

Marketization – ein Arrangement zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe für öffentliche Inhousebetriebe? Eine Bewertung aus den Perspektiven „Transaktionskostentheorie“, „New Public Management“ und „Governance“

Markus Blocher

Inhalt

1. Einleitung
2. Transaktionskosten als Entscheidungskriterium bei der Frage der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor
3. Markttest als Instrument zur Bestimmung der Leistungstiefe
4. „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht der Transaktionskostentheorie
5. „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht des New Public Management
6. Perspektiven des Governance-Ansatzes für die Frage der optimalen Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor
7. Marketization – ein Lösungsansatz für das Problem der optimalen Koordination von Inhouseleistungen?
8. Literatur

1 Einleitung

Die aktuelle wissenschaftliche Empirie zeigt, dass „Marketization“ („Vermarktlichung“/„Inwettbewerbsetzung“) insbesondere in den angelsächsischen (v.a. USA, Neuseeland und Großbritannien) und den skandinavischen Staaten (v.a. Schweden) seit Jahren eine führende Rolle im New Public Management-Reformprozess spielt (vgl. Reichard 2002c; Wegener 2002: 67ff.; Walsh et al. 1997: 10f.; Naschold 1995a: 22). Die Regierungen dieser Staaten bemühten sich in den letzten zwei Jahrzehnten, öffentliche Einrichtungen und deren Leistungen einem verstärkten Markt- und Wettbewerbsdruck auszusetzen. Im Gegenzug sorgten sie dafür, dass die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor durch gesetzliche Rahmenbedingungen, adäquate Finanzunterstüt-

zung und Beratung gestärkt wurden (vgl. Reichard 2002b: 257f.; Walsh et al. 1997: 10ff.; Naschold 1995a: 24).

Hinter diesen Ansätzen steht die zentrale Frage der „optimalen Produktions- bzw. Fertigungstiefe“¹ des öffentlichen Sektors, die einen wesentlichen Aspekt des New Public Managements (NPM) darstellt (vgl. Lüder 2002: 121; Reichard 2002d: 592). Dieser Frage soll im Folgenden aus drei theoretischen Blickrichtungen nachgegangen werden: der Transaktionskostentheorie, dem New Public Management sowie aus dem Blickwinkel des Governanceansatzes.

2 Transaktionskosten als Entscheidungskriterium bei der Frage der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor

Mit der Transaktionskostentheorie entwickelte Williamson einen zentralen Baustein der institutionenökonomischen Theorie (Williamson 1979). Williamsons Analyse stützt sich hierbei auf Coase, der sich mit den Suchkosten zur Entdeckung relevanter Preise und Vertragspartner, den Kosten der Verhandlung und des Abschlusses separater Kontrakte (Verträge) für die zahlreichen Austauschbeziehungen (Transaktionen)² und mit den Kosten befasst, die durch Schwierigkeiten mit der Spezifikation langfristiger Verträge entstehen (vgl. Coase 1937). Im Mittelpunkt der Transaktionskostentheorie stehen vor allem die nach Vertragsabschluss (ex post) auftretenden Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen (vgl. Mühlenkamp 2004: 7). Überträgt man den Transaktionskostenansatz auf den öffentlichen Dienstleistungssektor, dann lässt sich hierdurch möglicherweise ein Entscheidungsinstrument finden, anhand dessen die Frage der optimalen Leistungstiefe³ öffentlicher Dienstleistungen und damit die Frage, welche Leistungen besser durch den Markt erbracht werden sollten, geklärt werden kann.

Ob Leistungen „inhouse“ erbracht werden sollten, ist folglich nicht nur danach zu entscheiden, wie die Produktionskosten, sondern auch danach, wie die Kosten der Marktnutzung (Transaktionskosten) im Verhältnis zu den Kosten der hierarchischen Leistungserstellung zu bewerten sind. Eine Hauptaussage der Transaktionskostentheorie ist hierbei, dass der Markt aufgrund seiner starken Anreizintensität und der Wirksamkeit des Konkurrenzmechanismus das vorteilhafteste

¹ „Als Produktionstiefe bezeichnet man das Ausmaß der Be- und Verarbeitungsprozesse bzw. die Anzahl der Produktionsstufen in einem Produktionsprozess“ (Bräunig 1994: 69).

² Bei einer Transaktion werden Güter oder Rechte an Gütern über eine Schnittstelle weitergeleitet (Neus 2003: 91).

³ „Als Produktionstiefe bezeichnet man das Ausmaß der Be- und Verarbeitungsprozesse bzw. die Anzahl der Produktionsstufen in einem Produktionsprozess“ (Bräunig 1994: 69).

institutionelle Arrangement darstellt, solange die damit verbundenen Markttransaktionen nicht mit besonderer Unsicherheit⁴ oder spezifischen Investitionen verbunden sind (vgl. Neus 2003: 127; Ebers/Gotsch 2002: 237). In der Spezifität ist das Hauptmerkmal der Transaktion zu sehen (Neus 2003: 127). Je mehr eine Leistung oder ein Gut nur für eine bestimmte Dienstleistung oder einen bestimmten Prozess von Nutzen ist, desto höher ist die Spezifität dieser Leistung oder dieses Gutes („asset specificity“) bzw. anders ausgedrückt, je höher die Leistungsspezifität, desto eher können spezifische Produktions- und Transaktionskosten als Investitionskosten anfallen, die schlechtestenfalls nur für einen spezifischen Auftrag von Nutzen sind, wodurch eine hohe gegenseitige Abhängigkeit der Transaktionspartner entsteht, die durch besondere Vertragsausgestaltungen abgesichert werden müssen (vgl. Mühlkamp 2004: 7; Ebers/Gotsch 2002: 238; O’Looney 2000: 66). Eine hierarchische Inhouseleistungserstellung ist folglich vorzuziehen, wenn gilt:

$$PK_{\text{int}} < EK_{\text{ext}} + TK_{\text{ext}}$$

PK_{int} = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

EK_{ext} = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

TK_{ext} = Transaktionskosten bei externem Einkauf

Hierbei wird zunächst angenommen, dass bei der Inhouseproduktion keine Transaktionskosten entstehen. Der Begriff „Inhouseleistung“ steht, angewendet auf den Kontext der Kommunalverwaltung, synonym für die (vergaberechtsfreie) interne kommunale Eigenproduktion von Dienstleistungen (vgl. EuGH-Urteile v. 18.11.99 und 11.01.05).

