

Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)

Working Paper (Stand: Oktober 2011)¹

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Grundlagen: Potentielle Kooperationsbereiche und -modelle für IKZ	3
3	IKZ im Bereich der Leistungserstellung	5
3.1	Basis für die theoriegeleitete Analyse	5
3.1.1	Analyse von Koordinationsformen unter Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomik	5
3.1.1.1	Grundlagen	5
3.1.1.2	Eigenschaften zentraler Koordinationsformen (Markt, Eigenerstellung, Contracting Out)	8
3.1.1.3	Detailbetrachtung der Auswirkungen von Informationsasymmetrien und Opportunismus auf die Eignung von Koordinationsformen	9
3.1.1.4	Schlussfolgerungen zur Eignung von Koordinationsformen unter Berücksichtigung von Transaktionscharakteristika und Eigenschaften von Akteuren	12
3.1.2	Analyse der (politischen) Durchsetzung von Maßnahmen auf institutionenökonomischer Basis	14
3.2	Theoriegeleitete Analyse von IKZ	15
3.2.1	IKZ als Alternative zu Eigenerstellung und Contracting Out	15
3.2.1.1	Make-or-Buy-Frage in idealtypischen Konstellationen und IKZ	15
3.2.1.2	Produktionskosten und das relative Potential zur Realisierung von Skaleneffekten bei IKZ im Vergleich zu Contracting Out-Lösungen	16
3.2.1.3	Transaktionskosten bei IKZ im Vergleich zu kommunaler Eigenerstellung und Contracting Out durch die öffentliche Hand	17
3.2.1.4	Schlussfolgerungen	22
3.2.2	Sonderaspekte einer Übertragung der Leistungserstellung an andere Kommunen im Rahmen von IKZ	22
3.2.3	Einflussfaktoren auf die Eignung und Anwendung von IKZ	23
3.2.3.1	Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen	23
3.2.3.2	Eigenschaften der beteiligten Kommunen	24
3.2.3.3	Weitere Aspekte	26
4	IKZ im Bereich der Bereitstellung	26
4.1	Gemeinsame Angebotsplanungen und abgestimmte Bereitstellungsentscheidungen	27
4.2	Weitgehende Kooperation bei Bereitstellungsaufgaben	28
4.3	IKZ auf der Programmebene	29
5	Fazit	31
6	Literaturverzeichnis	32

¹ Dieser Beitrag ist in verkürzter Form erschienen als „Interkommunale Zusammenarbeit – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse“ in: Schäfer, C. / Theuvsen, L. (Hrsg.): Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V.

1 Einleitung

Wenn Kommunen bei der Erstellung von Leistungen, die sie bereitstellen, kooperieren, bietet dies die Möglichkeit, Synergieeffekte und dabei insbesondere Skaleneffekte zu realisieren, was zu Kostensenkungen führen kann.² In diesem Zusammenhang stellen derartige Kooperationen, die auch als interkommunale Zusammenarbeiten (IKZ) bezeichnet werden, eine Alternative zur Realisierung von Skaleneffekten durch die Übertragung von Aufgaben an private Unternehmen dar. Wenn sich IKZ auf die Bereitstellung von Gütern beziehen, dann können dadurch evtl. (positive oder negative) externe Effekte internalisiert werden, was zu aus gesamtwirtschaftlicher Sicht verbesserten (Bereitstellungs-) Entscheidungen beitragen kann.

Eine Alternative zur kommunalen Kooperation bei der Bereitstellung und / oder Erstellung ausgewählter einzelner kommunaler Leistungen stellt der Zusammenschluss von Kommunen dar. Allerdings gehen Zusammenschlüsse mit dem Nachteil einher, dass grundsätzlich sämtliche Bereiche kommunaler Tätigkeit davon erfasst sind und potentiell Nachteile infolge heterogener Präferenzen in den einzelnen Kommunen vorliegen, was mit erhöhten Transaktionskosten bei der Fällung von (Bereitstellungs-) Entscheidungen in einer fusionierten Kommune einhergehen dürfte. Im Übrigen können kommunale Fusionen aufgrund der Transaktionskosten bei der Zusammenführung von Kommunen unvorteilhaft sein oder aufgrund von Durchsetzungsproblemen als Alternative zu IKZ ausscheiden.³

In Deutschland sind IKZ bereits weit verbreitet, wobei auf verschiedene Umsetzungsmodelle zurückgegriffen wird, wie z.B. Zweckverbände, Stadtwerke als privatrechtliche Gesellschaften in gemeinsamer Eigentümerschaft verschiedener Kommunen und vertragliche Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen.⁴ Dennoch wird häufig Potential für eine deutliche Ausweitung von IKZ-Aktivitäten gesehen und vor diesem Hintergrund wird IKZ – insbesondere im Zusammenhang mit Effizienzsteigerungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor – umfangreich in der Literatur diskutiert.⁵ Die rechtliche Umsetzung von IKZ ist im Übrigen vor dem Hintergrund diesbezüglicher Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den vergangenen Jahren ein aktuell viel diskutiertes Thema. Dabei hat die EuGH-Rechtsprechung neuerdings Hürden zur Realisierung von IKZ reduziert.⁶

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die mit IKZ einhergehenden Wirkungen theoriegeleitet aus (institutionen-)ökonomischer Sicht untersucht. Dabei wird zwischen IKZ unterschieden wird, die sich auf die Leistungserstellung oder die gemeinsame Bereitstellung von kommunalen Leistungen beziehen. Die Analysen erfolgen vornehmlich mit Bezug zu kommunal bereitgestellten Infrastrukturangeboten, wozu beispielsweise die Wasserversorgung und die Hausmüllentsorgung zählen. Die Untersuchungsergebnisse sind jedoch grundsätzlich auch auf andere kommunale Leistungsbereiche übertragbar. Nicht bzw. nur am Rande wird thematisiert, welche rechtlichen Wege für die Umsetzung von IKZ vorliegen (z.B. im Rahmen der Verwaltung, in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen oder in privatrechtlichen Gesellschaften) und mit welchen Implikationen die einzelnen Optionen einhergehen. Ausgeklammert wird die Frage des teilweisen Einbezugs privater Anteilseigner in kommunale Unternehmen bzw. im Rahmen von IKZ tätiger Unternehmen. Nicht betrachtet werden weiterhin Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher staatlicher Ebenen (z.B. Länder und Kommunen), wobei in diesem Beitrag herausgearbeitete Erkenntnisse weitgehend auch für derartige Kooperationskonstellationen von Relevanz sind.

² Für wertvolle inhaltliche Diskussionen und Hinweise bedanken sich die Autoren bei Love Edquist, Florian Gizzi und Klaus Jäkel.

³ Eine empirische Studie zu den Kostenwirkungen von kommunalen Fusionen aus der Schweiz weist darauf hin, dass bei den betrachteten Zusammenschlüssen entgegen der Erwartungen keine Kostenreduktionen erreicht werden konnten; vgl. LÜCHINGER / STUTZER (2002). Dies zeigt an, dass nicht stets davon auszugehen ist, dass kommunale Fusionen zu Kostenreduktionen führen. Dies ist auch bei der Bewertung der Kostenwirkungen von kommunalen Kooperationen zu berücksichtigen, worauf im Abschnitt 3 eingegangen wird.

⁴ Vgl. diesbezüglich z.B. BOGUMIL ET AL. (2010, S. 47 ff), HESSE (2005, S. 25 ff), und SANDER (2009, S. 12 f.).

⁵ Vgl. hierzu z.B. mit Bezug zu IKZ in Deutschland BOGUMIL ET AL. (2010), FRICK / HOKKELER (2008), GROSSEKETTLER (1985), HESSE (2005), LUDIN / RAHMEYER / WÖRNER (2000), MEISTER / CORD (2008) und SANDER (2009), mit Bezug zu IKZ in Österreich BIWALD ET AL. (2004), mit Bezug zu IKZ in der Schweiz STEINER (2003) und STEINER (2006) sowie mit Bezug zu IKZ im internationalen Kontext BEL / FAGEDA (2008), FEIOCK (2007), GERBER / GIBSON (2005), LACKEY / FRESHWATER / RUPASINGHA (2002), LEROUX / CARR (2007), MORGAN / HILINGER (1991), POTOSKI / BROWN (2003), SHRESTHA / FEIOCK (2007) und TAVARES / CAMOES (2007).

⁶ Vgl. hierzu z.B. BOGUMIL ET AL. (2010, S. 47 ff.).

Ziel der Untersuchungen in diesem Beitrag ist es, einerseits die potentiellen Vorteile von IKZ und andererseits die potentiellen Nachteile und Probleme von IKZ herauszuarbeiten sowie weiterhin aufzuzeigen, in welchen Konstellationen IKZ insbesondere vorteilhaft sein können und wie potentiellen Problemen bei IKZ entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Durchsetzung interkommunaler Kooperationen im politischen Prozess thematisiert. Für die theoriegeleiteten Analysen wird auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik, insbesondere der Transaktionskostentheorie, zurückgegriffen. Ferner werden bei den Darstellungen empirische Untersuchungen zu IKZ berücksichtigt.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden zunächst kurz die potentiellen Kooperationsbereiche betrachtet und mögliche Umfänge und Modelle für IKZ dargestellt. In Abschnitt 3, dem Hauptteil dieses Beitrags, werden IKZ diskutiert, die sich auf die Leistungserstellung beziehen. Dabei werden in einem Abschnitt 3.1 zunächst die Neue Institutionenökonomik und insbesondere die Transaktionskostentheorie vorgestellt. In Abschnitt 3.2 erfolgt dann die Anwendung der theoretischen Erkenntnisse auf IKZ. In Abschnitt 4 werden IKZ thematisiert, die Bereitstellungsaufgaben betreffen. Der Beitrag endet mit einem Fazit in Abschnitt 5, in dem ein Bezug zwischen den Ergebnissen der (institutionen-)ökonomischen Analyse und der Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung hergestellt wird.

2 Grundlagen: Potentielle Kooperationsbereiche und -modelle für IKZ

BEREITSTELLUNG VON GÜTERN ALS POTENTIELLER KOOPERATIONSBEREICH BEI IKZ

Wenn Kommunen für die Bereitstellung eines Gutes bzw. einer (Dienst-)Leistung verantwortlich sind, geht dies zunächst damit einher, dass sie den Umfang des Angebots des entsprechenden Gutes und dessen Qualität festzulegen haben. Im Infrastrukturbereich steht der mögliche Angebotsumfang im Regelfall im engen Zusammenhang mit der Auslegung von (Infrastruktur-)Kapazitäten. Wenn kein öffentliches Gut vorliegt und keine Steuerfinanzierung erfolgt, dann ist die Festsetzung von Preisen ebenfalls Bestandteil der Bereitstellungsverantwortung. Sofern die Finanzierung des entsprechenden Güterangebots nicht im Rahmen des kommunalen Haushalts, sondern durch einen ausgelagerten, eigenständigen Finanzierungskreislauf, wie er beispielsweise bei einer Konzessionsgesellschaft gegeben ist, erfolgt, besteht grundsätzlich eine Beziehung zwischen Angebotsvariationen und der Notwendigkeit zu preislichen Anpassungen. Bei einer Haushaltsfinanzierung besteht ein Zusammenhang zwischen der Finanzmittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber einerseits und dem Umfang und der Qualität eines kommunalen Güterangebots andererseits.

Für die Bereitstellung von Gütern im Rahmen von IKZ kann auf weitgehende Kooperationsmodelle zurückgegriffen werden, bei denen die einzelnen Kommunen Kompetenzen bezüglich der Fällung von Kapazitäts- und Qualitäts- sowie Bepreisungsentscheidungen (ganz oder zumindest in erheblichem Umfang) an eine von den beteiligten Kommunen eingerichtete Organisation abgeben.⁷ Beispiele hierfür sind ein Zweckverband, der die Wasserversorgung für mehrere Kommunen durchführt, oder ein Stadtwerk, das sich im Eigentum mehrerer Kommunen befindet und in diesen das Strom- und Gasnetz bereitstellt sowie den (End-)Kunden ggf. auch noch Strom und Gas anbietet. Voraussetzung für derartige weitgehende IKZ-Modelle bei der Bereitstellung in Infrastruktursektoren ist grundsätzlich, dass die Finanzierung nicht auf Steuern, sondern auf Zahlungen der Nutzer (Gebühren etc.) basiert, da die Kompetenz zur Erhebung derartiger Einnahmen von den Kommunen an eine im Rahmen einer IKZ eingerichtete Organisation übertragen werden kann, während dies bei Steuern im Regelfall nicht möglich ist.

Allerdings sind auch weniger weitgehende IKZ-Modelle im Bereich der Bereitstellung denkbar, bei denen die Kommunen beispielsweise vornehmlich im Bereich der Angebotsplanung kooperieren, aber bei der Fällung der Bereitstellungsentscheidung umfangreiche eigene Kompetenzen behalten. Diesbezüglich kann beispielsweise auf Zusammenarbeiten von Gebietskörperschaften bei der Angebots-

⁷ Eine Organisation stellt definitionsgemäß einen Zusammenschluss von Akteuren dar, die in bestimmten Bereichen gemeinsame Ziele verfolgen. Dabei ist der Begriff der Organisation abzugrenzen vom Begriff der Institution, wenngleich diese Begriffe häufig unscharf und zuweilen synonym verwendet werden. Institutionen definieren den Regelrahmen, in dem sich Akteure bzw. Organisationen bewegen, und strukturieren bzw. regeln somit die Interaktionen zwischen Akteuren bzw. Organisationen; vgl. NORTH (1990, S. 3 ff.).

planung im ÖPNV verwiesen werden, die u.a. im Rahmen von Verkehrsverbänden erfolgen kann. Derartige Modelle werden auch mit in die weiteren Betrachtungen einbezogen.

LEISTUNGSERSTELLUNG ALS POTENTIELLER KOOPERATIONSBEREICH BEI IKZ

Wenn einzelne Kommunen für die Bereitstellung von Gütern bzw. Leistungen zuständig sind und diese Verantwortung nicht an eine von mehreren Kommunen eingerichtete Organisation abtreten können oder wollen, besteht noch die Möglichkeit für eine IKZ im Hinblick auf die Erstellung von entsprechenden Leistungen. Dabei kann sich die IKZ auf viele oder nur einzelne bei der Leistungserstellung vorliegende Aufgaben und Bereiche beziehen.

Im Hinblick auf die Bereitstellung der Gutes Wasserversorgung kann die Leistungserstellung wie folgt in verschiedene (Leistungs-)Bereiche unterteilt werden: Zunächst kann zwischen der Wassergewinnung (z.B. aus Brunnen oder Gewässern) und Wasseraufbereitung, einem etwaigen überregionalen (Fern-)Wassertransport, für den Fernwasserleitungen als Infrastruktur erforderlich sind, und der Wasserverteilung durch lokale Infrastruktur(verteil)netze sowie den Vertriebsaufgaben gegenüber den (End-)Kunden unterschieden werden. Jede einzelne dieser sogenannten Wertschöpfungsstufen setzt sich nun wiederum aus verschiedenen Aufgaben zusammen. Beispielsweise besteht bei der Infrastruktur zunächst die Aufgabe der Entscheidung über die Bereitstellung von (Infrastruktur-)Kapazität und anschließend sind der Bau und die Erhaltung sowie Betriebsführung durchzuführen. Bereitstellungsentscheidungen bezüglich einzelner Wertschöpfungsstufen, wie z.B. die Infrastrukturdimensionierung, sind bezüglich des Angebots einer Leistung an die Bürger als Teil der Leistungserstellung anzusehen.

Beim Beispiel der Hausmüllentsorgung liegen – wiederum vereinfacht abgebildet – die Wertschöpfungsstufen der Müllsammlung, eines etwaigen (längeren) Transports und der Verwertung oder Beseitigung vor; weiterhin besteht die Vertriebsaufgabe, die den Kontakt zum (End-)Kunden umfasst.

RÜCKWIRKUNGEN VON IKZ BEI DER LEISTUNGSERSTELLUNG AUF DIE KOMMUNALEN ENTSCHEIDUNGEN ZU BEREITSTELLUNG UND ZUR VERFÜGUNGSTELLUNG VON FINANZMITTELN

Auch wenn sich IKZ ausschließlich auf die Leistungserstellung beziehen, weisen diese Rückwirkungen auf die Fällung von Bereitstellungsentscheidungen in den Kommunen auf. Denn Voraussetzung für eine gemeinsame Leistungserstellung für die beteiligten Kommunen ist, dass diese jeweils die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stellen. Dies erfordert entsprechende Entscheidungen der kommunalen Haushaltsgesetzgeber bzw. (bei Auslagerungen aus dem Haushalt in einzelnen Kommunen) der für die Bereitstellung und Finanzierung der Güter bzw. (Dienst-)Leistungen zuständigen kommunalen Organisationen (z.B. Konzessionsgesellschaften).

Oftmals setzt die gemeinsame Leistungserstellung für einen bestimmten Zeitraum voraus, dass die an der Kooperation beteiligten Kommunen sich binden, für die entsprechende Zeitspanne bestimmte Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Dies kann im Rahmen einer Finanzierung über das Haushaltssystem, in dem üblicherweise jährlich Finanzmittel bereitgestellt werden, dazu führen, dass längerfristige politische Selbstbindungen zu beschließen sind. Die erforderliche politische Selbstbindung kann in den einzelnen Kommunen alternativ auch durch eine Auslagerung der Finanzierungsverantwortung aus dem Haushalt auf kommunale Organisationen sichergestellt werden, die auf Basis von Nutzerzahlungen – wie z.B. bei Konzessionsgesellschaften – einen eigenen Finanzierungskreislauf bilden und standardmäßig Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen losgelöst von der Jährlichkeit des Haushaltssystems fällen können.

Alternativ zur Fixierung der Finanzmittel durch die an einer Kooperation beteiligten Kommunen für einen bestimmten Zeitraum kann ein Kooperationsmodell flexibel bezüglich der von den einzelnen Kommunen während dieses Zeitraums abgenommenen Leistungen ausgestaltet werden. Ob dies sinnvoll möglich ist oder ob dennoch politische Bindungen bezüglich der Mittelbereitstellung eine Rationalität aufweisen (wie z.B. bei sogenannten take-or-pay-Verträgen, die häufig bei Vorliegen spezifischer Investitionen Anwendung finden), hängt u.a. von den Charakteristika der gemeinsam erstellten Leistung ab.

MODELLE FÜR DIE UMSETZUNG VON IKZ BEI DER LEISTUNGSERSTELLUNG

Bislang ist (zumindest implizit) davon ausgegangen worden, dass bei einer auf die Leistungserstellung bezogenen IKZ die beteiligten Kommunen gemeinsam eine öffentliche Organisation einrichten, der sie

jeweils die entsprechenden Aufgaben übertragen. Alternativ kann eine IKZ im Bereich der Leistungserstellung auch derart ausgestaltet werden, dass eine Kommune die Erbringung einer bestimmten Leistung auf eine andere Kommune überträgt und diese dafür kompensiert. Dieses zweite Modell wird im Folgenden ergänzend in die Betrachtungen einbezogen.

3 IKZ im Bereich der Leistungserstellung

In diesem Abschnitt werden IKZ untersucht, die sich auf die Leistungserstellung beziehen. In Abschnitt 3.1 werden zunächst – noch ohne Bezug zu IKZ – Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik vorgestellt, auf die dann in Abschnitt 3.2 bei der theoriegeleiteten Analyse von IKZ zurückgegriffen wird.

3.1 Basis für die theoriegeleitete Analyse

Während in Abschnitt 3.1.1 die Auswirkungen der Leistungserstellung im Rahmen unterschiedlicher Koordinationsformen auf die (Produktions- und Transaktions-)Kosten betrachtet werden, wird in Abschnitt 3.1.2 speziell auf die Problematik der politischen Durchsetzung von Entscheidungen (im Allgemeinen und damit auch bezüglich der Anwendung bestimmter Koordinationsformen) und der damit einhergehenden politischen (Transaktions-)Kosten eingegangen.

