

Das Konzept des Gewährleistungsstaates

Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW¹

I. Zum Begriff „Gewährleistungsstaat“

Der Begriff des Gewährleistungsstaates ist vor rund sechs bis acht Jahren in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt worden². Inzwischen ist der Begriff „Gewährleistungsstaat“ auch zunehmend im politischen Diskurs anzutreffen. So formuliert bspw. die Berliner SPD in einem Leitantrag für ihren Parteitag 2003: „Wir werden den Staat so umbauen, dass er vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat wird“.

Nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben sicher. Er gewährleistet, dass diese Aufgaben erledigt werden. Diese Gewährleistung umfasst nicht unbedingt, dass der Staat die Aufgaben selbst erfüllt. Die Erledigung der Aufgaben kann auch durch Private, also den Markt oder durch gemeinnützige Organisationen, also den Dritten Sektor, oder sogar durch die Bürger selbst erfolgen. Weitere Alternativen sind Mischformen, bei denen es zu Kooperationen des Staates mit Privaten, gemeinnützigen Organisationen oder Gruppen von Bürgern kommt. Wesentliches Kriterium zur Entscheidung, in welcher Form die Aufgaben zu erfüllen sind, ist die Effizienz. Dabei sind die verschiedenen (privaten und öffentlichen) Leistungsangebote prinzipiell als gleichberechtigt anzusehen.

Der Begriff des Gewährleistungsstaates ist nicht gerade handlich. Eine starke Analogie zum Begriff der „Garantie“ kann zu Erwartungen an den Gewährleistungsstaat führen, die dieser gar nicht erfüllen kann. Juristisch betrachtet geht ein Garantievertrag über eine reine Gewährleistungspflicht (§434 BGB) hinaus, da für das Vorhandensein bestimmter Eigenschaften oder eines bestimmten Erfolges eingestanden werden muss. Die Unhandlichkeit des Begriffs zeigt sich bei der Übersetzung ins Englische. Die Bertelsmann-Stiftung spricht vom „Guarantor State“, wobei „guarantee“ sowohl die Gewährleistung wie auch die Garantie bezeichnet. Es zeigt sich, dass die Begriffsbildung noch keinesfalls abgeschlossen ist.

II. Verantwortungsstufung und –teilung sowie Aufgabentypen

Aus der Staatstheorie stammt das Konzept der Verantwortungsstufung und –teilung³. Während im Leistungsstaat staatliche Verantwortung undifferenziert diskutiert wurde,

¹ Der Autor dankt Herrn Christian Humborg herzlich für die Unterstützung bei der Umwandlung des Vortrages in die vorliegende Textversion.

² Vgl. z.B. Reichard, C., Umdenken im Rathaus, Berlin 1994; Mastronardi, Ph., K. Schedler, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern usw. 1998.; Schuppert, G.F., Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2000, S. 933ff.; Schedler, K., Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. 2. Aufl. Bern usw. 1996.

³ vgl. zusammenfassend, Schuppert 2000, aaO, S. 400ff., ferner z.B. Hoffmann-Riem, W., Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung. In: DÖV 1997, S. 433ff.; Pitschas, R., Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. München 1990; Schmidt-Aßmann, E., Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: VVDStRL 34, 1976, S. 232ff.; Schuppert, G.F., Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen. In: Die Verwaltung 1998, S. 415-447; Schuppert, G. F. (Hg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Verantwortungsteilung als

wird nun zwischen der Gewährleistungsverantwortung, der Finanzierungsverantwortung und der Vollzugsverantwortung unterschieden. Bei der Gewährleistungsverantwortung stellt der Staat sicher, dass Leistungen zu politisch bestimmten Standards erbracht werden. Diese Gewährleistung umfasst nicht unbedingt auch die Verantwortung für den Vollzug. Die Vollzugsverantwortung trägt die Institution, die tatsächlich die Leistung selbst produziert, gegenüber dem Abnehmer der Leistung, im Falle der Kommunen bspw. der Bürgerschaft. Als weitere Verantwortungskategorie ist die Finanzierungsverantwortung zu unterscheiden. Trägt der Staat die Finanzierungsverantwortung für eine Leistung, bedeutet dies nicht notwendig, dass er diese Leistung selbst erstellt, aber, dass er diese Leistung finanziert. Vielfach übernimmt der Staat im Rahmen der Public Private Partnership die Finanzierungsverantwortung, während Private für die eigentliche Leistungserstellung verantwortlich sind.