1. Fallbeispiel:

Das folgende Beispiel bildet die Datengrundlage für alle weiteren Fallbeispiele: Ein kommunaler Inhousebetrieb ist im Grünflächenamt der Kommune ohne Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung und ohne eigene Budgetverantwortung integriert. Es wird angenommen, dass der Inhousebetrieb auf „Zuruf“, also ohne Auftragsformalitäten angewiesen wird. Eine Kosten- und Leistungsrechnung besteht noch nicht in vollem Umfang. Folgende Durchschnittsdaten der letzten drei Budgetjahre konnten durch eine gesonderte Haushaltsdatenanalyse bzw. durch qualifizierte Schätzungen ermittelt werden: Mannjahre: 20,3 MJ/a; Gesamtkosten des Inhousebetriebs: 887.500 Euro/a (ohne Materialeinkauf); Personalkosten: 710.000 Euro/a (35.000 Euro/MJ/a) entspricht 80% der Gesamtkosten; Sach- und kalk.Kosten: 177.500 Euro/a (ohne Material) entspricht 20% der

⁴ Unsicherheit erhöht allgemein den Anpassungsbedarf bei der Abwicklung von Transaktionen (Neus 2003: 127).

Gesamtkosten; durchschnittlich rapportierte Gesamtstunden: 18,3 MJ/a * 1.450 Std/a = 26.535 Std./a; Verwaltungs-/Leistungsanteile: 2 MJ/a.

Es wird weiter modellhaft angenommen, dass der Inhousebetrieb bislang alle vom Grünflächenamt benötigten Leistungen erbracht hat. Das Grünflächenamt hat folglich bis dato noch keine externen Vergaben von Leistungen vorgenommen. Diese Annahme wird getroffen, damit im Folgenden die Mehrkosten einer Vergabe deutlich gemacht werden können.

Im Grünflächenamt erfolgt eine Prüfung, ob sämtliche Leistungen nicht wirtschaftlicher durch externe Anbieter erbracht werden können. Die Prüfung ergibt, dass alle Leistungen, die bislang vom eigenen Inhousebetrieb erbracht worden sind, für rund 800.000 Euro (inkl. MwSt., aber ohne Materialkosten) am Markt von privaten Anbietern bezogen werden könnten. Die für die Vorkalkulation erfolgten Leistungsverzeichnisse wären bei einer externen Vergabe allerdings noch erheblich zu verfeinern, was den Aufbau einer Personalstelle notwendig erscheinen lässt. Zudem müsste die bereits vorhandene Rechnungsstelle des Grünflächenamtes um eine Personalstelle ausgebaut werden, um den im Zuge der externen Vergabe anfallenden Rechnungsbearbeitungsaufwand gerecht zu werden. Des Weiteren muss ein Mehraufwand des Auftraggebers (in der Größenordnung einer Personalstelle) bei der Abwicklung und Kontrolle der externen Aufträge eingeplant werden. Man kommt zum Ergebnis, dass im Grünflächenamt für diese Aufgaben 3 Personalstellen im Gesamtwert von 105.000 Euro/a geschaffen werden müssten, was damit (hier vereinfachend dargestellt) den künftig einzuplanenden Transaktionskosten für eine externe Vergabe (TK_{ext}) entspricht. Zur Erinnerung: Im Vergleich interner und externer Leistungsproduktion ist zu fordern:

$$PK_{\text{int}} < EK_{\text{ext}} + TK_{\text{ext}}$$

Die Daten des Fallbeispiels entsprechen dieser Forderung:

$$887.500 \text{ €} < 800.000 \text{ €} + 105.000 \text{ €}$$

$$887.500 \text{ €} < 905.000 \text{ €}$$

In diesem Beispiel kommt man zum Ergebnis, dass die hierarchische Eigenproduktion um 17.500 Euro günstiger ist als der externe Leistungsbezug, da der auftraggeberseitige Zusatzaufwand die Differenz aus dem reinen Preisvergleich zwischen internem und externem Auftragnehmerpreis zu Gunsten der Eigenproduktion wieder aufwiegt. Hierbei wirkt sich auch der Steuervorteil positiv für die Eigenproduktion aus, da die Kommune als Endverbraucher einer externen Leistung keinen Vorsteuerabzug geltend machen kann und damit die Mehrwertsteuer des Externen voll zu Buche schlägt. Es wird deutlich, dass die Bestimmung der Leistungstiefe hierarchischer Inhouseproduktion durch einen Marktpreisvergleich erfolgen kann. Ohne die Berücksichtigung der Transakti-

onskosten wäre im 1. Fallbeispiel allerdings eine ökonomische Fehlentscheidung getroffen worden.

3 Markttest als Instrument zur Bestimmung der Leistungstiefe

Ein anderer Ansatz zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe bzw. zur Optimierung öffentlicher Dienstleistungen ist im „Managed Competition“-Ansatz zu sehen. Ausgehend von den Theorieströmungen der Public Choice Theorie wird von wissenschaftlicher (ökonomischer) Seite gefordert, dass im öffentlichen Sektor die Kräfte des Marktwettbewerbs für eine effizientere Leistungserstellung bei geringerem Einsatz von Finanzmitteln sorgen sollen (vgl. Hille 2002: 13; Reichard 2001: 14; Winter 1998: 181). Insbesondere die Vertreter des New Public Managements vertreten die Ansicht, dass kompetitive Prozesse auch im Bereich von Staat und öffentlicher Verwaltung eine positive Wirkung entfalten können (vgl. Reichard 2001: 30; Walsh et al. 1997: 5; Flynn 1990). Naschold (1995: 85) kommt zu dem Ergebnis, dass die Ergebnissteuerung „nur dann effektiv ist, wenn sie (...) in ein Umfeld des Wettbewerbs eingebettet“ wird.

Als „In-Wettbewerbsetzung“ (im Folgenden auch angels. „Marketization“) wird hier jener Prozess verstanden, der notwendig ist, um einen Marktvergleich bzw. Wettbewerb zwischen interner Eigenproduktion („in-house unit“) und externer Dienstleistungsproduktion „outside contractor“ zu ermöglichen. Für die „Marketization“ eines Inhousebetriebes spielt der Markttest (angels. „Market testing“) eine besondere Rolle (vgl. Blocher 2005). Der Markttest ist ein Verfahren, das dem Auftraggeber eines Inhousebetriebes ermöglicht, eine im Markttest stehende Leistung zu einem ermittelten Marktpreis zu beziehen. Dies kann entweder durch Contracting-Out (externer Bezug) oder durch den marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang erreicht werden. Beim marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang ist der Auftraggeber verpflichtet, die Leistung des Inhousebetriebes abzunehmen, wenn der Inhousebetrieb diese Leistung zum Marktpreis erbringen kann bzw. will. Der Inhousebetrieb wird sowohl beim Contracting-Out als auch durch den marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang unter Wettbewerbsdruck gesetzt. Im ersten Fall droht dem Inhousebetrieb eine Unterauslastung aufgrund wegfallender Aufträge. Im zweiten Fall läuft der Inhousebetrieb Gefahr, dass er regelmäßig mit seinen Selbstkosten über dem ermittelten Marktpreis liegt und in Folge in die Verlustzone bzw. Unterdeckung gerät. In Konsequenz kann dem Inhousebetrieb die Gefahr drohen, von der Kommune aufgelöst zu werden, wenn er sich nicht gegenüber externen Anbietern behaupten kann. Managed-Competition respektive „Market Testing“ kann insofern als Wettbewerbsansatz mit Privatisierungsoption verstanden werden.

