

# Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung - Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht

In: K. König, N. Füchtner (Hrsg.): "Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund". Speyerer Forschungsbericht 183; Speyer 1998, S. 305-326.

von Prof. Dr. Christoph Reichard, Berlin

## 1. Das Thema Wettbewerb im aktuellen "New Public Management"-Diskurs

Die Stärkung von Markt und Wettbewerb ist ein zentrales Anliegen im Prozeß der seit etwa 15 Jahren weltweit stattfindenden Verwaltungsmodernisierung im Sinne von "New Public Management" (NPM). Die Einführung von Wettbewerbselementen ist neben Ansätzen der Reorganisation, des Finanz-/Kostenmanagements, der Personalentwicklung, der Kunden- und Qualitätsorientierung sowie der Privatisierung ein wichtiger Baustein von NPM, wie zahlreiche empirische Studien zeigen (vgl. bspw. Naschold 1995, OECD 1997). Gerade dieses NPM-Element ist durch Argumente aus dem Bereich der - insbesondere im angelsächsischen Kulturraum präsenten - Public Choice-Theorie geprägt und gefördert worden, wonach dem Bürger hinreichende Wahlmöglichkeiten bei der Nutzung öffentlicher Güter und Leistungen eingeräumt werden sollten.

In zahlreichen Staaten haben sich vor diesem Hintergrund verschiedene Spielarten von Marktöffnung und Wettbewerbsstärkung herausgebildet. International besonders bekannt geworden ist zweifellos das britische "CCT", das *compulsory competitive tendering*", das von der konservativen Regierung in den 80er-Jahren in weiten Bereichen der (Kommunal-) Verwaltung eingeführt worden ist und öffentliche Einrichtungen zur schrittweisen Ausschreibung ihrer Leistungen verpflichtet. Ähnliche Formen von Wettbewerbsausschreibungen gibt es indes z.B. auch in den USA, in den nordischen Staaten oder in Australien oder Neuseeland. Neben solchen Varianten von "Contracting-Out" haben sich gelegentlich auch Ansätze zum "Contracting-In" bzw. zum "Insourcing", d.h. zur Beteiligung öffentlicher Einrichtungen am privatwirtschaftlichen Marktprozeß, sowie zahlreiche Varianten verwaltungsinternen (Quasi-) Wettbewerbs herausgebildet.

In den meisten öffentlichen Einrichtungen, die mit Formen der Markt- und Wettbewerbsstärkung experimentieren, hat sich eine neuartige Vorstellung von staatlicher Leistungserbringung entwickelt: das *Modell der "Gewährleistungsverwaltung"* (vgl. z.B. Reichard 1994). Eine Verwaltungseinrichtung - zumal auf kommunaler Ebene - soll in erster Linie sicherstellen, daß die politisch gewollten und auch finanzierbaren Leistungen zu verbindlichen Kosten- und Qualitätsstandards an die Bürger erbracht werden. Der Vollzug dieser gewährleisteten Leistungen kann entweder durch eigene Organisationseinheiten oder durch externe - staatliche wie auch nicht-staatliche Anbieter - erfolgen und folgt im wesentlichen Effizienz- und Qualitätsabwägungen. Aus dieser Vorstellung resultiert folgende Grundstruktur des administrativen "Gewährleistungsmodells":

- Politik, Verwaltungsführung und eine kleine "Vergabeabteilung" formieren den "Auftraggeberbereich"
- verwaltungsinterne Anbieter von Bürgerdiensten und von internen Serviceleistungen konkurrieren gemeinsam mit externen (anderen öffentlichen,

privat-kommerziellen, privat-gemeinnützigen) Anbietern als potentielle *Auftragnehmer* um Leistungsaufträge, die ihnen auf der Basis entsprechender politischer Entscheidungen vom "Auftraggeber" erteilt werden.

Dieses Organisationsmodell erleichtert durch die Trennung von "Provider" und "Contractor" Ansätze zur Wettbewerbsstärkung. Es empfiehlt sich, dieses Modell zumindest gedanklich auch der deutschen Debatte zur wettbewerbsorientierten Restrukturierung öffentlicher Einrichtungen zugrunde zu legen.

*Diskussionsstand in der Bundesrepublik Deutschland:* Markt- und Wettbewerbsstärkung hat in der konzeptionellen Diskussion um Verwaltungsmodernisierung in Deutschland bisher nur einen randständigen Stellenwert. Es dominiert ganz augenfällig die Perspektive der *Binnenmodernisierung* ("Neues Steuerungsmodell"; vgl. z.B. Reichard 1994, 1997). Seit kurzem wandelt sich die Situation ein wenig - es wächst die Einsicht, daß vom Konzept "Wettbewerb" wertvolle Anreiz- und Effizienzimpulse ausgehen können, die im bisherigen verengten Reformansatz fehlen.

Es ist allerdings auch festzustellen, daß verschiedene Elemente von Wettbewerb in der deutschen Verwaltung entweder schon lange im Gebrauch sind oder zumindest in der aktuellen Reformphase verstärkt worden sind. Unter anderem ist auf folgendes hinzuweisen:

- Die deutsche Verwaltung kennt seit Alters her ein ausgebautes *Vergabewesen*, das mit dem Konstrukt der öffentlichen Ausschreibung zumindest im Bereich der traditionell als "marktfähig" angesehenen Leistungen Wettbewerbsimpulse bei privaten Anbietern setzt.
- Die deutsche (Kommunal-) Verwaltung vergibt traditionell einen maßgeblichen Teil ihrer Leistungen - vor allem im Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsbereich - an *nichtstaatliche Nonprofit-Organisationen* ("Dritter Sektor"), z.B. an Wohlfahrtsverbände. In diesen Aufgabenbereichen herrscht häufig ein Wettbewerb zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen (Bsp.: Kindertagesstätten). Der Wettbewerbsdruck im Kampf um Ressourcen hielt sich bislang angesichts des hochgehaltenen Subsidiaritätsprinzips in Grenzen, nimmt in jüngerer Zeit allerdings zu.
- In der deutschen Verwaltung grassiert seit einiger Zeit ein "*Umwandlungs- und Verselbständigungsfieber*": öffentliche Einrichtungen werden rechtlich verselbständigt, häufig in Richtung privatrechtlicher Formen (GmbH, AG). Hiervon gehen zumindest indirekt Wettbewerbsimpulse aus; nicht selten ist dies auch der erste Schritt zur Privatisierung.
- Seit einigen Jahren stellen sich immer mehr Verwaltungen, vor allem im Kommunalbereich, einem interadministrativen *Kosten-, Leistungs- und Qualitätsvergleich*. Die Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung haben diesen Prozeß nachhaltig gefördert; er wird neuerdings auch von der KGSt mit dem "IKO-Netz" unterstützt (vgl. Adamaschek 1997, Adamaschek/Banner 1997, Pröhl/Windau 1997).
- Seit Anfang der 90er-Jahre werden auch in Deutschland *Wettbewerbspreise* ausgelobt, um besonders leistungsfähige Verwaltungen zu identifizieren und

auszuzeichnen. Hier ist vor allem auf den seit 1992 stattfindenden und 1998 in vierter Folge durchgeführten Speyerer Qualitätswettbewerb hinzuweisen (vgl. Hill/Klages 1993).

Zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung hat sich bislang in Deutschland der Eindruck ergeben, daß Bundes- und Landesverwaltungen dem Thema "Wettbewerb" noch zurückhaltender gegenüberstehen als die Kommunalebene.

## 2. Funktionen und Formen von Wettbewerb im öffentlichen Sektor

Wettbewerb hat generell folgende *Funktionen* (vgl. bereits Kantzenbach 1967, S. 15ff.):

- Antriebs- oder Anreizfunktion (z.B. in Richtung von Produktivitäts-, Qualitäts- oder Innovationseffekten<sup>1</sup>)
- Steuerungsfunktion (z.B. Allokation von Ressourcen)
- Verteilung (z.B. von Einkommen auf Faktormärkten)

Die beobachtbaren Spielarten von Wettbewerb lassen sich folgenden drei *Grundtypen* von Wettbewerb zuordnen (vgl. Wegener 1997, S. 92):

*a) Marktlicher Wettbewerb:* Hier treten mehrere Anbieter und/oder mehrere Nachfrager auf, die durch Preisentscheidungen (und ggf. andere Präferenzäußerungen) versuchen, ihren individuellen Nutzen zu optimieren. Als Nachfrager sind im hier betrachteten Falle allerdings nicht die einzelnen Bürger als Nutzer öffentlicher Dienstleistungen anzusehen. Nachfrager sind vielmehr zunächst die gewährleistenden öffentlichen Einrichtungen, die stellvertretend für den Bürger - im Rahmen des ihnen vom Stimmbürger erteilten politischen Auftrags - die Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Leistungen determinieren. Eine Kommune gewährleistet im Sinne des oben beschriebenen Gewährleistungsmodells bestimmte Leistungen für ihre Bürger und beauftragt zu diesem Zwecke ihre eigenen Einheiten oder auch fremde Leistungsanbieter mit der Erbringung dieser Dienste. Sie - und nicht der Bürger - ist also Auftraggeber bzw. Nachfrager. Insofern greift die aus der Finanzwissenschaft bekannte Dichotomie von öffentlichen und privaten Gütern hier nicht; sie betrifft die Beziehung Produzent - Konsument (Bürger).

Konkurrierende Anbieter können sein:

- ausschließlich mehrere private Unternehmungen (Fall der klassischen öffentlichen Auftragsvergabe oder des "Contracting Out")
- ausschließlich oder überwiegend mehrere private Nonprofit-Organisationen (z.B. Wohlfahrtsverbände in den Sozial- oder Erziehungsdiensten)
- sowohl private Unternehmungen/Nonprofit-Organisationen wie auch öffentliche Einrichtungen
- ausschließlich öffentliche Einrichtungen

---

<sup>1</sup>1. Die KGSt spricht hier plastisch davon, daß Wettbewerb eine binnenstrukturell reformierte Verwaltung "unter Strom setze" (vgl. KGSt 1993, S. 22). Stahlberg (1997, S. 93) verweist auf umfangreiche Studien, die belegen, daß Produktion unter Wettbewerb - unabhängig davon, ob sie privat oder öffentlich ausgeführt würde - generell produktiver sei als ohne Wettbewerbsdruck. Er erwähnt Produktivitätsgewinne zwischen 5 und 25%.

Von "Markt" kann und soll im folgenden nur gesprochen werden, wenn Anbieter wie Nachfrager in der Lage sind, individuelle Präferenzen zu artikulieren. Dabei ist im Falle des öffentlichen Auftraggebers (=Nachfragers) zwischen der kollektiven politisch-administrativen Willensbildung (z.B. im Gemeinderat) und der davon abgeleiteten, aber separaten Präferenzbildung im Marktprozeß zu unterscheiden. Bei einer Reihe von öffentlichen Leistungen und in bestimmten Situationen wird es vorkommen, daß überhaupt kein Markt vorhanden ist, weil keine Anbieter verfügbar sind (z.B. aufgrund fehlender Nutzenanreize). Ansonsten wird man in der Regel mit sehr *unvollkommenen Märkten* und mit beschränktem Wettbewerb zu tun haben (monopolistische oder oligopolistische Verhältnisse dürften verbreitet sein). Marktunvollkommenheiten bestehen im öffentlichen Sektor sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite (Marktversagen, fehlendes Anbieterpotential, Informationsdefizite, mikropolitische Akteursverhalten usw.; vgl. i.e. Kettl 1993).

Der marktliche Wettbewerb um öffentliche Leistungen *zwischen mehreren privaten Anbietern* ist im Aufgabenfeld des klassischen Vergabewesens seit langem bekannt. In jüngerer Zeit ist das Leistungsspektrum beträchtlich erweitert worden. Unter dem Schlagwort "Outsourcing" oder "Contracting Out" sind zahlreiche bürgerbezogene Dienstleistungen oder auch verwaltungsinterne Serviceleistungen auf Private in zeitlich begrenzter Auftragsvergabe ausgelagert worden (was diesen Fall von der materiellen Privatisierung unterscheidet). Relativ neu ist der "gemischte Wettbewerb" *zwischen privaten und öffentlichen Leistungsanbietern* um öffentliche Dienstleistungen. Wird eine bislang ausschließlich verwaltungsintern erbrachte Dienstleistung dem Wettbewerb ausgesetzt, indem man öffentliche und private Anbieter zur Angebotsabgabe auffordert und dem jeweils "Besten" den Auftrag erteilt, so spricht man auch von *Market Testing*. Bei weiterbestehender Gewährleistung der betreffenden Aufgabe durch den Staat und angemessener Regulierung erscheint diese Wettbewerbsvariante als besonders wirksam (vgl. Naschold/Oppen 1997; vgl. zustimmend auch König/Beck 1997, S. 131).

