

Markus Blocher

Public Management by Competition – öffentliche Eigenproduktion und private Dienstleistungen im Marktwettbewerb. Ein Paradigmenwechsel oder konsequente Anwendung ordoliberaler Grundsätze auf den Reformprozess der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung?

Inhouseleistungen; Interne Leistungsverrechnung; kommunale Dienstleistungen; Kommunalwirtschaft; Markttest; Marktvergleich; New Public Management; Ordoliberalismus; Privatisierung; Subsidiarität; Wettbewerbsinstrumente

Welche Gründe sprechen dafür, die kommunale Dienstleistungsverwaltung mit adäquaten Marktleistungen zu vergleichen? Zu den wichtigsten Aspekten zählt, dass die Verwaltungen ohne einen systematischen Marktvergleich nicht wissen können, ob die Erstellung von Dienstleistungen durch die öffentliche Hand tatsächlich wirtschaftlich ist. Kann eine Dienstleistung, die eine kommunale Dienststelle für eine andere Dienststelle erbringt, als „wirtschaftlich“ bezeichnet werden, wenn dem internen Auftragnehmer ein Erlös garantiert ist, der seine auf Vollkostenbasis ermittelten Selbstkosten für diese Leistung voll deckt? Der „Markttest“ stellt einen praxiserprobten Verfahrensansatz vor, durch den die öffentliche Verwaltung solide ökonomische und insbesondere wettbewerbsorientierte Entscheidungsgrundlagen zur Klärung der „make or buy“-Frage erhält. Der Markttest stellt hierbei eine Möglichkeit dar, öffentliche Einrichtungen durch den Marktvergleich mittelbar unter Markt- und Wettbewerbsdruck zu setzen und sie dadurch zu verstärkter Effizienz anzureizen. Die konsequente Anpassung des zurzeit eher monopolistisch geprägten verwaltungsinternen Lenkpreissystems hin zu einem wettbewerbs- und marktorientierten verwaltungsinternen Lenkpreissystem hätte nach Ansicht des Autors das Potenzial, die öffentliche Dienstleistungsverwaltung nachhaltig zu verändern. Erst die Wettbewerbs- und Marktorientierung ermöglicht eine verursachungsgerechte Kostenverteilung innerhalb der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung, weil die Leistungsverrechnungen einer Dienstleistungseinheit dann nur noch zum Marktpreis möglich sind, wodurch keine Monopolpreise mehr verrechnet werden können. Ggf. vorherrschende Misswirtschaft dieser Dienstleistungseinheit muss dann vom Leistungsempfänger nicht mehr aufgrund einer Monopolstellung bzw. Monopolpreisverrechnung honoriert werden. Dies ist wiederum Voraussetzung für echte Kostentransparenz, die für adäquate Leistungstiefenent-

scheidungen vorliegen muss. Das hier vorgestellte Konzept des marktorientierten öffentlichen Dienstleistungsmanagements bringt durch den Einsatz des Ordnungsprinzips „Wettbewerb“ das Subsidiaritätsprinzip innerhalb der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung erst voll zur Geltung.

I. Neue Ansätze zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe öffentlicher Dienstleistungserstellung

Seit einigen Jahren gewinnt in der deutschsprachigen Forschung und Praxis das Thema „Marktvergleich öffentlicher Dienstleistungen“ in Verbindung mit neuartigen Wettbewerbsformen zunehmend an Bedeutung.¹ Das Leistungsspektrum öffentlicher Dienstleistungen ist sehr breit. Es umfasst die Bandbreite von hoheitlichen Leistungen über netzgebundene Monopoleleistungen bis hin zu gewerblichen Inhouseleistungen.