4 „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht der Transaktionskostentheorie

Marketization bedeutet, dass der Weg der hierarchischen Inhouseproduktion verlassen wird, wenn es zu regelmäßigen und möglichst flächendeckenden Preis-/Leistungsvergleichen mit dem Markt kommt, weil Transaktionskosten entstehen, die aus dem Marktvergleich resultieren. So ist z.B. die Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung notwendige Bedingung für einen auftrags- bzw. leistungs-basierten Marktvergleich, bei dem der Inhousebetrieb die Rolle des internen Auftragnehmers besetzt, der in Konkurrenz zu externen Auftragnehmern tritt. Durch die Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung werden auftragsbasierte Transaktionen zwischen dem Inhousebetrieb und den Auftraggebern innerhalb der Verwaltung möglich (vgl. Andersen/Reichard 2003: 20). Die Schaffung dieser und gleichartiger Voraussetzungen (so auch Kosten- und Leistungsrechnung, Auftragswesen inkl. Auftragsabwicklung und –abrechnung) können mit Blick auf eine zu tätige Transaktion oder einen zu tätigen Marktvergleich als „Investitionskosten zur Schaffung eines Marktvergleichs“ („marketization cost“) charakterisiert werden. Diese „marketization cost“ sind den Transaktionskosten zuzuordnen, da durch die verwaltungsinterne Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer auf die Bereitstellung und Abwicklung von Transaktionen innerhalb einer Kommune abgestellt wird. Durch die Inwettbewerbsetzung entstehen also verwaltungsinterne Transaktionskosten (TK_{int}). Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Leistungserstellung eines Inhousebetriebes vorzuziehen wenn gilt:

$$PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}$$

PK_{int} = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

TK_{int} = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

EK_{ext} = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

TK_{ext} = Transaktionskosten des Auftraggebers bei externem Einkauf

2. Fallbeispiel:

Dieses Beispiel beruht auf den Daten des 1. Fallbeispiels. Folgende Veränderung wird im Vergleich zum 1. Fallbeispiel angenommen: Das Grünflächenamt setzt im Zuge des Marktvergleichs die bereits im 1. Fallbeispiel kostenmäßig abgeschätzten Veränderungen um. So wurden durch die Schaffung einer Personalstelle detaillierte Leistungsverzeichnisse eingeführt. Zudem wurde die vorhandene Rechnungsstelle um eine Stelle ausgebaut, da mit einer Vielzahl von verschiedenen Transaktionen, d.h. Rechnungen seitens des Inhousebetriebes bzw. Externer gerechnet werden musste. Des Weiteren wurde dem vorhersehbaren Mehraufwand bei der Abwicklung und Kontrolle der internen und externen Beauftragungen mit einer weiteren Stelle entsprochen. Im Ergebnis wurden

beim Grünflächenamt für diese Aufgaben dauerhaft 3 Personalstellen im Gesamtwert von 105.000 Euro/a geschaffen, was (vereinfacht) jenen Transaktionskosten entspricht, die bei der Beauftragung eines Externen verwaltungs- bzw. auftraggeberseitig anfallen (TK_{ext}). Einmalige Transaktionskosten (z.B. Einführungskosten [Schulung] der Mitarbeiter in die Auftraggeberrolle) werden hier einfachheitshalber vernachlässigt.

Die Transaktionskosten bei externer Vergabe (TK_{ext}) entsprechen allerdings nicht jenen Transaktionskosten, die bei einer internen Beauftragung (TK_{int}) anfallen, da hier zusätzlich auch noch die fortlaufenden Kosten der Inwettbewerbsetzung (marketization cost) des Inhousebetriebes berücksichtigt werden müssen. Das Beispiel soll dies verdeutlichen.

Im Zuge der „Marketization“ wurde der Inhousebetrieb vom Grünflächenamt organisatorisch getrennt und mit eigener Budgetverantwortung ausgestattet. Des Weiteren wurde beim Inhousebetrieb eine eigene Rechnungsstelle mit einer Mitarbeiterin (35.000 Euro/a) geschaffen. Mit Hilfe einer Hard- und Softwarelösung wurden zudem eine Betriebsdatenerfassung und ein Auftragswesen im Wert von 49.600 Euro (entspricht einer kalkulatorischen AfA-/Zinsbelastung von rund 7.690 Euro/a) angeschafft, wodurch eine detaillierte betriebliche Kosten- und Leistungsrechnung für den Inhousebetrieb ermöglicht wurde. Schließlich muss mit jährlichen Wartungs- und Updatekosten in Höhe von 2.310 Euro/a gerechnet werden. Die Gesamtbelastung der Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes beläuft sich daher auf 45.000 Euro/a.

Bei einer ausschließlichen internen Beauftragung würden folglich aufgrund der Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung verwaltungsinterne Transaktionskosten (TK_{int}) sowohl beim auftragnehmenden Inhousebetrieb (45.000 Euro/a) als auch beim auftraggebenden Grünflächenamt (105.000 Euro/a) anfallen. Die Transaktionskosten, die bei einer ausschließlichen internen Beauftragung des Inhousebetriebes (TK_{int}) entstehen würden, betragen daher $(105.000 \text{ €/a} + 45.000 \text{ €/a}) = 150.000 \text{ €/a}$. Für den Fall, dass das Grünflächenamt als Auftraggeber sowohl intern als auch extern beauftragt, wären sowohl anteilige Transaktionskosten für externe (TK_{ext}) als auch für die interne Beauftragung (TK_{int}) zu berücksichtigen. Dieser Fall von „gemischter“ Auftragsvergabe ist sehr interessant, da möglicherweise wiederum Einsparungen beim Inhousebetrieb durch wegfallende Leistungen erzielt werden könnten. Um die Gesamtdarstellung jedoch nicht zu verkomplizieren, wird dieser Fall hier nicht weiter thematisiert. Es wird hier daher lediglich die Alternative entweder (1) Inhouseproduktion oder (2) externe Vergabe problematisiert.

Wenn die Inhouseproduktion ökonomisch sinnvoll sein soll, dann ist nach erfolgter Inwettbewerbsetzung für den Vergleich interner und externer Leistungsproduktion zu fordern:

$$\mathbf{PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

Die Daten des Fallbeispiels 2 entsprechen dieser Forderung allerdings nicht:
 $887.500 \text{ €} + (105.000 \text{ €} + 45.000) > 800.000 \text{ €} + 105.000 \text{ €}$
 $1.037.500 \text{ €} > 905.000 \text{ €}$

Damit wird deutlich, dass (aus einer isolierten Sicht der Transaktionskostentheorie und unter Berücksichtigung der „marketization cost“) die Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes die Wirtschaftlichkeit gegenüber einer externen Beauftragung gefährden kann⁵. Die „Marketization“ eines Inhousebetriebes ist aus transaktionskostentheoretischer Sicht folglich nur sinnvoll, wenn die Inhouseleistungen in ihren Produktionskosten zuzüglich der Transaktionskosten (inkl. „marketization cost“) geringer ausfallen als die Anschaffungs- bzw. Einkaufskosten zuzüglich Transaktionskosten bei externem Bezug (Fremdbezug). Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man die bisher verwendete Ungleichung präzisiert. Die bei interner Beauftragung des Inhousebetriebes anfallenden Transaktionskosten (TK_{int}) setzen sich aus den Kosten der Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes (Marketization cost) und den Transaktionskosten des Auftraggebers zusammen:

$$\mathbf{TK_{int} = MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int}}$$

TK_{int} = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

MC = Marketization Costs des Inhousebetriebes (Kosten der Inwettbewerbsetzung und der Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung).