Der letztgenannte Fall - Marktwettbewerb *zwischen mehreren öffentlichen Anbietern* - tritt bislang eher selten auf, zumindest nicht gegenüber einem öffentlichen Auftraggeber. Dieser Fall ist allerdings dann relevant, wenn als Nachfrager unmittelbar der einzelne Bürger ("Kunde") in Erscheinung tritt, der entweder im Wege des Substitutionswettbewerbs zwischen verschiedenen öffentlichen Energieanbietern oder bei Wegfall der heute noch weitgehend gesicherten öffentlichen Gebietsmonopole zwischen mehreren öffentlichen Leistungsanbietern wählen kann. Häufiger ist dieser Fall bei Kultur-, Freizeit- oder Sozialleistungen, wo sich dem Bürger ein breites Spektrum unterschiedlicher öffentlicher Leistungsangebote bietet. König (1997, S. 244) spricht bei dieser Variante von virtuellem Wettbewerb, da ein wichtiges Merkmal "echten" Marktwettbewerbs (Privateigentum an Produktionsmitteln) hier nicht gegeben sei.

Der Fall der "Nonprofit-Anbieter" wird in obiger Anbieterauflistung erwähnt, weil sich hier künftig vermehrt kompetitive Effekte ergeben dürften. Beispiel: mehrere Wohlfahrtsverbände, die sich um die Durchführung öffentlicher Leistungen wie z.B. Sozialstationen oder Kindergärten bewerben, von denen einer aufgrund seines (Preis-) Angebots den Zuschlag erhält. Bislang waren die Interaktionen zwischen Staat und Drittem Sektor allerdings nicht als kompetitiv, sondern - aufbauend auf dem Subsidiaritätsprinzip - eher als bürokratisch geregelt zu bezeichnen.

Auf einen letzten Fall von Marktwettbewerb, der zur Zeit in die deutschen Kommunen vorzudringen scheint, sei am Rande hingewiesen: die Teilnahme öffentlicher Einrichtungen am Markt im Hinblick auf nicht-öffentliche, also private Aufgaben (z.B.: Gebäude- oder

Kfz-Instandhaltung, Gebäudereinigung, Gärtnerarbeiten, Kreditgeschäfte, Krankentransporte, Tourismus usw.). Man könnte diese Art der Marktteilnahme als *"Insourcing"* bezeichnen, d.h. als die Hereinnahme zusätzlicher Aufträge privater Kunden, ohne daß dahinter ein Gemeinwohlaufrag zu erkennen wäre. Ob und inwieweit diese Variante durch den staatlichen Auftrag zur Daseinsvorsorge noch abgedeckt ist und wo in diesem Falle die Grenze zwischen "Staat" und "Markt" zu ziehen ist, bleibt offen (vgl. zur rechtlichen Problematik auch Hill 1997).

*b) Quasi-Marktlicher Wettbewerb:* Hier handelt es sich um verwaltungsinterne Wettbewerbssurrogate, sozusagen um die Herstellung interner Märkte. Die Grundidee ist ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis zwischen verschiedenen leistungsmäßig verflochtenen Organisationseinheiten einer Verwaltungsbehörde oder auch zwischen der Verwaltungsspitze und deren "Vergabeabteilung" und den nachgeordneten Fachbereichen. Im Wege von Leistungs- oder Servicevereinbarungen werden interne Leistungen unter Verrechnung der damit verbundenen Kosten ausgetauscht. Dieser Gedanke entstammt dem betriebswirtschaftlichen Modell der *pretialen Lenkung*, das von Schmalenbach in den 20er-Jahren für Unternehmungen entwickelt worden ist und die Steuerung des internen Leistungsaustausches über "Lenkpreise" vorsieht. Ernsthafte Anreizeffekte ergeben sich hier vor allem dann, wenn der Abnahmepflicht von internen Leistungen für die Nachfrager aufgehoben wird und diese selbst entscheiden können, ob sie bestimmte Dienste wie z.B. Personalverwaltung, Informationstechnik, Gebäudereinigung usw. von den betreffenden Diensten beziehen oder ob sie diese selbst kostengünstiger produzieren können. Von hier ist es dann aber nur noch ein kleiner Schritt zum Marktwettbewerb, indem zusätzlich die Wahloption "Einkauf von externen Lieferanten" zugelassen wird.

*c) Nicht-Marktlicher Wettbewerb:* In Einrichtungen des öffentlichen Sektors sind - wie auch sonst - die unterschiedlichsten Formen kompetitiven Verhaltens verbreitet, die auch Aspekte des politischen Wettbewerbs einschließen. In der aktuellen Reformdebatte sind jedoch vor allem Varianten des Leistungsvergleichs zwischen öffentlichen Einrichtungen auffällig, die als Benchmarking die Kosten oder Qualitätsmerkmale von erbrachten Leistungen einem standardisierten Vergleich unterziehen. Hierzu zählen die verschiedenen kommunalen Vergleichsringe, die u.a. von der Bertelsmann Stiftung, von der KGSt, von kommunalen Spitzenverbänden, von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer usw. in den letzten Jahren in der Bundesrepublik initiiert worden sind. Desgleichen sind hier die Auszeichnungswettbewerbe (Speyerer Qualitätswettbewerb usw.) zu erwähnen.

In verschiedenen Staaten haben sich die o.g. Wettbewerbsformen unterschiedlich stark entwickelt. Basierend auf OECD-Daten (vgl. Naschold 1995, Wegener 1997) läßt sich erkennen, daß in verschiedenen Staaten jeweils auch unterschiedliche Wettbewerbsformen dominant sind, was nicht zuletzt auch mit verschiedenartigen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen und Verwaltungskulturen erklärt werden kann (s. Abb. 1):

<i>marktliche Wettbewerbsformen</i>	<i>quasi-marktliche Wettbewerbsformen</i>	<i>nicht-marktliche Wettbewerbsformen</i>
Großbritannien	Schweden	Deutschland
USA	Finnland	Schweiz
Neuseeland	Niederlande	Norwegen
	Frankreich	Dänemark

(Quelle: Wegener 1997, S. 101)

Abb. 1

Die Anreiz- und Steuerungsfunktion von Wettbewerb kann bei den drei diskutierten Formen unterschiedlich hoch eingeschätzt werden. Es erscheint plausibel, davon auszugehen, daß der Anzeizeffekt - und damit auch der Optimierungsdruck im Falle von Reformmaßnahmen - bei Marktwettbewerb deutlich stärker ist als bei quasi-marktlichem Wettbewerb und daß diese Form wiederum stärker wirkt als nicht-marktlicher Wettbewerb (vgl. zu dieser Hypothese Naschold/Oppen 1997, 31).

### 3. Wettbewerb in verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen

Es empfiehlt sich, im Vorfeld der Analyse von Möglichkeiten und Grenzen von Wettbewerbselementen in verschiedenen Aufgabenbereichen eine Differenzierung öffentlicher Aufgaben und von Verantwortungskategorien vorzunehmen (vgl. dazu i.e. Reichard 1994).

