



# **KWI-Arbeitshefte 10**

---

Markus Blocher

## **Der Markttest**

Chancen, Grenzen und Entwicklungsstand am Beispiel von  
Inhousebetrieben in Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg

---

**KWI**  
Kommunalwissenschaftliches Institut

## **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

---

## Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus  
Geschäftsführender Direktor des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)  
Park Babelsberg  
14482 Potsdam  
Telefon: +49 (0) 0331 9774534  
Telefax: +49 (0) 0331 9774531  
e-mail: [kwi@rz.uni-potsdam.de](mailto:kwi@rz.uni-potsdam.de)  
internet: [www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm)

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam  
Postfach 60 15 53  
14415 Potsdam  
Tel: +49 (0) 0331 977 4517  
Fax: +49 (0) 0331 977 4625  
email: [ubpub@rz.uni-potsdam.de](mailto:ubpub@rz.uni-potsdam.de)  
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 10/2005

ISBN 3-937786-74-0

ISSN 1616-8127

# **KWI-Arbeitshefte 10**

---

Markus Blocher

## **Der Markttest**

Chancen, Grenzen und Entwicklungsstand am Beispiel von  
Inhousebetrieben in Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg

Theoretische und empirische Ergebnisse eines Forschungsprojektes  
(Betreuung: Prof. Dr. Christoph Reichard)

---

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISBN  
ISSN

3-937786-74-0  
1616-8127

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort des Autors	6
Vorwort des Herausgebers	6
1. Marktwettbewerb durch „marketization“: eine Entwicklungsperspektive für den öffentlichen Sektor in Deutschland?	7
1.1 Verwaltungspolitische Leitbilder im Wandel	7
1.2 Die Idee des gewährleistenden Staates	9
1.3 Marktwettbewerb: eine Entwicklungsperspektive für den öffentlichen Sektor?	10
2. Marktwettbewerb als Instrument zur Optimierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion: internationale Erfahrungen	13
3. Funktionsfähiger Marktwettbewerb als Instrument zur Optimierung von kommunalen Inhousebetrieben	15
4. Anforderungen an funktionsfähige Markttestverfahren	17
5. Das Konzept des marktpreisgebundenen Kontrahierungszwangs	19
6. Marktwettbewerb – ein neuer Trend zu mehr Transparenz?	21
7. Empirische Befunde zum Markttestverfahren - Ergebnisse einer Umfrage bei den Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg	21
7.1 Pretest	23
7.2 Fragenauswahl und Untersuchungsbereich	23
7.3 Rücklaufquote und Repräsentativität	25
7.4 Relevanz der abgefragten Dienstleistungen	26
7.5 Validität und Datenüberprüfung	29
7.6 Befunde der Untersuchung	30
7.6.1 Betriebliche Autonomie des Auftragnehmers	30
7.6.2 Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung	31
7.6.3 Leistungsspezifikationen des Auftraggebers	32
7.6.4 Kostenrechnung	33
7.6.5 Aktivierung von Marktwettbewerb	35
7.6.6 Marktpreisermittlung und –vergleich	37
7.7 Interpretation und Ergebnisse der empirischen Untersuchung	39
8. Erste Umsetzungsschritte	42
9. Bewertung des Markttestverfahrens	43
9.1 Erfolgsfaktoren	43
9.2 Innovationen, Potenziale, Grenzen von Marktvergleichen	44
9.3 Risiken und Chancen von Marktvergleichen	45
9.3.1 Risiken von Marktvergleichen	45
9.3.2 Risikoeingrenzung	49
9.3.3 Chancen von Marktvergleichen	52
10. Schlussfolgerungen und Ausblick	53
11. Literatur	58



## VORWORT DES HERAUSGEBERS

Herr Markus Blocher hat mit dieser Arbeit zum „Markttest“ einen sehr gelungenen Beitrag zur Problematik der Teilnahme von Kommunen und ihren Betrieben am Marktwettbewerb geleistet. Die vorliegende Studie, die aus einer derzeit der Universität Potsdam vorliegenden Dissertation hervorgegangen ist, stellt sowohl theoretisch wie empirisch sehr fundiert dar, was Marktwettbewerb für die Kommunen bedeutet, welche Möglichkeiten und Grenzen es für Markttests gibt, wie ein Markttest vorbereitet und durchgeführt werden kann und welche Erfahrungen damit bisher in der kommunalen Praxis vorliegen. Es ist besonders zu begrüßen, dass sich die Arbeit auf eine umfassende Umfrage unter den Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg stützen kann, weil nur so der erforderliche Praxishintergrund gewonnen werden konnte. Auch von Seiten des KWI sei den Städten gedankt, die sich an der Umfrage beteiligt haben. Das KWI der Universität Potsdam hofft, mit dieser Studie wertvolle Anregungen für die deutschen Kommunen zu diesem noch neuen, jedoch immer wichtiger werdenden Thema liefern zu können. Ich danke Herrn Markus Blocher sehr herzlich für die Anfertigung dieser Arbeit.

**Prof. Dr. Christoph Reichard**

stv. gf. Direktor des KWI

## VORWORT DES AUTORS

Die vorliegende Studie erging aus einer empirischen Untersuchung, die im Rahmen einer Dissertation zum Thema „Wettbewerb in kommunalen Inhousebetrieben“ bei Herrn Prof. Dr. Reichard am Lehrstuhl Public Management an der Universität Potsdam durchgeführt worden ist. Die gesonderte Veröffentlichung dieser empirischen Studie durch das Kommunalwissenschaftliche Institut verfolgt das Ziel, die äußerst interessanten Ergebnisse dieser empirischen Untersuchung einer breiten kommunalen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Hierbei bot sich die Chance, den Ergebnissen und Schlussfolgerungen einen weit größeren Raum zu gewähren als es im Rahmen der Dissertation möglich gewesen ist. Insofern handelt es sich hier nicht um einen Auszug der Dissertation, sondern um eine ausführlichere und teilweise auch weiterführende Betrachtung empirischer Befunde zur Frage, ob die Voraussetzungen für Marktwettbewerb zwischen internen Dienstleistungsbetrieben der Kommunen und externen Anbietern bereits gegeben sind. Da für Marktwettbewerb zahlreiche Reformspekte des Neuen Steuerungsmodells gegeben sein müssen, bedeutete dies gleichsam die Frage nach dem Stand der kommunalen Verwaltungsreform, die im Zuge der empirischen Untersuchung den 87 Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg gestellt worden ist. Um diese empirische Fragestellung verstehen zu können, behandelt diese Studie vorab die Frage, weshalb und in welchem Rahmen Marktwettbewerb für kommunale Inhousebetriebe sinnvoll sein kann und welche Unterschiede zu bisher angewandten Wettbewerbsformen bestehen.

Dipl. Verw.-wiss. **Markus Blocher**



## 1. Marktwettbewerb durch „marketization“: eine Entwicklungsperspektive für den öffentlichen Sektor in Deutschland?

### 1.1. Verwaltungspolitische Leitbilder im Wandel

Bis in die 1980er Jahre war in Europa das vom keynesianischen Wirtschaftsverständnis inspirierte Leitbild<sup>1</sup> des wohlfahrtsmaximierenden (aktiven) Staates bestimmend (vgl. Jann 2002, 288; Lütz/Czada 2000, 18; Walsh et al. 1997, 5; Naschold 1995a, 17). Ende der 1970er/ Mitte der 1980er Jahre vollzog sich dann in den meisten OECD-Staaten eine *Trendwende in der Definition der Rolle des Staates bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben* hin zum neoliberalen Leitbild des „schlanken Staates“ (Jann 2002, 289; Walsh et al. 1997, 8ff.; Naschold 1995a, 17). Naschold (1995a, 17) spricht in diesem Zusammenhang von einem „strategischen Umschwung in den Leitbildern öffentlicher Dienstleistungsproduktion“, der auch als eine Erneuerung des Regelungs- bzw. Steuerungssystems (Stichworte: „Neues Steuerungsmodell“; „New Public Management“) des öffentlichen Sektors begriffen wird (vgl. auch Ronellenfitsch 2004, 10f.; Walsh et al. 1997, 5ff.). Diese Trendwende entwickelte sich nicht allein aufgrund krisenhafter ökonomischer Entwicklungen<sup>2</sup>, sondern auch aus dem Zusammenwirken mindestens dreier Tendenzen: (1.) der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz und politischen Verflechtung zwischen den Staaten (Globalisierung), (2.) dem gesellschaftlichen Wertewandel und (3.) der anhaltenden Finanzkrise öffentlicher Haushalte<sup>3</sup> (vgl. Kamarck 2003, 11f.; Lütz/Czada 2000, 9; Clasen et al. 1995, 12). Der Globalisierung der Märkte<sup>4</sup> (new global marketplace) kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu (vgl. Kamarck 2003, 13). Mit zunehmendem globalen und ökonomischem Wettbewerb haben selbst wirtschaftlich „starke“ Staaten ihre Dispositionsfreiheit über das Geschehen im eigenen Wirtschaftsraum verloren, wodurch sich die Regierungen bis heute zunehmendem Innovations- und Standortwettbewerb um Investitionskapital ausgesetzt sehen (vgl. Ziedler 2004, 29; Kamarck 2003, 11f.; Lütz/Czada 2000, 10; Clasen et al. 1995, 1). Dies nicht zuletzt deswegen,

<sup>1</sup> Ein „Leitbild“ ist eine „gemeinsame faktische, theoretische und normative Annahme darüber, was die grundlegenden Probleme, Ziele und Lösungswege und wer die wichtigsten Akteure verwaltungspolitischer Aktivitäten sind und sein sollten“ (Jann 2002, 283).

<sup>2</sup> Clasen et al. (1995, 17) weisen darauf hin, dass die umfassenden Verwaltungsreformen sich nicht allein aus einer akuten Finanzkrise ergaben, weil die Initiierung von weitgehenden Reformen einen höheren Mitteleinsatz zur Folge hat, da neue Strukturen aufzubauen sind, bevor alte Strukturen abgebaut werden können.

<sup>3</sup> Als „öffentliche Haushalte“ wird die „Gesamtheit der auf Gesetz, Verordnung oder Gewohnheit beruhenden Grundsätze, die die öffentliche Finanzgebarung regeln, nämlich die Veranschlagung und Anordnung der Einnahmen und Ausgaben, Eingehung und Bezahlung der Ausgaben, Erhebung der Einnahmen, Verwaltung der Gelder und Sachgegenstände sowie Kontrolle“ verstanden (Winter 1998, 29 nach Jèze 1927, 1).

<sup>4</sup> „Die Globalisierung der Ökonomie lässt den öffentlichen Sektor als Produzent von Vorleistungen, als Bereitsteller von Infrastruktur, als Rahmensetzer für Ausbildungsqualität, als Stabilisator der Wettbewerbsmärkte und Kompensator externer wirtschaftlicher Effekte zu einem wichtigen Standortfaktor im internationalen Wettbewerb werden“ (Clasen et al. 1995, 12; vgl. auch Naschold 1995a, 21).

weil Staatsgrenzen aufgehört haben, Hindernisse für Investitionskapital zu sein (zunehmende Kapitalmobilität). In Folge lassen sich ausgabenwirksame Staatsaufgaben nicht mehr beliebig mit dem Mittel der Steigerung der Staatseinnahmen realisieren (Clasen et al. 1995, 1). Damit ist auch die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns zu einer zentralen Bedingung der volkswirtschaftlichen Entwicklung geworden (vgl. Kamarck 2003, 11; Clasen et al. 1995, 1).

Im Zuge des *neoliberalen Strukturwandels* wurden für den öffentlichen Sektor zunehmend Lösungen in den Erfahrungen des Privatsektors gesucht, was zu neuen managerialistisch geprägten Lösungskonzepten führte (Privatisierung, Lean Production, Business-Process-Reengineering, Total Quality Management, u.a.) (vgl. Jann 2002, 290; Lütz/Czada 2000, 9, 18; Walsh et al. 1997, 8). Theoretische Grundlagen hierfür sind die ökonomischen Ansätze der Public-Choice-Theorie sowie des betriebswirtschaftlichen Managerialismus (Kontraktmanagement<sup>5</sup>, Output-Steuerung, Dezentralisierung, Outsourcing<sup>6</sup> etc.) (Jann 2002, 290; Walsh et al. 1997, 5; Dunleavy 1991). Osborne/Gaebler (1992, 325f.) sprechen sogar von einer weltweiten Vormachtstellung eines neuen globalen Paradigmas in der öffentlichen Verwaltung.

Zunehmend wurden jedoch die Nachteile der neoliberalen Staatsdoktrin deutlich, denn die Privatisierungspolitik führte nicht automatisch zu freien Märkten und mehr Wettbewerb (Andersen/Reichard 2003, 17; Lütz/Czada 2000, 9). Seit Mitte der 1990er Jahre wird ein neues verwaltungspolitisches Leitbild unter dem Namen „*aktivierender Staat*“ diskutiert, dessen Kernaussage nicht „Management“, sondern „*Governance*“ ist (vgl. z.B. Damkowski/Rösener 2003, 15).

Die Problemsicht dieses neuen Leitbildes ist auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen und Restriktionen staatlicher Steuerung gerichtet (vgl. Damkowski/Rösener 2003, 13; Jann 2002, 291). Hierbei rückt das Governance-Konzept die institutionellen Grundlagen von Regierung und Verwaltung sowie die Frage der programmatischen Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt (Jann 2002, 291). Eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi (Markt, Hierarchie und Kooperation) kristallisiert erste konzeptionelle Bausteine einer neuen Vorstellung vom *Gewährleistungsstaat* heraus (vgl. Andersen/Reichard 2003, 17 ff.; Jann 2002, 291).

## 1.2. Die Idee des gewährleistenden Staates

Der gewährleistende Staat hat nach dieser neuen Vorstellung sicherzustellen, dass die politisch gewollten und auch finanzierten Leistungen zu verbindlichen Kosten- und Qualitätsstandards an die Bürger erbracht werden. Der Vollzug dieser zu

<sup>5</sup> „Unter dem Begriff Kontraktmanagement hat sich das Element des Neuen Steuerungsmodells eingebürgert, bei dem es um die Vereinbarung von Zielen zwischen unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen der Verwaltung und Privaten geht“ (Sensburg 2004, 22; vgl. Tondorf et al. 2002, 17ff.).

<sup>6</sup> Der Begriff ist abgeleitet aus „Outside resource using“.

gewährleistenden Leistungen kann sowohl durch eigene (interne) Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung bzw. des Staates oder durch privatwirtschaftliche Anbieter erfolgen, wobei die Entscheidung zwischen diesen Alternativen stets Effizienz- und Qualitätsabwägungen folgen sollte (Reichard 1998, 306; vgl. auch Hille 2002, 12; Bernhard 2000, 1).

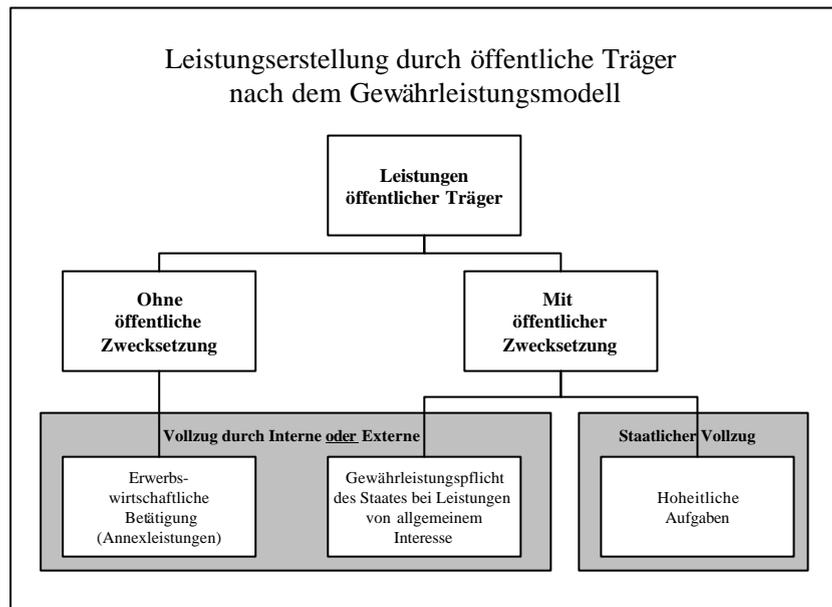


Abb. 1: Leistungserstellung durch öffentliche Träger nach dem Gewährleistungsmodell (Quelle: Banner/Reichard 1993, S.16; grafisch modifiziert)

Die gewährleistende Verwaltung muss folglich nicht mehr zwangsläufig eine Leistung selbst erbringen (Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung), sondern deren Erstellung nur noch gewährleisten (Gewährleistungsverantwortung) (Andersen/Reichard 2003, 19; Hille et al. 2002, 12; Bernhard 2000, 1; Walker/Davis 1999, 16; Reichard 1998, 306).

Im Gewährleistungsmodell konzentriert sich die öffentliche Verwaltung auf die Kern- und Gewährleistungsaufgaben; sie führt Aufgaben nur dann selbst durch, wenn sie dies wirtschaftlicher und wirksamer tun kann (Subsidiaritätsprinzip) (vgl. Andersen/Reichard 2003, 30). Jedoch ist nicht für jede Leistung ein externer Vollzug sinnvoll, selbst wenn die Leistung durch einen Externen günstiger angeboten werden kann. Damit kann dieses neue Leitbild als Reaktion auf eine übertrieben binnenorientierte und managerialistisch empfundene Ausrichtung („schlanker Staat“) der letzten Reformphase gesehen werden (vgl. Damkowski/Rösener 2003, 13; Jann 2002, 291).

### 1.3. Marktwettbewerb: eine Entwicklungsperspektive für den öffentlichen Sektor?

Mit dem aktuellen Leitbildwandel vom „schlanken Staat“ zum „aktivierenden und gewährleistenden Staat“ rücken Wettbewerbsmodelle in den Vordergrund, die über kompetitive Auswahlprozesse eine Entscheidung darüber herbeiführen wollen, welcher Dienstleistungsanbieter (öffentlich oder privat) den Auftragszuschlag erhalten soll.

Gerade von den Vertretern des New Public Managements (NPM) wird vor allem im internationalen Kontext die Ansicht vertreten, dass kompetitive Prozesse auch im Bereich von Staat und öffentlicher Verwaltung eine positive Wirkung entfalten können und daher eine Alternative zu Privatisierungslösungen darstellen (vgl. Reichard 2001, 30; Walsh et al. 1997, 5; Flynn 1990). Dieses bewusst durch die öffentliche Hand herbeigeführte Wettbewerbsumfeld, das die Optimierung öffentlicher Dienstleistungen zum Ziel hat, wird im internationalen NPM als „*managed competition*“ bezeichnet (vgl. Johnson/Walzer 2000, 182).