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugs- verantwortung	Finanzierungs- verantwortung
staatliche Kernaufgabe	Verantwortung beim Staat		
staatliche Gewährleistungsaufg.	Verantwortung beim Staat	Verantwortung bei Staat oder bei Privaten	
private Kernaufgabe	Verantwortung bei Privaten		

Abb. 1 Zusammenhang von Aufgabentypen und Verantwortungskategorien

Für eine vierte Verantwortungskategorie – nämlich die Auffangverantwortung – plädiert Schuppert⁴. Damit wird die Verantwortung einer staatlichen Institution bezeichnet, im Falle einer Einstellung der Leistungserbringung durch Dritte, seien dies Private oder gemeinnützige Organisationen, die Leistung wieder selbst zu erstellen, also einzuspringen. Hoffmann-Riem spricht daher auch⁵ von der Einspringverantwortung. Die Diskussion, inwieweit Kommunen durch gegenseitige Unterstützungszusagen Risiken minimieren können und damit der Auffangverantwortung gerecht werden können, hat gerade erst begonnen.

Die solchermaßen differenzierten Verantwortungskategorien können verschiedenen Aufgabentypen zugeordnet werden (s. Abb. 1). Grundsätzlich werden drei Aufgabentypen unterschieden: staatliche Kernaufgaben, staatliche Gewährleistungsaufgaben und private Kernaufgaben. Der erste Typ ergibt sich aus der Überlegung, dass bestimmte Aufgaben für das Überleben eines Gemeinwesens eine solche strategische Relevanz besitzen, dass sie durch den Staat selbst zu erfüllen sind, da der Staat nicht das Risiko einer Mißerfüllung eingehen kann. Bei den staatlichen Kernaufgaben verbleiben demzufolge Gewährleistungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung beim Staat. Den staatlichen Kernaufgaben stehen die privaten Kernaufgaben gegenüber, die den überwiegenden Teil aller erbrachten Leistungen in einer Gesellschaft ausmachen. Dies sind die Aufgaben, für die keinerlei staatliche Verantwortung besteht. Bei den privaten Kernaufgaben liegen entsprechend Gewährleistungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung bei Privaten. Der im Konzept des Gewährleistungsstaates interessanteste Aufgabentyp sind die Gewährleistungsaufgaben. Sie sind „zwischen“ staatlichen Kernaufgaben

Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden 1999.

⁴ vgl. Schuppert 2000, aaO, S. 407f.

⁵ vgl. Hoffmann-Riem, W., aaO.

und privaten Aufgaben anzusiedeln. Wie der Begriff der Gewährleistungsaufgaben bereits andeutet, liegt die Gewährleistungsverantwortung beim Staat, da es sich um Leistungen im öffentlichen Interesse handelt. Die Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung wird jedoch fallweise dem Staat oder den Privaten zugeordnet. Die genaue Prüfung des Einzelfalls, ob Staat oder Private der jeweiligen Verantwortung effizienter gerecht werden, ist nur schwierig zu operationalisieren. Hierzu besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

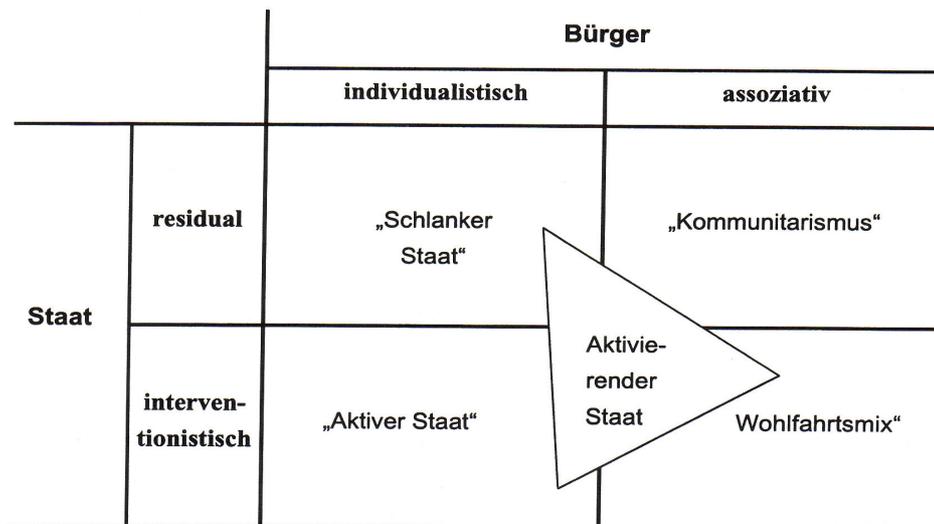
III. Ideologisch-normative Einordnung des Gewährleistungsstaates