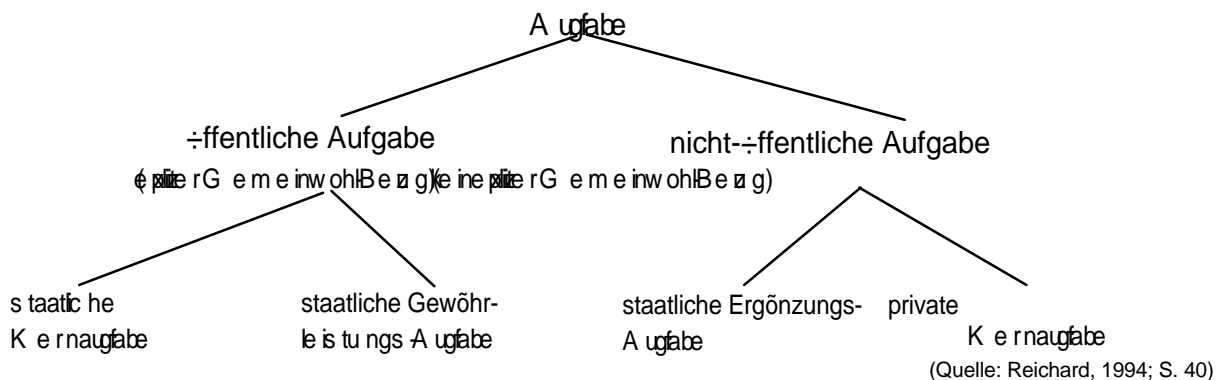


Abb. 2

Staatliche und private Aufgabenverantwortung sollten im Hinblick auf die genannten Aufgabenarten wie folgt differenziert und voneinander abgegrenzt werden:

- **Gewährleistungsverantwortung:** dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung an die Bürger zu politisch gewollten Standards und Kosten
- **Finanzierungsverantwortung:** Verantwortung für die Finanzierung von Erstellung und laufendem Betrieb von öffentlichen Einrichtungen bzw. Leistungen
- **Vollzugsverantwortung:** Verantwortung für die "Produktion" der gewährleisteten Leistungen

Es erscheint plausibel, die Verantwortungskategorien den Aufgabenarten wie folgt zuzuordnen:

- Bei staatlichen Kernaufgaben (Sicherheit, Wirtschafts- und Währungsordnung, Abgabeneinzahlung u.a.m.) sollten alle drei Verantwortlichkeiten beim Staat liegen.
- Bei staatlichen Gewährleistungsaufgaben (z.B. Infrastruktur, soziale Dienste, Bildung u.a.m.) sowie bei staatlichen Ergänzungsaufgaben (vor allem Service- und Annexaufgaben) sollte die Gewährleistungsverantwortung beim Staat liegen, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung können nach Einzelfallentscheidung auch bei nicht-staatlichen Einrichtungen liegen ("wers besser kann")

Es ist von vornherein einleuchtend, daß nicht alle der oben genannten Wettbewerbsformen für alle Arten öffentlicher Aufgaben in Betracht kommen. So dürfte bspw. Marktwettbewerb bei hochsensiblen Aufgaben wie militärische oder innere Sicherheit nicht oder allenfalls in engen Teilbereichen und unter klarer Regulierung der Wettbewerbsbedingungen in Betracht kommen. Demgegenüber dürften die nicht-marktlichen Spielarten von Wettbewerb im Prinzip in allen Aufgabenbereichen anwendbar sein (sofern sie dort angemessene Steuerungs- und Anreizeffekte bewirken).

Befunde aus international vergleichenden empirischen Studien zur Kommunalverwaltung zeigen folgende *Dominanz* der drei geschilderten Wettbewerbsformen bei verschiedenen Aufgabenbereichen (vgl. Naschold/Oppen 1997, 21):

<i>Aufgabenart</i>	<i>marktlicher Wettbewerb</i>	<i>quasi-marktlicher Wettbewerb</i>	<i>nicht-marktlicher Wettbewerb</i>
Müllentsorgung	x		x
Straßenreinigung	x		x
Kindergärten		x	x
Schulen		x	x
professionelle interne Dienstleistungen		x	x

(Quelle: Wegener 1997, S. 91)

*Abb. 3*

Technisch orientierte Dienstleistungen eignen sich offensichtlich eher (auch) für Marktwettbewerb als Leistungen im Bereich Soziales, Gesundheit oder Bildung. Das kann u.a. auch mit der Spezifität der betreffenden Dienstleistungen (technische Infrastruktur: eher gering, soziale Dienste: eher hoch) und mit der jeweiligen Anbieterstruktur zu tun haben.

Wenn man die o.g. Aufgabenarten im Hinblick auf mögliche Wettbewerbselemente durchprüft, kann man folgende Zuordnungen feststellen (s. Abb. 4):

Aufgabenart	gegenwärtige Angebotssituation	mögliche Wettbewerbselemente
(1) Kern- aufgaben	regionale und/oder funktionale staatliche Angebotsmonopole	nicht-marktlicher Wettbewerb (z.B. interadministrative Leistungsvergleiche), Wahlfreiheit für Bürger zwischen mehreren öffentlichen Anbietern, Markt-Wettbewerb (Vergabe von Teilleistungen)
(2) Gewährlei- stungsauf- gaben	entweder staatliches Angebotsmonopol oder auch jetzt schon Wettbewerb zwischen staatlichen und nicht- staatlichen Anbietern	wie Fall (1), zusätzlich: Wettbewerbsausschreibung von Gesamt- oder Teilleistungen ("Market Testing") bei staatlicher Regulierung
(3) Service- aufgaben	überwiegend in staatlicher Eigenleistung (Ausnahme: traditionell als "marktfähig" angesehene Leistungen wie Straßen- und Gebäudeinstandhaltung)	wie Fall (2), zusätzlich: quasi-marktlicher Wettbewerb (interne Leistungsverrechnungen), Wettbewerb zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen (z.B. mehreren Service-Centern)
(4) private Dienstlei- stungen	bisher ausschließlich private Anbieter	"Insourcing" wäre denkbar, d.h. Beteiligung öffentlicher Einrichtungen am Marktwettbewerb über privatwirtschaftlich organisierte Tochterunternehmungen oder über Public- Private- Partnership

Abb. 4

#### 4. Beurteilungskriterien für eine wettbewerbs-orientierte Erbringung öffentlicher Leistungen ("Leistungstiefenpolitik")

Für den Vollzug öffentlicher Dienstleistungen kommen sehr unterschiedliche institutionelle Arrangements in Betracht (vgl. i.e. Reichard 1996): diverse Varianten öffentlicher Einrichtungen, gemischt-wirtschaftliche Organisationen, private Nonprofit-Organisationen oder Privatunternehmungen. Bei der Institutionenwahl für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verhält man sich bisher entweder sehr normativ (pro/contra Privatisierung) oder man entscheidet ausschließlich nach verengten Wirtschaftlichkeitskriterien (unter Vernachlässigung externer Effekte etc.). Beides erscheint nicht angemessen. Vielmehr sollte eine sorgfältige Abwägung zwischen den institutionellen Optionen unter Beachtung mehrerer Beurteilungskriterien erfolgen. Mit Blick auf die von Wettbewerbselementen ausgehenden Anreizeffekte kann argumentiert werden, daß dabei Arrangements angestrebt werden sollten, in denen verschiedene öffentliche und nicht-staatliche Leistungserbringer miteinander im Wettbewerb stehen.