Erste Forschungsschwerpunkte konzentrierten sich auf den Leistungsvergleich und die gezielte Inwettbewerbsetzung von Inhouseleistungen (interne Serviceleistungen), die durch Betriebe der öffentlichen Hand erbracht werden.² Dieser Schwerpunkt soll auch im Folgenden weiter beleuchtet werden. Die Diskussion dreht sich hierbei insbesondere um die Frage der optimalen Leistungstiefe.³ Hierbei stehen öffentliche Dienstleistungen im Mittelpunkt, die genauso gut in Qualität und Preis über den Markt bezogen werden können.⁴ Bezeichnend ist hierbei, dass diese neue ökonomisch orientierte Strömung sich bewusst von rein ideologisch geprägten und/oder interessenbezogenen Privatisierungsansätzen abgrenzt, indem sie sowohl einer kategorischen Ablehnung als auch einer voreingenommenen Befürwortung öffentlicher Leistungserstellung eine klare Absage erteilt.⁵ Die Befürworter dieser neuen Richtung nehmen damit eine neutrale Haltung in der Ausgangsbewertung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ein, indem der Staat (respektive die öffentliche Verwaltung) die politisch gewollten Leistungen zu verbindlichen Kosten- und Qualitätsstandards gegenüber den Bürgern zunächst einmal nur zu gewährleisten hat (Modell der Gewährleistungsverwaltung).⁶ Hierbei steht weniger der Gegensatz zwischen privater und öffentlicher Leistungsproduktion im Vordergrund der Betrachtung, da man davon ausgeht, dass beide Produktionsregime ihre Vor- und Nachteile haben. Private Anbieter können z.B. in Insolvenz gehen. Die staatliche Einrichtung vermag ggf. keine Anreize zur wirtschaftlichen Leistungserstellung geben (Staats- versus Marktversagen). Man wendet sich daher konsequent der Fragestellung zu, ob nicht der kontinuierliche und flächendeckende Leistungsvergleich zwischen privaten und öffentlichen Produktionsformen in Preis und Leistung zu besseren Ergebnissen führen müsste als eine Monopolstellung des einen oder anderen Produktionsregimes. Diese Frage wird vom

1 Vgl. Blocher (2006); Andersen et al. (2005); Sternatz (2005); Reichard (2002); Siemer (2002); Wegener (2002); KGSt (2000); Naschold (1995).

2 Vgl. Blocher (2006); Andersen et al. (2005); Siemer (2002); Reichard (2002); Wegener (2002).

3 Vgl. Lüder (2002), S. 121; Reichard (2002), S. 592.

4 Vgl. Blocher (2006), S. 23 f.; Andersen et al. (2005), S. 33 f.; Siemer (2002), S. 22 f.; Wegener (2002), S. 20 f.

5 Vgl. Blocher (2006), S. 22; Siemer (2002), S. 17 f.

6 Vgl. Reichard (1998), S. 306.

Gedanken getragen, dass es ordnungspolitisch wenig Sinn machen kann, wenn ein öffentliches Monopol durch ein privates Monopol ersetzt wird. Die Gewährleistungsverwaltung wird weder im einen noch im anderen Fall des Monopols wettbewerbsbedingte Kosten- bzw. Preisvorteile erwarten können. Nicht die Befürwortung privatwirtschaftlicher Rechtsformen steht daher als Lösungsweg im Vordergrund, sondern die Befürwortung von konkurrenzgeprägter Leistungsproduktion.

II. Was hat diese Form von Marktvergleich mit „echtem Wettbewerb“ zu tun?

Erst der konsequente und flächendeckende Marktvergleich öffentlicher Dienstleistungen kann aufzeigen, ob die Leistungserstellung durch öffentliche Träger bzw. eine Leistungserstellung durch Private wirtschaftlicher ist. Wenn aber die wirtschaftlichste Lösung gewählt wird, dann ist auch gewährleistet, dass für die öffentliche Verwaltung und damit für den Bürger ein optimales Ergebnis z.B. in Form eines Kosten- bzw. Preisvorteils erzielt werden kann. In den angelsächsischen Staaten wird diese Form des Marktvergleichs zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen als „Marketization“ („Vermarktlichung“) oder „Managed Competition“ („gesteuerter Wettbewerb“) öffentlicher Dienstleistungen bezeichnet.⁷ Im deutschen Sprachraum fehlt bislang ein Begriff, der die Gesamtheit der in diesem Ansatz beinhalteten Konzepte und Ideen bezeichnend und treffend wiedergibt. Ausgehend von der Reformdiskussion im öffentlichen Dienst und der Forderung nach einem adäquaten öffentlichen Leistungsmanagement bevorzugt der Autor die Begrifflichkeit des „wettbewerbsorientierten öffentlichen Leistungsmanagements“ („Public Management by Competition“).