$SpezC_{int}$ = Spezifikation Costs bei interner Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Leistungsspezifikation entstehen).

$ContractC_{int}$ = Contracting Costs bei interner Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber beim Marktpreiserkundung, der Auftragsgestaltung und der Auftragsbearbeitung entstehen).

$ControlC_{int}$ = Control Costs der internen Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Vertrags- und Leistungskontrolle entstehen).

⁵ Hierbei ist nicht berücksichtigt, dass es bei vollständiger Vergabe zu Auslastungsproblemen beim Inhousebetrieb kommen kann, sofern das Personal nicht anders eingesetzt oder vermittelt werden kann. Im schlechtesten Fall könnten der Kommune dadurch doppelte Aufwendungen für die Vorhaltung von unausgelastetem Personal einerseits und den Aufwendungen für externe Vergabe andererseits entstehen.

Im Gegensatz hierzu fallen bei der externen Beauftragung keine „marketization costs“ an:

$$\mathbf{TK_{ext} = SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

SpezC_{ext} = Spezification Costs bei externer Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Leistungsspezifikation entstehen).

ContractC_{ext} = Contracting Costs bei externer Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber beim Marktpreiserkundung, der Auftragsgestaltung und der Auftragsbearbeitung entstehen).

ControlC_{ext} = Control Costs der externen Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Vertrags- und Leistungskontrolle entstehen).

Die Forderung, dass die Produktionskosten der Inhouseproduktion (zzgl. Transaktionskosten) geringer ausfallen müssen als die Bezugskosten externer Leistungen (zzgl. Transaktionskosten), wenn die Inhouseproduktion Sinn machen soll, lässt sich mathematisch wie folgt darstellen:

$$\mathbf{PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

$$\mathbf{PK_{int} + MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int} < EK_{ext} + SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Diese Formel wird im Folgenden aufgelöst, um die Bedeutung der „marketization costs“ zu bestätigen. Da die Transaktionskostentheorie lediglich auf die Analyse der Transaktionskosten abstellt und nicht die Abweichungen bei den Produktionskosten berücksichtigt, werden die Produktionskosten der Inhouseproduktion den Bezugskosten der externen Leistungserstellung gleichgesetzt. Dadurch lässt sich ein reiner Transaktionskostenvergleich zwischen externer und interner Leistungserstellung bewerkstelligen:

$$\mathbf{MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int} < SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Weiter wird angenommen, dass die Kosten des Auftraggebers, die bei der Erstellung von Leistungsspezifikationen bzw. –verzeichnissen (SpecC) und der Kontrolle der Leistungsvereinbarungen (ControlC) anfallen, sowohl bei interner als auch bei externer Beauftragung identisch sind:

$$\mathbf{SpezC_{int} + ControlC_{int} = SpezC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass Leistungsspezifikationen bei einer externen Beauftragung präziser erfolgen müssten als bei interner Beauftragung et vice versa. Das Argument, dass ein in Wettbewerb gesetzter Inhousebetrieb in

geringerem Maße kontrolliert werden müsse als externe Unternehmen ist nicht haltbar, da eine Auswirkung einer Inwettbewerbsetzung durchaus auch darin liegen könnte, dass die Verfolgung des kommunalen Gesamtinteresses zu Gunsten des nunmehr stärker im Vordergrund stehenden betrieblichen Interesses vom öffentlichen Inhousebetrieb zurückgestellt wird. Unter dieser Annahme stellt sich die oben entwickelte Ungleichung nunmehr vereinfacht dar:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Bei Leistungen mit hoher Spezifität nimmt die Transaktionskostentheorie an, dass die Vertragskosten bei Nutzung des Marktes höher sind als jene Kosten, die bei hierarchischer Eigenproduktion anfallen würden, weshalb eine hierarchische Eigenproduktion vorzuziehen sei. Dennoch soll geprüft werden, ob eine Inwettbewerbsetzung spezifischer Leistungen aus transaktionskostentheoretischer Sicht sinnvoll sein kann. Hier wird angenommen, dass die kontraktuellen Effizienzvorteile der hierarchischen Eigenproduktion bei der Vertragsgestaltung auch bei einer in Wettbewerb gesetzten Inhouseleistung fortbestehen, wenn es sich um eine spezifische Leistung handelt. In diesem Fall besteht hier kein Anlass daran zu zweifeln, dass die Kontraktierungskosten bei interner Beauftragung niedriger sind als die Kontraktierungskosten bei externem Bezug der Leistung, dass also gilt:

$$\mathbf{ContractC_{int} < ContractC_{ext} \text{ (für spezifische Leistungen)}}$$

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Es wird deutlich, dass es für eine spezifische Leistung sinnvoll sein kann, wenn diese in Wettbewerb gesetzt wird. Dies ist eine neue Sicht der Dinge, da bislang spezifische Leistungen nicht Gegenstand der Privatisierungsdebatte waren. Hier wird jedoch davon ausgegangen, dass spezifische Leistungen durchaus in Marktwettbewerb gesetzt werden können, nämlich genau dann, wenn gilt:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die transaktionalen Effizienzvorteile ($E_t = \text{ContractC}_{ext} - \text{ContractC}_{int}$) hierarchischer Eigenproduktion für Leistungen mit hoher Spezifität genau dann verloren, wenn die Kosten der Inwettbewerbsetzung (MC) diese aufwiegen oder übersteigen:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} > ContractC_{ext} \text{ bzw. } MC > \text{ContractC}_{ext} - \text{ContractC}_{int}}$$

Für unspezifische Leistungen wird hingegen angenommen, dass die Kontraktierungskosten der externern Vergabe mit jenen der Inhouseproduktion identisch

sind: $\text{Contract}C_{\text{int}} = \text{Contract}C_{\text{ext}}$. In diesem Fall müssen die marketization cost kleiner sein als die Differenz zwischen den Einkaufskosten des externen Bezugs einerseits und den internen Produktionskosten andererseits, wenn eine Inwettbewerbsetzung sinnvoll sein soll:

$$\text{PK}_{\text{int}} + \text{MC} < \text{EK}_{\text{ext}} \text{ bzw. } \text{MC} < \text{EK}_{\text{ext}} - \text{PK}_{\text{int}}$$