Neuere Überlegungen zur *staatlichen Leistungstiefenpolitik* (vgl. i.e.: Naschold u.a. 1996) deuten darauf hin, daß es zweckmäßig ist, öffentliche Aufgabenbereiche in einzelne Leistungsketten zu zerlegen und diese daraufhin zu untersuchen, in welchen institutionellen Lösungen sie erledigt werden sollten. Dabei können einzelne Leistungsketten auch in einzelne "Kettenglieder" aufgespalten und jeweils durch unterschiedliche Institutionen produziert werden. Institutionelle Lösungen sollten nicht auf Dauer, sondern zeitlich befristet festgelegt werden.

Leistungstiefenentscheidungen sollten anhand von drei generellen Kriterien getroffen werden (vgl. Naschold u.a. 1996):



- Einschätzung der *strategischen Relevanz* der betreffenden Leistung (ist die betreffende Leistung weiterhin politisch steuerbar?)
- Einschätzung der *Spezifität* der dabei einzusetzenden Ressourcen (werden spezielle Ressourcen - z.B. Knowhow, Maschinen - benötigt, die anderweitig nicht sinnvoll genutzt werden können?)
- Einschätzung der *Wirtschaftlichkeit* der Leistungserbringung bei unterschiedlichen institutionellen Lösungen (einschl. sogen. Transaktionskosten sowie externer Effekte)

Als grobe *Faustregel* gilt: Ist eine bestimmte Aufgabe strategisch hoch relevant, erfordert sie spezifische Ressourcen und kann sie von öffentlichen Einrichtungen wirtschaftlich vollzogen werden, dann sollte sie weiterhin beim Staat bleiben. Ist eine wirtschaftliche Erledigung durch öffentliche Organisationen nicht herbeizuführen, sollte man sich entweder nach (öffentlichen oder privaten) Kooperationspartnern umsehen (Knowhow-Transfer!) oder über private Erledigung bei staatlicher Regulierung nachdenken. Bei strategisch weniger relevanten und "unspezifischen" Aufgaben sollte man dagegen ausschließlich nach Wirtschaftlichkeitserwägungen handeln: Kann es der Staat mindestens ebenso wirtschaftlich wie Private, kann die Aufgabe - bei hinreichenden Kapazitäten - beim Staat verbleiben, anderenfalls sollte sie an Private ausgelagert werden.

Es empfiehlt sich, diese Beurteilungskriterien heranzuziehen, wenn Entscheidungen in öffentlichen Einrichtungen getroffen werden sollen, um bestimmte Aufgaben dem Wettbewerb (dem "Markttest") auszusetzen.

## **5. Einige Voraussetzungen zur Stärkung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor**

Die bisherigen Ausführungen dürften bereits deutlich gemacht haben, daß Wettbewerbsstärkung kein Allheilmittel sein kann und daß es auch keinesfalls voraussetzungslos und in allen nur denkbaren öffentlichen Leistungsfeldern eingesetzt werden kann. Während nicht- und quasi-marktliche Wettbewerbsformen im wesentlichen von Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen abhängig sind und insofern hier keiner besonderen Diskussion bedürfen, sind bei der Entscheidung für die Variante *Marktwettbewerb* eine Reihe von Voraussetzungen zu beachten.

Eine Grundvoraussetzung ist zunächst, daß die betreffende Aufgabe überhaupt "*marktfähig*" ist, d.h. daß sie unter den Aspekten der strategischen Relevanz und der Ressourcenspezifität im Prinzip als auslagerungsfähig angesehen wird. Dies wird für Ordnungs- und Hoheitsaufgaben, die den Kernaufgaben zuzurechnen sind, überwiegend bezweifelt (vgl. z. B. König/Beck 1997, S. 125ff.).

Eine weitere Voraussetzung dürften hinreichend geringe *Markteintritts- und -austrittsbarrieren* sein; dies ist angesichts der teilweise hohen Spezifität von Verwaltungsprozessen nicht häufig gegeben. Allerdings kann "Entspezifizierung" (nicht zuletzt im Rechtsbereich) dazu beitragen, die Barrieren abzubauen.

Des weiteren ist zu fordern, daß die Marktteilnehmer gleichen *Informationszugang* haben und über hinreichende Informationen über die jeweils durchzuführenden Markttransaktionen verfügen (z.B. im Hinblick auf Kosten oder Qualitäten). Bekanntlich gibt es hier häufig Asymmetrien (Principal-Agent-Problematik).

Auch die öffentlichen Einrichtungen, die sich am Wettbewerb beteiligen sollen, müssen erst einmal "marktfähig" gemacht werden. Wie jeder weiß, sind staatliche oder kommunale Organisationen in vielen Fällen aufgrund langer Monopolstellung nicht dem Wettbewerb gewachsen. Häufig scheidet die Marktfähigkeit aber auch an unzureichenden rechtlichen Regelungen, etwa im Personal- oder Haushaltsrecht. In solchen Situationen dürfte es angezeigt sein, den öffentlichen Einrichtungen eine gewisse "Schonzeit" - z.B. 3-5 Jahre - zu gewähren, bevor sie voll in den Wettbewerb entlassen werden.

Eine faktische Voraussetzung ist ferner das Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl an *Anbietern*. In öffentlichen Aufgabenbereichen, in denen jahrzehntelang ein staatliches Angebotsmonopol herrschte, kann nun einmal nicht erwartet werden, daß sich in kurzer Zeit private Leistungsanbieter mit dem nötigen Knowhow finden. Ggf. kann die vergebende öffentliche Einrichtung sogar durch Öffentlichkeits- und Förderarbeit dazu beitragen, daß sich das Anbieterspektrum ausweitet.