Als „*marketization*“ („Inwettbewerbsetzung“/„Vermarktlichung“) wird dabei jener Prozess verstanden, der notwendig ist, um einen Marktvergleich bzw. Marktwettbewerb zwischen öffentlicher Eigenproduktion und privater Dienstleistungsproduktion zu ermöglichen, indem die öffentliche Eigenproduktion „in Wettbewerb“ zur privatwirtschaftlichen Dienstleistungsproduktion gesetzt wird. Schließlich geht es um die Suche nach dem optimalen Produktionsmix von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Dienstleistungsproduktion bzw. um die Suche nach der optimalen Fertigungstiefe öffentlicher Eigenproduktion. Hierbei gehen die neuesten Entwicklungen des New Public Management eben nicht mehr davon aus, dass ein minimalistischer Staat durch die Bevorzugung privatwirtschaftlicher Produktion optimale Wirkungen zeigt, sondern dass das Dienstleistungsoptimum eher in einem Mix der Koordinationsformen „hierarchischer Eigenproduktion“, „Marktleistung“ und „Partnerschaft zwischen Staat, Markt und Bürgern“ entsteht. Dabei ist es plausibel, dass zwischen diesen Koordinationsformen Gegensätze bestehen und sich ein Dreieckskonflikt aus (1.) „Vertrauen“ (Partnerschaft, Netzwerke), (2.) „Konkurrenz“ (Wettbewerb, Markt) und (3.) „Weisung“ (Autorität, Hierarchie) aufzeigen lässt. Diese Gegensätze sind nicht zu relativieren, da sie auch innerhalb von Hybridformen (z.B. Public Private Partnerships, kurz: PPP) fortbestehen. Die selben Unsicherheiten und Konflikte, die das Zustandekommen einer Kooperationsbeziehung erschweren, wirken in dieser Beziehung fort (Küpper/Felsch 2000, 30). Vielmehr stellt sich die Frage, wie man die Vorteile jeder Koordinationsform optimal nutzen kann und gleichzeitig die Konflikte auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

Die Marketization („Inwettbewerbsetzung“) öffentlicher Dienstleistungsanbieter spielt hierbei eine wichtige Rolle, da die eher hierarchisch organisierte, öffentliche Dienstleistungsproduktion in Wettbewerb zur privatwirtschaftlichen Dienstleistungsproduktion geführt wird. Die folgende Abbildung stellt einen Versuch dar, das konkurrierende Dreiecksverhältnis zwischen den verschiedenen Koordinationsmustern, die durch den Governanceansatz abgedeckt werden, darzustellen. Die

Pfeile zeigen hierbei auf Lösungsstrategien, wie Koordinationsmuster zusammengeführt bzw. überwunden werden können: Durch Privatisierung können z.B. Teile der öffentlichen Hoheitsverwaltung zu einem privatwirtschaftlichen Betrieb umgewandelt werden. Die Koordinationsmuster „Markt“ und „Hierarchie“ lassen sich durch gegenseitigen Wettbewerb (marketization) verbinden. Bürgerschaftliches Engagement kann durch Kooperation zu vertraglichen Partnerschaften mit der Hoheitsverwaltung heranwachsen. Durch „strategische Allianzen“ lassen sich die Vorteile einer Partnerschaft auch auf einem umstrittenen Markt nutzen.

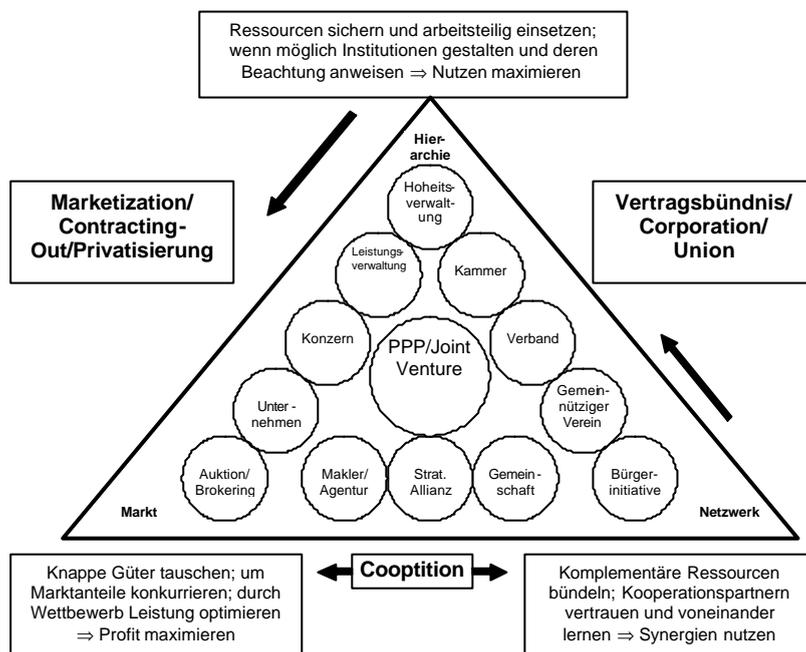


Abb. 2: Gesellschaftliche Koordinationsformen (eigene Darstellung)

Marketization bildet damit einen wichtigen Aspekt von Governance ab. Es wird aber auch deutlich, dass „good governance“ den gleichberechtigten Vorteilsabgleich aller drei Perspektiven suchen muss. Fokussiert man z.B. nur die Probleme hierarchischer Koordination („Staatsversagen“) und versucht sie durch das entgegengesetzte Prinzip „Wettbewerb“ aufzulösen, dann tauscht man letztlich nur die Probleme der Hierarchie durch die Probleme des Wettbewerbs aus („Marktversagen“). Schließlich hat man es zwar nicht mehr mit den Problemen der hierarchischen Koordination zu tun, dafür hat man aber neue, die nicht weniger ernst zu nehmen sind. Für die gesamte Thematik rund um die optimale Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor sollte ein ganzheitlicher Analyserahmen entwickelt wer-

den, der die drei oben erläuterten Funktionsprinzipien gleichberechtigt auf einzelne öffentliche Leistungen anwendet und vor dem Hintergrund spezifischer öffentlicher Zielsetzungen bewertet. Die Governance-Debatte fokussiert „die Art und Weise, wie kollektives Handeln in der Politik, der Gesellschaft oder auch der Ökonomie koordiniert wird und wie leistungsfähig unterschiedliche Formen institutioneller Arrangements diesbezüglich sind“ (Lütz 2003, 5). Der Governanceansatz hat damit das Potenzial eines ganzheitlichen Ansatzes.

Hinsichtlich des optimalen Koordinationsmixes zwischen Hierarchie und Markt stellt sich für Reichard (1998, 320) allerdings die Frage, ob und inwieweit Rivalität als Grundmerkmal von Konkurrenz in bürokratisch-hierarchischen Strukturen mit ihren klaren Zuständigkeitsmustern überhaupt herstellbar und auch wünschenswert ist (vgl. auch König/Beck 1997, 128f.). Auch Jann (1998, 26) warnt mit Blick auf die kulturellen Prämissen des öffentlichen Sektors kontinentaleuropäischer Prägung davor, dass die Rationalitäten eines Systems (z.B. Markt) nicht ohne Schaden auf andere Systeme übertragen werden können (z.B. Hierarchie). Zudem betont Wegener (2002, 12f.) den bislang lediglich hypothetischen Gehalt mikroökonomischer Performance von Marktwettbewerb<sup>7</sup> im öffentlichen Sektor, indem er darauf hinweist, dass Marktwettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern in seinen Wettbewerbswirkungen bisher noch unzureichend untersucht worden ist. *Daher ist von einer voraussetzungslosen Einführung von Marktwettbewerb in allen nur denkbaren öffentlichen Leistungsfeldern zu warnen* (vgl. Reichard 1998, 316). Werden diese Aspekte beachtet, dann ist eine Entwicklungsperspektive für Marktwettbewerb als Instrument für eine optimierte Steuerung von öffentlichen Dienstleistungen insbesondere unter modernen Governancegesichtspunkten zweifelsfrei gegeben.

## **2. Marktwettbewerb als Instrument zur Optimierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion: internationale Erfahrungen**

Sucht man nach den Innovationen und Potenzialen von Marktwettbewerb und Managed Competition, dann ist nahe liegend, den Blick auf die empirisch nachgewiesenen Ergebnisse und Wirkungen der bisherigen Ansätze zu lenken. Die aktuelle wissenschaftliche Empirie zeigt, dass „Marketization“ („Vermarktlichung“/„Inwettbewerbsetzung“) insbesondere in den angelsächsischen (v.a. USA, Neuseeland und Großbritannien) und den skandinavischen Staaten (v.a. Schweden) seit Jahren eine führende Rolle im Reformprozess rund um das New Public Management (NPM) spielt (vgl. Reichard 2002b; Wegener 2002, 67ff.; Walsh et al. 1997, 10f.; Naschold 1995a, 22). Die Regierungen dieser Staaten bemühten sich in den letzten zwei Jahrzehnten, öffentliche Einrichtungen und deren Leistungen einem verstärkten Markt- und Wettbewerbsdruck auszusetzen (Milne 1997, 544f.). Im Gegenzug sorgten sie dafür, dass die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit

---

<sup>7</sup> Vgl. Naschold 1995a, 28.

im öffentlichen Sektor durch gesetzliche Rahmenbedingungen, adäquate Finanzunterstützung und Beratung gestärkt wurden (vgl. Reichard 2002a, 257f.; Walsh et al. 1997, 10ff.; Naschold 1995a, 24). Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Competitive Compulsory Tendering (CCT) zu, das die britischen Kommunen gesetzlich zum Dienstleistungswettbewerb mit externen Anbietern verpflichtet (vgl. Wegener 2002, 68; Naschold 1995b, 81f.). Walsh (1993) beziffert die Einsparungseffekte im Zusammenhang mit CCT vor allem im Infrastrukturbereich auf bis zu 30%. In 35% der von ihm beobachteten Fälle war eine Veränderung der Beschäftigungsbedingungen (Beschäftigungssicherheit, Einkommen und Arbeitszeit) für die festgestellten Einsparungen ursächlich (vgl. Wegener 2002, 84; Clark et al. 2000, 192f.; Naschold 1995b, 87). In 15% der von Walsh berücksichtigten Fälle konnte jedoch eine reale Effektivitätssteigerung aus dem Zusammenwirken von hoheitlicher Regulierung, Wettbewerbsumfeld und Binnenrationalisierung erreicht werden, wobei nur teilweise oder begrenzt Personal freigesetzt wurde (Naschold 1995b, 88). Wegener (2002, 96) stützt diese Befunde, indem er feststellt, dass CCT zu einem starken Kostenbewusstsein und zu erheblichen Kosteneinsparungen von durchschnittlich etwa 7% geführt hat.

Mit Blick auf den deutschen Kontext wurden zu diesem Thema erste empirische Befunde etwa seit dem Jahr 2002 aus verschiedenen Forschungsprojekten und Netzwerken gewonnen wie z.B. dem Projekt „Neue Städte braucht das Land“ (Wissenschaftszentrum Berlin/ Hans-Böckler-Stiftung); dem Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ (Bertelsmann Stiftung/ Hans-Böckler-Stiftung/ KGSt); einem Lehrforschungsprojekt zum Thema „kommunale Betriebe“ (Universität Potsdam/ KGSt/ Kommunalwissenschaftliches Institut [KWI] Potsdam) oder auch dem Forschungsprojekt „ProKon – Konkurrieren statt Privatisieren“ (KWI Potsdam/ Hans-Böckler-Stiftung).

Dem Marktwettbewerb zwischen nichtöffentlichen und öffentlichen Dienstleistungsanbietern wurde in der Vergangenheit in Deutschland (im Gegensatz zu den nicht-marktlichen Wettbewerbsformen) allerdings eher nur geringe Bedeutung beigemessen, so dass empirische Befunde bislang rar und wenig generalisierbar sind (vgl. auch Reichard 1998, 311). Wettbewerb ist für den öffentlichen Sektor in Deutschland zwar kein Fremdwort. So weist z.B. Reichard (1998, 306) auf verschiedene Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung hin: Wettbewerbsimpulse durch verselbständigte Rechtsformen; interadministrativer Kosten-, Leistungs- und Qualitätsvergleich; Auslobung von Wettbewerbspreisen etc. Selbst Marktwettbewerb ist im Aufgabenfeld des klassischen Vergabewesens um öffentliche Leistungen zwischen mehreren nichtöffentlichen Anbietern seit langem bekannt (vgl. Reichard 1998, 309; Wollmann 1995, 132). In Deutschland bestehen dennoch bislang keine empirischen Anhaltspunkte für einen Trend zur „Aktivierung“ von Marktwettbewerb zwischen internen und externen Dienstleistungen (vgl. Andersen/ Beck/ Selle 2005, 181; ProKon 2003, 6; Reichard 2000, 137). Für diese Wahrnehmung ist auch unerheblich, dass Brede (2001, 18) einen aktuellen Trend zur Angleichung öffentlicher Unternehmen an privaten Vorbildern „durch Rationalisierung, Rechtsformwandel, modernes Marketing, verän-

derte Leistungsprofile, Standortverlagerungen oder gar den Gang zur Börse“ feststellt, da die genannten Trends nicht zwangsläufig, also nicht ohne entsprechende Rahmenbedingungen bzw. „Settings“, zu Marktwettbewerb führen müssen (vgl. Gern 2004, 1).

Durch die wenigen bislang durchgeführten empirischen Studien in Deutschland ist allerdings deutlich geworden, dass der kompetitive Effekt des Wettbewerbs je nach Rahmenbedingungen und situativem Kontext ganz unterschiedlich ausfallen kann (vgl. Andersen et al. 2005). Wettbewerbsdruck kann z.B. Qualitätsaspekte befördern und Kostenaspekte in den Hintergrund stellen (Qualitäts- oder Innovationswettbewerb). Bei den Kommunen führt die Einführung von Wettbewerbsselementen im technisch-operativen Leistungsbereich derzeit jedoch eher zu erheblichem Kostenwettbewerb, der zu Lasten bestehender Qualitätsstandards geht. Hierbei ist Kostenwettbewerb nicht schlechter zu beurteilen als Qualitätswettbewerb. Schließlich ist die Frage, welchen Nutzen ein spezifisches Qualitätsniveau mit sich führt. Gerade in der Kommunalpolitik muss daher abgewogen werden, welche Dienstleistungsbereiche zu welcher Qualität Leistungen anbieten sollen. Ein Überangebot an Leistungsqualität, das weder dem Bürger noch der Kommunalpolitik einen entsprechenden Nutzen zuführt, muss insbesondere in Anbetracht der Qualitätskosten und den Möglichkeiten einer alternativen Mittelverwendung in Frage gestellt werden.

Insofern ist Wettbewerb und der hieraus resultierende kompetitive Effekt aus ökonomischer Sicht als sehr nützliches Instrument der Leistungstiefen- und Leistungsqualitätspolitik einer Kommune zu bewerten. Dies alles spricht dafür, dass sich Marktwettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern als sehr nützliches Instrument der Verwaltungssteuerung entpuppen könnte. Doch ob tatsächlich eine Entwicklungsperspektive für den Marktwettbewerb im öffentlichen Sektor besteht hängt schließlich davon ab, ob Wettbewerbsformen bzw. Wettbewerbsarrangements bereitstehen, die einen funktionsfähigen Marktwettbewerb zulassen.

### **3. Funktionsfähiger Marktwettbewerb als Instrument zur Optimierung von kommunalen Inhousebetrieben**

Jene, die im Marktwettbewerb auch eine Entwicklungsperspektive für den deutschen öffentlichen Sektor sehen, beziehen ihre aktuellen Fragestellungen zur Zeit auf die Bedingungen und Arrangements (Spielregeln), durch die Marktwettbewerb im öffentlichen Sektor funktionsfähig gemacht und aktiviert werden kann (vgl. ProKon 2003, 9; Wegener 2002, 13; Reichard 2000, 137). Hierbei stehen zurzeit die Kommunen im Mittelpunkt des Interesses, da sich zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland der Eindruck ergeben hat, dass die Landesverwaltungen dem Thema „Wettbewerb“ noch zurückhaltender gegenüberstehen als die Kommunalebene (Reichard 1998, 307).

Marktwettbewerb im öffentlichen Sektor bedingt z.B. eine Trennung zwischen einem verwaltungsinternen Auftraggeber und einem verwaltungsinternen Auftragnehmer. Der auftragnehmende Verwaltungsteil erbringt „Inhouseleistungen“. Der Begriff „Inhouseleistung“ steht, angewendet auf den Kontext der Kommunalverwaltung, synonym für die (vergaberechtsfreie) interne kommunale Eigenproduktion von Dienstleistungen. Insofern soll im vorliegenden Kontext unter einem kommunalen „*Inhousebetrieb*“ eine abgrenzbare, mit Finanz- und Ressourcenverantwortung ausgestattete Organisations- oder Wirtschaftseinheit gemeint sein, bei der die Kommunalverwaltung durch das Dienstrecht bzw. mittels ihrer Eigentums- bzw. Stimmrechtsanteile umfassenden Einfluss und maßgebliche Kontrolle über den Betrieb ausüben kann und deren Zielsetzung in der Erfüllung eines Dienstleistungsauftrags für einen internen Auftraggeber besteht. Diese Begriffsdefinition entspricht damit weitgehend den Voraussetzungen, die der EuGH an ein Inhousegeschäft stellt. So hat der EuGH entschieden, dass ein *ausschreibungsfreies Inhousegeschäft* nur dann vorliegt, wenn die öffentliche Hand den Produzenten einer Inhouseleistung wie eine eigene Dienststelle zu kontrollieren vermag (vgl. EuGH-Urteil vom 18. November 1999). Zudem handle es sich nur dann um eine interne kommunale Dienstleistung, wenn der Leistungsproduzent im Wesentlichen für diejenige kommunale Gebietskörperschaft tätig ist, die diese Kontrolle ausübt. Hier wird davon ausgegangen, dass dies bei einer verwaltungsinternen Auftraggeber-/ Auftragnehmer-Trennung stets der Fall ist, sofern der interne Auftragnehmer nicht rechtlich verselbständigt ist. Bezeichnend für alle Inhouseleistungen ist, dass die Vergaberechtsvorschriften nicht angewendet werden müssen. Inhouseleistungen sind damit alle Leistungen eines internen Auftragnehmers (Inhouse-unit), die im Auftrag eines internen Auftraggebers erbracht werden, gleich ob diese nach innen (Eigenbedarfsleistungen) oder nach außen (Leistungen ggü. Bürgern) gerichtet sind.

Es stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen funktionsfähiger Marktwettbewerb zwischen einem kommunalen Inhousebetrieb und einem außerhalb der betreffenden Kommunalverwaltung stehenden (externen) Dienstleistungsanbieter zulässig ist. Hier wird in der Gewährleistung bestmöglicher Wettbewerbsbedingungen im Sinne weit reichender Abwesenheit von Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen das Optimum für funktionsfähigen bzw. wirksamen Wettbewerb gesehen (vgl. Müller 2000, 121). Unter einer Wettbewerbsverzerrung soll hier verstanden werden, dass „ein Unternehmen am Markt bessere Chancen hat als ein anderes, weil es einer günstigeren Regulierung unterliegt und daher am Markt preiswerter anbieten kann“ (Müller 2000, 124). Tatsächlich ist den Kommunen jedoch eine Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen durch die geltenden Rahmenbedingungen erschwert:

1. Die Gründung von privatrechtlichen Gesellschaften wird durch zahlreiche Gemeindeordnungen verwehrt. Den Kommunen ist i.d.R. gemeinderechtlich untersagt, ihre Hilfsbetriebe in privatwirtschaftliche Gesellschaften umzuwandeln (Ausnahme: z.B. Land Brandenburg).

2. Die Teilnahme von Inhousebetrieben am öffentlichen Ausschreibungsverfahren ist unterhalb der europäischen Schwellenwerte gemäß nationaler Verdingungsbestimmungen für Bauleistungen (VOB/A) verwehrt.
3. Die Teilnahme von Inhousebetrieben am öffentlichen Ausschreibungsverfahren ist unterhalb der europäischen Schwellenwerte gemäß nationaler Bedingungsbestimmungen für Dienstleistungen (VOL/A) unter gewissen Voraussetzungen wohl möglich, aber rechtswissenschaftlich umstrittenen, weshalb hier von dieser Vorgehensweise abgeraten wird.
4. Die Teilnahme von Inhousebetrieben am öffentlichen Ausschreibungsverfahren gemäß europäischem Vergaberecht wird hier für alle Dienstleistungen oberhalb der europäischen Schwellenwerte für möglich gehalten. Da die Schwellenwerte für Einzelleistungen (249.000 Euro) jedoch sehr hoch sind, wird hier nicht daran geglaubt, dass diese Regelungen für kommunale Inhousebetriebe von besonderer Relevanz sind.

Unabhängig von der Frage, ob ein Inhousebetrieb an öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen darf, stellt sich das Problem, dass ein öffentliches Ausschreibungsverfahren stets eine Vergabe an Dritte (i.d.R. sind das Privatunternehmen, es sei denn es handelt sich um eine Ausschreibung, die nur unter öffentlichen Unternehmen durchgeführt wird) zur Folge hat. Durch die öffentliche Ausschreibung kommunaler Inhousedienstleistungen läuft die Kommune daher Gefahr, Leistungen extern zu vergeben und gleichzeitig Personal, das bislang diese Leistungen erbracht hat, weiter vorzuhalten (es sei denn dass mit dem Ausschreibungszuschlag an einen Privaten auch eine Personalübernahme vereinbart wurde). Sofern mit der Leistungsvergabe nicht gleichzeitig eigenes Personal abgebaut werden kann, bedeutet dies immer die Frage, ob das Personal entweder in anderen Leistungsbereichen zum Einsatz kommt und dort ggf. zu Leistungsaufbau führt, von einem Dritten Anbieter mit übernommen werden kann oder das Personal unausgelastet bleibt. Es muss daher aufgrund der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen eine Verfahrensweise gefunden werden, die dem offiziellen Vergabeverfahren sozusagen „vorgeschaltet“ ist (vgl. Wegener 2002, 93). *Dieses Vorverfahren kann sozusagen als ein „Ausschreibungssurrogat“ für kommunalinterne Dienstleistungen gewertet werden.*

Dies ist ein Ergebnis, das maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung eines funktionsfähigen Marktwettbewerbs hat. Marktwettbewerb innerhalb eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens stößt unter den bisherigen Voraussetzungen an seine Grenzen. Ein internes Vorverfahren kann hingegen aufzeigen, ob eine Leistung am Markt bestehen kann, ohne dass der Kommune Vergaberisiken drohen, denn eine organisationsinterne Verfahrenslösung einer Inwettbewerbsetzung kommunaler Inhousebetriebe kann bereits vorab eine ökonomische Entscheidung darüber ermöglichen, ob letztlich ein öffentliches Vergabeverfahren durchgeführt werden soll.