5 „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht des New Public Managements

Die Vertreter des New Public Managements gehen davon aus, dass die Kosten der Inhouseproduktion sich durch „Marketization“ und den dadurch verbundenen Wettbewerbsdruck optimieren lassen. Durch den erzeugten Wettbewerbsdruck muss also im Gegenzug ein Zugewinn an kompetitiver Effizienz (E_k) erfolgen, der den wettbewerbsbedingten Verlust an transaktionaler Effizienz (E_t) überkompensiert, wenn sich die Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes im Vergleich zur hierarchischen Inhouseproduktion als wirtschaftlicher erweisen soll. Der kompetitive Effizienzgewinn wirkt sich hierbei auf die Inhouseleistungsproduktion als Einsparung von Produktionskosten aus, während der transaktionale Effizienzverlust (E_t) auf die durch die Inwettbewerbsetzung neu entstandenen Transaktionskosten (TK_{int}) zurückzuführen ist ($E_t = \text{TK}_{\text{int}}$):

$$\text{GK}_{\text{int}} = \text{PK}_{\text{int}} - E_k + \text{TK}_{\text{int}}$$

GK_{int} = Gesamtkosten der „marketized“ Inhouseproduktion

PK_{int} = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

E_k = Kompetitiver Effizienzgewinn durch Inwettbewerbsetzung

TK_{int} = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

Zunächst soll gefordert werden, dass die Gesamtkosten der Inhouseproduktion unter („<“) den Gesamtkosten für externen Leistungsbezug liegen müssen, wenn die Beauftragung der Inhouseproduktion sinnvoll sein soll:

$$\text{GK}_{\text{int}} < \text{GK}_{\text{ext}}$$

GK_{ext} = Gesamtkosten des externen Leistungsbezugs

Hieraus lässt sich ableiten, wie hoch der Zugewinn an kompetitiver Effizienz sein muss, damit eine Inwettbewerbsetzung sinnvoll ist:

$$\text{PK}_{\text{int}} - E_k + \text{TK}_{\text{int}} < \text{EK}_{\text{ext}} + \text{TK}_{\text{ext}}$$

EK_{ext} = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

TK_{ext} = Transaktionskosten bei externem Einkauf

3. Fallbeispiel:

Das 3. Fallbeispiel baut auf den ersten beiden Fallbeispielen auf. Für das 3. Beispiel wird zusätzlich angenommen, dass der durch die Inwettbewerbsetzung entstandene Wettbewerbsdruck zu einer Verbesserung der Arbeitsabläufe geführt hat, wodurch der Inhousebetrieb Einsparungen von 15% realisieren konnte. Die gesamten Aufwendungen für alle Aufträge konnten dadurch eben um diesen Betrag gesenkt werden, d.h. die gesamten Selbstkosten aller Leistungen reduzieren sich im Zuge der Inwettbewerbsetzung um 15% von ehemals 887.500 Euro (vgl. Fallbeispiel 1 und 2) auf 754.375 Euro. Für den Vergleich interner und externer Leistungsproduktion ist nach wie vor zu fordern:

$$\mathbf{PK_{int} - E_k + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

Die Daten des 3. Fallbeispiels entsprechen dieser Forderung aufgrund der realisierten Einsparungen:

$$887.500\text{€} - 133.125\text{€} + 150.000\text{€} < 800.000\text{€} + 105.000\text{€}$$

$$904.375\text{€} < 905.000\text{€}$$

Damit wird deutlich, dass im Fallbeispiel der transaktionale Effizienzverlust (E_t) einer Inwettbewerbsetzung (hier: $TK_{int} = E_t = 150.000$ Euro) durch den kompetitiven Effizienzgewinn (E_k) (hier 15% von 887.500 Euro = 133.125 Euro) nicht vollständig rekompensiert werden kann. Der kompetitive Effizienzgewinn von 133.125 Euro ist allerdings ausreichend, um den ursprünglichen Preisvorteil des Externen (87.500 Euro) zuzüglich der marketization costs ($MC = 45.000$ Euro) aufzuwiegen.

Im Vergleich zum Ergebnis des 1. Fallbeispiels wird deutlich, dass unter Umständen der Vorsprung an transaktionaler Effizienz, den eine hierarchische Inhouseproduktion gegenüber der externen Leistungsvergabe ggf. verzeichnen kann, aufgrund der Inwettbewerbsetzung (trotz kompetitiver Effizienzgewinne) weitgehend wieder aufgezehrt werden kann, wenn der kompetitive Effizienzgewinn (E_k) nicht angemessen ausfällt bzw. die Kosten der Inwettbewerbsetzung zu hoch sind. Für die Höhe der kompetitiven Effizienzgewinne muss also mindestens gelten: $E_k > PK_{int} + TK_{int} - (EK_{ext} + TK_{ext})$

Wie im vorherigen Kapitel begründet wurde, werden im Transaktionskostenvergleich zwischen interner und externer Beauftragung lediglich die „marketization costs“ (MC) und die Kontraktierungskosten (ContractC) für relevant erachtet, da sich alle weiteren Transaktionskosten im Vergleich zwischen interner und externer Beauftragung entsprechen. Die Formel lässt sich daher zum einen mathematisch noch präzisieren und zum anderen lässt sich eine Unterscheidung zwischen Leistungen von hoher und Leistungen von niedriger Spezifität treffen. Zur Erinnerung: Unter Berücksichtigung der kompetitiven Effizienzgewinne ist eine Inhouseproduktion nur sinnvoll, wenn gilt: $PK_{int} - E_k + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}$. Bei

hoher Spezifität wäre dann zu fordern: $PK_{int} - E_k + MC + ContractC_{int} < EK_{ext} + ContractC_{ext}$; da $ContractC_{int} < ContractC_{ext}$; $E_k > (PK_{int} - EK_{ext}) - (ContractC_{ext} - ContractC_{int}) + MC$. Bei niedriger Spezifität gilt: $PK_{int} - E_k + MC < EK_{ext}$; da $ContractC_{int} = ContractC_{ext}$; $E_k > PK_{int} - EK_{ext} + MC$.

Der kompetitive Effizienzgewinn muss folglich mindestens den Differenzbetrag zwischen externen Bezugs- und internen Produktionskosten zuzüglich der jeweils relevanten Transaktionskosten ausgleichen, wenn die Inhouseproduktion sinnvoll sein soll. **Der Erfolg der Inwettbewerbsetzung (marketization) eines Inhousebetriebes darf folglich nicht nur an den Transaktionskosten bemessen, sondern muss auch an dessen kompetitiven Effizienzgewinnen bewertet werden. Sofern Wettbewerbsdruck zu Effizienzgewinnen bei der Leistungsproduktion führt und diese dann jene Transaktionskosten übersteigen, die bei der Inwettbewerbsetzung anfallen (marketization cost), wäre eine Inwettbewerbsetzung ökonomisch gesehen als vorteilhaft anzusehen.**

Aus Finanzsicht der Gesamtkommune sollte daher überwacht werden, ob für eine Inwettbewerbsetzung im Vergleich zur traditionellen Eigenproduktion tatsächlich eine höhere Wertschöpfung bei der öffentlichen Dienstleistungsproduktion zu verzeichnen ist. Es bedarf einer „Wettbewerbsgesamtrechnung“, die nicht nur das Ergebnis des Inhousebetriebes kontrolliert, sondern die den gesamten Wertschöpfungsprozess (also auch die Wirtschaftlichkeit des Auftraggebers) überwacht.