Eine ganz zentrale Voraussetzung für nachhaltig funktionierenden Wettbewerb ist schließlich eine angemessene *Regulierung*: Prinzipiell gilt, daß im Falle des Einbezugs Privater in die öffentliche Leistungserstellung nicht weniger Regulierung, sondern tendenziell mehr Regulierung erfolgen muß. Zwar ist Deregulierung im Sinne des Abbaus überflüssiger, einengender Verwaltungsvorschriften weiterhin dringend wünschenswert. Die Zulassung von Marktwettbewerb bei der öffentlichen Leistungserbringung macht jedoch eine entsprechende Regulierung dieses Marktes erforderlich. Im wesentlichen kommt es darauf an, faire Spielregeln für alle Teilnehmer (auch für die öffentlichen!) zu schaffen. Unter anderem muß durch Regulierung sichergestellt werden, daß bestimmte Anbieter sich nicht auf besonders lukrative Aufträge beschränken ("Rosinenpicken"), daß möglichst wenig Mitnahmeeffekte entstehen und daß bestimmte rechtliche, soziale oder ökologische Standards eingehalten werden (z.B.: Mindestlöhne und Sozialversicherung). Dazu bedarf es funktionfähiger Regulierungsagenturen (Bsp.: Telekom-Sektor). In diesem Zusammenhang sollte auch darauf geachtet werden, daß im Falle der Auslagerung öffentlicher Leistungen auf Private die öffentliche Hand aus Sicherheitsgründen stets einen Teil der Leistungen weiterhin in *Eigenregie* erbringt, um bei Ausfällen privater Dienstleister handlungs- und knowhow-fähig zu bleiben.

Schließlich sind einige organisatorische Voraussetzungen zu erwähnen:

- klare Trennung zwischen Auftraggeber- (Vergabe-) und Auftragnehmer- (Ausführungs-) Bereich
- angemessene Fachkompetenz im Vergabebereich (Knowhow)
- klare Zielsetzungen und eindeutige Leistungsaufträge bzw. -vereinbarungen

## **6. Wirkungen marktlicher Wettbewerbsformen im öffentlichen Sektor**

Da die Einführung von Wettbewerbselementen im öffentlichen Sektor erst vor relativ kurzer Zeit stattgefunden hat, gibt es über geplante und ungeplante Wirkungen von Wettbewerb (hier begrenzt auf die Variante Marktwettbewerb) bisher nur geringe empirische Erkenntnisse. Aus einigen wenigen Vergleichsstudien aus der Kommunalverwaltung kennen wir immerhin einige direkte und indirekte Effekte (vgl. vor allem Wegener 1997).

(1) *Effizienzeffekte*: In allen untersuchten Staaten hat der Marktwettbewerb zu positiven Effizienzeffekten geführt. In Großbritannien sind bspw. die Kosten nach Einführung von CCT durchschnittlich um 7% gesunken, bei allerdings beachtlicher Streuung in den

verschiedenen Aufgabenbereichen. Stahlberg berichtet aus Schweden ebenfalls erhebliche Kostensenkungen (durchschnittlich 12%; vgl. Stahlberg 1997, S. 93). Gelegentlich treten indes nach Absenkung mittelfristig auch neuerliche Kostensteigerungen auf, vermutlich aufgrund von Preisanhebungen privater Anbieter. Man muß hier auch das Problem vorübergehender Dumpingpreise von Privaten sehen, die auf diese Weise versuchen, die öffentliche und private - Konkurrenz zu verdrängen.

Ein häufig unbeachtetes Problem sind die *Transaktionskosten*: Bei Vergabe von Aufträgen an Dritte entstehen Anbahnungs-, Koordinations- und Kontrollkosten, die nach allgemeiner Überzeugung höher als im Falle der Eigenerstellung sind. Diese Kosten werden in den meisten Effizienzanalysen nicht beachtet. In Großbritannien schätzt man in einer noch unveröffentlichten Studie die Transaktionskosten auf etwa die Hälfte der durch *Contracting Out* gewonnenen Einsparungen (vgl. auch die kritischen Befunde aus den USA bei Prager 1994).

(2) *Qualitätseffekte*: In den meisten vorliegenden Untersuchungen wird von steigender oder zumindest gleichbleibender Qualität im Falle von Wettbewerbseinführung berichtet (vgl. Wegener 1997). Häufig wird durch die Qualitätsstandards, die es bei Ausschreibungen zu vereinbaren und zu überwachen gilt, überhaupt erst eine ernsthafte Qualitätskontrolle durchgeführt. In vielen Fällen kommt es, so wird berichtet, zur eindeutigeren Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Bürger bzw. "Kunden". Damit ist nicht ausgeschlossen, daß es mittelfristig bei Auslagerung auf Dritte zu verdeckten Qualitätssenkungen kommen kann.

(3) *Beschäftigungseffekte*: Aus fast allen Ländern werden Personaleinsparungs-Effekte im öffentlichen Dienst berichtet. In Großbritannien hat CCT bspw. innerhalb von 3 Jahren zu einem Arbeitsplatzabbau von etwa 20% geführt, der vor allem die Arbeiter und einfacheren Angestellten getroffen hat (blue collar worker). Dies konnte nur partiell durch Schaffung entsprechender Arbeitsplätze in den privaten Organisationen kompensiert werden. Die Arbeitsintensität in den Verwaltungen ist in aller Regel beträchtlich angestiegen.

Neben diesen bestimmten Wettbewerbselementen direkt zurechenbaren Effekten sind verschiedene *indirekte Wirkungen von Wettbewerb* zu beobachten oder zumindest zu vermuten:

- Im Zuge von Wettbewerbsstärkung kommt es häufig auch dazu, daß Gebühreneinzahlungen zulasten von Steuerfinanzierung verstärkt werden; dementsprechend kann es *Verteilungseffekte* geben, indem einkommensschwache Gruppen übermäßig belastet oder von bestimmten Diensten ausgegrenzt werden.
- Im Wettbewerb tendieren Marktteilnehmer dazu, *Kosten zu externalisieren*; dies dürfte - etwa im Hinblick auf soziale Sicherungskosten (Stichwort: geringfügig Beschäftigte) - auch bei öffentlichen Leistungen der Fall sein.
- Wettbewerb kann dazu führen, daß sich die tradierte *Verwaltungskultur* in Richtung einer stärker unternehmerisch ausgerichteten Organisationskultur wandelt, bei der Verhandeln und Kontraktmanagement einen deutlichen Stellenwert haben. Es dürfte auch zu erwarten sein, daß Wettbewerbsstärkung dazu führt, daß sich öffentlicher und privater Sektor in ihrem Personalsystem stärker einander angleichen. Obwohl sich in vielen Fällen die Beschäftigungssicherheit der in öffentlichen Einrichtungen tätigen Mitarbeiter

verringern wird, kann Wettbewerb - wie einzelne Kommunalbeispiele zeigen - durch Erschließung neuer Geschäftsfelder auch dazu beitragen, daß die Beschäftigung stabilisiert wird.