Der geforderte Marktvergleich wird als eine neue Form von Marktwettbewerb gesehen, weil allein durch den Leistungsvergleich sowohl der im Marktvergleich stehende öffentliche Dienstleistungsbetrieb als auch der privatwirtschaftliche Anbieter öffentlich-gewerblicher Leistungen in eine Form von Konkurrenz um die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen geraten. Konkurrenz entsteht, weil eine wettbewerbstypische selektive Wirkung erzielt wird, indem die öffentliche Hand in ihrer Funktion als Auftraggeber öffentlicher Leistungen bzw. in letzter Konsequenz auch der Bürger in die Lage versetzt werden soll, eine auf einem qualifizierten und marktorientierten Preis-/Leistungsvergleich basierende Auswahlentscheidung entweder zu Gunsten der öffentlichen Leistungserstellung oder zu Gunsten einer Privatleistung zu treffen. Grundlage einer Leistungsentscheidung ist jedoch zunächst Transparenz über den Grad der Wirtschaftlichkeit von In-houseleistungen im Vergleich zum Markt. Dieser qualifizierte Preis-/Leistungsvergleich beruht hierbei auf einem neuartigen Verfahren, das dem klassischen Ausschreibungsverfahren als „verwaltungsinternes Prüfverfahren“ vorgeschaltet ist, im angelsächsischen Sprachraum als „market testing“ und im deutschsprachigen Raum als „Markttest“ be-

⁷ Vgl. Blocher (2006), S. 23; Wegener (2002), S. 115.

zeichnet wird.⁸ Die Besonderheit im Unterschied zum klassischen „make-or-buy-Vergleich“ ist hierbei, dass bei Markttestverfahren eine komplette öffentliche Dienstleistungseinheit mit sämtlichen Leistungen und nicht nur einzelne Leistungen eines Betriebes untersucht werden sollte. Hierdurch kann vermieden werden, dass der Marktvergleich z.B. durch betriebsinterne „Quersubvention“ verzerrt wird. Damit ist gemeint, dass die Koexistenz von betrieblichen Monopolleistungen und Leistungen, die dem Markttest unterzogen werden, den Marktvergleich stören können.⁹ Zudem arbeiten Markttestverfahren mit Vergleichsanreizen und zielen dadurch auf einen gewissen Automatismus des Marktvergleichs ab.¹⁰ Durch das Markttestverfahren wird die ggf. vorherrschende Monopolstellung des öffentlichen Dienstleistungsbetriebes systematisch aufgehoben, indem eine kostendeckende Verrechnung öffentlicher Leistungen nicht mehr möglich ist. In Folge kann der öffentliche Dienstleistungsbetrieb grundsätzlich nur noch Marktpreise für seine Leistungen erzielen. Auf diese Aspekte sowie die genaue Funktionsweise des Markttestverfahrens wird weiter unten eingegangen.

Zweifelsohne sind mit dem Markttestverfahren grundlegende ordnungspolitische Dogmen und Paradigmen angesprochen. Beim einen oder anderen Interessenvertreter wird möglicherweise die Frage aufkommen, ob dieser Ansatz die öffentliche Verwaltung in den direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft treiben will. Nicht zuletzt sind Fragen der Zulässigkeit eines solchen Verfahrens angesprochen. Die folgenden Abschnitte wenden sich diesen kritischen Aspekten zu.