6 Perspektiven des Governance-Ansatzes für die Frage der optimalen Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor

Vertreter des New Public Managements fokussierten bis vor kurzer Zeit insbesondere die Möglichkeiten marktlicher Koordination öffentlicher Leistungserstellung. Hierbei standen Privatisierungs- und Dezentralisierungsansätze im Vordergrund und gingen mit der Forderung nach betrieblicher Entscheidungsfreiheit (Autonomie) und Wettbewerb einher. Erfolgversprechend scheinen jene Beiträge zu sein, die die bisherige Perspektive erweitern, indem sie den optimalen Koordinationsmix von Markt, Hierarchie und Netzwerken zu finden suchen (vgl. Damkowski/Rösener 2003: 17). Diese drei Koordinationsmuster sollen im Folgenden etwas genauer fokussiert und voneinander abgegrenzt werden:

Wenn ein Akteur eine „Arena“ sucht, in der er gleichberechtigt seine selbst definierten Ziele und Bedürfnisse realisieren kann, ohne sich über die Art der Zielverfolgung mit anderen Akteuren abstimmen zu müssen, dann wird sich dieser Akteur eher in ein Umfeld begeben wollen, in dem das Koordinationsprinzip des Marktes vorherrscht (vgl. Lütz: 2003, 6). Die Zielsetzungen dieses Akteurs kön-

nen z.B. Handlungsfreiheit oder Nutzenmaximierung sein. Das vorrangige Handlungsprinzip innerhalb dieser Koordinationsform ist die des Tauschs (Transaktion). Indem der Akteur Tauschpartner mit komplementären oder substitutiven Interessen sucht und findet, wird er seine Zielsetzungen (besser) verwirklichen können.

Es ist aber auch denkbar, dass ein Akteur seine Kreativität und Innovationsfähigkeit wertschöpfen will und sich hierbei keinen Nutzen errechnet, wenn er auf Tauschpartner zurückgreift, weil die Investition z.B. in eine neue Entwicklung von den Tauschpartnern nicht rekompensiert bzw. honoriert wird. In diesem Fall entscheidet sich der Akteur für eine Kooperation mit anderen Akteuren mit gleicher Interessenlage. Diese Kooperation beruht auf Vertrauen, da jeder der Akteure befürchten muss, dass einer der Partner die Innovationsrendite für sich alleine beanspruchen möchte.

Schließlich werden sich Akteure zusammenfinden, die weniger ihre Kreativitätspotenziale als vielmehr ihre hohe Verlässlichkeit und Funktionsfähigkeit wertschöpfen wollen. Ein bereits existierender Wertschöpfungsprozess von hoher Spezifität, dessen Innovationspotenziale bereits ausgeschöpft sind, bietet sich dann für eine hierarchische Koordinationsform an. Es geht folglich darum, auf der Suche nach der optimalen Koordinationsform, nach den Zielsetzungen der Akteure zu fragen.

Für die drei Koordinationsformen können in Abhängigkeit von den Akteuren folgende Zielsetzungen im Vordergrund stehen:

Tab. 1: Koordinationsformen

Koordinationsprinzip	Zielsetzung	Tendenzielles Handlungsprinzip	Zielkriterium	Optimierungsansatz
Markt/ Konkurrenz	(Auswahl-) Freiheit wertschöpfen	Dezentrale, autonome Transaktion zwischen Akteuren auf anonymen Märkten (Wettbewerb).	Hohe Profitabilität	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an transaktionaler und relationaler Effizienz.
Hierarchie/ Weisung	Prozesse verfestigen und sichern/Sicherheit und Ordnung garantieren	Zentrale, einseitige Aktion seitens hierarchischer Akteure (Autorität).	Hohe Effektivität	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an kompetitiver und relationaler Effizienz.
Netzwerk/ Kooperation	Innovation/Synergie entwickeln	Dezentrale, kooperative Aktion zwischen Akteuren zur Nutzung und Bündelung komplementärer Ressourcen (Vertrauen).	Lerneffekte/Synergien	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an transaktionaler und kompetitiver Effizienz.