- In Bezug auf die Wirksamkeit *politischer Steuerung*, auf demokratische Mitwirkung und auf Transparenz sind negative Effekte nicht auszuschließen. Wettbewerb führt im allgemeinen bspw. zu stärker verselbständigten öffentlichen Einrichtungen, die sich zumindest partiell der politischen Steuerung zu entziehen versuchen. Auch die Transparenz der Outputs dürfte für die politische Führung nicht gerade verbessert werden.
- Wirkungen sind schließlich auch im Hinblick auf die *Einstellungen der Bürger* gegenüber Staat und Verwaltung zu erwarten. Verschiedentlich wird vermutet, daß sich ein konsumeristisches Verhalten verstärken könnte. Andererseits können die ausgebauten Wahloptionen für Bürger zu einer besseren Akzeptanz des Staates durch die Bürger beitragen.

## 7. Offene Fragen, Forschungsbedarf

Das Thema "Wettbewerb im öffentlichen Sektor" wird ausgesprochen kontrovers beurteilt. Mangels aussagefähiger empirischer Befunde gibt es viele Spekulationen, Fundamentalbedenken oder Euphorien. Vermutlich ist es mit diesem Thema wie auch sonst häufig in den Verwaltungswissenschaften: Wettbewerbserfolg ist ein *Kontextphänomen* und hängt stark von den spezifischen Konstellationen des Einzelfalles ab.

Grundsätzlich erscheint u. a. klärungsbedürftig, unter welchen Voraussetzungen und bei welchen Aufgaben Wettbewerbselemente im öffentlichen Sektor positive Wirkungen haben können. Angesichts der traditionellen Dichotomie von Markt und Staat und der - zumindest partiellen - Begründung von Staatstätigkeit durch bestehendes oder zu befürchtendes Marktversagen erscheint die verbreitete Jubelstimmung, die das Allheilmittel Markt und Wettbewerb für staatliche Aktivitäten propagiert, übertrieben. Es ist auch nicht völlig abwegig, in diesem Zusammenhang auf die eher dürftigen Wirkungen von künstlich konstruierten und aufgesetzten Wettbewerbsvarianten in sozialistischen Staaten zu verweisen (Bsp.: Neuererbewegungen in der früheren DDR; vgl. König/Beck 1997, S. 116ff.). Ferner erscheint es untersuchungsbedürftig, inwieweit *Rivalität* als Grundmerkmal von Konkurrenz in bürokratisch-hierarchischen Strukturen mit ihren klaren Zuständigkeitsmustern überhaupt herstellbar und auch wünschenswert ist (vgl. König/Beck 1997, S. 128f.). Schließlich sind verschiedene *Risiken*, die aus verstärktem öffentlichem Wettbewerb resultieren können, noch nicht sorgfältig analysiert worden (Bsp.: Beeinträchtigung von Rechtsstaatlichkeit, Qualitäts- und Beschäftigungsrisiken, Ausfallrisiken).

Die vorstehenden Ausführungen sollten indes auch verdeutlicht haben, daß es überhaupt nicht um eine einzige Form von Wettbewerb geht, sondern daß unter diesem Schlagwort eine Vielzahl möglicher Varianten gehandelt werden, die jeweils spezifisch zu beurteilen und anzuwenden sind.

Ohne Zweifel besteht bei diesem Gegenstand noch *erheblicher Forschungsbedarf* (vgl. auch Naschold/Oppen 1997). Bspw. erscheint untersuchungsbedürftig, welche verschiedenen Muster von Wettbewerb in der Verwaltungspraxis unter welchen Bedingungen positiv oder weniger positiv verlaufen. Besonders zu klären sind dabei die Interaktionen zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber, die Kontraktformen, die Spielregeln der Durchführung

und Kontrolle, die Informationsbeziehungen und Transaktionskosten. Und schließlich sind die unmittelbaren und mittelbaren Folgewirkungen verstärkten Wettbewerbs, wie sie oben lediglich angedeutet worden sind, einer intensiven Analyse zuzuführen.

## **8. Kurzkomentar zu vorliegenden Wettbewerbsansätzen beim Bund**

Die nachstehenden Hinweise beziehen sich lediglich auf zwei Fallbeispiele: Ansätze zum Kosten- und Leistungsvergleich beim Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT; vgl. Buchholtz/Meierhofer 1995) und Ansätze zum Market Testing bei der Bundeswehr (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 1997).

*a) Kosten- und Leistungsvergleich beim Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT):* Der dargestellte Beitrag läßt erkennen, daß es bei diesem Vorhaben in erster Linie um *nichtmarktlichen Wettbewerb* geht, der evtl. durch quasi-marktliche Formen (interne Leistungsverrechnung im Zuge der eingeführten Kostenrechnung) ergänzt wird. Es erscheint durchaus einleuchtend, eine Bundesbehörde wie das BAPT mit ihren 55 weitgehend ähnlichen Außenstellen mithilfe eines zwischenbetrieblichen Kostenvergleiches zu höherem Kostenbewußtsein anzuspornen. Die Effizienzeffekte eines derartigen Wettbewerbs dürften jedoch, wie oben ausgeführt, vergleichsweise bescheiden bleiben.

*b) Ansätze zum Market Testing bei der Bundeswehr:* Hier geht es um die Einführung von Marktwettbewerbselementen in die Bundeswehr. Der dokumentierte Markttest-Ansatz ist als ausgesprochen anspruchsvoll und innovativ zu bezeichnen. Im Kern geht es darum, Make-/Buy-Entscheidungen in der Bundeswehr außerhalb des Bereichs der Kernaufgaben auf der Basis von Wettbewerbsausschreibungen zu treffen. Dabei sollen offenbar sogar Out- und Insourcing miteinander verbunden werden. Erfreulich ist u.a., daß vor einer Auftragsvergabe zunächst interne Optimierungsmöglichkeiten geprüft werden und nicht von einem möglicherweise unzureichenden Istzustand der Eigenerstellung ausgegangen wird. Ferner ist hervorzuheben, daß nicht nur große Aufgabenkomplexe der Make-or-Buy-Entscheidung unterzogen werden, sondern daß offenbar auch Teilleistungen bzw. -prozesse in die Analyse einbezogen werden.

Auffällig sind einige "Knackpunkte":

- Wie realistisch wird eine Einsparprognose sein, die für eine noch nicht existierende Soll-Alternative der Eigenerstellung angefertigt wird? Was geschieht, wenn sich ex-post die Einsparprognose als unrealistisch erweist? Welche Sanktionen sind ggf. vorgesehen? Besteht hier nicht die Gefahr, daß man die Variante der Eigenleistung schönfärbt und sich später bei realen Mehrkosten auf unvorhersehbare Effekte herausredet?
- Inwieweit werden die Gewerkschaften und Verbände beim Personalübergang auf externe Leistungsersteller mitmachen, der nach einem Jahr Übergangszeit vorgesehen ist und in vielen Fällen beim Wechsel zu privatwirtschaftlichen Tarifverträgen schlechtere Arbeits- und Bezahlungsbedingungen für die Beschäftigten nach sich ziehen dürfte?
- Wer überwacht die (Vollkosten-) Kalkulation des internen Bieters, welche Konsequenzen haben Abweichungen?