Das traditionelle Staatsverständnis in Deutschland ist in den 60er und 70er Jahren durch den Begriff des Wohlfahrtsstaates geprägt worden. Sein Gegenstück fand der Wohlfahrtsstaat im durch Thatcherism und Reagonomics geprägten neoliberalen Minimalstaat. Im „Kampf der Ideologien“ ist das Konzept des Gewährleistungsstaates als eher neutral einzuordnen. Ist die staatliche Gewährleistungsverantwortung im Fokus der Analyse, ist der Gewährleistungsstaat eher wohlfahrtsstaatlichen Positionen zuzuordnen. Wird allerdings die staatliche Leistungserstellung betrachtet, befindet sich der Gewährleistungsstaat eher in der Nähe des neoliberalen Minimalstaates. Vor diesem Hintergrund ist es strittig, wie das Konzept des Gewährleistungsstaates ordnungspolitisch einzuordnen ist. Durch die einzelfallbezogene Entscheidung bei einer Vielzahl der Aufgaben ist das Konzept sicherlich normativ weniger aufgeladen. Allerdings führt die Einführung privater Elemente bei der Leistungserstellung, bspw. in Public Private Partnerships, vielfach mittelbar zur materiellen Privatisierung. Es ist daher noch nicht abschließend geklärt, ob das Konzept des Gewährleistungsstaates eine weiterführende Synthese aus Wohlfahrtsstaat und neoliberalen Staat darstellt.

III. Gewährleistungsstaat und Aktivierender Staat

Der Begriff des „Aktivierenden Staates“ wurde durch die rot-grüne Bundesregierung nach dem Regierungswechsel 1998 besetzt⁶. Damit wurde der Versuch unternommen, das seit 1982 von der konservativ-liberalen Koalition verwendete Leitbild des „Schlanken Staates“ zu adjustieren und fortzuentwickeln. Im Rahmen dieses neoliberalen Leitbildes ist es zwischen 1982 und 1998 zu Deregulierungen, Privatisierungen und sukzessiven Einschnitten in der Sozialpolitik gekommen. Strukturelle Eingriffe und systematische Aufgabenanalysen blieben jedoch aus, so dass der „Schlanke Staat“ eher auf Privatisierung als auf Modernisierung ausgerichtet war.

⁶ vgl. BMI, Moderner Staat – moderne Verwaltung. Berlin 1999.



© Lamping/Schridde/Plab/Blanke 2001

Abb. 2: Einordnung des „Aktivierenden Staates“

Die Begriffsbildung des „Aktivierenden Staates“ greift den in Großbritannien geprägten Gedanken des „Enabling State“ auf⁷. „Enabling State“ wird auch als „Ermöglichender Staat“ übersetzt. Insofern geht der Begriff des „Aktivierenden Staates“ noch weiter. Er greift verschiedene Traditionen auf, darunter auch den des „Schlanken Staates“. Aber der „Aktivierende Staat“ bezieht auch Elemente des Gemeinschaftsdenkens des Kommunitarismus, der Verantwortung des Dritten Sektors im Rahmen der „Neuen Subsidiarität“ und des „Aktiven Staats“, wonach der Staat Gestaltungs- und Steuerungsfunktionen besitzt, ein. Mit dem „Aktivierenden Staat“ wird eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern angestrebt. Damit besteht zwischen „Aktivierendem Staat“ und „Gewährleistungsstaat“ kein Widerspruch.

IV. Gewährleistungsstaat und Regulierung

Durch die wachsende Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in vormals staatlich dominierte Prozesse ergibt sich die Frage nach der Regulierung solcher Aktivitäten. Regulierung bezeichnet staatliche Interventionen, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über die allgemein für alle geltenden Spielregeln hinaus einschränken. Zum einen zielt Regulierung auf die Sicherstellung bestimmter Standards, wie z.B. im Abgas- oder Lebensmittelbereich, die dem Schutz des Bürgers dienen. Eine Regulierung durch den Staat wird hier als effizienter angesehen als daß man dem Bürger ein „trial and error“-Verfahren, bspw. bei Medikamenten, zuzumutet. Zum anderen zielt Regulierung auf den Schutz des Bürgers vor überhöhten Preisen durch Monopole. Durch die Liberalisierung der 80er und 90er Jahre in den Sektoren Energie, Transport, Wasser, Abwasser,

⁷ vgl. dazu i.e. Blanke, B, von Bandemer, St., Der „aktivierende Staat“ – Umriß eines Konzepts. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1999; Lamping, W. u.a., Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Papier der FES, Bonn 2002; Reichard, C., Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“. In: Verwaltung und Fortbildung 1999, S. 117-130.