#### **4. Anforderungen an funktionsfähige Markttestverfahren**

Beim „Markttest“ (engl.: “market testing“) handelt es sich um ein dem Ausschreibungsverfahren vorgelagertes Verfahren, das dem Auftraggeber eines öffentlichen (hier: kommunalen) Inhousebetriebes ermöglicht, eine im Markttest stehende Inhouseleistung mit vergleichbaren Marktleistungen in Preis und Qualität zu vergleichen. Der Preis-/ Leistungsvergleich führt zu Wettbewerbsdruck, wenn der kommunale Inhousebetrieb aufgrund eines schlechteren Preis-/Leistungsverhältnisses mit für ihn nachteiligen Konsequenzen rechnen muss. Charakteristisch ist, dass ein Markttest kein einfacher Preis-/ Leistungsvergleich ist, sondern im Rahmen eines Wettbewerbszeitraums den am Markttest beteiligten Inhousebetrieben Handlungsspiel- und -zeiträume eröffnet, um die eigene Leistungserstellung zu optimieren. Markttestverfahren besitzen folgende Grundstruktur:

##### **1. Voraussetzungen schaffen (Initialisierung)**

- Ressourcen bereitstellen
- Leistungen für Markttest auswählen
- Strategie der Inwettbewerbsetzung festlegen
- Kosten- und Leistungsrechnung einführen
- Auftraggeber und Auftragnehmer trennen
- Leistungsverzeichnisse definieren
- Betriebliche Autonomie gewähren

##### **2. Wettbewerb aktivieren (Inwettbewerbsetzung)**

- Kontrahierungszwang abschwächen/aufheben
- Budgetwirksamkeit der (inneren) Leistungsabrechnung einführen

##### **3. Marktvergleiche durchführen (Marktwettbewerb)**

- Marktpreise ermitteln und vergleichen
- Zuschlag erteilen

##### **4. Ergebnisse bewerten (Kontrolle)**

- Leistungen kontrollieren
- Qualität sichern
- Ergebnisse bewerten und erneut vergleichen (zurück zu Punkt 3)

##### **5. Markttest beenden (Marktaustritt)**

Der Markttest ist folglich ein Analyseverfahren, durch das die getesteten Leistungen innerhalb einer „Schonfrist“ einer zeitlich begrenzten Preis-/ Leistungsoptimierung unterzogen werden können. Unterliegt ein Inhousebetrieb 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 der Eigenproduktion unterliegen (so z.B. bei der Stadt Jena).

Es stellt sich die Frage, ob immer ein formales Verfahrenskonzept vorliegen muss. Denkbar ist, dass Markttests auch ohne formales Korsett durchgeführt werden können. Der Vorteil eines formalisierten Verfahrens wird hier darin gesehen, dass allen beteiligten Akteuren die Spielregeln verdeutlicht werden können und damit gleichzeitig diesen Akteuren eine Orientierungshilfe gegeben wird. Die Durchführung eines Markttestverfahrens lässt sich auch gegenüber der Verwaltungsspitze durch ein formales Verfahrensmodell besser präsentieren und verdeutlichen. Hier wird daher die Ausgestaltung eines formalen Verfahrensmodells befürwortet.

Diese Untersuchung liefert Gründe dafür, weshalb Markttestverfahren als Alternative zur Privatisierung ohne Wettbewerbsoption zu sehen sind. Als wesentliches Argument wird gesehen, dass die Effizienz öffentlicher Dienstleistungsproduktion transparent und möglicherweise sogar verbessert wird. Die in der wissenschaftlichen Diskussion teilweise geforderte Aufhebung von rechtlichen Wettbewerbsrestriktionen (vgl. Hille et al. 2002) erscheint nicht zwangsläufig notwendig. Auch sind Änderungs- und Anpassungsempfehlungen der bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen nicht zwingende Voraussetzung für Markttestverfahren. Ein adäquates Vorverfahren zum öffentlichen Ausschreibungsverfahren scheint Wege zu öffnen, diese Restriktionen zu umgehen. Vielmehr ist es das ordnungspolitisch geprägte Modell der gewährleistenden Verwaltung (Gewährleistungsmodell), das dem Markttestverfahren zugrunde liegt und dessen Umsetzung als notwendige Bedingung daher auch einzufordern wäre (vgl. Prokon 2005, Hille et al. 2002). „Wettbewerb sollte indes stets als ein Instrument neben anderen gesehen werden und nicht zum alleinigen Heilmittel und Zweck erhoben werden“ (Reichard 2005, 208).

## **5. Das Konzept des marktpreisgebundenen Kontrahierungszwangs**

Wenn die Voraussetzungen für die Inwettbewerbsetzung kommunaler Inhousebetriebe gegeben sind, dann kann es an die Aktivierung von Marktwettbewerb gehen. Hier wird i.d.R. vorgesehen, den Benutzungs- bzw. Kontrahierungszwang aufzulösen (vgl. z.B. Winter 1998, 181, 198). Würde im Zuge der Einführung von Marktwettbewerb der Kontrahierungszwang aufgelöst, dann muss dies auch haushaltswirksam werden. Ohne haushaltswirksame Veränderungen (Anreize) sind keine Verhaltensänderungen beim Auftraggeber bzw. Inhousebetrieb zu erwarten, da die Verrechnungs- und Deckungskreislogiken sozusagen „Kanäle“ der Finanz- und Zahlungsströme darstellen und damit das wirtschaftliche Handeln der kommunalen Akteure maßgeblich beeinflussen. Innere Verrechnungen laufen im kommunalen Haushaltsplan über eigens eingerichtete Ausgabenhaushaltsstellen innerhalb der betreffenden Unterabschnitte, die den auftraggebenden Facheinheiten zugeordnet sind (vgl. auch Giebler 2004, 106). Diese Ausgabenhaushaltsstellen zur inneren Verrechnung sind i.d.R. nicht mit den Sachmittelbud-

gets der auftraggebenden Fachbereiche deckungsfähig, d.h. konkret, dass aus den internen Verrechnungsbudgets heraus keine Fremdleistungen eingekauft werden können. Mit dieser Verrechnungslogik wird unter Wahrung des Kontrahierungszwangs dem Auftraggeber-/Auftragnehmerprinzip innerhalb der Kommune entsprochen. Es besteht für den Auftraggeber allerdings kein Anreiz, die Leistungen des Inhousebetriebes einem Marktvergleich mit Externen zu unterziehen, da die Verrechnungsbudgets mit den regulären Sachmittelbudgets nicht deckungsfähig sind. Durch die Nichtbeauftragung eines Inhousebetriebes kann daher (bei fehlender Deckungsfähigkeit) auch keine Finanzierung eines externen Angebots erfolgen. *Viel wichtiger als die Abschaffung des Kontrahierungszwangs ist daher die Einführung der Budgetwirksamkeit für die Leistungsverrechnung bei gleichzeitiger Abschaffung bzw. Einschränkung des Kontrahierungszwangs zu bewerten* (vgl. Blocher 2005). Sofern der Inhousebetrieb haushaltsmäßig (z.B. durch einen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft) nicht verselbständigt ist, wird die Budgetwirksamkeit dadurch erlangt, dass die Haushaltsstellen für innere Verrechnung in ein und den selben Ausgabendeckungskreis der betreffenden Sachmittelbudgets gestellt werden.

Wird das bisherige Sachmittelbudget des Auftraggebers durch die Erweiterung des Deckungskreises um die volle Höhe der inneren Verrechnungen angehoben, dann stellt sich erneut die Frage, welchen Anreiz die auftraggebende Verwaltungseinheit haben sollte, einen Preisvergleich mit Dritten anzustellen. Schließlich reichen dann die Budgetmittel aus, um den Inhousebetrieb und Externe im üblichen Umfang zu beauftragen. Sofern der Auftraggeber auf seine bisherigen Sachmittelbudgets nur noch z.B. um 95% der bisherigen Summe interner Verrechnungen „aufgesattelt“ bekommt, fehlen dem Auftraggeber quasi 5%, die eingespart werden müssen. Alternativ könnte die Budgetwirksamkeit auch durch die Bildung eines eigenen Buchungskreises (z.B. durch Bildung eines Eigenbetriebes) realisiert werden. In diesem Fall könnte dann nicht mehr von „innerer“ Verrechnung gesprochen werden. „Echtverrechnungen“ wären Ausdruck nunmehr kassenwirksamer Zahlungsströme zwischen den Buchungskreisen der kommunalen Auftraggeber und dem Eigenbetrieb, die zwangsläufig beim Auftraggeber budgetwirksam werden. Existiert kein Kontrahierungszwang, aber Budgetwirksamkeit der inneren Verrechnungen, dann können die vom Auftraggeber nachgefragten Leistungen jederzeit auch von Externen bezogen werden. In Folge würde der Inhousebetrieb weniger oder (im unwahrscheinlichen Extremfall) im Verlauf eines Haushaltsjahres gar nicht mehr beauftragt. Dies würde (1.) umgehend zu einem Auslastungsproblem für den kommunalen Inhousebetrieb führen und (2.) Mehrkosten für die Kommune im laufenden Haushaltsjahr bedeuten, da nunmehr die Externen für deren beauftragte Leistungen und zudem die unausgelasteten Kapazitäten (z.B. Personal) des Inhousebetriebes von der Kommune bezahlt werden müssten.

Mit Sicherheit wird jedoch die kommunale Finanzverwaltung in ihrer Haushaltsverantwortung einem Wettbewerbsverfahren kritisch gegenüberstehen, wenn die Kommune aus gesamtstädtischer Sicht Gefahr läuft, durch Wettbewerb höhere Ausgaben zu erzeugen als unter Beibehaltung budgetunwirksamer innerer Ver-

rechnungen. Eine vollständige Auflösung des Kontrahierungszwangs erscheint daher nicht sinnvoll, wenn dem Inhousebetrieb durch das Contracting-Out freie Kapazitäten entstehen. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Kommune (bei Beamten oder regulär unkündbaren Angestellten und Arbeitern) nicht auf das Instrument der betriebsbedingten Kündigung zurückgreifen kann bzw. dies aus personalpolitischen, sozialen oder volkswirtschaftlichen Gründen nicht in Erwägung ziehen will.

Eine Lösung bietet das *Konzept des marktpreisgebundenen Kontrahierungszwangs (MKZ)*, das vier Spielregeln setzt: (1.) Ein Inhousebetrieb darf eine festzulegende Produktivitätsgrenze nicht unterschreiten. (2.) Der Betrieb kann stets den Zuschlag für eine Leistung unter Verweis auf seine Auslastungsverpflichtung vom Auftraggeber einfordern. (3.) Im Gegenzug kann der Auftraggeber einen marktgängigen Preis verlangen, sofern er diesen nachweisen kann. (4.) Weisungsaufträge werden kostendeckend verrechnet. Muss der Inhousebetrieb regelmäßig zum Marktpreis unter Selbstkosten einsteigen, um seine Auslastungsverpflichtung zu erfüllen, so wird sich durch dieses Konzept am Ende des Geschäftsjahres ein betriebliches Defizit aufzeigen lassen, das Ausdruck der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Kostenvorteile externer Anbieter sein kann. Auf diese Weise können kommunale Inhousebetriebe erheblich unter Preisdruck geraten, wenn ein Marktpreis existiert. Das Konzept des marktgebundenen Kontrahierungszwangs trägt hierbei eindeutig den Charakter eines Lenk-preissystems.

## **6. Marktwettbewerb – ein neuer Trend zu mehr Transparenz?**

Es spricht einiges dafür, dass durch eine Inwettbewerbsetzung öffentlicher Dienstleistungsbetriebe ein Zuwachs an Transparenz über die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Eigenproduktion gegenüber dem Fremdbezug zu erwarten ist. Wenn man die Frage aufwirft, weshalb überhaupt Marktwettbewerb eingeführt werden und nicht gleich privatisiert werden soll, dann ist es eben dieser Transparenzgewinn, der gegen eine Privatisierung ohne Wettbewerbsoption spricht. Gleichzeitig ist der Transparenzgewinn aber auch die Antwort auf die Frage, weshalb die historisch gewachsene, nicht-erwerbswirtschaftlich geführte Dienstleistungsproduktion der öffentlichen Hand überhaupt in Frage gestellt werden soll. „Transparenz“ ist damit eine glaubwürdige und überzeugende Legitimation für einen Identitätswandel öffentlicher Dienstleistungsproduktion.

Die institutionellen Anforderungen („Spielregeln“) an ein funktionsfähiges Markttestverfahren liegen bisher zwar idealtypisch vor, eine letztendliche Ausgestaltung funktionsfähiger lokaler Wettbewerbsansätze muss sich jedoch aus dem situativen Kontext lokalpolitisch-administrativer Interessenlagen heraus entwickeln. Es stellt sich daher zum einen die Frage, ob in den nächsten Jahren ein Trend zur Einführung von Markttestverfahren zu erwarten ist und zum anderen, ob die Voraussetzungen für Marktwettbewerb in den Kommunen bereits geschaffen worden sind.

### 7. Empirische Befunde zum Markttestverfahren - Ergebnisse einer Umfrage bei den Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg

Dieser Studie liegt eine fragebogenbasierte Vollerhebung über die Frage vor, inwiefern in den Großen Kreisstädten Baden-Württembergs die Wettbewerbsvoraussetzungen für Inhousedienstleistungen bereits erfüllt sind.

Eine Befragung von Großen Kreisstädten entspricht in Baden-Württemberg einer Umfrage von Kommunen der Größenordnung ab 20.000 bis rund 112.000 Einwohner. Mit dem Status einer Großen Kreisstadt (ab 20.000 Einwohner, vgl. §3 Abs. 2 GO BW; §16 LVG BW) ergeben sich für die Kommunen neue Handlungsspielräume in verschiedenen Handlungsfeldern (z.B. als Baurechtsbehörde oder Verkehrssicherungsbehörde), die gegebenenfalls Auswirkungen auf das Dienstleistungsportfolio einer Kommune haben können. Die Erhebung ist damit in einem abgrenzbaren und mit Blick auf die landesspezifischen Rechtsgrundlagen homogenen Untersuchungsbereich erfolgt. Die weithin übliche Abgrenzung von lediglich numerisch logischen Größenkategorien, etwa 50.000-100.000 Einwohner, erschien vor dem Hintergrund der praktischen Konsequenzen dieser Kategorien weder als pragmatisch noch sonderlich plausibel. Werden die Großen Kreisstädte in Baden-Württemberg nach diesen üblichen Einwohnerzahlkategorien klassifiziert, dann kommt man zu folgendem Ergebnis:

Größenkategorien Großer Kreisstädte in Baden-Württemberg	Anzahl
>= 20.000 – 49.999 Einwohner	73 (84%)
>= 50.000 – 99.999 Einwohner	13 (15%)
> 100.000 Einwohner	1 (1%)

Abb. 3: Größenkategorien Großer Kreisstädte in Baden-Württemberg (eigene Tabelle)

Nur eine Stadt (Reutlingen) ist oberhalb der 100 TEW-Grenze als Große Kreisstadt zu klassifizieren. Die übrigen baden-württembergischen Großstädte sind Stadtkreise (z.B. Ulm, Mannheim, u.a.).

Für die Befragung wurde ein einseitiger Fragebogen in Tabellenformat erstellt.

Drei Fragen bilden den Kern des Fragebogens (siehe Anlage):

1. Welcher Organisationseinheit in Ihrer Stadt sind die aufgelisteten Dienstleistungszugeordnet
2. In welcher Organisationsform wird die Dienstleistung erbracht?
3. Welche Reformelemente des Neuen Steuerungsmodells sind in den Aufgabenbereichen bereits realisiert?

Der Fragebogen wurde an die jeweiligen Finanzverwaltungen (Stadtkämmereien) der Städte gesendet. Dem ersten Anschreiben waren eine zweiseitige Erläuterung sowie ein Bewertungsbogen (Anlage) beigelegt. Der Bewertungsbogen wurde von 53% der Befragten in Anspruch genommen. Hierbei konnte zu jeder der drei oben aufgeführten Fragen einer der vier folgenden Aussagen angekreuzt werden:

1. Die Frage ist gut verständlich
2. Die Frage ist verständlich
3. Die Frage ist teilweise schwer verständlich
4. Die Frage ist schwer verständlich

Darüber hinaus wurde Platz für Kommentare gelassen. Aus den eingegangenen Bewertungen wurde ein Gesamtschnitt von 1,8 berechnet wobei „1“ für „gut verständlich“ und „4“ für „schwer verständlich“ steht.

<b>Bewertungskategorien</b>	<b>Anzahl Nennungen Frage 1</b>	<b>Anzahl Nennungen Frage 2</b>	<b>Anzahl Nennungen Frage 3</b>
„gut verständlich“ (1)	19	13	6
„verständlich“ (2)	10	15	16
„teilw. schwer verständlich“ (3)	3	4	10
„schwer verständlich“ (4)	0	0	1
	<b>Bewertung</b>		
<b>Durchschnittsbewertung (1-4)</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>1,8</b>		

Abb. 4: Bewertungsergebnisse des Fragebogens (eigene Tabelle)

Der Fragebogen wurde im Durchschnitt von den Befragten als „verständlich“ empfunden. Bei einer Differenzierung nach den Fragen 1-3 ist festzustellen, dass die erste Frage verständlicher empfunden worden war als die Zweite und die Zweite verständlicher als die Dritte. Dies spiegelt den Umstand wieder, dass die Fragen 1-3 zunehmend anspruchsvoller und schwieriger zu beantworten waren.

### 7.1. Pretest

Der eigentlichen Befragung gingen zwei Pretests voraus. Der erste Pretest erging an die vier Großen Kreisstädte:

1. Schramberg (20 TEW),
2. Calw (24 TEW),
3. Esslingen (90 TEW)
4. und Reutlingen (112 TEW).

Hierbei wurden bewusst zwei kleine und zwei größere Große Kreisstädte ausgesucht, um die Tauglichkeit des Fragebogens vor dem Hintergrund unterschiedlicher Gebietskörperschaftsgrößen bewerten zu können. Nach Abschluss des ersten Pretests erfolgte ein zweiter Pretest, der an 16 weitere Städte erging. Hiernach wurden dann die restlichen 67 Großen Kreisstädte angeschrieben.

### 7.2. Fragenauswahl und Untersuchungsbereich

Bezüglich der Auswahl der Fragen wurde folgendes Vorgehen gewählt: Die bei den ersten Fragen dienten der organisatorischen Einordnung der jeweiligen internen Dienstleistung, die letztlich auch Aussagen zur Betriebsform ermöglichen sollten. Die dritte Frage betraf den Umsetzungsstand verschiedener Reformelemente des Neuen Steuerungsmodells, die für Marktwettbewerb Voraussetzung sind. Für den Fragebogen wurde hierbei versucht, die an sich recht umfangreiche und heterogene Gruppe (gemeinderechtlich gesehen) nichtwirtschaftlicher Dienstleistungen (vgl. § 102, Abs. 3, 1-3 GO BW) auf eine homogene Gruppe interner Dienstleistungen einzugrenzen. Als homogene Subgruppe bot sich an, eher „technisch-operative Dienstleistungen“ abzufragen. Herausgenommen wurden jene Dienstleistungen, die bereits nach spezifischen EU-Richtlinien dem Marktwettbewerb ausgesetzt sind (z.B. Energieversorgung). Darüber hinaus wurden die typischen Gebührenhaushalte wie Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Bestattungswesen nicht berücksichtigt, da diese Bereiche nochmals ein eigenes homogenes Untersuchungsfeld bilden. Des Weiteren war im Pretest festzustellen, dass die Unterscheidung von Straßenbeleuchtung und Signaltechnik nicht signifikant ist. Auf eine Untergliederung wurde daher verzichtet. Für die Untersuchung waren daher 24 Dienstleistungen relevant:

<b>Interne Dienstleistungen</b>	<b>Produktnummer gemäß Produktkatalog Baden- Württemberg</b>
1. Boten- und Postdienste	10.1.3.03
2. EDV-Dienstleistungen	10.1.2
3. Floristik (Gestecke, Dekoration)	67.1.3.02
4. Friedhofsgrünflächenunterhaltung	75.1.3.02
5. Fuhrparkverwaltung	79.1.2.02
6. Gebäudereinigung	65.1.2.04
7. Gebäudeunterhaltung	79.1.1.01
8. Grünflächenunterhaltung	67.1.1
9. Hausmeisterdienste	10.1.3.05
10. Kanalreinigung	66.2.1.01
11. Kantine	Keine Produktnummer verfügbar
12. Kfz-Werkstatt	79.1.1.01
13. Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	67.1.3.02
14. PKW-Fahrbereitschaft	79.1.2.01
15. Sportplatzunterhaltung	52.2.1.03
16. Straßenbeleuchtungsdienst	66.1.1.02
17. Straßenreinigungsdienst	66.1.1.05
18. Telekom.(TK)-Anlagenbetrieb	10.1.2.04
19. Verkehrswege-Instandsetzung	66.1.1
20. Vermessungsdienst	62.1.2.01
21. Winterdienst	66.1.1.06
22. Zentrale Tankstelle	79.1.2.03
23. Zentrale Vervielfältigungsstelle	10.1.3.04
24. Zentraler Schreibdienst	10.1.3.05

Abb. 5: Abgefragte Dienstleistungen (eigene Tabelle)

Daraus resultiert eine Grundgesamtheit von 2088 Dienstleistungen, die für diese Untersuchung potenziell relevant sind. Diese Zahl ergibt sich aus dem Produkt der Anzahl der Großen Kreisstädte („87“) mit der Anzahl der relevanten Dienstleistungen je Große Kreisstadt („24“).

### 7.3. Rücklaufquote und Repräsentativität

Alle 87 Große Kreisstädte wurden angeschrieben. Von 100% der angeschriebenen Städte hat der Untersuchende eine Rückmeldung erhalten, wobei 60 Städte (69%) an der Befragung bis zum Stichtag 15.01.2005 teilgenommen und den Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt haben. Dreizehn Städte (15%) lehnten eine Teilnahme ab und gaben mindestens eine der drei folgenden Begründungen für die Nichtteilnahme an: (1.) „keine Teilnahme an privaten Befragungen“, (2.) „Arbeitsüberlastung“ bzw. „zu wenig Personal“, (3.) „wir haben bisher noch keine Reform begonnen“.

Die restlichen vierzehn Städte (16%) konnten oder wollten innerhalb der Rückmeldefrist, trotz positiver telefonischer Rückmeldung, keine Befragungsergebnisse zurücksenden. Die Rücksendefrist betrug drei Monate. Der Untersuchende hatte während dieser Frist mehrmals schriftlich und telefonisch Kontakt mit den betreffenden Städten aufgenommen.

Der Datenrücklauf kann als eine umfangreiche und repräsentative Stichprobe der Grundgesamtheit gewertet werden, da die Stichprobe dem Querschnitt der Grundgesamtheit entspricht:

Größenkategorien	Grundgesamtheit	Rücklauf
<b>Großer Kreisstädte in Baden-Württemberg</b>		
>= 20.000 – 49.999 Einw.	73 Städte <b>(84%)</b>	51 Rückmeldungen <b>(86%)</b>
>= 50.000 – 99.999 Einw.	13 Städte <b>(15%)</b>	8 Rückmeldungen <b>(14%)</b>
> 100.000 Einw.	1 Städte <b>(1%)</b>	1 Rückmeldung <b>(1%)</b>
<b>Gesamt</b>	<b>87 Städte (100%)</b>	<b>60 Rückmeldungen (100%)</b>

Abb. 6: Repräsentativität der Umfrage (eigene Darstellung)

Aus der Repräsentativität kann allerdings noch nicht selbstverständlich geschlossen werden, dass die Ergebnisse der Stichprobe auf die Grundgesamtheit übertragen werden können. Haben möglicherweise nur jene Städte zurückgemeldet, die bereits irgendwelche Reformansätze vorweisen können? Falls, ja, dann könnte aus der Stichprobe nicht geschlossen werden, dass die Grundgesamtheit der Städte bereits Reformansätze anwendet, da die Stichprobe systematisch diejenigen Städte nicht berücksichtigt, die keine Reformen umgesetzt haben. 5 (8%) von 60 antwortenden Städten melden, dass keinerlei abgefragte Reformansätze bisher angegangen worden sind. Damit wird das Argument zumindest teilweise entkräftet. Interessanterweise deckt sich dieser Prozentsatz in etwa mit der Anteil jener Städte der Grundgesamtheit (rund 10%), die eine Teilnahme abgelehnt haben, weil eben noch keine der in der Befragung relevanten Reformen begonnen wurden.

#### 7.4. Relevanz der abgefragten Dienstleistungen

Durch die Rückmeldung von 60 Städten sowie deren Angaben über Selbsterstellung bzw. Vergabe wurden insgesamt 1093 Dienstleistungen identifiziert, die für diese Untersuchung tatsächliche Relevanz zeigen, denn nicht jede Stadt erbringt alle genannten Dienstleistungen selbst. Die folgende Tabelle zeigt, welche Dienstleistungen tendenziell eher von den Städten selbst erbracht werden:

Bezeichnung der Dienstleistung	von 60	%
Boten- und Postdienste	60	100%
EDV-Dienstleistungen	60	100%
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	60	100%
Gebäudereinigung	60	100%
Gebäudeunterhaltung	60	100%
Grünflächenunterhaltung	60	100%
Hausmeisterdienste	60	100%
Straßenreinigungsdienst	60	100%
Winterdienst	60	100%
Sportplatzunterhaltung	59	98%
Verkehrswege-Instandsetzung	59	98%
Straßenbeleuchtungsdienst	57	95%
Kanalreinigung	57	95%
Fuhrparkverwaltung	55	92%
Kfz-Werkstatt	47	78%
Telekom.(TK)-Anlagenbetrieb	46	77%
Zentrale Vervielfältigungsstelle	44	73%
Vermessungsdienst	36	60%
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	24	40%
Floristik	23	38%
PKW-Fahrbereitschaft	16	27%
Zentrale Tankstelle	15	25%
Zentraler Schreibdienst	9	15%
Kantine	6	10%

Abb. 7: Anzahl relevanter Dienstleistungen bei 60 Rückmeldungen (eigene Darstellung)

Beispielsweise verfügen nur 10% der Städte, die geantwortet haben, über eine städtische Kantine, während 100% der Städte über eine eigene Gebäudereinigung verfügen, was nicht heißt, dass Gebäudereinigungsleistungen in diesen Städten nicht auch extern vergeben werden.

Bei der Auswertung der Ergebnisse wurde deutlich, dass drei Dienstleistungen teilweise missverstanden worden sind. Als „Gebäudeunterhaltung“ waren die zentralen Werkstätten der Schreiner und Bauleute gemeint. Der Begriff war missverständlich, weil einige Fragebogenbearbeiter unter „Gebäudeunterhaltung“ die Planungsseite im Hochbauamt verstanden hatten. Als „Kantine“ ist im Fragebogen eine städtische Großküche gemeint und nicht kleine Betriebskantinen z.B. des Bauhofes. Es hätte daher besser „städtische Kantine“ heißen müssen. Schließlich konnte nicht jeder Bearbeiter im Fragebogen die Bedeutung des „TK-Anlagenbetriebes“ nachvollziehen, worunter die Bereitstellung und Wartung der Telekommunikationsanlagen gemeint war.

Für jede der drei Kernfragen standen mehrere Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Auswahl:

**Frage 1: Welcher Organisationseinheit in Ihrer Stadt sind die aufgelisteten Dienstleistungen zugeordnet?**

Direkt einem Bürgermeister zugeordnet
Technischer Betriebsdienst (Bauhof)
(Bau-)Amt für Tiefbau- und/oder Grünflächenunterhaltung und/oder Friedhofswesen
FB / Amt für zentrale Organisation (z.B. Hauptamt / zentrale Dienste)
FB / Amt für Hochbau und / oder Gebäudewirtschaft
FB / Amt für Schule und / oder Sport
FB / Amt für Vermessungswesen
Stadtgärtnerei
Stadtwerke
Sonstiges Amt / FB

Abb. 8: Angebotete Optionen zur Frage Nr. 1 (Mehrfachnennungen möglich)  
(eigene Darstellung)

Im Pretest hat sich die Annahme bestätigt, dass es zu Abweichungen im Vergleich der verschiedenen Verwaltungsorganisationen kommen kann. Die obige Auswahl von Optionen ist ein Versuch, diesen unterschiedlichen Organisationslösungen gerecht zu werden. So musste nach dem Pretest auch die Beschränkung auf eine Optionsauswahl aufgegeben und Mehrfachnennungen zugelassen werden, da es in

der Praxis durchaus zu Überschneidungen bei der Verortung von Dienstleistungen kommen kann. Andererseits ließ es sich nicht vermeiden, dass für spezifische lokale Lösungen bestimmte Auswahloptionen obsolet oder redundant waren. Ein städtischer Bauhof oder eine Stadtgärtnerei müssen nicht als Amt oder Fachbereich organisiert sein, weshalb auf die Amtsbezeichnung verzichtet wurde. In kleineren Städten finden sich zudem die Bereiche Hoch- u. Tiefbau, Stadtplanung und Vermessung im so genannten „Bauamt“ wieder, während größere Städte hier jeweils eigene Amts- bzw. Fachbereichsstrukturen geschaffen haben.

**Frage 2: In welcher Organisationsform wird die Dienstleistung erbracht?**

Amt / Fachbereich
Abteilung
Sachgebiet
Regiebetrieb
Eigenbetrieb
GmbH
Kommunaler Zweckverband
Sonstiges

Abb. 9: Angebotene Optionen zur Frage Nr. 2 (Mehrfachnennungen möglich)  
(eigene Darstellung)

Bei dieser Optionsliste ist die Auswahloption „Amt / Fachbereich (FB)“ notwendig, um dadurch den städtischen Bauhof bzw. eine Stadtgärtnerei als Amt bzw. FB ausweisen zu können. Bei den anderen Organisationseinheiten, die in Frage 1 bereits als Amt/FB ausgewiesen worden sind, ist diese Auswahloption redundant. Wie die Bewertungsergebnisse zeigen, gab es bei der Beantwortung der Fragen kaum Verständnisschwierigkeiten.

**Frage 3: Welche Reformelemente des Neuen Steuerungsmodells sind in den Aufgabenbereichen bereits realisiert?**

Volle Ergebnisverantwortung der zuständigen Organisationseinheit
Volle Verantwortung für Sachmittel- <u>und</u> Personalbudget
Volle Personalverantwortung (Personalamt als Dienstleister)
Volle Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung inkl. Auftragswesen
Leistungen werden rapportiert

Personal- und/oder Sachkostenverrechnung ggü. int. oder ext. Leistungsempfängern
Leistungsverzeichnisse sind auf Auftraggeberseite vorhanden
Leistungen werden (auch) extern vergeben
Vollkostenrechnung als Grundlage der Verrechnungspreisbildung
Teilkostenrechnung als Grundlage der Verrechnungspreisbildung
Kostendeckende Verrechnungspreise
Verrechnungspreise sind an Marktpreisen orientiert
Innere Verrechnungen sind beim Auftraggeber budgetwirksam
Innere Verrechnungen erfolgen ggü. Auftraggeber über Verrechnungshaushaltsstellen
Der Kontrahierungs- bzw. Benutzungszwang ist (bedingt) aufgehoben

Abb. 10: Angebotene Optionen zur Frage Nr. 3 (eigene Darstellung)

Kritisch muss angemerkt werden, dass die drittletzte sowie die vorletzte Frage jeweils nicht treffend formuliert worden sind. Der Begriff „innere Verrechnung“ ist für Eigenbetriebe und GmbHs nicht anwendbar und damit nicht für den gesamten Untersuchungsbereich geeignet. Für diese haushaltsmäßig ausgegliederten Betriebe kann i.d.R. die Budgetwirksamkeit der Leistungsverrechnung angenommen werden, da es bei der Abrechnung von Leistungen gegenüber einem Auftraggeber innerhalb der kommunalen Kernverwaltung zu einem echten Mittelabfluss innerhalb des kommunalen Haushalts kommt. Da die Formulierung „innere Verrechnung“ nicht auf diese Betriebsformen zutreffend ist, haben einige Städte hierzu auch keine Angaben gemacht. Die fehlenden Angaben wurden unter der Annahme nachgetragen, dass die Leistungsabrechnung von Eigenbetrieben und GmbHs immer auch im städtischen Haushalt und damit bei einem Auftraggeber budgetwirksam ist.

### 1.5 Validität und Datenüberprüfung

Die angegebenen Daten lassen sich teilweise recht gut überprüfen, da sich einige Fragen inhaltlich mit anderen Fragen überschneiden. Wenn z.B. Leistungen rapportiert werden, dann liegt nahe, dass diese auch verrechnet werden. In diesem Fall ist auch plausibel, wenn angegeben wird, dass eine Auftraggeber-/Auftragnehmertrennung vorliegt. Ansonsten musste sich der Untersuchende auf Plausibilitätsprüfungen und kleinere Stichproben verlassen, um die Validität der Daten zu überprüfen. Eine Einschätzung der Fehlerquote ist nicht leicht. Die Stichproben ergaben eine Fehlerquote unter 5%. Viel problematischer sind jedoch die fehlenden Angaben, die nicht direkt als Fehler bezeichnet werden können. Hier ist eine Einschätzung noch schwerer. Eine Stichprobe ergab z.B. in einem Fall, dass rund

30% der Kreuze fehlte. In anderen Fällen wurden z.B. einzelne Fragen nicht beantwortet. Insgesamt schätzt der Untersuchende, dass durchschnittlich etwa 10-20% der Angaben fehlen, die entweder in Unkenntnis der Situation nicht gemacht wurden oder schlichtweg übersehen oder vergessen worden sind. Nachteilig wirkte sich hierbei sicherlich der Umfang des Fragebogens aus. Insgesamt lassen sich jedoch Tendenzen gut erkennen. Die Befunde der Untersuchung sind als äußerst interessant und aufschlussreich zu bewerten. Die folgenden Kapitel zeigen die Befunde der Untersuchung auf.

## 7.6. Befunde der Untersuchung

### 7.6.1. Betriebliche Autonomie des Auftragnehmers

Die folgende Tabelle zeigt auf, wie sich die Gesamtzahl der identifizierten Dienstleistungen auf diverse Betriebsformen aufteilt. Hierbei steht „Hierarchie“ für die klassische, nichtbetriebliche, hierarchische Linienorganisation:

Bezeichnung der Dienstleistung	Hierarchie	Regiebetriebe	Eigenbetriebe	Zweckverband	GmbH	keine Angabe	Summe
Boten- und Postdienste	57 (95%)	2 (3%)	0	0	0	1 (2%)	60 (100%)
EDV-Dienstleistungen	58 (97%)	1 (2%)	0	0	0	1 (2%)	60 (100%)
Floristik	17 (74%)	3 (13%)	3 (13%)	0	0	0	23 (100%)
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	40 (67%)	12 (20%)	7 (12%)	0	0	1 (2%)	60 (100%)
Fuhrparkverwaltung	34 (61%)	12 (22%)	8 (15%)	0	0	1 (2%)	55 (100%)
Gebäudereinigung	56 (93%)	1 (2%)	2 (3%)	0	0	1 (2%)	60 (100%)
Gebäudeunterhaltung	55 (92%)	2 (3%)	2 (3%)	0	0	1 (2%)	60 (100%)
Grünflächenunterhaltung	39 (65%)	13 (22%)	7 (12%)	0	0	1 (2%)	60 (100%)
Hausmeisterdienste	57 (95%)	0	1 (2%)	0	1 (2%)	1 (2%)	60 (100%)
Kanalreinigung	24 (43%)	3 (5%)	28 (43%)	0	1 (2%)	1 (2%)	57 (100%)
Kantine	6 (100%)	0	0	0	0	0	6 (100%)
Kfz-Werkstatt	27 (57%)	12 (26%)	7 (15%)	0	0	1 (2%)	47 (100%)
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	17 (71%)	4 (17%)	2 (8%)	0	0	1 (4%)	24 (100%)

Bezeichnung der Dienstleistung	Hierarchie	Regiebetriebe	Eigenbetriebe	Zweckverband	GmbH	keine Angabe	Summe
PKW-Fahrbereitschaft	10 (63%)	1 (6%)	4 (25%)	0	0	1 (6%)	16 (100%)
Sportplatzunterhaltung	45 (76%)	6 (10%)	7 (12%)	0	0	1 (2%)	59 (100%)
Straßenbeleuchtungsdienst	37 (65%)	5 (9%)	4 (12%)	0	7 (12%)	4 (7%)	57 (100%)
Straßenreinigungsdienst	33 (55%)	15 (25%)	9 (15%)	1 (2%)	0	2 (3%)	60 (100%)
TK-Anlagenbetrieb	41 (89%)	1 (2%)	1 (2%)	0	0	3 (7%)	46 (100%)
Verkehrsweginstandsetzung	45 (76%)	7 (12%)	5 (9%)	0	0	2 (3%)	59 (100%)
Vermessungsdienst	32 (89%)	0	2 (6%)	0	0	2 (6%)	36 (100%)
Winterdienst	33 (55%)	17 (28%)	8 (13%)	1 (2%)	0	1 (2%)	60 (100%)
Zentrale Tankstelle	6 (40%)	5 (33%)	2 (13%)	0	0	2 (13%)	15 (100%)
Zentrale Vielfältigungsstelle	42 (95%)	1 (2%)	0	0	0	1 (2%)	44 (100%)
Zentraler Schreibdienst	9 (100%)	0	0	0	0	0	9 (100%)
<b>Gesamt</b> <small>Anm.: Geringe Abweichung bei % entstehen durch Rundung</small>	<b>820</b> <b>(75%)</b>	<b>123</b> <b>(11%)</b>	<b>109</b> <b>(10%)</b>	<b>2</b> <b>(&lt;1%)</b>	<b>9</b> <b>(1%)</b>	<b>30</b> <b>(3%)</b>	<b>1093</b> <b>(100%)</b>

Abb. 11: Relevante Dienstleistungen und deren Betriebsform (eigene Darstellung)

Die Mehrzahl (75%) der untersuchten Dienstleistungen ist folglich in der traditionellen Linienorganisation zu verorten. Mit Blick auf die Frage der betrieblichen Autonomie stellt sich die Frage, inwieweit in den Städten die jeweiligen Betriebsformen mit autonomen Handlungsspielräumen verbunden sind. Das Gros der Eigenbetriebe entfällt auf die Kanalreinigung. Traditionell vom Hauptamt geführte Dienstleistungen wie z.B. EDV-Dienstleistungen, Boten- und Post- und Hausmeisterdienste sind eher noch klassisch organisiert. Grünflächenunterhaltung, Kfz-Werkstatt und Straßenreinigung sind hingegen typische Bauhofleistungen, die stärker in Regie- bzw. Eigenbetrieben organisiert sind.

### 7.6.2. Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung

Als einer der wichtigsten theoretischen Aspekte der Inwettbewerbsetzung gilt die Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion. Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl Nennungen für den AG-/AN-Splitt nach Dienstleistungen untergliedert:

Bezeichnung der Dienstleistung (DL)	Nennungen	%
Grünflächenunterhaltung	16 von 60	27%
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	13 von 60	22%
Sportplatzunterhaltung	13 von 59	22%
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	5 von 24	21%
Verkehrswege-Instandsetzung	11 von 59	19%
Straßenreinigungsdienst	11 von 60	18%
Winterdienst	11 von 60	18%
Kantine	1 von 6	17%
Kfz-Werkstatt	8 von 47	17%
Gebäudereinigung	9 von 60	15%
Fuhrparkverwaltung	8 von 55	15%
Zentrale Vervielfältigungsstelle	6 von 44	14%
PKW-Fahrbereitschaft	2 von 16	13%
Straßenbeleuchtungsdienst	7 von 57	12%
Gebäudeunterhaltung	7 von 60	12%
Kanalreinigung	7 von 57	12%
Vermessungsdienst	4 von 36	11%
EDV-Dienstleistungen	4 von 60	7%
Zentrale Tankstelle	1 von 15	7%
Hausmeisterdienste	4 von 60	7%
Boten- und Postdienste	3 von 60	5%
Floristik	1 von 23	4%
TK-Anlagenbetrieb	2 von 46	4%
Zentraler Schreibdienst	0 von 9	0%
<b>Gesamt</b>	<b>154 v. 1093</b>	<b>14%</b>

Abb. 10: Anzahl der AG-/ AN-Splitts je DL-Kategorie (eigene Darstellung)

Durch die Befragung kommt die Untersuchung zu dem Befund, dass bei 154 (14%) von 1093 untersuchten Dienstleistungen eine AG-/AN-Trennung eingeführt worden ist. Die Annahme, dass mit zunehmender Gemeindegröße auch die Tendenz zur AG-/AN-Trennung einhergeht, kann durch diese Untersuchung allerdings nicht eindeutig bestätigt werden. Die Zahl der AG-/AN-Splits innerhalb der Kommunen korreliert mit deren jeweiligen Größe nur mit einem Korrelationswert von 0,38. In beinahe allen untersuchten Dienstleistungsbereichen wird die AG-/AN-Trennung angewandt. Hingegen kommt in den städtischen Kantinen der AG-/AN-Splitt natürlich nicht zum Tragen, da hier keine Auftragsverwaltung, sondern ein direktes Dienstleistungsverhältnis zwischen dem städtischen Mitarbeiter und der städtischen Kantine zu Stande kommt. Daher ist der Wert für die Kantinen auch zu relativieren bzw. zu korrigieren. Im Grunde ist dort die AG-/AN-Trennung aufgrund der Auswahlentscheidung der Mitarbeiter zu 100% gegeben. Schließlich steht es jedem städtischen Angestellten offen, die Kantine zu besuchen oder nicht. Möglicherweise war dies auch die Begründung für die eine erfolgte Nennung.

Es wird anhand der obigen Tabelle auch deutlich, dass die AG-/AN-Trennung insbesondere im Bereich Grünflächenunterhaltung vorangeschritten ist, zu der auch die Sportplatzunterhaltung im weitesten Sinne zu zählen ist. Auch bei den typischen Bauhofleistungen wie Straßenreinigung, Winterdienst, Verkehrswege-Instandsetzung, Kfz-Werkstatt etc. findet die AG-/AN-Trennung überdurchschnittlich Anwendung. Eher unterdurchschnittlich vertreten sind hingegen die Leistungen, die traditionell im Hauptamt bzw. den zentralen Diensten angesiedelt sind (z.B. Post- und Botendienste, Zentrale Schreibdienste und Vervielfältigungsstelle). Dass Schreibdienst und Vervielfältigungsstelle bisher tendenziell außen vor stehen überrascht, da doch gerade diese Leistungen sehr einfach über AG-/AN-Beziehungen abgewickelt werden könnten. Die Einführung von AG-/AN-Beziehungen bei den Großen Kreisstädten ist als zögerlich zu beurteilen. Damit liegen bereits bei vielen Dienstleistungen die formalen Anforderungen an eine Inwettbewerbsetzung nicht vor. Am ehesten aber noch im Bauhof- bzw. Grünflächenbereich.

### *7.6.3. Leistungsspezifikationen des Auftraggebers*

Die Spezifikation von Leistungen gilt als eine Voraussetzung für den Preisvergleich. Es wurde daher im Fragebogen die Frage aufgenommen, ob für die jeweils betreffende Dienstleistung Leistungsverzeichnisse entwickelt worden sind. Befund ist, dass nur 96 (9%) von 1093 Dienstleistungsbetrieben über Leistungsverzeichnisse verfügen. Bei einigen Dienstleistungen wird die Definition von Leistungsverzeichnissen möglicherweise nicht für sinnvoll gehalten, weil Vergleichskriterien fehlen bzw. wechselnde Anforderungen und Arbeitsabläufe auszumachen sind. Die Bewertung der Ergebnisse legt die Annahme nahe, dass interne Dienstleistungen, denen eher geordnete und periodisch wiederkehrende Arbeitsabläufe zu Grunde liegen und hierbei eher dem Hoch- und Tiefbaubereich

zugeordnet werden können, durchaus bereits einige Versuche mit Leistungsverzeichnissen durchgeführt werden (z.B. Grünflächenunterhaltung, Winterdienst, Gebäudereinigung, etc.). Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl Nennungen für die

Bezeichnung der Dienstleistung (DL)	Nennungen	%
Grünflächenunterhaltung	13 von 60	22%
Gebäudereinigung	10 von 60	17%
Winterdienst	9 von 60	15%
Sportplatzunterhaltung	8 von 59	14%
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	3 von 24	13%
Kanalreinigung	6 von 57	11%
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	6 von 60	10%
Gebäudeunterhaltung	6 von 60	10%
Straßenreinigungsdienst	6 von 60	10%
Verkehrswege-Instandsetzung	5 von 59	8%
Vermessungsdienst	3 von 36	8%
EDV-Dienstleistungen	4 von 60	7%
Straßenbeleuchtungsdienst	4 von 57	7%
Zentrale Vervielfältigungsstelle	3 von 44	7%
Kfz-Werkstatt	3 von 47	6%
PKW-Fahrbereitschaft	1 von 16	6%
Boten- und Postdienste	3 von 60	5%
Fuhrparkverwaltung	1 von 55	2%
Hausmeisterdienste	1 von 60	2%
TK-Anlagenbetrieb	1 von 46	2%
Floristik	0 von 23	0%
Kantine	0 von 6	0%
Zentrale Tankstelle	0 von 15	0%
Zentraler Schreibdienst	0 von 9	0%
<b>Gesamt</b>	<b>96 v. 1093</b>	<b>9%</b>

Leistungsverzeichnisse nach Dienstleistungen untergliedert:

Abb. 13: Anzahl der Leistungsverzeichnisse je DL-Kategorie (eigene Darstellung)

#### 7.6.4. Kostenrechnung

Die Kostenrechnung zählt zu den wichtigen Voraussetzungen für eine Inwertbe-  
werbsetzung. Eine wichtige Anforderung ist in der Existenz innerer Verrechnun-  
gen (ILV) zu sehen. Hier ergab sich der Befund, dass 507 (46%) von 1093  
Dienstleistungen intern gegenüber anderen Kostenstellen bzw. Haushalts(unter-  
)abschnitten verrechnet werden. Allerdings werden nur in 111 (10%) von 1093  
Fällen Dienstleistungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer verrechnet.  
Das bedeutet, dass in 396 Fällen „Verrechnungen“ ohne Beauftragung erfolgen.  
Diese Art von „inneren Verrechnungen“ ist hierbei als Kostenumlage zu charakte-  
risieren. An der Spitze der Dienstleistungen, die auf der Basis einer Auftraggeber-  
/Auftragnehmertrennung intern verrechnet werden, stehen eher technische Dienst-  
leistungen, die traditionell von technischen Betriebsdiensten bzw. den städtischen  
Bauhöfen wahrgenommen werden. Folgende Tabelle zeigt die Detailergebnisse:

Bezeichnung der Dienstleistung	Anzahl relevante DL (100%)	Anzahl mit ILV	ILV mit AG/AN- Splitt
Grünflächenunterhaltung	60	38 (63%)	11 (18%)
Winterdienst	60	34 (57%)	10 (17%)
Sportplatzunterhaltung	59	32 (54%)	9 (15%)
Verkehrswege-Instandsetzung	59	27 (46%)	9 (15%)
Straßenreinigungsdienst	60	34 (57%)	8 (13%)
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	60	29 (48%)	7 (12%)
Gebäudereinigung	60	25 (42%)	7 (12%)
Fuhrparkverwaltung	55	30 (55%)	7 (13%)
Kfz-Werkstatt	47	31 (66%)	7 (15%)
Zentrale Vervielfältigungsstelle	44	27 (61%)	5 (11%)
EDV-Dienstleistungen	60	39 (65%)	4 (5%)
Gebäudeunterhaltung	60	20 (33%)	4 (7%)
Straßenbeleuchtungsdienst	57	15 (26%)	4 (7%)
Hausmeisterdienste	60	14 (23%)	3 (5%)
Kanalreinigung	57	18 (32%)	3 (5%)
Vermessungsdienst	36	10 (28%)	3 (8%)
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	24	15 (63%)	3 (13%)
Boten- und Postdienste	60	26 (43%)	2 (3%)
TK-Anlagenbetrieb	46	18 (39%)	2 (4%)

Bezeichnung der Dienstleistung	Anzahl relevante DL (100%)	Anzahl mit ILV	ILV mit AG/AN-Splitt
PKW -Fahrbereitschaft	16	3 (19%)	2 (13%)
Floristik	23	13 (57%)	1 (4%)
Zentrale Tankstelle	15	7 (47%)	0 (0%)
Kantine	6	1 (17%)	0 (0%)
Zentraler Schreibdienst	9	1 (11%)	0 (0%)
Gesamt	1093 (100%)	507 (46%)	111 (10%)

Abb. 14: Anzahl Dienstleistungen mit innerer Leistungsverrechnung (ILV) und AG-/AN-Splitt

Fraglich ist schließlich, ob Vollkosten verrechnet werden bzw. ob die Leistungsverrechnung auf Basis der Teilkostenrechnung erfolgt. Eine Vollkostenrechnung bildet zunächst einmal die vollständige Kostensituation ab, während auf der Basis von Teilkosten kurzfristige Preisuntergrenzen kalkuliert werden können. Die Befunde kommen auf den ersten Blick sehr den Befunden für Leistungsverzeichnisse nahe. Tatsächlich liegen aber nur bei 28 (29%) von 96 identifizierten Leistungsverzeichnissen immer auch Vollkostenrechnungen vor. Ein starker Zusammenhang ist daher nicht auszumachen. Die Verbreitung der Teilkostenrechnung liegt deutlich hinter der Vollkostenrechnung. Die folgende Tabelle zeigt die Befunde zur Voll- und Teilkostenrechnung:

Bezeichnung der Dienstleistung (DL)	Relev. DL (100%)	Nennungen Vollkostenrechnung	Nennungen Teilkostenrechnung
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	24	8 (33%)	1 (4%)
Grünflächenunterhaltung	60	16 (27%)	8 (13%)
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	60	14 (23%)	7 (12%)
Winterdienst	60	14 (23%)	9 (15%)
Kfz-Werkstatt	47	11 (23%)	5 (11%)
Sportplatzunterhaltung	59	11 (19%)	7 (12%)
Straßenreinigungsdienst	60	10 (17%)	7 (12%)
Zentrale Vervielfältigungsstelle	44	7 (16%)	3 (7%)
Fuhrparkverwaltung	55	9 (16%)	5 (9%)
Kanalreinigung	57	9 (16%)	2 (4%)
Verkehrswege-Instandsetzung	59	9 (15%)	6 (10%)

EDV-Dienstleistungen	60	7 (12%)	5 (8%)
Gebäudereinigung	60	7 (12%)	3 (5%)
Floristik	23	2 (9%)	2 (9%)
Straßenbeleuchtungsdienst	57	5 (9%)	6 (11%)
Vermessungsdienst	36	3 (8%)	2 (6%)
Boten- und Postdienste	60	4 (7%)	2 (3%)
Gebäudeunterhaltung	60	4 (7%)	2 (3%)
TK-Anlagenbetrieb	46	3 (7%)	3 (7%)
PKW-Fahrbereitschaft	16	1 (6%)	0 (0%)
Hausmeisterdienste	60	3 (5%)	2 (3%)
Kantine	6	0 (0%)	0 (0%)
Zentrale Tankstelle	15	0 (0%)	3 (20%)
Zentraler Schreibdienst	9	0 (0%)	0 (0%)
<b>Gesamt</b>	<b>1093 (100%)</b>	<b>157 (14%)</b>	<b>90 (8%)</b>

Abb. 15: Anzahl der Voll-/Teilkostenrechnungen je DL-Kategorie (eigene Darstellung)

#### 7.6.5. Aktivierung von Marktwettbewerb

In der Aktivierung von Marktwettbewerb ist der Schlüssel zur Inwettbewerbsetzung zu sehen. Hierbei spielt die Abschwächung bzw. Aufhebung des Kontrahierungszwangs und die Einführung der Budgetwirksamkeit der Leistungsverrechnungen beim Auftraggeber eine entscheidende Rolle für funktionsfähigen Marktwettbewerb. Aus der Untersuchung ergeht der Befund, dass in 46 (4%) von 1093 untersuchten Fällen der Kontrahierungszwang aufgehoben oder gelockert worden ist. Die Untersuchung zeigt auf, dass in immerhin 309 (28%) von 1093 Fällen die Budgetwirksamkeit beim Auftraggeber eingerichtet wurde. Lediglich in 29 (3%) von 1093 Fällen konnten Dienstleistungen identifiziert werden, bei denen sowohl der Kontrahierungszwang aufgeweicht bzw. aufgehoben und zudem die inneren Verrechnungen der Leistungen beim Auftraggeber budgetwirksam sind. Hierbei ist festzustellen, dass 11 Große Kreisstädte bereits mit der Kombination beider Aktivierungsinstrumente in einzelnen Dienstleistungsbereichen experimentieren. Folgende Tabelle zeigt die Detailergebnisse:

Bezeichnung der Dienstleistung	Anzahl relevante DL (100%)	Anzahl mit Budgetwirksamkeit (1)	Anzahl o. Kontrahierungszwang (2)	Anzahl (1)+(2)
Sportplatzunterhaltung	59	18 (31%)	6 (10%)	4 (7%)
Grünflächenunterhaltung	60	22 (37%)	4 (7%)	3 (5%)
Friedhofsgrünflächenunterh.	60	19 (32%)	4 (7%)	3 (5%)
Verkehrswege-Instandsetzung	59	16 (27%)	4 (7%)	3 (5%)
Kfz-Werkstatt	47	18 (38%)	4 (9%)	3 (6%)
Zentrale Vervielfältigungsstelle	44	14 (32%)	5 (11%)	3 (7%)
EDV-Dienstleistungen	60	17 (28%)	2 (3%)	2 (3%)
Vermessungsdienst	36	6 (17%)	2 (6%)	2 (6%)
Kanalreinigung	57	29 (51%)	3 (5%)	1 (2%)
Straßenbeleuchtungsdienst	57	14 (25%)	3 (5%)	1 (2%)
Straßenreinigungsdienst	60	24 (40%)	2 (3%)	1 (2%)
Boten- und Postdienste	60	14 (23%)	1 (2%)	1 (2%)
Fuhrparkverwaltung	55	9 (16%)	1 (2%)	1 (2%)
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	24	8 (33%)	1 (4%)	1 (4%)
Winterdienst	60	19 (32%)	2 (3%)	0
Gebäudereinigung	60	13 (22%)	1 (2%)	0
Gebäudeunterhaltung	60	10 (17%)	1 (2%)	0
TK-Anlagenbetrieb	46	9 (20%)	0	0
Hausmeisterdienste	60	8 (13%)	0	0
Floristik	23	6 (26%)	0	0
PKW-Fahrbereitschaft	16	4 (25%)	0	0
Zentrale Tankstelle	15	4 (27%)	0	0
Zentraler Schreibdienst	9	1 (11%)	0	0
Kantine	6	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>1093 (100%)</b>	<b>309 (28%)</b>	<b>46 (4%)</b>	<b>29 (3%)</b>

Abb. 16: Anzahl Dienstleistungen unter Aktivierungsbedingungen (eigene Darstellung)

#### 7.6.6. Marktpreisermittlung und -vergleich

Die Befunde der Untersuchung zeigen, dass es in 392 (36%) von 1093 Dienstleistungsbereichen (auch) zur externen Vergabe von Leistungen kommt. Es ist daher anzunehmen, dass den jeweiligen Verwaltungen in den betreffenden Dienstlei-

stungsbereichen Marktvergleichspreise vorliegen. Folgende Tabelle zeigt diejenigen Dienstleistungen auf, die bei der betreffenden Stadt auch extern vergeben werden:

Bezeichnung der Dienstleistung (DL)	Nennungen für externe Vergabe	%
Kantine	5 von 6	83%
Verkehrswege-Instandsetzung	33 von 59	56%
Gebäudereinigung	32 von 60	53%
Floristik	12 von 23	52%
Kanalreinigung	29 von 57	51%
Grünflächenunterhaltung	29 von 60	48%
Kfz-Werkstatt	22 von 47	47%
Gebäudeunterhaltung	28 von 60	47%
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	10 von 24	42%
Straßenbeleuchtungsdienst	22 von 57	39%
Sportplatzunterhaltung	22 von 59	39%
Winterdienst	20 von 60	33%
Straßenreinigungsdienst	20 von 60	33%
Zentrale Vervielfältigungsstelle	14 von 44	32%
EDV-Dienstleistungen	19 von 60	32%
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	19 von 60	32%
Vermessungsdienst	11 von 36	31%
Boten- und Postdienste	17 von 60	28%
TK-Anlagenbetrieb	13 von 46	28%
Zentrale Tankstelle	3 von 15	20%
Fuhrparkverwaltung	7 von 55	13%
Hausmeisterdienste	4 von 60	7%
PKW-Fahrbereitschaft	1 von 16	6%
Zentraler Schreibdienst	0 von 9	0%
<b>Gesamt</b>	<b>392 v. 1093</b>	<b>36%</b>

Abb. 17: Anzahl Fälle mit praktizierter externer Vergabe (eigene Darstellung)

Eine Alternative zur kostendeckenden Verrechnung besteht in der Verrechnung marktorientierter Verrechnungssätze. Fraglich war daher auch, ob marktorientierte Verrechnungssätze als Grundlage der Leistungsverrechnung herangezogen werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht:

Bezeichnung der Dienstleistung (DL)	Nennungen für marktorient. Ver.Sätze	%
Floristik	2 von 23	9%
Friedhofsgrünflächenunterhaltung	5 von 60	8%
Grünflächenunterhaltung	5 von 60	8%
Kfz-Werkstatt	4 von 47	9%
Zentrale Vervielfältigungsstelle	4 von 44	9%
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	2 von 24	8%
Sportplatzunterhaltung	4 von 59	7%
Verkehrswege-Instandsetzung	4 von 59	7%
Gebäudereinigung	3 von 60	5%
Gebäudeunterhaltung	3 von 60	5%
Straßenbeleuchtungsdienst	3 von 57	5%
Fuhrparkverwaltung	2 von 55	4%
Kanalreinigung	2 von 57	4%
Straßenreinigungsdienst	2 von 60	3%
Boten- und Postdienste	1 von 60	2%
EDV-Dienstleistungen	1 von 60	2%
Hausmeisterdienste	1 von 60	2%
TK-Anlagenbetrieb	1 von 46	2%
Winterdienst	1 von 60	2%
Kantine	0 von 6	0%
PKW-Fahrbereitschaft	0 von 16	0%
Vermessungsdienst	0 von 36	0%
Zentrale Tankstelle	0 von 15	0%
Zentraler Schreibdienst	0 von 9	0%
<b>Gesamt</b>	<b>50 v. 1093</b>	<b>5%</b>

Abb. 18: Anzahl Fälle mit marktorientierten Verrechnungssätzen  
(eigene Darstellung)

Bei insgesamt 392 identifizierten Dienstleistungsbereichen, in denen auch extern vergeben wird, überrascht es zunächst, dass nur 50 (5%) von 1093 Dienstleistungen identifiziert werden konnten, bei denen die Leistungen am Marktpreis orientiert verrechnet werden. Offenbar scheint es nicht daran zu scheitern, dass Marktpreise nicht ermittelt werden können. Die Gründe für die fehlende Marktpreisorientierung sind nicht erhoben worden. Das Festhalten an der kostendeckenden Verrechnung ist allerdings nachvollziehbar, wenn verwaltungsintern das Vollkostenprinzip gilt. Dann müssen die tatsächlich angefallenen Kosten verrechnet werden. Ein systematischer Marktvergleich wird dadurch jedoch nicht gewährleistet. Erst die konsequente und flächendeckende Orientierung an Marktpreisen lässt eine Antwort auf die Frage zu, ob die Eigenproduktion einer Dienstleistung im Vergleich zum externen Bezug vergleichbarer Leistungen eine kostengünstige Alternative sein kann.

### 7.7 Interpretation und Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Setzt man für einen funktionsfähigen Markttest voraus, dass die Aktivierungsbedingungen gegeben sein müssen, die interne Leistungsverrechnung marktpreisorientiert erfolgt und externe Vergaben stattfinden, dann lassen sich nur noch fünf Fälle identifizieren, die diese Voraussetzungen erfüllen:

Bezeichnung der Dienstleistung	Anzahl relevanter DL (100%)	Parallel wird extern vergeben (1)	ILV ist marktpreisorientiert (2)	Wettbewerb ist „aktiviert“ (3)	(1) und (2) und (3)
Pflanzenaufzucht (Gärtnerei)	24	10 (42%)	2 (8%)	1 (4%)	1 (4%)
Zentrale Vervielfältigungsstelle	44	14 (32%)	4 (9%)	3 (7%)	1 (2%)
Kfz-Werkstatt	47	22 (47%)	4 (9%)	3 (6%)	1 (2%)
Friedhofsgrünflächenunterh.	60	19 (32%)	5 (8%)	3 (5%)	1 (2%)
Grünflächenunterhaltung	60	29 (48%)	5 (8%)	3 (5%)	1 (2%)
Sportplatzunterhaltung	59	22 (37%)	4 (7%)	4 (7%)	0
Verkehrswege-Instandsetzung	59	33 (56%)	4 (7%)	3 (5%)	0
Vermessungsdienst	36	11 (31%)	0	2 (6%)	0
EDV-Dienstleistungen	60	19 (32%)	1 (2%)	2 (3%)	0
Straßenbeleuchtungsdienst	57	22 (39%)	3 (5%)	1 (2%)	0
Kanalreinigung	57	29 (51%)	2 (4%)	1 (2%)	0

Bezeichnung der Dienstleistung	Anzahl relevanter DL (100%)	Parallel wird extern vergeben (1)	ILV ist marktpreisorientiert (2)	Wettbewerb ist „aktiviert“ (3)	(1) und (2) und (3)
Fuhrparkverwaltung	55	7 (13%)	2 (4%)	1 (2%)	0
Straßenreinigungsdienst	60	20 (33%)	2 (3%)	1 (2%)	0
Boten- und Postdienste	60	17 (28%)	1 (2%)	1 (2%)	0
Gebäudeunterhaltung	60	28 (47%)	3 (5%)	0	0
Gebäudereinigung	60	32 (53%)	3 (5%)	0	0
Floristik	23	12 (52%)	2 (9%)	0	0
Winterdienst	60	20 (33%)	1 (2%)	0	0
TK-Anlagenbetrieb	46	13 (28%)	1 (2%)	0	0
Hausmeisterdienste	60	4 (7%)	1 (2%)	0	0
Kantine	6	5 (83%)	0	0	0
Zentrale Tankstelle	15	3 (20%)	0	0	0
PKW-Fahrbereitschaft	16	1 (6%)	0	0	0
Zentraler Schreibdienst	9	0	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>1093 (100%)</b>	<b>392 (36%)</b>	<b>50 (5%)</b>	<b>29 (3%)</b>	<b>5 (&lt;1%)</b>

Abb. 19: Anzahl Dienstleistungen unter Markttestbedingungen  
(eigene Darstellung)

*Für nur 5 (<1%) von 1093 Dienstleistungen sind optimale Markttestvoraussetzungen gegeben!*

Deutlich ist zu erkennen, dass bei über einem Drittel der untersuchten internen Dienstleistungen parallel zur Eigenproduktion auch externe Vergaben stattfinden. Das bedeutet vermutlich bereits einen gewissen Wettbewerbsdruck für diese Dienstleistungsbetriebe, da hier Marktpreise bekannt sind und somit interne und externe Leistungsvergleiche vermutlich einfacher durchgeführt werden können als ohne Parallelbetrieb. Bei immerhin 50 Dienstleistungen beruht die innere Leistungsverrechnung der internen Dienstleistungsbetriebe nicht mehr auf kostendeckenden, sondern auf marktpreisorientierten Verrechnungssätzen. Aber nur in 29 (3%) von 1093 Dienstleistungsbereichen ist Marktwettbewerb durch eine budgetwirksame Leistungsverrechnung und einen (bedingt) aufgehobenen Kontrahierungszwang aktiviert worden.

Interessant ist nun die Frage, ob die fünf identifizierten Leistungen (über die gemeinsamen Auswahlkriterien hinaus) gemeinsame Ausstattungsmerkmale ausweisen, die Rückschlüsse zulassen, welche Anforderungen vor Ort für einen Marktvergleich als notwendig erachtet werden:

<b>Markttest- verfahrens- Merkmale</b>	<b>Fall A:</b> Pflanzenaufzucht	<b>Fall B:</b> Zentr. Vielfältigung	<b>Fall C:</b> Kfz-Werkstatt	<b>Fall D:</b> Friedhofsgrünflächenunterhaltung	<b>Fall E:</b> Grünflächenunterhaltung
Betriebsform	Regiebetrieb	Sachgebiet	Regiebetrieb	Abteilung	Eigenbetrieb
Volle Kosten- und Ergebnisverantwortung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
AG-/AN- Trennung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Leistungsverrechnung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Leistungsverzeichnisse sind beim Auftraggeber vorhanden	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja
Vollkostenrechnung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Kostendeckende Verrechnungspreise	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Verrechnungspreise sind an Marktpreisen orientiert	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Leistungsverrechnungen sind beim Auftraggeber budgetwirksam	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Der Kontrahierungszwang ist (bedingt) aufgehoben	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Leistungen werden parallel vergeben	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Abb. 20: Markttestverfahrensmerkmale (eigene Darstellung)

Während die Betriebsform der jeweiligen Leistungsbereiche eher nicht von Bedeutung zu sein scheint, bestätigt sich, dass neben den Auswahlkriterien dieser fünf Fälle (1.) parallele Vergabe, (2.) marktpreisorientierte Leistungsverrechnung, (3.) (bedingt) aufgehobener Kontrahierungszwang, (4.) budgetwirksame Leistungsverrechnung auch noch (5.) die volle Kosten- und Ergebnisverantwortung, (6.) die Auftraggeber-/Auftragnehmertrennung sowie (7.) die Vollkostenrechnung von Bedeutung sind. Weniger eindeutig ist die Rolle von Leistungsverzeichnissen, die in den beleuchteten Fällen überwiegend nicht vorhanden sind. Beachtenswert ist sicherlich, dass in baden-württembergischen Kommunen bereits umfassende Veränderungsprozesse angestoßen worden sind. Folgende Tabelle zeigt die Popularität der Maßnahmen:

<b>Reformmaßnahmen in den Großen Kreisstädten in Baden-Württemberg</b>	<b>Identifizierte Reformansätze von 1093 untersuchten Fällen</b>
Innere Leistungsverrechnung (ILV)	507 (46%)
Parallelbetrieb durch externe Vergabe	392 (36%)
Leistungsverrechnung ist beim Auftraggeber budgetwirksam	309 (28%)
Vollkostenrechnung	157 (14%)
Volle Kosten- und Ergebnisverantwortung	154 (14%)
Auftraggeber-/Auftragnehmertrennung	154 (14%)
Leistungsverzeichnisse	96 (9%)
Marktpreisorientierte ILV	50 (5%)
Kontrahierungszwang ist (bedingt) aufgehoben	46 (4%)

Abb. 21: Anzahl identifizierter Reformmaßnahmen (eigene Darstellung)

Es ist deutlich geworden, dass diejenigen Großen Kreisstädte, die an der Befragung teilgenommen haben, unterschiedliche Schwerpunkte bei ihren Reformen verfolgen. Nicht alle Städte verfolgen den gleichen Weg. Vielmehr wird ganz unterschiedlich mit diesen Instrumenten experimentiert, sodass eben am Ende nicht 46 Dienstleistungsbereiche (vgl. Tabelle oben) identifiziert werden konnten, die über das gesamte Repertoire an Reforminstrumente verfügen, das in der oben stehenden Tabelle abgebildet ist. Tatsache ist vielmehr, dass die wenigsten Städte ihre Reformen durch den breiten Einsatz dieser Reformelemente betreiben, son-

dern diese Reformelemente eher auf unterschiedliche Dienstleistungsbereiche und in unterschiedlichen Kombinationen anwenden. In Folge lassen sich bezogen auf eine Stadt zwar die meisten der oben genannten Reformelemente wieder finden. Ordnet man diese Reformansätze jedoch innerhalb einer Stadt den jeweiligen Dienstleistungsbereichen zu, dann zeigt sich, dass die identifizierten Reformelemente häufig (aus der Sicht des Externen) recht willkürlich auf die jeweiligen Bereiche verteilt sind. Möglicherweise ist dies auf lokale Promotoren und deren Präferenzen zurückzuführen. Feststellen lässt sich jedoch, dass zurzeit bei technisch-operativen Dienstleistungen noch keine klare Tendenz hin zum Marktwettbewerb zwischen kommunalen und privaten Dienstleistungsanbietern besteht.

### **8. Erste Umsetzungsschritte**

Durch die quantitative Untersuchung ist deutlich geworden, dass bereits viele der im Anforderungskatalog geforderten Aspekte von zahlreichen Kommunen erfüllt worden sind. Besonders populär ist hierbei die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, die bereits vielerorts eingeführt worden ist. Der maßgebliche Schritt zum Marktwettbewerb bedarf daher bei vielen Städten keiner umfassenden Implementierungsanstrengungen mehr. Ob die Kommunen derzeit in der Lage sind, das komplexe Problemensemble aus rechtlichen Restriktionen, Abneigungen und Unsicherheiten durch spezifische Wettbewerbsarrangements aufzulösen, kann derzeit nicht eindeutig bejaht werden. Es hat den Anschein, als ob die fehlende Aktivierung von Marktwettbewerb eher eine Art „psychologische“ Barriere darstellt, die viele Kommunen nicht zu überschreiten wagen. Es stellt sich die Frage, ob „Fähigkeitsbarrieren“ oder „Willensbarrieren“ der lokalen Akteure hierfür ursächlich sind. Eine Inwettbewerbsetzung bedingt, dass der politische Wille zur Inwettbewerbsetzung öffentlicher Dienstleistungen vorhanden ist. Es besteht daher Handlungs- und Diskussionsbedarf im politischen Raum. Diese Untersuchung liefert Gründe dafür, weshalb Markttestverfahren als Alternative zur Privatisierung ohne Wettbewerbsoption zu sehen sind. Als wesentliches Argument wird gesehen, dass die Effizienz öffentlicher Dienstleistungsproduktion im Vergleich zum Markt transparent und möglicherweise sogar verbessert wird.

Die teilweise geforderte Aufhebung von rechtlichen Wettbewerbsrestriktionen (vgl. Hille et al. 2002) erscheint nicht zwangsläufig notwendig. Ein adäquates Vorverfahren zum öffentlichen Ausschreibungsverfahren scheint Wege zu öffnen, diese Restriktionen zu umgehen. Vielmehr ist es das ordnungspolitisch geprägte Modell der gewährleistenden Verwaltung (Gewährleistungsmodell), das dem Markttestverfahren zugrunde liegt und dessen Umsetzung als notwendige Bedingung daher auch einzufordern wäre (vgl. Andersen et al. 2005; Hille et al. 2002). „Wettbewerb sollte indes stets als ein Instrument neben anderen gesehen werden und nicht zum alleinigen Heilmittel und Zweck erheben werden“ (Reichard 2005, 208).

## **9. Bewertung des Markttestverfahrens**

### **9.1. Erfolgsfaktoren**

Im Folgenden soll nochmals auf die Erfolgsfaktoren einer Inwettbewerbsetzung hingewiesen werden:

Als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren wird die Entideologisierung der politischen Diskussion um die Inwettbewerbsetzung von Inhousebetrieben gesehen. Diese Untersuchung liefert sachliche Gründe für eine Inwettbewerbsetzung und damit gute Argumente gegen eine rein ideologisch motivierte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion (ohne Wettbewerbsoption).

Eine Strategie der Inwettbewerbsetzung sollte die Zielrichtung aufzeigen. Durch welches Verfahren und welche Maßnahmen wird der Inhousebetrieb in Marktwettbewerb gesetzt? Inhalt dieser Strategie muss vor allem auch sein, welche Konsequenzen sich aus einem Markttest positiv als auch negativ ergeben können. Hieraus erwachsen wichtige Anreize für die Betroffenen, verstärkt an der Effizienz von Arbeitsprozessen zu arbeiten. Es sollte bei einer Inwettbewerbsetzung Klarheit darüber herrschen, welche ökonomischen und nichtökonomischen Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Es spricht einiges dafür, dass die Inhouseleistungen bei einer Inwettbewerbsetzung Gefahr laufen, an rein ökonomischen Kriterien gemessen zu werden. In Folge droht Qualitätsverlust, wenn im intern/externen Leistungsvergleich nichtökonomische Kriterien nicht berücksichtigt werden.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist, die Belegschaft der betroffenen Inhousebetriebe zur Durchführung eines Markttests zu motivieren. Der Sinn von Leistungsaufschrieben und Stundenrapporten ist den Beschäftigten in öffentlichen Dienstleistungsbereichen nicht immer ganz zugänglich. Die Beschäftigten müssen Risiken und Chancen eines Markttestverfahrens erkennen. In den Chancen müssen sie die Notwendigkeit des Verfahrens wahrnehmen können. Walsh et al. (1997, 29) weisen darauf hin, dass die Sprache bzw. Wortwahl eine wichtige Rolle in Reformprozessen spielt: „Language plays a central role in the way that change happens in organizations. Typically, change, particularly of the fundamental sort with which we are concerned, will involve the introduction or development of new language. (...) This has clearly been the case in the public service, where the language of the professional bureaucracy has been challenged by the language of the market. To some extent, change is a matter of getting people to speak a new language as much as of getting them to act in a different way“.

Ein erfolgreiches und funktionsfähiges Markttestverfahren muss auf adäquaten Spielregeln beruhen, die den jeweiligen spezifischen lokalen Kontext sowie die oben genannten Risiken berücksichtigen, um die in Aussicht stehenden Chancen nutzen zu können. Die Wahl dieser adäquaten Spielregeln kann hier nicht normativ vorherbestimmt werden. Hier wird Von Hayek gefolgt, der fordert, den Wettbewerb als Such- und Entdeckungsverfahren zu begreifen. Schließlich kann niemand ex ante wissen, welches institutionelle Arrangement bzw. welche

Arrangements in Anbetracht vielfältigster lokaler Präferenzen (von Auftraggeber und Politikverantwortlichen) die besten Problemlösungs- bzw. Bedarfsdeckungsverfahren sind.

Die Suche nach einem funktionsfähigen Wettbewerbsarrangement muss schließlich nicht nur die Suche nach adäquaten Regelungen der „Inwettbewerbsetzung“ beinhalten, sondern muss zwangsläufig auch den politischen Willensbildungsprozess berücksichtigen, der in dieser Frage von widersprüchlichen Interessen (z.B. Eigen- versus Allgemeininteresse) geleitet sein kann. Mit Blick auf die Gestaltung eines Markttestarrangements muss dies dann bedeuten, Gestaltungsoptionen schrittweise im politischen Raum abzustimmen.

## **9.2. Innovationen, Potenziale, Grenzen von Marktvergleichen**

Im Vergleich zur bisherigen Privatisierungspraxis ohne Wettbewerbsoption ist „*marketization*“ eine wichtige Innovation, sofern hierdurch transparent gemacht werden soll, ob die eigene Leistungserstellung im Vergleich zur externen Leistungsproduktion wirtschaftlich ist. Im Zuge einer funktionsfähigen Inwettbewerbsetzung ist eine kostendeckende Verrechnung öffentlicher Leistungen nicht mehr möglich, ohne dass die Differenz zum Marktpreis vor dem Auftraggeber transparent wird. Die Marktpreisorientierung ist sozusagen die Kür der Leistungsrechnung und muss gleichzeitig oberstes Ziel jeder Reform des öffentlichen Sektors sein, die auf mehr Kosten- und Leistungstransparenz setzt. Der Marktvergleich verleiht einem leistungsrechnenden System seine Legitimation, da auf der Basis kostendeckender Monopolpreisverrechnungen kein Wirtschaftlichkeitsbeweis möglich ist.

Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass der Aufwand zur Erfassung und Bewertung von Leistungskosten und -qualität sowie der Aufwand für den Marktvergleich nicht unerheblich sind. Hierin wird eine problematische Grenze des Marktvergleichs gesehen. Soll ein Inhousebetrieb in die Lage versetzt werden, seine Leistungen einem Marktvergleich auszusetzen, dann muss der Betrieb über eine Betriebsdatenerfassung, Auftragsabwicklung und Auftragsabrechnung verfügen, die eine verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten- und Leistungsdaten auf Leistungsträger (Aufträge) erlauben.

Während privatwirtschaftliche Unternehmen ohne Marktvergleich nicht existieren können, besteht für die öffentliche Eigenproduktion generell keine Verpflichtung zum Marktvergleich. Wenn ein Markttestverfahren über eine gewisse Zeit gezeigt hat, dass die Leistungen in Eigenproduktion mit den Leistungen externer Anbieter konkurrieren können, dann sollte darüber nachgedacht werden, den Aufwand für den Marktvergleich nach der Testphase wieder zu reduzieren, um den hohen Marktvergleichsaufwand zu verringern. Zudem kann angenommen werden, dass nach einer gewissen Zeit des Marktvergleichs die ursprünglichen Einsparungspotenziale ausgeschöpft worden sind. Schließlich wird sich der hohe Marktvergleichsaufwand selbst als Einsparungspotenzial anbieten. Aus dem fehlenden Marktvergleich und zurückgefahrenen Kosten- und Leistungsvergleichen erwach-

sen möglicherweise wieder neue Ineffizienzen. In Konsequenz kommt eine Lösung in Frage, die einen *intervallmäßigen Markttest* vorsieht. Denkbar wäre, dass der Markttest im fünf-Jahres-Zyklus läuft. Fünf Jahre Markttest im Wechsel mit einem fünf-Jahres-Intervall ohne Marktvergleiche und reduzierte Kosten- und Leistungsrechnung. Der Charme dieser Lösung liegt darin, dass ggf. Verwaltungspersonal für einen anderen Arbeitsbereich freigesetzt werden kann, in dem dann der Markttest erstmals bzw. wieder erneut begonnen wird. So könnte Personal, das auf die Durchführung von Markttests spezialisiert ist, zyklisch (z.B. im 5-Jahres-Zyklus) zwischen zwei oder mehreren Leistungsbereichen eingesetzt werden.

### **9.3. Risiken und Chancen von Marktvergleichen**

#### *9.3.1. Risiken von Marktvergleichen*

Markttests und Marktwettbewerb bergen für die Kommunen sowohl Risiken als auch Chancen. Ronellenfitch (2004, 12) sieht die Gefahr, dass „die Gemeinden ihren Tätigkeitsbereich im Zuge der Markt- und Dienstleistungsorientierung („Konzern Stadt“) sachlich und räumlich (nur) dort ausweiten, wo dies kommerziell interessant ist. Ronellenfitch vertritt an selber Stelle die Auffassung, dass „überzogene Vorstellungen“ bei der Ausweitung einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zwangsläufig Gegenreaktionen hervorrufen werden, welche der „gebotenen Fortentwicklung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit unnötige Hindernisse“ bereiten. Darüber hinaus ist Ronellenfitch (2004, 13) der Ansicht, dass privatwirtschaftliche Tätigkeiten der Gemeinde auf (materielle) Privatisierungsforderungen stoßen werden. Eine genauere Begründung gibt Ronellenfitch nicht.

Je nach Ausgestaltung einer Inwettbewerbsetzung tragen auch externe Unternehmen ein gewisses Risiko, Aufträge an interne Dienstleistungsbetriebe zu verlieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Inhousebetriebe wettbewerbsfähige Dienstleistungen erbringen (und die Auftraggeber z.B. durch budgetwirksam gewordene innere Leistungsverrechnung die Möglichkeit erhalten, den Inhousebetrieb häufiger zu beauftragen als zuvor). Dieses Risiko ist allerdings begrenzt, wenn der Inhousebetrieb seine Personalkapazität nicht erhöhen kann, z.B. wenn die Stellenanzahl nicht erhöht werden darf oder soll. In diesem Fall kann der Inhousebetrieb allenfalls Aufträge umschichten. Das kann einzelnen Unternehmen Aufträge kosten, andere Unternehmen profitieren jedoch wiederum von freigewordenen Aufträgen, die der Inhousebetrieb im Gegenzug auslastungsbedingt nicht mehr erbringen kann. Dennoch ist z.B. in Zeiten mit schlechter Wirtschaftslage durchaus mit Kritik von Unternehmen zu rechnen, wenn diese erkennen, dass Inhousebetriebe durch „Insourcing“ in Leistungsbereiche eindringen, die bislang als Domäne privater Unternehmen gegolten haben. Risiko mag daher tatsächlich sein, dass eine „kommerzielle Strategie“ der Kommune Gegenreaktionen beim privaten Dienstleistungsgewerbe auslöst, das sich durch die kommunalen Aktivitäten „bedroht“ fühlt. In Folge ist denkbar, dass der Gemeinderat

gar keinen Wettbewerb wünscht, der private Unternehmer gefährden könnte. Es könnte dadurch im kommunalpolitischen Umfeld eher der Ruf nach einem nach „innen gerichteten Wettbewerb“ laut werden, bei dem es nicht darum geht, dass der Inhousebetrieb als Konkurrent gegenüber Externen auftritt, sondern bei dem intern erbrachte Leistungen bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit für die externe Vergabe zur Disposition stehen (so z.B. in Ludwigsburg).

Hier wird die Ansicht vertreten, dass sich die Kommune auf „sicherem Terrain“ bewegt, wenn sie durch Marktvergleiche herausfinden möchte, ob die Eigenproduktion im Vergleich zur externen Marktleistung nutzbringender ist, es also um einen Wettbewerb um die internen Leistungen geht und nicht um einen Wettbewerb um einen lukrativen Markt. Als kritisch ist hierbei jedoch die Preisermittlung zu sehen. Arbeitet der Auftraggeber lediglich mit Preisfragen, dann setzt er sich dem *Risiko des Preisdumping* aus, da private Anbieter nicht verpflichtet werden können, bei Preisfragen verbindliche Preise anzugeben. Das Preisdumping lässt sich nur umgehen, wenn verbindliche Marktpreise über ein Ausschreibungsverfahren ermittelt werden. Die Teilnahme von Inhousebetrieben an Ausschreibungsverfahren der eigenen Kommune ist allerdings sehr umstritten. Um verbindliche Marktpreise auf rechtlich sicherem Wege zu erlangen, sollte die Kommune einen Parallelbetrieb durchführen. Hierbei besteht jedoch das Problem, dass es bereits im Vorfeld des Leistungsvergleichs für den Inhousebetrieb zu Leistungsabbau und Beschäftigungsänderungen kommt. Bei dieser Vorgehensweise ist daher zu empfehlen, dem privaten Leistungsanbieter Personal beizustellen, das beim Inhousebetrieb aufgrund öffentlicher Tarifvereinbarungen nicht abgebaut werden kann. Eine Personalgestellung hat auch den Vorteil, dass das Personal wieder in den Inhousebetrieb eingegliedert werden kann, wenn der private Anbieter im Preis-/Leistungsvergleich mit dem Inhousebetrieb unterliegt. Problematisch ist hierbei allerdings, dass die Preisvorteile des privaten Anbieters vielleicht gerade durch Kostenvorteile im Personalbereich erwachsen. Sofern der private Anbieter zur Übernahme öffentlicher Beschäftigter verpflichtet wird, ist er seiner flexiblen Personalführungsinstrumente beraubt. Vielmehr ist er dann in allen Belangen der Personalführung (Leistungszulagengewährung, Kündigungsbedingungen, sonstige Gratifikationen und Leistungsanreize) an die Bestimmungen des öffentlichen Tarifs gebunden. Die Einsparpotenziale fallen dementsprechend geringer aus.

Ein weiteres Risiko besteht bei der Herausbildung einer Wettbewerbsstrategie. In hohem Maße problematisch ist, wenn die Strategiemuster „Privatisierung ohne Wettbewerbsoption“ einerseits und die „Inwettbewerbsetzung“ andererseits bewusst oder unbewusst vermengt werden und sich hierdurch Dysfunktionalitäten hinsichtlich beider Strategien ergeben. So verträgt es sich nur schlecht, wenn kommunale Inhousebetriebe dem Wettbewerb ausgesetzt werden sollen und diese Betriebe gleichzeitig (ohne die Ergebnisse der Inwettbewerbsetzung abzuwarten) zu erheblichem Personal- und Leistungsabbau verpflichtet werden.

Für die Beschäftigten der Inhousebetriebe bedeutet der Markttest das Risiko eines möglichen Arbeitsplatzverlustes, wenn der Marktvergleich zu Ungunsten des Betriebs und dessen Leistungserstellung ausfallen sollte. Personalabbau kann eine

Folge sein. Aber auch Stellenversetzungen oder eine Veränderung des gewohnten Arbeitsumfelds sind denkbar. Der Zusatzaufwand, der mit der Mitarbeiterinformation und -betreuung während der Inwettbewerbsetzung einhergehen kann, darf nicht unterschätzt werden. Fisch (2002, 568) beschreibt es treffend: „Wenn ein Organisationswandel eintritt, dann gibt es Phänomene des Übergangs (Transformation). Immer mehr Ziele und Vorstellungen werden genannt, wie es einmal sein soll oder sein wird. Das Gefühl, in einer Zwischenzeit zu leben, wird vorherrschend. Zwischenzeiten sind durch große Offenheit aber auch durch Chaos gekennzeichnet: Vieles erscheint möglich, nichts ist genau, wenig ist festgelegt. Alles ist vorübergehend, vieles fließt, es gibt kaum Orientierungspunkte. Ein Gefühl der Haltlosigkeit kann sich breit machen. Menschen ertragen solche Ungewissheiten nicht lange. Während einige sich auf das Neue freuen, werden andere nostalgisch und wünschen sich die alten Verhältnisse mit Ordnung der Dinge zurück. Veränderungen erzeugen bei den Beschäftigten also elementare Gefühle der Ungewissheit“. Es ist daher zu empfehlen, die Zielrichtung des Markttestverfahrens bzw. mögliche Konsequenzen für die Belegschaft von vornherein offen zu debattieren. Dadurch sind die Konsequenzen absehbar und können gegenüber dem Personal vermittelt werden. Andererseits müssen die Mitarbeiter aber auch von den Chancen überzeugt werden.

Welche Auswirkungen werden Markttestverfahren auf die Leistungsqualität von Inhousebetrieben haben? Hier wird damit gerechnet, dass Inhousebetriebe unter Wettbewerbsdruck versuchen werden, Effizienzeinsparungen auch zu Lasten der Leistungsqualität zu realisieren, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Auftraggeber diese Minderqualität akzeptieren wird bzw. z.B. aus Kapazitätsgründen nicht kontrollieren kann. Das Argument, dass Inhousebetriebe bessere Qualität als private Anbieter bieten ist unter Markttestbedingungen nicht mehr haltbar. Damit rücken zwei wichtige Aspekte in den Mittelpunkt: (1.) Qualität muss vom Auftraggeber z.B. in Leistungsverzeichnissen und Aufträgen genau definiert werden (Qualitätsstandards). (2.) Die Auftraggeber müssen die gesetzten Qualitätsstandards auch auf deren Einhaltung kontrollieren. Die Gewährleistung beider Aspekte ist mit Ressourcenverbrauch verbunden. In diese Aspekte müssen beim Controlling der Marktvergleichskosten berücksichtigt werden.

Weitere Risiken bestehen in der unsachgemäßen Anwendung von Markttestverfahren. Würde zum Beispiel die Dauer eines Markttestverfahrens zu kurz angesetzt, dann bliebe dem Inhousebetrieb wenig Zeit um nachzusteuern. Hier wird ein Fünfjahreszeitraum befürwortet: im ersten Jahr erfolgt die Einführung; Anfang/Mitte des zweiten Jahres erhält man das Ergebnis des 1. Markttestjahres und kann notwendige Maßnahmen und Optimierungen einleiten, die sich dann im dritten Markttestjahr voll niederschlagen und im Ergebnis zu Anfang/Mitte des vierten Jahres überprüft werden können. Bei einer 5-Jahresfrist kann dann mindestens zwei Mal (im 2. Jahr voll wirksam für das 3. Jahr und im 3. Jahr voll wirksam für das 4. Jahr) nachgesteuert werden, so dass zu Anfang/Mitte des fünften Jahres ein Markttestergebnis festgestellt werden kann.

Ein weiteres Beispiel für Verfahrensfehler ist auch in der bedingungslosen Aufhebung des Kontrahierungszwangs zu sehen, wodurch der Marktvergleich leicht zum Nachteil für die betreffende Kommune geraten kann, wenn externe Vergaben zu einer verminderten Auslastung des eigenen Personalkörpers führen.

Ein weiteres Risiko steckt in einer „neuen“ Bürokratie des Marktvergleichs, insbesondere dann wenn die erhofften Einsparpotenziale sich durch Marktvergleiche nicht verwirklichen lassen sollten.

Naschold (1995c, 26) weist auch auf die Gefahr hin, dass öffentliche Monopole letztlich durch private Monopole ersetzt werden könnten. So auch Carnaghan (1993, 18): „There is little to be gained from replacing a nationalised monopoly by a private monopoly“<sup>8</sup>. Carnaghan (1993, 18f.) weist wie Naschold (1995c, 26) auch darauf hin, dass betriebliche Ineffizienz durch die Abwesenheit bzw. Ausschaltung von Wettbewerb entsteht. In diesem Fall würde die öffentliche Hand keine Vorteile erzielen.

Wettbewerbsverzerrungen zwischen Inhousebetrieben und externen Anbietern sind zwar problematisch, aber nur bedingt riskant für die Funktionsfähigkeit des Marktwettbewerbs, da, da beide Seiten sowohl Vor- als auch Nachteile zu tragen haben. Vielmehr erscheint der umfassende Ausgleich dieser Wettbewerbsverzerrungen riskant, da hierdurch ein nicht unerhebliches Regelwerk zu deren Harmonisierung konzipiert werden müsste (vgl. Kap.5.1). Eine organisatorische Privatisierung würde zwar dem Zweck dienen, diese Verzerrungen auszugleichen, letztlich ist jedoch eine organisatorische Privatisierung aufgrund steuerlicher Nachteile für die Kommune nicht empfehlenswert. Durch eine Organisationsprivatisierung entstehen daher zunächst einmal Mehrausgaben für die Kommune. Zudem ist eine Organisationsprivatisierung von Hilfsbetrieben durch die allermeisten Gemeindeordnungen der Bundesländer verwehrt.

### 9.3.2. Risikoeingrenzung

Fraglich ist, wie diese Risiken durch geeignete Vorsorge- und Vorbeugemaßnahmen oder Gegenaktivitäten eingegrenzt werden können?

Im *Konzept des marktpreisgebundenen Kontrahierungszwangs* wird hier eine Spielregel gesehen, die einige der oben genannten Risiken neutralisiert. Der marktpreisgebundene Kontrahierungszwang hält den Kontrahierungszwang unter der Bedingung aufrecht, dass der Inhousebetrieb seine Leistungen gegenüber dem Auftraggeber zum Marktpreis anbietet. Der marktpreisgebundene Kontrahierungszwang garantiert, dass der im Markttest stehende Inhousebetrieb kapazitätsmäßig ausgelastet bleibt, da die Auftraggeber einen Anreiz haben, den Inhousebetrieb weiterhin zu beauftragen, wenn dieser ihnen die Leistungen zum Marktpreis offeriert. Die Kommune muss unter Einhaltung dieser Spielregel nicht befürchten, dass quasi doppelte Ausgaben durch externe Vergabe einerseits und unausgelastetes eigenes Personal andererseits entstehen.

---

<sup>8</sup> Carnaghan (1993, 19) verweist auf Hartley (1980).

Wenn der Markttest neben dem marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang zudem noch über eine Mindestlaufzeit von 5 Jahren verfügt, dann ist auch gewährleistet, dass der Betrieb genügend Zeit erhält, um nachsteuern zu können. Eine außerhalb der eigentlichen Testphase stehende angemessene Vorbereitungsphase (Vorschlag: ein Jahr) sollte vorgesehen werden, um Auftraggeber und Auftragnehmer an das neue Markttestverfahren zu gewöhnen. Hierbei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass beim Leistungsvergleich nicht nur ein Preisvergleich zwischen internem und externem Anbieter stattfindet, sondern auch die Qualität der Leistung vergleichbar gemacht wird. Reichard (1995, 262) betont die Notwendigkeit klarer Standards, wenn man Wettbewerb fördern und gestalten will, d.h. dass klare Richtwerte und Indikatoren gefunden werden müssen, die den alternativen, in Betracht kommenden Anbietern vorgegeben werden. Hierzu zählen auch Standards im Hinblick auf bestimmte Arbeitsbedingungen (z.B. Sicherheitsvorschriften) (vgl. Reichard 1995, 263).

Leistungsverzeichnisse sind nicht in jedem Dienstleistungsbereich sinnvoll und anwendbar. Jene Dienstleistungsbereiche, die nicht regelmäßige und vorab klar planbare Leistungen erbringen, sind nur schwer in Leistungsverzeichnisse zu fassen. So sind z.B. kommunale Schreinerleistungen aufgrund ihrer Vielfältigkeit nur schwer standardisierbar, da Schreiner in öffentlichen Dienstleistungsbetrieben nicht auf ein Fabrikat oder eine Produktgruppe spezialisiert sind, sondern universell eingesetzt werden. Hier hilft nur der Preisvergleich über eine externe Preis-anfrage auf der Basis einer möglichst detaillierten Auftragsbeschreibung.

Schwierige Herausforderung ist die „Rosinenpickerei“ (Reichard 1995, 263). In der Literatur wird empfohlen, durch entsprechende Ausschreibungstexte vom Vertragspartner die Abdeckung des gesamten Leistungsspektrums, zum Beispiel im Pflegebereich auch der Schwerstpflegefälle, zu verlangen (vgl. Reichard 1995, 263). Hierbei sollte jedoch beachtet werden, dass andererseits auch keine Marktbarrieren aufgebaut werden dürfen, die aufgrund der Spezifität einer Leistung und dem damit verbundenen hohen Investitionsrisiko (sunk costs) entstehen könnten. Diese Problematik sollte durch eine entsprechende Ausgestaltung des (Markttest-) Verfahrens berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Frage, welche Verfahrensausgestaltung diese Problematik eindämmen kann, besteht noch weiterer Forschungsbedarf.

Die Vertreter des New Public Managements gehen davon aus, dass sich die Kosten der Inhouseproduktion durch „Marketization“ und den dadurch verbundenen Wettbewerbsdruck optimieren lassen. Der kompetitive Effizienzgewinn wirkt sich hierbei auf die Inhouseleistungsproduktion als Einsparung von Produktionskosten aus. Es kommt durch die Marketization aber auch zu transaktionalen Effizienzverlusten, da durch die Inwettbewerbsetzung neue Transaktionskosten entstehen. „Marketization“ bedeutet, dass der Weg der hierarchischen Inhouseproduktion verlassen wird, wenn es zu regelmäßigen und möglichst flächendeckenden Preis-/ Leistungsvergleichen mit dem Markt kommt, weil Transaktionskosten entstehen, die aus dem Marktvergleich resultieren. So ist z.B. die Auftraggeber-/ Auftragnehmer-Trennung notwendige Bedingung für einen auftrags- bzw. leistungs-basierten

Marktvergleich, bei dem der Inhousebetrieb die Rolle des internen Auftragnehmers besetzt, der in Konkurrenz zu externen Auftragnehmern tritt. Durch die Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung werden auftragsbasierte Transaktionen zwischen dem Inhousebetrieb und den Auftraggebern innerhalb der Verwaltung möglich (vgl. Andersen/ Reichard 2003, 20). Die Schaffung dieser und gleichartiger Voraussetzungen (so auch Kosten- und Leistungsrechnung, Auftragswesen inkl. Auftragsabwicklung und –abrechnung) können mit Blick auf eine zu tätige Transaktion oder einen zu tätigen Marktvergleich als „Investitionskosten zur Schaffung eines Marktvergleichs“ („marketization cost“) charakterisiert werden. Diese „marketization cost“ sind den Transaktionskosten zuzuordnen, da durch die verwaltungsinterne Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer auf die Bereitstellung und Abwicklung von Transaktionen innerhalb einer Kommune abgestellt wird. Durch diese Überlegungen soll deutlich werden, dass durch die „Marketization“ eines Inhousebetriebes bei dessen Beauftragung verwaltungsinterne Transaktionskosten entstehen können, die zu einem Verlust an transaktionaler Effizienz führen. Wenn sich die Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes im Vergleich zur hierarchischen Inhouseproduktion als wirtschaftlicher erweisen soll, muss der erzeugte Wettbewerbsdruck zu einem *Zugewinn an kompetitiver Effizienz* führen, der den wettbewerbsbedingten *Verlust an transaktionaler Effizienz* überkompensiert.

Die Gefahr von Marktvergleichen ist darin zu sehen, dass der Investitionsaufwand zur Schaffung eines Marktvergleichs schließlich dazu führen kann, dass Leistungen im Marktvergleich unwirtschaftlich werden. Aus Finanzsicht der Gesamtkommune sollte daher überwacht werden, ob für eine Inwettbewerbsetzung im Vergleich zur traditionellen Eigenproduktion tatsächlich eine Wertsteigerung bei der öffentlichen Dienstleistungsproduktion zu verzeichnen ist. Hierzu bedarf es einer Wettbewerbsgesamtrechnung, die nicht nur das Ergebnis des Inhousebetriebes kontrolliert, sondern die den gesamten Wertschöpfungsprozess (also auch die Wirtschaftlichkeit des Auftraggebers) überwacht. Besonders interessant ist daher das „Selbstcontrolling“ des Marktvergleichs. Damit ist auch inbegriffen, dass die Kosten des Controllings selbst ebenfalls kritisch betrachtet werden müssen. Genau hierauf zielt die „Wettbewerbsgesamtrechnung“ ab, die die Wirtschaftlichkeit eines Marktvergleichs zu überprüfen sucht. Dieser Ansatz bedarf selbstverständlich erheblicher Konkretisierung, die hier nicht mehr geleistet werden kann. Möglicherweise könnte sich hieraus ein neuartiger Ansatz für die öffentliche Leistungsrechnung per se entwickeln.

Im Vergleich zur bisherigen Privatisierungspraxis ohne Wettbewerbsoption ist eine *Inwettbewerbsetzung (Marketization) eine wichtige Innovation*, sofern hierdurch transparent gemacht werden soll, ob die eigene Leistungserstellung im Vergleich zur externen Leistungsproduktion wirtschaftlich ist.

### 9.3.3. Chancen von Marktvergleichen

In Anbetracht erheblicher Risiken muss es Ziel sein, für alle Betroffenen und

Beteiligten die Chancen hervorzuheben, die sich mit einem Markttestverfahren verbinden.

Die Chancen sind maßgeblich von den Zielsetzungen der Inwettbewerbsetzung abhängig. Sofern sich mit einem erfolgreichen Markttestverfahren eine Art Bestandsgarantie für den getesteten Inhousebetrieb ergibt, dann könnte sich die Inwettbewerbsetzung als ein wichtiges Element einer „Überlebensstrategie“ für die betroffenen Inhousebetriebe herausstellen. Diese Bestandsgarantie kann entweder aus einem unbefristeten Marktvergleich resultieren, wenn sich der Inhousebetrieb kontinuierlich als markt- und wettbewerbsfähig erweist. Denkbar ist auch, dass eine Bestandsgarantie aus einem befristeten Markttestverfahren hervorgeht, wenn sich der Inhousebetrieb als wettbewerbsfähig erweist und eine Bestandsgarantie politisch erwünscht ist. In Kombination mit einem intervallmäßigen Markttestverfahren könnte z.B. aus einem erfolgreich absolvierten, fünfjährigen Markttestverfahren eine Bestandsgarantie für die folgenden 10 Jahre resultieren. Diese Frist setzt sich zusammen aus der folgenden Zeit ohne Markttest (5 Jahre) sowie der Zeit für ein neues Markttestverfahren (weitere 5 Jahre). Nach 10 Jahren würde dann erneut über den Fortbestand des Betriebes oder betrieblicher Leistungen entschieden.

Eine Chance, die aus dem Markttestverfahren hervorgeht besteht, folglich auch darin, dass sich die markt- bzw. wettbewerbsorientierte Eigenproduktion von öffentlichen Dienstleistungen langfristig parallel zur Leistungsvergabe gleichberechtigt etabliert und damit der Gefahr entgegengetreten wird, dass die öffentliche Verwaltung durch pragmatischen Know-how- und Kompetenzverlust in Abhängigkeit von externen Anbietern gerät (smart-buyer-Dilemma). Markttestverfahren sind daher eine Antwort auf Privatisierungsbestrebungen ohne Wettbewerbsoption. Damit verbindet sich die Chance, dass lediglich ideologisch motivierte Privatisierungsansätze künftig an Bedeutung verlieren. Privatisierungsansätze würden nur noch vertretbar sein, wenn mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Dienstleistungsproduktion hierzu legitimieren. Hierin wird auch ein wesentlicher Ansatz zur Bestimmung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor gesehen. Marktwettbewerb könnte sich daher künftig als eine neue Form verwaltungspolitischer Steuerung erweisen.

Mit der Weiterentwicklung von Markttestverfahren ist auch damit zu rechnen, dass eine Inwettbewerbsetzung in die Kernverwaltung hineinwirkt. Wenn Inhousebetriebe ihre Leistungen zu Marktpreisniveau anbieten müssen, ist es möglicherweise nur eine Frage der Zeit, bis diese im Markttest stehenden Inhousebetriebe ihrerseits die ihnen gegenüber verrechneten Gemeinkostenanteile der Kernverwaltung in Frage stellen und deren Marktpreisorientierung fordern. Jann (1998, 29) bestätigt diese Vermutung durch folgende Aussage: „Die moderne Managementlehre zeigt, dass die Grenzen der klassischen Unternehmung zunehmend durchlässiger werden und eine wie auch immer motivierte Funktionsexternalisierung (make or buy) zu einer Restrukturierung nicht nur einzelner Organisationen, sondern der gesamten Wertschöpfungskette führen kann“.

Schließlich gilt es einen der wichtigsten Aspekte des Markttestverfahrens zu prüfen, nämlich ob sich durch den Marktwettbewerb für Inhousebetriebe tatsächlich die Effizienz und Bürgerorientierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion verbessern lässt. Der zu erwartende „kompetitive Effekt“ von Markttestverfahren spricht jedoch dafür, dass durch Markttestverfahren beachtliche Effizienz- und Qualitätserfolge erzielt werden können und damit der „value for money“ dieser Wettbewerbsform eher als hoch bewertet werden kann. Die Ausgestaltung des Markttest-Arrangements wird hier als wesentlich für das Wettbewerbsergebnis und damit maßgeblich für die Effektivität und Effizienz des Wettbewerbsprozesses erachtet. Dieser Aspekt wäre dann nicht zuletzt auch aus Sicht der Bürger die wohl wichtigste Chance, die aus dem Marktwettbewerb für Inhousebetriebe resultieren könnte. Leider lässt sich dies erst überprüfen, wenn sich Markttestverfahren stärker etabliert haben und durch die praktische Anwendung von Markttestverfahren diese Vermutung verifiziert werden kann. *Es handelt sich hierbei um die wichtigste aller Fragen, durch die das Markttestverfahren seine letztendliche Legitimation erhalten wird.*

Es ist allerdings auch deutlich geworden, dass die Chancen, die aus einem Markttestverfahren hervorgehen können, im Wesentlichen von der Strategiefähigkeit und Kooperationsbereitschaft der maßgeblichen Akteure innerhalb der Verwaltung abhängig sind. Die Ausgestaltung des Markttestverfahrens ist Ausdruck dieser Strategiefähigkeit und Kooperationsbereitschaft und damit maßgeblich für die Verfahrenseffekte. Durch die fehlerhafte Ausgestaltung des Markttestverfahrens können Chancen verloren gehen (z.B. bei zu kurzen Testphasen oder bei fehlenden Marktvergleichsanreizen für den Auftraggeber).

## **10. Schlussfolgerungen und Ausblick**

Beginnt mit der Einführung von Marktwettbewerb im öffentlichen Dienstleistungssektor ein neues Kapitel verwaltungspolitischer Steuerung? Die Ergebnisse dieser Untersuchung sprechen dafür, dass durch eine Inwettbewerbsetzung öffentlicher Dienstleistungsbetriebe ein Zuwachs an Transparenz über die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Eigenproduktion gegenüber dem Fremdbezug zu erwarten ist. Eben dieser Transparenzgewinn spricht zunächst gegen eine Privatisierung ohne Wettbewerbsoption. Gleichzeitig ist der Transparenzgewinn aber auch die Antwort auf die Frage, weshalb die historisch gewachsene, nicht-erwerbswirtschaftlich geführte Dienstleistungsproduktion der öffentlichen Hand überhaupt in Frage gestellt werden soll. „Transparenz“ ist damit eine glaubwürdige und überzeugende Legitimation für einen Identitätswandel öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Glaubwürdig deshalb, weil Transparenz in demokratisch verfassten Staaten ein Grundanliegen der Staats- und Verwaltungsführung sein muss. Die Inwettbewerbsetzung ist folglich eine verwaltungswissenschaftliche Innovation, deren Potenzial im Transparenzgewinn zu suchen ist.

Die institutionellen Anforderungen („Spielregeln“) an ein funktionsfähiges Markttestverfahren liegen nach Abschluss dieser Untersuchung zwar idealtypisch vor, eine abschließende Ausgestaltung funktionsfähiger lokaler Wettbewerbsansätze muss sich jedoch aus dem situativen Kontext lokalpolitisch-administrativer Interessenlagen heraus entwickeln. Es stellt sich daher die Frage, ob in den nächsten Jahren ein Trend zur Einführung von Markttestverfahren zu erwarten ist. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass die Kommunen in Baden-Württemberg bereits in vielfältiger Weise mit jenen Instrumenten experimentieren, die auch für die Einführung eines Markttestverfahrens notwendig sind. Für Baden-Württemberg lässt sich die Vermutung Reichards (2000, 137) bestätigen, der die Voraussetzungen vielerorts erfüllt sieht. Tatsächlich bestätigt sich jedoch auch die Wahrnehmung, dass bislang noch kein Trend zur Einführung von Marktwettbewerb festzustellen ist (vgl. Andersen et al. 2004, 181 ff.; Prokon 2003, 6). Warum scheuen die Kommunen eine Inwettbewerbsetzung? Liegt es an der Kooperationsbereitschaft der Akteure? Werden die Chancen nicht erkannt oder die Gefahren als zu hoch bewertet? Ist der Veränderungsdruck noch nicht groß genug? Werden aufgrund der rechtlichen Restriktionen keine Möglichkeiten einer Inwettbewerbsetzung gesehen? Eine genaue Antwort ergeht aus dieser Untersuchung nicht. Vielleicht ist in jeder dieser Fragen ein Stück Wahrheit zu suchen. Tatsache ist jedoch, dass sich einige wenige Kommunen auf den Weg gemacht haben, neue Wege zu beschreiten und die mit einer Inwettbewerbsetzung verbundenen Risiken zu wagen. Es wird maßgeblich auf die Erfahrungen ankommen, die in diesen Kommunen in den kommenden Jahren gemacht werden. Sollte sich herausstellen, dass es diese Kommunen erreicht haben, ihre internen Dienstleistungsbereiche durch Marktwettbewerb zu optimieren, dann ist möglicherweise jene Barriere durchbrochen, die zurzeit noch viele Kommunen von einer Inwettbewerbsetzung ihrer Inhousebetriebe abhält.

Wenn man einen Blick in die Zukunft wagen will, dann wäre ein Identitätswandel hin zu einer öffentlichen Wettbewerbskultur im Bereich der Eigenproduktion von Dienstleistungen wünschenswert. Ob dieser Identitätswandel im Sinne einer breiten Akzeptanz von Wettbewerbselementen im öffentlichen Sektor realistisch ist wird hier zumindest für die kurz- und mittelfristige Perspektive bezweifelt, langfristig aber für möglich gehalten. Es hat den Anschein, als ob die traditionellen Privatisierungsstrategien (ohne Wettbewerbsoption) der achtziger und neunziger Jahre unverändert stark in die heutige Reformpraxis hineinwirken. Zu gegenwärtig sind die Ängste der einen, die in Anbetracht kommunalwirtschaftlicher Betätigung um die lokale Wirtschaft bangen, und die Ängste der anderen, die am liebsten alle marktfähigen Leistungen der öffentlichen Hand privatisiert sehen würden. Es geht daher auch um einen Paradigmenwechsel. Hier wird jedoch nicht daran geglaubt, dass der alte Paradigmenstreit zwischen Privatisierung und Eigenproduktion aufgelöst werden kann. Realistischer erscheint vielmehr ein neuer Dissens zwischen reinen Privatisierungsbefürwortern einerseits und Wettbewerbspromotoren andererseits.

Die Wettbewerbsidee ist mit Chancen und Risiken verbunden, die jeweils dicht beieinander liegen. Brede (2001, 17) stellt vielleicht zu Recht die Frage, ob Wettbewerb der unterschiedlichsten institutionellen Arrangements zu einem Abbau öffentlicher Dienstleistungen und zu einer Zurückdrängung des klassischen öffentlichen Unternehmens führt. Sicher ist, dass die Deregulierungsbestrebungen der EU in den nächsten Jahren weiter vorangetrieben werden. Dagegen spricht, dass zum einen die Schwellenwerte des EU-Vergaberechts für interne Dienstleistungen sehr hoch sind und andererseits die Inhousegeschäfte zunehmend auch im EU-Vergaberecht eine Art Sonderstatus erhalten, das die Eigenproduktion von Dienstleistungen von der Anwendung der europäischen Vergaberichtlinien entbindet. Möglicherweise wird es aber noch viele Jahre brauchen bis der Wettbewerbsgedanke in die letzten Winkel der öffentlichen Dienstleistungsproduktion vorgedrungen sein wird. Doch auch hier ist festzustellen, dass es nicht im Interesse aller kommunalen Akteure sein muss, wenn öffentliche Betriebe an den Markt gehen. Ob kommunale Akteure einer Inwettbewerbsetzung zustimmen oder diese gar fordern, wird davon abhängen, welche Ziele und Nutzenerwartungen diese Akteure haben. Eine interessante Fragestellung für die wissenschaftliche Forschung ist daher, wie kommunalpolitische Akteure eine Inwettbewerbsetzung sehen. Welche Akteure haben welche Befürchtungen? Welche Chancen sehen die Akteure für Marktwettbewerb? Nicht jedem Akteur muss zwangsläufig an mehr Transparenz gelegen sein. Ebenfalls ist nicht zwingend, dass allen Akteuren an einer Entideologisierung der Privatisierungsdebatte gelegen ist. Fraglich ist daher insbesondere, welche Akteure welchen Nutzen aus der aktuellen Situation ziehen und welche Risiken sich damit verbinden, im Status Quo zu verharren.

In den nächsten Jahren werden zunehmend Praxiserfahrungen mit spezifischen Markttestlösungen vorzufinden sein. Möglicherweise entwickeln sich dann auch kommunale Marktteststandards. Eine Herausforderung für die zukünftige Forschung wird dann sein, den Erfolg von Markttestverfahren zu operationalisieren und zu messen. Die Gefahr einer neuen Bürokratie zur Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz ist bei weitem nicht gebannt, geschweige denn erkannt. Schließlich müssen die Wirtschaftlichkeitsgewinne einer Inwettbewerbsetzung dargestellt werden. Die Einführung von Wettbewerb darf nicht nur auf der Annahme beruhen, dass hierdurch Effizienzgewinne zu realisieren sind. Kompetitive Wirtschaftlichkeitsvorteile müssen auch empirisch bestätigt werden, um endgültig akzeptiert zu werden.



## 11. Literatur

- Andersen, C./ Beck, M./ Selle, S. (2005): Konkurrieren statt Privatisieren. Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Andersen, C. (2004): Vermarktlichung der kommunalen IT-Dienstleistungsproduktion – Ursachen, Stand und Perspektiven. In: *Verwaltung & Management*, H. 6, S.13-41.
- Andersen, C./ Reichard, C. (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb. In: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GöW) (Hrsg.): Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen*, Berlin, 2003, S.13-41.
- Banner, G./ Reichard, C. (1993): *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Köln.
- Bernhardt, B. (2000): *Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung: Anspruch und Leistungsfähigkeit des New Public Management*. Baden-Baden.
- Blocher, M. (2005): Anforderungen an einen funktionsfähigen marktlichen Wettbewerbsansatz für interne kommunale Servicebetriebe in Deutschland. In: *Budäus, D./ Reichard, C./ Schauer, R. (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich*, Linz, S. 42-58.
- Brede, H. (2001): *Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Baden-Baden.
- Carnaghan, R./ Bracewell-Milnes, B. (1993): *Testing the Market – Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad*. London.
- Clark, C./ Johnson, R.A./ Mercer, J.L. (2000): Impact of Privatization and Managed Competition on Public Employees. In: *Johnson, R.A./Walzer, N. (Hrsg.): Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London, S.191-210.
- Clasen, R./ Schröter, E./ Wiesenthal, H./ Wollmann, H. (1995): *Effizienz und Verantwortlichkeit – Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung*. Gutachten im Auftrag der Bundstagsfraktion Bündnis90/Die Grünen. Berlin.
- Damkowski, W.; Rösener, A. (2003): *Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*. Schriftenreihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 18, Berlin.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Brighton.

- Edeling, T. (1999): Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen, S.7-15.
- EuGH: Urteil vom 18.11.1999 (Teckal/Viano), Aktenzeichen C-107/98, Fundstelle: EuZW 2000, 246 ff.
- Fisch, R. (2002): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven. In: König, K. (Hrsg.) Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S.547-584.
- Flynn, N. (1990): Public Sector Management. Harvester Wheatsheaf.
- Gern, A. (2004): Der Rechtsstatus kommunal beherrschter Kapitalgesellschaften. In: Kommunaljurist 1/2004, Baden-Baden, S.1-6.
- Giebler, P. (2004): Entgeltkalkulation bei kommunalen Hilfsbetrieben – Schwerpunkt Baubetriebshöfe. In: Der Gemeindehaushalt 5/2004, S.102-107.
- Hartley, K. (1980): The Economics of Bureaucracy and Local Government. In: Town Hall Power or Whitehall Pawn? IEA Readings, No. 25, London: Institute of Economic Affairs.
- Hille, D./ Reichard, C. (Hrsg.) (2002): Konkurrieren statt Privatisieren : Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb. Kommunalwissenschaftliches Institut. Arbeitsheft 3. Potsdam.
- Hülsmann, M. (2003): Management im Orientierungsdilemma. Unternehmen zwischen Effizienz und Nachhaltigkeit. Wiesbaden.
- Jann, W. (1998): Lernen vom privaten Sektor – Bedrohung oder Chance? In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management – Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Opladen, S.11-51.
- Jann, W. (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance. In: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 279-303.
- Johnson, R.A./ Walzer, N. (2000): Privatization and Managed Competition: Management Fad or Long-Term Systematic Change for Cities? In: Johnson, R.A./ Walzer, N. (Hrsg.): Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition. London, S.169-190.
- Jèze, G. (1927): Allgemeine Theorie des Budgets. Tübingen.
- Kamarck, Elaine C. (2003): Government Innovation around the World. Harvard.
- König, K./ Beck, J. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management. Baden-Baden.
- Küpper, W./ Felsch, A. (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Wiesbaden.

- Lütz, S./ Czada, R. (2000): Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problem-skizze und Theorieüberblick. In: Czada, R./ Lütz, S. (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden, S.9-35.
- Lütz, Susanne (2003): Governance in der politischen Ökonomie. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paper 03/5, [www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de).
- Milne, R. (1997): Market-type Mechanisms, Market Testing and Market Making: A Longitudinal Study of Contractor Interest in Tendering. In: Urban Studie, Vol. 34, No. 4, S.543-559.
- Moldaschl, M. (1998): Rationalität, Kultur und Politik in der Organisation. Die doppelte Realität im Betrieb – oder: Warum Manager nicht erreichen, was sie wollen. In: Industrielle Organisation. S.18-25.
- Moore, A./ Hudson, W. (2000): The Evolution of Privatization Practices and Strategies. In: Johnson/Walzer: Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition, S.17-36.
- Müller, M. (2000): Systemwettbewerb, Harmonisierung und Wettbewerbsverzerrung. Europa zwischen einem Wettbewerb der Gesetzgeber und vollständiger Harmonisierung. Baden-Baden.
- Naschold, F. (1995a): Modernisierung des Staates: Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. 3. Aufl., Berlin.
- Naschold, F. (1995b): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik - Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Naschold, F. (1995c): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Haushaltskonsolidierung, Leistungstiefe, Prozess-Re-engineering. In: Naschold/Pröhl: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. 3. Aufl., Bd. 2, Gütersloh, S.21-38.
- Osborne, D./ Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector. New York.
- ProKon (2003): (Projekt „Konkurrieren statt Privatisieren“): Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer Kommunaldienstleistungen. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (Hrsg.). Unveröffentlichte Vortragsunterlagen für die Veranstaltung „Personalaräte der Zukunft“ am 28.11.2003 in Berlin.
- Reichard, C. (1995b): Berichte aus den Arbeitsgruppen. Arbeitsgruppe III: Zwischen Markt und Gewährleistung. In: Naschold, F./ Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. 3. Aufl., Bd. 2, Gütersloh, S.261-264.
- Reichard, C. (1998): Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung - Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht. In: König, K./ Füchtner, N. (Hrsg.): Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund: Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare, Speyer, S.305-326.

- Reichard, C. (2000): "Kontraktmanagement" - Experiences with Internal Management Contracts in German Local Government. In: Fortin, Y./ Van Hassel, H. (Hrsg.): Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship, Amsterdam et al., S.128-141.
- Reichard, C. (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden, S.13-35.
- Reichard, C. (2002a): Verwaltung als öffentliches Management. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S.255-277.
- Reichard, C. (2002b): Marketization of public services in Germany. In: International Public Management Review, Vol. 3, Nr. 2., S.63-79.
- Reichard, C. (2005): Daseinsvorsorge unter Wettbewerbsbedingungen. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb. Berlin, S.208-210.
- Richter, R./ Furubotn, E. (1996): Neue Institutionenökonomik. Tübingen.
- Ronellenfisch, M. (2004): Entwicklung und Tendenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. In: Hoppe, W./ Uechtritz, M. (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen, Köln, S.1-13.
- Ronellenfisch, M./ Stein, A. (2004): Der rechtliche Rahmen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. In: Hoppe, W./ Uechtritz, M. (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen, Köln, S.43-49.
- Savas, E. S. (2000): Opportunities in Privatization and Outsourcing. In: Johnson, R.A./ Walzer, N. (Hrsg.): Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition, S.37-56.
- Sensburg, P.E. (2004): Der kommunale Verwaltungskontrakt. Rechtliche Einordnung kommunaler Zielvereinbarungen. Baden-Baden.
- Tondorf, K./Bahnmüller, R./ Klages, H. (2002): Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 17. Berlin
- Walker, B./ Davis, H. (1999): Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities. In: Local Government Studies, Vol. 25, No. 2, S.16-37.
- Walsh, S.K./ Deakin, N./ Smith, P./ Spurgeon, P./ Neil, T. (1997): Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services. Oxford.

- Wegener, A. (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs : Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin.
- Winter, C. (1998): Das Kontraktmanagement. Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf der Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene. Baden-Baden.
- Wollmann, H. (1995). Beitrag zum Thema „Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis von Bürger, Politik und Verwaltung“ moderiert von Banner,G. In: Naschold, F./ Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 3. Aufl., Bd. 2, Gütersloh, S.127-166.
- Ziedler, C. (2004): Endlich mal agieren, statt bloß reagieren. Nur die internationale Politik kann die Globalisierung steuern. In: Stuttgarter Zeitung, Nr. 120 vom 26.05.2004, S. 29.