III. Bekenntnis zum Prinzip der Subsidiarität

„Was die Einzelnen oder die Gruppen selbstständig leisten können, das sollen sie aus freier Initiative nach besten Kräften tun. Und der Staat soll nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist. (...). Auch in der Wettbewerbsordnung wird der Akzent auf die Entfaltung der individuellen Kräfte gelegt – unter Beschränkung des Staates auf die Aufgaben, die das freie Spiel der Kräfte nicht zu leisten vermag.“¹¹ In den Gemeindeordnungen der Bundesländer ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für wirtschaftliche Unternehmen verbindlich festgeschrieben. Das Begriffsverständnis ist jedoch nicht eindeutig geklärt. Es lassen sich zwei Varianten in den Gemeindeordnungen ausmachen: (1) Subsidiarität als Bevorzugung privater Leistungserstellung, wenn der „private Dritte“ die nachgefragten Leistungen „besser und wirtschaftlicher als die öffentliche Hand erbringen kann“¹² oder (2.) Subsidiarität als Bevorzugung „des Privaten“, wenn dieser die nachgefragten Leistungen „ebenso gut und wirtschaftlich“ erbringen kann wie die öffentliche Hand.¹³ In dieser Variante muss die öffentliche Hand daher „besser und wirtschaftlicher“ sein als „der Private“.

8 Vgl. Blocher (2006), S. 97; Wegener (2002), S. 93; KGSt (2000), S. 9 ff.

9 Vgl. Blocher (2006), S. 126 ff.

10 Vgl. Blocher (2006), S. 133 ff.; KGSt (2000), S. 38 ff.

11 Eucken (2004), S. 348.

12 z.B. §97 Abs. 1 Nr. 3 GO Sachsen.

13 z.B. §102 Abs. 1 Nr. 3 GO Baden-Württemberg.

Gemeinderechtlich muss das Subsidiaritätsprinzip jedoch nicht bei so genannten „Hilfsbetrieben“ geprüft werden, sondern nur bei wirtschaftlichen Unternehmen.¹⁴ Hilfsbetriebe dienen ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinden und gelten im Gemeinderecht nicht als „wirtschaftliche Unternehmen“.¹⁵ Diese Regelung ist aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar, da gerade Hilfsbetriebe (z.B. Technische Betriebsdienste) i.d.R. gewerbliche Leistungen für die eigene Kommune erbringen, seit Jahren einem verschärften Privatisierungsdruck ausgesetzt sind und in Folge zu wirtschaftlichem Handeln angehalten bzw. gezwungen sind.¹⁶ Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist daher auch für Inhousebetriebe bzw. Hilfsbetriebe zu empfehlen. Hierdurch ist gewährleistet, dass Leistungen durch die öffentliche Hand erbracht werden, wenn private Anbieter diese Leistungen nicht in gleicher oder besserer Weise erbringen können. Bei dieser Frage setzt eben das Markttestverfahren an, indem es einen Preis-/Leistungsvergleich zwischen öffentlichen und privaten Leistungsangeboten ermöglicht. Konkret bedeutet dies, dass eine gewerbliche Leistung, die ebenso wirtschaftlich von einem Marktanbieter für die öffentliche Verwaltung oder den Bürger erbracht werden kann, eben nicht von einem öffentlichen Dienstleistungsbetrieb erbracht werden sollte. Damit unterstützt das „Public Management by Competition“ durch das Instrument des Markttestverfahrens auch das marktwirtschaftliche Grundbekenntnis unseres Wirtschaftssystems.

IV. Zulässigkeit von vergleichsorientierten Wettbewerbsformen

Der hier vorgestellte wettbewerbsorientierte Managementansatz zielt auf eine Optimierung öffentlicher Leistungstiefenentscheidungen durch konsequente und flächendeckende Marktvergleiche ab. Andererseits dient der hierdurch entstehende und auf öffentliche Betriebe wirkende Wettbewerb als Optimierungsinstrument, das durchaus die Privatisierung von Einzelleistungen nach sich ziehen kann. Es ist daher nicht primäres Ziel, mit öffentlichen Leistungen in Wettbewerb zu privaten Leistungen zu treten, um z.B. das öffentliche Leistungsspektrum auszuweiten. Vielmehr ist der Marktvergleich ursächlich für Wettbewerbsdruck auf die öffentliche Dienstleistungsproduktion, denn wenn private Anbieter im Vergleich bestehen, dann könnte und sollte dies dazu führen, dass sie auch über kurz oder lang in diesen Leistungen beauftragt werden. Eine direkte Wettbewerbsbeziehung zwischen öffentlichen und privaten Betrieben kann jedoch nicht über die förmlichen Verfahrenswege der öffentlichen Ausschreibungsverfahren ermöglicht werden.¹⁷ Rechtlich unselbständige öffentliche Betriebe dürfen in Deutschland an Ausschreibungen der eigenen Gebietskörperschaft nicht teilnehmen. Nur rechtlich selbständige Anbieter dürfen am Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren ist aber zunächst nicht unbedingt die Absicht eines öffentlichen Auftraggebers, wenn er