Telekommunikation und Post sind vielfach Unternehmen entstanden, von denen potentiell die Gefahr monopolistischer Preissetzung und wettbewerbsfeindlicher Praktiken ausgeht.

Allgemein wird zwischen der positiven und der normativen Theorie der Regulierung unterschieden. Während die normative Theorie der Regulierung sich mit der Frage befasst, ob und gegebenenfalls wie reguliert werden sollte, untersucht die positive Theorie der Regulierung empirisch die Triebkräfte und Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen⁸. Nach der positiven Theorie der Regulierung hängt der Erfolg der Regulierung vor allem von der institutionellen Gestaltung des Regulierers ab⁹. Dabei ergibt sich aus staatstheoretischer Perspektive das Dilemma, dass der Regulierer zwar politisch möglichst unabhängig sein sollte, aber dass damit zugleich die demokratische Legitimation dieser öffentlichen Instanz gefährdet ist. Je größer die Entscheidungskompetenz und der Ermessensspielraum eines Regulierers sind, desto größer wird das Legitimationsproblem.¹⁰

Bislang ist noch nicht hinlänglich geklärt, wie lokal oder regional begrenzte Dienste, die im Sinne des Gewährleistungsmodells plural erbracht werden, zu regulieren sind. Eine nationale Standardsetzung und Regulierung beraubt die kommunale Demokratie ihres Gestaltungsspielraums. Ein Beispiel hierfür ist der Energiesektor, in dem die wegen der höheren Ausschöpfung der Primärenergie umweltfreundlichere Kraft-Wärme-Kopplung marktlich verdrängt wird, da die nationalen Regulierungsstandards diese Energieversorgungsform behindern. Eine rein kommunale Regulierung ist hingegen institutionenökonomisch ineffizient, fördert Insellösungen und behindert Wettbewerb. Eine Lösung könnte hier die Zuordnung der generellen Regulierung zur nationalen oder sogar europäischen Ebene sein, während die konkrete Standardsetzung kommunal erfolgen kann.

Regulierung ist kein Plädoyer für mehr Bürokratie, sondern soll eine wirksame Steuerung und Überwachung des Leistungsprozesses im Hinblick auf definierte Standards ermöglichen. So kommt es zur zunächst paradox erscheinenden Situation, dass ein Gewährleistungsstaat, der mehr und mehr Aufgaben auslagert und nicht mehr selbst erstellt, ein wachsendes Maß an Regulierung benötigt. Daher ist der Gewährleistungsstaat auch ein regulierender Staat¹¹. Es macht mithin wenig Sinn, im Zusammenhang mit dem Gewährleistungsstaat auch nach verstärkter Deregulierung zu rufen. Eher ist „Re-Regulierung“ angesagt. Vorrangiges Mittel staatlicher Steuerung im regulierenden Staat bleibt das Recht, allerdings nicht allein in Form von Gesetzen, sondern ergänzt durch freiwillige Vereinbarungen, Ausschreibungsverfahren oder Entscheidungen von Regulierungsinstanzen. Erfahrungen zeigen, daß solche Rechtsformen Detailfragen effizienter regeln können als das eine staatliche Bürokratie zu leisten in der Lage ist.

VI. Das Auftraggeber-/Auftragnehmermodell

⁸ Borrmann, Jörg und Jörg Finsinger: Markt und Regulierung, München 1999.

⁹ Müller, Jürgen und Ingo Vogelsang: Ist eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung durch Anwendung des Instrumentariums der amerikanischen „Public Utility Regulation“ möglich?, in: Charles Beat Blankart und Monika Faber (Hg.), Regulierung öffentlicher Unternehmen, Königstein/Ts. 1982, S. 147-160.

¹⁰ Grande, Edgar: Vom produzierenden zum regulierenden Staat – Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung, in: Klaus König und Angelika Benz (Hg.), Privatisierung und staatliche Regulierung – Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden 1997, S. 576–591.

¹¹ Edgar Grande, a.a.O.