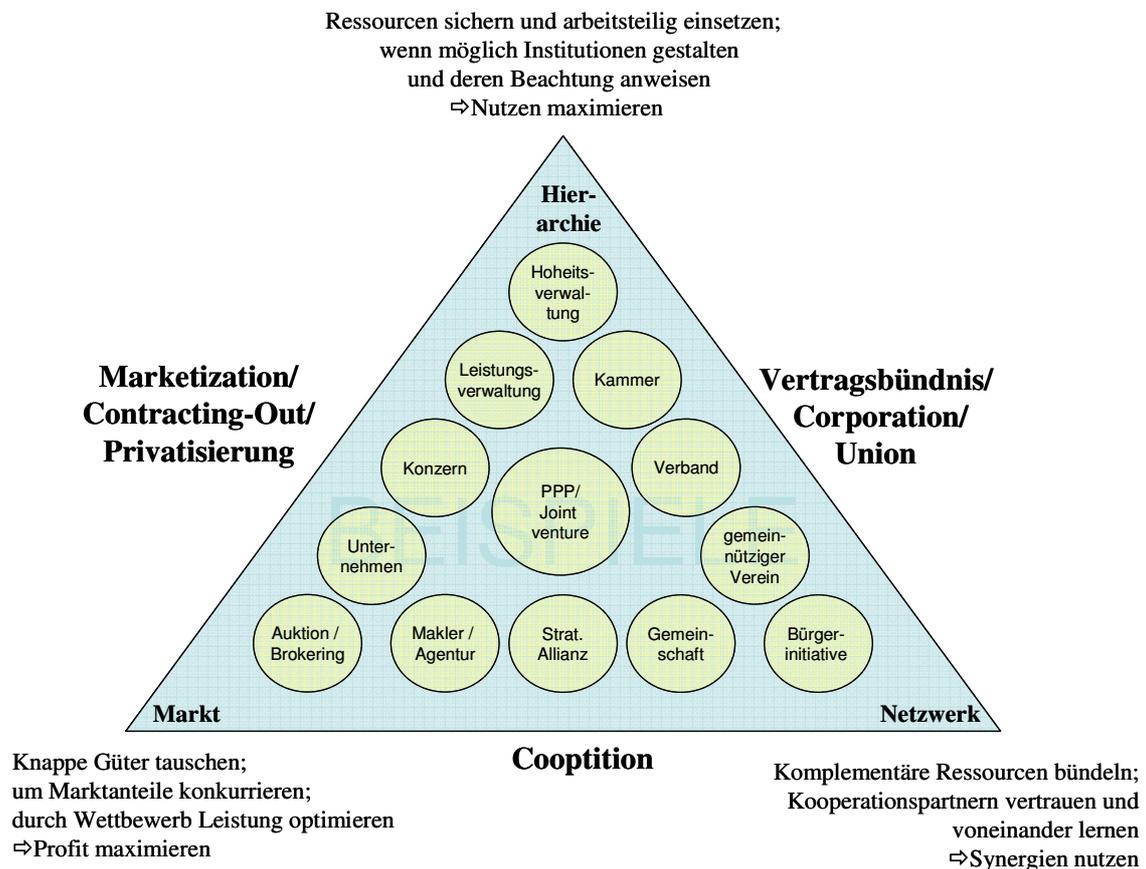
Quelle: eigene Darstellung

Es ist plausibel, dass diese Gegensätze bestehen und sich ein Dreieckskonflikt aus (1.) „Vertrauen“ (Partnerschaft, Netzwerke), (2.) „Konkurrenz“ (Wettbewerb, Markt) und (3.) „Weisung“ (Autorität, Hierarchie) aufzeigen lässt. Diese dargestellten Gegensätze sind nicht zu relativieren, da sie auch innerhalb von Hybridformen fortbestehen. Die selben Unsicherheiten und Konflikte, die das Zustandekommen einer Kooperationsbeziehung erschweren, wirken in dieser Beziehung fort (Küpper/Felsch 2000: 30). Vielmehr stellt sich die Frage, wie man die Vorteile jeder Koordinationsform optimal nutzen kann und gleichzeitig die Konflikte auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

Fokussiert man z.B. die Probleme hierarchischer Koordination („Staatsversagen“) und versucht sie durch das entgegengesetzte Prinzip „Wettbewerb“ aufzulösen, dann tauscht man letztlich nur die Probleme der Hierarchie durch die Probleme des Wettbewerbs aus („Marktversagen“). Schließlich hat man es zwar nicht mehr mit den Problemen der hierarchischen Koordination zu tun, dafür hat man aber neue, die nicht weniger ernst zu nehmen sind. Die Transaktionskostentheorie stellt diese drei maßgeblichen Koordinationsprinzipien nicht gleichrangig, sondern durch Fokussierung der Analyse auf die Transaktion (und auf Probleme marktlicher Koordination) verzerrt dar, weshalb es in Folge auch bei Anwendung der Transaktionskostentheorie auf Koordinationsprobleme nicht zu einer optimalen Lösung kommen kann.

Ebenso greift eine auf die Dichotomie von Marktsteuerung und hierarchischer Eigenproduktion abzielende Diskussion des New Public Managements zu kurz. Für die gesamte Thematik rund um die optimale Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor sollte ein ganzheitlicher Analyserahmen entwickelt werden, der die drei oben erläuterten Funktionsprinzipien gleichberechtigt auf einzelne öffentliche Leistungen anwendet und vor dem Hintergrund spezifischer öffentlicher Zielsetzungen bewertet. Die Governance-Debatte fokussiert „die Art und Weise, wie kollektives Handeln in der Politik, der Gesellschaft oder auch der Ökonomie koordiniert wird und wie leistungsfähig unterschiedliche Formen institutioneller Arrangements diesbezüglich sind“ (Lütz 2003: 5). Die folgende Abbildung stellt einen Versuch dar, das Dreiecksverhältnis zwischen den verschiedenen Koordinationsmustern darzustellen:

Abb. 1: Gesellschaftliche Koordinationsformen



Quelle: eigene Darstellung

Der Governanceansatz hat damit das Potenzial eines ganzheitlichen Ansatzes. Die Gefahr besteht darin, dass Governance seinerseits zu einer Übergewichtung des ökonomisch eher vernachlässigten Kooperations- bzw. Netzwerkaspekts führt und diese Integrationsleistung dadurch nicht erbringen kann. Die Nutzenbewertung wird nicht immer einfach sein. Sicher ist aber, dass für öffentliche Leistungen eine Optimierung der Fertigungstiefe nicht nur aus Perspektive einer

Koordinationsform begutachtet werden darf (z.B. aus Marktsicht), sondern den gleichberechtigten Vorteilsableich aller drei Perspektiven suchen muss.

Im Folgenden wird anhand der Beispiele „Grünflächenunterhaltung“ und „Hausdruckerei“ (stark vereinfacht) dargestellt wie für öffentliche Leistungen der optimale Koordinationsmix gesucht werden könnte. Hierbei wird eine dreifache Prüfung empfohlen (vgl. Beispiel A, B und C), bei der jedem Koordinationsaspekt besondere Aufmerksamkeit beigemessen wird. Legitimation der öffentlichen Leistungserstellung ist hierbei die politische Relevanz bzw. der öffentliche Zweck:

Beispiel A: Prüfung hierarchischer Eigenproduktion

Beispiel A1: Welchen Nutzen hat es für eine Kommune, die „Grünflächenleistungen“ selbst zu erstellen? These: Die Grünflächen in einer Kommune sind für die Bürger jederzeit sichtbar und werden von diesen in ihrem Zustand bewertet. Der Zustand der Grünflächen trägt zu einem Teil zur Bürgerzufriedenheit bei. Damit verfügt die Grünflächenleistung über einen politischen Nutzen. Innerhalb der Hierarchie kann die Grünflächenunterhaltung zur Erstellung eines gewünschten Standards angewiesen und überwacht werden.

Fazit: Die hierarchische Eigenproduktion der Grünflächenunterhaltung dient der Sicherstellung von Qualitäts- und Leistungsstandards, da der Zugriff auf eigene Kräfte jederzeit möglich ist.

Beispiel A2: Welchen politischen Nutzen hat es für eine Kommune, „Hausdruckereileistungen“ selbst zu erstellen? These: Die Hausdruckerei vervielfältigt sowohl Dokumente ohne Datenschutzwert als auch Druckerzeugnisse von hoher kommunalpolitischer Brisanz (Gemeinderatsdrucksachen). Fazit: Die eigene Hausdruckerei bietet Datensicherheit und lässt sich besser kontrollieren.

Entscheidet sich die Politik für den Fortbestand bzw. die Gewährleistung einer öffentlichen Leistung, dann geht es im nächsten Schritt um die Frage, ob diese Leistungen durch die Hinzunahme bzw. Vermischung weiterer Koordinationsformen nicht etwa in ihren Wirkungen optimiert werden kann. Hierbei kann eine Optimierung sowohl aus marktlicher oder kooperativer Perspektive möglich sein.