3.1.1 Analyse von Koordinationsformen unter Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomik

3.1.1.1 Grundlagen

MAKE-OR-BUY-FRAGE BEI DER LEISTUNGSERSTELLUNG UND POTENTIELLE KOORDINATIONSFORMEN

Eine für die Bereitstellung eines Gutes verantwortliche Organisation, also z.B. ein privates gewinnorientiertes Unternehmen oder die öffentliche Hand, kann auf verschiedene institutionelle Lösungen für die Leistungserstellung zurückgreifen.⁸ In diesem Zusammenhang wird auch von der „Make-or-Buy“-Entscheidung gesprochen, die die Organisation zu treffen hat. Eine idealtypische (Rand-)Lösung ist die Eigenerstellung des Gutes. Die andere idealtypische (Rand-)Lösung ist der marktliche Bezug, d.h. der Kauf des Gutes von einem Unternehmen (oder einer anderen Art von Organisation) auf einem Markt. Weiterhin existieren diverse Zwischenlösungen, die als Hybride bezeichnet werden. Beispielsweise kann eine vertragliche Vereinbarung über die Leistungserstellung mit einem anderen Unternehmen geschlossen werden, was auch als Contracting Out bezeichnet wird, oder ein Joint-Venture mit einem Partner gegründet und dieses dann entsprechend beauftragt werden. Im Übrigen ist auch eine IKZ der Kategorie der Hybride zuzurechnen.

Wenn die bereitstellende Organisation eine Vereinbarung mit einer anderen Organisation über die Leistungserstellung abschließt, so setzt sich diese institutionelle Lösung aus zwei Teilen zusammen: einerseits der Entscheidung für den Einbezug einer anderen Organisation und andererseits dem Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung (zwischen der bereitstellenden und der mit der Leistungserstellung beauftragten Organisation).⁹ Angelehnt an dieses Beispiel können institutionelle Lösungen in die Auswahl einer Koordinationsform, worunter zentrale Optionen für die Leistungserstellung (wie die Eigenerstellung, der Markt und ein Contracting Out) verstanden werden, und die institutionelle (Detail-)Ausgestaltung unterteilt werden. Während bei einem Contracting Out die institutionelle (Detail-)Ausgestaltung im Rahmen des die Zusammenarbeit regelnden Vertrages erfolgt, geschieht dies bei der Eigenerstellung vornehmlich in Verträgen, die organisationsintern wirken, wie etwa in Arbeitsverträgen, die beispielsweise mehr oder weniger erfolgsabhängige Vergütungselemente enthalten können. In diesem Beitrag fokussiert sich die Analyse auf Koordinationsformen und es wird – sofern nicht anders angegeben – davon ausgegangen, dass durch institutionelle (Detail-)Ausgestaltung der Charakter von Koordinationsformen grundsätzlich unterstrichen und nicht abgewandelt wird. Dies ist ins-

⁸ Unter Institutionen werden formelle und informelle, organisationsinterne und zwischen Organisationen vereinbarte Regeln sowie Mechanismen zur Durchsetzung dieser Regeln verstanden; vgl. hierzu z.B. NORTH (1990, S. 3 ff) und ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2007, S. 23 f.).

⁹ Dabei können die vertraglichen Vereinbarungen verschiedene Formen aufweisen; sie können beispielsweise schriftlich oder mündlich sowie explizit oder implizit abgeschlossen werden; vgl. z.B. RICHTER / FURUBOTN (2003, S. 170 f).

besondere der Fall, wenn eine feste Vergütung für die Erbringung einer bestimmten Leistung vorgegeben wird, da dann der Auftragnehmer von Einsparungen in vollem Umfang profitiert.

ANALYSEGEGENSTAND DER NEUEN INSTITUTIONENÖKONOMIK

Von der sogenannten „Neuen Institutionenökonomik“, der theoretische Ansätze, die die Folgen von Opportunismus und Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftssubjekten analysieren, zugerechnet werden, wird die Effizienz verschiedener institutioneller Lösungen für Transaktionen in unterschiedlichen Kontexten untersucht.¹⁰ Dabei beziehen sich Transaktionen zum einen auf den Austausch von Eigentums- und Verfügungsrechten (Property Rights) und zum anderen auf die (formellen oder informellen) vertraglichen Vereinbarungen bezüglich dieses Austauschs.¹¹ Transaktionen im Bereich der Leistungserstellung beziehen sich insbesondere auf den Austausch von Gütern bzw. (Dienst-)Leistungen.

TRANSAKTIONSKOSTENTHEORIE: ANNAHMEN, IMPLIKATIONEN, ERKLÄRUNGSGEHALT UND EMPIRISCHE RELEVANZ

Die der Neuen Institutionenökonomik zuzurechnende Transaktionskostentheorie (TAK-Theorie) weist darauf, dass neben den Produktionskosten sogenannte Transaktionskosten als Kosten der Anbahnung und Durchführung von Transaktionen wichtige Determinanten für die Eignung unterschiedlicher Koordinationsformen für Austauschbeziehungen sind.¹² Dabei können Transaktionskosten vor Beginn einer Austauschbeziehung („ex-ante“) von denen nach Vertragsschluss („ex-post“) unterschieden werden. Zu den Ex-ante-Transaktionskosten gehören insbesondere solche zur Suche nach einem geeigneten Transaktionspartner sowie Kosten zur Verhandlung und zum Abschluss von Verträgen. Als Beispiele für Ex-post-Transaktionskosten können Kosten der Kontrolle der Aktivitäten des Transaktionspartners und Kosten zur Anpassung der ursprünglichen Vereinbarungen genannt werden.

Die TAK-Theorie geht davon aus, dass Akteure ihren Nutzen maximieren wollen, und nimmt vor diesem Hintergrund grundsätzlich an, dass Akteure opportunistisch handeln. Weiterhin werden Entscheidungsträger als nur begrenzt rational angenommen. Es wird berücksichtigt, dass die Entwicklung der Umwelt unsicher ist und Transaktionen eine gewisse Komplexität aufweisen.

Aus diesen Annahmen ergeben sich folgende Implikationen: Aufgrund der Umweltunsicherheit, der Komplexität von Transaktionen und der begrenzten Rationalität der Akteure können nicht alle zukünftigen Entwicklungen vorhergesehen und bei der Entscheidungsfindung sowie Ausgestaltung von Vereinbarungen berücksichtigt werden. Daher sind Vereinbarungen unvollständig. Kommt es nun zu Entwicklungen, die nicht über die Vereinbarung geregelt sind, können Spielräume für opportunistisches Verhalten entstehen.¹³

Die Gefahr, dass ein Transaktionspartner von dem anderen Transaktionspartner durch opportunistisches Verhalten ex-post übervorteilt wird und damit ein sogenannter „Hold-up“ erfolgt, besteht insbesondere, wenn Abhängigkeiten zwischen den Transaktionspartnern vorliegen. Abhängigkeiten entstehen, wenn einer der Transaktionspartner in Verbindung mit der Transaktion spezifische Investitionen tätigt. Investitionen sind (transaktions-)spezifisch, wenn sie außerhalb des Transaktionszusammenhangs einen deutlich geringeren Wert haben. Die Differenz zwischen dem Wert einer Investition in seiner erstbesten Verwendung (im Rahmen der Transaktion) und der zweitbesten Verwendung (außerhalb der Transaktion) wird auch als Quasirente bezeichnet, deren Höhe einen geeigneten Indikator für den Grad der Spezifität darstellt. Bei spezifischen Investitionen kann im Übrigen zwischen verschiedenen Arten von Spezifität unterschieden werden: Sachkapitalspezifität umfasst beispielsweise Investitionen in spezifische Werkzeuge oder Produktionsanlagen. Humankapitalspezifität bezieht sich z.B. auf die Aneignung von spezifischem Know how durch Mitarbeiter. Zweckgebundene Sachwerte

¹⁰ Dabei wird im Folgenden bei Make-or-Buy-Entscheidungen eine institutionelle Lösung als effizient eingestuft, wenn aus Sicht des für die Bereitstellung verantwortlichen Wirtschaftssubjektes dessen Ausgaben minimiert werden. Insofern wird – zumindest bei isolierter Betrachtung einzelner Make-or-Buy-Entscheidungen und bei Vernachlässigung von institutionell bedingten Umsetzungsproblemen bezüglich denkbarer (Optimal-)Lösungen – nicht zwangsläufig eine auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht optimale Lösung erreicht; vgl. hierzu GEHRT (2010). In der Praxis dürften derartige mögliche Beurteilungsdiskrepanzen keine besonders große Relevanz aufweisen.

¹¹ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988, S. 66).

¹² Vgl. für eine Einführung in die Grundlagen Transaktionskostentheorie z.B. WILLIAMSON (1990) und SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007).

¹³ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988, S. 66).

(sogenannte „Widmungsspezifität“) liegen beispielsweise bei der Erweiterung existierender Anlagen oder Kapazitäten im Interesse eines bestimmten Transaktionspartners vor. Standortspezifität tritt in erster Linie dann auf, wenn Anlagen nur mit hohem Aufwand an einen anderen Ort versetzt werden können.

Die Vertragsparteien werden bei steigender Spezifität ihrer zu tätigen Investitionen ex-ante höhere Transaktionskosten in Kauf nehmen, um sich vor einem möglichen Hold-up des Transaktionspartners zu schützen. Auch ex-post sind tendenziell höhere Transaktionskosten für die gegenseitige Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarung sowie für Anpassungen bei geänderten Umweltbedingungen zu erwarten.

Alternative Koordinationsformen unterscheiden sich hinsichtlich der Zusammensetzung und Höhe ihrer Transaktionskosten. Dabei sind die beim Rückgriff auf die einzelnen Koordinationsformen anfallenden Transaktionskosten abhängig von der Spezifität der in Verbindung mit der Transaktion durchzuführenden Investitionen und weiteren Transaktionscharakteristika sowie außerdem auch von den Eigenschaften der an der Transaktion potentiell beteiligten Akteure. Dementsprechend ändert sich die Vorteilhaftigkeit einzelner Koordinationsformen mit den Transaktionscharakteristika sowie Eigenschaften der beteiligten Akteure.

Die TAK-Theorie kann zunächst für die positive Analyse und damit das Nachvollziehen der Auswahl von Koordinationsformen für bestimmte Transaktionen „eingesetzt“ werden, wobei auf die TAK-Theorie schwerpunktmäßig bei der Analyse der Make-or-Buy-Frage zurückgegriffen wird. Weiterhin weist die TAK-Theorie insofern einen normativen Erklärungsgehalt auf, als dass mit ihrer Hilfe Empfehlungen bezüglich der Eignung und Auswahl von Koordinationsformen für Transaktionen mit bestimmten Charakteristika unter Berücksichtigung der Eigenschaften der potentiell beteiligten Akteure abgeleitet werden können. Die Erkenntnisse der TAK-Theorie sind vielfach empirisch bestätigt worden.¹⁴ Gleichzeitig zeichnet sich die TAK-Theorie dadurch aus, dass sie vergleichsweise einfach auf praktische Fragestellungen anzuwenden ist. Sie weist allerdings den Nachteil auf, dass sie nur eine qualitative Einschätzung der Eignung von institutionellen Lösungen erlaubt.

WEITERE / ERGÄNZENDE ERKENNTNISSE DER NEUEN INSTITUTIONENÖKONOMIK

An der Transaktionskostentheorie wird zum Teil kritisiert, dass sie Erkenntnisse zu den Problemen infolge von Informationsasymmetrien, die im Rahmen der ebenfalls der Neuen Institutionenökonomik zuzurechnenden Prinzipal-Agent-Theorie vertieft betrachtet werden, nicht oder zumindest nur implizit berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wird von ALCHIAN WOODWARD (1987) und ALCHIAN WOODWARD (1988) darauf verwiesen, dass die Eignung von Koordinationsformen auch maßgeblich von dem durch Informationsasymmetrien zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) bedingte sogenannte „Moral Hazard-Problem“ bzw. von den auf dessen Ausmaß Einfluss habenden Eigenschaften von Transaktionen und Charakteristika potentieller Transaktionspartnern beeinflusst wird.¹⁵ Weiterhin wird im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie auf die Bedeutung des sogenannten „Adverse Selection-Problems“ bei Vorliegen von Informationsasymmetrien verwiesen. Die Probleme in Verbindung mit Moral Hazard und Adverse Selection, auf welche folgend (in Abschnitt 3.1.1.3) vertieft eingegangen wird, gehen – analog zu den durch das Hold-up-Problem bedingten, im Rahmen der Transaktionskostentheorie „herausgearbeiteten“ (Transaktions-)Kosten – mit Kosten einher. Vor diesem Hintergrund werden von der Neuen Institutionenökonomik zuzurechnenden bzw. zumindest nahestehenden Beiträgen, so insbesondere von MILGROM / ROBERTS (1992) und OSTROM ET AL. (1993), im Rahmen qualitativer Analysen sämtliche infolge von Opportunismus und Informationsasymmetrien auftretende Kosten als Transaktionskosten bezeichnet.¹⁶ Diesem Vorgehen wird im Folgenden gefolgt.

¹⁴ Vgl. diesbezüglich die Überblicksaufsätze CROCKER / MASTEN (1996), DAVID / HAN (2004), MACHER / RICHMAN (2006), MASTEN (1996), MASTEN / SAUSSIER (2002) und RINDFLEISCH / HEIDE (1997) sowie die Begründung für die Vergabe des Nobelpreises in Wirtschaftswissenschaften des Jahres 2009 (ECONOMIC SCIENCES PRIZE COMMITTEE (2009)).

¹⁵ In diesem Zusammenhang verweist die Prinzipal-Agent-Theorie u.a. auf die Risikoeinstellung als eine Eigenschaft von Akteuren, welche für die Eignung und Ausgestaltung von institutionellen Lösungen und diesbezüglich insbesondere für die Risikozuordnung in Verträgen von Bedeutung ist; vgl. hierzu z.B. MCAFEE / MCMILLAN (1988). Der Aspekt der Risikoeinstellung wird bei den weiteren Analysen in diesem Beitrag jedoch ausgeklammert.

¹⁶ In diesem Zusammenhang wird auch von Vertretungskosten („Agency Costs“) gesprochen; vgl. dazu JENSEN / MECKLING (1976, S. 308 f.).

3.1.1.2 Eigenschaften zentraler Koordinationsformen (Markt, Eigenerstellung, Contracting Out)

Die Vorteilhaftigkeit des Rückgriffs auf eine bestimmte Koordinationsform ergibt sich daraus, dass deren Eigenschaften in besonderem Maße mit den Charakteristika einer Transaktion „harmonieren“. Folgend werden die Charakteristika und insbesondere die Stärken und Schwächen der für die Leistungserstellung zentralen Koordinationsformen „Markt“, „Eigenerstellung“ und „Contracting Out“ (als hybride Koordinationsform) betrachtet.

MARKT

Der Bezug von Leistungen über den Markt geht gegenüber der Eigenerstellung häufig mit geringeren Produktionskosten einher, da ein Produzent, der für mehrere Nachfrager produziert, in der Regel Skalenvorteile realisieren kann.¹⁷ Zudem ist der Markt durch hohe Anreize zu effizientem Handeln gekennzeichnet, da die Produzenten zum einen direkt von Effizienzsteigerungen profitieren und zum anderen in einem intensiven Wettbewerb mit konkurrierenden Anbietern stehen. Damit einhergehend werden organisationsinterne Transaktionskosten bei einem Anbieter von Gütern auf dem Markt relativ gering sein. Einschränkend ist zu sagen, dass ein Bezug über den Markt nur dann möglich ist, wenn die Güter eine gewisse Mindestspezifität nicht überschreiten und in standardisierter Form von mehreren Produzenten auf Märkten angeboten werden. Mit dem Grad der Spezifität sinkt auch der Umfang der realisierbaren Skalenvorteile, so dass sich der Bezug über den Markt aufgrund von Produktionskosteneffekten mit steigender Spezifität zunehmend weniger lohnt.

EIGENERSTELLUNG

Charakteristisch für die Eigenerstellung, die auch als hierarchische Koordination bezeichnet wird, ist zunächst, dass Weisungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation bestehen. Dies führt zu einer hohen Flexibilität bezüglich der Anpassung ursprünglicher Planungen. Weiterhin bestehen ausgeprägte Kontrollmöglichkeiten, z.B. im Hinblick auf die Einhaltung von Qualitätsvorgaben. Allerdings profitiert die für die Leistungserstellung zuständige Einheit innerhalb der Organisation nur begrenzt selber von Profiten und ist einem geringeren (Wettbewerbs-)Druck als eine auf einem wettbewerblichen Markt tätige Organisation ausgesetzt, was die internen Effizianzanreize begrenzt und infolge dessen mit relativ hohen internen Transaktionskosten einhergeht, die auch als Bürokratiekosten bezeichnet werden. Da bei einer Eigenerstellung (zumindest im Regelfall) keine Bündelung von Nachfrage erfolgt, können keine Skaleneffekte realisiert werden, was im Vergleich zu anderen Koordinationsformen zu entsprechend höheren Produktionskosten führen kann.

CONTRACTING OUT

Bei einem Contracting Out, das bei Vorliegen von Spezifität die zentrale Alternative zur Eigenerstellung darstellt, wird ein externes Unternehmen mit der Produktion des Gutes bzw. der Leistung beauftragt. Diese Koordinationsform geht mit einer Delegation von Aufgaben und Kompetenzen des Prinzipals an den Agenten einher, woraus begrenzte Kontroll- und Weisungsmöglichkeiten des Auftraggebers folgen. Dadurch wird auch die Flexibilität eingeschränkt. Jedoch werden die Anreize zu effizientem Handeln regelmäßig höher sein als bei einer Eigenerstellung. Dies ist insbesondere der Fall, wenn – wie bei einem idealtypischen Contracting Out – eine feste Vergütung für die Erbringung einer bestimmten Leistung vorgegeben wird, da dann der Auftragnehmer von Einsparungen in vollem Umfang profitiert. Sofern Aufträge wiederholt vergeben werden, kann die für den Auftraggeber bestehende Möglichkeit eines Wechsels des Auftragnehmers für diesen Effizianzanreize etablieren.

Zum Teil erlaubt ein Contracting Out die Ausnutzung von Skalen- und Verbundvorteilen. Inwieweit diese von einem Auftragnehmer realisiert werden können, hängt aber auch entscheidend von der Spezifität der im Rahmen der bzw. der für die Leistungserstellung durchzuführenden Investitionen ab. Die relative Vorteilhaftigkeit eines Contracting Out im Vergleich zur Eigenerstellung nimmt im Übrigen zu, wenn ein externes Unternehmen über spezielle Ressourcen verfügt, die für die Produktion eines Gutes unverzichtbar sind, deren Aufbau für den Auftraggeber aber mit hohen Kosten einhergehen würde.

¹⁷ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 497).

3.1.1.3 Detailbetrachtung der Auswirkungen von Informationsasymmetrien und Opportunismus auf die Eignung von Koordinationsformen

In diesem Abschnitt wird dargestellt, welche Probleme Informationsasymmetrien und Opportunismus bei Transaktionen im Bereich der Leistungserstellung im Einzelnen verursachen und welchen Einfluss diesbezüglich die Charakteristika von Transaktionen auf die Eignung von Koordinationsformen haben. Dabei wird auch berücksichtigt, dass der Rückgriff auf einzelne Koordinationsformen grundsätzlich damit einhergeht, dass Akteure mit bestimmten Eigenschaften in die Transaktion einbezogen werden, z.B. erfolgt bei einem idealtypischen Contracting Out eine Aufgabenübertragung an ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen.