Die konkrete organisatorische Umsetzung des Konzeptes des Gewährleistungsstaates findet sich im Auftraggeber-/Auftragnehmermodell, das in Großbritannien auch als Contractor-Provider-Split bezeichnet wird. Die organisatorische Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer leitet sich aus der Prinzipal-Agent-Theorie ab. Der Auftraggeber oder Prinzipal überträgt zur Realisierung seiner Interessen bestimmte Aufgaben auf der Basis eines Vertrages an den Auftragnehmer oder Agenten, der sowohl eine staatliche Organisationseinheit wie auch eine private Unternehmung oder eine NPO sein kann. Der Vorteil des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells besteht darin, dass der Auftraggeber die speziellen Fähigkeiten und Leistungsvorteile des Auftragnehmers nutzen kann. Allerdings muss er den Vertrag in einer Weise gestalten, dass der Auftragnehmer die vereinbarte Leistung tatsächlich zu den verabredeten Bedingungen erbringt. Der Auftraggeber tauscht mögliche Effizienzgewinne durch Spezialisierung gegen das Risiko eines potentiellen „Auftragnehmerbetrugs“. Dieses Risiko zeigt sich in Form von „hidden information“ und „hidden action“. Verfügt der Auftragnehmer bereits vor Vertragsabschluss über Informationen, über die der Auftraggeber nicht verfügt, besitzt er „hidden information“, die er bei der Vertragsgestaltung nutzen kann. „Hidden action“ beschreibt opportunistisches Verhalten des Auftragnehmers nach Vertragsabschluss, das dem Auftraggeber verborgen bleibt. Eine effiziente Anreizgestaltung kann z.B. in der Ergebnisbeteiligung des Auftragnehmers bestehen.

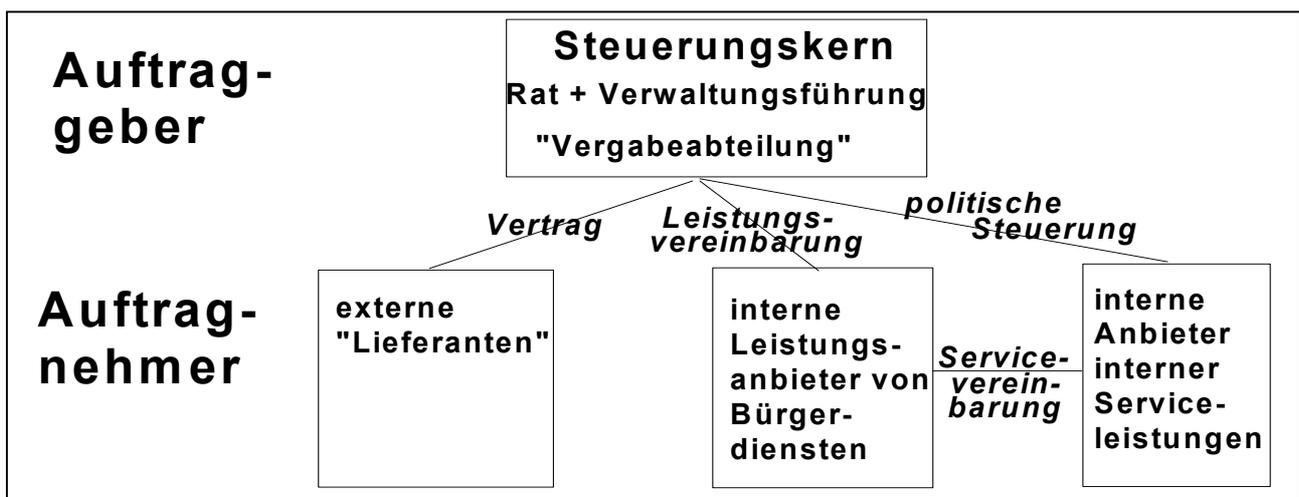


Abb. 3: Auftraggeber/Auftragnehmer-Modell

Bei der Übertragung des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells auf die Kommunen übernimmt die politisch-administrative Führung, die auch als Steuerungskern bezeichnet werden kann, die Rolle des Auftraggebers. Sie führt die Auftragsvergabe durch, zum einen an kommunaleigene Auftragnehmer, wie z.B. Ämter, Abteilungen, eigene Betriebe, Rechenzentren oder Personaldienstleister, zum anderen an andere öffentliche Einrichtungen (andere Kommunen oder staatliche Behörden), aber auch an freie Träger und private Auftragnehmer, wie z.B. an die AWO im Sozialbereich oder an Connex im Nahverkehr.