14 Vgl. Uechtritz/Otting (2004), S. 91.

15 Vgl. z.B. §97 Abs. 2 Nr. 2 GO Sachsen; §102 Abs. 4 GO Baden-Württemberg.

16 Vgl. Blocher (2006), S. 81.

17 Vgl. Blocher (2006), S. 88 ff.

lediglich einen unverbindlichen Preisvergleich zwischen den Leistungen eines ihm zuarbeitenden öffentlichen, rechtlich unselbständigen Betriebes einerseits und verschiedenen privaten Anbietern auf dem Markt andererseits bewerkstelligen möchte. Aufgrund der restriktiven Vergaberichtlinien ist der Leistungsvergleich daher erschwert, weswegen hier in Forschung und Praxis mit dem Markttestverfahren ein spezielles Verfahren entwickelt worden ist, das den Marktvergleich zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen erleichtert.¹⁸

V. Skizzierung des Markttestverfahrens

Wie oben bereits erläutert wurde, handelt es sich beim Markttest um ein Verfahren, das dem Vergabe- bzw. Ausschreibungsverfahren vorgelagert ist. Es existiert noch kein Standard für Markttestverfahren, d.h. es existiert nicht *das Markttestverfahren*. Wohl aber verschiedene Ansätze z.B. bei der Bundeswehr sowie auf kommunaler Ebene.¹⁹ Für Markttests gibt es folglich auch verschiedene Verfahrensvorschläge.²⁰ Die Vorschläge besitzen trotz gewichtiger Unterschiede eine erste Grundstruktur:

– *Initialphase und Vorbereitungsphase*

In einer ersten Phase werden öffentliche Dienstleistungen ausgewählt, die dem Markttestverfahren unterzogen werden sollen. Die Auswahlverfahren sind verschieden und im Wesentlichen von den politischen Entscheidungsträgern und deren strategischen Prämissen abhängig.²¹

In einem weiteren Schritt müssen die Voraussetzungen für die Durchführung des Markttestverfahrens geschaffen werden. Hierzu sollte ein Verfahrensweg festgelegt werden. Auch müssen ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden. Um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, müssen dem Betrieb, der in den Markttest gestellt werden soll, zudem bestimmte Rahmenbedingungen gesetzt werden. Hierzu zählt u.a. die Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion.²²

– *Wettbewerbsphase und Markttestaktivierung*

Kern jedes Markttestverfahrens ist die Wettbewerbsphase, in der die Abnahmeverpflichtung aufgelöst²³ bzw. nur noch bedingt aufrechterhalten wird.²⁴ Da eine völlige Aufhebung des Kontrahierungszwangs dazu führen könnte, dass ein Inhousebetrieb sehr kurzfristig nicht mehr beauftragt würde (wodurch bei Vergabe doppelte Kosten entstehen), wird durch die Einführung des „marktpreisgebundenen Kontrahierungszwangs“ erreicht, dass der Auftraggeber einen Marktpreis bei der Verrechnung einer Inhouseleistung verlangen kann. In Folge bleibt zwar der eigene Inhou-

18 Vgl. Blocher (2006); KGSt 2000.

19 Vgl. Blocher (2006), S. 109, S. 183.

20 Vgl. ebd.

21 Vgl. zum Verfahrensbeginn: Blocher (2006), S. 114 ff.; KGSt (2000), S. 41; vgl. zu den Kriterien: Andersen (2005), S. 34; Siemer (2002), S. 18; Wegener (2002), S. 20; KGSt (2000), S. 47; Jann (1996), S. 98; Picot/Wolff (1994), S. 76 ff.