- Wo und in welchem Umfang werden die Transaktionskosten erfaßt, die sowohl im Falle der Fremderstellung wie der Eigenerzeugung anfallen?

### **Literaturhinweise:**

*(Die folgende Liste enthält neben der im Beitrag verwendeten Literatur eine Reihe weiterer einschlägiger Titel, die eine Vertiefung des Themas erleichtern sollen)*

Adamaschek, B., G. Banner, Der interkommunale Leistungsvergleich - Eine neue Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen. In: M. Pröhl (Hrsg.), Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Gütersloh 1997, S. 205-232.

Adamaschek, B., Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Gütersloh 1997.

Ammons, D., D.J. Hill, The Viability of Public-Private Competition as a long-term service delivery strategy. In: Public Productivity & Management Review 1995, S. 12-24.

Blackman, T., C. Stephens, The Internal Market in Local Government: An Evaluation of the Impact of Customer Care. In: Public Money & Management October-December 1993, S. 37-44.

Bräunig, D., Kommunalverwaltungen als Dienstleistungsbetriebe im Wettbewerb. In: VOP 1995, S.107-111.

Bräunig, D., Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen. Baden-Baden 1995.

Buchholtz, K., H. Meierhofer, Kosten- und Leistungstransparenz in der Bundesverwaltung? In: Verwaltung&Management 1995, S. 106-111 u. 179-182.

Bundesministerium der Verteidigung, Market Testing-Richtlinie. unveröff. Ms. BMVg Org4, Stand Juli 1997.

Chaundy, D., M. Uttley, The Economics of Compulsory Competitive Tendering: Issues, Evidence and the Case of Municipal Refuse Collection. In: Public Policy and Administration 1993, S. 25-41.

Council of Europe (Hrsg.), The role of competitive tendering in the efficient provision of local services, Strasbourg 1993.

Domberger, S., D. Hensher, On the Performance of Competitively Tendered Public Sector Cleaning Contracts. In: Public Administration 1993 S. 441-454.

Dumont du Voitel, R., Contracting-Out- die letzte Antwort. In: H. Hill, H. Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolorientiertes Verwaltungsmanagement. Berlin 1993, S. 301-312.

Fingerhut, R., "Konkurrenz belebt das Geschäft". In: Städte- und Gemeinderat 1995, S.213-218.

- Halachmi, A., M. Holzer, Towards a competitive public administration. In: International Review of Administrative Sciences Vol.59, 1993, S. 29-45.
- Halal, W. E., A. Geranmayeh, J. Pourdehnad (Hrsg.), Internal Markets. Bringing the power of free enterprise inside your organization. New York usw. 1993.
- Hill, H., In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge? In: Betriebsberater 1997, S. 425-431.
- Hill, H., H. Klages (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992. Baden-Baden 1993.
- Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb. Göttingen 1967.
- Kettl, D. F., Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington 1993.
- KGSt, Das Neue Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 5/1993. Köln 1993.
- Kimmelman, T., Acht Ordnungsämter auf dem Prüfstand. Wettbewerb für württembergische Städte als Orientierungshilfe. In: VOP 1996, S. 21-26.
- Kippes, S., Stakeholder-Analyse und Benchmarking - zwei neue Konzepte für Öffentliche Verwaltungen? In: Verwaltungsrundschau 1995, S. 397-405.
- König, K., Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien. In: DVBl 1997, S. 239-248.
- König, K., J. Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden-Baden 1997.
- Koetz, A., Auf dem Weg zum "Als-Ob" Wettbewerb. In: H. Hill, H. Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Berlin 1993, S. 145-166.
- Maij, N. G., Tilburg: Wettbewerb in Kommunalverwaltungen. In: Pröhl, M. (Hrsg.), Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Gütersloh 1997, S. 167-204.
- Milne, R., Contractors' Experience of Compulsory Competitive Tendering: A Case Study of Contract Cleaners in the NHS. In: Public Administration, 1993, S. 301-321.
- Naschold, F., Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Berlin 1995.
- Naschold, F. u.a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin 1996.
- Naschold, F., M. Oppen, Chancen und Risiken von Wettbewerb in der Verwaltungsmodernisierung. Forschungsantrag an die HBS, unveröff. Ms, WZB Berlin 1997.
- OECD, The Programme of Studies on Market-Type Mechanisms: Issues and Strategy (Lacasse)/Managing Modernisation in the Public Sector - Managerial Aspects of Market-Type Mechanisms (Fixari u.a.). Market-Type Mechanisms Series No. 1. Paris 1992.

- OECD, Managing with Market-Type Mechanisms. Paris 1993.
- OECD, Internal Markets. Market-Type Mechanisms Series No.6. Overview, Denmark, Ireland, United Kingdom (Byrne, Mellors). Paris 1993.
- OECD, Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997. Paris 1997.
- Pollitt, C., The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. In: Public Money & Management April/June 1994, S. 9-14.
- Prager, J., Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. In: Public Administration Review, 1994, S. 176-184.
- Pröhl, M., B. Windau (Hrsg.), Betriebsvergleich an Öffentlichen Bibliotheken. Bd. 1. Gütersloh 1997.
- Reichard, C., Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin 1994.
- Reichard, C., Institutionelle Wahlmöglichkeiten. In: F. Naschold u.a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin 1996, S. 106-125.
- Reichard, C., Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: F. Naschold, M. Oppen, A. Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart 1997, S. 53-81.
- Robertson, D., The Contracting Out of Legal Services within the Public Sector. In: Public Money & Management 1992, S. 53-56.
- Schneider, M., Intermunicipal Competition, Budget-Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition. In: American Journal of Political Science Nr. 3/1989, S. 612-628.
- Shaw, K., J. Fenwick, A. Foreman, Compulsory Competitive Tendering For Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988-1992. In: PA 1994, S.201-217.
- Shaw, K., J. Fenwick, Compulsory competition for local Government services in the UK: A case of market rhetoric and camouflaged centralism. In: Public Policy and Administration 1995, S. 63-75.
- Stahlberg, K., Alternative Organisation öffentlicher Dienstleistungen in der skandinavischen Debatte: Skandinavien zwischen Behörden und Wahlfreiheitsmodell. In: C. Riegler, F. Naschold (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien: Eine Bestandsaufnahme. Baden-Baden 1997, S. 89-123.
- Stewart, M., Competition and Competitiveness in Urban Policy. In: Public Money & Management July-September 1996, S. 21-26.
- Walsh, K., Competition for White-Collar Services in Local Government. In: Public Money & Management 1995, S. 11-18.



Wegener, A., Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. In: F. Naschold, M. Oppen, A. Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart usw. 1997, S. 77-106.