VII. Wertschöpfungsketten und Leistungstiefenanalyse

Es macht wenig Sinn, die Entscheidung über „Make or Buy“ im Hinblick auf eine gesamte öffentliche Leistung zu treffen. Vielmehr ist eine differenzierte Analyse erforderlich. Ausgangspunkt ist die gesamte Wertschöpfungskette eines Produktes. Diese Wertschöpfungskette umfasst die Zielsetzung und Planung, die Finanzierung, die Produktion, die Distribution und schließlich die Kontrolle und Evaluation¹². Im Bereich der Infrastruktur wird allgemein die Wertschöpfungskette in Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb aufgegliedert. Am Ende der Wertschöpfungskette erhält der Bürger eine bestimmte Leistung. Dieser Wertschöpfungsprozess kann in einzelne Glieder zerlegt werden und bei jedem einzelnen Glied ist separat die Frage zu prüfen, ob es durch den Staat bzw. durch die Kommune oder durch Private oder freie Träger erbracht werden soll. Es kann durchaus sein, daß die Planung der Infrastruktur und die laufende Produktion nach aussen vergeben werden, während die Leistungsdistribution durch eine öffentliche Einrichtung erfolgt. Zur Beantwortung einer solchen „make or buy“-Frage sind neben den reinen Produktionskosten die Transaktionskosten (Kosten der Planung, Steuerung, Koordination und Kontrolle des Leistungsvertrages) entscheidend. Wenn also eine Kommune für die Fremderstellung einer Leistung einen solchen Aufwand für Transaktionen betreiben muss, dass die möglicherweise effizientere Produktion durch Private überkompensiert wird, ist die Eigenerstellung der Fremderstellung vorzuziehen. Die Höhe der Transaktionskosten läßt sich anhand der Spezifität (besondere Zweckwidmung von Ressourcen) und der strategischen Relevanz der betreffenden Leistung beurteilen. Die Entscheidung für Eigen- und Fremderstellung bei einem bestimmten Kettenglied in der Wertschöpfungskette ist im übrigen keine reine Entweder-Oder-Entscheidung, da verschiedene Zwischenstufen denkbar sind (z.B. Rahmenverträge oder Joint Ventures). Daher ergibt sich die optimale Leistungstiefe als diejenige Menge von Gliedern einer Wertschöpfungskette, die zur Eigenleistung vorgesehen werden, weil bei ihnen die Summe der Produktions- und Transaktionskosten am geringsten ist.

VIII. Institutional Choice

Aus der Verknüpfung des Wertschöpfungskettenansatzes mit dem Gedanken der optimalen Leistungstiefe ergeben sich institutionelle Arrangements, innerhalb derer sowohl die hierarchische („make“) als auch die marktliche („buy“) Koordination anzutreffen sind. Die Entscheidung für ein konkretes institutionelles Arrangement geschieht im Rahmen des *Institutional Choice*¹³. Welches Verhältnis haben öffentliche Hand, freie Träger, Private und Netzwerke dabei? Welche Rolle spielen Wettbewerb und Kooperation in solchen Arrangements?

Wettbewerb muss sich nicht nur zwischen Privaten abspielen. Gerade auch im Verhältnis public-public oder public-private kann es zu Wettbewerb kommen. In Großbritannien werden ein Großteil der Leistungen auf kommunaler Ebene seit etwa 15 Jahren ausgeschrieben. Das Erstaunliche ist, dass Private durchschnittlich nur 20% - 30% der Leistungen „gewinnen“, da sie im public-private Wettbewerb den Kommunen unterliegen. Beispiel für den Wettbewerb zwischen Öffentlichen und Privaten sind der ÖPNV oder der Entsorgungssektor, wo Private und Öffentliche bei Ausschreibungen miteinander konkurrieren. Public-public Wettbewerb zeigt sich im

¹² vgl. i.e. Naschold, F. u.a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin 1996.

¹³ Reichard, C., Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: D. Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden 1998, S. 121-153.

Benchmarking verschiedener Kommunen und bestimmter Leistungsträger von Kommunen untereinander.

Kooperation zwischen Öffentlichen und Privaten wird durch das Schlagwort „PPP“ (Public Private Partnership) beschrieben, indem es bspw. im Infrastruktursektor zur intensiven längeren Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Hand kommt. Als Public-public Kooperation wird hingegen die Verwaltungszusammenarbeit bezeichnet, entweder zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen, z.B. von Kreis und Gemeinde, oder von verschiedenen Kommunalverwaltungen, wie bei der interkommunalen Zusammenarbeit. Zweckverbände als Form freiwilliger Kooperation verschiedener Kommunen besitzen eine lange Tradition in Deutschland.