Beispiel B: Prüfung von Wettbewerbsinstrumenten

Beispiel B1: Kann eine Inwettbewerbsetzung zur Profitabilität der „Grünflächenunterhaltung“ beitragen ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die kommunale Eigenproduktion von Grünflächenunterhaltungsleistungen kann auf der Basis von Leistungskatalogen mit marktlichen Grünflächenunterhal-

tungsleistungen verglichen werden. Die Leistungskataloge gewährleisten die Einhaltung politisch determinierter Qualitätsstandards. Fazit: Der Wettbewerbsdruck und Marktvergleich kann aufzeigen, ob die Grünflächenunterhaltung als eine Inhouseleistung profitabler ist als ein externer Leistungsbezug, wobei die Kommune die Gewährleistungsverantwortung für den Zustand der Grünflächen trägt.

Beispiel B2: Kann eine Inwettbewerbsetzung zur Profitabilität der „Hausdruckerei“ beitragen ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die Hausdruckerei kann zwar bei unproblematischen Druckerzeugnissen mit dem Markt verglichen werden. Eine vollständige Vergabe ist jedoch kritisch. Fazit: Die Hausdruckerei sollte aus Datenschutzgründen nicht ohne weiteres in Wettbewerb gesetzt werden. Schließlich sollte der Koordinationsaspekt auf weitere Optimierungsmöglichkeiten hin überprüft werden.

Beispiel C: Prüfung kooperativer Leistungsproduktion

Beispiel C1: Kann eine Kooperation zur Innovationsfähigkeit bzw. zu einer besseren Reputation der „Grünflächenunterhaltung“ beitragen, ohne dass der politische Nutzen und die kompetitive Effizienz einer Inwettbewerbsetzung negiert wird? These: Die Grünflächenunterhaltung könnte bei der Pflege ihres Bestands mit Partnerstädten kooperieren und bei der Planung interessierte und engagierte Bürger beteiligen. Fazit: Der interkommunale Austausch von landschaftsgärtnerischen Konzepten ist öffentlichkeitswirksam und ist von positivem politischen Nutzen.

Beispiel C2: Kann eine Kooperation zur Innovationsfähigkeit bzw. einer besseren Reputation der „Hausdruckerei“ beitragen, ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die Hausdruckerei könnte in eine langfristige Kooperation mit einem zuverlässigen Marktanbieter treten. Fazit: Die Hausdruckerei könnte in Wettbewerb zu wenigen, vertrauenswürdigen Kooperationspartnern treten, die vertraglich an gewisse Schweigepflichten gebunden werden (cooptition).

Der Governanceansatz ist vielversprechend, wenn er nicht nur Gegenreaktion auf neoliberale Reformansätze sein will, sondern versucht, einen gleichberechtigten Perspektivenmix aller drei Koordinationsformen zu bewerkstelligen. Dies bedingt, dass die Gegensätze und Gemeinsamkeiten, Vor- und Nachteile, Zielsetzungen, Zielkriterien, Handlungsprinzipien sowie Wechselwirkungen zwischen diesen Koordinationsformen ausgelotet und transparent gemacht werden.

7 Marketization – ein Lösungsansatz für das Problem der optimalen Koordination von Inhouseleistungen?

In der Marketization ist ein wichtiger Ansatz zur Feststellung der optimalen Leistungstiefe öffentlicher Leistungsproduktion zu sehen, da hierdurch die Wirtschaftlichkeitsvorteile der Inhouseproduktion gegenüber der externen Vergabe systematisch überprüft werden können. Des Weiteren führt eine Inwettbewerbsetzung zu Wettbewerbsdruck, der schließlich zur Optimierung der Inhouseproduktion beitragen kann. Dennoch, für Inhouseleistungen vermag möglicherweise erst der Koordinationsmix von Inwettbewerbsetzung, Netzwerkbildung und gewährleistendem Staat den (pareto-optimalen) Nutzen für den Bürger bringen. Insofern ist Marketization für sich allein gesehen nicht das beste Arrangement zur Optimierung öffentlicher Inhouseleistungen. Es ist plausibel, dass Wettbewerb ein sehr wichtiges Element bei der Optimierung von Inhousebetrieben im öffentlichen Sektor darstellt. Die Inwettbewerbsetzung eines öffentlichen Inhousebetriebes kann aber nur eines von mehreren möglichen institutionellen Arrangements sein, die im Zuge einer Governanceanalyse zur Optimierung des Nutzwertes öffentlicher Leistungsproduktion herangezogen werden können.

8 Literatur

- Andersen, Christoph/Reichard, Christoph (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GöW) (Hrsg.): Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Berlin, S.13-41.
- 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.
- Bräunig, Dietmar (1994): Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen: Neues Management für Städte. 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: Economics 4(1937), S.386-405.
- Damkowski, Wulf/Rösener, Anke (2003): Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Schriftenreihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 18., Edition Sigma, Berlin.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2002): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 5. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart, S.199-251.
- EuGH (1999):Urteil vom 18.11.1999 (Teckal/Viano). Rechtssache C-107/98, EuZW 2000, 246 ff.
- EuGH (2005): Urteil vom 11.01.2005. Rechtssache C-26/03, BeckRS 2005, 7.
- Flynn, Norman (1990): Public Sector Management. Harvester Wheatsheaf.
- Fox, Alan (1974): Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations. Faber and Faber, London.

- Göhler, Gerhard/Kühn, Rainer (1999): Die Theorie politischer Institutionen. In: Edeling, Thomas /Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Westdeutscher Verlag, Opladen, S.17-42.
- Hille, Dietmar/Reichard, Christoph (Hrsg.) (2002): Konkurrieren statt Privatisieren: Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb. Kommunalwissenschaftliches Institut. Arbeitsheft 3. Potsdam.
- Küpper, Willi/Felsch, Anke (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Lütz, Susanne (2003): Governance in der politischen Ökonomie. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Paper 03/5, www.mpi-fg-koeln.mpg.de.
- Mühlenkamp, Holger (2004): "Public Private Partnership" ökonomisch analysiert – Eine Abhandlung aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. Speyerer Arbeitshefte Nr. 166.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik - Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Edition Sigma, Berlin.
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninvestitionen. Konzepte, Umsetzung, Wirkung in internationaler Perspektive. Edition Sigma, Berlin.
- Neus, Werner (2003): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht. 3. Aufl., Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- O'Looney, John A. (2000): Selecting Services for Outsourcing. In: Johnson, Robin A./Walzer, Norman (Hrsg.): Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition, Quorum Books, London, S.59-84.
- Reichard, Christoph (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: Wallerath, Maximilian (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Nomos Verlag Baden-Baden, S.13-35.
- Reichard, C. (2002): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos Verlag, Baden-Baden, S.585-603.
- Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik. Fink (UTB), München.
- Walsh, Kieron/Deakin, Nicholas/Smith, Paula/Spurgeon, Peter/Neil, Thomas (1997): Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services. Oxford Univ. Press., Oxford.
- Williamson, Oliver E. (1979): Transaction-Cost-Economics: The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics 22(1979), S.233-261.
- Winter, Christian (1998): Das Kontraktmanagement. Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf der Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene. Nomos Verlag, Baden-Baden.