22 Vgl. Blocher (2006), S. 116 ff.; KGSt (2000), S. 49.

23 Vgl. KGSt (2000), S. 56.

24 Vgl. Blocher (2006), S. 133.

sebetrieb formal durch den Auftraggeber zu beauftragen, der Inhousebetrieb kann jedoch nicht mehr jeden beliebigen kostendeckenden (Monopol-) Preis abrechnen, sondern muss seine Leistungen ggf. unter Selbstkosten anbieten. Dem Betrieb sollte zwar eine Option bleiben, ob er die gewünschte Leistung erbringen möchte, dauerhaft muss er jedoch die Auslastung seiner Personalkapazitäten gewährleisten. Wenn die Selbstkosten für die betrieblichen Leistungen dauerhaft über dem Marktpreis liegen, muss es zwangsläufig zu einem wettbewerbsbedingten Defizit am Jahresende kommen. Ein dauerhaftes Defizit könnte so zu einer Begründung führen, den Betrieb zu privatisieren.

Von besonderer Wichtigkeit ist, dass der Wettbewerbsdruck im Zuge des Markttestverfahrens aktiviert wird. Dies geschieht, indem die inneren Verrechnungen gegenüber den auftraggebenden Stellen budgetwirksam werden. Das bedeutet, dass die Beauftragung von Inhouseleistungen zwangsläufig zu einer Einschränkung der Auftraggeber-Handlungsspielräume führen muss. Ist dies gewährleistet, dann werden die auftraggebenden Stellen von sich aus bestrebt sein, die Inhouseleistungen der auftragnehmenden Stellen in einen Marktvergleich zu stellen.²⁵

Ist für die Auftraggeber ein Anreiz zur Durchführung des Markttestverfahrens geschaffen, dann setzt die eigentliche Wettbewerbsphase ein, in der die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Leistungserstellung im Vergleich zu Marktleistungen erfolgt.²⁶ In dieser Phase werden Marktpreise ermittelt und mit den eigenen Leistungen verglichen. Anschließend wird der Auftragszuschlag erteilt und die Leistungserstellung muss kontrolliert werden. Schließlich werden die Ergebnisse bewertet und Leistungen erneut verglichen.

– *Ende des Markttestverfahrens*

Unterliegt ein öffentlicher, rechtlich nichtselbstständiger Betrieb in einem Markttest gegenüber einem privaten Anbieter oder Betreiber, dann kann es eine Optimierungsmöglichkeit sein, die getestete Leistung durch Contracting-Out an den Gewinner des Markttestverfahrens zu vergeben. Andererseits liegt es nahe, dass ein „Insourcing“, also eine Eingliederung bereits nach außen vergebener Leistungen betrieben wird, wenn externe Anbieter im Wettbewerb um öffentliche Inhouseleistungen unterliegen. Sofern die Beschäftigung des öffentlichen Dienstleisters konstant gehalten wird, kommt es im Insourcing-Fall lediglich zu einer Verschiebung des öffentlichen Leistungsspektrums, nicht aber zu einer Ausweitung von Leistungen. Private Anbieter mögen daher im Einzelfall Leistungen an einen öffentlichen Dienstleistungsbetrieb verlieren, wenn die getestete Leistung durch den öffentlichen Inhousebetrieb günstiger erstellt werden kann. Bei konstanter Beschäftigung im Inhousebetrieb müssen allerdings im Gegenzug Leistungen abgegeben werden, damit ein Insourcing überhaupt betrieben werden kann. Es kommt also zum Leistungstausch.

²⁵ Vgl. Blocher (2006), S. 133 f.

²⁶ Vgl. Blocher (2006), S. 138; KGSt (2000), S. 58.

Der Markttest ermöglicht dem Auftraggeber eines öffentlichen, rechtlich unselbstständigen Dienstleistungsbetriebes (z.B. in Form eines Regie- oder Eigenbetriebes), eine im Markttest stehende Leistung mit vergleichbaren Marktleistungen in Preis und Qualität zu vergleichen. Der Markttest ist daher als ein Analyseverfahren zu sehen, durch das die getesteten Leistungen innerhalb einer „Schonfrist“ einer zeitlich begrenzten Preis-/Leistungsoptimierung unterzogen werden können. Durch das Markttestverfahren wird schließlich eine solide Grundlage für die Entscheidung geschaffen, ob eine Privatisierung mittels Vergabeverfahren wirtschaftlich sinnvoll ist.