Aus dem Blickwinkel des Gewährleistungsstaates kommt es auf diese Weise zu vielfachen Mischformen von Wettbewerb und Kooperation von Public und Private Sector. Dieses Phänomen wird durch den neu-kreierten Kunstbegriff „Coopetition“ beschrieben. Organisationstheoretisch ist dieses Phänomen bspw. im Verhältnis von Zulieferern und Herstellern in der Automobilindustrie bekannt, die gemeinsam neue Produkte entwickeln, während sie sich in einem harten Kostenwettbewerb befinden. Diese institutionelle Verschränkung von Wettbewerb, Kooperation und Coopetition wird in der Literatur auch als Netzwerk bezeichnet¹⁴.

IX. Kommunale Leistungsnetzwerke

Gerade auf kommunaler Ebene sind heute in vielen Bereichen, vor allem im Sozial- und im Infrastrukturbereich, bereits komplexe Leistungsnetzwerke anzutreffen. Vom weiter oben erwähnten Steuerungskern einer Kommune wachsen zahlreiche mehrstufige Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisse „spinnenartig“ nach aussen. Die „Ränder“ des Netzes sind an den Bürgern der Kommune festzumachen, denn dort findet die eigentliche Leistung der Kommune gegenüber dem Bürger statt.

¹⁴ vgl.z.B. Sydow, J., A. Windeler (Hrsg.), Management interorganisationaler Beziehungen. Opladen 1994.