3.1.1.3.1 Adverse Selection-Problem

Vor Durchführung einer Transaktion können Probleme infolge sogenannter „Hidden Characteristics“ (Versteckter Eigenschaften) bestehen, welche vertieft im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie untersucht und folgend am Beispiel des Einkaufs eines Gutes aufgezeigt werden. Wenn vor der Transaktion Informationsasymmetrien vorliegen, kann der Käufer die Qualität des Gutes nicht oder nur eingeschränkt beurteilen; erst nach Erhalt des Gutes ist er über die Qualität informiert. Ein opportunistischer Verkäufer wird u.U. diese ex-ante Informationsasymmetrie nicht auflösen und absichtlich übertrieben positive Qualitätsangaben vorgeben, um einen höheren Preis zu erzielen. Die Gefahr derartiger falscher Angaben antizipierend, wird der Käufer von einer schlechten Qualität ausgehen und nur eine entsprechende geringe Zahlungsbereitschaft haben, weshalb Märkte für Güter höherer und durchschnittlicher Qualität „zusammenbrechen“ können.¹⁸ Die Folgen von Hidden Characteristics werden daher dem Problembereich der Adverse Selection (Adversen Selektion) zugeordnet. Besonders bedeutsam ist das Adverse Selection-Problem bei Gütern, deren Qualität nur schwierig zu beurteilen ist.

Probleme infolge von Hidden Characteristics können zunächst gelöst bzw. reduziert werden, indem der Käufer an den Verkäufer Signale über die Qualität des Gutes sendet, was als „Signaling“ bezeichnet wird. Signaling durch den Verkäufer kann z.B. in Form von Garantien oder dem Vorzeigen einer **Reputation** im Hinblick auf zusicherungsgemäße Qualitätslieferung erfolgen.¹⁹ Weiterhin kann den mit Hidden Characteristics in Verbindung stehenden Problemen durch „Screening“ entgegengetreten werden, was bedeutet, dass der Käufer über den Verkäufer und / oder das zum Verkauf stehende Gut Informationen einholt. Sowohl Signaling- als auch Screening-Aktivitäten gehen mit Transaktionskosten einher. In bestimmten Konstellationen können auch Auktionen bzw. die von Agenten dabei abgegebenen Preisgebote, die Signale darstellen, die durch Hidden Characteristics verursachte Probleme beseitigen, worauf folgend noch eingegangen wird. Bei großen Problemen infolge von Hidden Characteristics kann die Eigenerstellung eine Problemlösung darstellen; denn innerhalb einer Organisation kann durch Anweisungen relativ problemlos sichergestellt werden, dass Informationen bezüglich der Güterqualität offenbart werden.

Güter, bei denen Probleme infolge von Hidden Characteristics bestehen, werden oftmals als **Erfahrungsgüter** bezeichnet, wenn nach dem Kauf die Informationsasymmetrien nicht mehr vorliegen und Erfahrungen hinsichtlich der Güterqualität gesammelt werden können, die bei zukünftigen (Kauf-) Entscheidungen berücksichtigt werden können.

Analog zur Situation des Einkaufs von Gütern kann das Adverse Selection-Problem auch vorliegen, wenn ein Prinzipal die Eigenschaften eines potentiellen Agenten zu beurteilen hat, dem er im Rahmen eines Contracting Out die Erbringung von Leistungen zu übertragen erwägt.

3.1.1.3.2 Moral Hazard-Problem

Wenn bei einer Transaktion nach Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung Informationsasymmetrien vorliegen („ex post-Informationsasymmetrien“), dann ist der Problembereich des sogenannten „Moral Hazard“ („moralisches Risiko“) tangiert, der sich in Verbindung mit sogenannter „Hidden Action“ („verstecktes Handeln“) und „Hidden Information“ („versteckte Information“) ergibt. Dies wird folgend zunächst mit Bezug zu einem Contracting Out betrachtet und anschließend kurz mit Bezug zur Eigenerstellung thematisiert.

¹⁸ Vgl. AKERLOF (1970).

¹⁹ Die Bedeutung von Reputation wird davon abhängen, welcher Wert der Aufbau und Erhalt einer Reputation aufweist, was in besonderem Maße von der Anzahl und dem Volumen zukünftig erwarteter Transaktionen beeinflusst wird.

CONTRACTING OUT

Das Problem der Hidden Action verweist darauf, dass bei einem Contracting Out das beauftragte Unternehmen im Falle einer an den angefallenen Kosten orientierten Entlohnung seinen Informationsvorsprung opportunistisch nutzen und beispielsweise im Hinblick auf eine Ressourcenauslastung im Falle brachliegender Kapazitäten Leistungen, die dem Auftraggeber in Rechnung gestellt werden können, in unnötig kostspieliger Weise erstellen könnte. Die Hidden Action-Gefahr ist insbesondere bei Gütern bzw. (Dienst-)Leistungen gegeben, bei denen eine hohe **Plastizität** vorliegt, worunter vielfältige Verwendungsmöglichkeiten bezüglich (Input-)Faktoren verstanden werden, und in Verbindung damit hohe **Kosten für das Monitoring der Tätigkeiten** des Agenten bestehen, was damit einhergeht, dass die Beobachtbarkeit des Prozesses des Zusammenfügens der Inputfaktoren schlecht ist.²⁰ Sofern diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, kann auch davon gesprochen werden, dass die **Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses** schlecht ist. In der Literatur werden Beratungs(dienst)leistungen als Beispiel für eine schlechte Nachvollziehbarkeit angegeben. Die Erstellung standardisierter Produkte auf Basis einer etablierten Technologie wird im Regelfall hingegen eine gute Nachvollziehbarkeit aufweisen.

Sofern allerdings bezüglich der zu erbringenden Leistung und deren Qualität eine gute **Beschreibbarkeit und Messbarkeit** vorliegt, kann das Moral Hazard-Problem – auch bei schlechter Nachvollziehbarkeit – durch vertragliche Leistungs- und Vergütungsfixierungen begrenzt werden. Bedeutsam im Hinblick auf die Begrenzung des Hidden Action-Problems ist in diesem Zusammenhang außerdem eine geringe **Umweltunsicherheit**, da diese mit nur begrenzten Leistungsanpassungen einhergeht und damit eine ex-ante Fixierung der zu erbringenden Leistung recht gut möglich ist. Wenn eine gute Beschreibbarkeit und Messbarkeit sowie eine geringe Umweltunsicherheit vorliegt, ist eine outputorientierte Kontrahierung der Leistung möglich. Dann ist im Übrigen eine Auktion der Leistung umsetzbar, was nicht nur im Idealfall zu einer Fixierung und Minimierung der vom Prinzipal an den Agenten zu zahlenden Vergütung führt, sondern auch das durch „Hidden Characteristics“ bedingte Auswahlproblem bezüglich des Agenten löst.

Sofern zum einen schlechte Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses sowie zum anderen schlechte Beschreibbarkeit und Messbarkeit bezüglich des Outputs vorliegen, weist die entsprechende Leistung (bzw. allgemeiner betrachtet die entsprechende Transaktion) eine hohe **Komplexität** auf, was grundsätzlich mit einer großen Hidden Action-Gefahr und Problemen bei der Umsetzung eines Contracting Out einhergeht. Es wird dann davon gesprochen, dass – insbesondere in Verbindung mit hoher Umweltunsicherheit – Kontrahierungsprobleme vorliegen.

Weiterhin liegen in Verbindung mit ex post-Informationsasymmetrien Probleme infolge von Hidden Information vor. Damit wird beschrieben, dass ein beauftragtes Unternehmen seinem Auftraggeber falsche Informationen präsentieren kann, ohne dass dies für den Auftraggeber bemerkbar und nachweisbar ist. Beispielsweise können Rechnungen bei kostenorientierten Vergütungsvereinbarungen übertriebene Kosten- und Mengenangaben enthalten. Weiterhin kann der Auftragnehmer dem Auftraggeber absichtlich falsche Informationen bezüglich erforderlicher zukünftiger Arbeitsschritte zukommen lassen, z.B. um dadurch die Wahrscheinlichkeit der Beauftragung im Rahmen von Folgeaufträgen zu erhöhen. Eine **gute Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses** reduziert die Möglichkeiten des Agenten für derartiges Verhalten. Sofern der Leistungsgegenstand eine gute **Beschreibbarkeit und Messbarkeit** aufweist, gilt wiederum, dass der Auftraggeber durch klare vertragliche Leistungsvorgaben und Anreizsysteme das Problem begrenzen kann.

Die Folgen von Hidden Action und Hidden Information (im Sinne der Übervorteilung durch den Leistungserbringer) werden oftmals vom Auftraggeber gar nicht oder erst sehr verzögert erkannt. Daher werden Güter, bei denen derartige Probleme aufgrund von Hidden Action und Hidden Information zu erwarten sind, auch als **Vertrauensgüter** bezeichnet.

EIGENERSTELLUNG

Auch bei der Eigenerstellung eines Gutes existieren Prinzipal-Agent-Beziehungen zwischen zum Beispiel Aktionären und Managern sowie zwischen Managern und Mitarbeitern, in denen die Beteiligten individuelle Zielsetzungen verfolgen. Aufgrund der geringeren internen Effizianzanreize geht diese

²⁰ Vgl. ALCHIAN / WOODWARD (1988).

Koordinationsform – wie in Abschnitt 3.1.1.2 dargestellt – grundsätzlich mit relativ hohen internen Transaktionskosten einher. Gleichgerichtet wie bei einem Contracting Out werden bestimmte Transaktionseigenschaften, wie insbesondere eine schlechte Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses, organisationsinterne Probleme „fördern“, welche sich in Transaktionskosten ausdrücken. Allerdings werden mit zunehmender Komplexität von Transaktionen die Probleme im Zusammenhang mit Moral Hazard bei einer Eigenerstellung in einem geringeren Ausmaß als bei einem Contracting Out zunehmen, was durch die besseren organisationsinternen Kontrollmöglichkeiten sowie die tendenziell geringeren Anreize, die sich auch in geringeren Anreizen zu Fehlverhalten äußern, bei einer Eigenerstellung erklärt werden kann.

3.1.1.3.3 Hold-up-Problem

Wenn ein Transaktionspartner eine **spezifische Investition** tätigt, dann besteht – wie in Abschnitt 3.1.1.1 dargestellt – die Gefahr, dass ihm von dem anderen Transaktionspartner die Quasi-Rente enteignet wird. Dies wird im Folgenden wiederum am Beispiel der Aufgabenübertragung an ein anderes Unternehmen (Contracting Out) diskutiert, wobei angenommen wird, dass dieses für die Leistungserbringung eine spezifische Investition zu tätigen hat.

Bevor ein Auftragnehmer spezifisch investiert, ist ihm aufgrund von Informationsasymmetrien unklar, inwieweit sich der Auftraggeber während der Leistungserstellung opportunistisch verhalten wird. Etwasiges opportunistisches Verhalten in Form eines Hold-up, das sich im Versuch der Aneignung der Quasi-Rente des Transaktionspartners äußert, wird dann nach Aufnahme der Transaktion offensichtlich. Aufgrund der Unsicherheit bezüglich des ex-post-Verhaltens des Auftraggebers wird auch von der ex-ante bestehenden Problematik der „Hidden Intention“ gesprochen. Wie auch bei Hidden Characteristics können Signaling und Screening Lösungsansätze für diese Problematik darstellen. Da ein Hold-up – im Vergleich zu Moral Hazard – vom Auftraggeber tendenziell kurzfristig und deutlich als solcher identifiziert werden kann, dürfte im Übrigen die Bedeutung von **Reputation** als dieses Problem begrenzender Faktor recht groß sein.

Ein Auftragnehmer wird ex-ante versuchen, sich durch eine vertragliche Vereinbarung bezüglich der Transaktion vor einem Hold-up durch den Auftraggeber zu schützen. Allerdings werden vertragliche Vereinbarungen unvollständig sein und dritte Parteien, wie vertraglich definierte Schlichter und die allgemeine Gerichtsbarkeit, die oftmals bei vertraglichen Lücken und Auslegungsschwierigkeiten zu einer Urteilsfällung herangezogen werden, werden – speziell bei **schlechter Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses** – aufgrund von Informationsasymmetrien ebenfalls Probleme haben, zu einem Urteil zu gelangen, das den Auftragnehmer gegen den Opportunismus des Auftraggebers schützt.

Bei schlechter **Beschreib- und Messbarkeit** der zu erbringenden Leistung werden in einem besonderen Maße vertragliche Lücken existieren, was wiederum – wie bereits dargestellt und insbesondere bei schlechter Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses – opportunistisches Verhalten „erleichtert“. In diesem Zusammenhang wird außerdem eine hohe **Umweltunsicherheit** vertragliche Vereinbarungen bezüglich der Transaktion erschweren.

Sofern sich Umweltbedingungen soweit ändern, dass die entsprechenden Kontingenzen nicht mehr oder nur noch begrenzt vom Vertrag erfasst wird, kann zunächst die Option in Betracht gezogen werden, das Vertragsverhältnis zu beenden, so dass der Auftraggeber unter den veränderten Rahmenbedingungen einen neuen Auftrag vergeben oder die Leistung doch selber erstellen kann. Etwaige **Bewertungsprobleme bezüglich der spezifischen Vermögensgegenstände**, welche insbesondere bei hoher Komplexität bestehen werden, sowie weitere Formen von Transaktionskosten, die bei einer vorzeitigen Vertragsbeendigung z.B. in Form von Kosten für die Suche eines neuen Auftragnehmers und bei Vertragsverhandlungen mit diesem anfallen werden, sprechen allerdings gegen diese Lösung. Die weitere Option ist die Fortführung des Vertragsverhältnisses und die Nachverhandlung bezüglich des Leistungsumfangs und der Vergütung. In diesem Fall werden aufgrund von Informationsasymmetrien allerdings Probleme infolge von Hidden Action und Hidden Information (und damit das Moral Hazard-Problem) vorliegen. Die Ausprägung dieser Probleme wird wiederum durch die Eigenschaften der Transaktion bestimmt; bei einem Vertrauensgut werden die Probleme entsprechend größer sein.

Es kann festgehalten werden, dass auch bezüglich des durch spezifische Investitionen verursachten Hold-up-Problems Beschreibbarkeits- und Messbarkeits- sowie Bewertungsprobleme, insbesondere in Verbindung mit einer hohen Umweltunsicherheit, sowie eine schlechte Nachvollziehbarkeit des (Leis-

tungs-)Erstellungsprozesses die organisatorische Lösung des Contracting Out problematisch erscheinen lassen. In einer derartigen Situation wird wiederum die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung als organisatorische Lösung hoch sein.

3.1.1.4 Schlussfolgerungen zur Eignung von Koordinationsformen unter Berücksichtigung von Transaktionscharakteristika und Eigenschaften von Akteuren

Folgend wird zusammenfassend dargestellt, wie die Transaktionscharakteristika sowie die Eigenschaften der Akteure die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen infolge der jeweils anfallenden Transaktionskosten beeinflussen, wobei wiederum vornehmlich Bezug auf den Vergleich zwischen einer Eigenerstellung und einem Contracting Out genommen wird.²¹

3.1.1.4.1 Transaktionscharakteristika

SPEZIFITÄT

Erfordert eine Transaktion keine spezifischen Investitionen seitens der Transaktionspartner und ist das Hidden Characteristics-Problem gering, so stellt grundsätzlich der Bezug über den Markt die geeignete Koordinationsform dar.²² Wird jedoch eine gewisse Mindestspezifität überschritten, ist der Bezug über den Markt grundsätzlich nicht mehr sinnvoll möglich. Dann stellen zum einen die Eigenerstellung und zum anderen die Beauftragung eines externen Unternehmens (Contracting Out) die potenziell geeigneten idealtypischen Koordinationsformen für die Leistungserstellung dar. Grundsätzlich gilt: Je höher die Spezifität einer Transaktion ist, desto größer wird die Gefahr eines Hold-ups, womit die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung gegenüber dem Contracting Out zunimmt. Diese Tendenz kann allerdings abgemildert werden, wenn beide Transaktionspartner spezifisch investieren müssen, da die Transaktionspartner dann wechselseitig voneinander abhängig sind und beide der Gefahr eines Hold-ups durch den Transaktionspartner ausgesetzt sind.²³

KOMPLEXITÄT (UND KONTRAHIERUNGSPROBLEME)

Die relative Vorteilhaftigkeit eines Contracting Out bzw. einer Eigenerstellung, hängt neben dem Grad der Spezifität auch von der Komplexität der Aufgaben der Leistungserbringung ab. Liegt Komplexität vor, bestehen regelmäßig Kontrahierungsprobleme. Kann hingegen die Aufgabendurchführung gut kontrahiert werden, kann auch bei hoher Spezifität Contracting Out als Koordinationsform gewählt werden. Das Ausmaß von Kontrahierungsproblemen hängt wie folgt von den zentralen Charakteristika einer Transaktion ab:

- **Umweltunsicherheit:** Mit zunehmender Umweltunsicherheit, die sich sowohl auf die Unsicherheit über zukünftige technische als auch über ökonomische Entwicklungen beziehen kann, nehmen die Kontrahierungsprobleme zu. Zum einen ergibt sich dies daraus, dass der Umfang der vertraglich festzulegenden ex-ante Regeln ansteigt, damit der Vertrag ex-post unterschiedlichen Umweltsituationen gerecht werden bzw. ein rationaler Prozess der Vertragsanpassung stattfinden kann. Zum anderen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ex-post Nachverhandlungen oder Vertragsanpassungen nötig werden. Zu beachten ist, dass die Umweltunsicherheit in der Regel mit längeren Vertragsdauern ansteigt.
- **Beschreibbarkeit, Messbarkeit und Bewertbarkeit von Leistungen bzw. Gütern:** Bei Transaktionen, deren Leistungsgegenstand schlecht beschreibbar und deren Leistungserfüllung nur schwer messbar ist, werden eher vertragliche Lücken existieren, die opportunistisches Verhalten erleichtern und insbesondere bei einem Contracting Out zu Problemen führen. Wenn damit einhergehend größere Bewertungsprobleme bezüglich in die Transaktion einbezogener (spezifischer) Vermögensgegenstände vorliegen, wird die Definition von Vertragsregeln über einen (regulären bzw. einvernehmlichen) Abbruch vertraglich organisierter Transaktion erschwert. Dadurch steigt die gegenseitige Abhängigkeit der Transaktionspartner an, was tendenziell Transaktionskosten erhöht und die relative Vorteilhaftigkeit der Eigenerstellung ansteigen lässt.

²¹ Dabei werden zum Teil Überlegungen von MÜHLENKAMP (1995) aufgegriffen.

²² Vgl. MILGROM / ROBERTS (1992, S. 30 ff) und WILLIAMSON (1990, S. 60 ff).

- **Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses:** Eine schlechte Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses, die bei einer hohen Plastizität bezüglich Inputfaktoren in Verbindung mit hohen Kosten für das Monitoring der Tätigkeiten eines Agenten vorliegt, führt zu Kontrahierungsproblemen, da der Spielraum für opportunistisches Verhalten anwächst. Die Nachvollziehbarkeit des (Leistungs-)Erstellungsprozesses kann auch in Verbindung gesetzt werden zur Fähigkeit des Auftraggebers, den Handlungsspielraum des Auftragnehmers beurteilen zu können. Ob dies einem Auftraggeber möglich ist, hängt maßgeblich von seinem Know how über den Leistungsgegenstand ab, was auf die Bedeutung der Charakteristika der potentiell beteiligten Akteure für die Bewertung der Eignung von Koordinationsformen verweist.

Tendenziell wird bei der Erstellung von neuartigen, innovativen Produkten die Komplexität eher hoch sein, während bei Produkten, die sich in einer späteren Phase der Marktentwicklung befinden, umfangreiches Know how bezüglich der mit der Leistungserstellung einhergehenden Transaktionen vorliegen und Standards (z.B. bezüglich Input-Faktoren, (Leistungs-)Erstellungsprozess und Qualitätsmerkmalen des Outputs) existieren dürften.

ZENTRALITÄT

Bislang nicht betrachtet worden ist die Transaktionseigenschaft der Zentralität, von der gesprochen wird, wenn eine Transaktion für den Erfolg einer Organisation von hoher Bedeutung ist.²⁴ Hat beispielsweise die Erstellung eines Vorprodukts große Auswirkungen auf die Qualität eines Endprodukts, so weist die Erstellung dieses (Vor-)Produkts eine hohe Zentralität für das entsprechende Unternehmen auf. Allgemein gilt, dass die Folgen, die sich aus Kontrahierungsproblemen ergeben, bei Transaktionen mit hoher Zentralität schwerwiegender sind als bei Transaktionen mit geringer Zentralität, da sie sich unmittelbar auf den Erfolg von Organisationen auswirken. Insofern wird für Transaktionen mit hoher Zentralität eher die Eigenerstellung gewählt.²⁵

HÄUFIGKEIT UND VOLUMEN

Weitere Eigenschaften von Transaktionen, die Einfluss auf die Eignung von Koordinationsformen haben, sind die Häufigkeit und das Volumen von Transaktionen.²⁶ Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass für Transaktionen, die häufig durchgeführt werden oder ein großes Volumen aufweisen, ex ante höhere Transaktionskosten für das Design von Koordinationsformen bzw. institutionellen Lösungen in Kauf genommen werden als bei Transaktionen, die nur einmalig stattfinden bzw. ein relativ geringes Volumen besitzen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, inwieweit bei den potentiell beteiligten Akteuren Know-how bezüglich bestimmter Koordinationsformen vorliegt. Ein Know-how-Aufbau wird diesbezüglich oftmals nur lohnenswert sein, wenn Transaktionen häufig durchgeführt werden.

3.1.1.4.2 Eigenschaften von Akteuren

RESSOURCEN UND PRODUKTIONSKOSTEN

Die bei unterschiedlichen Akteuren anfallenden Produktionskosten stehen in Verbindung mit den bei ihnen jeweils vorliegenden Ressourcen und den jeweils bestehenden Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten in Verbindung mit der Durchführung von Transaktionen in anderen Kontexten. Diesbezüglich ist auch die Ressource des Know-how bei der Leistungserstellung von Relevanz. Zu beachten ist, dass Interdependenzen zwischen der Transaktionseigenschaft der Spezifität und den potentiell bestehenden Möglichkeiten zur Realisierung von Synergieeffekten vorliegen können. Beispielsweise gehen widmungsspezifische Investitionen nicht damit einher, dass Skaleneffekte in Verbindung mit anderen Transaktionen möglich sind.

REPUTATION

Ansonsten haben Charakteristika der potentiell an einer Transaktion beteiligten Akteure Einfluss auf die bei verschiedenen Koordinationsformen anfallenden Transaktionskosten. Einen wesentlichen Ein-

²³ Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (2007, S. 494 f.).

²⁴ Vgl. PICOT (1991), wo die Zentralität allerdings als „Strategische Bedeutung der Transaktion“ bezeichnet wird.

²⁵ Vgl. WILLIAMSON (1999, S. 322 ff.).

flussfaktor auf die relative Vorteilhaftigkeit eines Contracting Out von Leistungen stellt aus Sicht eines Prinzipals die Unsicherheit über das opportunistische Verhalten des potentiellen Agenten dar. Diese Verhaltensunsicherheit lässt sich durch eine gute Reputation des potentiellen Partners stark senken.²⁷ Vor diesem Hintergrund wird Reputation auch als Ressource von Akteuren eingeordnet.²⁸

AUSBLICK: BEDEUTUNG DES ZIELSYSTEMS VON ORGANISATION

Einen Bezug zur Bedeutung der Reputation von Akteuren für die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen weist das Zielsystem von Akteuren auf. Bislang hat ein idealtypisches Contracting Out im Blickpunkt gestanden, bei dem eine Aufgabe an ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen übertragen wird. Allerdings gibt es viele Organisationen, die andere Zielsysteme aufweisen, was beispielsweise bei Not-for-Profit-Gesellschaften der Fall ist. Sofern eine Übertragung von Aufgaben an eine derartige Not-for-Profit-Gesellschaft erfolgt, dürften bei Vorliegen von Spezifität und Kontrahierungsproblemen die Transaktionskosten infolge von Problemen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im Vergleich zu einem idealtypischen Contracting Out reduziert sein. Allerdings werden regelmäßig innerhalb derartiger Not-for-Profit-Gesellschaften nur in einem relativ begrenzten Ausmaß Anreizsysteme implementiert sein, die die Akteure zu effizientem Handeln anreizen. Insofern gilt auch bezüglich dieses Beispiels, dass die Bedeutung der Stärken und Schwächen von Not-for-Profit-Gesellschaften unter Berücksichtigung einer konkret vorliegenden Transaktion zu beurteilen sind.

Ähnlich wie Not-for-Profit-Gesellschaften ist auch die öffentliche Hand im Regelfall nicht auf Erzielung von Profiten bei der Durchführung von Transaktionen ausgerichtet; auf diesen Aspekt wird bei der Anwendung der Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik auf IKZ in Abschnitt 3.2 vertieft eingegangen.

3.1.2 Analyse der (politischen) Durchsetzung von Maßnahmen auf institutionenökonomischer Basis

Bislang sind Transaktionskosten betrachtet worden, die ex-ante für die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Transaktionspartnern und ex-post bei der „Nutzung“ einer Koordinationsform anfallen. Dabei ist noch nicht (bzw. zumindest noch nicht explizit) thematisiert worden, dass sich Komplikationen daraus ergeben, wenn ex-ante eine Einigung über eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren zu erfolgen hat und in diesem Zusammenhang über die Aufteilung erwarteter Vorteile aus dem Rückgriff auf eine bestimmte Koordinationsform zu entscheiden ist.

Eine derartige Aufteilungs- bzw. Verteilungsfrage kann zunächst vorliegen, wenn nur bestimmte Akteure in der Lage und damit aufeinander angewiesen sind, eine Transaktion im Rahmen einer bestimmten Koordinationsform durchzuführen, was beispielsweise bei gemeinsamen Erschließungsmaßnahmen von räumlich benachbarten Wirtschaftssubjekten der Fall sein kann. Transaktionskosten können sich dabei daraus ergeben, dass ein bekannter zukünftiger Kooperationsvorteil zwischen den Akteuren aufzuteilen ist. Bezüglich dieser Aufteilung und der bei diesbezüglichen Verhandlungen anfallenden Transaktionskosten wird regelmäßig die Verhandlungsposition der Akteure eine wichtige Rolle spielen, jedoch sind Prognosen über das Verhandlungsergebnis und über die auftretenden Transaktionskosten schwierig durchzuführen, was an dieser Stelle nicht weiter betrachtet wird. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass eine zunehmende Anzahl an Akteuren, die sich bezüglich einer Transaktion zu koordinieren haben, Transaktionskosten steigernd wirken wird.

Ferner können Transaktionskosten entstehen, weil Kontrahierungsprobleme bezüglich der Aufteilung der zukünftigen Vorteile bestehen.²⁹ Dies wird wiederum insbesondere bei komplexen Transaktionen und hoher Umweltunsicherheit der Fall sein.

Weiterhin können Transaktionskosten bei der internen Entscheidungsfällung bei den einzelnen Transaktionspartnern im Hinblick auf die Zusammenarbeit anfallen. Dies ist insbesondere im politischen Bereich von Relevanz. Derartige Transaktionskosten können zunächst wiederum bei den Verhandlungen über die interne Aufteilung des dem jeweiligen Akteur zustehenden Kooperationsvorteils anfallen.

²⁶ Vgl. WILLIAMSON (1990, S. 69).

²⁷ Vgl. MILGROM / ROBERTS (1992, S. 139 f.).

²⁸ Vgl. NICKERSON (2005, S. 7), LEIBLEIN (2003, S. 947) und TEECE / PISANO / SHUEN (1997, S. 521).

²⁹ Vgl. z.B. DIXIT (1996).

Außerdem wird die Höhe der Transaktionskosten auch organisationsintern durch Kontrahierungsprobleme bezüglich der Aufteilung des Kooperationsvorteils beeinflusst werden.

Aus den aufgezeigten Problemen bezüglich der Aufteilung von Vorteilen aus einer Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren und der internen Entscheidungsfällung in Organisationen kann geschlossen werden, dass auch die auf bestimmte Transaktionen bezogene Durchsetzung von Maßnahmen, welche speziell im politischen Bereich eine hohe Relevanz aufweisen dürfte, bei komplexen Transaktionen besonders schwierig sein dürfte. Dies zeigt an, dass die Charakteristika von Transaktionen nicht nur auf die Ausgestaltung und Nutzung von institutionellen Lösungen sondern auch auf die Durchsetzung von politischen Entscheidungen bezüglich institutioneller Lösungen von Relevanz sein können.

3.2 Theoriegeleitete Analyse von IKZ

In diesem Abschnitt werden zunächst in Abschnitt 3.2.1 grundlegende Erkenntnisse der NIO auf IKZ angewendet und deren Vorteilhaftigkeit im Vergleich zu einer Eigenerstellung durch einzelne Kommunen und zu einem Contracting Out diskutiert. Während zunächst IKZ betrachtet werden, bei denen die einbezogenen Kommunen die Aufgabe der Leistungserstellung an eine gemeinsame (Kooperations-) Organisation übertragen, werden in Abschnitt 3.2.2 kurz IKZ thematisiert, bei denen eine Kommune die Leistungserstellung an eine andere Kommune überträgt. In Abschnitt 3.2.3 werden dann zentrale Einflussfaktoren für die Eignung von IKZ dargestellt. Die Analysen in diesem Abschnitt erfolgen theoriegeleitet, jedoch werden ergänzend die Ergebnisse empirischer Untersuchungen einbezogen.

3.2.1 IKZ als Alternative zu Eigenerstellung und Contracting Out

3.2.1.1 Make-or-Buy-Frage in idealtypischen Konstellationen und IKZ

Auf Basis der Erkenntnisse der NIO können grundsätzlich recht eindeutige Empfehlungen bezüglich der Make-or-Buy-Frage für die folgenden Konstellationen abgeleitet werden, wobei vollkommen unspezifische Transaktionen nicht berücksichtigt werden und damit auch die Option des Rückgriffs auf den Markt ausgeklammert bleibt:

- Eine Eigenerstellung ist vorteilhaft, wenn zum einen das Potential zur Erzielung von Skaleneffekten gering ist und zum anderen die durch die Transaktionscharakteristika bedingten und mit entsprechenden Transaktionskosten einhergehenden potentiellen Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard groß sind.
- Ein Contracting Out ist hingegen empfehlenswert, wenn das Potential zur Erzielung von Skaleneffekten groß ist und die durch die Transaktionscharakteristika bedingten potentiellen Probleme in Verbindung mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard gering sind.

Für die weiteren idealtypischen Konstellationen, die sich aus den berücksichtigten Kriterien „Potential zur Erzielung von Skaleneffekten“ und „potentielle Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard“ ergeben, können hingegen keine grundsätzlich derart klaren Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Die Konstellation, in der ein geringes Potential zur Erzielung von Skaleneffekten und geringe potentielle Probleme in Verbindung mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard vorliegen, wird im Folgenden nicht untersucht. Vielmehr erfolgt – wie in Tabelle 1 angezeigt – ein Fokus auf die Auswahl einer Koordinationsform für die Leistungserstellung bei einem großen Potential zur Erzielung von Skaleneffekten und großen durch die Transaktionscharakteristika bedingten potentiellen Problemen im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard. Diesbezüglich stellt sich im öffentlichen Sektor die Frage des Potentials von IKZ. Dieses Potential könnte sich daraus ergeben, bei IKZ die Produktionskostenvorteile aus einem Tätigkeitsfeld, das sich nicht nur auf eine Kommune beschränkt, nutzen zu können und außerdem ähnlich der Eigenerstellung durch eine Orientierung an den Zielen der öffentlichen Hand im Allgemeinen bzw. der beteiligten Gebietskörperschaften im Speziellen (anstelle an einer Gewinnorientierung wie bei privaten Unternehmen) die in Verbindung mit den Problemen infolge von Informationsasymmetrien und Opportunismus anfallenden Transaktionskosten gering halten zu können.

		Mit entsprechenden Transaktionskosten einhergehende durch die Transaktionscharakteristika bedingte potentielle Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard	
		groß	Klein
Potential zur Realisierung von Skaleneffekten	Niedrig	Grundsätzlich Empfehlung für Eigenerstellung.	Keine klare Empfehlung möglich. In diesem Beitrag nicht weiter untersucht.
	Hoch	Keine klare Empfehlung möglich. Welches Potential besitzt IKZ im öffentlichen Sektor?	Grundsätzlich Empfehlung für Contracting Out.

Tabelle 1: Make-or-Buy-Frage in idealtypischen Konstellationen und IKZ

3.2.1.2 Produktionskosten und das relative Potential zur Realisierung von Skaleneffekten bei IKZ im Vergleich zu Contracting Out-Lösungen

Mit IKZ können – im Vergleich zur Eigenerstellung durch einzelne Kommunen – Potentiale zur Realisierung von Skaleneffekten genutzt und damit Produktionskosten gesenkt werden. Weiterhin können bei IKZ evtl. auch Kostenreduktionen durch die Realisierung von Verbundvorteilen erreicht werden, was jedoch nicht weiter betrachtet wird.

Möglicherweise können jedoch im Rahmen von durch einzelne Kommunen getragenen Contracting Out-Lösungen private Unternehmen sogar Skaleneffekte in einem größeren Ausmaß realisieren. Einem privaten Unternehmen kann dies möglich sein, wenn es die Ausschreibungen mehrerer einzelner Kommunen gewinnt und damit eine größere Produktionsmenge als bei einer IKZ vorliegt.

Allerdings besteht für ein privates Unternehmen bei der Angebotskalkulation bei den einzelnen Ausschreibungen das Problem, dass es nicht weiß, wie viele weitere Ausschreibungen es gewinnen wird. Sofern es im Hinblick auf die Leistungserstellung spezifische Investitionen zu tätigen hat, die in Verbindung mit der Produktionsmenge stehen, unterliegt es somit einer großen Unsicherheit, was – auch aus Sicht der Kommunen – tendenziell zu höheren Kosten und Geboten führen wird. Dies steht im Zusammenhang mit den in der Auktionstheorie betrachteten Herausforderungen für Bieter bei der Angebotskalkulation bei sequentiellen und simultanen Auktionen.

Kommunen könnten zur Reduktion dieses Problems beitragen, indem sie ihre Ausschreibungen koordiniert durchführen, was eine ebenfalls im Rahmen der Auktionstheorie betrachtete Designfrage darstellt. Wenn ein (von den Kommunen abgestimmtes übergreifendes) Auktionsdesign allerdings in einem besonderen Maße die Realisierung von Skaleneffekten durch ein Unternehmen fördert, kann dies wiederum Rückwirkungen auf die Wettbewerbsintensität bei der Ausschreibung haben und damit die von den einzelnen Kommunen zu leistenden Zahlungen negativ beeinflussen. Weiterhin können das Design und die Durchführung koordinierter Ausschreibungen mit nicht unerheblichen Transaktionskosten einhergehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei separaten (und ggf. sogar koordinierten) Ausschreibungen durch einzelne Kommunen zum einen möglicherweise einzelne private Unternehmen nicht in dem Maße Produktionsmengen und damit die Möglichkeit zur Realisierung von Skaleneffekten erreichen, wie dies bei IKZ der Fall sein kann. Weiterhin werden evtl. selbst dann, wenn letztendlich nach dem Gewinn mehrerer zeitlich versetzter Ausschreibungen große Produktionsmengen erreicht werden, einzelne Unternehmen keine auf diese Ausbringungsmengen ausgerichtete Produktionstechnologie einsetzen können, weil zwischenzeitlich spezifische Investitionen bei Unsicherheit über die letztendliche Produktionsmenge zu fällen gewesen sind. Zum anderen kann die Realisierung von Skaleneffekten von einzelnen Unternehmen mit Nachteilen einhergehen, welche in Form einer reduzierten Wettbewerbsintensität oder eines hohen Aufwandes bei der Ausschreibungsgestaltung und -durchführung anfallen können. Diese Probleme stehen im Zusammenhang mit institutionellen Entscheidungen und können daher (bei einer weiten Verwendung des Begriffs) auch als Transaktionskosten eingeordnet werden.

Tendenziell werden die Möglichkeiten zur Realisierung von Skaleneffekten im Rahmen von Contracting-Out-Lösungen relativ groß sein, wenn keinerlei Dichteeffekte vorliegen. Denn dann besitzen bundesweit tätige private Anbieter vielfältige Möglichkeiten zur Realisierung von Skaleneffekten durch die Beteiligung an einer großen Anzahl an Ausschreibungen einzelner Kommunen. Ein Beispiel hierfür kann die Kunden-/Kommunen-angepasste Implementierung standardisierter EDV-Programme sein. Bei bestimmten Leistungen – und auch bei dem aufgeführten Beispiel standardisierter EDV-

Programme – kann für von Kommunen beauftragte private Unternehmen außerdem die Möglichkeit bestehen, Synergieeffekte mit der Leistungserbringung auch für private Auftragnehmer zu realisieren. Für im Rahmen einer Eigenerstellung oder im Rahmen von IKZ tätige öffentliche Unternehmen wird diese Möglichkeit oftmals nicht bestehen, da öffentlichen Unternehmen und Behörden vielfältige Beschränkungen bezüglich der Tätigkeit auf wettbewerblichen Märkten auferlegt sind.³⁰

Wenn hingegen Netzwerkeffekte bestehen und Dichteeffekte vorliegen, wie beispielsweise bei der Durchführung des Straßenbetriebsdienstes oder der Müllsammlung, werden durch einzelne Kommunen durchgeführte Ausschreibungen tendenziell mit besonders großen Problemen bezüglich der Realisierung von Skaleneffekten einhergehen. Bei einer IKZ hingegen werden diese Probleme nicht vorliegen. Allerdings können auch in derartigen Fällen im Rahmen von Contracting-Out-Lösungen Skaleneffekte erreicht werden; hierfür haben die Kommunen aber eine gemeinsame Ausschreibung durchzuführen, was bedeutet, dass sie bei der Bereitstellung kooperieren, auch wenn sie die Leistungserstellung nicht gemeinsam durchführen (sondern vielmehr gemeinsam fremd vergeben). Ob auf Basis abgestimmter Bereitstellungsentscheidungen aus dem gemeinsamen Blickwinkel der beteiligten Kommunen eine interne Leistungserstellung in Form einer IKZ oder ein Contracting Out bezüglich des abgestimmten Leistungsumfangs erfolgen sollte, wird wiederum maßgeblich durch die bei den Alternativen jeweils anfallenden Transaktionskosten bedingt sein, welche folgend thematisiert werden.

3.2.1.3 Transaktionskosten bei IKZ im Vergleich zu kommunaler Eigenerstellung und Contracting Out durch die öffentliche Hand

Für die Beurteilung der im Rahmen von IKZ anfallenden Transaktionskosten werden folgend zunächst die bei einer öffentlichen Eigenerstellung auftretenden institutionell bedingten Probleme betrachtet (Abschnitt 3.2.1.3.1) und die Besonderheiten eines Contracting Out durch die öffentliche Hand herausgearbeitet (Abschnitt 3.2.1.3.2). Darauf aufbauend werden die bei IKZ im Bereich der Leistungserstellung anfallenden Transaktionskosten untersucht (Abschnitt 3.2.1.3.3).

3.2.1.3.1 Besonderheiten einer Eigenerstellung durch die öffentlichen Hand

Bei den im Fokus der Untersuchungen stehenden Konstellationen, in denen große potentielle Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und/oder Moral Hazard vorliegen, wird eine Eigenerstellung grundsätzlich mit vergleichsweise geringen Transaktionskosten einhergehen. Wenn eine Eigenerstellung durch die öffentliche Hand erfolgt, sind – im Vergleich zur Eigenerstellung durch private Unternehmen – jedoch (ergänzend) spezielle Aspekte zu berücksichtigen.

Es ist zunächst zu beachten, dass sich bei der öffentlichen Eigenerstellung besonders große Probleme im Hinblick auf die effizienzorientierte Erstellung einer bestimmten Leistung ergeben können, was durch die insgesamt relativ schwachen (monetären) Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung bedingt ist. Weiterhin besteht regelmäßig kein bzw. nur ein geringer indirekter Wettbewerbsdruck, da allenfalls geringer (direkter oder potentieller) Wettbewerb mit anderen Organisationen besteht. Des Weiteren sind oftmals auf Seiten der Kontrolleure die Anreize gering, in das Monitoring zu investieren, also etwa Konflikte einzugehen, da die Erträge des Monitoring nur bedingt zu persönlichen Vorteilen führen. Allerdings gehen die Besonderheiten des öffentlichen Sektors auch damit einher, dass infolge von Selbstselektionseffekten eher intrinsisch motivierte Personen in diesem Bereich arbeiten und damit die negativen Auswirkungen einer schwachen Anreizintensität vergleichsweise gering sind.³¹ Speziell bei den hier im Fokus stehenden Konstellationen, die sich durch große institutionell bedingte Probleme infolge von Transaktionscharakteristika wie hoher Spezifität und schlechter Kontrahierbarkeit auszeichnen, kann die relativ geringe Anreizintensität als Besonderheit des öffentlichen Sektors sogar dazu führen, dass die (öffentliche) Eigenerstellung eine besondere Eignung im Hinblick auf die Minimierung von Transaktionskosten aufweist.

Für besonders anspruchsvolle Tätigkeiten liegt das Lohnniveau im öffentlichen Sektor häufig und zum Teil sogar deutlich unter dem des privaten Sektors. Dies kann dazu führen, dass die öffentliche Hand

³⁰ Derartige Selbstbeschränkungen der öffentlichen Hand werden zwar in vielen Fällen die Realisierung von Synergieeffekten unterbinden und insofern mit Ineffizienzen einhergehen, aber trotzdem eine Rationalität aufweisen, da es Hinweise darauf gibt, dass die Kontrolle und Steuerung der Aktivitäten öffentlicher Unternehmen auf wettbewerblichen Märkten – vor allem aufgrund polit-ökonomisch erklärbarer Probleme – mit größeren Defiziten einhergehen kann.

³¹ Vgl. BURGESS / RATTO (2003, S. 290 f.).

kein qualifiziertes Personal aufbauen bzw. halten kann. Eine Gegenmaßnahme kann die Übertragung der davon betroffenen Aufgaben auf öffentliche Unternehmen sein, die nicht den Regeln der Verwaltung zur Personalentlohnung unterliegen. Im Übrigen können die bereits dargestellten Selbstselektionseffekte das dargestellte Problem reduzieren.

Ferner wird im öffentlichen Sektor das Engagement von Mitarbeitern teilweise durch umfangreiche Verhaltensregeln beschränkt. Allerdings geht dies keinesfalls nur mit Nachteilen im Hinblick auf eine effiziente Leistungserbringung einher, sondern weist auch den diesbezüglichen Vorteil auf, dass es Spielräume für opportunistisches Verhalten reduziert.

Im Übrigen ist bei einer Eigenerstellung im öffentlichen Sektor zwischen einer Behörde und einer privatrechtlichen Gesellschaft im öffentlichen Eigentum (AG oder GmbH) zu differenzieren. Bei einem Vergleich dieser beiden Alternativen wird wiederum der Trade-off zwischen den negativen Auswirkungen von Kontrahierungsproblemen einerseits sowie von Anreizdefiziten und Einschränkungen durch umfangreiche Verhaltensregeln andererseits von Relevanz sein. Bei einer privatrechtlichen öffentlichen Gesellschaft werden weniger verhaltens einschränkende Regelungen bestehen und es können stärkere Anreizregime implementiert werden, was organisationsinterne Ineffizienzen bezüglich der Erstellung einer bestimmten Leistung reduziert. Allerdings werden bei Vorliegen von Kontrahierungsproblemen tendenziell größere Probleme aufgrund von Fehlanreizen auftreten.

3.2.1.3.2 Besonderheiten bei einem Contracting Out durch die öffentliche Hand

Im Gegensatz zur Eigenerstellung wird ein Contracting Out in den hier zu betrachtenden Konstellationen, in denen infolge der Transaktionscharakteristika große institutionell bedingte Probleme vorliegen, grundsätzlich mit vergleichsweise hohen Transaktionskosten einhergehen. Wenn trotz Transaktionscharakteristika wie hoher Spezifität und schlechter Kontrahierbarkeit auf die Koordinationsform des Contracting Out zurückgegriffen wird, wird es regelmäßig vorteilhaft sein, durch die institutionelle (Detail-)Ausgestaltung sich den Eigenschaften einer Eigenerstellung zu nähern. Durch eine tendenziell kostenorientierte Vergütung können Qualitätsprobleme reduziert werden und dem Auftraggeber können umfangreiche Kontroll- und Eingriffsrechte hinsichtlich der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer zugestanden werden. Etwaigen Moral-Hazard-Problemen kann speziell bei Transaktionen, die eine gute Nachvollziehbarkeit aufweisen, recht gut entgegengewirkt werden. Von hoher Bedeutung ist, dass der Auftraggeber zunächst die erforderlichen Ressourcen für ein Vertragsmanagement, womit die Maßnahmen zur Kontrolle und Steuerung des Auftragnehmers bezeichnet werden, zur Verfügung stellt und ausreichendes Know-how für die Steuerung des Auftragnehmers besitzt.³²

Probleme können sich diesbezüglich ergeben, wenn das entsprechende Know-how beim Auftraggeber lediglich dann aufgebaut bzw. aufrechterhalten werden kann, wenn er (auch) selbst in der Leistungserstellung tätig ist. Im Hinblick auf die Minimierung von Transaktionskosten können in diesem Zusammenhang unter Umständen Lösungen sinnvoll sein, bei denen Unternehmen Leistungen zum Teil selbst erstellen, was zunächst die Verfügbarkeit von (eigenem) Know-how sicherstellt und außerdem Abhängigkeiten von Auftragnehmern reduziert, und zum Teil fremd vergeben, wobei durch das Contracting Out wiederum (indirekter) Wettbewerbsdruck bei den in Eigenerstellung erbrachten Leistungsanteilen etabliert wird.

Bei einem Contracting Out durch die öffentliche Hand können sich Besonderheiten, die die Vorteilhaftigkeit dieser Koordinationsform beeinflussen, daraus ergeben, dass möglicherweise Probleme bezüglich der Verfügbarkeit der für das Vertragsmanagement erforderlichen Ressourcen im Allgemeinen und des notwendigen Know-hows im Speziellen bestehen. Die dauerhafte Verfügbarkeit dieser Ressourcen erfordert politische Selbstbeschränkungen, die damit einhergehen, dass auf kurzfristige Einsparungen verzichtet wird, um den Auftragnehmer im Hinblick auf eine langfristige (Transaktions-) Kostenminimierung steuern zu können. Der Betrachtungszeitraum von Politikern dürfte allerdings aufgrund der Dauer von Legislaturperioden und Prinzipal-Agent-Problemen zwischen Wählern und Politikern oftmals relativ kurz sein.³³ In diesem Zusammenhang können kurzfristige Haushaltsmitteleinsparungen zu Ineffizienzen bei einem Contracting Out führen. Im Übrigen kann auch die Umsetzung von Mischlösungen, bei denen im Hinblick auf die langfristige Minimierung von Transaktionskosten Leistungen zum Teil selber erbracht und zum Teil ausgeschrieben werden, im öffentlichen Sektor beson-

³² Vgl. GREVE (2008, S. 55 ff.).

³³ Vgl. BLANKART (2008, S. 125 ff., S. 134 f. sowie S. 531 f.).

ders schwierig sein, da möglicherweise durch einen Fokus auf eine der Koordinationsformen kurzfristige Vorteile durch eine erhöhte Realisierung von Skaleneffekten erreichbar sind (auch wenn eine langfristige Überkompensation durch erhöhte Transaktionskosten zu erwarten ist).

Eine hohe Bedeutung für eine erfolgreiche Durchführung eines Contracting Out bei hoher Spezifität und schlechter Kontrahierbarkeit und/oder Beurteilungsproblemen des Auftraggebers bezüglich der Eignung potentieller Auftragnehmer weist die Möglichkeit zum Aufbau von Reputation im Rahmen wiederholter Spiele auf. In einer derartigen Konstellation kann es zum Aufbau langfristiger, sogenannter „relationaler“ (Vertrags-)Beziehungen kommen, wodurch Transaktionskosten zum Teil deutlich reduziert werden können.³⁴ In solchen langfristigen Vertragsbeziehungen verbessert sich zum einen der Kenntnisstand des Auftraggebers über Wissen, Erfahrung und Fähigkeiten des Auftragnehmers, so dass die Kosten der Vertragsanbahnung geringer sind. Zum anderen verringert die Aussicht auf eine langfristige (Geschäfts-)Beziehung den Anreiz, sich kurzfristig orientiert opportunistisch zu verhalten. Man kann daher erwarten, dass sowohl die Kosten des Vertragsabschlusses als auch der Vertragsdurchsetzung und -anpassung in solchen relationalen Beziehungen geringer sind. Beide Effekte erhöhen die relative Vorteilhaftigkeit eines Contracting Out und sprechen insofern für einen verstärkten Rückgriff auf diese Alternative.

Im öffentlichen Sektor erschwert allerdings das Vergaberecht den Aufbau langfristiger Beziehungen zwischen öffentlichen Stellen und privaten Unternehmen zum Teil erheblich.³⁵ So können Ausschreibungspflichten und die nur geringe Möglichkeit, vergangenes Verhalten eines Bieters bei der Vergabeentscheidung zu berücksichtigen, bewirken, dass relationale Beziehungen bestenfalls informell oder nur bei wenig umfangreichen Leistungen (unterhalb der Ausschreibungspflicht) aufgebaut werden können. Diese Regeln sollen hier nicht kritisiert werden, da sie wichtigen Zielen, insbesondere der Diskriminierungs- und Korruptionsvermeidung, dienen.³⁶ Es kann jedoch festgehalten werden, dass sie im öffentlichen Sektor die Attraktivität der Eigenerstellung im Vergleich zum Contracting Out erhöhen. Durch die strikten (vergabe-)rechtlichen Regelungen wird auch der Wert informeller Kontakte zu anderen öffentlichen Stellen, die im privaten Sektor intensiv genutzt werden, um den Informationsstand über externe Bieter zu verbessern, zumindest teilweise entwertet.

Bei einer Gesamtbetrachtung kann festgehalten werden, dass bei Vorliegen von Transaktionscharakteristika, die zu institutionell bedingten Problemen führen, ein Contracting Out zunächst grundsätzlich problematisch ist. Weiterhin treten bei einem Contracting Out durch die öffentliche Hand (zusätzliche) Probleme auf, die tendenziell die bei dieser Koordinationsform anfallenden Transaktionskosten erhöhen werden.

3.2.1.3.3 Leistungserstellung im Rahmen von IKZ

UNTERSCHIEDUNG VON TRANSAKTIONS-KOSTEN BEI DER ANALYSE

Für die Analyse von IKZ und der dabei im Bereich der Leistungserstellung anfallenden Transaktionskosten wird folgend auf die Unterteilung dieser institutionell bedingten Kosten unter Berücksichtigung der diesen zugrundeliegenden Ursachen nach OSTROM ET AL. (1993) in strategische Kosten, Koordinationskosten und Informationskosten zurückgegriffen. Den strategischen Kosten werden demnach sämtliche durch opportunistisches Verhalten bzw. der Vorsorge gegen diese bedingte Kosten zugeordnet. Koordinationskosten ergeben sich aus den Abstimmungskosten, die auch zwischen nicht opportunistischen Akteuren anfallen würden. Informationskosten sind durch Aktivitäten zur Informationserhebung der Akteure bedingt und stehen zum Teil in einem substitutiven Verhältnis zu den strategischen Kosten und den Koordinationskosten. Dies ist zum einen dadurch begründet, dass ein verbesserter Informationsstand der Akteure zu einer Reduktion von strategischen Kosten führen kann, weil die Eigenschaften der vorliegenden Transaktion und des jeweils anderen Akteurs besser „verstanden“ werden sowie infolgedessen die Ausgestaltung der institutionellen Beziehung optimiert werden kann. Zum anderen sinken Koordinationskosten, da die beteiligten Akteure ein klareres Bild über die auf den verschiedenen Seiten vorliegenden Präferenzen und die diesbezüglichen Implikationen möglicher Umweltentwicklungen haben werden.

³⁴ Vgl. z.B. RICHTER / FURUBOTN (2003, S. 185 ff.).

³⁵ Vgl. z. B. CORCORAN / MCLEAN (1998, S. 42).

³⁶ Vgl. LEINEMANN (2007, S. 2 ff.).

Weiterhin werden folgend außerdem die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung von IKZ in den einzelnen Kommunen berücksichtigt, welche in der Systematisierung nach OSTROM ET AL. (1993) (zumindest explizit) nicht berücksichtigt sind.

ZIELSYSTEM BEI IKZ UND STRATEGISCHE KOSTEN

Bei den folgend betrachteten IKZ im Bereich der Leistungserstellung wird von den beteiligten Kommunen eine gemeinsame öffentliche Organisation eingerichtet, der diese jeweils die Aufgabe der Leistungserbringung übertragen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die einzelnen Kommunen dabei keine Gewinnerzielungsabsicht aufweisen und dieses Zielsystem der gemeinsam eingerichteten Organisation übertragen, die folgend als „Kooperationsorganisation“ bezeichnet wird.

Auch eine Kooperationsorganisation als Agent könnte bei den hier annahmegemäß vorliegenden Kontrahierungsproblemen Informationsasymmetrien gegenüber den Kommunen als seinen Prinzipalen ausnutzen. Wenn die Kooperationsorganisation jedoch durch Vorgaben auf die Verfolgung öffentlicher und auch den Tätigkeiten seiner Prinzipale zugrundeliegenden Zielen verpflichtet ist und dies durch Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen untermauert wird, werden die Probleme infolge opportunistischen Verhaltens geringer sein als bei einem Contracting Out an ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen. Außerdem sprechen in diesem Zusammenhang wiederum die besonderen Eigenschaften öffentlicher Organisationen für begrenzte Probleme infolge von Informationsasymmetrien:

- Die vergleichsweise umfangreichen Verhaltensregeln im öffentlichen Sektor schränken Spielräume im Hinblick auf opportunistisches Verhalten ein.
- Im öffentlichen Sektor bestehen für die Mitarbeiter im Allgemeinen lediglich begrenzte Möglichkeiten, sich monetäre Vorteile aus opportunistischem Verhalten selbst anzueignen, was die Gefahr derartigen Verhaltens reduziert.
- Bei den Mitarbeitern kann von einer relativ hohen Identifikation mit den Zielen der öffentlichen Hand ausgegangen werden, was die Gefahr eines opportunistischen Verhaltens im Rahmen einer Beziehung zwischen zwei öffentlichen Organisationseinheiten tendenziell reduzieren wird.

Bei der institutionellen (Detail-)Ausgestaltung der Kooperationsorganisation bezüglich der Anreizintensität besteht im Übrigen der „übliche“ Zielkonflikt, so dass bei besonders großen Kontrahierungsproblemen eher eine anreizschwache Behörde und bei geringen derartigen Problemen eine anreizintensivere öffentliche Gesellschaft eingerichtet werden sollte. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Besonderheiten infolge einer gemeinsamen Steuerung der Kooperationsorganisation durch die beteiligten Kommunen zu verweisen. Damit einhergehend können Verhaltensspielräume für die Kooperationsorganisation – im Vergleich zu einzelnen Kommunen zugehörigen öffentlichen Organisationen – groß sein, was zunächst Anreize etablieren und infolge dessen speziell bei Vorliegen geringer (großer) Komplexität Vorteile (Nachteile) aufweisen kann. Verselbständigungsgefahren sollten jedoch nicht unterschätzt, sondern berücksichtigt werden, was auf die hohe Bedeutung der adäquaten Ausgestaltung der Kontrolle und Steuerung der Kooperationsorganisation verweist.

Bislang ist mögliches opportunistisches Verhalten auf Seiten der beteiligten Kommunen ausgeblendet worden. Allerdings kann derartiges Verhalten nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Beispielsweise könnte eine in erheblicher Finanznot befindliche Kommune versuchen, sich opportunistisch Vorteile im Rahmen einer IKZ anzueignen, was mit einer Schädigung der anderen an einer IKZ beteiligten Kommunen einhergehen würde. Insofern sind Präventivmaßnahmen durchaus angezeigt, die insbesondere in Form der Erstellung und Anpassung entsprechender Verträge zu Transaktionskosten führen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Gefahr zu verweisen, dass eine einzelne, sich in einer Haushaltsnotlage befindende Kommune den Charakter der Kooperation „zerstört“, indem sie ihre Anteile an einer nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Kooperationsorganisation in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft an private Investoren verkauft, um kurzfristig Liquidität zu erhalten. Aufgrund politischer Kurzfristorientierung ist ein derartiges Vorgehen auch dann nicht auszuschließen, wenn bei einer langfristigen Betrachtung der Barwert dieses Verkaufs aus Sicht der entsprechenden Kommune negativ ist. Durch einen derartigen Verkauf kann möglicherweise aufgrund übergeordneter gesellschaftsrechtlicher Regelungen von den hinzugekommenen privaten Miteigentümern ein Wechsel des Zielsystems verlangt werden, der oftmals aus Sicht der einzelnen beteiligten Kommunen langfristig mit erhöhten Transaktionskosten einhergehen wird und dann nachteilig ist. Insofern sind bei der Einrich-

tung von Kooperationsorganisationen in privatrechtlicher Form vertragliche Regelungen zu treffen, um dieser Gefahr entgegenzuwirken.³⁷

KOORDINATIONS- UND INFORMATIONSKOSTEN

Koordinationskosten bei IKZ werden zunächst bei der Vorbereitung der Kooperation zwischen den einzelnen Kommunen anfallen. Diese haben sich über ihre jeweiligen Vorstellungen abzustimmen und die einzelnen Kommunen haben infolgedessen auf die Kooperation ausgerichtete (Bereitstellungs-) Entscheidungen zu treffen. Unter anderem wird in dieser Phase eine Einigung über Kostenübernahmen und Vorteilsaufteilungen zu erzielen sein, wobei die anfallenden Transaktionskosten mit der Notwendigkeit spezifischer Investitionen und dem Umfang von Kontrahierungsproblemen in Verbindung stehen werden. Unter Berücksichtigung des Umfangs bezüglich der Kooperation spezifischer Investitionen sind Regelungen für Vertragsanpassungen bei Umweltveränderungen vorzusehen.

Infolge beziehungsspezifischer Investitionen werden die einzelnen Kommunen Flexibilität einbüßen, was vornehmlich als Nachteil einzuordnen ist. Allerdings können damit einhergehend aus Sicht der einzelnen beteiligten Kommunen auch Vorteile bestehen. Denn politische Selbstbindungen bezüglich Bereitstellungsentscheidungen und der zur Verfügungstellung von Finanzmitteln auf Seiten der einzelnen Kommunen können der Verwaltung die Möglichkeit zu langfristigen Planungen und damit einhergehend auch zu kosteneinsparenden Entscheidungen bei der Leistungserstellung eröffnen, die in keinem Zusammenhang mit der Realisierung von Skaleneffekten stehen. Im Zusammenhang mit überjährigen (Selbst-)Bindungen der Politik bezüglich der Bereitstellungsentscheidungen könnten – bei einer überjährigen Betrachtung – auch die politischen Transaktionskosten reduziert sein, ein Niveau bezüglich Angebotsumfang und -qualität sowie der damit einhergehenden Finanzmittelbereitstellung festzusetzen, das den Nachfragepräferenzen relativ nahekommt.

Informationskosten werden auf Seiten der einzelnen Kommunen zunächst bezüglich der in die IKZ involvierten Leistungen im Allgemeinen und des zukünftigen Bedarfs im Speziellen entstehen; diese Transaktionskosten werden im Zusammenhang mit der Komplexität der die Kooperation betreffenden Leistungen stehen. Weiterhin werden Informationen über die Kooperationspartner einzuholen sein.

KOSTEN DER POLITISCHEN DURCHSETZUNG

Die Kosten der politischen Durchsetzung von IKZ in den einzelnen Kommunen können durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst sein. Neben der aktuellen politischen Konstellationen sowie Strategien der Akteure sind in diesem Zusammenhang u.a. Verteilungsfragen von Bedeutung. Interkommunale Verteilungswirkungen bei IKZ im Bereich der Leistungserstellung können z.B. in Form der Zuordnung von Arbeitsplätzen durch die Kooperationsorganisation anfallen, die wiederum Auswirkungen auf die Zustimmungsfähigkeit von IKZ in den einzelnen Kommunen aufweisen. In den einzelnen Kommunen stellt sich die Frage, ob durch eine IKZ Arbeitsplätze eingespart oder Leistungen ausgeweitet werden können. Umso weniger Verteilungseffekte in Form von Verlusten bei einzelnen Akteuren anfallen und umso besser etwaige Verlierer kompensiert werden können, desto geringer werden die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung von IKZ sein. Die ex-ante Ermittlung von Nachteilen und darauf aufbauend die ex-ante Festlegung von Kompensationsmaßnahmen wird wiederum durch die Eigenschaften der betroffenen Leistungen abhängen. Je weniger komplex diese sind, desto einfacher wird es tendenziell sein, zielgerichtet geeignete Kompensationsmaßnahmen zu beschließen. Sofern sich IKZ lediglich auf die Leistungserstellung beziehen, werden die Verteilungswirkungen grundsätzlich relativ gering sein und regelmäßig wird es vergleichsweise einfach sein, Verlierer adäquat zu kompensieren.

³⁷ In diesem Zusammenhang werden oftmals Vorkaufsrechte für die verschiedenen an einer privatrechtlichen Gesellschaft beteiligten öffentlichen Anteilseigner vereinbart. Allerdings sind zunächst die Möglichkeiten zur Ausübung von Verkaufsrechten von der Finanzsituation der einzelnen Kommunen abhängig, weshalb damit nur ein begrenzter Schutz gegen die Gefahr der „Zerstörung“ des Charakters der Kooperation durch einzelne, zum Anteilsverkauf bereite Kommunen besteht. Außerdem kann die Gefahr bestehen, dass zum Verkauf ihrer Anteile bereite Kommunen durch die Einholung von Angeboten bei privaten Investoren die Preise für die Ausübung von Vorkaufsrechten hochtreiben und sich auf diesem Weg opportunistisch verhalten; diesem Problem kann allerdings durch die Fixierung der Ausübungspreise für Vorkaufsrechte entgegengewirkt werden.

RESÜMEE

Bei einer Gesamtbetrachtung ist es nicht möglich, allgemeingültige Aussagen zur Höhe der bei IKZ im Bereich der Leistungserstellung in Konstellationen, in denen große durch die Transaktionscharakteristika bedingte potentielle Probleme in Verbindung mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard vorliegen, auftretenden Transaktionskosten zu fällen. Es erscheint jedoch plausibel, dass die Transaktionskosten zum einen höher als bei einer Eigenerstellung durch die einzelnen Kommunen und zum anderen regelmäßig geringer als bei Contracting-Out-Lösungen sein werden. Diesbezüglich ist auch von Bedeutung, dass der Aufbau relationaler Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern aufgrund des Vergaberechts, welches aufgrund übergeordneter Aspekte trotz verschiedener Nachteile durchaus eine Rationalität aufweist, relativ schwierig ist. Letztendlich ist die Höhe der Transaktionskosten bei den verschiedenen Koordinationsformen unter Berücksichtigung der im Einzelfall vorliegenden Eigenschaften der Transaktionen und der Akteure zu beurteilen.

3.2.1.4 Schlussfolgerungen

Zur Eignung von IKZ bei der Leistungserstellung in Konstellationen, in denen ein großes Potential zur Erzielung von Skaleneffekten und große potentielle Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard vorliegen, können keine allgemeingültigen Aussagen getroffen werden. Im Vergleich zu einer Eigenerstellung können im Rahmen von IKZ Skaleneffekte realisiert werden. Inwieweit Skaleneffekte bei einer IKZ im Vergleich zu Contracting-Out-Lösungen verwirklicht werden können, ist im Einzelfall zu beurteilen. Wie dargestellt, werden die Transaktionskosten bei IKZ – (politische) Transaktionskosten der Durchsetzung von IKZ hier nicht berücksichtigend – im Regelfall geringer sein als bei einem Contracting Out. Die Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung werden bei IKZ allerdings grundsätzlich höher sein. Keinesfalls sollten beim Vergleich einer Eigenerstellung mit IKZ lediglich die Skaleneffekte betrachtet und Transaktionskostenaspekte ausgeklammert werden.

3.2.2 Sonderaspekte einer Übertragung der Leistungserstellung an andere Kommunen im Rahmen von IKZ

Wenn IKZ im Bereich der Leistungserstellung in der Form durchgeführt werden, dass eine oder mehrere Kommunen die Leistungserstellung an eine andere Kommune übertragen, dann liegen verschiedene Sonderaspekte im Vergleich zur Umsetzung einer IKZ vor, bei der die einbezogenen Kommunen die Aufgabe der Leistungserstellung an eine gemeinsame Kooperationsorganisation übergeben. Dies wird folgend mit Bezug zu dem einfachsten Beispiel von nur zwei beteiligten Kommunen betrachtet, von denen die eine für die andere die Aufgabe der Leistungserstellung übernimmt.

POTENTIELLE VOR- UND NACHTEILE DIESES IKZ-MODELLS

Möglicherweise werden die beteiligten Kommunen weniger gleichgerichtet spezifisch investieren als bei der Übertragung der Leistungserstellung an eine Kooperationsorganisation, was tendenziell den Absicherungsaufwand erhöhen dürfte. Bei bestimmten Leistungen werden sprungfixe Kosten anfallen und möglicherweise kann eine große Kommune mit freien Kapazitäten die Leistungserstellung für die kleine Kommune unkompliziert übernehmen, d.h. vor Allem ohne relevante Zusatzinvestitionen vornehmen zu müssen. Dann würde lediglich die kleine Kommune beziehungspezifisch investieren, wobei die damit einhergehenden Transaktionskosten aber oftmals relativ einfach begrenzt sein dürften.

Wenn die beiden Kommunen sehr unterschiedliche Größen haben, könnte bei einer Leistungserstellung durch die große Kommune die erforderliche Absicherung weniger Transaktionskosten verursachen als die erforderliche Koordination bezüglich der Steuerung einer gemeinsamen Kooperationsorganisation. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass bei dem hier betrachteten Modell die Monitoringanreize bezüglich der mit der Leistungserstellung betrauten Organisation im Regelfall höher sein dürften. Allerdings kann die gemeinsame Steuerung einer Kooperationsorganisation u.U. den Vorteil aufweisen, dass die Regeln zur Steuerung der Organisation expliziter definiert werden und von zwei Parteien Steuerungs-Know-how eingebracht wird. Vor diesem Hintergrund wird es erforderlich sein, im Einzelfall die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen IKZ-Modelle abzuwä-

gen. Regelmäßig dürften Pfadabhängigkeiten bezüglich der in der Vergangenheit getätigten Investitionen sowie aktuelle Nachfragekonstellationen eine hohe Bedeutung für die Eignung der hier alternativ betrachteten IKZ-Modelle aufweisen.

VERGÜTUNGSNIVEAU UND ANREIZSYSTEM

Insbesondere wenn eine Kommune bei der Übernahme der Leistungserstellung für eine andere Kommune auf freie Produktionskapazitäten zurückgreifen kann, stellt sich die Frage, wie die Kostenzuordnung durchzuführen ist. Sämtliche Lösungen, die eine Kostenbeteiligung zwischen den inkrementellen und den durchschnittlichen Kosten vorsehen, führen aus Sicht der einzelnen Kommunen zu Pareto-Verbesserungen. Indem der institutionelle Standard des Rückgriffs auf die Durchschnittskosten angewendet wird, können in jedem Fall Transaktionskosten gespart werden und hiervon wird im Folgenden ausgegangen.³⁸

Wenn die Nachvollziehbarkeit des Leistungserstellungsprozesses hoch ist, werden sowohl Konflikte bezüglich der Kostenermittlung als auch durch Opportunismus bedingte Anreizprobleme gering sein. Andernfalls werden Transaktionskosten zumindest dadurch reduziert, dass im öffentlichen Sektor auch anreizschwache (Vertrags-)Beziehungen verhältnismäßig gut funktionieren. Diesbezüglich wird die Reputation der beteiligten Kommunen von großer Relevanz sein.

Insbesondere bei einer Leistung, deren Erstellung in geeigneter Weise Output-orientiert kontrahiert werden kann, stellt sich die Frage der Risikozuordnung. Einerseits ist der öffentliche Sektor nicht für die Etablierung harter Anreize prädestiniert; andererseits werden Vorteile durch die Etablierung von Anreizen für die mit der Leistungserstellung beauftragte Kommune bestehen. In diesem Kontext sind auch Haftungsfragen zu berücksichtigen. In jedem Fall sollte bei der Etablierung von Anreizen berücksichtigt werden, dass die Vergütung an den erwarteten und nicht an den geplanten Kosten ausgerichtet wird.

3.2.3 Einflussfaktoren auf die Eignung und Anwendung von IKZ

Folgend werden zentrale Einflussfaktoren auf die Eignung und Anwendung von IKZ vorgestellt. Zunächst (in Abschnitt 3.2.3.1) werden Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen betrachtet, dann (in Abschnitt 3.2.3.2) Charakteristika der potentiell beteiligten Kommunen thematisiert und zuletzt (in Abschnitt 3.2.3.3) weitere relevante Aspekte vorgestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei Auswirkungen der verschiedenen Eigenschaften auf die Höhe von Transaktionskosten. Es werden sowohl bei Design und Implementierung sowie Nutzung von IKZ als Koordinationsform anfallende Transaktionskosten, die die Eignung von IKZ determinieren, als auch bei der Durchsetzung von IKZ anfallende (politische) Transaktionskosten berücksichtigt. Die Einflussfaktoren auf die Eignung und Anwendung von IKZ werden auf Basis institutionenökonomischer Erkenntnis herausgearbeitet, wofür u.a. auf verschiedene Literaturquellen zu IKZ Bezug genommen wird, die ebenfalls explizit oder implizit auf institutionenökonomischen Überlegungen fußen. Zum Teil kann auch auf empirische Erkenntnisse zurückgegriffen werden.³⁹

3.2.3.1 Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen

WERTMÄßIGE BEDEUTUNG

Bei der Etablierung von IKZ, bei denen größere (beziehungs-)spezifische Investitionen zu tätigen sind, werden (ex-ante) Transaktionskosten anfallen, deren Höhe regelmäßig zumindest teilweise unabhängig vom wertmäßigen Volumen der in den einzelnen Kommunen zu erbringenden Leistungen ist. Insofern besteht bei derartigen IKZ, die ein hohes wertmäßiges Volumen umfassen, eine größere Wahrscheinlichkeit, dass die fixen Transaktionskosten der Etablierung der IKZ durch die Reduktion der Produktionskosten aufgrund von Skalenvorteilen überkompensiert werden. Diese These wird von LE-ROUX / CARR (2007) in einer empirischen Analyse von IKZ bestätigt.

³⁸ Risikokosten, d.h. Kosten für die Übernahme eines Risikos, sollten dabei im öffentlichen Sektor zwar grundsätzlich nicht einkalkuliert werden, jedoch können speziell bei kleinen Kommunen Gründe für die Abweichung von diesem Grundsatz vorliegen; vgl. BECKERS ET AL. (2009).

³⁹ Empirische Studien treffen in der Regel keine Aussage, ob sich die betrachteten IKZ auf die Leistungserstellung oder die Bereitstellung beziehen. Eine entsprechende eindeutige Abgrenzung der empirischen Erkenntnisse ist daher nicht möglich.

SPEZIFITÄT

Beziehungsspezifische Investitionen der beteiligten Kommunen führen zu Abhängigkeiten, Opportunismusgefahr und Flexibilitätsverlust. Der Grad der Spezifität kann bei IKZ erheblich divergieren. Bei IKZ im Bereich der Wassergewinnung und des damit einhergehenden Wassertransports werden Kosten in einem großen Umfang „versenkt“, die zu Abhängigkeiten führen, die über mehrere Jahrzehnte oder – aufgrund von Pfadabhängigkeiten – sogar über Jahrhunderte bestehen können. IKZ bei der Müllsammlung hingegen gehen nur mit geringen versunkenen Kosten einher. Flexibilitätsverluste werden oftmals in der Form auftreten, dass die Kommunen für einige Jahre Selbstbindungen bezüglich der bereitzustellenden Finanzmittel bzw. zu erbringenden Leistungen beschließen müssen.

Tendenziell dürften bei zunehmender Spezifität von im Zusammenhang mit IKZ durchzuführenden Investitionen – wie in Abschnitt 3.2.1.3 dargestellt – höhere Transaktionskosten anfallen, was den Rückgriff auf IKZ unattraktiver werden lässt. Bei sehr spezifischen Investitionen nehmen IKZ dennoch häufig wieder zu; denn derartige Investitionen liegen vor allem bei Kooperationen im Zusammenhang mit der abgestimmten Auslegung von Netzinfrastrukturen vor, durch die oftmals erhebliche Produktionskosteneinsparungen erreicht werden dürften.⁴⁰ Außerdem können dadurch auch Kooperationen bei vorgelagerten Wertschöpfungsstufen wie der Wassergewinnung erreicht werden.

KOMPLEXITÄT

Bei einer hohen Komplexität der von der Kooperationsorganisation zu erbringenden Leistungen wird deren Steuerung durch die Kommunen schwieriger, was Transaktionskosten erhöhend wirken wird. Bei einer schlechten Nachvollziehbarkeit des Prozesses der Leistungserstellung sinkt für die beteiligten Kommunen auch die Transparenz bezüglich der Kostenaufteilung zwischen den Kommunen. Dies wird insbesondere auch von Relevanz sein, wenn (Nach-)Verhandlungen erfolgen, weil einzelne Kommunen die von der IKZ für sie zu erbringenden Leistungen anpassen wollen. Eine hohe Komplexität steht ex-ante abzuschließenden Vereinbarungen zur Vorteilsaufteilung infolge einer IKZ entgegen, was die (politische) Durchsetzung von Kooperationen erschwert.⁴¹

3.2.3.2 Eigenschaften der beteiligten Kommunen

HOMOGENITÄT ZWISCHEN DEN BETEILIGTEN KOMMUNEN UND INTERNE HOMOGENITÄT

Eine Homogenität zwischen den potentiell beteiligten Kommunen dürfte das Zustandekommen von IKZ fördern. Dies ist zunächst dadurch bedingt, dass bei homogenen Entwicklungen von Kommunen die Gefahr reduziert ist, dass die Vorstellungen der beteiligten Kommunen auseinanderdriften, was tendenziell mit einem erhöhten Nachverhandlungsbedarf und entsprechenden Transaktionskosten einhergehen würde.⁴² Homogenität bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Lage dürfte dementsprechend die Transaktionskosten von IKZ reduzieren. Von GERBER / GIBSON (2005) ist empirisch aufgezeigt worden, dass in Regionen mit hoher Einkommenshomogenität die Zahl von IKZ steigt.

Weiterhin werden ähnliche politische Institutionen und Strukturen der Kommunen IKZ begünstigen; wenn bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern gemeinsame Normen, Werte und Ziele existieren, dürfte dies den Abschluss und die Umsetzung von Vereinbarungen bezüglich IKZ vereinfachen. Damit einhergehend dürften auch identische oder zumindest ähnliche politische Ausrichtungen der Kommunalregierungen die Durch- und Umsetzung von IKZ erleichtern. Dies ist auch in einer empirischen Analyse von TAVARES / CAMOES (2007) aufgezeigt worden. Homogene politische Präferenzen dürften auch Widerstände in der Bevölkerung gegen IKZ mindern.

Eine interne Homogenität, die geringe Interessen- und Präferenzdivergenzen innerhalb einer Kommune anzeigt, wird dazu führen, dass Konsens bezüglich einer IKZ relativ einfach zu erzielen sein wird und damit die politischen Transaktionskosten gering sein werden.

⁴⁰ Vgl. POTOSKI / BROWN (2003).

⁴¹ Vgl. FEIOCK (2007) sowie TAVARES / CAMOES (2007).

⁴² Vgl. GERBER / GIBSON (2005).

WIRTSCHAFTLICHE SITUATION UND HAUSHALTSLAGE

In der Literatur wird vielfach darauf verwiesen, dass interne politische Durchsetzungsprobleme in Kommunen reduziert sein dürften, wenn deren wirtschaftliche Situation und insbesondere deren Haushaltslage schlecht sind.⁴³ In derartigen Konstellationen werden Vorteile in Form von Kosteneinsparungen bei IKZ besonders hoch gewichtet, während Widerständen durch Akteure, denen Nachteile durch IKZ entstehen, eine relativ geringe Beachtung geschenkt wird. Ein derartiger Kostendruck kann – gemäß LEROUX / CARR (2007) – im Einzelnen vorliegen, weil eine Kommune finanzielle Missstände bzw. Budgetprobleme hat, ein Nachfrageüberhang der Bürger nach öffentlichen Leistungen besteht, ein niedriges Pro-Kopf-Steueraufkommen vorliegt und/oder die kommunal zu beeinflussenden Steuersätze hoch sind. Weiterhin werden – so LEROUX / CARR (2007) – Kommunen mit Einwohnern aus niedrigen Einkommensklassen eher IKZ anstreben, um Kosten zu sparen, da die ärmere Bevölkerung im Vergleich zu reicheren Kommunen auf mehr öffentliche Leistungen angewiesen ist.

Für diese theoriebasiert abgeleiteten Thesen finden sich zum Teil auch empirische Anhaltspunkte. So ist von GERBER / GIBSON (2005) beobachtet worden, dass reiche Kommunen mit einem hohen Durchschnittseinkommen pro Haushalt weniger Kooperationsaktivitäten als ärmere Kommunen verzeichnen. Bei TAVARES / CAMOES (2007) findet sich ein empirischer Beleg des negativen Zusammenhangs zwischen finanzieller Unabhängigkeit und Kooperationsaktivität der Kommunen.

Allerdings bestätigen auch nicht sämtliche empirische Erkenntnisse die bisherigen Überlegungen. So ermitteln GERBER / GIBSON (2005), dass Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit sich durch höhere Kooperationsaktivitäten auszeichnen. Hierfür gibt es mehrere mögliche Erklärungsansätze. Bei wirtschaftlich gesunden Kommunen mit einer recht hohen finanziellen Unabhängigkeit gibt es evtl. ungenutzte Ressourcen für Kooperationsbestrebungen, was zu einer zunehmenden IKZ-Aktivität führt. Möglicherweise sind reiche Regionen – so GERBER / GIBSON (2005), LEROUX / CARR (2007) und TAVARES / CAMOES (2007) – an exklusiven öffentlichen Leistungen interessiert, die sie kooperativ erbringen. Außerdem könnten sehr reiche Kommunen – gemäß LEROUX / CARR (2007) – eine hohe IKZ-Aktivität aufweisen, da sie gewillt sind, alternative Beschaffungsmethoden auszuprobieren. Von Relevanz könnte auch sein, dass bei reichen Kommunen der Flexibilitätsverlust durch die Selbstbindung bezüglich der Finanzmittelbereitstellung für die Erbringung bestimmter Leistungen im Rahmen von IKZ nicht mit großen Nachteilen einhergeht, da bei einer Verschlechterung der Haushaltslage immer noch genug Mittel vorhanden sein werden, um die entsprechende Leistung in der vereinbarten Qualität bereitstellen zu können.

NACHFRAGEENTWICKLUNG UND INSBESONDERE NACHFRAGEZUNAHME

Die Nachfrageentwicklung nach bestimmten Leistungen in einer Kommune und insbesondere eine Nachfragezunahme dürften mit erhöhten IKZ-Aktivitäten einhergehen. LEROUX / CARR (2007) weisen darauf, dass Veränderungen (sowohl Zuwächse als auch Rückgänge) der Bevölkerungszahl einer Kommune zu Kostendruck führen und IKZ-Bestrebungen auslösen können.

Bei einer Nachfragezunahme sind oftmals Investitionen erforderlich und dann ergibt sich die Gelegenheit durch gemeinsame Investitionsplanung und -durchführung im Rahmen von IKZ Kosteneinsparungen zu erreichen.⁴⁴ Außerdem werden in derartigen Konstellationen tendenziell Nachteile in einzelnen Kommunen in Form von dortigen Arbeitsplatzreduktionen vermieden werden können, was die Durchsetzung von IKZ vereinfachen wird. Diese Überlegungen werden durch empirische Beobachtungen von LEROUX / CARR (2007) gestützt, die ermittelt haben, dass Kommunen mit vielen Einwohnern und hohem Wachstum eine höhere Kooperationswahrscheinlichkeit als kleinere und Kommunen mit niedrigem Wachstum haben.

ANZAHL AN KOMMUNEN, RÄUMLICHE LAGE UND KOOPERATIONSERFAHRUNGEN

Wenn Kommunen eine Vielzahl an möglichen Kooperationspartnern besitzen, wird dies die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von IKZ erhöhen. Mit benachbarten Kommunen existieren oftmals Erfahrungen im Rahmen gemeinsamer IKZ-Aktivitäten, da geographische Nähe und Reputationseffek-

⁴³ Vgl. LACKEY / FRESHWATER / RUPASINGHA (2002) und LEROUX / CARR (2007).

⁴⁴ Vgl. GERBER / GIBSON (2005).

te Informationskosten verringern, die bei der Suche nach einem geeigneten Kooperationspartner anfallen. Geographische Nähe spricht für eine wiederholte Zusammenarbeit in mehreren Bereichen und es entstehen Interdependenzen zwischen den kommunalen Partnern, die die Transaktionskosten der Kooperation reduzieren. Opportunismus oder ein Ausstieg aus der Kooperation ist für die benachbarten kommunalen Kooperationspartner in besonderem Maße mit Nachteilen verbunden, da sie in Zukunft bzw. in anderen Bereichen auch zusammenarbeiten und damit Sanktionen möglich sind.

Wenn bereits Kooperationserfahrung zwischen Kommunen besteht, sinken die Transaktionskosten für zukünftige Zusammenarbeit, weil bereits Kenntnisse über den/die potentiellen Partner vorliegen.

FEIOCK (2007) verweist darauf, dass sich Kommunen in diesem Zusammenhang in einem „interkommunalen Beziehungsnetzwerk“ „wiederfinden“ können: Wenn Kommunen mit einem Partner kooperieren, werden sie u.U. automatisch in ein überregionales Netzwerk eingebunden, da jeder Kooperationspartner selbst in der Regel über weitere kooperative Beziehungen verfügt. In diesem indirekten Beziehungsnetzwerk wird Reputation aufgebaut und es lassen sich Informationen über die Kompetenzen und die Zuverlässigkeit potenzieller Kooperationspartner einholen. Interkommunale Beziehungen werden in diesem Netzwerk automatisch erweitert und kurzfristig orientiertes Verhalten der Akteure wird eingedämmt, da sich die individuellen Verhaltensweisen auf zukünftige Partnerschaften auswirken. Damit sind die Informationskosten der Partnersuche im Hinblick auf zukünftige IKZ-Aktivitäten verringert.

3.2.3.3 Weitere Aspekte

RESSOURCEN UND MITGLIEDERANZAHL EINER BESTEHENDEN KOOPERATIONSORGANISATION

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die Ressourcenausstattung (z.B. bezüglich Personal, Know-how und Finanzmitteln) einer bestehenden Kooperationsorganisation Einfluss darauf haben dürfte, inwieweit unter Rückgriff auf diese Organisation neue IKZ-Aktivitäten gestartet werden.⁴⁵ Einflussreiche Kooperationsorganisationen werden mit einer erhöhten Anzahl neuer IKZ-Aktivitäten einhergehen, da diese Organisationen – oftmals vermutlich aus Eigeninteresse im Hinblick auf die Ausdehnung des Einflusses und der Ressourcenausstattung – neue Kooperationskonzepte entwickeln und damit die Transaktionskosten des Designs von institutionellen Lösungen reduzieren werden sowie sich für die Durchsetzung dieser Konzepte unter Rückgriff auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen einsetzen werden.

Bei bestehenden Kooperationsorganisationen wird weiterhin deren „Schwerfälligkeit“ Einfluss auf die Übernahme weiterer IKZ-Aktivitäten haben. Eine Vielzahl an Beteiligten an einer bestehenden IKZ-Organisation wird die Entscheidung über neue Kooperationsaktivitäten verkomplizieren.⁴⁶

INSTITUTIONELLER RAHMEN FÜR IKZ

Die Transaktionskosten der Umsetzung von IKZ können erheblich beeinflusst werden durch den institutionellen Rahmen für derartige Aktivitäten.⁴⁷ Wenn auf einer übergeordneten bzw. überregionalen politischen Ebene (z.B. Bundesland oder Bund) Gesetze bestehen, die es den Kommunen vereinfachen, interkommunal zu kooperieren, wirkt sich dies positiv auf die Zusammenarbeit der Kommunen aus. Durch die Bereitstellung von Informationen, Vertragsvorlagen oder Regeln über mögliche Kooperationsstypen etc. können übergeordnete staatliche Ebenen oder Zusammenschlüsse von Kommunen, also IKZ auf der Programmebene, welche in Abschnitt 4.3 kurz betrachtet werden, ebenfalls die bei IKZ anfallenden Transaktionskosten reduzieren.⁴⁸

4 IKZ im Bereich der Bereitstellung

In diesem Abschnitt werden IKZ betrachtet, die Bereitstellungsaufgaben betreffen. Zunächst werden (in Abschnitt 4.1) Kooperationen bei der der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen vorausgehenden Angebotsplanung und punktuelle Abstimmungen bei Angebotsentscheidungen thematisiert. Dann

⁴⁵ Vgl. GERBER / GIBSON (2005).

⁴⁶ Vgl. GERBER / GIBSON (2005).

⁴⁷ Vgl. FEIOCK (2007) und GERBER / GIBSON (2005).

⁴⁸ Vgl. FEIOCK (2007).

wird (in Abschnitt 4.2) die weitgehende Übertragung von Bereitstellungskompetenzen von einzelnen Kommunen an eine gemeinsame Organisation diskutiert und abschließend werden (in Abschnitt 4.3) IKZ auf der sogenannten „Programmebene“ angeschnitten, die sich auf die Bereitstellung von für die kommunale Ebene bezüglich bestimmter Aufgaben relevantem Wissen als öffentlichem Gut beziehen.

4.1 Gemeinsame Angebotsplanungen und abgestimmte Bereitstellungsentscheidungen

GEMEINSAME ANGEBOTSPLANUNGEN UND INTERDEPENDENZEN MIT DER LEISTUNGSERBRINGUNG

Der Fällung von Angebotsentscheidungen, also Bereitstellungsentscheidungen bezüglich des Angebots von Leistungen, vorgelagert sind entscheidungsvorbereitende Planungstätigkeiten. IKZ bei der Angebotsplanung können Vorteile ergeben, weil nur oder in besonders geeigneter Weise auf diesem Wege Angebotskonzepte identifiziert werden können, mit denen negative externe Effekte begrenzt oder positive externe Effekte, wie z.B. Netzwerkeffekte, realisiert werden. Weiterhin kann für IKZ bei der Angebotsplanung sprechen, dass auf diesem Wege die Kosten für die Wahrnehmung dieser Aufgabe aufgrund von Synergieeffekten reduziert werden können.

Die Durchführung einer kooperativen Angebotsplanung kann zunächst gemeinsam von den beteiligten Kommunen ausgeschrieben und an einen privaten Auftragnehmer übertragen werden (Contracting Out) oder in Eigenerstellung durch eine gemeinsame Kooperationsorganisation oder eine einer der beteiligten Kommunen zuzurechnenden Organisation durchgeführt werden. Für die Entscheidung zwischen diesen Optionen sind grundsätzlich die in den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.2 aufgezeigten Aspekte zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Interdependenzen zwischen der Angebotsplanung und der Leistungserstellung. Möglicherweise kann durch eine Tätigkeit im Bereich der Leistungserstellung Know-how aufgebaut werden, was zu Vorteilen bei der Durchführung der Angebotsplanung führt. Allerdings wird die Verbindung von Angebotsplanung und Leistungserstellung oftmals einem Contracting Out bei der Leistungserstellung entgegenstehen. Beispielsweise ist es bei einer Organisation des ÖPNV nach dem sogenannten „Drei-Ebenen-Modell“ problemlos möglich, auf Basis der von einer öffentlichen Organisation auf der zweiten Ebene durchgeführten oder zumindest verantworteten Angebotsplanung eine Ausschreibung der Leistungserstellung auf der dritten Ebene durchzuführen.⁴⁹ Beim sogenannten Zwei-Ebenen-Modell, bei dem unterhalb der stets als erster Ebene bezeichneten politischen Entscheidungsfällung die zweite Ebene die Angebotsplanung und Leistungserstellung umfasst, ist ein Contracting Out hingegen problematisch.

ABGESTIMMTE BEREITSTELLUNGSENTSCHEIDUNGEN IN EINZELFÄLLEN

Sofern die Kompetenz zur Fällung von Angebotsentscheidungen bei den Kommunen liegt bzw. verbleibt, sind zur Realisierung der in gemeinsamen Angebotsplanungen identifizierten intendierten Effekte grundsätzlich abgestimmte Bereitstellungsentscheidungen durch die beteiligten Kommunen erforderlich. Eine Beibehaltung der Entscheidungskompetenz bei den Kommunen und im Einzelfall zu beschließende Kooperationen (anstelle einer nicht nur punktuellen Zusammenarbeit) können dadurch begründet sein, dass die entsprechenden Leistungen aus Haushaltsmitteln zu finanzieren sind und damit im Rahmen einer IKZ die Einrichtung einer mit Bereitstellungskompetenzen ausgestatteten Organisation, die eigene Rechte zur Mittelherhebung besitzt, nicht möglich ist. Sofern Bereitstellungsentscheidungen im Allgemeinen und Angebotsentscheidungen im Speziellen mit vielen Verteilungswirkungen einhergehen und ggf. außerdem noch Kontrahierungsprobleme vorliegen, steigt – wie in Abschnitt 3.2 aufgezeigt – die Wahrscheinlichkeit, dass die einzelnen Kommunen die entsprechenden Kompetenzen nicht dauerhaft abtreten wollen.

Es gibt allerdings auch Kooperationsbereiche, bei denen zunächst durch gemeinsame Planungen und Vorentscheidungen bezüglich des Angebots Kooperationsvorteile weitgehend realisiert werden können und anschließend einzelne Kommunen unter Berücksichtigung der lokalen Präferenzen und Rahmenbedingungen (wie der jeweiligen Haushaltslage) die endgültigen Entscheidungen fällen. Ein diesbezügliches Beispiel stellt die Netzplanung durch Verkehrsverbünde dar, die die Grundlage dafür bilden, dass die einzelnen Kommunen unter Berücksichtigung der aktuellen Finanzlage über die Takt-

⁴⁹ Vgl. zum Zwei- und Drei-Ebenen-Modell des ÖPNV VAN DE VELDE (1999).

frequenzen des ÖPNV auf ihren Gebieten entscheiden. In diesem konkreten Beispiel kann die aufgezeigte kommunale Flexibilität umgesetzt werden, weil zunächst die externen Effekte infolge der endgültigen lokalen Angebotsentscheidungen oftmals begrenzt sind und außerdem produktionsseitig Entscheidungen bezüglich eines bestimmten Angebotsumfangs – zumindest innerhalb gewisser Schwankungen – eine begrenzte Spezifität aufweisen.

4.2 Weitgehende Kooperation bei Bereitstellungsaufgaben

ALLGEMEINE VERTEILUNGSFRAGEN UND DAMIT EINHERGEHENDE UMSETZUNGSPROBLEME

Als weitgehend bezeichnete Kooperationen bei Bereitstellungsaufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass die einzelnen Kommunen Kompetenzen bezüglich der Fällung von Angebots- und Qualitäts- sowie Bepreisungsentscheidungen (ganz oder zumindest in erheblichem Umfang) an eine von den beteiligten Kommunen eingerichtete Organisation abgeben, die (eigene) Finanzmittel durch an sie fließende Zahlungen der Nutzer (Gebühren etc.) erhält. Dies ist beispielsweise bei Zweckverbänden im Bereich der Wasserwirtschaft gegeben.

Derartige Kooperationen sind insbesondere in Bereichen sinnvoll, in denen die Präferenzen bezüglich der Bereitstellung von Gütern in den einzelnen Kommunen sehr ähnlich sind. Dies dürfte in vielen Infrastruktursektoren und Bereichen der Daseinsvorsorge oftmals gegeben sein. Allerdings können sich auch bei der Bereitstellung im Infrastrukturbereich die Präferenzen in verschiedenen Kommunen deutlich unterscheiden, vor allem bezüglich des Umfangs der Berücksichtigung ökologischer Aspekte (z.B. im Bereich der Energie- oder Abfallwirtschaft), was derartigen IKZ entgegenstehen kann.

Bei IKZ, die weitgehende Kooperationen bei Bereitstellungsaufgaben umfassen, können weiterhin aus Sicht der einzelnen Kommunen bzw. von deren Bürgern erhebliche Verteilungsfragen auftreten. Diesbezüglich ist auf die Aufteilung fixer Kosten zu verweisen, welche sich sowohl aus Investitionen ergeben können, von denen sämtliche beteiligte Kommunen gleichgerichtet profitieren, als auch aus Investitionen, von denen einzelne Kommunen in besonderem Maße Vorteile haben. Bei einem Zusammenschluss bereits bestehender kommunaler Unternehmen können derartige Verteilungsfragen auch im Zusammenhang mit der Zuordnung von Kosten anfallen, die sich aus Abschreibungen und Zinsen für in der Vergangenheit durchgeführte Investitionen ergeben. Die Erzielung einer Einigung über die Vorteilsaufteilung unter Berücksichtigung dessen, dass keine der beteiligten Kommunen Nachteile erleidet, sowie die langfristige Kontrahierung derartiger Aufteilungsvereinbarungen werden bei IKZ regelmäßig problematisch sein. Insofern erscheint das Potential für neue derartige IKZ begrenzt. Aufgrund von Pfadabhängigkeiten werden sich in den klassischen Infrastruktursektoren neue IKZ vielmehr vornehmlich auf einzelne Bereiche der Leistungserstellung sowie die Angebotsplanung und einzelne Abstimmungen bei Bereitstellungsentscheidungen beziehen.

SPEZIELLE PROBLEME INFOLGE DER REGELMÄßIGEN EINNAHMEERZIELUNG FÜR DEN KOMMUNALEN HAUSHALT BZW. QUERVERBUND „ÜBER“ KOMMUNALE ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN

Ein weiteres Problem bei derartigen weitgehenden IKZ ergibt sich daraus, dass Gebühren⁵⁰ erhebende öffentliche Unternehmen oftmals mit ihren Gewinnen, die aufgrund von unzureichenden oder vielfältige Spielräume gewährenden Rechnungslegungsvorgaben und Intransparenz zum Teil nur begrenzt für Außenstehende erkennbar sind, in nicht unerheblichem Umfang Finanzmittel für die kommunalen Haushalte generieren bzw. im Rahmen des Querverbundes Aufgaben der Daseinsvorsorge finanzieren. Diese Möglichkeiten stehen in Verbindung damit, dass die kommunale Politik die Gebührengestaltung und damit die Gewinnerzielung „ihrer“ Unternehmen – zumindest in gewissen Grenzen – regelmäßig recht gut beeinflussen kann. Wenn einzelne Kommunen nun ihre jeweiligen öffentlichen Unternehmen in einer IKZ aufgehen lassen würden, verlören sie infolgedessen die unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gebührengestaltung und damit die zu erwartenden Gewinnhöhen und Zuflüsse an den Haushalt bzw. in den Querverbund. Dies dürfte ebenfalls der Zustimmung in den einzelnen Kommunen zu den beschriebenen IKZ entgegenstehen.

⁵⁰ In diesem Beitrag erfolgt keine Differenzierung zwischen (öffentlich-rechtlichen) Gebühren und (privatrechtlichen) Entgelten und es wird stets auf Gebühren Bezug genommen.

Eine Einnahmeerzielung des Kommunalhaushalts aus den Gewinnen der öffentlichen Unternehmen bzw. der kommunale Querverbund wird zum Teil aus grundsätzlichen Überlegungen heraus abgelehnt, wobei darauf verwiesen wird, dass die entsprechenden Mittel vielmehr über Steuern erhoben werden sollten. Unter Berücksichtigung der im Rahmen der derzeitigen Kommunalfinanzierung begrenzten Möglichkeiten zur Erzielung von (zusätzlichen) Haushaltseinnahmen aus an die Kommune fließenden und von dieser in ihrer Höhe zu beeinflussenden Steuern, wird die dargestellte Haushaltseinnahmeerzielung über öffentliche Unternehmen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht regelmäßig allerdings sinnvoll sein. In diesem Zusammenhang kann dann auch ein kommunaler Einfluss auf den Umfang der auf diesem Weg erhobenen Einnahmen zu wohlfahrtsökonomischen Vorteilen aus Sicht der Kommunen führen. Zwar berührt die Erzielung von kommunalen Haushaltseinnahmen über den (Um-)Weg der Gebührenerhebung durch öffentliche Unternehmen (anstelle einer kommunalen Steuererhebung) Verteilungsfragen, jedoch liegen oftmals erhebliche Überschneidungen zwischen kommunalen Gebühren- und Steuerzahlern vor.

Ein größeres Problem infolge der dargestellten Einnahmeerzielung über kommunale öffentliche Unternehmen ergibt sich daraus, dass die Begrenzung von Opportunismusproblemen und die effizienzorientierte Steuerung der Unternehmen oftmals erschwert werden dürfte, wenn das der Gebührenfestsetzung zugrundeliegende Zielsystem komplexer wird und damit einhergehend zunehmende Gestaltungsspielräume bei der kommunalen Gebührenfestsetzung bestehen. Insofern erscheint es grundsätzlich sinnvoll und geboten, Wege und erforderliche Reformen zu identifizieren, mit denen in Kommunen auf eine aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhafte Weise (zusätzliche) Haushaltseinnahmen (entweder über Gebühren oder über Steuern) erzielt werden können. Als ein diesbezügliches Beispiel können Konzessionsabgaben eingestuft werden, da mit diesen transparent aufgezeigt wird, dass Gebührenbestandteile in den Kommunalhaushalt fließen. In diesem Zusammenhang sind dann Lösungen zu suchen, mit denen kommunale Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Einnahmeerzielung für den jeweiligen (Kommunal-)Haushalt erhalten bleiben und Möglichkeiten zur Umsetzung von IKZ, die weitgehende Bereitstellungsaufgaben umfassen, eröffnet werden. Aber auch wenn derartige Lösungen vorliegen, wird das Potential für neue bezüglich der Bereitstellungsaufgaben weitgehende IKZ begrenzt bleiben.

4.3 IKZ auf der Programmebene

DEFINITIONEN UND GRUNDLAGEN

Die Wahrnehmung von Aufgaben erfordert auf Seiten der Kommunen die Verfügbarkeit von Wissen. Für diverse Aufgaben ist das in den einzelnen Kommunen erforderliche Wissen in einem großen Umfang identisch. „Wissen“ wird dabei als Oberbegriff verwendet, der die Wissensformen Daten, Informationen sowie (implizites und explizites) Know how umfasst.

Daten, Informationen sowie das sogenannte „explizite Know how“, wozu z. B. wissenschaftliche Methoden und Erkenntnisse zählen, stellen das sogenannte „explizite Wissen“ dar, welches kodifizierbar und damit speicherbar und replizierbar ist. Explizites Wissen hat aus ökonomischer Sicht die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes, womit einhergehend (sofern nicht anders angegeben) davon ausgegangen wird, dass niemand von der Nutzung des Wissens infolge der Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten ausgeschlossen ist bzw. wird.

Das sogenannte „implizite Know how“, das auch als „tacit knowledge“ bezeichnet wird, stellt dagegen personengebundenes Wissen dar, das nur schwer oder gar nicht kodifiziert werden kann. Implizites Know how kann lediglich in Form der Bereitstellung von (Arbeits-)Zeit der Know how-Träger transferiert werden bzw. es können Leistungen ausgetauscht werden, die unter Rückgriff auf implizites Know how zu erbringen sind, z.B. Projektarbeit, Erstellung von explizitem Know how und Weiterbildung.

Auf der sogenannten „Programmebene“, welche die einzelnen Kommunen bzw. die dortigen Projekte („Projektebene“) „überdeckt“, erfolgt die Bereitstellung von Wissen als öffentlichem Gut. Es stellt sich nun die Frage geeigneter Modelle für die Bereitstellung und außerdem für die Leistungserstellung von (explizitem) Wissen auf der Programmebene sowie der diesbezüglichen Bedeutung von IKZ. Die aufgeworfenen Fragen werden folgend mit Bezug zu den kommunalen Aufgaben der Auswahl und Umsetzung einer Beschaffungsvariante für Investitionsvorhaben diskutiert; diesbezüglich ist u.a. Wissen

über die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z.B. in Form von standardisierten Methoden) und über die Vertragsgestaltung (z.B. in Form von Standardverträgen) erforderlich.

BEREITSTELLUNG VON WISSEN AUF DER PROGRAMMEBENE IM RAHMEN VON IKZ

Im Rahmen von IKZ, in welche idealerweise sämtliche von der Verfügbarkeit von Wissen „betroffene“ Kommunen einbezogen sind, könnte die Bereitstellung von explizitem Wissen übernommen und – durch die Erhebung von Beiträgen von den einzelnen Kommunen – finanziert werden. Allerdings besteht bei der Bereitstellung öffentlicher Güter ein Trittbrettfahrerproblem, infolgedessen letztendlich ein suboptimales, da eine zu geringe Menge umfassendes Angebot, erfolgen kann.

In der Praxis erfolgt zum Teil die Wissensbereitstellung auf der Programmebene im Rahmen IKZ-ähnlicher Modelle, z.B. durch Verbände der Kommunen und der Stadtwerke. Es erscheint jedoch gerechtfertigt davon auszugehen, dass bezüglich vieler typischer kommunaler Aufgaben die Wissensbereitstellung auf der Programmebene unzureichend ist. Dies steht im Zusammenhang mit dem Trittbrettfahrerproblem und den hohen Transaktionskosten in Form von Koordinationskosten für die Zusammenführung der Nachfrage(präferenzen) der einzelnen Kommunen. Insofern dürfte bezüglich der dargestellten Aktivitäten auf der Programmebene noch ein erhebliches Potential für IKZ bestehen.

Da aufgrund der fehlenden Rivalität bei der Bereitstellung von Gütern auf der Programmebene sämtliche Kommunen an deren Bereitstellung beteiligt sein sollten, stellt sich die Frage, ob als Alternative zu IKZ die übergeordneten staatlichen Ebenen, also in Deutschland der Bund und die Länder, verstärkt die Wissensbereitstellung auf der Programmebene unter Rückgriff auf Haushaltsmittel verantworten oder zumindest diesbezügliche IKZ-Aktivitäten unterstützen sollten. Dies erfolgt in einigen Fällen auch bereits; beispielsweise werden vom Bund und den Ländern Leitfäden zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt, auf welche die Kommunen dann zurückgreifen können.

Aktivitäten auf der Programmebene, in die sämtliche in Betracht kommende Kommunen einbezogen sind, führen nicht nur zu direkten Vorteilen in Form der Reduktion der Kosten der Bereitstellung der entsprechenden Wissensgüter aus Sicht der einzelnen Kommunen, sondern gehen auch mit positiven externen Effekten infolge von Standardisierungseffekten einher. Sämtliche Akteure bauen Wissen bezüglich der (standardisierten) auf der Programmebene etablierten Vorgaben auf, was die Interaktionen vereinfacht und Transaktionskosten reduziert. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass der rechtliche Rahmen (Gesetze, Verordnungen etc.) nicht nur eine Bedeutung im Hinblick auf die Eindämmung von Opportunismusproblemen haben kann, sondern auch Standards auf einer Programmebene etabliert.

FESTLEGUNG UND ERSTELLUNG DES AUF DER PROGRAMMEBENE BEREITGESTELLTEN WISSENS

Für die Entscheidung über die Bereitstellung expliziten Wissens bzw. zumindest für die Vorbereitung dieser Entscheidung und für die Erstellung dieses Wissens, insbesondere die Erstellung expliziten Know hows, wird regelmäßig implizites Know how bezüglich der entsprechenden kommunalen Aufgabe erforderlich sein. Diese Aufgaben und insbesondere die der Leistungserstellung könnten über ein Contracting Out an private Beratungsunternehmen übertragen werden. Allerdings bestehen bei Beratungsleistungen und der Erstellung von Wissensgütern zum Teil erhebliche Kontrahierungsprobleme. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Auftraggeber, hier also die für die Bereitstellung zuständige IKZ-Organisation, selber über kein bzw. ein nur geringes Know how verfügt. Derartige Know how-Defizite bei der IKZ-Organisation werden speziell dann bestehen, wenn diese keinerlei eigene praktische Erfahrungen bezüglich der entsprechenden kommunalen Aufgaben besitzt, da die Aneignung impliziten Know hows regelmäßig durch „learning by doing“ erfolgt. Hieraus können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden: Erstens kann es sinnvoll sein, dass für die Erstellung von Wissensgütern auf der Programmebene aufgrund von Kontrahierungsproblemen die IKZ-Organisation – zumindest partiell – auf die Koordinationsform der Eigenerstellung zurückgreift. Zweitens kann es für die IKZ-Organisation möglicherweise vorteilhaft sein, sich das dafür erforderliche implizite Know how nach dem „learning by doing“-Ansatz auf der Projektebene selber anzueignen, was in Form von Beratungsaktivitäten für Kommunen erfolgen kann. Ähnliche Ansätze werden in Deutschland in Einzelfällen durch öffentliche Gesellschaften verfolgt, z.B. durch die „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ (KGSt) und die „Hochschul-Informationssystem GmbH“ (HIS).

RESÜMEE

Es kann festgehalten werden, dass infolge der fehlenden Rivalität und des damit einhergehenden Trittbrettfahrerproblems noch ein hohes Potential für IKZ auf der Programmebene bestehen dürfte. Die entsprechenden IKZ-Aktivitäten werden sich auf die Bereitstellung und zum Teil auch Leistungserstellung auf der Programmebene beziehen, aber können auch Aufgaben der Leistungserstellung auf der Projektebene umfassen.

5 Fazit

Interkommunale Zusammenarbeiten (IKZ) stellen, wie in diesem Beitrag dargestellt worden ist, eine alternative Koordinationsform für die Leistungserstellung dar. Eine Alternative zum Rückgriff auf den Markt und zur Eigenerstellung bieten IKZ insbesondere, wenn ein großes Potential zur Erzielung von Skaleneffekten und große durch die Transaktionscharakteristika bedingte potentielle Probleme im Zusammenhang mit Hold-up, Adverse Selection und Moral Hazard vorliegen. Zur Eignung von IKZ in derartigen Konstellationen können allerdings keine allgemeingültigen Aussagen getroffen werden. Im Vergleich zu einer Eigenerstellung können im Rahmen von IKZ Skaleneffekte realisiert werden. Inwieweit Skaleneffekte bei einer IKZ im Vergleich zu Contracting-Out-Lösungen realisiert werden können, ist im Einzelfall zu beurteilen. Die Transaktionskosten bei IKZ werden – (politische) Transaktionskosten der Durchsetzung von IKZ außer Acht lassend – im Regelfall geringer sein als bei einem Contracting Out. Die Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung werden bei IKZ allerdings grundsätzlich höher sein. Keinesfalls sollten beim Vergleich einer Eigenerstellung mit IKZ lediglich die Skaleneffekte betrachtet und Transaktionskostenaspekte ausgeklammert werden.

Im Bereich der Bereitstellung können IKZ bei der der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen vorausgehenden Angebotsplanung und punktuelle Abstimmungen bei Angebotsentscheidungen erfolgen. Damit können die Voraussetzungen für die Internalisierung (Kommunen übergreifender) externer Effekte geschaffen und Planungskosten reduziert werden. Weiterhin kann eine weitgehende Übertragung von Bereitstellungskompetenzen von einzelnen Kommunen an eine gemeinsame Organisation erfolgen, wobei – u.a. aufgrund von Durchsetzungsproblemen – das Potential für derartige IKZ eher gering sein dürfte. Auf der sogenannten „Programmebene“, welche die einzelnen Kommunen bzw. die dortigen Projekte („Projektebene“) „überdeckt“, erfolgt die Bereitstellung von Wissen als öffentlichem Gut. Es kann festgehalten werden, dass infolge der fehlenden Rivalität und des damit einhergehenden Trittbrettfahrerproblems noch ein hohes Potential für IKZ auf der Programmebene bestehen dürfte. Die entsprechenden IKZ-Aktivitäten werden sich auf die Bereitstellung und zum Teil auch Leistungserstellung auf der Programmebene beziehen, aber können auch Aufgaben der Leistungserstellung auf der Projektebene umfassen.

Die Analyseergebnisse weisen darauf hin, dass die jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH aus (institutionen-)ökonomischer Sicht zu begrüßen sind, wonach – verkürzt dargestellt – für Contracting-Out-Lösungen relevante vergaberechtliche Regelungen der Umsetzung von IKZ nicht entgegenzustehen haben.

6 Literaturverzeichnis

- Akerlof, G. A. (1970):** The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, S. 488-500.
- Alchian, A. A./ Woodward, S. (1987):** Reflections on the Theory of the Firm, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 143, No. 1, S. 110-136.
- Alchian, A. A. / Woodward, S. (1988):** The Firm is Dead; Long Live the Firm: A Review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 26, No. 1, S. 65-79.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Gehrt, J. / Klatt, J. P. (2008):** Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, Studie im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland, Berlin.
- Beckers, T. / Corneo, G. / Klatt, J. P. / Mühlenkamp, H. (2009):** Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Endbericht zu dem Projekt „Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungszinssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung“ im Auftrag des Bundesrechnungshofs, Berlin.
- Bel, G. / Fageda, X. (2008):** Reforming the Local Public Sector: Economics and Politics in Privatization of Water and Solid Waste, in: Journal of Economic Policy Reform, Vol. 11, No. 1, S. 45-65.
- Biwald, P. / Szczepanska, K. / Hochholdinger, N. (2004):** Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit, Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag.
- Blankart, C. B. (2008):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München: Vahlen.
- Bogumil, J. / Pielow, J.-C. / Ebbinghaus, J. / Gerber, S. / Kohrsmeier, M. (2010):** Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt – empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhaussektor sowie in der Abfallentsorgung, Studie im Auftrag des Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Burgees / Ratto (2003):** The Role of Incentives in the Public Sector – Issues and Evidence, in: Oxford Review of Economic Policy, Jg. 2003, Bd. 19, H. 2, S. 285-300.
- Corcoran, J. / McLean, F. (1998):** The Selection of Management Consultants, in: International Journal of Public Sector Management, Vol. 11, No. 1, S. 37-54.
- Crocker, K. J. / Masten, S. E. (1996):** Regulation and Administered Contracts Revisited: Lessons from Transaction-Cost Economics for Public Utility Regulation, in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 9, No. 1, S. 5-39.
- David, R. J. / Han, S.-K. (2004):** A Systematic Assessment of the Empirical Support for Transaction Cost Economics, in: Strategic Management Journal, Vol. 25, S. 39-58.
- Economic Sciences Prize Committee (2009):** Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009 – Economic Governance, online verfügbar unter: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ecoadv09.pdf.
- Erlei, M. / Leschke, M. / Sauerland, D. (2007):** Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

- Feiock, R. C. (2007):** Rational Choice and Regional Governance, in: Journal of Urban Affairs, Vol. 29, No. 1, S. 47-63.
- Frick, H.-J. / Hokkeler, M. (2008):** Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der KommunalAkademie, Band 4.
- Gehrt, J. (2010):** Flexibilität in langfristigen Verträgen – Eine ökonomische Analyse des vertraglichen Nachverhandlungsdesigns in PPP-Projekten, Wiesbaden: Gabler.
- Gerber, E. R. / Gibson, C. C. (2005):** Cooperative Municipal Service Provision: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation, Working Group on Interlocal Services Cooperation, Paper 11, Wayne State University, Detroit.
- Greve (2008):** Contracting for Public Services, Abingdon: Routledge.
- Grossekettler, H. (1985):** Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation, Arbeitspapier des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 5.
- Hesse, J. J. (2005):** Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin.
- Jensen, M. C. / Meckling, W. H. (1976):** Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, S. 305-360.
- Lackey, S. B. / Freshwater, D. / Rupasingha, A. (2002):** Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley, in: Economic Development Quarterly, Vol. 16, No. 2, S. 138-154.
- Leiblein, M. J. (2003):** The Choice of Organizational Governance Form and Performance – Predictions from Transaction Cost, Resource-based, and Real Options Theories, in: Journal of Management, Jg. 2003, Bd. 29, H. 6, S. 937-961.
- Leinemann, R. (2007):** Die Vergabe öffentlicher Aufträge, 4. Auflage, Neuwied 2007.
- LeRoux, K. / Carr, J. B. (2007):** Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan, in: Public Works Management & Policy, Vol. 12, No. 1, S. 344-358.
- Ludin, D. / Rahmeyer, F. / Wörner, D. (2000):** Nachhaltige Wasserwirtschaft durch Synergie - Mögliche Kooperationen bei der Wasserver- und Entsorgung, Forschungsbericht im Projekt „Kostendeckung innerhalb der kommunalen Umweltpolitik. Abfallwirtschaft und Wasserwirtschaft“.
- Lüchinger, S. / Stutzer, A. (2002):** Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung – Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: Swiss Political Science Review, Vol. 8, No. 1, S. 27-50.
- Macher, J. T. / Richman, B. D. (2006):** Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences.
- Masten, S. E. (1996):** Case Studies in Contracting and Organization, New York: Oxford University Press.
- Masten, S. E. / Saussier, S. (2002):** Econometrics of Contracts: An Assessment of Developments in the Empirical Literature on Contracting, in: Brousseau, E. / Glachant, J.-M. (2002): The Economics of Contracts: Theory and Application, Cambridge.

- McAfee, R. P. / McMillan, J. (1988):** Incentives in Government Contracting, Toronto: University of Toronto Press.
- Meister, F. / Cord, M. (2008):** Erfolgreiche Umsetzung von Kooperationen bei Stadtwerken und Regionalversorgern, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jahrgang 58, Heft 5.
- Milgrom, P. / Roberts, J. (1992):** Economics, Organization and Management, Prentice Hall.
- Morgan, D. R. / Hirlinger, M. W. (1991):** Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation, in: Urban Affairs Review, Vol. 27, No. 1, S. 128-144.
- Mühlenkamp, H. (1995):** Determinanten für die Benutzung der Institutionen "Märkte", "Hybride" und "Hierarchien" – Ein Beitrag zur Theorie der Transaktionskosten; unveröffentlichtes Manuskript.
- Nickerson, J. A. (2005):** Toward a Positioning-Economizing Theory of Strategy, Working Paper, Washington University, St. Louis 2005.
- North, D. C. (1990):** Institutions, institutional chance and economic performance, Cambridge University Press, New York.
- Ostrom, E. / Schroeder, L. / Wynne, S. (1993):** Institutional Incentives and Sustainable Development, Westview Press, Boulder.
- Picot, A. (1991):** Ökonomische Theorien der Organisation: Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential, in: Ordelt, D. / Rudolph, B. / Büsselmann, E. (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und Ökonomische Theorie, Stuttgart: C. E. Poeschel, S. 143-170.
- Potoski, M. / Brown, T. L. (2003):** Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, No. 4, S. 441-468.
- Richter, R. / Furubotn, E. G. (2003):** Neue Institutionenökonomik, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rindfleisch, A. / Heide, J. B. (1997):** Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications, in: Journal of Marketing, Vol. 61, S. 30-54.
- Sander, C. (2009):** Kooperationen kommunaler Energieversorger – eine empirische Bestandsaufnahme, Arbeitspapier des IfG-Münster, Nr. 78.
- Schumann, J. / Meyer, U. / Ströbele, W. J. (2007):** Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 8. Auflage, Springer, Berlin / Heidelberg.
- Shrestha, M. / Feiock, R. (2007):** Interlocal Cooperation in the Supply of Local Public Goods: A Transaction Cost and Social Exchange Explanation, Working Group on Interlocal Services Cooperation, Paper 29, Wayne State University, Detroit.
- Steiner, R. (2003):** The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland, in: Public Management Review, Vol. 5, No. 4, S. 551-571.
- Steiner, R. (2006):** Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz, in: SIR-Mitteilungen und Berichte, Band 32, S. 53-64.
- Tavares, A. F. / Camoes, P. J. (2007):** Understanding Intergovernmental Cooperation in a Context of Devolution: An Empirical Study of Collaboration among Portuguese Municipalities, European Group of Public Administration EGPA Conference, Madrid.

- Teece, D. J. / Pisano, G. / Shuen, A. (1997):** Dynamic Capabilities and Strategic Management, in: Strategic Management Journal, Jg. 1997, Bd. 18, H. 7, S. 509-533.
- Van de Velde, D. M. (1999):** Organizational Forms and Entrepreneurship in Public Transport - Part 1: Classifying Organizational Forms. In: Transport Policy, No 6, S. 147-157.
- Williamson, O. (1990):** Organization Theory, Oxford University Press, New York.
- Williamson, O. E. (1999):** Public and Private Bureaucracies – A Transaction Cost Economics Perspective, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol.:15, No. 1, S. 306-342.