VI. Konsequente Fortführung des Wettbewerbsgedankens als Optimierungsansatz im öffentlichen Sektor

In der Anwendung des Markttestverfahrens liegen in den angelsächsischen Staaten bereits einige Erfahrungen vor.²⁷ In Deutschland steht insbesondere die Kommunalebene im Mittelpunkt der Betrachtung. Hier existieren bereits erste Erfahrungsberichte und Forschungsergebnisse.²⁸ Ein voll funktionsfähiges Markttestverfahren ist in der kommunalen Praxis jedoch noch nicht auszumachen. Erste Ansätze bestehen bei den Städten Freudenstadt, Ludwigsburg und Reutlingen.²⁹ Die KGSt berichtet von weiteren Ansätzen in Detmold, Offenburg und Remscheid.³⁰ Neuerdings hat sich auch die Landeshauptstadt Dresden zur Durchführung eines Markttestverfahrens bei ihren Technischen Dienstleistungen entschieden, das allerdings erst voraussichtlich im Jahr 2012 beendet sein wird. Die ersten Erfahrungen in der Anwendung des Markttestverfahrens im Bereich der deutschen Kommunalverwaltung zeigen, dass jene Inhousebetriebe, die einem Leistungsvergleich mit dem Markt ausgesetzt sind, ihrerseits sehr genau darauf achten, welche Kosten ihnen selbst seitens der Kommunalverwaltung auferlegt bzw. weiterverrechnet werden. Insofern entstehen gewisse „Dominoeffekte“ innerhalb der Verwaltungen. Diese Effekte sind in hohem Maße wünschenswert, weil erst durch den Wettbewerbsdruck die monopolpreisartige, interne Kostenverteilung innerhalb der Verwaltung (hier: Kommunalverwaltung) hinterfragt wird. Das Markttestverfahren unterstützt daher eine marktorientierte verwaltungsinterne Leistungsverrechnung. Eine interne Dienstleistungseinheit kann damit nicht mehr die Mehrkosten von Fehlsteuerung und Unproduktivität auf andere interne Dienstleister abwälzen. Dieses Hinterfragen der Kostenstrukturen gewinnt umso mehr an Bedeutung, je eher sich die betroffenen Inhousebetriebe für ihre Kostenstrukturen rechtfertigen müssen und dadurch unter Rechenschaftszwang geraten. Damit liegt aber mit dem wettbewerbsorientierten Ansatz ein Instrument vor, das die gesamte innere Leistungsverrechnung der öffentlichen Verwaltung verbrauchs- und verursachungsgerecht ausrichtet und damit das Lenkpreissystem erst wirksam werden lässt.

27 Vgl. Wegener (2002), S. 67 ff.

28 Vgl. Blocher (2006), S. 183 ff.; KGSt (2000), S. 71 ff.

29 Vgl. Blocher (2006), S. 183 ff.

30 Vgl. KGSt (2000), S. 71 f.

VII. Paradigmenwechsel oder konsequente Anwendung ordoliberaler Grundsätze auf den Reformprozess der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung?