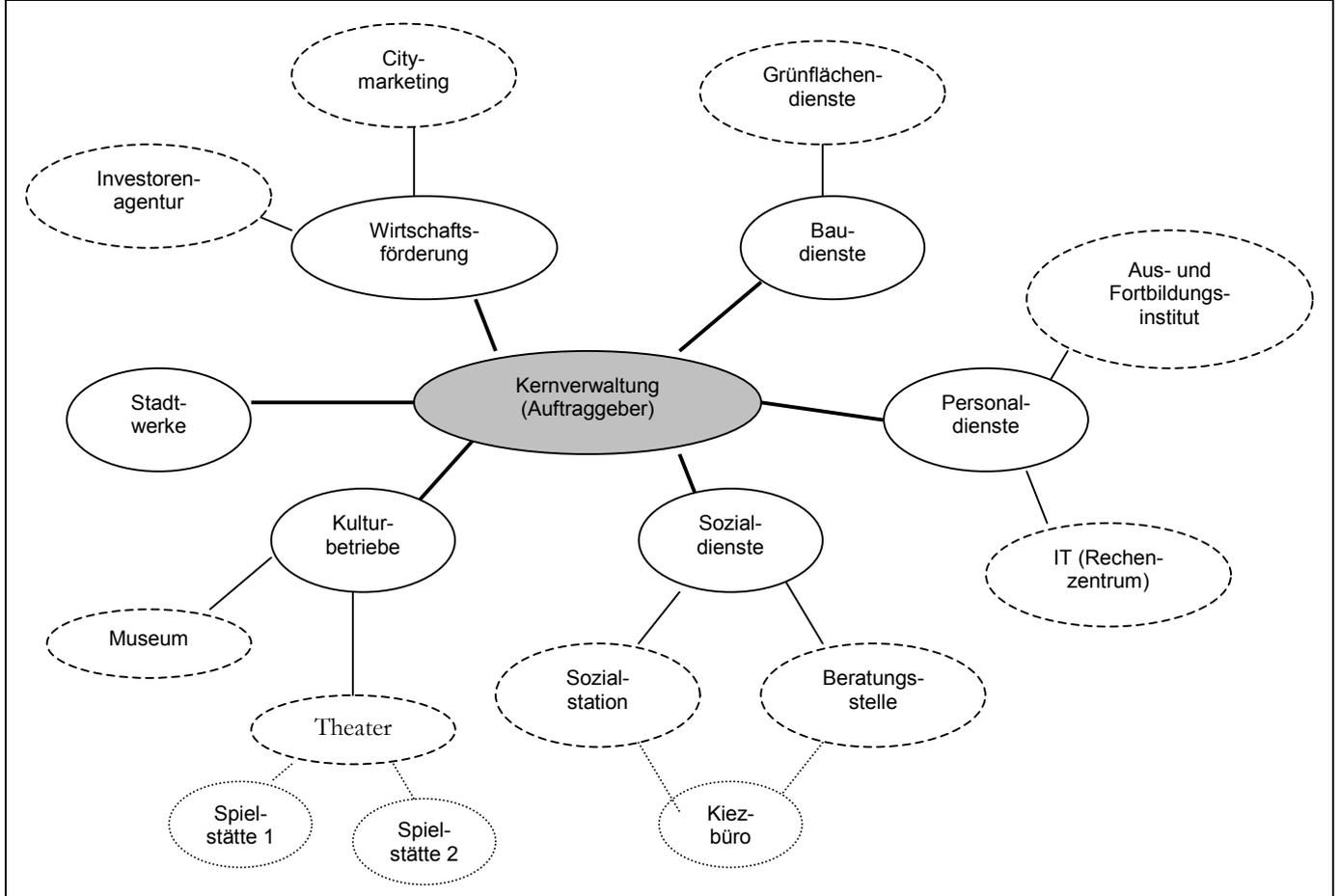


Abb. 4 Beispiel einer „Netzwerk-Kommune“

Die „gewährleistende Kommune“ wird zum Netzwerk-Koordinator. Oft reicht das Engagement der Kommune nicht über Initiierung, Planung, Steuerung und Kontrolle von lokalen Netzwerken hinaus. In anderen Fällen kommen Finanzierung und teilweise auch Eigenproduktion hinzu. Damit sind von einer Kommune als Netzwerkkoordinator ganz andere – und wechselnde - Kompetenzen verlangt, als dies bei der klassischen hierarchischen Steuerung durch Recht der Fall war. Wachsende Bedeutung erhalten gerade im Steuerungskern der Kommunen Kompetenzen wie Motivation, Führung, Moderation, Mediation, Regulierung und Kommunikation. Die zunehmenden eGovernment-Aktivitäten wirken im übrigen als Verstärker kommunaler Leistungsnetze, da durch die informationstechnische Entwicklung räumliche Grenzen an Bedeutung verlieren. Teilweise können sogar nicht mehr zeitgemäße institutionelle Arrangements obsolet werden.

X. Fazit

Das Konzept des Gewährleistungsstaates ist ein pragmatischer Ansatz, der die zwingende Eigenerstellung öffentlicher Dienstleistungen infrage stellt. Im Rahmen des Konzeptes wird durch geeignete institutionelle Arrangements sichergestellt, dass politisch gewollte Leistungen zu definierten Standards erbracht werden. Beim Staat verbleibt die Gewährleistungsverantwortung für diese Aufgaben. Die Wertschöpfungsketten öffentlicher Leistungen werden zerlegt und für jedes Kettenglied wird die optimale Leistungstiefe ermittelt. Durch die Wahl zwischen Wettbewerb, Kooperation und Coopetition wird die Leistungserstellung optimiert. Dies kann jeweils im Verhältnis private/private, public/private und public/public geschehen. Bei Ausschreibungen und Vergaben im Rahmen des Auftraggeber/Auftragnehmer-Modells ist durch Regulierung und Vertragsgestaltung

zu gewährleisten, dass der Auftragnehmer durch opportunistisches Verhalten nicht den Auftraggeber schädigt. Stehen allerdings private und public im Auftragnehmer-Wettbewerb, ist bei der öffentlichen Hand als Auftraggeber eine faire und effiziente Vergabe und Regulierung sicherzustellen. Zugleich ist für gleichartige und faire Wettbewerbsspielregeln bei öffentlichen und privaten Anbietern von Leistungen zu sorgen. Der staatliche Steuerungskern bildet den zentralen Auftraggeber, der „die Spinne im Leistungsnetzwerk“ darstellt. Die hybride Steuerung in Leistungsnetzwerken löst die traditionelle Frontenbildung zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung ab. Damit steigen die Anforderungen an den Steuerungskern, der sich nicht mehr auf die klassischen „harten“ Steuerungsinstrumente Geld (bei der marktlichen Steuerung) und Recht (bei der hierarchischen Steuerung) verlassen kann. Diese Anforderungen gehen weit über das hinaus, was in den 90er Jahren unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ diskutiert wurde. Die Öffnung der Debatte spiegelt sich innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaft in der Fokusverschiebung vom „New Public Management“ zur „Public Governance“ wieder¹⁵.

¹⁵ vgl. Reichard, C., Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, D., R. Schauer, C. Reichard (Hrsg.), Public und Nonprofit Management. Linz-Hamburg 2002, S. 24-42.