Die konsequente Anpassung des zurzeit eher monopolistisch geprägten verwaltungsinternen Lenkpreissystems hin zu einem wettbewerbs- und marktorientierten verwaltungsinternen Lenkpreissystem hätte nach Ansicht des Autors das Potenzial, die öffentliche Dienstleistungsverwaltung nachhaltig zu verändern. Erst die Wettbewerbs- und Marktorientierung ermöglicht eine verursachungsgerechte Kostenverteilung innerhalb der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung, weil die Leistungsverrechnungen einer Leistungseinheit dann nur noch zum Marktpreis möglich sind, wodurch keine Monopolpreise mehr verrechnet werden können. Ggf. vorherrschende Misswirtschaft dieser Leistungseinheit muss dann vom Leistungsempfänger nicht mehr aufgrund einer Monopolstellung bzw. Monopolpreisverrechnung honoriert werden. Dies ist wiederum Voraussetzung für echte Kostentransparenz, die für adäquate Leistungstiefenentscheidungen vorliegen muss. Noch sind empirisch keine Daten verfügbar, welche genauen Folgewirkungen die Durchführung eines Markttests in einem einzigen Leistungsbereich auf weitere Leistungseinheiten und schließlich das gesamte System der Leistungsbeziehungen innerhalb einer Verwaltung haben wird. Es ist allerdings zu erwarten, dass die Leistungsverrechnung aufgrund des Optimierungsdrucks zunehmend in ihrer Höhe in Frage gestellt werden wird. Wettbewerbsorientierung mag daher ein Paradigmenwechsel innerhalb der klassischen Dienstleistungsverwaltung bedeuten. Was den Einsatz des Wettbewerbsmechanismus anbelangt, handelt es sich allerdings nicht um einen Paradigmenwechsel der bisherigen Reformansätze, sondern um die konsequente Fortsetzung ordoliberaler Reformvorstellungen. Dabei geht es nicht, wie bereits deutlich wurde, um Privatisierung, also die Präferenz privatrechtlicher Rechtsformen, sondern um die Anwendung eines gesellschaftlichen Prinzips, nämlich des Subsidiaritätsprinzips. Das hier vorgestellte Konzept des marktorientierten öffentlichen Dienstleistungsmanagements bringt durch den Einsatz des Ordnungsprinzips „Wettbewerb“ das Subsidiaritätsprinzip innerhalb der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung erst voll zur Geltung.³¹

Literaturverzeichnis

- Andersen, Christoph (2005), Wettbewerbsfähigkeit kommunaler IT-Dienstleister, Münster
 Andersen, Christoph, Marcus, Beck und Stephan Selle (2005), Konkurrieren statt Privatisieren. Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister, Düsseldorf
 Blocher, Markus (2006), Der Markttest kommunaler Inhouseleistungen. Vom internen Monopolisten zum Dienstleister im Wettbewerb, Bern
 Eucken, Walter (2004), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Tübingen
 Eucken, Walter (2005), Nationalökonomie wozu?, 5. erw. Aufl., Stuttgart
 Jann, Werner (1996), Strategische Relevanz, in: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, hrsg. von Frieder Naschold u.a., Berlin, S. 45-62

31 Vgl. Eucken (2005), S. 348.

- KGSt (2000), Bericht 12/2000: Kommunale Leistungen im Wettbewerb-Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren, Köln
- Lüder, Klaus (2002), Verwaltung in der Marktwirtschaft, in: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden, S. 119-130
- Naschold, Frieder (1995), Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik – Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin
- Otting, Olaf und Frank P. Ohler (2004), Vergaberecht, in: Handbuch Kommunale Unternehmen, hrsg. von Werner Hoppe und Michael Uechtritz, Köln, S. 497-537
- Picot, A. und Birgitta Wolff (1994), Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor?, in: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band 1: Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, hrsg. von Frieder Naschold und Marga Pröhl, Gütersloh, S. 51-120
- Reichard, Christoph (1998), Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund: Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare, hrsg. von Klaus König und Natascha Füchtner, Speyer, S. 305-326
- Reichard, Christoph. (2002a), Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management, in: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden, S. 585-603
- Reichard, Christoph (2002b), Marketization of public services in Germany, in: International Public Management Review, vol. 3, no. 2., S. 63-79
- Siemer, Gunnar (2002), Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb. Zur Notwendigkeit einer Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten, Diss. 2002, Wiesbaden
- Sternatz, Renate (2005): Wettbewerb kann Chance sein: Thesen zur Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen, in: Abschied von der Binnenmodernisierung?, hrsg. von Maria Oppen, Detlef Sack und Alexander Wegener, Berlin, S. 193-201
- Uechtritz, Michael und Olaf Otting (2004), Kommunalrechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung, in: Handbuch Kommunale Unternehmen, hrsg. von Werner Hoppe und Michael Uechtritz, Köln, S. 57-113
- Wegener, Alexander (2002), Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs: Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin