



Universität Potsdam

KWI-Projektberichte 4



**Konkurrieren statt
Privatisieren**
KOMMUNE IM WETTBEWERB

Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen. Strukturen und Tendenzen

**Christoph Andersen/Marcus Beck
Robert Kösling/Lena Schürmann
Stephan Selle**

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)
Am Park Babelsberg 14
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: 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
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Projektberichte 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: 12/2003

ISBN 3-935024-67-3
ISSN 1611-3969

ISBN
ISSN

3-935024-67-3
1611-3969

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis	4
1. Marktstudien: Ausgangspunkt kommunaler Wettbewerbsstrategien... 5	5
2. Dienstleistung Druckerei.....	8
2.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung	8
2.2 Kommunaler Markt für Druckereileistungen.....	10
2.3 Privater Markt für Druckereileistungen	13
2.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung	16
3. Dienstleistung Gebäudereinigung	19
3.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung	19
3.2 Kommunaler Markt für Gebäudereinigungsleistungen	20
3.3 Privater Markt für Gebäudereinigungsleistungen.....	27
3.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung	32
4. Dienstleistung Grünfläche	35
4.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung	35
4.2 Kommunaler Markt für Grünflächenleistungen	36
4.3 Privater Markt für Grünflächenleistungen	45
4.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung	48
5. Dienstleistung Informationstechnologie	50
5.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung	50
5.2 Kommunaler Markt für Informationstechnologieleistungen.....	53
5.3 Privater Markt für Informationstechnologieleistungen.....	60
5.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung	64
6. Ergebnisse: Strukturen und Tendenzen	67
7. Anhang	I
8. Literatur.....	V
9. Links zum Thema.....	XIII
10. Autoren.....	XIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Struktur der Druckindustrie	8
Abbildung 2: Übersicht kommunaler und privater Markt für Druckereileistungen	16
Abbildung 3: Aufgabenverteilung bei der Gebäudereinigung auf Privatfirmen und kreisangehörige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen	21
Abbildung 4: Verteilung der Fremdreinigung in Kommunen der Größenklassen 1-3	23
Abbildung 5: Organisationsformen der Reinigung	24
Abbildung 6: Wahl der Organisationsform in Abhängigkeit zum Anteil an Fremdreinigung	25
Abbildung 7: Umsatzentwicklung im Gebäudereinigerhandwerk	29
Abbildung 8: Schwerpunkte der Dienstleistung Grünflächen	36
Abbildung 9: Institutionelle Ausgestaltung der Grünflächenpflege nach GK (Auswertung über Internet-/Telephonrecherche, Befragungsgegenstand war die kommunale Hauptorganisation)	39
Abbildung 10: Mindestangaben der Gesamtbudgets nach GK (eigene Erhebung)	41
Abbildung 11: Mindestanzahl Beschäftigte nach GK (eigene Erhebung)	44
Abbildung 12: Entwicklung der Tätigkeitsstruktur im privaten GaLaBau in Prozent des Gesamtvolumens - Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e.V. (BGL 2002)	46
Abbildung 13: Ausgaben für IT	54
Abbildung 14: Übersicht über Erstellungsformen für IT-Dienstleistungen	57
Abbildung 15: IuK-Branchenentwicklung	61
Abbildung 16: Übersicht kommunaler und privater Markt für Informations-technologieleistungen	64

1. Marktstudien: Ausgangspunkt kommunaler Wettbewerbsstrategien¹

Die Produktion kommunaler Dienstleistungen steht unter massivem Wettbewerbsdruck. In den vergangenen Jahren sind kommunale Dienstleistungen einer Vielzahl von alternativen Erstellungsformen zugeführt worden. Die Neuorganisation der Produktions- und Wertschöpfungskette im öffentlichen Sektor ist dabei identisch mit der Neuorganisation der Produktion in der Industrie. Der Trend geht in Deutschland – wie auch in anderen europäischen Staaten – zu einer Vermarktlichung der Dienstleistungsproduktion. Durch die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, neue Formen der Budgetierung und einer Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen Instrumenten sind öffentliche Dienstleistungen näher an marktlich ausgerichtete Produktionsformen geführt worden.

Anfang der 90er Jahre ging es auf lokaler Ebene vor allem um die Privatisierung der Netzdienstleistungen (z.B. Strom, Gas, Wasser) sowie um die operativ-technischen Dienstleistungen (z.B. Hausmüll, Stadtreinigung). Die desolante Situation der kommunalen Haushalte und die betriebswirtschaftlich geprägte Diskussion um die Modernisierung der Kommunalverwaltung haben die Vermarktlichung jedoch massiv beschleunigt. Vermarktlichung in Deutschland ist auf Privatisierung verkürzt, nicht aber auf die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ausgerichtet. Schrittweise werden sämtliche externen und internen Dienstleistungen dem Markt „ausgesetzt“.

Die Vermarktlichung der Produktion hat dabei eine Vielzahl von Facetten. Institutionell kann ein massiver Trend in Richtung Ausgliederungen in Regie- und Eigenbetriebe, Rechtsformwandel in kommunale GmbHs, Auslagerungen durch Vergabe und Outsourcing sowie die materielle Privatisierung der Dienstleistungsproduktion festgestellt werden. Die Produktionsverantwortung wird somit entweder aus dem unmittelbaren Verantwortungsbereich der Kommune verlagert, oder sie liegt teilweise gar nicht mehr bei der Kommunalverwaltung. Prozessual gehen immer mehr Kommunen dazu über, marktliche Instrumente (z.B. Kontraktmanagement, Budgetierung, Kundenbefragungen) in ihre Produktion einzubauen, um damit Nachteile der traditionellen bürokratischen Eigenproduktion zu überwinden.

Obwohl der Wandel in den Rathäusern damit eine neue Dimension erreicht hat, weil zunehmend die gesamte kommunale Dienstleistungsproduktion unter Wettbewerbsdruck steht,

¹ Die Marktstudien hätten nicht ohne die Unterstützung verschiedener Personen erstellt werden können. Das Projektteam bedankt sich bei Tina Hoffmann für die Mitarbeit, insbesondere für die tatkräftige Unterstützung bei der Durchführung der empirischen Erhebungen. Darüber hinaus gilt unser Dank Dr. Alexander Wegener, der diese Marktstudien maßgeblich initiiert und inhaltlich begleitet hat.

liegen bisher kaum empirische Erfahrungen vor. Die empirische Forschungslücke bezieht sich vor allem auf die Gestaltung des Wettbewerbs und auf das Marktergebnis. Hinlänglich sind Privatisierungen realisiert worden, aber die Frage, ob und wie die öffentliche Dienstleistungsproduktion wettbewerbsfähig gestaltet werden kann, ist bislang nicht zu beantworten.

Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Konkurrieren statt Privatisieren“, das seit August 2002 am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam durchgeführt wird, untersucht, welche Lösungsstrategien Kommunen entwickeln, um sich den Anforderungen des Wettbewerbes zu stellen und welche Wirkungen sich für die Kommune und den kommunalen Dienstleistungsproduzenten ergeben. Dabei konzentriert sich das Projekt auf ausgewählte interne und externe Dienstleistungen:

- Druckerei und Vervielfältigung,
- Informationstechnologie,
- Gebäudereinigung und
- Grünflächen.

Diese Dienstleistungen werden oft als nicht wettbewerbsfähig und von daher als Kandidaten für die Privatisierung angesehen. Diese normative Einstufung greift sowohl konzeptionell als auch politisch zu kurz. Bei der Bewertung geht es nicht nur um ein ökonomisch-rationales Vorgehen, sondern um eine kriteriengestützte Entscheidung innerhalb des lokalen Politikprozesses.

Die Gestaltung von Wettbewerb in einem Dienstleistungsbereich und die Evaluierung der Effekte setzen umfassende Kenntnisse über die Marktsituation der ausgewählten Dienstleistungen voraus. Bisher liegen wenig empirisch gesicherte Aussagen über die Struktur des privaten Marktes und keine über die Struktur des kommunalen Marktes vor. Bisher ist unklar, wie hoch das Marktvolumen der einzelnen Märkte ist, wie die Wachstumsaussichten in den Dienstleistungsmärkten eingeschätzt werden können, wie die Struktur des Marktes in bezug auf Anbieter und Abnehmer ist und wie insgesamt die Intensität des Wettbewerbes auf dem Markt beurteilt werden kann. Diese Informationen sind notwendig, um die Entwicklungschancen der Dienstleistungen einschätzen zu können. Die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Dienstleister ist ohne Informationen über den Markt nicht zu realisieren. Aufgrund dieser empirischen Forschungslücke ist es beispielsweise nicht möglich, verlässliche Aussagen über die aktuelle Situation und die Zukunft der Gebäudereinigung oder der Grünflächen in den Städten und Gemeinden zu treffen. Die Marktstudien zu den einzelnen untersuchten Dienstleistungsbereichen versuchen, das Marktumfeld der öffentlichen wie privaten Dienstleistungsproduktion zu erschließen.

Die Marktstudien stützen sich auf Veröffentlichungen von Verbänden, Forschungsinstituten und aktueller wissenschaftlicher Literatur sowie auf Internet-Recherchen. Damit ist es möglich, relativ valide Aussagen über die einzelnen Märkte zu treffen.

Marktstudien sind auch auf kommunaler Ebene durchzuführen. Ohne Kenntnis des Marktes und des Marktumfeldes sind in den Kommunen keine Wettbewerbsstrategien zu entwickeln. Die Ergebnisse von Marktstudien offenbaren den kommunalen Dienstleistungsproduzenten ihre Entwicklungsperspektiven und ermöglichen erst die Formulierung von örtlich angemessenen Strategien.

Christoph Andersen

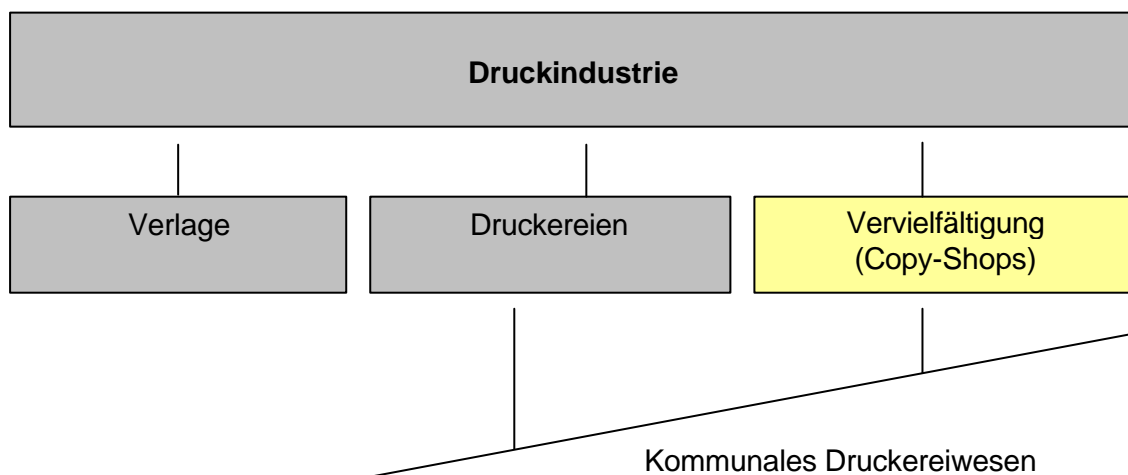
2. Dienstleistung Druckerei

2.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung

Die Zielsetzung der vorliegenden Marktstudie liegt in der Beschreibung des kommunalen und privaten Druckereimarktes. Darüber hinaus sollen die Unterschiede zwischen den beiden Bereichen aufgezeigt und mögliche Entwicklungstendenzen der kommunalen Druckereidienstleistung unter dem Gesichtspunkt der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dargestellt werden.

Zunächst werden einige Problemlagen beschrieben, die einen Vergleich zwischen dem privaten und dem kommunalen Druckereimarkt erschweren. Dies manifestiert sich schon in der Abgrenzung des Aufgabenspektrums der beiden Bereiche. Die private Druckindustrie unterteilt sich in die drei Gebiete Verlage, Druckereien und den Vervielfältigungsbereich.

Abbildung 1: Struktur der Druckindustrie



Das Verlagswesen erzielt die höchsten Umsätze in der Druckindustrie, die durch die hohen Auflagenzahlen der Produkte zu erklären sind. Die Verlage sind oft große Unternehmen mit bis zu über 1.000 Angestellten.

Das zweite Segment ist der Druckereibereich. Hier dominieren mittelständische - und kleine Unternehmen mit ca. zwanzig bis zu mehreren hundert Mitarbeitern. Das Aufgabengebiet ist wesentlich differenzierter als im Verlagswesen. Es werden verschiedene Druckverfahren verwendet und die unterschiedlichsten Materialien bedruckt. Es gibt keine verlagsähnlichen Losgrößen, so dass die individuelle Bearbeitung der Aufgaben eine zentrale Rolle spielt.

Im dritten Segment der privaten Druckindustrie, dem Vervielfältigungsbereich, sind die Unternehmen im Gegensatz zu den beiden anderen Segmenten sehr klein und es gibt selten

mehr als zehn Mitarbeiter. Die geringe Anzahl der Mitarbeiter wirft deutliche Probleme auf. Zum einen werden bei statistischen Erhebungen nur Unternehmen berücksichtigt, die zwanzig oder mehr Mitarbeiter beschäftigen. Zum anderen wird die Branche der Druckindustrie statistisch nur in Verlage und Druckereien unterteilt. Die Daten des Vervielfältigungssegmentes sind im Druckereibereich enthalten. Die Anzahl der Vervielfältigungsbetriebe hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies lässt sich vor allem am Straßenbild der Städte und Kommunen ablesen, aus dem die wachsende Zahl der „Copy-Shops“ nicht mehr wegzudenken ist. Es gibt scheinbar einen immer noch zunehmenden Bedarf an Kopierleistungen.

Dem Segment der Vervielfältigung gilt bei der Marktuntersuchung besondere Aufmerksamkeit, da in diesem Bereich die besten Voraussetzungen für einen Vergleich von privatem und dem kommunalen Markt anzutreffen sind.

Kommunale Druckereien werden traditionell als interne Dienstleistung vorgehalten und sind Bestandteil der Kommunen. Die Hauptaufgaben der internen Druckereien sind in klassischen Vervielfältigungsleistungen für die Kernverwaltung zu sehen. Somit lässt sich festhalten, dass kommunale Druckereien, wie Abbildung 1 verdeutlicht, vor allem dem Bereich der Vervielfältigung (Copy-Shops) zuzuordnen sind. In der Abbildung ist auch der Druckereibereich abgedeckt. Dieser Bereich hat im öffentlichen Sektor eine wichtige Funktion, da der Staat unter Sicherheitsaspekten für die Bereitstellung möglichst fälschungssicherer Dokumente (Geld, Ausweise) zu sorgen hat. Dieser Aufgabenbereich wurde traditionellerweise durch die staatliche Bundesdruckerei abgedeckt. Der Schwerpunkt der Marktbetrachtung des kommunalen Druckereiwesens im Rahmen dieses Projektes liegt folglich in dem Segment der Vervielfältigung. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass in der vorliegenden Marktstudie die Leistungen von staatlichen Druckereien für Landes- und Bundeseinrichtungen einen nachrangigen Stellenwert haben. Im Mittelpunkt stehen Druckereileistungen zur Unterstützung und Gewährleistung von kommunalen Aufgaben.

Grundsätzlich sind die Entwicklungen der beiden Märkte sehr unterschiedlich. Der private Markt zeichnet sich durch die hohe Produktinnovation, die rasante technische Entwicklung und die ausgeprägte Wettbewerbssituation aus. Der kommunale Markt ist geprägt von einem konstanten Produktangebot und einem nicht vorhandenen Wettbewerb (Anbietermonopol, Kontrahierungszwang).

Erst mit der Einführung von Modernisierungselementen, wie Produkt- und Preisdefinition, Marktpreisorientierung (durch Preisvergleiche) und dezentraler Ressourcenverantwortung, wurden Voraussetzungen für eine Vergleichbarkeit der Märkte geschaffen.

Diese veränderten Rahmenbedingungen lassen das Thema Wettbewerb im öffentlichen Dienstleistungssektor, also den Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Anbietern unter weitestgehend gleichen Rahmenbedingungen, als Instrument zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von öffentlichen Dienstleistungen immer wichtiger werden. Der Fokus soll auf eine zunehmende Wettbewerbsfähigkeit gerichtet werden, um die isolierten Mechanismen des öffentlichen Bereiches abzubauen. Es gilt aber auch, die Vorteile der kommunalen Dienstleistungserstellung durch eine interne Druckerei darzustellen, denn die Kompetenzpotenziale sind vorhanden.

Gerade unter den aktuellen kommunalen Rahmenbedingungen, geprägt durch einen enormen Konsolidierungsdruck, ist eine Entscheidung über die Erstellungsform der kommunalen Druckereidienstleistung nicht nur unter Aspekten kurzfristiger Kosteneinsparungen zu treffen. Es sollten auch längerfristige Effekte betrachtet werden. Diese Marktstudie könnte ein Baustein für eine solche Entscheidung sein.

2.2 Kommunaler Markt für Druckereileistungen

Der kommunale Markt wurde aus Gründen der Abgrenzung von einzelnen Druckereibereichen in der vorangegangenen Problemskizze teilweise charakterisiert.

Das *Dienstleistungs- und Produktangebot* der kommunalen Druckereien ist, wie bereits erwähnt, im Vergleich zum privaten Markt auf Vervielfältigungsleistungen ausgerichtet. Dominiert sind Schwarz/Weiß-Kopierleistungen für Sitzungsunterlagen des Rates, der Verwaltungsführung, Ausschüsse und der Fachabteilungen. Zusätzlich werden dienstliche Mitteilungen, Einladungen, Informationsbroschüren oder Formularvordrucke erstellt. Neben der Vervielfältigung werden oft auch Aufgaben wie das Binden (für Haushaltspläne und -bücher), das Zuschneiden und Lochen erledigt. Der überwiegende Teil der Kommunen unterhält zusätzlich auch häufig die Möglichkeit für Offsetdruck, da mit diesem Gerät schnelle Vervielfältigungen einer Vorlage möglich sind. So werden zum Beispiel Unterrichtsmaterialien für Schulen oder Volkshochschulen erstellt. Vereinzelt werden bereits auch digitale Vorlagen benutzt, beziehungsweise werden dementsprechende Kopieranlagen vorgehalten, um auch Farb- und Hochglanzbroschüren herzustellen (z.B. in Köln). Hier liegen auch Entwicklungspotenziale für kommunale Druckereien. Die zunehmende interne Vernetzung wird zum Beispiel zu einer Vereinfachung von Druckaufträgen führen, wenn die Nutzung von digitalen Vorlagen in kommunalen Druckereien möglich ist.

Das *Marktvolumen* des kommunalen Druckereimarktes ist schwer bestimmbar, da entsprechende Statistiken nicht vorhanden sind. Bei der Datenerfassung und -auswertung sind Defizite hinsichtlich der Kostentransparenz erkennbar, da es häufig keine Produkt- und Preisbil-

dung gibt, die eine genauere Kostenzuordnung erlauben. So können in einem Haushaltsplan zwar die Kosten des Personals und der Sachmittel ermittelt werden. Wenn jedoch die Mitarbeiter zusätzliche Aufgaben, wie zum Beispiel Fahr-, Pförtner- oder Posttätigkeiten, ausführen, müsste sich dies eigentlich in einem Abzug anteiliger Personalkosten niederschlagen. Allgemein lässt sich sagen, dass in bezug auf bundesweite Datenerhebungen von kommunalen Dienstleistungen eine empirische Lücke besteht. Trotz dieser Defizite ist eine Schätzung des kommunalen Marktvolumens möglich. Anhand der Unterteilung deutscher Städte und deren Einwohneranzahl nach KGSt-Größenklassen in Verbindung mit stichprobenartigen Budgets aus den einzelnen Klassen wurde nach eigenen Hochrechnungen ein kommunales Gesamtvolumen von ca. 100 Millionen Euro ermittelt. Um diesen Wert näher zu bestimmen, wurde eine stichprobenartige Erhebung mittels Fragebogen in 16 Kommunen mit ca. 60.000 Einwohnern (beteiligte Kommunen siehe Anhang) durchgeführt. Das Marktvolumen ist im Vergleich zur privaten Druckindustrie relativ konstant geblieben, da sich auch die Abnehmerstruktur kaum verändert hat und somit stabile Rahmenbedingungen vorherrschen.

Bei der Betrachtung der *Anbieterstruktur* lassen sich einige Charakteristika beobachten.

Der Dienstleistungsbereich Druckerei wird laut einer Umfrage der Universität Potsdam aus dem Jahr 2003 zu 87,8% organisatorisch innerhalb der Verwaltung als interne Serviceeinheit vorgehalten (siehe Anhang). In den Kommunen mit über 400.000 Einwohnern ist der Dienstleistungsbereich Druckerei zu 100% als interne Serviceeinheit verblieben. Einige alternative Formen der Leistungserstellung einhergehend mit Rechtsformwandel gibt es in Kommunen mit 200.000-400.000 Einwohnern. Dort werden Versuche unternommen, Druckereien als Eigenbetriebe oder sogar als GmbH zu führen. Allerdings machen diese Rechtsformvarianten nur einen Anteil von 3,9% (Eigenbetriebe und GmbH) an den Gesamt-Organisationsformen aus.

8,4% der befragten Kommunen verfügen weder über eine interne Serviceeinheit Druckerei noch wurde eine Auslagerung der Dienstleistung mit Rechtsformwandel durchgeführt. Dort erfolgt die Versorgung mit Druckereileistungen ausschließlich über dezentral aufgestellte Kopiereinheiten. Die Wartung der Geräte wird dann durch Fremdfirmen oder durch Hausangestellte übernommen. Größere Druckaufträge (Haushaltspläne, Wahlunterlagen) werden extern an private Auftragnehmer vergeben. Diese Variante kommt vor allem in kleinen Kommunen vor (50.000-200.000 Einwohner). Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es im Servicebereich Druckerei bisher noch kaum alternative Erstellungsformen zur internen Serviceeinheit gibt.

Die Anbieterstruktur ist als monopolistisch zu bezeichnen, so dass die Rahmenbedingungen konträr zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit laufen. Es gibt Interdependenzen der Auf-

traggeber zu internen Druckereien durch direkten oder indirekten Kontrahierungszwang, indem in den Budgets der Fachabteilungen Finanzmittel ausschließlich für die Nutzung der internen Druckerei zur Verfügung gestellt werden. Dadurch sind keine Anreizstrukturen für den Auftragnehmer vorhanden, um eine qualitativ hochwertige und schnelle Bearbeitung von Druckaufträgen durchzuführen. Um eine Lösung dieses Anreizproblems zu erreichen, wird im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durch das „Neue Steuerungsmodell“ eine Finanzierung der Druckleistungen über interne Leistungsverrechnung (ILV) angedacht. Es soll durch die ILV für die Kommune die Möglichkeit zur freien Wahl der Druckleistungen und deren Anbieter eröffnet werden. Die Einführung einer ILV könnte darüber hinaus eine Steigerung des Wirtschaftlichkeitsdenkens der Mitarbeiter durch das erhöhte Bestandsrisiko zur Folge haben. Bei vorhandener ILV wird dieses Instrument beim überwiegenden Teil der Kommunen jedoch nur „pro forma“ eingesetzt, das heißt ohne wirtschaftliche Konsequenzen. Voraussetzung der internen Leistungsverrechnung ist eine vorhandene Produkt- und Preisbildung mit festgesetzten Budgets. Eine Kostenzuordnung ist dann nicht möglich. Es ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Leistung ohne ILV indirekt über Kostenzuweisungen im Haushaltsplan oder über Budgetzuweisungen der Fachabteilungen finanziert wird.

Einen weiteren Unterschied zur privaten Druckwirtschaft gibt es bei den Investitionen. Der Dienstleister hat zwar Einflussmöglichkeiten, trifft aber Investitionsentscheidungen nicht selbst. Die strategische Verantwortung liegt bei der Verwaltungsführung. Diese sollte die gewünschten Aufgaben bei Reinvestitionsentscheidungen neu definieren. Allerdings ist das Investitionsvolumen im kommunalen Druckereiwesen sehr gering, da die Kopiermaschinen heute fast ausschließlich geleast werden. Durch Leasing wird neben möglichen Kosteneinsparungen eine flexible Anpassung an technische Neuerungen möglich.

Die *Beschäftigungsstruktur* ist im kommunalen Druckereiwesen sehr übersichtlich. Es werden in den jeweiligen kommunalen Druckereien durchschnittlich weniger als fünf Mitarbeiter beschäftigt. Die Anzahl variiert mit der Größe der Kommune. Die Fluktuation der Beschäftigten ist sehr gering, wobei davon ausgegangen werden kann, dass die Beschäftigung nach öffentlichem Dienstrecht und die Bezahlung der Mitarbeiter nach Bundesangestelltentarif zu diesem Ergebnis beitragen. Die meisten Beschäftigten in den internen Druckereien der Kommunen haben keine speziellen Qualifikationen oder Ausbildungen im Druckerei- oder Verlagswesen erworben. Dies lässt sich auch aus den kommunalen Anforderungen, nämlich dem Schwerpunkt bei den Vervielfältigungsaufgaben, ableiten. Es werden grundsätzlich angelegerte Arbeitskräfte mit der Erstellung der Leistungen beauftragt. In den letzten zehn Jahren ist ein Rückgang der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich Druckerei zu verzeichnen. Parallel dazu gibt es jedoch häufig eine Aufgabenausweitung (z.B. Post- und Hausmeistertä-

tigkeiten, Fahrdienst, Pförtnerdienste) für die Beschäftigten. Tendenziell gibt es auf Kommunalebene eine Entwicklung zu Servicepools, das heißt, es wird Personal für flexible Verwendungsmöglichkeiten bereitgehalten. Bei dieser Entwicklung sollte die Qualität der Leistungserstellung beachtet werden, die bei zusätzlicher Belastung entsprechend sinkt.

Die *Ziel- bzw. Kundengruppe* ist eindeutig die Kernverwaltung. Kommunale Druckereien dienen hier als unterstützende Einheiten für die alltägliche Aufgabenwahrnehmung. Weitere mögliche Kundengruppen sind städtische Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Volkshochschulen, Bäder oder kulturelle Einrichtungen. Vereinzelt werden auch gemeinnützige Einrichtungen bedient. Private Auftraggeber gibt es nur in Ausnahmefällen (z.B. Abi-Zeitung), wobei die Berücksichtigung der Beteiligungsverhältnisse im Rahmen von „Public Private Partnerships“ in Zukunft auch stärker in den Focus der internen Dienstleister tritt.

Dieser Überblick des kommunalen Druckereimarktes soll einige Besonderheiten und Unterschiede gegenüber dem privaten Druckereimarkt aufzeigen.

Es gibt keine Literatur zum Thema Optimierung verwaltungsinterner Druckereien. Zwar werden interne Dienstleistungserstellungsformen unter dem Blickwinkel der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet (vgl. KGSt 2002), der Bereich des Druckereiwesens findet aber wenig Beachtung, was am geringen Gesamtvolumen dieser Dienstleistung liegen könnte.

2.3 Privater Markt für Druckereileistungen

Die private Druckindustrie in Deutschland ist ein mittelständischer Industriezweig, der sich in die oben vorgestellten Kategorien Verlage, Druckereien und Vervielfältigung unterteilt.

Das *Dienstleistungs- und Produktangebot* der Verlage ist umfangreich und bezieht sich in erster Linie auf Druckleistungen mit sehr hohen Auflagen. Verlage sind mit ihren Produkten im täglichen Leben sehr intensiv vertreten. Es werden Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Kataloge und Werbematerialien in Farbe und hoher Güte produziert. Im Gegensatz zum Verlagswesen produziert die Druckerei andere, durch mehr Komplexität der Erstellung, Spezifität des Produktes und geringere Auflagen gekennzeichnete Güter. Solche sind z.B. Geschäftsdrucksachen (Wertpapiere, Endlosformulare), Plakate, flexible Druckmaterialien (Einkaufstüten, T-Shirts, Banner usw.), Kalender, Karten, Schilder oder Etiketten. Darüber hinaus bieten Verlage auch Produkte wie Bildbearbeitung, Scans, Farbmanagement im Bereich der Druckvorstufe, Unikatdrucke und vieles mehr an.

Das Produktsortiment von Unternehmen im Bereich der Vervielfältigung ist durch eine breite Palette von unspezifischer und sehr individueller Papierverarbeitung gekennzeichnet. Diese

Unternehmen bieten Produkte wie Farb- und Schwarz/Weiß-Kopien, Foliendrucke, Schneiden, Lochen, Binden und Kleben von Schriften in den gängigen Papiergrößen an.

Das *Marktvolumen* der privaten Druckindustrie ist empirisch nicht vollständig quantifizierbar. Ursache für diese empirische Lücke ist die fehlende Informationspflicht von Unternehmen mit weniger als zwanzig Mitarbeitern gegenüber den statistischen Ämtern. Die Relevanz der Forschungslücke wird deutlich, wenn berücksichtigt wird, dass von den 13.000 Betrieben der Druckindustrie rund 94 Prozent maximal 50 Arbeitnehmer beschäftigen. Unter der Beachtung der statistisch relevanten Unternehmensgröße ergibt sich ein statistisch stark abweichendes Bild von den Zahlen der real am Markt tätigen Druckereiunternehmen. So erzielte nach Angaben des Bundesverbandes Druck und Medien die deutsche Druckindustrie im Jahr 2002 mit 1.850 Betrieben (mit 20 und mehr Beschäftigten) und 128.866 Beschäftigten einen Umsatz von 16,4 Mrd. Euro. Das bedeutet einen Umsatzrückgang von 4,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr (<http://www.bvdm-online.de> vom 11.04.03)“. Nach Angaben der im Bereich Druck und Medien tätigen Unternehmensberatung Apenberg erwirtschaftet die Druckindustrie 2,3 Prozent der Bruttowertschöpfung und beschäftigt 2,8 Prozent der Erwerbstätigen des verarbeitenden Gewerbes. Die Bedeutung der Druckindustrie für Wirtschaft und Gesellschaft ist jedoch weit höher, als diese Zahlen es auszudrücken vermögen. Zeitungen, Zeitschriften und Bücher sind die wichtigsten Informationsträger im politischen, gesellschaftlichen und individuellen Leben. Und die gedruckten Werbeträger und Werbemittel haben den größten Anteil am Werbemarkt (<http://www.apenberg.de> vom 10.03.03).

Die Ausstattung der Unternehmen in der privaten Druckindustrie ist stark von der technischen Entwicklung abhängig. Die Vielzahl der Möglichkeiten zur Herstellung und die Fähigkeit der qualitativen Gestaltung von Druckereiprodukten werden durch die Unterstützung von Informationstechnologie enorm erweitert. Das hat einen starken Erneuerungs- und einen damit einhergehenden Investitionsdruck hinsichtlich der Produktionsausstattung zur Folge. Die Bandbreite der Produktionsmaschinen geht von einfachen Kopierern, Scannern, Binde- und Loch- und Klebegeräten im Bereich Vervielfältigung über die digital unterstützten Kopierer und Offsetdruckmaschinen bis hin zu den sehr teuren und aufwändigen Druck- und Printverfahren, mit Maschinen für den Hochdruck, Tiefdruck, Siebdruck, Verpackung und die Prägnung, wie sie im Verlags- und Druckereibereich zu finden sind.

Der Markt ist durch eine polypolistische *Anbieterstruktur* gekennzeichnet. Diese Struktur ruft einen hohen Konkurrenzdruck hervor und führt auf der Seite der Anbieter zu einem ausgeprägten Wettbewerb. Dieser wird nicht selten zu einem Investitionswettbewerb, da durch die oben beschriebene technische Entwicklung und die damit verbundene Produktivitätssteigerung relativ schnell ein Wettbewerbsnachteil entsteht, wenn ein Marktteilnehmer mit älteren

Maschinen produziert. Auf der Seite der Nachfrager hat dieses Angebotspolypol Auswirkungen auf die Informationsfähigkeit. Diese ist durch die Vielzahl der Unternehmen und der Produkte tendenziell unüberschaubar. Ein weiterer Effekt, der sich dagegen positiv auf die Nachfrage auswirkt, ist die uneingeschränkte Auswahlmöglichkeit beim Bezug der Leistung. Die Ausprägungen der Rechtsformen von Unternehmen im Druckereimarkt sind sehr breit gefächert. So sind hauptsächlich GmbHs und Aktiengesellschaften vorzufinden. Aber auch Organisationsformen anderer Ausprägung (OHG, KG, GmbH & Co. KG, usw.) sind anzutreffen.

Die Untersuchungen der *Beschäftigungsstruktur* des privaten Marktes haben eine sehr unterschiedliche Personalintensität in den drei Bereichen der Druckindustrie ergeben. So werden zwar in den Verlagen die größten Umsätze erwirtschaftet, obgleich die Anzahl der Beschäftigten gegenüber dem Bereich Druckerei erheblich geringer ist. Das liegt an dem Tätigkeitsbereich der Beschäftigten, welcher sich in Verlagen oft auf die Wartung und Überwachung der produzierenden Maschinen beschränkt. Hier wird das Produkt, welches in großen Auflagen erscheint, stark technologiegestützt erstellt. In den Bereichen Druckerei und Vervielfältigung hingegen sind die Aufgabenbereiche der Mitarbeiter auf die Erstellung schwer standardisierbarer Tätigkeiten gerichtet. So werden viel kleinere Auflagen erstellt, was eine höhere Arbeitsintensität in bezug auf Einstellen der Maschinen, Erstellen von Vorlagen und administrativen Aufgaben (Auftragsannahme, Kundenbetreuung) zur Folge hat. Die Qualifikation der Mitarbeiter ist in allen drei Bereichen unterschiedlich. Im Verlags- und Druckereibereich werden qualifizierte Mitarbeiter benötigt. Im Bereich Vervielfältigung wird häufig keine besondere Qualifikation vorgefordert. Die Ausbildung in diesem Bereich beschränkt sich oft auf „learning by doing“. Im Bereich Druck und Medien werden verschiedene Ausbildungsberufe angeboten. So werden u.a. Ausbildungen zum Mediengestalter für Digital- und Printmedien, Werbe- und Mediovorlagenhersteller, Drucker, Verpackungsmittelmechaniker, Siebdrucker, Reprohersteller, Schriftsetzer/ Flexograf und zum Reprograf angeboten. „Der prozentuale Anteil der Ausbildungsberufe in der Druck- und Medienwirtschaft an den Gesamtausbildungsverhältnissen der gewerblichen Wirtschaft beträgt 2,4 Prozent (<http://www.bvdm-online.de> vom 11.04.03)“.

Dem gesamten Markt der Druckindustrie ist jedoch gemein, dass der anhaltend hohe Personalkostendruck und der Umsatz- und Produktionsrückgang zu einem verstärkten Abbau des Personalbestandes führten. So erhöhte sich der Personalabbau nach einer Abnahme in 2001 um 0,4 Prozent auf einen Beschäftigungsrückgang im Jahre 2002 von 5,3 Prozent.

Die *Ziel- und Kundengruppen* differieren in den drei Bereichen der Druckindustrie. So richtet sich das Angebot von Verlagen hauptsächlich auf Abnehmer aus Industrie, Handel und

Staat. Dabei ist zu erwähnen, dass die Druckindustrie in hohem Maße von der Werbung abhängig ist. Denn nahezu zwei Drittel des Umsatzes in der Druckindustrie werden mit Werbeträgern und Werbemitteln erwirtschaftet (<http://www.bvdm-online.de> vom 11.04.03). Die Produktpalette von Druckereien zielt zum einen ebenfalls auf Kunden aus Industrie, Handel und Staat. Zum anderen werden aufgrund der möglichen Kleinauflagen auch die privaten Haushalte sowie kleine Unternehmen angesprochen. Das Angebot der „Copy-Shops“ richtet sich hingegen in erster Linie auf die Nachfrage von privaten Haushalten sowie in begrenztem Maße (bedingt durch die begrenzte Kapazität) auch auf kleine und mittlere Unternehmen.

Abbildung 2: Übersicht kommunaler und privater Markt für Druckereileistungen

	Kommunaler Markt	Privater Markt
Dienstleistungs- und Produktangebot	Konstantes Leistungsangebot im Bereich der Vervielfältigung	Vielfältiges Produktspektrum Kontinuierliche Produktentwicklung
Marktvolumen	Weniger als 100 Mio. Euro Finanzierung Indirekt (über Haushalt, Budgets) Selten direkt (ILV)	Ca. 16 Mrd. Euro Finanzierung direkt (Leistung und Gegenleistung)
Anbieterstruktur	Eher monopolistisch Kein Bestandsrisiko Oft Kontrahierungszwang Geringe Wettbewerbsintensität Rechtsform ist überwiegend die traditionelle interne Abteilung	Polypolistisch Hohes Bestandsrisiko Hohe Wettbewerbsintensität Rechtsformen sind z.B. GmbHs und im Verlagswesen auch AGs
Beschäftigungsstruktur	Angelerntes Personal Bezahlung nach BAT	ca. 130.000 Arbeitnehmer Mehrere Ausbildungsberufe, qualifiziertes Personal Im Bereich Vervielfältigung angelerntes Personal
Nachfragerstruktur	Hauptabnehmer: öffentliche Verwaltung Öffentliche Einrichtungen Gemeinnützige Einrichtungen	Industrie Handel Private Haushalte Staatliche Einrichtungen

2.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung

Auf dem privaten Markt sinken die Umsätze und die Zahl der Anbieter in den letzten Jahren. Dies sind Indikatoren für die allgemeine wirtschaftliche Situation und folglich auch für einen weiter steigenden Wettbewerbsdruck, da nicht konkurrenzfähige Anbieter aus dem Markt ausscheiden. Diese Entwicklung wird laut Einschätzung des Bundesverbandes für Druck und Medien auch in naher Zukunft negativ bleiben, so dass der erhöhte Wettbewerbsdruck bestehen bleiben wird. In diesem Zusammenhang spielt die technische Ausstattung der Betriebe eine wesentliche Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit. Die rasante technische Entwicklung

durch zum Beispiel neue Druckmethoden oder Digitalisierung in den letzten Jahren hat mehrere Konsequenzen. Sie führt zu einem starken Investitionszwang in allen Segmenten. Im Bereich des Verlagswesens und der Vervielfältigung spielen die technischen Fähigkeiten der Druck- und Kopiermaschinen eine dominierende Rolle im Konkurrenzkampf. Im Verlagsbereich ist zudem ein Rückgang der Beschäftigung zu beobachten, was auf eine Substitution des Personals durch die gesteigerte Leistungsfähigkeit der Druckmaschinen zurückzuführen sein könnte. Im Bereich der Vervielfältigung lässt sich darüber hinaus feststellen, dass in den letzten Jahren die Zahl der Betriebe (Copy-Shops) zugenommen hat. Es scheint noch immer einen zunehmenden Bedarf an Kopierleistungen zu geben. Somit ist in diesem Segment auch ein weiterhin zunehmender Wettbewerbsdruck zu erwarten. Die unterstellte Zunahme der Konkurrenzsituation im Vervielfältigungsbereich hat Auswirkungen auf die Preisentwicklung und somit auch indirekt auf die Entwicklung des kommunalen Druckmarktes, hervorgerufen durch die zunehmende Orientierung an den Preisen des privaten Marktes. Es überwiegt zwar noch immer die monopolistische Anbieterstruktur und Formen des Kontrahierungszwanges für die Kunden. Generell werden aber langsam die Voraussetzungen für eine Wettbewerbsfähigkeit mit privaten Anbietern geschaffen (Produkt- und Preisdefinition, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Kostentransparenz und Kostenzuordnung durch interne Leistungsverrechnungen), damit die Leistungsfähigkeit einer internen Druckerei besser eingeschätzt werden kann. Unter Qualitätsaspekten wäre eine stärkere Kundenorientierung mit Zufriedenheitsevaluation (Kunden- / Nutzerbefragungen) wünschenswert. Entscheidend ist dabei die strategische Ausrichtung der Verwaltungsführung und / oder der Politik in bezug auf die Bedürfnisse der Nachfrager.

Derzeit ist der interne Dienstleistungsbereich der Druckerei noch nicht in den Fokus von Privatisierungsüberlegungen gerückt. Bei zunehmender Verschlechterung der kommunalen Finanzlage könnte aber auch dieser Bereich aufgrund der geringen strategischen Relevanz und der geringen Spezifität der Dienstleistung strukturell verändert werden.

Daher gilt es, das zukünftige Entwicklungspotential herauszustellen, indem zum Beispiel mögliche Kostenvorteile beachtet werden, die durch eine konsequente Nutzung von digitalen Vorlagen (vereinfachte Druckaufträge per E-Mail) hervorgerufen werden.

Kommunale Druckereien erfüllen auch eine nicht unwichtige Kontrollfunktion hinsichtlich des Kopierverhaltens der Mitarbeiter, welches bei dezentral aufgestellten Kopierern zu unerwünschten Effekten (z.B. private Nutzung, suboptimale Koordination des Kopierablaufes, Vernachlässigung der Geräte) führen könnte. Unter sozialen Aspekten könnte eine kommunal vorgehaltene Druckerei ihre Daseinsberechtigung vertiefen, wenn teilweise gemeinnützige Einrichtungen zu niedrigen Kosten bedient würden. Dies müsste nicht zwingend zu einer

Wettbewerbsverzerrung führen, vielmehr könnte sich der interne Dienstleister durch Nischenproduktion neu positionieren.

Zuletzt sollte das Wissen über verwaltungsspezifische Mechanismen und Abläufe nicht unterschätzt werden, welches insgesamt auch erhöhte Lohnkosten rechtfertigen würde.

Marcus Beck/Stephan Selle

3. Dienstleistung Gebäudereinigung²

3.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung

Klassenzimmer versinken im Schmutz! Unhygienische Zustände in Kindertagesstätten festgestellt! Schlagzeilen dieser Art finden sich immer wieder in der Tagespresse und stellen damit eine weitestgehend unterschätzte Tätigkeit ins Rampenlicht der Öffentlichkeit: die kommunale Gebäudereinigung. Meist wird sie erst dann thematisiert, wenn sie das Erwartete nicht erfüllt und Dreck „als Materie am falschen Ort“ auftaucht. In den Rathäusern wird sie vorwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen, den es einzusparen gilt, im Allgemeinen erscheint sie als eine Tätigkeit, die *jede* kann, denn *frau* putzt zu Hause ja auch. Deswegen soll im Folgenden zunächst ungeachtet der Diskussion um die „richtige“, je nach Perspektive billigere, effizientere oder sozialere Erstellungsform der kommunalen Gebäudereinigung, die seit geraumer Zeit geführt wird, die Dienstleistung als solche schärfer konturiert werden. Die scheinbar so simple Tätigkeit *Putzen* genießt seit 1934 die Anerkennung als Tätigkeitsfeld des Gebäudereinigerhandwerks (vgl. zu der historischen Entwicklung des Gebäudereinigerhandwerks Duda 1990: 39ff, Merz 1995: 77f, Seumer 1998). Unter der Bezeichnung Innen- und Unterhaltsreinigung wird neben den Tätigkeitsfeldern Glas- und Fassadenreinigung sowie Bauschlussreinigung das Hauptbetätigungsfeld in der Gebäudereinigung dargestellt. Zu den Aufgaben einer Gebäudereinigerin gehört, so die Tätigkeitsbeschreibungen der Bundesanstalt für Arbeit, neben der Vorbereitung der Arbeit (Auswahl der benötigten Maschinen, Geräten und chemischen Mittel) auf Grundlage eines Arbeitsplans, der Beurteilung der zu bearbeitenden Fläche und dem Festlegen des Reinigungsverfahrens, das Reinigen der Gebäudeinnen- und -außenflächen sowie der Gebäudeumgebung zum Beispiel durch Kehren, Feucht- und Nasswischen, Saugen, Entflecken und Entfetten (http://berufenet.arbeitsamt.de/bnet2/G/kurz_B9342101.html). Allein für die Fußbodenreinigung unterscheidet das Fachvokabular 22 verschiedene Methoden, von Kehren über Nasswischen einstufig bis hin zu Trockenshampoonierung und Faserpadreinigung (vgl. Lutz/Stankeit 2001: 58-61). Neben den allgemeinen Reinigungs- und Pflegearbeiten in den verschiedensten Bereichen (Verwaltungsgebäuden, Schulen, Krankenhäusern, Verkehrsmitteln, Denkmälern und Fassaden) umfasst das Leistungsspektrum der Gebäudereinigung auch spezialisierte Arbeiten wie die Desinfektion von und in Operationssälen, die Sterilisation medizinischer Geräte, die Reinigung von Reinräumen und Labors in der Forschung und im

² Die Umfrage wurde durchgeführt von Sandra Rechlin, ProKon Universität Postdam, Lena Schürmann, Nadine Chapelier und Alexandra Uebel (alle FHW Berlin). Meiner Kollegin Heidi Schroth sei herzlich für die Anregungen und kritische Diskussion bei der Erstellung dieses Textes gedankt.

Hochtechnologiebereich sowie die Dekontamination von Kernkraftwerken. Während letztgenanntes Tätigkeitsfeld ein schillerndes Beispiel für die sehr weitreichende Spezialisierung ist, die von einigen Betrieben des privaten Gebäudereinigerhandwerks angeboten wird, stellt die Unterhaltsreinigung, also das zyklische Reinigen von Fußböden, Sanitäranlagen, Mobiliar und das Entsorgen von Abfällen gleichermaßen im öffentlichen und im privatwirtschaftlichen Bereich sowohl hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten als auch des Umsatzvolumens den wichtigsten Arbeitsbereich dar (vgl. Seumer 1998: 229). Die Glasreinigung ist dagegen kaum noch im kommunalen Bereich anzutreffen, es kann davon ausgegangen werden, dass sie seit 1985 vorwiegend durch private Gebäudereinigungsbetriebe erbracht wird. So werden nach Angaben des Bundesinnungsverbandes für das Gebäudereiniger-Handwerk bereits 92% des Bedarfs an Glasreinigung durch private Firmen erstellt. Von der Unterhaltsreinigung, die nicht nur der Beseitigung des täglichen Schmutzes, sondern auch der werterhaltenden Pflege der zu reinigenden Materialien und Gegenstände (beispielsweise Fußböden) dient, ist die Grundreinigung zu unterscheiden. Damit wird die intensive Reinigung unter Einsatz maschineller Verfahren und besonderer chemischer Mittel zum Entfernen hartnäckiger Verschmutzungen, die das Aussehen der Oberfläche beeinträchtigen, bezeichnet. Sie wird insbesondere bei Fußböden und Sanitärbereichen angewandt. Da sie besonders zeit- und damit kostenintensiv ist, wird sie maximal ein bis zwei mal jährlich durchgeführt, in Schulen beispielsweise in den Schulferien.

Nicht zu unterschätzen ist, dass durch die kommunale Gebäudereinigung Sauberkeits- und Hygienestandards in öffentlichen Gebäuden gesetzt werden, die Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Gebäudenutzer haben. Dieser Aspekt wurde lange Zeit in der Debatte über die kommunale Gebäudereinigung von Kostenvergleichen zwischen der Eigen- und Fremdreinigung oder Maßnahmen zur Kostensenkung verdrängt, so dass als Folge verlängerter Reinigungsintervalle und Richtleistungen von 300 m² pro Stunde (und Reinigerin) in Klassenräumen Schlagzeilen wie eingangs formulierte produziert werden.

3.2 Kommunaler Markt für Gebäudereinigungsleistungen

In Zeiten knapper Haushaltslagen wird die kommunale Gebäudereinigung hinsichtlich ihres Potenzials, Kosten zu senken, entdeckt. Dies ist kein neues Phänomen. Schon Ende der 1970er Jahre thematisierte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (im Folgenden abgekürzt als KGSt) in ihren Berichten Möglichkeiten, die Effizienz der Gebäudereinigung zu erhöhen (KGSt 1979a und 1979b). Dass sie dabei einen Bericht der Vergabe an Privatfirmen des Gebäudereinigerhandwerks widmet, deutet darauf hin, dass auch das Outsourcing keines-

falls eine Entwicklung ist, die erst im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den 1990er Jahren entstanden ist. Deutlich wird dies auch an den Ergebnissen einer nichtrepräsentativen Umfrage des Städte- und Gemeindebundes in den kreisähnlichen Gemeinden Nordrhein-Westfalens aus dem Jahre 1977 (Tofaute 1977: 59. zitiert nach Mayer-Ahuja 2002: 141):

Abbildung 3: Aufgabenverteilung bei der Gebäudereinigung auf Privatfirmen und kreisangehörige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Gemeindegrößenklassen (nach Einwohnerzahl)	Zahl der befragten Gemeinden	Gesamte Reinigung durch Gemeinde		Mischreinigung Durch Gemeinde und Privatunternehmen		Gesamte Reinigung durch Privatunterneh- men	
		Schulen	Sonstige öffentliche Gebäude	Schulen	Sonstige öffentliche Gebäude	Schulen	Sonstige öffentliche Gebäude
Bis 10.000	69	42	54	15	6	12	4
10.-30.000	144	59	100	63	38	33	15
30.-50.000	42	8	20	33	19	7	7
Ab 50.0000	22	-	7	23	15	1	1

Obwohl zum Erhebungszeitpunkt (1977) insgesamt die Eigenreinigung in den befragten 277 Gemeinden noch dominiert, sind schon knapp 40% der Gemeinden dazu übergegangen, Eigen- und Fremdreinigung miteinander zu kombinieren. In schon jeder fünften Gemeinde werden die Schulen vollständig durch Betriebe der Privatwirtschaft gereinigt. Außerdem zeigt diese Umfrageübersicht, dass mit steigender Einwohnerzahl die Praxis, Reinigungsaufträge an das Gebäudereinigerhandwerk zu vergeben, zunimmt. In den Gemeinden über 50.000 Einwohnern werden in nur sieben Gemeinden (von 22 Gemeinden dieser Größenklasse) ausschließlich eigene Reinigungskräfte eingesetzt. Deutlich wird zudem, dass die Schulreinigung in höherem Maße von der Fremdvergabe betroffen ist als andere öffentliche Objekte. Auch weitere Hinweise³ deuten darauf hin, dass die Privatisierung der kommunalen Reinigungsdienste seit den 1970er Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen hat. Als Grund dafür, dass ausgerechnet die Gebäudereinigung als Möglichkeit, Kosten einzusparen, entdeckt wurde, führt Mayer-Ahuja (2002: 144) eine Stellungnahme des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1972 an, in der die Privatisierung von Reinigungsarbeiten bei der Deutschen Bundespost (damals noch in staatlichem Eigentum) empfohlen wird. Darin heißt es:

„Weitere Kostensenkungen im Reinigungsdienst sind zu erzielen, wenn so weit wie möglich auf die Fremdreinigung übergegangen wird; nach den vorliegenden Untersu-

³ Mayer-Ahuja 2002:141 verweist auf eine Umfrage der Industrie- und Handwerkskammer aus dem Jahre 1977, aus der hervorgeht, dass die Gebäudereinigung zusammen mit der Abfallbeseitigung an der Spitze der Privatisierungsbestrebungen stehe.

chungsergebnissen ist die Eigenreinigung auch nach der Einführung der neuen Reinigungsverfahren und Bemessungswerte immer noch um 42 bis 66 v.H. teurer.“

Diese Stellungnahme wirkte „wie ein Startschuss für die Rechenoffensive von Privatisierungsbefürwortern“ (Mayer-Ahuja 2002: 144). Seitdem kursieren zahlreiche Kostenvergleiche zwischen Eigen- und Fremdreinigung durch die Amtsstuben⁴. Als weitere Möglichkeiten, die Kosten für die Gebäudereinigung zu senken, werden neben baulichen (bspw. Schmutzfangmatten und strapazierfähige und pflegeleichte Fußbodenbelege) und organisatorischen Veränderungen insbesondere die Anhebung der Richtwerte und die Reduzierung der Reinigungshäufigkeit empfohlen (Vgl. KGSt 1994).

Gesicherte Aussagen darüber, wie hoch derzeit die Anteile von Eigen- und Fremdreinigung in den Kommunen sind, lassen sich aufgrund der fragmentarischen Datenlage nicht treffen. Dennoch zeigt sich, dass bislang nicht alle Kommunen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes von 1972 gefolgt sind und die Eigenreinigung vollständig privatisiert haben. 1995 stellte eine empirische Studie (Freter/Wiesel 1995) zum Stand der Privatisierungsmaßnahmen in Kreisen und Städten fest, dass die Fremdvergabe der Gebäudereinigung der erfolgreichste kommunale Privatisierungsbereich sei (1995: 47 und 80). Kreise wie Städte streben eine Fremdvergabequote von mehr als 96% an (1995: 28 und 61). Die Fremdvergabequote für kommunale Gebäude war bereits 1993/4 (als die Daten erhoben wurden) zu 65% in Kreisen und knapp 50% in den Städten erfolgt. Einer Marktanalyse der Fachzeitschrift Gebäudemangement zufolge wurde 1996 in 10% der Kommunen die Gebäudereinigung „intern“ erbracht, in 77% extern und 13% der Kommunen „teils, teils“.

Eine eigene⁵ Umfrage⁶ unter 84 bundesdeutschen Kommunen der Größenklassen 1-3⁷ zu dem Verhältnis von Eigen- und Fremdreinigung im Bereich der Unterhaltsreinigung bestätigt nur teilweise die Befunde der oben genannten Studien. Auch wenn mehr als die Hälfte (knapp 60%) der befragten Kommunen dazu übergegangen ist, den überwiegenden Teil ihres Reinigungsbedarfes durch private Anbieter erbringen zu lassen, zeigt sich dennoch, dass

⁴ Während beispielsweise die KGSt (1994: 29) bei Vergabe der Reinigung an Fremdfirmen ein Einsparpotential von 20-40% ausmacht, hält Bernd Strüßmann von der Arbeiterkammer Bremen, eine der wenigen kritischen Stimmen in Bezug auf die Höhe des Einsparpotentials bei der Fremdreinigung, den wirtschaftlichen Vorteil bei der Fremdvergabe der Gebäudereinigung für deutlich geringer. Strüßmann errechnet nur einen Kostenvorteil von 4-10% bei Fremdvergabe (Arbeiterkammer Bremen 2000). Als häufigstes Argument für den wirtschaftlichen Vorteil der Fremdreinigung wird das Vergütungsgefälle zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft genannt, da die Lohnkosten ca. 80% der Gesamtkosten für die Gebäudereinigung ausmachen.

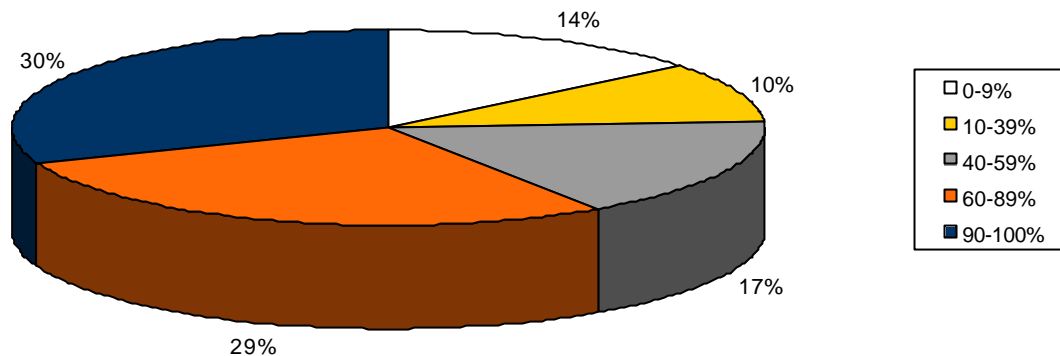
⁵ An der Umfrage waren außerdem beteiligt Sandra Rechlin, Uni Potsdam sowie Nadine Chapelier und Alexandra Uebel, FHW Berlin. Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

⁶ Befragungszeitraum war Februar bis Juli 2003. Telefonisch befragt wurden Angestellte in den Kommunalverwaltungen, in deren Zuständigkeit die Reinigung der kommunalen Objekte fällt.

⁷ Größenklasse 1, beginnend bei 400.000 Einwohnern, umfasst 16 Kommunen. Größenklasse 2 mit 200.000 bis 400.000 Einwohnern, besteht aus 23 Kommunen und Größenklasse 3, 100.000 bis 200.000 Einwohner, aus 45 Kommunen.

nicht alle Kommunen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Fremdvergabe gefolgt sind, durchaus noch einen hohen Anteil an Eigenreinigung haben und teilweise auch versuchen, diesen durch verwaltungsinterne Optimierungsstrategien effizienter zu gestalten.

Abbildung 4: Verteilung der Fremdreinigung in Kommunen der Größenklassen 1-3



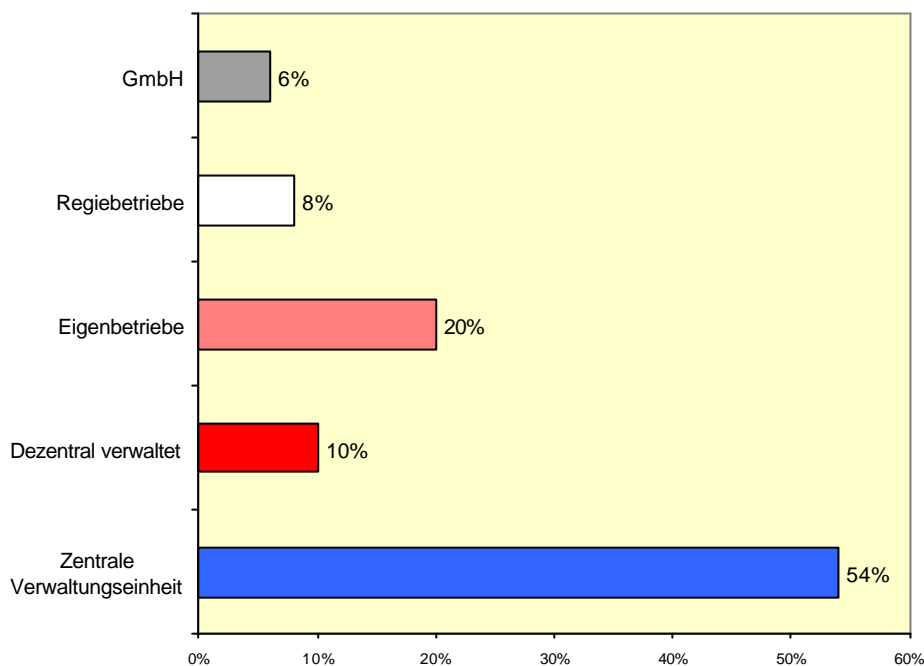
Während 30% aller befragten Kommunen ihre Gebäude beinahe vollständig (90-100% der gesamten Reinigungsfläche) durch Firmen des Gebäudereinigerhandwerks reinigen lassen, dominiert dagegen in 20 Kommunen (29% aller befragter Kommunen) die Eigenreinigung. Zu ungefähr gleichen Teilen durch eigene und private Reinigungskräfte werden die öffentlichen Gebäude in 17% der Kommunen gereinigt. Werden die Ergebnisse der Umfrage en detail beachtet, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen in Abhängigkeit ihrer Größe.

In den Kommunen der Größenklasse 1 ist die Privatisierung der Reinigung weiter fortgeschritten als in Kommunen der Größenklasse 2 und 3. Mehr als die Hälfte ihres Reinigungsbedarfes an Fremdfirmen vergeben 73 % der Kommunen mit mehr als 400.000. Dieses Ausmaß an Fremdvergabe findet sich jedoch nur bei 57% der Städte der Größenklasse 2 und bei 54% der Kommunen der Größenklasse 3. So vergeben nur 10 der 45 Kommunen der Größenklasse 3 beinahe die gesamte (90-100%) Reinigungsarbeit an Privatfirmen, im Unterschied zu sieben der 16 Kommunen mit mehr als 400.000 Einwohnern. Entsprechend höhere Anteile an Eigenreinigung finden sich in den kleineren Kommunen. Ausschließlich durch eigene Reinigungskräfte lassen 15% der Kommunen der Größenklasse 3 reinigen, in der Größenklasse 1 ist dies nur bei einer Kommune anzutreffen. Weitere Unterschiede hinsichtlich der Verbreitung der Fremdreinigung lassen sich in geographischer Hinsicht ausmachen: Während im Westen (insbesondere in Nordrhein-Westfalen) in vielen Kommunen in

recht hohem Ausmaß noch Eigenreinigung anzutreffen ist, ist in vielen ostdeutschen Kommunen die Gebäudereinigungsleistung von vornherein vergeben worden.

Um Aussagen über die Anbieterstruktur in den Kommunen machen zu können, wurden in der Umfrage die Organisationsformen der Reinigung erhoben. Es zeigt sich, dass in der kommunalen Praxis höchst unterschiedliche Organisationsmodelle gefunden werden.

Abbildung 5: Organisationsformen der Reinigung

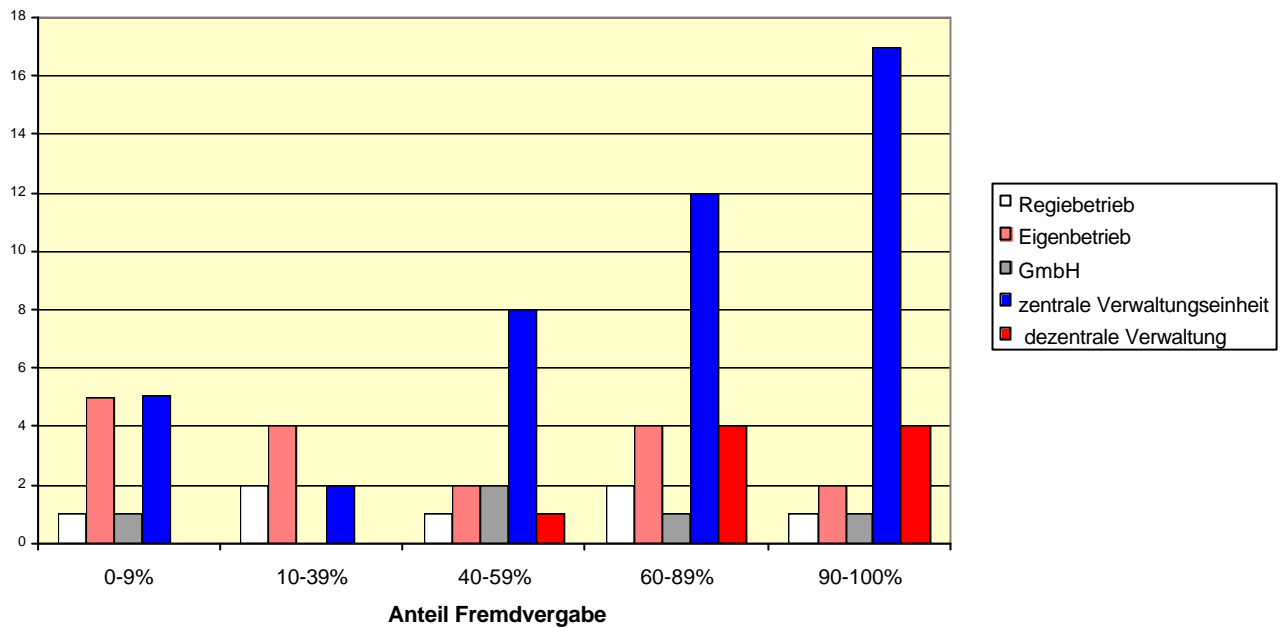


Bei der Mehrzahl der befragten Kommunen liegt die Zuständigkeit für die Gebäudereinigung bei einer zentralen Verwaltungseinheit, dort ist die Gebäudereinigung beispielsweise in einem Amt für Gebäudebewirtschaftung in ein umfassenderes Tätigkeitsspektrum für Leistungen rund um das Gebäude integriert. Eine ähnliche Eingliederung in ein erweitertes Leistungsangebot findet sich häufig bei den Kommunen, die einen Rechtsformwandel vorgenommen haben und Eigenbetriebe (in insgesamt 17 Kommunen) oder GmbHs (in 5 Kommunen) gegründet haben. Regiebetriebe wurden in 7 Kommunen gegründet, ebenfalls lässt sich hier die Expansion des Tätigkeitsfeldes beobachten. So werden neben der Reinigung häufig weitere infrastrukturelle Leistungen für die Bewirtschaftung von Gebäuden angeboten, beispielsweise Hausmeisterdienste. In zehn Kommunen ist die Reinigung dagegen dezentral organisiert, man könnte hier von einem Zustand zersplitterter Zuständigkeiten sprechen. Dort ist etwa das Schulamt für die Reinigung der Schulgebäude zuständig, das Jugendamt für die

Reinigung der Kindertagesstätten und das Hochbauamt für die Reinigung der Verwaltungsgebäude.

Da sich die Strategien für die Organisation der Gebäudereinigung in den Kommunen möglicherweise danach richten, in welchem Ausmaß diese noch selbst erbracht oder von privaten Anbietern eingekauft werden, ist im Folgenden die Wahl der Organisationsform in Abhängigkeit zu dem Anteil an Fremdreinigung aufgetragen:

Abbildung 6: Wahl der Organisationsform in Abhängigkeit zum Anteil an Fremdreinigung



Der Trend, die Gebäudereinigung in einer zentralen Organisationseinheit mit dem Tätigkeitsfeld Gebäudewirtschaft anzusiedeln, besteht unabhängig von dem Ausmaß der Privatisierung der Gebäudereinigung in den Kommunen. Auch die Ausgründung einer solchen Verwaltungseinheit in eine GmbH geschieht unabhängig von dem Anteil an Eigenreinigung, der in der Kommune verbleibt. Gleiches gilt für die Gründung von Regiebetrieben. Für die Gründung eines Eigenbetriebes scheint dagegen das Gegenteil zuzutreffen: Kommunen, die in überwiegenderem Maße noch mit eigenen Reinigungskräften reinigen, wählen häufiger die Gründung eines Eigenbetriebes als solche, die ihre Gebäude hauptsächlich durch private Reinigungskräfte säubern lassen. Es ist anzunehmen, dass mit der Rechtsformänderung das Bemühen um Effektivitätssteigerung verbunden ist. Darauf deutet auch hin, dass in Kommunen mit einem hohen Eigenreinigungsanteil die unübersichtliche Ansiedelung der Gebäudereinigung bei verschiedenen Ämtern Geschichte ist. Dennoch sind die Begriffe Eigenbetrieb und Eigenreinigung keinesfalls gleichzusetzen, wie die sechs Eigenbetriebe zeigen, die hauptsächlich für die Vergabe der Reinigungsleistungen zuständig sind. Bestimmte regionale

Vorlieben für eine bestimmte Organisationsform oder Tendenzaussagen bezüglich der Größenordnung einer Kommune lassen sich nicht treffen.

Das Marktvolumen des kommunalen Gebäudereinigungsmarktes ist schwer zu bestimmen, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Die KGSt (1994: 7) geht davon aus, dass die Ausgaben für die Gebäudereinigung bis zu 3% der laufenden Ausgaben eines Verwaltungshaushaltes betragen könnten. Diese Annahme kann leider im Weiteren nicht näher überprüft werden, es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Kommunen auch hierin stark unterscheiden, denn neben der Größe der Kommunen, dem Umfang der Reinigungsflächen in den öffentlichen Gebäuden, der Nutzungsart und der Nutzerintensität spielen auch bauliche Aspekte (beispielsweise die Pflegeintensivität der Fußböden) und nicht zu letzt die von den Kommunen gesetzten Sauberkeits- und Hygienestandards eine Rolle für die Bestimmung der Kosten. So haben einige Kommunen die Reinigungshäufigkeiten beispielsweise in Schulen sehr stark eingeschränkt, es wird nur noch einmal wöchentlich gereinigt, während in anderen Kommunen die tägliche Reinigung weiterhin Bestand hat.

Die Folgen der Kostensenkungsmaßnahmen (neben der Fremdvergabe: Einschränkung der Reinigungsleistungen, Reduzierung der Reinigungshäufigkeiten und Erhöhung der Richtleistungen) im Bereich Gebäudereinigung zeigen sich an der Beschäftigtenentwicklung im öffentlichen Reinigungsdienst. Während in der Nachkriegszeit bis weit in die 1970er Jahre gezielt die Beschäftigung „erwerbsbedürftiger“ Witwen oder alleinstehender Mütter als Reinigerinnen im öffentlichen Dienst gefördert wurden – so schrieb beispielsweise die Reinigungsanweisung des Berliner Senates von 1953 vor, Vollzeitstellen mit Frauen zu besetzen, die „alleinstehend sind oder für unterhaltsberechtigten Angehörigen zu sorgen haben“ (vgl. Oertzen 1999: 135, zitiert nach Mayer-Ahuja 2002: 141) geriet diese beschäftigungspolitische Zielsetzung im Zuge der Privatisierungsdiskussionen angesichts der öffentlichen Sparmaßnahmen ins Hintertreffen. Anzunehmen ist, dass seit den 1970er Jahren eine erhebliche Reduktion der Stellen in den öffentlichen Reinigungsdiensten stattgefunden hat. Schätzungen gehen davon aus, dass durch die Privatisierungspraxis mindestens ein Drittel der Arbeitsplätze weggefallen seien und für das Jahr 1998 von ca. 65.000 verbleibenden Reinigerinnen im öffentlichen Dienst auszugehen sei (Mayer-Ahuja 2002: 148)⁸. Begleitet wurde dieser Stellenabbau von einer Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitstellen, so dass davon auszugehen ist, dass das Gesamt-Stundenvolumen im öffentlichen Reinigungsdienst noch stärker zurückging, als dies in Arbeitsplätzen ausgedrückt wird (Mayer-Ahuja 2002: 150). Die überwie-

⁸ Sie argumentiert einerseits mit Beschäftigtendaten des Mikrozensus, die für Westdeutschland einen relativ kontinuierlichen Abbau von 110.000 Reinigerinnen im öffentlichen Dienst im Jahre 1975/76 auf 65.000 im Jahre 1998 aufzeigen, zum anderen stützt sie sich auf Schätzungen der zuständigen Gewerkschaft ÖTV, die von einer ähnlichen Beschäftigtenzahl der Reinigerinnen im öffentlichen Dienst ausgehen.

gende Mehrzahl (ca. 98%) der Reinigungskräfte im öffentlichen Dienst sind weibliche angelernte Arbeitskräfte (vgl. Mayer-Ahuja 2002: 170). Waren die Reinigerinnen lange Zeit einem Objekt zugeordnet, für dessen Sauberkeit sie Sorge zu tragen hatten und in dem sie neben reinen Reinigungstätigkeiten häufig auch weitere Dienste wie Kaffeekochen, Blumengießen oder, was in Kindertagesstätten immer noch weit verbreitet ist, Küchenhilfstätigkeiten übernommen haben, so ist in jüngster Zeit eine Begrenzung auf reine Reinigungstätigkeiten zu beobachten, ebenso wie das Einrichten von Stellenpools mit Springerstellen, um flexiblen Personaleinsatz zu ermöglichen. Diese Entwicklung wird begleitet von einer fortschreitenden Erhöhung der Richtleistungen, also der pro Stunde zu reinigenden Quadratmeterzahlen. Galten in einer Kommune der Größenklasse 1 in den 1980er Jahren für die Reinigung von Klassenzimmern Richtleistungen von 106 m² pro Stunde, so wurden diese 1994 auf 245 m² pro Stunde erhöht. Da diese Erhöhung nur in geringem Maße durch den Einsatz verbesserter Reinigungsmaterialien und -techniken oder bauliche Veränderungen aufgefangen wurde, basiert sie im Wesentlichen auf Arbeitsverdichtung. Kommt eine Reduzierung der Reinigungshäufigkeit hinzu, im vorliegenden Fall von drei mal wöchentlich auf zwei mal wöchentlich, in Folge dessen der Verschmutzungsgrad steigt, ist wiederum erhöhter Arbeitseinsatz erforderlich, um den Sauberkeitsstandard zu halten.

Zur Kundengruppe gehören prinzipiell alle Ämter, Fachbereiche, städtischen Einrichtungen einer Kommune, die Gebäudeflächen nutzen und die im Rahmen ihrer Kompetenzen Entscheidungen über Ausmaß und Art der Nutzung treffen können. Das können Schulen sein, die hinsichtlich der Reinigung der von ihnen genutzten Flächen bestimmte Leistungsspezifikationen und Standards vornehmen können, ebenfalls wie Badeanstalten oder Krankenhäuser. Auch Verwaltungsangestellte, deren Büros gereinigt werden, Krankenschwestern sowie Eltern von Kindergartenkindern und Bürger, die öffentliche Einrichtungen nutzen, treten als Endverbraucher der Dienstleistung auf. Diese Nutzergruppe mit ihren jeweiligen Ansprüchen an die Reinigung gilt es nicht zu unterschätzen, sie sollte im Rahmen von Qualitätssystemen eingebunden werden.

3.3 Privater Markt für Gebäudereinigungsleistungen

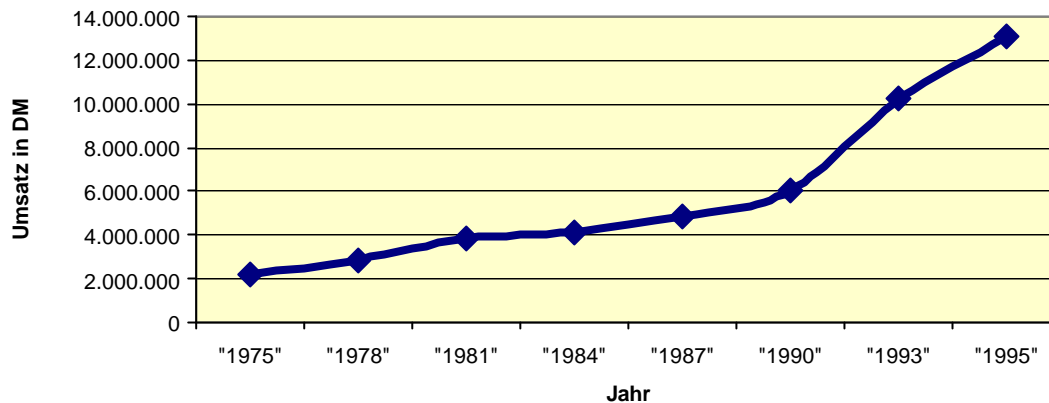
Der Gebäudereinigungsmarkt in Deutschland ist vorwiegend klein- und mittelständisch strukturiert. Wassermann (1999: 36) zufolge ist von einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 130 Beschäftigten auszugehen. Dieser Durchschnittswert täusche, so Wassermann (ebenda) jedoch darüber hinweg, dass die überwiegende Mehrheit aus Kleinbetrieben mit unter 10 Beschäftigten bestehen würde, während gleichzeitig bundesweit tätige Branchenriesen mit bis zu 40.000 Beschäftigten auf dem Markt aktiv sind. Diese sind meist Teil von Unterneh-

mensgruppen, die neben der Gebäudereinigung ihr Dienstleistungsangebot in den 1990er Jahren erweitert haben und innerhalb des Tätigkeitsfeldes *Facility Management* verschiedene Dienstleistungen *rund um das Gebäude* wie Grünpflege, Hausmeister- und Handwerkerdienste, Bewachung- und Sicherheitsdienste und Kantinenbewirtschaftung anbieten. Neben dem infrastrukturellen Leistungsspektrum werden zunehmend auch technische (beispielsweise Wartung und Instandhaltung) und kaufmännische Leistungen (wie Buchhaltung und Vermietung) bezüglich der Immobilienbewirtschaftung angeboten. Zudem gibt es eine Vielzahl spezialisierter Reinigungstätigkeiten, die besonderen Maschineneinsatz erforderlich machen, wie

Schädlingsbekämpfung oder die Reinigung denkmalgeschützter Fassaden. Trotzdem ist die Unterhaltsreinigung mit Abstand der wichtigste Tätigkeitsbereich, mit ihr wird nach Angaben des Bundesinnungsverbandes ca. 78% des Gesamtumsatzes erwirtschaftet.

Während das private Reinigungsgewerbe seit den 1970er Jahren deutlich von dem Bedarf öffentlicher Verwaltungen sowie auch der Industrie an professionellen und privatisierten Dienstleistungen im Bereich der Reinigung profitierte und im Zuge dessen einen konstanten Wachstum verzeichnen konnte (vgl. die nachfolgende Abbildung), ist das Auftragsvolumen seit den letzten Jahren leicht rückläufig, da die Auftraggeber durch Verlängerung der Reinigungsintervalle und Einschränkung des Leistungsumfangs ihrerseits dazu übergehen, die Kosten für die Reinigung zu senken. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes konnte das Gebäudereinigerhandwerk nach zwei Jahren des leichten Umsatzrückgangs (in den Jahren 1996 und 1997 wurde jeweils ca. 0,6% weniger Umsatz erzielt als im Vorjahr) wieder geringes Umsatzwachstum verzeichnen, doch die Zeiten der Gewinnerzielung, die das Handwerk lange prägten, scheinen vorbei zu sein.

Abbildung 7: Umsatzentwicklung im Gebäudereinigerhandwerk



Da es sich bei der Gebäudereinigung um eine personalintensive Dienstleistung mit geringem Mechanisierungsgrad handelt, bleiben die Umsatzzahlen zwar weit hinter den Standards des übrigen Handwerks zurück (vgl. Duda 1990: 42), für den Zeitraum von 1975 bis 1995 lässt sich eine deutliche Versechsfachung des Umsatzes beobachten. Nach Angaben des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereinigerhandwerks verteilten sich die Umsätze des Jahres 1995 folgendermaßen auf die Betriebe: Rund 26% der Betriebe erwirtschaften einen jährlichen Umsatz unter 1 Millionen DM, 40% realisierten einen Umsatz zwischen 1-5 Mio. DM und der Umsatz von 34% aller Gebäudereinigerbetriebe liegt über 5 Mio. DM. Das kontinuierliche Branchenwachstum zeigt sich ebenfalls an der progressiven Beschäftigungs- und Betriebsstatistik. Gab es im Jahre 1949 noch weniger als 4.000 Beschäftigte, waren 1975 bereits 182.000 Arbeitnehmer/innen in 2.032 Betrieben beschäftigt und 1995 (mit den östlichen Bundesländern) fanden in den 5.494 Gebäudereinigungsfirmen bereits 704.600 Arbeitnehmer/innen eine Beschäftigung. In dem Zeitraum zwischen 1975 und 1995 haben sich sowohl die Zahl der Betriebe als auch die Zahl der Arbeitnehmer/innen mehr als verdoppelt. Das Gebäudereinigerhandwerk ist damit zu einem der beschäftigtenstärksten Handwerke geworden. Da durch eine Umstellung der Datenerfassung des Statistischen Bundesamtes für die Zeit nach 1995 keine absoluten Beschäftigtenzahlen mehr vorliegen, können für nachfolgende Jahre im Weiteren nur Entwicklungen beschrieben werden. Während für den Zeitraum von 1996 bis 1998 ein leichter Rückgang der Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen ist, der im Jahresdurchschnitt bei einem Rückgang um 2,9 % liegt, markiert das Jahr 1999 eine deutliche Zäsur: Im September 1999 fanden rund 11% weniger Menschen eine Beschäftigung in der Gebäudereinigung als im Vorjahr. Auch für die Folgejahre ist deutlich ein kontinuierlicher Rückgang der Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen. Auf Grund der Verlaufsstatistiken des Statistischen Bundesamtes kann geschätzt werden, dass sich im Zeitraum von 1998 bis

2002 die Anzahl der Beschäftigten um ca. ein Sechstel reduziert hat. Demgegenüber weist die Betriebsstatistik nach wie vor eine Zunahme der Betriebe auf. Wurden im Zeitraum 1975 bis 1995 3.462 neue Gebäudereinigungsfirmen gegründet, womit sich die Zahl der Betriebe in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt hat, so sind allein seit 1995 1.000 weitere hinzugekommen. Von den 6.426 Handwerksbetrieben, die derzeit ihre Leistungen anbieten, waren im Jahr 2002 2.482 Mitglieder in der Gebäudereinigungsinnung. Diese erwirtschafteten nach Angaben des Bundesinnungsverbandes ca. 90% des Gesamtumsatzes und stellen mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze. Erwähnt werden sollte noch, dass es neben den im Rahmen der Handwerkszählung erfassten Betrieben schätzungsweise 9.000 steuerpflichtige Kleinunternehmen mit Jahresumsätzen von ca. 166.500 Euro gibt, die im Wesentlichen Dienstleistungen in Kleinstobjekten erbringen (IG BAU/ Bundesinnungsverband für die Gebäudereinigung: 2003: 4). Sie machen im Gesamtmarkt des Gebäudereinigerhandwerks weniger als 0,8% des Gesamtumsatzes aus und bestehen im Wesentlichen aus sogenannten Ein-Personen Unternehmen der „Reinigung nach Hausfrauenart“, die einfache Tätigkeiten im Bereich der Hausreinigung anbieten.

Charakteristisch für die Branche ist der hohe Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen. Schätzungen (Duda 1990, Mayer-Ahuja 2002, Merz 1995, Wassermann 1999) gehen davon aus, dass in den 1990er Jahren ca. 60-70% bzw. 55% der Reinigungskräfte sozialversicherungsfrei beschäftigt waren. Der im Jahre 1999 deutlich einsetzende Rückgang der Beschäftigten hängt möglicherweise, so argumentiert Schroth (2002: 21), mit der veränderten Gesetzgebung für die geringfügige Beschäftigung zusammen. Diese Beschäftigungsverhältnisse finden sich vorwiegend in der Unterhaltsreinigung wieder, die überwiegend durch weibliche Arbeitskräfte erbracht wird. Während für das gesamte Gebäudereinigerhandwerk von einem Frauenanteil von ca. 90% auszugehen ist, waren 1987 unter den Vollzeitbeschäftigten im Gebäudereinigerhandwerk nur 47% Frauen (Mayer-Ahuja 2002: 171). Obwohl sich der BIV mit der hohen Anzahl der Ausbildungsverhältnisse im Gebäudereinigerhandwerk schmückt⁹, handelt es sich in der Unterhaltsreinigung vorwiegend um angelernte Beschäftigte. Wassermann (1999: 35) schätzt den Anteil der Beschäftigten, die über keine spezielle Berufsausbildung verfügen, auf ca. 90%. Die Gruppe der ausgebildeten Beschäftigten besteht zum überwiegenden Teil aus Männern, die vorwiegend im Bereich der Glas- und Fassadenreinigung und in der Bauschlussreinigung eingesetzt werden. Nicht vergessen werden sollte der Hinweis, dass das Gebäudereinigerhandwerk zu den Branchen mit einer überdurchschnittlichen

⁹ Nach Angaben des Bundesinnungsverbandes bestanden im Jahre 2002 3.545 Ausbildungsverhältnisse im Gebäudereiniger-Handwerk. Diese werden in überwiegenderem Maße von jungen Männern wahrgenommen, nur etwa ein Sechstel der Azubis sind weiblich.

Beschäftigung von Migrant/innen gehört. Es ist anzunehmen, dass ca. 25 % der Beschäftigten Ausländer/innen sind (Wassermann 1999: 35).

Ebenso wie im öffentlichen Reinigungsdienst wird im privaten Reinigungsgewerbe zum Zwecke der Kostensenkung auf die Erhöhung der Richtleistungen zurückgegriffen, dort liegen die Leistungswerte jedoch deutlich über denen der Eigenreinigung. Häufig anzutreffen sind in diesem Zusammenhang Stundenkürzungen bei gleichbleibenden oder wachsenden Reinigungsflächen oder die Einführung von Revier- bzw. Pauschallöhnen anstelle der stundenweisen Abrechnung. Neben dieser Form der „Tarifunterschreitung bei formaler Tariftreue“ (Mayer-Ahuja 2002: 247) durch Arbeitsverdichtung gibt es Hinweise darauf, dass in der Privatwirtschaft, wo es allgemeinverbindliche Tarifverträge gibt, diese häufig nicht eingehalten werden. In der von Jindra-Süß 1986 durchgeführten kleineren empirischen Studie mit weiblichen Beschäftigten in diesem Arbeitsfeld wurde festgestellt, dass 45% der Frauen untertariflich entlohnt wurden (Jindra-Süß/Kleemann/Merz 1987). Auch Wassermann (1999) vermutet, dass selbst die schlechteren tariflichen Bedingungen, die im Gebäudereiniger-Handwerk gültig sind, in zunehmenden Maße unterlaufen werden.

Nach Angabe von Bundesinnungsverbandes machen die Aufträge der öffentlichen Hand seit 1975 gleichbleibend ein Drittel des explodierenden Auftragsvolumens aus; dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Reinigung öffentlicher Gebäude in einem zunehmenden Maße durch Firmen des Gebäudereinigerhandwerks erbracht wird (Mayer-Ahuja 2002: 152). Daneben treten als Auftraggeber der privaten Gebäudereinigerbetriebe Wohnungsbaugesellschaften und die Privatwirtschaft auf. Letztere habe nach Angaben des BIV die Unterhaltsreinigung bereits zu 79%, die Fenster- und Glasreinigung sogar zu 92 % ausgelagert, so dass der Markt der gewerblichen Kunden weitestgehend ausgeschöpft ist. Die Entwicklung der Branchenriesen zum Facility- Managements stellt insofern den Versuch da, durch Diversifizierung der Leistungsangebote zusätzliche Märkte zu erschließen. Vertreter/innen der Projektgruppe Facility Management der IG BAU weisen jedoch darauf hin, diese Entwicklung nicht zu überschätzen, da das Facility Management „weniger ein Wachstumsmarkt als ein Rationalisierungsmarkt“ (Projektgruppe Facility Management 2001: 3) sei, denn schließlich werden keine neuen Dienstleistungsangebote erschlossen, sondern vielmehr bereits existierende reorganisiert (ebenda).

3.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung

Aufgrund der angespannten Finanzlage der Kommunen ist davon auszugehen, dass der Druck, im Bereich der Gebäudereinigung Kosten zu senken, eher zunehmen wird. In zahlreichen Kommunen liegen bereits kommunale Beschlüsse für eine sukzessive Privatisierung der Gebäudereinigungsleistungen vor. Umso dringlicher scheint es zu sein, dass die Kommunen, in denen es noch in einem nennenswerten Umfang Eigenreinigung gibt (dies sind immerhin ein gutes Drittel), dazu übergehen, ihre Leistungserstellung zu optimieren. Stellte das Deutsche Institut für Urbanistik, kurz Difu, in seiner 1998 veröffentlichten Dokumentation zum „Kommunalen Gebäudemanagement“ noch fest, dass in den Kommunen vielfach eine Orientierung auf Outsourcing-Potenziale stattfindet und der optimierten Erstellungsformen unter der Steuerung der Verwaltung in der Diskussion zu wenig Bedeutung beigemessen wird, berichtet Schmitz (2000) davon, dass in den letzten Jahren in den Kommunalverwaltungen ein Umbruch im Bereich des *Facility Managements* begonnen habe und überwiegend dazu übergegangen wird, eine zentrale Organisationseinheit Gebäudewirtschaft zu installieren, die sämtliche Leistungen rund um den Gebäudebestand erbringt bzw. beschafft, während die Nutzer, also Fachbereiche und Ämter, entscheiden, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen.

Diese Entwicklung konnte durch die von uns durchgeführte Untersuchung bestätigt werden, wenn auch bislang nur wenige Kommunen im Rahmen dieser Umstrukturierung nach den Vorschlägen des Neuen Steuerungsmodells eine Budgetierung der Gebäudereinigung einschließlich der Verrechnung der internen Leistungen gegenüber den bestellenden Fachbereichen eingeführt haben. Auch die jüngsten Entwicklungen deuten darauf hin, dass eine zunehmende Versachlichung der Diskussion über die Gebäudereinigung erhofft werden kann: Aufbauend auf dem vom Bundesinnungsverband der Gebäudereiniger entwickelten Qualitätsmesssystem für die Gebäudereinigung ist im September 2003 vom Deutschen Institut für Normierung eine DIN-Norm zur Schulreinigung erlassen worden. Damit werden Instrumente der Qualitätssicherung verstärkt in den Bereich der kommunalen Gebäudereinigung eingeführt. Dies macht es möglich, die Leistungserbringung wirksamer zu kontrollieren. Die ersten Modellversuche mit der Qualitätsmessung in der Gebäudereinigung in vier Städten (vgl. Schmitz 2003) zeigen aber auch, dass nicht nur Mängel besser erfasst und in der Folge beseitigt werden können, sondern dass durch die Qualitätsmessung die Anerkennung für die Arbeit der Reinigungskräfte gestiegen ist, da auch die zufriedenstellende Leistung bemerkt wird.

Aussagen über die Entwicklung des privaten Marktes zu treffen ist aufgrund der komplexen Veränderungen, in denen sich das Gebäudereiniger-Handwerk derzeit befindet, schwieriger. Zum einen zeichnet sich ab, dass die Zeiten des Wachstums vorbei sind, und die Auftraggeber (sowohl öffentliche als auch gewerbliche) in zunehmendem Maße Kosten für die Reinigung einsparen, beispielsweise indem die Reinigungsintervalle erhöht und der Leistungsumfang reduziert wird. Fraglich ist, in wie weit diese Entwicklung durch den Trend zum Facility Management aufgefangen werden kann. Als Konsequenz ist von einer Verschärfung der Konkurrenzsituation in der Gebäudereinigungsbranche auszugehen. Diese wird hauptsächlich über den Preis geführt. Das Preisniveau wiederum ist in einem hohen Maße abhängig von der Stabilität des Tarifsystems, da in dieser beschäftigungsintensiven Branche die Löhne ca. 80% des Preises ausmachen. Zurzeit gelten im Gebäudereinigerhandwerk allgemeinverbindliche Tarifverträge. Voraussetzung dafür ist, dass mehr als die Hälfte der Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag gilt, in Betrieben tätig ist, die dem entsprechenden Arbeitgeberverband, der Innung, angehören. Der seit den 1980er Jahren fortschreitende Rückgang der Innungsbetriebe¹⁰ stellt insofern eine Gefährdung des Tarifsystems dar. Eine weitere Schwächung des Tarifsystems kann sich möglicherweise durch die geplante Reform der Handwerksordnung ergeben. Vorgesehen ist, dass die Gebäudereinigung in die Anlage B abgestuft wird (Die Bundesregierung 2003). Durch den Wegfall des Meisterzwangs ist ein erhebliches Anwachsen der nicht-handwerklichen Betriebe zu erwarten, wodurch eine Verschärfung der bereits derzeit angespannten Situation zu erwarten ist, die möglicherweise eine Abwärts Spirale im System der tarif-, arbeits- und sozialrechtlichen Sicherung in Gang bringen wird. Als das dringlichste Problem wird derzeit in der Branche die Leiharbeit diskutiert. Zwar wurden auch in der Vergangenheit Leiharbeiter in der Gebäudereinigung eingesetzt, eine Möglichkeit für die Betriebe, flexibel auf akuten Personalbedarf zu reagieren und an Beschäftigungskosten zu sparen, doch durch die neuen Tarifabschlüsse von Juni 2003 wird die Attraktivität der Leiharbeit in erheblichem Maße gesteigert, so dass zu befürchten ist, dass Betriebe die gesetzlichen Rahmenbedingungen dazu nutzen werden, ihre Stammbeschaften zugunsten von Leiharbeitern zu reduzieren. Dies hätte zur Folge, dass Wettbewerbsvorteile nicht mehr über die Qualität der Dienstleistung, sondern ausschließlich über Lohnkosten erzielt werden. Angesichts dieses Szenarios der Deregulierung der Gebäudereinigerbranche ist die Einführung von Instrumenten zur Qualitätssicherung positiv zu sehen, da damit die Qualität der Dienstleistung wieder stärker in den Blick gerät, und nicht allein der Preis. Wichtig wäre darüber hinaus, dass die Vergabestellen bei der Fremdvergabe in verstärktem Maße

¹⁰ Für die 1970er Jahre wird davon ausgegangen, dass etwa drei Viertel der Reinigungsunternehmen Innungsmitglieder waren (Vgl. Mayer-Ahuja S.152 FN 52), während seitdem die Zahl der Innungsmitgliedern rückläufig ist. 1990 gehörte nach Angaben von Merz (1995:79) nur noch jeder zweite Betrieb der Innung an, davon setzte sich beinahe die Hälfte (ca. 49%) aus Branchenriesen zusammen und 43% aus mittelgroßen Betrieben.

auf die Einhaltung sozialer und tariflicher Standards achten, damit Firmen, die mit Dumpingpreisen kalkulieren, die auf Tarifbruch basieren, von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden und ein fairer Wettbewerb, der nicht allein auf den Rücken der Reinigungskräfte geführt wird, möglich ist.

Lena Schürmann

4. Dienstleistung Grünfläche

4.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung

Parks, Spielplätze, Forste, Straßenbegleitgrün oder Friedhöfe – die Bürger einer Kommune sind immer von Grünflächen umgeben. Grünflächen als Freiräume in der Stadt führen zu Qualitätsverbesserungen auf verschiedenste Art und Weise. So besteht ein Konsens, dass Grünflächen die Lebensqualität und die Attraktivität einer Stadt als Wirtschafts- und Wohnstandort steigern. Ökologische und kulturelle Standards können gesetzt oder erhalten werden, wobei hier die gesamte Spannbreite von Parks bis zu städtischen Forsten oder Naturschutzgebieten zu berücksichtigen ist. Grünflächen stehen auch unterschiedlichsten Nutzungsformen offen und besitzen oftmals eine nicht zu unterschätzende soziale Komponente als Treffpunkte der Kommunikation, des Spielens, des Verweilens oder für kulturelle Veranstaltungen. Mehr und mehr in den Blickpunkt rückt auch die Bedeutung des öffentlichen Grüns als Bestandteil des städtischen Anlagevermögens und den damit verbundenen Aufgaben der Erfassung, der Bewertung und des Werterhalts.

Der Bürger, auch wenn er nicht immer direkter Nutzer ist, profitiert zumindest als indirekter Nutzer von dem Grünflächenangebot einer Stadt. Schwierigkeiten bereitet ihm jedoch die Zuordnung des Grüns und somit die verantwortliche Trägerschaft, sowie die Frage der Verfügbarkeit. Grünflächen in der Stadt werden sowohl von privaten als auch von öffentlichen Trägern geplant, angelegt und gepflegt. Bürger selbst, als Einzelpersonen oder als Gruppen, Wohnungsbaugesellschaften, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen, Stiftungen, Kommunen etc. – sie alle sind in unterschiedlichem Umfang am Grün in der Stadt beteiligt. Für eine Kommune bedeutet dies eine nur schwer überschaubare, über das gesamte Stadtgebiet verteilte „Patchwork“-Fläche mit unterschiedlichsten Anbietern, Produzenten, Nutzern und Interessen. Grünflächen nehmen einen erheblichen Prozentsatz der städtischen Gesamtfläche ein, der sich im Laufe der Zeit immer weiter erhöht hat. „Viele europäische Städte haben im letzten Jahrhundert kontinuierlich ihr Stadtgrün quantitativ und qualitativ erweitert. Sie besitzen daher zwischenzeitlich auch einen beachtlichen Grundstock an Grünflächen von hohem finanziellen Wert [...]“ (Wékel/Renker 2000: 10). Grünflächen sind immer eng mit der städtischen Entwicklung verknüpft. In Städten mit einem hohen Grundstückswert bei Innenstadtlagen sind diese Flächen zunehmend aufgrund der Finanzknappheit oder aber der Forderung nach der Verdichtung der Innenstädte gefährdet. Auf der anderen Seite muss eine Vielzahl an Städten eine steigende Anzahl von Brachflächen oder Flächen mit nicht mehr zu erhaltender Bausubstanz wieder der öffentlichen Nutzung zuführen. Eine dritte Entwicklung

zeigt sich in der Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete am Stadtrand im Zuge der Suburbanisierung, die zu einer weit gestreuten Zersplitterung der Grünflächen führt.

Nicht nur die Fläche, sondern auch die Mannigfaltigkeit der Aufgaben und Nutzungen fordert einen hohen Koordinations-, Steuerungs- und Leistungsaufwand. Aufgrund der historischen Entwicklung müssen, neben den klassischen Bereichen des Garten- und Landschaftsbaus, auch die Bereiche Planung und öffentlicher Natur- und Umweltschutz berücksichtigt werden. Somit lässt sich die Dienstleistung Grünflächen in folgende Schwerpunkte unterteilen:

Abbildung 8: Schwerpunkte der Dienstleistung Grünflächen

Flächen	Tätigkeiten
Grünanlagen, Parks, Botanische Gärten	Pflege, Unterhaltung
Außenanlagen an öffentlichen Gebäuden, Freianlagen, Dach-, Fassaden-, Innenraum-begrünung, Schulhöfe, Kindergärten	Bautätigkeit (Neubau, Instandsetzung)
Freizeitanlagen, Sport- und Spielplätze, Kleingärten	Planung: Grünflächenplanung, Landschaftsplanung, Projekt- und Eventplanung
Begleitgrün an Straßen, Schienen und Gewässern, Straßenbäume, Grüninseln etc.	Gärtnerei/ Werkstätten (Aufzucht, Reparaturen etc.), Baumkontrolle/ Baumschutz
Forste, Friedhöfe, Krematorien	Forste/ Friedhöfe (Grabpflege, Errichtung etc)
Baudenkmäler, Wallanlagen	Maßnahmen für den Natur- und Umweltschutz; Aufgaben der Landschaftspflege (Rekultivierung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen etc.); wasserbauliche Maßnahmen
Wohn- und Gewerbegebiete	Grünflächenmanagement, Datenerfassung, Vermögens-/ Anlagebewertung, Teilfunktionen des Facility Managements

Eigene Darstellung

4.2 Kommunaler Markt für Grünflächenleistungen

Die sich verschärfenden Haushaltslagen der Kommunen verstärken auch im Bereich Grünflächen den allgemeinen Druck auf den Dienstleister, Kosten zu senken, Personal abzubauen und Leistungen aufrechtzuerhalten bzw. einzuschränken. Eine Vielzahl von Städten und Gemeinden haben die Budgets für Grünflächen gekürzt und werden versuchen weitere Einschnitte vorzunehmen. In einigen Städten kam es zu Budgetkürzungen von bis zu 40-50%.

Die Diskussionen um Kernkompetenzen, Aufgaben- und Leistungsspektrum oder Rechtsform sind nicht neu. Der Bereich „Öffentliches Grün“ hat sich immer verändert. Im Rückblick wurde die Position der „Garten- und Friedhofsämter“ in den städtischen Verwaltungen beginnend mit den Zeiten des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg und der Zeit des Baubooms

in den 60er und 70er Jahren, sowie in der anschließenden Phase der kritischen Auseinandersetzung mit der Stadtentwicklung und der Entstehung der modernen Naturschutzgesetzgebung immer stärker ausgebaut. Insofern war eine Entwicklung der vormals überwiegend bauend und pflegend tätigen Gartenämter zu Planungsämtern mit den Instrumenten der Landschaftsplanung und Kompetenzen der Eingriffsregelung folgerichtig. Die Anreicherung der Aufgaben und Kompetenzen schlug sich auch in der Namensgebung der Ämter nieder, so z.B. „Amt für Landschaftspflege und Grünflächen“, „Amt für Naturschutz und Grün“ oder einfach „Grünflächenamt“ (vgl. Baumgarten 2001). Es wäre demnach nicht verwunderlich, wenn sich der Aufgaben- und Leistungszuschnitt erneut ändert. Obwohl die Antworten der einzelnen Städte sehr unterschiedlich ausfallen, lassen sich Trends ausmachen, die sich teilweise auch aus einer Bestandsaufnahme des kommunalen Marktes für Grünflächen erschließen.

Die kommunale Aufgabe „Grün“ ist nach wie vor zumeist in der Amtsform organisiert und insofern unmittelbarer Verwaltungsbestandteil (Abbildung 9). Zunehmend interessant erscheint für die Städte die Umwandlung in Eigenbetriebe oder letztlich in eine GmbH. Doch selbst innerhalb der Ämterstruktur differieren die Aufgabenzuschnitte und Kompetenzen erheblich. Die Entwicklungen der letzten Jahre haben zu einer Fragmentierung sowohl bei dem Leistungsspektrum/Aufgabenzuschnitt, als auch bei der Leistungstiefe/Erstellungsform geführt. Vor allem die Bereiche Friedhöfe, Forste, Gärtnerei und Werkstätten sind von Ausgliederungen und Rechtsformwandel betroffen. Weitere Teilbereiche mussten bei der Restrukturierung innerhalb der Verwaltung Kompetenzen an andere Fachbereiche abtreten (z.B. Grünplanung an Stadtplanung). Auch Fusionen mit anderen Verwaltungsbereichen, wie z.B. Straßenreinigung oder Natur- und Umweltschutz, sind zu beobachten. Aufgrund der Auslagerungen und Restrukturierungen ist eine immer stärkere Fragmentierung einzelner Leistungsbereiche der selbstständigen Ämter zu verzeichnen (vgl. Kellner 1998, 2001), auch wenn eine Vielzahl von Grünflächenämtern noch „komplett“ ist. Teil des Kompetenz- und Aufgabensplittings ist z.B. die Entkoppelung der Leistungen Planung von Bau, Pflege und Unterhaltung. Der Aufbau interner Steuerungseinheiten, u.a. mit zentralen Vergabe- und Controllingaufgaben, beschleunigt diese Entwicklung zusätzlich.

Das Hauptaugenmerk der Marktstudie richtet sich auf die Bereiche Bau, Unterhaltung/Pflege in Abgrenzung zum privaten Garten- und Landschaftsbau. Es besteht eine klare Gewichtung des kommunalen Grünbereichs zugunsten des Bereichs Pflege/Unterhalt. Die kommunale Bautätigkeit geht allgemein im Umsatz zurück, da sie in der Vergangenheit als zu kosten- und investitionsintensiv angesehen wurde. Größere Bauvorhaben würden einen ausreichenden Fuhrpark an Maschinen und eine kontinuierliche Auslastung dieser bedingen. Der größte Anteil von Bauvorhaben findet sich noch im Spielplatzbau. Traditionell gilt der Baubereich

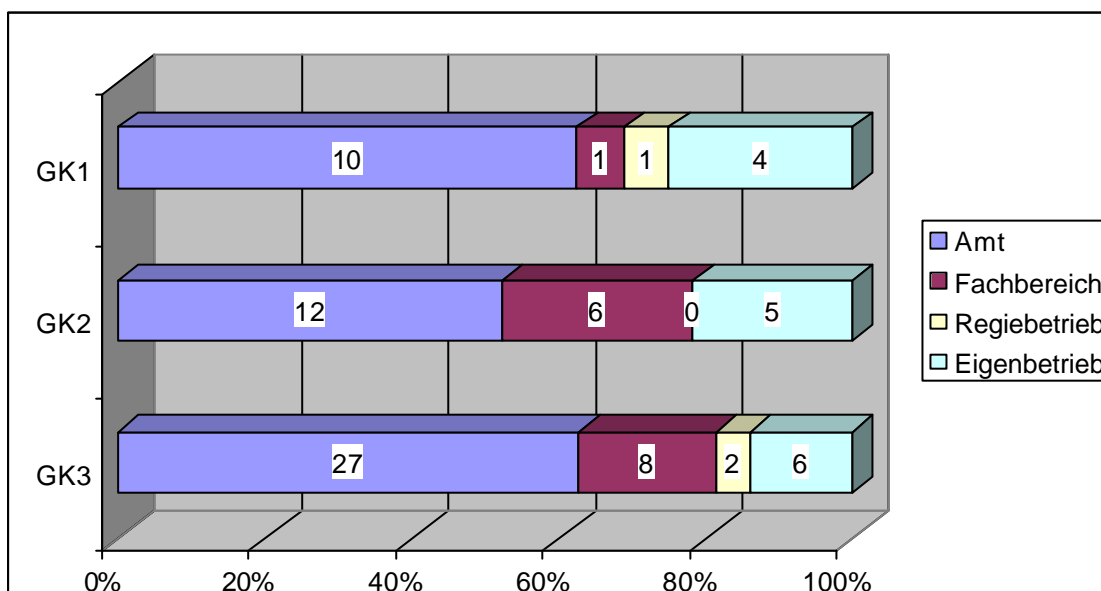
auch als der Bereich, mit dem sich Geld verdienen lässt. Die Reorganisation dieses Bereiches, z.B. durch die Einrichtung zentraler Bautrupps oder die Nutzung von Synergieeffekten mit dem Bereich Pflege/Unterhaltung im Sinne eines umfassenden Projektmanagements hat in einigen Städten zu erheblichen Optimierungsschüben geführt. Im Bereich Planung ist der Vergabeanteil traditionell sehr hoch und der Gegenpart auf dem privaten Markt, die Landschaftsarchitekten (z.B. im Bund deutscher Landschaftsarchitekten BDLA), in hohem Maße eingebunden. Nach Kellner (2001) werden 74% der Leistungen nach HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) und 81% der Bauleistungen nach VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) vergeben. Die größte Häufigkeit bei der Vergabe von Planungsleistungen kann bei den Städten in der Größenordnung von 100.000 bis 250.000 Einwohnern festgestellt werden, da hier schon ein erheblicher Personalabbau vorgenommen wurden. Die Tendenz der sinkenden Budgets bedeutet aufgrund des gleichzeitigen Personalabbaus nicht eine Verringerung der Vergabeanteile, sondern eine Verringerung des Vergabewertes.

Bei der Planungstätigkeit ist zwischen der projektbezogenen Einzelplanung und der übergreifenden Gesamtplanung zu unterscheiden. Das Aufgabenspektrum reicht von der konkreten Planung neu anzulegender Freiflächen-/Park-/Spielplatzanlagen bis hin zur Erstellung von Kompensationskatastern für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (landschaftspflegerische Begleitpläne) oder der Entwicklung von Biotopen/Naturschutzflächen in Zusammenarbeit mit Naturschutzbehörden. Der Aufgabenbereich der unteren Landschaftsbehörde ist in einigen Städten an den Bereich Grün angegliedert. Auch hier gilt wie bei den Freiraumarten Spielplätze, Sport- und Schulfreiflächen, dass die Kompetenzen teilweise herausgelöst und anderen Ressorts wie dem Jugend- und Sozialamt, Schulamt oder Tiefbauamt zugeordnet werden. Auch die übergeordnete Planung (z.B. Bebauungspläne, Grünordnungspläne) steht in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grünbereich und der Stadtplanung. Darüber hinaus werden auch Beratungsleistungen, wie z.B. die Stellungnahme zu Straßenausbauplanungen, Bauanträge, Grundwasserabsenkungen, Grundstückangelegenheiten, die gartenbaufachliche Betreuung der Kleingartenvereine, die Verwaltung der Kleingartenpachtverträge oder die Beratung der Bürger, Ortsämter und Initiativen hinsichtlich der Planungen im Grünbereich durchgeführt.

Die administrativ-institutionelle Zuordnung wie auch die Wahl der Rechtsform gestaltet sich, wie aufgezeigt, von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Im kommunalen Vergleich lassen sich nur schwache Tendenzen eines Zusammenhangs zwischen der Stadtgröße und dem Anteil an eigenständigen Grün-Fachverwaltungen ausmachen. Frühere Aussagen, dass Städte mit größerer Einwohnerzahl über einen größeren Anteil eigenständiger Grün-Fachverwaltungen verfügen, sind im Vergleich der Städte der Größenklasse 1-3 nicht mehr zu belegen. Vielmehr ist festzustellen, dass sich die Änderungen im Bereich „Kommunales Grün“ als allge-

mein übergreifender Trend beschreiben lassen. Die Anzahl der Ausgliederungen und des Rechtsformwandels nimmt zu, wobei Teilausgliederungen oder Aufgabenwandel im Detail nicht erfasst werden. Komplette Aufgabenübergänge sind seltener anzutreffen als die Überführung der operativ-manuellen Tätigkeiten in eine marktnahe Betriebsform. Die Wahlmöglichkeiten der Kommune können somit von der Ämterstruktur über Fachbereiche, Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts, Sondervermögen bis zu privatrechtlich organisierte Gesellschaften/ GmbHs führen. Die GmbH ist aufgrund der anfallenden steuerlichen Belastung bisher nicht vertreten, wird jedoch in einigen Städten 2004/2005 zum Thema. Somit ergibt sich für den Bereich Grünflächen, gegliedert nach den üblichen Größenklassen, bisher folgendes Bild:

Abbildung 9: Institutionelle Ausgestaltung der Grünflächenpflege nach GK (Auswertung über Internet-/Telephonrecherche, Befragungsgegenstand war die kommunale Hauptorganisation)



Zu berücksichtigen ist auch der Umstand, dass eine Eigenbetriebsgründung bzw. die Gründung einer GmbH eine kritische Größe des vorherigen Bereiches voraussetzt. Kommunen, die ihre Grünfachverwaltungen stark reduzieren, können somit nicht mehr das vollständige Spektrum der institutionellen und organisatorischen Wahlmöglichkeiten ausschöpfen.

Ein weiter differenziertes Bild ergibt sich aus einer im Auftrag der KGSt durchgeführten Umfrage der Universität Potsdam zu den Beteiligungen von 137 befragten Städten (>50.000 Ew.) bezüglich ihrer kommunalen Leistungen (Potsdam 2003). Neben der hohen Anzahl der Beteiligungen (2.350) war insbesondere der hohe Anteil an GmbHs überraschend, wobei auch der Bereich „Öffentliches Grün“ vertreten ist. Erklären lässt sich dieses Phänomen über die bereits festgestellte Fragmentierung des Aufgaben- und Leistungsbereichs. GmbHs (sowohl in 100%iger Trägerschaft der Kommune als auch als mehrheitlich kommunale GmbHs)

können für die Bereiche Schlösser und Parks, einzelne Stadtparks und Ausstellungsflächen, Botanische Gärten, Projektgesellschaften oder für große Gartenschauen auftreten. Einzelne Bereiche werden inzwischen nutzerfinanziert (z.B. über Eintrittsgelder). In einigen Kommunen existieren insofern neben traditionellen und optimierten Strukturen auch Doppel- oder Dreifachlösungen, die unterschiedliche Flächen, Aufgaben und Nutzungskonzepte abdecken.

Von diesen Entwicklungen betroffen sind natürlich auch die ca. 140 Städte mit einer Einwohnerzahl kleiner als 100.000. Eine starke Tendenz ist hier die Verschmelzung der Grünabteilungen mit anderen operativ-manuellen Tätigkeiten, wie z.B. Straßenreinigung oder Bautätigkeit. Dies kann zu einer Ersetzung mehrerer ehemaliger Ämter und der Überführung in einen zentralen Baubetriebshof mit sämtlichen manuellen Bereichen (Bauhof, Fuhrpark, Grünflächen) führen. Diese angereicherten Betriebshöfe werden in der Abschlusspublikation des Projektes berücksichtigt werden, da auch größere Städte diesem Trend folgen wollen. Da jedoch ein Auseinanderdividieren dieser kleinen Einheiten im Rahmen einer Marktstudie nicht zu bewerkstelligen ist, wird dieser Bereich hier nicht näher ausgeführt.

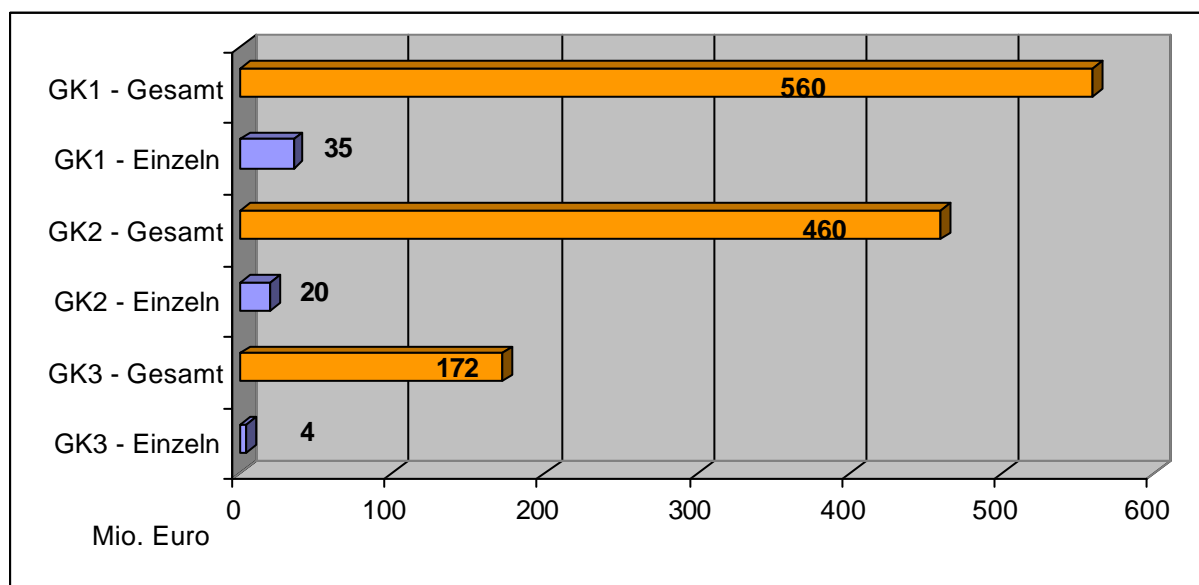
Gesamtstädtische Entwicklungen und Zielvorgaben stehen oft im direkten Zusammenhang mit der Ausgestaltung insbesondere der operativen Tätigkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung. So wird im Zuge des Leitbilds Konzern Stadt der Bereich Grünflächen mit den angesprochenen Themen Ausgliederung oder Rechtsformwandel, z.B. in Eigenbetriebe oder „eigenbetriebsähnliche Einrichtungen“ konfrontiert, wobei auch hier eine Zusammenlegung mit anderen „Konzerntöchtern“ erwogen wird. Weitere Impulse können von interkommunalen Leistungsvergleichen, wie dem IKO-Netz der KGSt ausgehen, wobei die erreichten Ergebnisse nur den teilnehmenden Städten zur Verfügung stehen. Aufgrund der schon angesprochenen Vielschichtigkeit der Strukturen und Aufgaben sind die Vergleiche der Gefahr ausgesetzt, Rahmenbedingungen (z.B. Gemeinkosten) nur unzureichend abzubilden und einer zu detaillierten und somit aufwendigen Produktpalette zu verfallen. Das Kennzahlensystem in der Gesamtheit beinhaltet Angaben zu Kosten, Arbeitsaufwand, Pflegestandards und Vergabe, wobei insbesondere bei Qualitätsfragen wie Pflegestandards Unklarheiten bestehen. „Zur Abbildung der unterschiedlichen Qualitätsstandards in den Kommunen wurden Grün- und Parkanlagen nach der Pflegeintensität in drei Kategorien – differenziert, üblich und einfach – eingeteilt. Damit ist das Problem der Definition einheitlicher Pflegeklassen und -standards nicht gelöst, die Diskussion um detaillierte Qualitäten und Qualitätsstandards in der Grünflächenpflege nur aufgeschoben, nicht aufgehoben.“ (Mauer/Korte 2000: 596).

Die Abschätzung des kommunalen Marktvolumens für den Bereich Grünflächen gestaltet sich, wie schon an der Aufgabenzersplitterung und der administrativ-institutionellen Zuord-

nung aufgezeigt, schwierig. Auch aufgrund der angesprochenen Fusionen mit anderen Fachbereichen ergeben sich oft Zuordnungsschwierigkeiten. Somit sind auch die Zahlen der einzelnen Städte mit Vorsicht zu genießen, da sich oft erst auf den zweiten Blick erschließt, mit welchen Aufgaben die jeweiligen Einrichtungen betraut sind. Nicht zu unterschätzen sind auch „Parallelverwaltungen bzw. Paralleleinrichtungen“, die ebenfalls im Bereich des kommunalen Grüns tätig werden (z.B. Straßenbegleitgrün durch Tiefbauämter, Außenanlagen durch Hausmeister etc.). Weitere Akteure können kommunale Unternehmen im Bereich Straßenreinigung oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften sein, die ebenfalls Grün-aufgaben übernehmen. Diese Summen tauchen oft nicht mehr unter dem Begriff Grün auf und müssen bei einer stadtspezifischen Untersuchung zu Tage gebracht werden.

Es können aber Richtgrößen als Minimum definiert werden. Erhebliche Unterschiede zeigen sich zwischen den Bundesländern im Westen und im Osten. „Öffentliches Grün“ ist ein Politikum und somit stark abhängig von der traditionellen Wertschätzung innerhalb einer Kommune. Die finanziellen Aufwendungen für Grün können durch die Grünflächenstruktur, z.B. durch die Anzahl an historischen Parks, begründet sein und daher von Kommune zu Kommune schwanken. Ebenfalls lässt sich aus dem Zahlenmaterial nicht die Qualität der Grünflächen (ausgedrückt z.B. in Pflegestufen) ablesen. Eine Kommune kann mit geringeren finanziellen Mitteln einen hohen Pflegestandard bei einfachen Grünflächen aufweisen, während eine zweite Kommune höheren Wert auf die gärtnerische Leistung bei einzelnen Grünflächen legt, die dann auch finanziell zu Buche schlägt. Die Auswertung einzelner Kommune in den verschiedenen Größenklassen ergibt folgendes Bild:

Abbildung 10: Mindestangaben der Gesamtbudgets nach GK (eigene Erhebung)



Größenklasse 1: Bei „kompletten Grünbereichen“ (d.h. einschließlich Friedhöfe und Forste) kann auf der Ausgabenseite von einer Gesamtsumme von ca. 35 Mio. Euro im Durchschnitt ausgegangen werden. Hochgerechnet auf 16 Städte würde dies ein Volumen von 560 Mio. Euro ergeben.

Größenklasse 2: Im Gegensatz zur GK 1 ist die Spanne zwischen den einzelnen Kommunen, auch zwischen West- und Ostdeutschland, sehr weit. Die Spitzenwerte liegen ebenfalls bei ca. 30 Mio. Euro, während andere Grünflächenbereiche mit 7 Mio. Euro auskommen müssen. Ein ausgewogener Mittelwert wird sich bei knapp 20 Mio. Euro einpendeln, so dass bei 23 Städten dieser Größenklasse ein Volumen von 460 Mio. Euro zu verzeichnen wäre.

Größenklasse 3: Auch hier das gleiche Bild, wie in Größenklasse 2. Während viele Städte bei ca. 7 Mio. Euro liegen, reichen andererseits viele Budgets nur knapp über die 2 Mio. Euro Grenze. So lassen sich als Mindestschätzung 4 Mio. Euro veranschlagen, die sich bei einer Gesamtzahl von 43 Städten zu einer Summe von 172 Mio. Euro addieren.

Eine Mindestschätzung der jährlichen Budgets für Grünflächen in den Städten und Kommunen der *Größenklasse 1-3* ergibt somit die *Gesamtsumme von 1.192 Mio. Euro, d.h. knappe 1,2 Mrd. Euro*. Nicht berücksichtigt werden die ca. 140 Städte und Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.000 - 100.000. Wird hier eine durchschnittliche Größenordnung von 700.000 Euro veranschlagt, so kämen nochmals 98 Mio. Euro dazu. Somit ergäbe sich eine Mindestgröße der Gesamtbudgets in den Städten und Gemeinden von ca. *1,3 Mrd. Euro pro Jahr*.

Rechnet man die weiteren „versteckten“ Budgets bei einzelnen Ämtern dazu, die nicht direkt als Grünbudgets definiert sind, z.B. in den Bereichen Schule, Jugend, Stadtplanung, Tiefbau, Immobilienmanagement oder Umwelt und Natur, so wird diese Summe noch höher ausfallen. Weitere Erhöhungen sind plausibel, da städtische Großprojekte oder Initiativen oft gesondert ausgewiesen werden und nicht direkt in die Budgets der Grünbereiche fließen.

Eine realistischere Abschätzung des Marktvolumens „öffentliches Grün“ ist noch gar nicht angesprochen und wird in den Kommunen bisher kaum realisiert. Es geht dabei um die Vermögenswerte der Grünflächen, des Aufwuchses, der Gebäude etc., die mit einem Prozentsatz für die Instandhaltung und Pflege versehen werden müssten (z.B. nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit 2%). Diese Summe würde die bestehenden Grünflächen abdecken und müsste um Neubaumittel, Investitionsmittel etc. angereichert werden. Im Zuge des Neuen Kommunalen Finanzwesens (u.a. in den Bundesländern NRW, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) mit dem Teilziel der Einführung einer flächendeckenden KLR und der Doppik werden diese Zahlen für den Grünbereich immer relevanter. Erhebliche Fortschritte konnten bei der Komplettierung der oft unzureichenden Da-

tenlage erzielt werden. Obwohl auch hier unter extremen Finanzdruck, werden Flächendatenbanken, die detaillierte Auskünfte über die Beschaffenheit dieser erlauben, Baumkataster oder die Gesamtbewertung der Anlagen zunehmend, auch im Zuge der Einführung des kommunalen Immobilienmanagements, ausgebaut. Die unterschiedlichen Ansätze der Bewertung, die Fragen nach der Produktneubildung und Produktverantwortung oder die bisher eher beratende Funktion der Gartenämter sollen hier nicht weiter thematisiert werden.

Obleich diese Vermögenswerte oft nicht mobilisiert werden können, so sind diese doch sehr hoch. Zur Veranschaulichung kann der Wert von Straßenbäumen herangezogen werden. Die Pflanzkosten liegen bei ca. 500 Euro Minimum, der Wert eines älteren Baumes kann leicht 5.000 Euro betragen. Bei einer Stadt der GK 1 kann allein für Straßenbäume, z.B. 100.000 Stück, ein Vermögenswert von 500 Mio. Euro an den Straßenrändern stehen. Zum Thema „Aufstellung des Öffentlichen Grüns im Vermögenshaushalt“ sei auf spätere Veröffentlichungen im Projekt verwiesen.

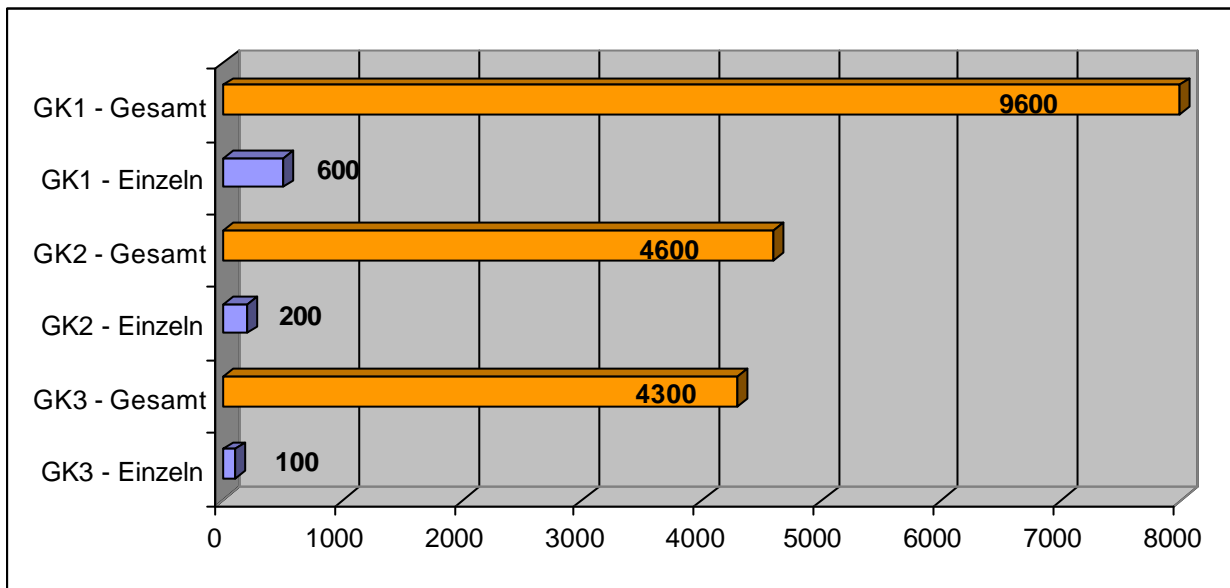
Die Zahl der Beschäftigten ist im Bereich „kommunales Grün“ in den letzten Jahren deutlich gesunken. Eine empirische Studie im Sommer 2000 (Kellner 2001) ergab bei nur etwas mehr als 25% der befragten Städte (180) eine gleich bleibende oder sogar anwachsende Personalentwicklung. Ein gleicher Anteil hatte mit Personaleinsparungen zwischen 11 und 20% zu kämpfen, während sogar knapp jede zehnte 90% an Personal einsparen mussten. Der aktuelle Trend zeigt, dass neben fehlenden Neueinstellungen auch die Übernahme der eigenen Auszubildenden nicht mehr gewährleistet ist. Abnehmende Personalbestände wurden in der Vergangenheit oft durch Quereinstellungen aus anderen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen ausgeglichen. Diese Maßnahmen werden heute allerdings kaum mehr vollzogen. Eine Zunahme verzeichnen Beschäftigungsverhältnisse aus dem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt. Obleich die Rekrutierung dieser „fachfremden“ Arbeitskräfte über Beschäftigungsträger nicht in dem Maße, wie beabsichtigt, erfolgen kann und obleich viele Förderungsprogramme wie ABM ausgelaufen sind, wird ein zumindest konstanter Prozentsatz zumeist einfacher Grünarbeiten im Bereich öffentliches Grün von diesen Arbeitskräften abgedeckt. Eine Abschätzung der Beschäftigtenzahlen kann, wie zuvor bei der Abschätzung des Marktvolumens, nur als Mindestgröße vorgenommen werden. Die Einteilung nach GK erscheint auch hier sinnvoll.

Größenklasse 1: Hier scheint ein Durchschnitt von 600 Beschäftigten im Bereich Grünflächen (wieder verstanden als „vollständig“) plausibel. Bei 16 Städten wären das mindestens 9.600 Beschäftigte.

Größenklasse 2: Auch bei den Beschäftigtenzahlen lassen sich die Unterschiede zwischen den Bundesländern klar nachweisen. Als Mittel kann von einer Mindestbeschäftigtenzahl von 200 Mitarbeitern ausgegangen werden. Bei 23 Städten wären das 4.600 Beschäftigte.

Größenklasse 3: Geht man davon aus, dass eine Mindestbeschäftigtenzahl zur Aufrechterhaltung eines eigenständigen Grünflächenbereichs notwendig ist, so kann hier eine Mindestzahl von 100 Arbeitskräften angesetzt werden. Bei 43 Städten wären das dann 4.300 Mitarbeiter.

Abbildung 11: Mindestanzahl Beschäftigte nach GK (eigene Erhebung)



Zusammengenommen für die *Größenklassen 1-3* wäre somit eine *Mindestbeschäftigtenzahl von knapp 19.000 Vollzeitstellen* realistisch. Die kleineren Städte und Gemeinden sind wieder zuzurechnen. Nimmt man als Orientierungsgröße eine Zahl von 30 Beschäftigten, so wären das bei 140 Städten und Gemeinden nochmals 4.200 Beschäftigte. Somit ergibt sich eine Gesamtzahl von mindestens 23.000 Beschäftigten.

Auch hier gilt es, weitere Beschäftigungsverhältnisse zu berücksichtigen. Nicht berücksichtigt wurden Auszubildende, Grünbeschäftigte in anderen Ämtern/Fachbereichen, Teilzeitkräfte und Beschäftigung über Beschäftigungsträger. Auch das Verhältnis von Stellenplan und tatsächlicher Beschäftigung ist in vielen Städten nicht deckungsgleich. Die Beschäftigungsstruktur im Bereich Grünflächen ist aufgrund der Aufgabenvielfalt vielschichtig. Auf der administrativen Seite sind sowohl Beamte als auch Angestellte zu finden, wobei der Prozentsatz der Angestellten deutlich überwiegt. Auf dieser Ebene sind technische Berufe entschieden häufiger anzutreffen als Verwaltungsfachleute. Aufgrund der Umstrukturierungen und Neu-

ausrichtung im Grünbereich werden Führungsebenen zunehmend mit „fachfremden“ Berufen, wie Juristen oder Betriebswirtschaftlern besetzt. Der Grün-Bereich ist als kommunaler Bereich deshalb besonders sensibel, da sich hier eine der höchsten Konzentrationen an Arbeitern findet. Das Verhältnis von administrativen und manuellen Berufen ist mindestens noch 1/3 zu 2/3. Die Fächerung der Berufsbilder im Arbeiterbereich ist groß. Es finden sich Gärtner, Forstwirte, Fahrer, Hilfgärtner, Bestattungsgehilfen, Gartenfacharbeiter, sonstige Facharbeiter und Arbeiter. Die finanziellen Engpässe bewirken eine Verminderung der berufsfachlichen und allgemeinen Qualifizierung. Diese Entwicklung bewirkt einen zunehmenden Qualitätsverlust bei den öffentlichen Einrichtungen für „Öffentliches Grün“. Die momentane Neuordnung der Tarifstruktur des öffentlichen Dienstes wird in der Tendenz zu einer Neubewertung der Tätigkeiten und Leistungen führen und die Diskussion um die Eingruppierungen neu entfachen. Diesem komplexen Sachverhalt wird in der Abschlusspublikation genügend Raum eingeräumt werden. Die Definition der Zielgruppe für „kommunale Grünflächen“ ist eng verknüpft mit der Frage der Produkt- und Budgetverantwortung. Traditionell sind Schul- und Jugendämter wichtige Auftraggeber, wobei zunehmend die neu gegründeten Ämter für Immobilienmanagement hinzukommen, vor allem wenn ein Flächenübergang vereinbart worden ist. Neben den internen Nutzern kommt es auch vermehrt zu Public-Private-Partnerships mit Unternehmen oder freien Trägern, bei denen vor allem die Pflege- und Unterhaltsleistungen dem öffentlichen Bereich überantwortet werden. Auch der Bürger nimmt eine gewichtigere Rolle als Kunde/Nutzer von Grünanlagen etc. ein. Die Zielgruppe wird demnach zunehmend heterogen, worauf sich die öffentlichen Anbieter einstellen müssen.

4.3 Privater Markt für Grünflächenleistungen

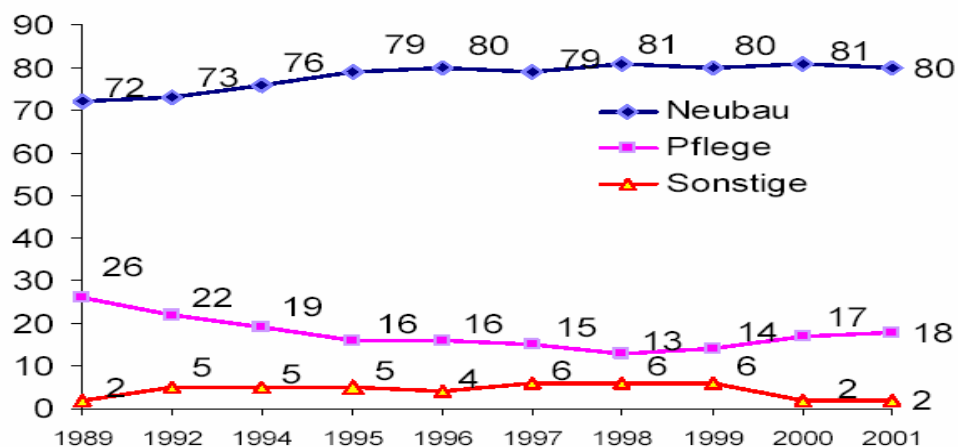
Der private Markt für Leistungen rund ums Grün ist in erster Linie dominiert durch die Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus. Neben dem operativen Bereich, der sich ebenfalls in Bautätigkeit und Pflege/Unterhalt differenzieren lässt, existiert der Bereich Planung. Bei eigener Bautätigkeit übernimmt der Garten- und Landschaftsbau bis zu einem bestimmten Umfang die Planung. Größere Planungsvorhaben werden jedoch durch andere Berufsgruppen, wie Architekten, Landschaftsarchitekten oder Stadtplaner, durchgeführt. Aufgrund der engen Verflechtungen des öffentlichen und privaten Marktes bei Planungsaufgaben, wird hier der Garten- und Landschaftsbau (GaLaBau) als Referenzgröße für den privaten Markt gesehen. Während die öffentlichen Grünbereiche ihre Kernkompetenzen vor allem im Bereich Pflege/Unterhalt sehen, ist für den privaten GaLaBau der Bereich Neubau mit 80% (2001) des Volumens von entscheidender Bedeutung.

Wie an der Entwicklung der Tätigkeitsstruktur (s. Abbildung 12) abzulesen, konnte sich, nach einer negativen Entwicklung in den letzten Jahren, auch der Bereich Pflege wieder leicht

erholen (von 13% im Jahr 1998 auf 18% im Jahr 2001). Die Aufgaben beziehen sich vor allem auf Hausgärten oder Außenanlagen der Wohnungsbaugesellschaften. Parks und Grünanlagen oder die Anlagen an Verkehrswegen werden zunehmend wichtiger, werden allerdings noch nicht als Kerngeschäft betrachtet. Die hohe Maschinenintensität in einigen Grünbereichen führt jedoch zu Spezialisierungen in den Betrieben, so dass durchaus einzelne Aufgaben, die in der Gesamtheit nicht als Kerngeschäft betrachtet werden, für einen einzelnen Betrieb in der Kommune lukrativ erscheinen können. Auch Spielplätze, Sportplätze oder Friedhofsanlagen, sowie Tätigkeiten wie Dach- und Gebäudebegrünung, Landschaftspflege oder Baumpflege fallen gesamt betrachtet weniger ins Gewicht als vielleicht bei der Betrachtung der Unternehmerstruktur vor Ort.

Abbildung 12: Entwicklung der Tätigkeitsstruktur im privaten GaLaBau in Prozent des Gesamtvolumens - Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e.V. (BGL 2002)

Entwicklung der Tätigkeitsstruktur (in %)



Mit 5% Umsatzrückgang 2002 gegenüber 2001 hat der GaLaBau seit mehr als 10 Jahren zum ersten Mal ein spürbar geringeres Auftragsvolumen erzielt. Der gesamte Produktionswert des Bereichs Grünflächen lag 2001 bei einem Umsatz von 4,87 Mrd. € (BGL 2002). Seit 1995 ist damit ein Anstieg von 8,2 % zu verzeichnen, wenngleich die Entwicklung des Umsatzes auch 2001 leicht rückläufig war. Die dennoch rasante Entwicklung wird deutlicher, wenn die Zahlen von 1989 berücksichtigt werden. Damals lag der Umsatz bei 3,9 Mrd. DM. Die Zunahme der Umsatzentwicklung der letzten Jahre und der geringe Rückgang 2001 und 2002 weisen auf eine positive Branchenentwicklung gerade auch im Vergleich zum allgemeinen Baugewerbe hin.

Ebenso konnte der private Garten- und Landschaftsbau in den letzten Jahren eine Steigerung der Beschäftigtenzahlen (Höchststand von 92.830 Beschäftigten im Jahr 2000) ver-

zeichnen. Gleichzeitig erhöhte sich die Anzahl der Betriebe (von 8.914 (1995) auf 11.835 (2000)). Allerdings kam es 2001, wie beim Umsatz, zu einem Rückgang der *Beschäftigung* auf 91.162 und der Betriebe auf 11.605 (2002). Auch hier lohnt sich wieder ein Blick auf die Zahlen von 1989 zu werfen. Damals existierten 5.400 Betriebe mit einer Beschäftigtenzahl von 50.600 Mitarbeitern. Die Anzahl der Betriebe hat sich damit in den letzten 13 Jahren mehr als verdoppelt.

Der Bundesverband als Dachverband deckt nicht alle Betriebe und alle Beschäftigten ab. Die 11.605 Betriebe sind Ausbildungsbetriebe. Gerade der private Grünbereich ist jedoch durch eine hohe Anzahl von Kleinstbetrieben ohne Ausbildungsplätze gekennzeichnet. Eine bessere Abschätzung ergibt die Meldung bei der Gartenbau-Berufsgenossenschaft. Hier sind rund 195.000 *Beschäftigte* in 29.450 Betriebe gemeldet. Somit ist weniger als die Hälfte der Betriebe im zuständigen Arbeitgeberverband und somit auch außer Reichweite der Tarifordnung, wodurch die erheblichen Einkommensunterschiede zu erklären sind. Auch größere Firmen nutzen intensiv die Möglichkeit der Subunternehmer mit erheblich schlechteren Konditionen. Die Betriebsgröße wird demnach dominiert durch die Ausrichtung auf Klein- und Mittelbetriebe (die letzte statistische Einteilungsgröße liegt bei > 80 Arbeitnehmer). Die Unternehmen sind stark lokal orientiert. So liegt der Tätigkeitsradius bei 74,42% aller Betriebe nur bei 50 km. Je höher der Beschäftigungsstand (>35 Arbeitnehmer) eines Betriebes ist, desto eher wird auf die Rechtsform GmbH zurückgegriffen. Einzelunternehmen dominieren die Kleinstbetriebe bis 10 Arbeitnehmer, daneben existieren noch Organisationsformen wie GmbH & Co. KG, OHG, GbR und KG. Auf den deutschen Markt drängen verstärkt ausländische Unternehmen, insbesondere aus den europäischen Nachbarländern, die aufgrund ihrer Größe, ihres Maschinenparks oder ihrer Einkommensstruktur ein erhebliches Konkurrenzpotential aufweisen.

Bezeichnend für den Bereich Garten- und Landschaftsbau ist der hohe Anteil an nicht-qualifiziertem Personal (ohne Ausbildung (32,66%) und aus dem Arbeitsfeld „Sonstige Bereiche“ (18,32%)). Die größte Gruppe der ausgebildeten Arbeitskräfte stellt die Gruppe der Landschaftsgärtner (34,77%), gefolgt von den Meisterberufen (6,57%), Akademikern (4,29%) und Technikern (3,38%). Diese Zahlen verdeutlichen die starke Ausrichtung des privaten Garten- und Landschaftsbaus auf das operative Geschäft der Bautätigkeit und der Pflege/Unterhaltung. Generell kann gesagt werden, dass das Verhältnis von ausgebildeten zu fachfremden Mitarbeitern in der Privatwirtschaft schlechter ist als im kommunalen Bereich.

Die Verteilung der Auftraggeber für den privaten GaLaBau weist nochmals auf die Bedeutung des Wohnungsmarktes hin. Die gleichzeitige Abnahme der öffentlichen Auftraggeber, auch wenn die öffentliche Seite verstärkt über Generalunternehmer Aufträge abwickelt, ist

gravierend. Das Auftragsvolumen der öffentlichen Hand liegt mit 18,1% (2001: 17%, 1995: 27%) noch hinter den Wohnungsbau- und Siedlungsbaugesellschaften 19,45% (2001: 22) und weit hinter den privaten Auftraggebern mit 38,6% (2001: 40,1). Der Hauptauftraggeber war noch vor einigen Jahren mit 45 % die öffentliche Hand (private Auftraggeber: 30 %). In Zeiten leerer Haushaltskassen der Kommunen hat sich Mitte der 90er Jahre das Verhältnis umgekehrt. Die Industrie ist als Auftraggeber mit 8,44% des Auftragsvolumens nicht sehr stark vertreten (alle Zahlen BGL 2003).

4.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung

Der Markt „kommunale Grünflächen“ wird eng an die generelle Zukunft der Städte (schrumpfende Städte, Wandel in der Flächennutzung, Ansprüche der kommunalen Kunden etc.), an die sich ändernden Freizeitnutzungen/ Werthaltungen der Einwohner und an den politischen Gestaltungswillen gekoppelt sein.

Die Option der privatwirtschaftlichen Betätigung der kommunalen Dienstleister ist nach wie vor sehr begrenzt. Dabei werden die lange Zeit als Haupthindernis bezeichneten rechtlichen Restriktionen (u.a. wirtschaftliche Betätigung, öffentlicher Zweck, Örtlichkeitsprinzip) langsam abgebaut. Ein Beispiel ist das Grundsatzurteil zum „Oktoberfestfall“ des Bundesgerichtshofes vom 25. April 2002 zum Wettbewerbsverstoß der Kommunen bei unzulässiger privatwirtschaftlicher Betätigung mit einem positiven Ausgang für die beteiligten Kommunen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Privatwirtschaft auf dem Zivilrechtsweg, die durch das Gelsengrün-Urteil 1997 aufgezeigt worden sind, bestehen zukünftig nicht mehr in diesem Maße. Entsprechend wurden die ebenfalls zur Revision anhängigen Rechtsfälle Innovation (Handwerk) und Technische Betriebe Offenburg (GaLaBau) gar nicht erst vom BGH angenommen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine wirtschaftliche Betätigung zumindest zum Zwecke der Kapazitätsausnutzung zulässig ist. Eine vertiefte Diskussion wird sich in den weiteren Publikationen des Projektes finden.

Der Markt „Grünflächen“ kann nicht als genereller Wachstumsmarkt definiert werden. Eher kann von einem konstant hohen Marktvolumen mit Verschiebungen der Marktanteile ausgegangen werden. Die Konsolidierungsbestrebungen der Kommunen werden weiterhin einen Abbau der finanziellen Mittel favorisieren, wobei diese Einschnitte nicht unbegrenzt fortsetzbar sind, wenn Vermögenswerte nicht in Mitleidenschaft gezogen werden sollen. Denn bei einer zunehmenden Verminderung der Pflegestandards treten Substanzverluste auf. Die Konsequenz wäre – zumindest mittelfristig - ein erhöhter Investitionsbedarf bzw. die Schließung von Wegen, Spielplätzen oder ganzer Grünanlagen, insbesondere dann, wenn selbst

für die Gewährleistung der Verkehrssicherheit die benötigten Ressourcen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können. Auch die gängige Praxis der Umwidmung von Personal – in Sachkosten führt nur zu einer Scheinentlastung kommunaler Haushalte. Eine begründete Folgekostenrechnung und vorgenommene Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit der Einrechnung aller relevanten Kosten findet sich in den wenigsten Fällen.

Der Markt „Grünflächen“ ist aufgrund seiner Segmentierung differenziert zu betrachten. Einen wesentlichen Anteil zur Beantwortung der Frage nach der Zukunftsfähigkeit „Öffentlichen Grüns“ trägt der politische Gestaltungswille in sich. Allein die geforderte Qualität der Grünflächen, ob repräsentatives, allgemeines, naturnahes Grün oder Funktionsgrün, ist nicht nur eine Kostenfrage, sondern betrifft unterschiedliche Marktsegmente mit unterschiedlichen Wettbewerbskonstellationen und Wettbewerbsdruck-Verhältnissen. Schon heute gelten Reinigungsarbeiten in Grünanlagen vielerorts nicht mehr als eine der Kernaufgaben. Die Einbindung dieser Tätigkeiten in Prozessabläufe als Misch- und Füllfunktionen werden selten diskutiert. Ähnlich verhält es sich bei Tätigkeiten mit hohem Maschineneinsatz.

Die Beschäftigungsstruktur zeigt aber auch, dass umfangreiche Grünarbeiten oder die Vergabe von Grünleistungen für einen ganzen Bezirk, für ganze Produktgruppen (z.B. alle Schulen) oder auch nur für einen großen Park oft keine entsprechende Anbieterstruktur auf der privaten Seite vorfinden, die eine optimale Ausschöpfung des Wettbewerbspotenzials garantieren könnte. Nur wenige private Fachbetriebe sind groß genug, sowohl personell als auch im Bereich des Maschinenparks. Der Kleinteiligkeit des privaten Marktes steht oft die geschilderte Fragmentierung auf der öffentlichen Seite gegenüber, so dass es für die Kommune schwierig wird, ein intelligentes Grünflächenmanagement zu entwickeln und zu betreiben. Ein weiteres Problem ist die berufsfachliche Qualifizierung und Qualifikation auf beiden Seiten, sowie der hohe Einsatz fachfremder Arbeitskräfte. Der Bereich Grünflächen wird auch weiterhin eine personalintensive Struktur vorhalten müssen und insofern kostenträchtig sein.

Zunehmend wichtig wird auch eine aufgabengerechte Datenausstattung. Datenbanken über Flächen, Nutzungsarten, Kosten etc. werden sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Bereich einen erheblichen Wettbewerbsvorteil darstellen. Dieser Bereich ist für kommunale Kooperationen gut geeignet. Darüber hinaus könnten Kooperationen auch zu einer besseren Kapazitätsauslastung der einzelnen Ämter/ Betriebe im Hinblick auf Personal- und Maschineneinsatz führen und die Fähigkeit, auch größere Aufgaben zu erfüllen, erhöhen. Die verstärkte Außenorientierung der öffentlichen Anbieter für „kommunales Grün“ beschränkt sich dabei nicht nur auf mögliche Kooperationsstrategien mit anderen Kommunen, sondern sucht auch gezielt den Kontakt mit den Bürgern. Mitgestaltung und bürgerschaftliches Engagement sind in vielen Kommunen im Bereich „Öffentliches Grün“ zu finden. Neben

den traditionellen Patenschaften rücken zunehmend kurzfristige Grünprojekte in den Vordergrund, um den gewandelten Beteiligungspräferenzen Rechnung zu tragen. Die Entwicklung eigener Image- und Marketingkonzepte erscheint notwendig, um mit eigenen Leistungen in Konkurrenz zu den vielen privaten und öffentlichen Anbietern von Freizeit- und Erholungseinrichtungen und -angeboten bestehen zu können. Über ein breiteres Dialogangebot an Bürger und Unternehmen können Prioritätenlisten bezüglich Planung, Bau und Pflege/Unterhalt von Grünflächen erstellt werden (vgl. Tauschnitz 2000, Schwarz 1997).

Der Markt „kommunales Grün“ erfordert zwei Kompetenzen. Die erste Kompetenz liegt in der Möglichkeit, ein komplettes Angebot für Grünflächen machen zu können, welches dem Lebenszyklus einer Grünfläche und den einzelnen Nutzerbedürfnissen entspricht. Ein intelligentes kommunales Grünflächenmanagement erfordert eine Grünflächenbewirtschaftung mit einem erweiterten Zeithorizont. Zusätzlich werden die Fragen der Anlagenbewertung und des Umgangs mit diesen Vermögenswerten immer aktueller. Die zweite Kompetenz liegt in einer ausgewogenen Mischform zwischen Spezialisierung, Eigenleistung und Vergabe. Beide Kompetenzen werden sowohl auf dem privaten als auch auf dem kommunalen Markt in der Zukunft verstärkt nachgefragt werden.

5. Dienstleistung Informationstechnologie

5.1 Kurzbeschreibung der Dienstleistung

EGovernment, Application Service Providing, Telekooperation und Multimedia sind die jüngsten Schlagworte für den Einsatz von Informationstechnologien (IT) in der Kommunalverwaltung. Dabei wird schnell übersehen, dass die IT nicht erst mit der virtuellen Verwaltung Einzug in die Rathäuser genommen hat, sondern die Kommunalverwaltung beim Einsatz von Informationstechnologien auf eine lange Tradition zurückblicken kann. Bereits in den 60er Jahren wurden die ersten Großrechner zur Erledigung der kommunalen Aufgaben eingesetzt. Die Etablierung und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 60er und 70er Jahren, der für die Kommunalverwaltung mit der Zunahme von Routineaufgaben (z.B. Steuerbescheide) verbunden war, trieb den Einsatz der IT zügig voran. Diese Entwicklung wurde in den 80er Jahren durch technologische Innovationen, wie z.B. Personal Computer, weiter beschleunigt. Die jüngsten Innovationen im Bereich der elektronischen Technologien, wie z.B. Speichermedien, Client-Server-Architekturen, Internet-Technologien, Digitalisierung, Multimedia, beschleunigen den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie dramatisch. Der Erfolg der Kommunalverwaltung wird heute zunehmend durch elektronische Technologien bestimmt. Beispielsweise schaffen moderne Internettechnologien die Möglich-

keit, neue Kommunikations- und Transaktionsprozesse zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft zu errichten. Der Einsatz von elektronischen Technologien führt zu einer Fragmentierung traditioneller Leistungsprozessketten und macht es möglicherweise notwendig, über die Realisierung neuer Verwaltungsmodelle nachzudenken (vgl. Schuppan; Reichard 2002).

Die Begriffe Informationstechnologie und IT-Einsatz sind trotz der langen Erfahrung mit IT alles andere als eindeutig. So wird bereits der Technologieeinsatz in Organisationen an sich in der Literatur mit unterschiedlichen Terminologien beschrieben. In der Literatur wird z.B. von Elektronischer Datenverarbeitung (EDV) (vgl. Scheer 1990; 1996), Datenverarbeitung (DV) (vgl. Haufs 1989/ Kargl 1999), Informationsverarbeitung (IV) (vgl. Horváth 2002/ KGSt 1999), Technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul) (KGSt 1985), Informationstechnologie (IT) (vgl. Heeks 2001/ Schedler; Proeller 2000) sowie Informations- und Kommunikationstechnologie (IuK) (vgl. Bellamy 1999/ Naschold 1995/ Naschold; Oppen; Wegener 1998/ Reinermann 1992; 1997) gesprochen. Die Quellenangaben zeigen, dass die Verwendung einzelner Begriffe nicht einwandfrei einer konkreten Periode zuzuordnen und wohl vordergründig durch die wissenschaftliche Perspektive und die Vorliebe des Verfassers geprägt worden ist. Werden diese Begriffe auf ihren Kern verdichtet, dann ist aber in der Regel der durch Technologie gestützte Informations- und Kommunikationsprozess innerhalb der Verwaltung gemeint. In der vorliegenden Untersuchung wird (der Tradition folgend) der Begriff *Informationstechnologie (IT)* verwendet, wobei allerdings eine breite (IuK-) Sichtweise zugrunde gelegt wird.

Nicht viel anders verhält es sich mit dem Begriff IT-Einsatz, dessen erste Ausleuchtung nur verdeutlicht, dass hierunter ein sehr breites Spektrum an Aufgaben und Leistungen zu subsumieren ist, die zudem von diversen Dienstleistern erstellt und von einer Vielzahl von Kunden nachgefragt werden. Diese hohe Anzahl an Leistungen sollen für die Untersuchung zusammengefasst und systematisiert werden, und zwar zu den folgenden Dienstleistungstypen:

- *Infrastrukturleistungen*: Infrastrukturleistungen lassen sich untergliedern in den Bereich Rechenzentrumsleistungen sowie in den Bereich PC-Endgeräte, Server und Netze. Bei der Dienstleistung *Rechenzentrumsleistungen* handelt es sich um die klassische Dienstleistung eines IT-Dienstleisters. Hierbei werden ausgewählte Programme und Datenbestände ausschließlich zentral vorgehalten und die Verarbeitung der Daten erfolgt ebenfalls ausschließlich auf einem zentralen Rechner (Host-Server). Durch die Innovationen im Bereich der Client-Server-Architekturen werden Großrechnerverfahren zunehmend überflüssig. Zudem werden neue Anwendungen von den Herstellern nach

dem Stand der IT überwiegend nur noch in Client-Server-Technologie angeboten. Hierdurch ist die Aufrechterhaltung einer Doppelstruktur (Großrechner, Client-Server) aufwändig und unwirtschaftlich. Darüber hinaus gibt es die Dienstleistungen PC-Endgeräte, Server und Netze. Bei diesen Dienstleistungen geht es um die *Entwicklung/Beschaffung, Betrieb und Wartung* von unterschiedlichen IT-Systemen, wie z.B. Personal Computer und Notebook, lokale, regionale und überregionale Netze (LAN, WAN) sowie Drucker und Datenaustauschgeräte (z.B. Disketten, CD-ROM).

- *Anwendungen:* Bei der Dienstleistung Software geht es um die *Entwicklung/Beschaffung, Betrieb und Wartung* von verschiedenen Anwendungen, wie z.B. Betriebssysteme, Fachanwendungen, Datenbanksysteme, Netz- und Kommunikationssoftware.
- *IT-Serviceleistungen:* Hierbei handelt es sich um die Anwenderunterstützung im weiteren Sinne, also Support (Vorortservice, User Help Desk) einerseits und Schulungen andererseits. Im Bereich Support ist es in den letzten Jahren Standard geworden, eine dreistufige Unterstützungsstruktur für die IT-Kunden aufzubauen: First-Level Support durch die dezentralen Koordinatoren des Kunden; Second-Level Support durch den zentralen Help Desk (ZHD) und die Produktspezialisten in den Kunden- und Technischen Bereichen des IT-Dienstleisters; sowie Third Level Support durch Externe (Soft- und Hardware-Lieferanten). Daneben bieten IT-Dienstleister in der Regel verschiedene Schulungen für Anwender an.
- *Annexleistungen:* Viele IT-Dienstleister bieten ihren Kunden zusätzliche Dienstleistungen für den IT-Einsatz an, beispielsweise Consulting- und eGovernment-Dienste.
- *Corporate IT:* Bei dieser Dienstleistung handelt es sich um die Managementprozesse der IT. Dazu zählen die Formulierung einer stadtübergreifenden IT-Strategie (incl. strategische Anwendungsplanung, Architekturplanung), die Festlegung eines IT-Rahmen- und Fachkonzeptes (z.B. Architektur-, Sicherheitskonzepte) sowie technischer Standards sowie die Durchführung eines IT-Controllings.

Die kommunalen IT-Dienstleister treten traditionell als so genannte *Full-Service-Anbieter* auf, die Dienstleistungen über die *gesamte Prozesskette* anbieten, von der Beratung über den Betrieb der zentralen (Rechenzentrum, Netze) und dezentralen (PC, Server und Drucker) Infrastruktur und Fachapplikationen sowie für die Servicedienstleistungen (Vorortservice, User Help Desk). Die Kunden können so alle IT-Dienstleistungen, die sie für alltägliche Verwaltungsarbeit benötigen, bei dem jeweiligen kommunalen Dienstleister beziehen. Dabei ist jüngst ein Trend zur Geschäftsfeldweiterung in Richtung neuer Angebote im Bereich eGo-

vernment-Leistungen u.ä. zu beobachten, d.h. das bisherige Produktportfolio wird systematisch durch so genannte Annexleistungen ergänzt. Weitere Geschäftsfeldveränderungen können bei der Dienstleistung Anwendungen beobachtet werden. War die Entwicklung von kommunalspezifischer Software früher eine der Haupttätigkeiten von kommunalen IT-Dienstleistern, wird seit der Etablierung von Standardanwendungen (z.B. Office, SAP, Lotus Notes) heute nur noch vereinzelt programmiert (z.B. Prosoz, OK-Anwendungen). Eine Betätigung kommunaler IT-Dienstleister im Bereich Hardware-Entwicklung findet traditionell nicht statt, da hierfür ein hoher Einsatz von Ressourcen- und Humankapital nötig ist. Diese Dienstleistungen werden schon immer von privaten Anbietern zugekauft.

Die Produktion der einzelnen IT-Dienstleistungen erfolgt in unterschiedlichen institutionellen Arrangements. Als Organisationsformen können unterschiedliche Ausprägungen von städtischen IT-Einrichtungen (z.B. IT-Amt, Eigenbetrieb, GmbH) und Datenzentralen (z.B. Zweckverband, GmbH), die für die Erstellung von IT-Leistungen von 10-200 Gemeinden zuständig sind, beobachtet werden. Dabei steht die Produktion von IT-Dienstleistungen zunehmend unter massivem Wettbewerbsdruck. In den vergangenen Jahren sind IT-Dienstleistungen sowohl in der Privatwirtschaft als auch im kommunalen Sektor einer Vielzahl von alternativen Erstellungsformen zugeführt worden. Der Trend geht in Deutschland – wie auch in anderen europäischen Staaten – zu einer Vermarktlichung der IT-Dienstleistungsproduktion.

5.2 Kommunaler Markt für Informationstechnologieleistungen

Älteren Schätzungen zufolge lag das *Marktvolumen* 1997 bei rund 0,9 Milliarden €, also etwa 0,5% der kommunalen Haushalte (Schultz-Kult 2001: 34). Dieses Volumen scheint deutlich zu niedrig angesetzt zu sein. Die genaue Einschätzung des Marktvolumens für die kommunale IT ist aber *nicht einfach*, da die Ausgaben für IT über verschiedene Sachausgabehaushaltsstellen im Haushaltsplan verstreut sind. Verkompliziert wird die Situation dadurch, dass vielerorts aufgrund verschiedener Probleme der zentralen IT zusätzlich eine „Schatten-IT“ (Schultz-Kult 2001: 17) in den Fachämtern entstanden ist. Hierdurch betragen die tatsächlichen IT-Kosten oftmals mehr als das Doppelte des in den einzelnen Haushaltsansätzen veranschlagten (Schultz-Kult 2001: 17). Informationen sind so nur auf der Ebene einer einzelnen Kommune ermittelbar. Die folgende Abbildung zeigt exemplarisch die IT-Ausgaben für ausgewählte Städte der Größenklasse 1 und 3.

Abbildung 13: Ausgaben für IT

Stadt	GK	Ausgaben für IT lt. Verwaltungshaushalt 2002 in Mio. Euro (gerundet)	% des Verwaltungshaushalt gerundet
Düsseldorf	1	27.800.000	1,45
Dortmund	1	28.500.000	2,00
Stuttgart	1	21.800.000	1,16

Eigene Darstellung

Hochgerechnet für die Städte der Größenklasse 1 ergibt sich somit ein Marktvolumen von ca. 448.000.000 Mio. Euro. Ähnlich gestaltet sich auch der Sachverhalt für die Einschätzung der *Beschäftigtenanzahl*, wo genaue Angaben auch nur auf der Ebene einer Stadt oder für einen IT-Dienstleister möglich sind. Generell kann aber gesagt werden, dass zentrale IT-Einrichtungen (Hauptamt sowie Eigenbetriebe und GmbH) über ca. 100 Mitarbeiter verfügen, wie z.B. Magdeburg (www.kid-magdeburg.de), Halle (www.itc-halle.de), und Leipzig (www.lecos-gmbh.de). Allerdings sind bei größeren Städten, wie z.B. Dortmund (www.dortmunder-systemhaus.de), auch bis zu 200 Mitarbeiter möglich. Die Datenzentralen haben im Mittel ca. 100 Mitarbeiter, wobei es hier allerdings deutliche „Ausreißer“ gibt. Sehr kleine Einrichtungen, wie z.B. die Datenverarbeitung in Südsachsen (DVS), die kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen (KDO) und die Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen (ZKDW), verfügen nur über ca. 25 Mitarbeiter. Mittlere Datenzentralen, wie z.B. Hagen (www.stadt-hagen.de), Paderborn (www.gkdpb.de) und Gütersloh (www.infokom-gt.de), besitzen ca. 50-80 Mitarbeiter. Die großen Datenzentralen, wie z.B. die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (www.akdb.de), die Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (www.kivbf.de) und das Kommunale Systemhaus Niedersachsen (www.ksn.de) verfügen dagegen über 400-700 Mitarbeiter (siehe Anlage). Die *Qualifizierung* der Beschäftigten erfolgt durch eine Reihe von verwaltungsinternen und -externen Institutionen, wie z.B. Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Datenzentralen, Hersteller und Beratungsunternehmen. Die Zahl der Beschäftigten im kommunalen IT-Bereich wird zukünftig stabil bleiben. Einerseits wird es durch die Einführung von Wettbewerbsmechanismen und den Markteintritt externer Dienstleister zu einer Reduzierung kommunaler Beschäftigung kommen. Dies ist beispielsweise bereits für den Bereich Eigenentwicklungen (Programmierer) zu beobachten. Hierbei dürfte es sich aber nicht um einen realen Beschäftigungsverlust, sondern eher um eine Verlagerung von Beschäftigung handeln, da der Abbau im öffentlichen Sektor einhergeht mit der Zunahme im privaten Sektor. Andererseits erfordert der zunehmende Technik-Einsatz in der Kommunalverwaltung die umfassende Beschäftigung von hochqualifizierten Mitarbeitern (z.B. für Serviceleistungen, Netzbetrieb, SAP).

Im Bereich *Infrastrukturleistungen* und *Anwendungen* kann für die nahe Zukunft von einer weiterhin *hohen Nachfrage* durch die Kommunalverwaltungen ausgegangen werden. Vielerorts sind zwar bereits heute moderne Technologien im Einsatz, so dass hier nur vereinzelte Investitionen getätigt werden müssen. Die Investitionslücke zum privaten Sektor konnte in diesen Städten und Gemeinden in den letzten Jahren vermindert werden. Trotzdem ist vielerorts von einem weiterhin hohen Investitionsbedarf auszugehen, weil z.B. noch immer der Wechsel von Mainframe zu Client-Server-Strukturen ansteht. Zudem treiben die meisten Städte und Gemeinden, motiviert von neuen Konzepten der IT-gestützten Dienstleistungsproduktion (eGovernment), die flächendeckende Vernetzung, die multimediale Kommunikation und die umfassende Internetanbindung weiter voran. Im Bereich Software gibt es weiterhin einen hohen Bedarf für prozessorientierte Standard-Anwendungen (z.B. SAP R/3), Vorgangssteuerungssysteme, Groupwaresysteme und Intranets. Vor diesem Hintergrund schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik, dass die Kommunen für Computer und Software bis 2009 weitere 14,8 Mrd. Euro ausgeben müssen. Hinzu kommen noch die Kosten für Planung und Schulungen. Eine Betätigung der kommunalen Dienstleister im Hard- und Softwarebereich findet aufgrund der extrem hohen Kapitalkosten und des fehlenden Know-hows traditionell nicht statt. Die Nachfrage wird fast vollständig durch Zukauf vom privaten Markt befriedigt. Nur im Bereich Fachanwendungen, wie z.B. die Produktlinien der Komm-IT („OK-Anwendungen“) und der Prosoz („Pro-Anwendungen“), werden teilweise kommunalspezifische Einzellösungen entwickelt. Einzelprogrammierungen können jedoch den Nachteil aufweisen, dass sie häufig mit Kompatibilitäts- und Schnittstellenproblemen (Insellösungen) sowie hohen Kosten (Pflege- und Supportaufwand) verbunden sind. Vor diesem Hintergrund und der zwischenzeitlich weiten Verbreitung von Standard-Lösungen kann eine deutliche Reduzierung von Einzelentwicklungen in den Kommunen beobachtet werden. Dagegen gibt es einen Trend, dass kommunale IT-Dienstleister versuchen, in den lukrativen Markt der Implementierung von SAP und dem SAP-Outsourcing (Hosting) einzusteigen. SAP wird also bei den kommunalen Nutzern eingeführt und teilweise – in Form eines Komplettpaketes – vom Dienstleister gehostet und mittels ASP zur Verfügung gestellt.

Die kommunalen IT-Dienstleister sind traditionell vor allem im Bereich *Rechenzentrumsleistungen* und *IT-Serviceleistungen* tätig. Die kommunalen IT-Dienstleister halten klassisch einen zentralen Rechner (Host-Server) vor, auf dem Programme und Daten zentral vorgehalten und verarbeitet werden. Durch die Innovationen im Bereich Client-Server-Architekturen stehen die zentralen Großrechner unter massivem Druck, weil die Aufrechterhaltung einer Doppelstruktur (Großrechner, Client-Server) durch die Kommunalverwaltungen aufwändig und unwirtschaftlich ist. Im Bereich IT-Serviceleistungen werden Unterstützungsleistungen, wie z.B. Help desk, Vorort-Service, für die Kunden vorgehalten. Teilweise wird es hier zu

einer stärkeren Nachfrage vom Markt kommen, weil viele kommunale IT-Dienstleister nicht in der Lage sind, eine kundenspezifische Unterstützungsstruktur qualitativ und effizient anzubieten. Daneben werden teilweise auch zusätzliche Leistungen offeriert, wie z.B. Organisationsberatung (Dortmunder Systemhaus, IT-Consult Halle) und eGovernment (Dortmunder Systemhaus, Leipziger Computer- und Systemhaus). Die Nachfrage nach sehr spezifischen Zusatzleistungen wird insgesamt weiter steigen, weil für Integration von Informationstechnologie und Verwaltungsprozessen ein hohes Maß an Organisations- und Technologiewissen notwendig ist. Dabei haben diejenigen kommunalen IT-Dienstleister mit kombiniertem Organisations- und Technologie-Know-how und einer strategischen Marktpositionierung (kundenorientiertes Produktspektrum und Leistungsstrategie) Chancen, von diesem Marktwachstum zu profitieren.

Die *Struktur der Anbieter und Nachfrager* für dieses Marktsegment unterscheidet sich erheblich vom privatwirtschaftlichen Bereich. Die jeweilige IT-Organisationseinheit versorgt klassisch ihre Stadt und/oder die dazugehörigen Gemeinden mit IT-Dienstleistungen. Die traditionelle Dienstleistungsproduktion erfolgt für eine stabile, regional begrenzte Nachfragestruktur. Die kommunale IT-Einrichtung ist traditionell der alleinige Versorger für die nachfragenden Städte und Gemeinden. Diese Kunden- und Eigentümerstruktur beeinflusst die Organisationsform erheblich. Daher variiert die Organisation der kommunalen IuK beträchtlich, d.h. es gibt nicht *die* kommunale IT-Einrichtung an sich, sondern eine Vielzahl an Ausprägungen. Die verschiedenen IT-Dienstleister können grob zu zwei verschiedenen Organisationsformen verdichtet werden.

Die *erste Variante* ist die *zentrale IT-Einrichtung*, die für die jeweilige Stadt oder Gemeinde IT-Dienstleistungen produziert und in der Regel der kommunalen Organisationshierarchie in Form eines Querschnittsamtes (z.B. Hauptamt, IT-Referat) angegliedert ist.

Die *zweite Variante* sind die *Datenzentralen*, die für die Produktion von IT-Leistungen für mehrere Gemeinden zuständig sind. Datenzentralen unterscheiden sich vor allem im Hinblick auf das Dienstleistungsportfolio, die Mitarbeiterzahl, die Rechtsform, die Trägerschaft und den Umsatz. Grob betrachtet können zwei Typen von Datenzentralen unterschieden werden (siehe Anlage). *Flächendatenzentralen* versorgen gleichzeitig mehrere hundert kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Gemeinde-, Bezirks- und Landschaftsverbände mit IT-Dienstleistungen. Diese Einrichtungen haben typischerweise über 100 Mitarbeiter und sind traditionell als Zweckverband (Großer Zweckverband) organisiert. Die kleineren Einrichtungen (*Kleine Datenzentrale*) versorgen dagegen primär eine große Stadt und haben zusätzlich noch einige Dutzend Gemeinden in ihrem Einzugsgebiet. Das Dienstleistungsportfo-

lio der kleinen Datenzentralen umfasst das Vorhalten von Rechenzentrumskapazitäten sowie von Beratungs- und Supportdiensten.

Abbildung 14: Übersicht über Erstellungsformen für IT-Dienstleistungen

	Zentrales IT-Amt	Großer Zweckverband	Kleine Datenzentrale
Beschreibung	Großstädte mit Eigenbetrieben und Beteiligungen sowie zentralen IT-Amt	Kreise mit kleinen und mittleren Gemeinden in einem Zweckverband mit Flächendatenzentrale	Große kreisfreie Städte mit einem kleinen RRZ als Eigenbetrieb oder Zweckverband
Rechtsform	Amt/ Abteilung des Hauptamtes, Eigenbetrieb, GmbH	Anstalten, Zweckverband, teilweise GmbH	Amt, Eigenbetrieb, GmbH
Kunden	Stadtverwaltung	Kreisverwaltungen, wenige große Städte und viele kleine Gemeinden	Größere Stadt und umliegende Gemeinden
Kundenstruktur	Homogen: Fachämter/Dezernate	Heterogen: viele unterschiedliche Anforderungen	Ein dominierender Kunde mit mehr als 50% des Umsatzes
Steuerung	Konzernstruktur mit selbständigen Eigengesellschaften	Verbandsmitgliedschaft, indirekte Vertretung	Vorgabe durch dominante Kommune
Kommunales Umfeld	Stadtwerke als TK-Dienstleister aktiv, Konzerngesellschaften mit autonomer IT	Betreuung auch der Gesellschaften der Verbandsmitglieder	Drittkunden als add-on Geschäft
IT-Budget	> 25 Mio. €	> 10 Mio. €	< 10 Mio. €
IT-Mitarbeiter	> 100	100-700	25-100

Eigene Darstellung in Anlehnung an Schultz-Kult (2001)

Allerdings sind kommunale IT-Dienstleistungen in den vergangenen Jahren einer Vielzahl von alternativen Erstellungsformen zugeführt worden. Neben Varianten der Kooperation ist die Ausrichtung der IT-Dienstleistungsproduktion in Richtung Markt der wesentlichste Entwicklungspfad. Dabei können eine Vielzahl von Facetten beobachtet werden, von der Auslagerung durch Vergabe oder Outsourcing über die Ausgliederung in Regie- und Eigenbetriebe hin zu Rechtsformwandelung in kommunale Eigenbetriebe und GmbHs. Darüber hinaus gehen Kommunen auch dazu über, marktähnliche Instrumente (z.B. Kontraktmanagement, Budgetierung, Kundenbefragungen) in ihre Produktion einzubauen, um damit Nachteile der bürokratischen Eigenproduktion zu überwinden. Vermarktlichung beschreibt somit die Verlagerung der Produktionsverantwortung aus bürokratischen Strukturen (z.B. Ämter, Dezernate) heraus in Richtung Markt (z.B. Eigenbetriebe, GmbHs, PPP) sowie die (gleichzeitige) Ergänzung der bürokratischen Strukturen um marktähnliche Instrumente. Abgegrenzt werden kann hiervon die materielle Privatisierung der Dienstleistungsproduktion, weil damit der vollständige Bezug von Leistungen vom Markt verbunden ist (Vermarktung).

Die Vermarktlichung der IT-Dienstleistungsproduktion ist auf eine Vielzahl unterschiedlicher Triebkräfte zurückzuführen. Als Triebkräfte sind die technologischen Innovationen und der Wandel in Richtung Informationsgesellschaft, die desolante Haushaltssituation der Kommu-

nen sowie die betriebswirtschaftlich geprägten Modernisierungsdebatten unter dem Sammelbegriff „Neues Steuerungsmodell“ zu nennen.

Die rasante Entwicklung der Informationstechnologie in den 90er Jahren, wie z.B. von Speichermedien, Client-Server-Architekturen, Internet-Technologien, Multimedia, Digitalisierung, sowie das Aufkommen neuer Verwaltungskonzepte, wie eGovernment, kann als Wegbereiter und Katalysator für die marktnähere Ausrichtung der IT-Dienstleistungsproduktion genannt werden. Zudem haben die zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten vieler Kommunen die Notwendigkeit von Kostenreduktionen im IT-Bereich immer stärker in den Blickpunkt gerückt. Dieser Druck zur Rechtfertigung der Wirtschaftlichkeit der IT hat viele Kommunalverwaltungen dazu veranlasst, ihre traditionellen IT-Abteilungen zu modernisieren, um so die Nachteile bürokratischer Produktion zu überwinden. Die marktnähere Ausrichtung der kommunalen IT-Dienstleistungsproduktion ist daneben sehr stark von der betriebswirtschaftlichen Diskussion und der Neuen Steuerungsmodell-Debatte bestimmt worden. Die Rathäuser unterliegen einem tiefgreifenden Wandel, beispielsweise werden vielerorts Bürgerbüros und Serviceläden mit elektronischer Vernetzung eingerichtet, Organisationsstrukturen dezentralisiert und an Bürger- und Kundenbedürfnisse angepasst, Informationen und Dienstleistungen über das Internet angeboten und mit verschiedenen Managementinstrumenten experimentiert (vgl. Reichard 2001). Diese Entwicklung hat auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis und die Produktionsstrukturen der kommunalen IT-Dienstleister. Insbesondere die Auflösung der zentralen Dienste als Folge der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Reorganisation nach Produkten führt zu einer massiven Vermarktlichung der IT-Dienstleister. Die IT-Dienstleister müssen sich heute vielerorts intern über Aufträge refinanzieren, und bei den Fachbereichen macht die Produktorientierung die Kosten der kommunalen IT-Dienstleistungsproduktion transparenter.

Es können verschiedene Varianten der Vermarktlichung beobachtet werden. Bei den zentralen IT-Ämtern gibt es einen deutlichen Trend weg von der Eigenproduktion der IT-Leistungen in Richtung marktnäherer Produktionsformen. Die Erstellung erfolgt heute nur noch selten in klassisch hierarchischen Produktionsmodellen, sondern es lassen sich eine Vielzahl von unterschiedlichen institutionellen Arrangements finden (vgl. Andersen 2004).

- Binnenmodernisierung des Dienstleisters durch Kontrakte, Budgetierung, Kostenrechnung, wie z.B. das „Servicezentrum IT“ der Stadtverwaltung Wolfsburg (www.wolfsburg.de) oder die „Abteilung 10-2 – Zentrale DV-Organisation“ der Stadtverwaltung Bonn (www.bonn.de).
- Ausgliederung in einen Regiebetrieb, wie der Kreis Mettmann mit dem Regiebetrieb Tul 10-3 (Umwandlung in Eigenbetrieb zum 01. Januar 2003), in einen Eigenbetrieb, wie

z.B. in Dortmund (z.B. www.dortmunder-systemhaus.de) oder in eine GmbH, wie z.B. in Halle (www.itc-halle.de), in Leipzig (www.lecos-gmbh.de) oder in Magdeburg (www.kid-magdeburg.de)

- Gründung von Joint-ventures zwischen kommunalen Dienstleistern, wie z.B. die Komm-IT (www.komm-it.de), ein Gemeinschaftsunternehmen der *Anstalt für kommunale Datenverarbeitung Bayern (AKDB)* und der *Datenzentrale Schleswig Holstein*.
- Gründung von Public-Private-Partnerships, wie z.B. in Bremen (www.idbremen.com), einem Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Bremen und der T-Systems.
- partielle Vergabe von IT-Dienstleistungen, wie z.B. beim Landratsamt Ebersberg (www.landratsamt-ebersberg.de), das eine Application Service Providing-Lösung zur Verbesserung der Beschaffung (eProcurement) einsetzt.
- Komplette Vergabe (Outsourcing) von IT-Dienstleistungen, wie z.B. bei der Kreisverwaltung Ludwigslust (www.kreis-lwl.de).

Auch bei den Datenzentralen gibt es einen deutlichen Trend in Richtung Vermarktlichung der Produktion. Ein Beispiel hierfür ist der Rechtsformwandel der alten Gebietsrechenzentren Kassel und Gießen zur ekom21 GmbH (www.ekom21.de). Das Dienstleistungsportfolio der Flächendatenzentralen umfasst das Vorhalten von Rechenzentrumskapazitäten, IT-Serviceleistungen sowie die Entwicklung von Anwendungen. Darüber hinaus ist bei den Datenzentralen ein starker Fusionsprozess zu beobachten. Nach einer etwas älteren Einschätzung von Schultz-Kult (2001: 7) gab es Ende der 90er Jahre noch zwischen circa 50-70 Datenzentralen. Die vorliegende Untersuchung konnte eine *fortschreitende Konzentration* feststellen. Anfang 2003 gab es noch ca. 40 kommunale Datenzentralen, wobei mit einer weiteren Beschleunigung des Fusionsprozesses zu rechnen ist. Eine detaillierte Übersicht über die kommunalen Datenzentralen findet sich im Anhang.

Die kommunalen IT-Dienstleister sind üblicherweise die *alleinigen Versorger* für die nachfragenden Kommunen und Betriebe. Dies wird meistens durch so genannte Abnahmeverpflichtungen geregelt, wonach die Fachbereiche und Betriebe definierte IT-Dienstleistungen nur vom kommunalen Dienstleister beziehen, aber nicht von einem externen Anbieter einkaufen dürfen. Eine Konkurrenz zwischen privaten und kommunalen Dienstleistern ist dadurch ausgeschlossen, es kann somit von einem *regionalen Monopol* bei der Versorgung der Kommunen gesprochen werden. Die kommunalen IT-Dienstleister bieten selten IT-Leistungen für andere öffentlichen Institutionen an (z.B. Nachbarkommunen, Schulen, Krankenhäuser) und gar nicht für Private (z.B. Unternehmen). Letzterem steht das Gemeindefirtschaftsrecht entgegen. Die traditionelle IT-Dienstleistungsproduktion erfolgt deshalb nahezu unter *Aus-*

schluss von marktlichem Wettbewerb. Dennoch erhalten wettbewerbliche Mechanismen durch den zunehmenden Trend zur Vermarktlichung Einzug in die IT-Dienstleistungsproduktion. Mit Maßnahmen der Binnenmodernisierung von Dienstleistern, Ausgliederungen in Eigenbetriebe und GmbHs sowie der partiellen Vergabe von Leistungen wird versucht, die Nachteile der bürokratischen Produktion zu überwinden und die IT-Dienstleister zu einem kontinuierlichen Wandel in Richtung organisatorischer, personeller und technischer Verbesserungen der Produktion zu zwingen. Darüber hinaus erfahren die die kommunalen IT-Dienstleister schützenden Abnahmeregeln schrittweise eine Modifizierung und Auflösung, wodurch die Erstellung von Leistungen bei mehr als einem Anbieter liegt.

Die Erstellung einer Dienstleistung spielt sich so immer seltener in monopolistischen Produzentenstrukturen mit klar abgegrenzten Nachfragern ab. Statt dessen findet die Produktion kommunaler IT-Dienstleistungen in verschiedenen Produktionsnetzwerken, bestehend aus einer Vielzahl öffentlicher, halböffentlicher und privater Anbieter statt, wobei die Leistungen für ein breites Spektrum an Kunden offeriert werden. Der Wettbewerb ist in der Produktion von IT-Dienstleistungen also keine neue und plötzliche Erscheinung. Der Wettbewerb ist vielmehr schon längst gegenwärtig.

5.3 Privater Markt für Informationstechnologieleistungen

Der Markt für Informationstechnologien (IT) hat in den letzten 10 Jahren ein rasantes Wachstum erlebt. So betrug das *Ausgabenvolumen* des Gesamtmarktes für IT 1991 25,7 Milliarden € (Schute 1993), zehn Jahre später bereits 74 Milliarden €. Zusammen mit dem Bereich Kommunikationsdienstleistungen betrug das Marktvolumen für IuK in Deutschland in 2001 137,9 Milliarden €. In 2002 gab es aufgrund der Konjunkturflaute und der damit verbundenen Branchenkrise einen leichten Rückgang beim Marktvolumen und zwar auf 71,5 Milliarden € (minus 3,4%) für den Bereich Informationstechnologieleistungen und 136,1 Milliarden € (minus 1,3%) für den Gesamtmarkt für Dienstleistungen der Informations- und Kommunikationstechnologieleistungen. Die Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnologien gliederten sich 2002 in Hardware (38,1 Milliarden), Software-Produkte (15,1 Milliarden), IT-Services (29,2 Milliarden) und Telekommunikationsdienste (53,6 Milliarden). Für 2003 wird nur noch mit einer leichten Abschwächung für den Bereich IT gerechnet, so dass das Marktvolumen hier wahrscheinlich 70,3 Milliarden € (minus 1,7%) betragen wird. Die Kommunikationstechnologien können dagegen wahrscheinlich wieder zulegen und werden 136,5 Milliarden € (plus 0,4%) erreichen (vgl. Bitkom 2002a; 2002b). Die folgende Abbildung verdeutlicht die Branchenentwicklung für die IuK-Industrie.

Abbildung 15: IuK-Branchenentwicklung

IuK- Markt Deutschland	Marktvolumen (in Mrd. Euro)					Wachstumsraten			
	1999	2000	2001	2002	2003	00/99	01/00	02/01	03/01
Summe IuK	121,3	135,6	137,9	136,1	136,5	11,8 %	1,7%	-1,3 %	0,4 %
Summe Informationstechnik	66,8	73,8	74,0	71,5	70,3	10,5 %	0,3 %	-3,4 %	-1,7 %
Summe Telekommunikation	54,5	61,8	63,9	64,5	66,2	13,4 %	3,4 %	1,1 %	2,6 %
Summe IuK Hardware und Systeme	41,7	46,6	42,5	38,1	36,1	11,9 %	-8,8 %	-10,3 %	-5,3 %
Computer Hardware	23,6	25,0	22,4	20,3	19,4	5,9 %	-10,2 %	-9,5%	-4,5 %
TK-Endgeräte	6,5	8,2	6,1	5,5	5,0	25,6 %	-25,1 %	9,8 %	8,9 %
Bürotechnik	2,4	2,5	2,5	2,4	2,2	5,3 %	0,5 %	-5,9 %	-5,0%
Datenkommunikat	9,2	11,0	11,5	10,0	9,5	19,6 %	4,3 %	-13,3 %	-4,9 %
Software	12,6	14,4	15,2	15,1	15,1	14,2 %	5,4 %	-0,8 %	-0,3 %
IT- Services	25,1	28,0	29,3	29,2	29,1	11,5 %	4,7 %	-0,3 %	-0,3 %
Telekommunikationsdienste	41,9	46,5	50,9	53,6	56,2	11,1 %	9,3%	5,5 %	4,8 %

Quelle: Bitkom 2002a

Das starke Marktwachstum spiegelt sich auch in der Zahl der *Beschäftigten* im IuK-Sektor wider. Die Anzahl der Beschäftigten stieg von 631.000 (1995) auf den bisherigen Spitzenwert von 820.000 (2000) und sank aufgrund der wirtschaftlichen Lage auf 791.000 (2002). Dabei ist im Jahre 2002 mit 380.000 Beschäftigten knapp die Hälfte der Mitarbeiter (48%) im besonders wachstumsträchtigen Bereich Software und IT-Service beschäftigt. Im Bereich Hardware waren 2002 95.000 Mitarbeiter (12%) und im Bereich Kommunikationstechnologie 246.000 (31%) beschäftigt (vgl. Bitkom 2002c).

Von besonderer Bedeutung ist der *Outsourcing-Markt für IT-Dienstleistungen*, da sich aus Kosten- und Kernkompetenzargumenten zunehmend die partielle oder komplette Auslagerung von innerbetrieblich erfüllten IT-Aufgaben an rechtlich unabhängige Dienstleistungsunternehmen durchsetzt (Outsourcing).

Das Volumen des Gesamtmarktes von Outsourcing-Dienstleistungen in Deutschland und eine Einschätzung über das Wachstum sind nur sehr schwer zu bestimmen. In der Literatur werden teilweise sehr verschiedene Daten genannt (vgl. Bongrad 1994/Schott 1997/Weidner 2000). Ursache hierfür ist der unterschiedliche Zuschnitt der Dienstleistungen durch die Forschungsinstitute (z.B. DC, INPUT, OVUM). Trotz dieser teilweise unterschiedlichen Einschätzungen können einige generelle Aussagen über den Outsourcing-Markt getroffen werden.

Im Jahr 2002 betrug der Umsatz mit Outsourcing-Dienstleistungen ca. 8,8 Milliarden Euro, was einem Anteil von ca. 8% am Gesamtvolumen des IT-Marktes entspricht. Für die nächsten Jahre prognostizieren Analysten ein *beschleunigtes Wachstum* beim Umsatz mit Outsourcing. So wird für das Jahr 2006 bereits ein Umsatz von 16,9 Milliarden Euro erwartet.

Das Umsatzwachstum wird jedoch weiterhin sehr unterschiedlich ausfallen, weil das in Deutschland bisher verbreitete selektive Outsourcing, also die Auslagerung von Teilleistungen der IT, z.B. Rechenzentrumsleistungen (Processing Services), die Entwicklung, Wartung und Support einer speziellen Anwendung (Applications Management) oder die Vermietung von Software (Application Service Providing), weiter dominieren wird, während das Komplett-Outsourcing kaum vorkommt. Das vollständige Outsourcing der IT der Deutschen Bank an die Firma IBM ist das zwar jüngste, aber bisher auch einzige deutsche Beispiel.

Der *Anbietermarkt* für Outsourcing in Deutschland ist sehr zersplittert. In einer bereits etwas älteren Studie identifiziert Schott (1997: 62) für den deutschen Markt 82 verschiedene Anbieter. Allerdings kann in der Zwischenzeit durch fortschreitende Akquisition lokaler Anbieter durch die großen europa- und weltweit tätigen Outsourcing-Dienstleister von einer verstärkten Konzentration ausgegangen werden. Die Übernahme der Firma Debis durch T-Systems ist das jüngste deutsche Beispiel.

Die Anbieter lassen sich grob in *vier Gruppen* einteilen:

- *Kommerzialisierte Intraservices*: Durch die Verselbständigung der IT großer Konzerne entstanden neue Tochtergesellschaften am Markt. Diese Gruppe von Outsourcing-Anbietern versucht, auf dem Markt ein Komplettangebot an Services aufzubauen und damit ein neues Geschäftsfeld für ihren Konzern zu erschließen. Dazu gehören z.B. EDS, inzwischen von General Motors an die Börse gebracht (www.eds.com), Siemens Business Services (www.sbs.de) und Debis Systemhaus, jetzt T-Systems (www.t-systems.de).
- *Branchentreue Geschäftsfelderweiterung*: Die zweite Gruppe stellen die Computerhersteller und Anbieter von Kommunikationssystemen und -diensten dar. Sie versuchen, ihre Produktpalette um einen Servicebereich zu erweitern und erhoffen sich vom Outsourcing-Geschäft höhere Gewinne als im reinen Hardware-Geschäft. In diese Gruppe fallen z.B. IBM (www.ibm.com) und Hewlett-Packard (www.hp.com).
- *Branchenfremde Geschäftsfelderweiterung*: Als dritte Gruppe sind Beratungsunternehmen zu nennen, die neben dem reinen Beratungsgeschäft zusätzliche Outsourcing-Services anbieten. Hierzu zählt z.B. Accenture (www.accenture.com).
- *Nischenanbieter*: Die vierte Gruppe setzt sich aus kleinen, meist lokal tätigen Unternehmen zusammen, die spezialisierte Dienstleistungen in Nischen anbieten und versuchen, ihre Produktpalette entsprechend zu erweitern und überregional tätig zu werden. Zu den Anbietern gehören z.B. tds (www.tds.de), Alldata (www.alldata.de) und AC Service (www.ac-service.com).

In Deutschland wird somit das gesamte Spektrum von Outsourcing-Dienstleistungen sowohl von lokalen als auch von den international tätigen Dienstleistungsunternehmen abgedeckt. Trotz der voranschreitenden Konzentration auf der Anbieterseite steht eine sehr breite Auswahl an Outsourcing-Dienstleistern zur Verfügung.

Die genaue Bestimmung der *Nachfrageseite* gestaltet sich auch als nicht sehr einfach. Tendenziell kann aber festgehalten werden, dass die Struktur der Kunden sehr inhomogen ist und sich aus einer Vielzahl von Branchen zusammensetzt. Leicht hervorzuheben sind Banken und Versicherungen, die tendenziell eine stärkere Nachfrage aufweisen als die übrigen Branchen. Die Angaben für den Anteil des öffentlichen Sektors schwanken sehr deutlich von 6 % (INPUT) über 26% (OVUM) bis zu 29% (IDC) (vgl. Schott 1997).

Der *Markt für Infrastrukturleistungen (ohne Rechenzentrumsleistungen) und Software* hat sich in den letzten Jahren weitestgehend von einem Anbieter- zu einem *Käufermarkt* entwickelt. Der Wandel hin zum Käufermarkt wurde ausgelöst durch die Entbündelung von Hard- und Software und den damit einhergehenden Abbau der Herstellerabhängigkeit durch proprietäre Systeme. In der Folge kann heute ein *scharfer Wettbewerb* zwischen den IT-Anbietern beobachtet werden, der zu einem dramatischen Preisverfall (z.B. im Hardwarebereich), einer zunehmenden Geschwindigkeit bei technologischen Innovationen (z.B. Prozessorschips) und einer steigenden Anwenderorientierung (z.B. grafische Benutzeroberflächen) geführt hat. Im Bereich Software gewinnt das Application Service Providing (ASP) an Bedeutung (vgl. Daum 2002). ASP ist durch den Abschluss eher kurzfristiger Verträge gekennzeichnet. Dies gestattet einen relativ problemlosen Wechsel der Anwender zu anderen Anbietern, wodurch die Entwicklung eines kompetitiven Produktionsregimes gefördert wird.

Auf den *Märkten für Outsourcing-Leistungen* wirken die *Wettbewerbskräfte* in Richtung eines *intensiven Wettbewerbs*. Die Rivalität zwischen den Anbietern ist meistens sehr hoch, insbesondere, weil ein Outsourcing-Vertrag den langfristigen Zugang zur Nachfrage eines Unternehmens sichert bzw. versperrt. Vor diesem Hintergrund haben die Nachfrager bis zum Vertragsabschluss eine erhebliche Abnehmermacht. Die Übernahme der Händler- und Systemintegrationsfunktion durch den Outsourcing-Anbieter bedeutet für die bisherigen Hard- und Software-Lieferanten eine Zurückstufung in der Lieferkette. Deshalb dringen diese häufig auf Einhaltung oder Kompensation für bestehende Leasing-, Miet- und Lizenzverträge, womit den Lieferanten eine erhebliche Macht wächst. Zusätzlich dringen neue Anbieter, teilweise auch Abnehmer und Lieferanten, auf den Markt. Neue Anbieter haben allerdings vergleichsweise hohe Markteintrittsbarrieren zu überwinden. Die wichtigsten dürften der erhebliche Kapitalbedarf, die Know-how-Restriktionen, fehlende Economics of Scale und die schwierigen Marketinganforderungen sein. Außerdem stehen den Abnehmern alternative Organisati-

onskonzepte (Profit-Center, Binnenmodernisierung) zur Verfügung, die nicht nur wie Ersatzprodukte wirken, sondern oftmals auch neue Konkurrenten generieren.

Abbildung 16: Übersicht kommunaler und privater Markt für Informationstechnologieleistungen

	Kommunaler Markt	Privater Markt
Dienstleistungs- und Produktangebot	Eher konstantes Leistungsangebot	Vielfältiges Produktspektrum Kontinuierliche Produktentwicklung
Marktvolumen	Mind. 14,8 Mrd. Euro Leicht wachsend	70,3 Mrd. Euro Wachsend
Beschäftigtenstruktur	Stabil Qualifiziertes Ausbildungssystem	Wachsend Qualifiziertes Ausbildungssystem
Anbieterstruktur	Eher monopolistisch kaum Bestandsrisiko oft Kontrahierungszwang Geringe Wettbewerbsintensität	Polypolistisch Hohes Bestandsrisiko hohe Wettbewerbsintensität
Nachfragerstruktur	Homogen Stadtverwaltung und Betriebe	Heterogen Industrie, Handel, Private Haushalte
Wettbewerbsintensität	Gering	Hoch

Eigene Darstellung

5.4 Tendenzen der Entwicklung des Marktes und der öffentlichen Dienstleistung

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Marktanalyse und den Zuwachsraten bei der Umsatzentwicklung und den Beschäftigtenzahlen lässt sich für die Zukunft vermuten, dass der Markt für Informationstechnologieleistungen branchen- und sektorübergreifend im Wachstum begriffen ist. Trotz der augenblicklichen konjunkturellen Trübungen besteht kaum Zweifel daran, dass die IT-Branche auch in Zukunft zu den Schlüsselindustrien Deutschlands gehören wird. Sowohl das Marktvolumen als auch die Anzahl der Beschäftigten dürfte sich in den nächsten Jahren weiter positiv entwickeln. Das Wachstum wird jedoch in den einzelnen Marktsegmenten unterschiedlich ausfallen, wobei der Markt für Outsourcing-Dienstleistungen besondere Chancen besitzt. Das beschleunigte Wachstum des Outsourcing-Marktes liegt darin begründet, dass es in der Privatwirtschaft einen deutlichen Trend zur Verlagerung von Prozessen, sowohl IT- als auch Geschäftsprozessen, an externe Dienstleistungsunternehmen gibt. Die klassische Eigenproduktion von IT-Dienstleistungen, wie sie jahrzehntelang auch von privaten Unternehmen praktiziert wurde, wird ersetzt durch eine eher netzwerkartige Erstellung von IT-Leistungen. Der Full-Service-Provider wird abgelöst durch den IT-Dienstleister, der sich auf seine Kernkompetenzen fokussiert, und partnerschaftlich Dienstleistungen für den Kunden produziert.

Die kommunalen IT-Dienstleister stehen vor diesem Hintergrund vor neuen Herausforderungen, genauer: die Modernisierung des kommunalen Sektors erhält insgesamt eine neue Dimension. Die kommunale IT-Dienstleistungsproduktion ist zwar traditionell monopolistisch organisiert, erfolgt also weitestgehend unter Ausschluss von marktlichem Wettbewerb. Die Dynamik der Innovationen im Bereich elektronischer Technologien, die finanziellen Herausforderungen für die Städte und Gemeinden sowie die Notwendigkeit für die Verwaltung, qualitativ hochwertige und effiziente Dienstleistungen für die Bürger zu erstellen, wird sich in den nächsten Jahren jedoch weiter beschleunigen. Der Anpassungsdruck auf die kommunale IT-Dienstleistungsproduktion wird sich dadurch zusätzlich erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist von einer weiteren deutlichen Zunahme der Vermarktlichungstendenzen auszugehen. Der Trend geht eindeutig weg von den hierarchienahen Produktionslösungen hin zu eher marktnäheren Varianten der Erstellung (vgl. Andersen; Reichard 2003). Ausgliederungen aus der Kernverwaltung sowie Rechtsformwandelungen von Dienstleistern, und damit letztendlich kommunal- und politikferne Erstellungsformen, scheinen in der Praxis die bevorzugten Varianten zu sein, um eine professionelle und kundennahe Produktion zu gewährleisten. Daneben wird das regionale Monopol der IT-Dienstleister weiter bröckeln, vor allem durch den Trend zum Outsourcing von Leistungen (z.B. ASP) und die Reduzierung des Kontrahierungszwanges, wodurch die Fachbereiche einzelne Dienstleistungen (z.B. Schulungen, Beschaffung von Hardware, Anwendungen) von privaten Anbietern zukaufen oder von anderen kommunalen IT-Dienstleistern (typisch sind Rechenzentrumsleistungen) beziehen. Das Monopol wird so zunehmend zerlöchert, wodurch die klassischen Full-Service-Anbieter der Kommunen massiv unter Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Die Erstellung kommunaler IT-Dienstleistungen erfolgt zukünftig immer stärker durch mehrere Anbieter. Die konkrete Ausgestaltung des Produktionsregimes (z.B. Kooperation, Rivalität, Integration) unterliegt dabei lokalspezifischen Kriterien, die im politischen Entscheidungsprozess definiert werden. Darüber hinaus ist auch mit einer weiteren Beschleunigung des Fusionsprozesses zu rechnen, da eine kommunale Datenzentrale mit 30-40 Mitarbeitern kaum in der Lage sein dürfte, sich den technologischen (z.B. Projektmanagement bei Kundenprojekten, technischer Kundensupport, Einführung und Customizing von Anwendungen) und managementbezogenen (z.B. neues Kundenverständnis, neue Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen) Herausforderungen zu stellen (vgl. Andersen 2004).

Diese Entwicklung gilt es zu gestalten, sowohl von Seiten des Dienstleisters als auch der Kommune. Der kommunale IT-Dienstleister hat vor allem seine Positionierung am Markt zu definieren (vgl. KGSt 2002), wobei ihm hier unterschiedliche Strategien zur Verfügung stehen (z.B. Marktführer, Spezialist, Alles-Anbieter). Die Komplexität von IT und die rasanten Innovationen im Bereich elektronischer Technologien lassen vermuten, dass sich kommunale

le Dienstleister zukünftig mehr auf ihre Stärken konzentrieren (z.B. Netze, SAP, eGovernment) und die Kooperation mit anderen privaten und kommunalen Dienstleistern suchen. Die Kommune sieht sich im Kern mit der Situation konfrontiert, dass die IT-Dienstleistungsproduktion zunehmend ausfragmentiert, weil die Produktionsverantwortung entkoppelt wird von der Planung und Evaluation und damit auf verschiedene Produzenten übertragen wird (vgl. Andersen et al. 2003). Der Kommune kommt somit zukünftig immer stärker die Aufgabe zu, für die Integration der IT in die Verwaltungsprozesse zu sorgen, um so die Balkanisierung der Produktion und die damit zusammenhängenden Folgen (Qualitäts- und Kostennachteile) zu verhindern.¹¹

Christoph Andersen

¹¹ Besuchen Sie auch das Webangebot www.kommunale-informationstechnologie.de.

6. Ergebnisse: Strukturen und Tendenzen

Die Produktion kommunaler Dienstleistungen steht seit einigen Jahren unter massivem Anpassungsdruck. In den vergangenen Jahren sind kommunale Dienstleistungen einer Vielzahl von alternativen Erstellungsformen zugeführt worden. Vor diesem Hintergrund sind deutliche Vermarktlichungstendenzen zu beobachten. Der Trend geht eindeutig weg von den hierarchienahen Produktionslösungen hin zu eher marktnäheren Varianten der Erstellung. Dieser zeigt sich in den massiven Ausgliederungen in Regie- und Eigenbetrieben, Rechtsformwandlungen in kommunale Eigenbetriebe und GmbHs sowie Auslagerungen durch Vergabe und Outsourcing. Darüber hinaus gehen immer mehr Kommunen dazu über, marktliche Instrumente, wie z.B. Kostenrechnungen, Budgetierung und Kontraktmanagement, in ihre IT-Produktion einzubauen.

Dieser Veränderungsprozess stellt die kommunale Dienstleistungsproduktion insgesamt vor neue Herausforderungen; diese gehen teilweise soweit, dass in einigen Dienstleistungsbereichen bereits die kommunale Produktionsverantwortung an sich in Frage gestellt wird. So bleibt der Trend zur marktnäheren Erstellung in einigen Dienstleistungsbereichen nicht stehen, sondern geht zur vollständigen marktlichen Erstellung von Leistungen über. Beispielsweise wird die Gebäudereinigung aus Kostenüberlegungen nur noch in wenigen der untersuchten Städte in Eigenregie betrieben. Die Vergabe von Gebäudereinigungsleistung an private Anbieter ist zwischenzeitlich kommunale Realität geworden. Ein ähnlicher, wenn auch nicht ganz so drastischer, Befund zeigt sich im Bereich Grünflächen. Neben den vergabelastigen Bereichen Planung und Bau wird zunehmend der Bereich Pflege/Unterhalt in ein Konkurrenzverhältnis mit privaten Anbietern gestellt. Und somit werden die kommunalen Dienstleister und ihre Beschäftigten unter Druck gesetzt. Diese Entwicklung wird durch die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und die kommunale Finanzkrise massiv vorangetrieben. Einher mit der Verlagerung von Aufträgen in den privaten Sektor geht die Reduzierung kommunaler Beschäftigung und die schrittweise Aufgabe kommunaler Produktion. Damit halten die Kommunen, in diesen ehemals sehr personalintensiven Dienstleistungsbereichen, heute weniger Arbeitsplätze für leistungsgeminderte Personen vor.

Etwas anders gestaltet sich das Bild in der kommunalen Informationstechnologie. Grundsätzlich kann ein beschleunigter Einsatz von elektronischen Technologien in der Kommunalverwaltung beobachtet werden, der insbesondere durch eGovernment massiv forciert wird. Damit verändert sich der Stellenwert von IT in der Kommune drastisch. Niemand bezweifelt heute mehr den Nutzwert von Informationstechnologien für die alltägliche Verwaltungsarbeit. Für den kommunalen IT-Dienstleister sind damit neue Betätigungsfelder, ein Anstieg des

Umsatzes und der Beschäftigtenzahlen verbunden. Allerdings sind die Dienstleister vielerorts nicht in der Lage, den neuen technologischen und organisatorischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zugleich steht der IT-Einsatz aufgrund desolater Haushalte unter ständigem Druck zur Rechtfertigung der Wirtschaftlichkeit. Vor diesem Hintergrund kann eine massive Fusion von IT-Dienstleistern (v.a. Datenzentralen) beobachtet werden, die einhergeht mit der überall beobachtbaren Vermarktlichung der Produktion.

Insgesamt kommt es dienstleistungsübergreifend durch die Fragmentierung der Produktion zu einer Vervielfachung der Anbieter- und Nachfragerstrukturen. Die Erstellung einer Dienstleistung spielt sich immer seltener in monopolistischen Produzentenstrukturen mit klar abgegrenzten Nachfragern ab. Statt dessen findet die Produktion kommunaler Dienstleistung in verschiedenen Produktionsnetzwerken, bestehend aus einer Vielzahl öffentlicher, halböffentlicher und privater Anbieter statt, wobei die Leistungen für ein breites Spektrum an Kunden offeriert werden. Diese Entwicklung wird sich vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommunen, der Diskussion um die Modernisierung des kommunalen Sektors sowie technologischen Innovationen und Herausforderungen zukünftig weiter beschleunigen.

Jedoch muss dieser massive Veränderungsprozess durch die lokalen Akteure gestaltet werden. Kommunale Dienstleister müssen aktiv auf den Wettbewerb vorbereitet werden. Sonst droht der kommunalen Dienstleistungsproduktion in weiten Teilen durch Privatisierungen das Aus, einhergehend mit der Reduzierung öffentlicher Beschäftigung und der Verminderung der Teilhabe und Einflussnahme durch Politik und Personalräte. Der wissenschaftlichen Begleitung dieses Themenkomplexes widmet sich das von Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Konkurrieren statt Privatisieren“, das seit August 2002 am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam durchgeführt wird. Das Projekt untersucht, welche alternativen Lösungsstrategien die Kommunen entwickeln, um sich den besonderen Anforderungen des Wettbewerbes zu stellen und welche Wirkungen sich für die Kommune ergeben.¹²

Christoph Andersen

¹² Nähere Informationen auf der Projektwebseite www.kommune-im-wettbewerb.de.

7. Anhang

Druckindustrie in Zahlen

Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent

	2002	2000	2001	2002
Umsatz in Mio. Euro	16.381	+ 5,3	- 2,8	- 4,8
Betriebe mit 20 u.m. Beschäftigten	1.850	- 2,2	+ 1,2	- 3,1
Beschäftigte	128.866	+ 0,8	- 0,4	- 5,3
Umsatz je Beschäftigten in Euro	127.115	+ 4,5	- 2,3	+ 0,6

Diese Zahlen beziehen sich auf Industrie- und Handwerksbetriebe mit 20 u.m. Beschäftigten (ohne rechtlich unselbstständige Verlagsdruckereien)

Übersicht kommunaler Datenzentralen:
Ergebnisse einer Erhebung im Zeitraum Dezember 2002 bis Januar 2003

Name	Rechtsform	Träger	MA
1. Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB)	Anstalt des öffentlichen Rechts	Spitzenverbände in Bayern (Bayerischer Gemeindefesttag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Städtefesttag, Verband der Bayerischen Bezirke)	700
2. Datenverarbeitung in Südsachsen (DVS)	Zweckverband	23 Städte, 33 Gemeinden, Landkreis Stollberg, Ausbildungszentrum Lichtenstein, Gesellschaft für soziale Betreuung	ca. 23
3. Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen	Amt 16 (Bestandteil der Kreisverwaltung Recklinghausen)	Kreis Recklinghausen Städte: Castrop-Rauxel, Haltern, Herten, Marl, Recklinghausen	68
4. Gemeinsame kommunale Datenzentrale Ruhr (GKD Ruhr)	Amt 18	Gemeinsame Einrichtung der Städte Bochum, Herne und der Stadtwerke Bochum GmbH	
5. Gemeinsame kommunale Datenverarbeitungszentrale Aachen (GKDVZ)	Amt 15	Kreise Heinsberg und Aachen, kreisangehörige Städte und Gemeinden und die kreisfreie Stadt Aachen	Ca. 128
6. Gkd-el	Servicebetrieb	Servicebetrieb der Städte Gelsenkirchen und Bottrop	84
7. KDRS / RZRS	Zweckverband	Komm. DV Region Stuttgart, RZ Region Stuttgart GmbH	
8. Gesellschaft für Informationstechnik mbH (komm-it)	GmbH	Tochter der Anstalt für komm. DV in Bayern (AKDB) und des DZ in Schleswig-Holstein	1000
9. Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein- Westfalen (KDN)	Lockerer Zusammenschluss der kommunalen Anwender	Städte: Bonn, Dresden, Duisburg, Köln Kreis Mettmann KOSYNUS GmbH, INFOKOM Gütersloh, HABIT Hagener Betrieb für IT, LECOS GmbH, , gkd-el	

10. Kommunale Datenverarbeitung Oldenburg (KDO)	Zweckverband	Kreisfreie Städte: Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück, Wilhelmshaven 23 Landkreise	
11. Kommunale Datenverarbeitung Ost Sachsen (KDO)	Zweckverband	28 Städte, 76 Gemeinden, 10 Zweckverbände, 2 sonstige Einrichtungen (116 gesamt)	24
12. Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen (ZKDW)	Zweckverband	Städte: Markranstädt, Dahlen, Schkeuditz, Groitzsch, Leisnig Stadtverwaltungen: Borna, Zwenkau Kreisstadt Grimma, Gemeindeverwaltung Großpöna	24
13. Kommunale Datenverarbeitungs- Gesellschaft	GmbH	Landkreis Wittenberg und Lutherstadt, KDG Wittenberg	
14. Kommunale Datenverarbeitungszentrale Südniedersachsen (KDO)	Gesellschaft des bürgerlichen Rechts von kommunalen Gebietskörperschaften	Landkreise: Holzminden, Northeim, Göttingen, Eichsfeld, Osterode am Harz Städte: Ellrich, Bleicherode Gemeinde: Sollstedt Verwaltungsgemeinde: Hainleite	65
15. Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd, Siegen	Zweckverband	Kreis Siegen- Wittgenstein, Kreis Olpe	
16. Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (kiv.bf)	Zweckverband	Die kiv.bf bildet sich derzeit aus der Fusion der Rechenzentren Franken Unterer Neckar, Freiburg und Karlsruhe.	450
17. Kommunale Informationsverarbeitung Hessen (KIV)	Körperschaft öffentlichen Rechts	Kreise: Marburg-Biedenkopf, Gießen, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Hoch-Taunus, Groß-Gerau, Bergstrasse, Odenwaldkreis, Darmstadt-Dieburg, Offenbach, Fulda, Vogelsbergkreis Städte: Frankfurt, Offenbach, Darmstadt	
18. Kommunale Informationsverarbeitung Rechtlingen- Ulm (KIRU)	Zweckverband	344 Städte	290
19. Kommunales Datennetz	GmbH	Gesellschafter: Zweckverbände kommunaler Daten-	

GmbH (KDN)		verarbeitung Sachsen, Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V., Sächsischer Landkreistag e.V., Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	
20. Kommunales Datenverarbeitungszentrum Hellweg-Sauerland (KDVZ)	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Hochsauerland- Kreis, Märkischer Kreis, Kreis Soest, sowie 41 in den Kreisen liegende Städte und Gemeinden	175
21. Kommunales Gebietsrechenzentrum Kassel (KGRZ)	Körperschaft des öffentlichen Rechts	112 Kommunen, 5 Gemeindeverbände, 3 juristische Personen des öffentlichen Rechts	
22. Kommunales Rechenzentrum Baden-Franken			200
23. Kommunales Rechenzentrum Minden- Ravensberg / Lippe	Rechtsverband	Die Kreise Minden-Lübbecke, Herford (Ravensberg) und Lippe sowie 35 Städte und Gemeinden aus diesen Kreisgebieten	95
24. Kommunales Systemhaus Niedersachsen	GmbH	Gesellschafter: KDS (Göttingen), ITEBO GmbH (Osnabrück), KOSYNUS GmbH (Braunschweig), KDO (Oldenburg), Landeshauptstadt Hannover	400
25. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg		Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern	Ca. 548
26. Prosoz Herten	GmbH	Tochtergesellschaft der Stadt Herten	150
27. Rechenzentrum Niederrhein	Zweckverband	Die Kreise Dimslaken, Geldern, Kempen-Krefeld, Kleve, Moers und Rees	Rd. 323
28. Rechenzentrum Schwarzwald	Zweckverband	6 Landkreise, 143 Städte und Gemeinden	

29. Regionales Rechenzentrum Franken - Unterer Neckar	GmbH		
30. Regionales Rechenzentrum Karlsruhe (RRK)	Zweckverband	3 Landkreise, 43 Städte und Gemeinden	
31. Regionales Rechenzentrum Südlicher Oberrhein	Zweckverband	Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald Stadtkreis Freiburg, Landkreis Emmendingen Ortenaukreis, Landkreise Lörrach, Waldshut, Konstanz	150
32. Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	Unternehmen der öffentlichen Hand (Anstalt)	Spitzenverbände Sachsens	25
33. sic GmbH kommunales Gebiets- Rechenzentrum Wiesbaden	GmbH		
34. Zweckverband Interkommunale Datenverarbeitung Ulm	Zweckverband mit angeschlossener GmbH	Stadtkreise Ulm, sieben Landkreise mit 228 Städten und Gemeinden	Rd. 125
35. Zweckverbände kommunale Datenverarbeitung Sachsen	Zweckverband	Kommunen in Regierungsbezirken Chemnitz, Dresden, Leipzig	60
36. Interkommunales Rechenzentrum (IRZ)	Zweckverband	Düsseldorf, Duisburg, Mönchengladbach	

8. Literatur

Andersen, Christoph; **Reichard**, Christoph (2003): Dienstleistungen im Wettbewerb, in: Cox, Helmut (Hrsg.): Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 13-41.

Andersen, Christoph et al. (2003): Restrukturierung öffentlicher Leistungsketten: Konzeptuelle Bausteine für die Optimierung der Dienstleistungsproduktion. Strategiepapier I des Projektes „Konkurrieren statt Privatisieren“, www.kommune-im-wettbewerb.de.

Andersen, Christoph (2004): Vermarktlichung der kommunalen IT-Dienstleistungsproduktion: Ursachen, Stand und Perspektiven, in: Verwaltung und Management (im Erscheinen).

Arbeiterkammer Bremen (2000): Ausgabenreduzierung durch Privatisierung? Der große Irrtum, Bremen Pressemitteilung vom 21.1.2000.

Baumgarten, Heiner (2001): Grünflächenämter mit Zukunft, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 12/2001, S. 815-818.

Bellamy, Christine (1999): Exploiting Information and Communications Technologies, in: Horton, Sylvia; Farnham, David (Hrsg.), Public Management in Britain, Houndsmill: Macmillan Press, S. 128-141.

Bitkom (2002a): Kennzahlen zur ITK-Branchenentwicklung, Stand Oktober 2002, <http://www.bitkom.org>.

Bitkom (2002b): Der deutsche Markt für Informationstechnik und Telekommunikation, <http://www.bitkom.org>.

Bitkom (2002c): Arbeitsplätze in der ITK-Branche, <http://www.bitkom.org>.

Bongard, Stefan (1994): Outsourcing-Entscheidungen in der Informationsverarbeitung. Entwicklung eines computergestützten Portfolio-Instrumentariums, Wiesbaden: Gabler Verlag.

Bundesanstalt für Arbeit: Gebäudereiniger. Aufgaben und Tätigkeiten, http://berufenet.arbeitsamt.de/bnet2/G/kurz_B9342101.htm.

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger Handwerks (2003): Presseinformation: Das Gebäudereiniger-Handwerk. Zahlen, Daten, Fakten, Berlin, www.gebaeudereiniger.de/presse/index.htm.

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger Handwerks (2003): Presseinformation: Das Gebäudereiniger-Handwerk steigerte Ausbildungszahlen in den vergangenen 7 Jahren um 225 Prozent. www.gebaeudereiniger.de/presse/index.htm.

Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (2001): GaLaBau-Service-Statistik 2000, Eigenverlag.

Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (2003): GaLaBau-Service-Strukturuntersuchung 2002, Eigenverlag.

Deutsches Institut für Urbanistik, www.difu.de, „Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus“.

Daum, Ralf (2002): Die Rolle öffentlicher Unternehmen im Application Service Providing, in: ZögU, Band 25, Heft 3, S. 263-276.

Der Facility Manager (2001): Gebäudereinigung in Deutschland. Zahlen, Daten, Fakten. September.

Die Bundesregierung (2003): Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften, Mai, Berlin.

DIFU (1998): Kommunales Gebäudemanagement, Materialien Nr. 4/1998.

Duda, Silke (1990): Die unsichtbaren Arbeiterinnen. Frauen in Reinigungsberufen, Bielefeld.

Freter, Hermann, Jochen H. Wiesel (1995): Studie zum Stand der Privatisierungsmaßnahmen in Kreisen und Städten. Universität-GH-Siegen, Lehrstuhl für Marketing, Siegen.

Handbuch der Druckindustrie - Berlin & Brandenburg (55. Jahrgang 2002) Hohen Neuendorf: Handbuchverlag.

Haufs, Paulo (1989): DV-Controlling. Konzeption eines operativen Instrumentariums aus Budgets, Verrechnungspreisen, Kennzahlen, Heidelberg: Physica Verlag.

Heeks, Richard (2001): Reinventing Government in the Information Age, in: ders. (Hrsg.): Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform, London; New York: Routledge, S. 9-21.

Horváth, Peter (2002): Controlling, 8. vollständig überarbeit. Aufl., München: Verlag Franz Vahlen.

IG BAU/Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger Handwerks (2003): Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften.

Jindra-Süß, Doris /**Kleemann**, Ulla /**Merz**, Wiltrud (1987): Geringfügige Beschäftigung. Eine Studie zur Arbeits- und Lebenssituation von Frauen im Gebäudereinigerhandwerk, hg. von der Bevollmächtigten der Hessischen Landesregierung für Frauenangelegenheiten, Wiesbaden.

Kargl, Herbert (1999): DV-Controlling, 4. unwes. veränd. Aufl., München, Wien: R. Oldenbourg Verlag.

Kellner, Ursula (1998): Verwaltungsreform – eine Diskussion ohne Ende, Werden die Grünflächenämter „abgewickelt“?, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 4/1998, S. 239-241.

Kellner, Ursula (2001): Studie zur Struktur kommunaler Grün-Fachverwaltungen, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 7/2001, S. 475-478.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1979): Entscheidungshilfen zur Vergabe der Gebäudereinigung Bericht Nr. 18/1979, Köln.

KGSt (1985): Das Technikunterstützte Informationsverarbeitung: Eine Herausforderung für den Verwaltungschef, Bericht 17/1985, Köln.

KGSt (1992): Organisation der Gebäudereinigung, Bericht 3/1992, Köln.

KGSt (1994): Gebäudereinigung: Gewinnung und Qualifizierung von Personal, Bericht 4/1994, Köln.

KGSt (1994): Gebäudereinigung: Kostensenkungsmaßnahmen. Bericht 11/1994, Köln.

KGSt (1996): Organisation der Gebäudewirtschaft, Bericht 4/1996, Köln.

KGSt (1999): Steuerung der kommunalen Informationsverarbeitung, Bericht 7/1999, Köln.

KGSt (2001): Neue Steuerung der Gebäudereinigung, Bericht 1/2001, Köln.

-
- KGSt** (2002): Neuausrichtung interner Dienstleistungen und Dienstleister, Bericht 7/2000, Köln.
- KGSt** (2002): Neuausrichtung interner und externer Dienstleistungen und Dienstleister, Bericht 7/2002, Köln.
- Lutz, Werner/Stankeit, Detlef** (2001): Auftragsbearbeitung, Kalkulation und Organisation der Reinigungs- und Hygienetechnik, Metzingen.
- Maurer, Michaela/Korte, Rainer** (2000): Die Steuerung kommunaler Grünflächen – Mit Hilfe von Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 9/2000, S. 592-597.
- Mayer-Ahuja, Nicole** (2002): Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung (1973-1998). Dissertation an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, Göttingen.
- Merz, Wiltrud** (1995): Frauen im Gebäudereiniger-Handwerk: Arbeitssituation, diskontinuierliche Berufsbiographien, Veränderungs- und Weiterbildungspotentiale in Betrieb und betrieblicher Interessenvertretung, Frankfurt am Main.
- Naschold, Frieder** (1995): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. unveränderte Aufl., Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander** (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph** (2001): Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“. Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade, in: Der Städtetag, 3/2001, S. 20-22.
- Reinermann, Heinrich** (1992): Technik als Katalysator einer Verwaltungsreform, in: Bonin, Hinrich (Hrsg.): Verwaltungsinformatik. Konturen einer Disziplin, Mannheim u.a.: BI Wissenschaftsverlag, S. 112-125.
- Reinermann, Heinrich** (1997): Entscheidungshilfen und Datenverarbeitung, in: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 477-497.
- Ruter, Rudolf/Klute, Josef**: „Outsourcing“. Eine Strategie für die öffentliche Verwaltung, <http://www.arthur-andersen.de>.

- Seumer**, Markus (1998): Vom Reinigungsgewerbe zum Gebäudereiniger-Handwerk. Die Entwicklung der gewerblichen Gebäudereinigung in Deutschland (1878 bis 1990), Stuttgart: Steiner.
- Schedler**, Kuno/**Proeller**, Isabella (2000): New Public Management, Bern u.a.: Verlag Paul Haupt.
- Schmitz**, Elke (2000): Der Reinigungsdienstleister. Freund oder Feind der Kommunen?, in: Rationell Reinigen, Heft 9.
- Schmitz**, Elke (2003): Qualitätsmessung in der Gebäudereinigung- ein Thema für Kommunen!, in: Rationell Reinigen, Heft 5.
- Schott**, Eberhard (1997): Markt und Geschäftsbeziehungen beim Outsourcing. Eine marketingorientierte Analyse für die Informationsverarbeitung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Schroth**, Heidi (2002): Na, sauber!?! Arbeitsbedingungen von Beschäftigten in der Gebäude-Innenreinigung, Diplomarbeit im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main, Frankfurt/Main.
- Schultz-Kult**, Franz J. (2001): Kommunales Information Management. Effiziente Organisation und institutionsökonomische Gestaltung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Schuppan**, Tino/**Reichard**, Christoph (2002): eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung in: Landes- und Kommunalverwaltung 3/2002, S.105-110.
- Schute**, Christiana (1993): Der deutsche Outsourcing-Markt – eine quantitative Betrachtung; in: Köhler-Frost, Wilfried (Hrsg.), Outsourcing. Eine strategische Allianz besonderen Typs, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 31-47.
- Schwarz**, Michael (1997): Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 1/1997, S.26-27.
- Tauchnitz**, Hartmut (2000): Die qualifizierte Bürgerumfrage – Ein probates Instrument der Grünflächenämter, in: Stadt und Grün. Das Gartenbauamt 9/2000; S. 598-599.
- Wassermann**, Wolfram (1999): Diener zweier Herren. Arbeitnehmer zwischen Arbeitgeber und Kunde. Schriftenreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Münster.

Wegener, Alexander (2002): Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin: Edition Sigma.

Weidner, Stephan (2000): Analyse und Gestaltungsrahmen für Outsourcing-Entscheidungen im Bereich der Informationsverarbeitung, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Wékel, Julian/**Renker**, Ursula (2000): Strategische Bedingungen nachhaltiger Entwicklung des Stadtgrüns, in: Stadt und Grün. Das Gartenamt, Sonderheft, 13/2000, S. 10-16.

Internet:www.accenture.comwww.ac-service.comwww.akdb.dewww.alldata.dewww.apenberg.dewww.berlin.ihk24.dewww.bonn.dewww.bvdm-online.dewww.dortmunder-systemhaus.dewww.eds.comwww.ekom21.dewww.gkdpb.dewww.handbuchverlag.dewww.hp.comwww.ibm.comwww.idbremen.comwww.igmedien.dewww.infokom-gt.dewww.itc-halle.dewww.kid-magdeburg.dewww.komm-it.dewww.kreis-lwl.dewww.ksn.dewww.landratsamt-egersberg.dewww.lecos-gmbh.dewww.sbs.dewww.stadt-hagen.de

www.tds.de

www.t-systems.de

www.wolfsburg.de

9. Links zum Thema

Auf den Internetseiten <http://www.kommune-im-wettbewerb.de> erhalten Sie Informationen und Materialien aus dem Projekt „Konkurrieren statt Privatisieren“.

Weitere Informationen zum Thema Wettbewerb erhalten Sie auf den Webseiten www.kommunaler-wettbewerb.de. Die Webseiten dokumentieren die Ergebnisse verschiedener von der Hans-Böckler-Stiftung geförderter Forschungsvorhaben zum Thema Wettbewerb. Darüber hinaus finden Sie dort die Ergebnisse des Projektes „Public Private Partnership“, gefördert vom bmbf.

Das Webangebot <http://www.kommunale-informationstechnologie.de> hält praxisrelevante Informationen und Materialien zur kommunalen IT-Dienstleistungsproduktion bereit. Insbesondere werden aktuelle Ergebnisse von Markt- und Fallstudien präsentiert.

10. Autoren

Christoph Andersen, Diplom Verwaltungswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter in dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt *„Konkurrieren statt Privatisieren – Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen“* unter Leitung von Prof. Dr. Christoph Reichard (Universität Potsdam).

Marcus Beck, Student im Studiengang „Public Management“ an der FH für Technik und Wirtschaft in Berlin, Mitarbeiter in dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt *„Konkurrieren statt Privatisieren – Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen“* unter Leitung von Prof. Dr. Christoph Reichard (Universität Potsdam).

Robert Kösling, Diplom Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter in dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt *„Konkurrieren statt Privatisieren – Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen“* unter Leitung von Prof. Dr. Christoph Reichard (Universität Potsdam).

Lena Schürmann, Diplom Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin in dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt *„Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung“* unter Leitung von Prof. Dr. Claudia Gather (FHW Berlin) und Prof. Dr. Ute Gerhard (Uni Frankfurt/Main).

Stephan Selle, Student im Studiengang „Public Management“ an der FH für Technik und Wirtschaft in Berlin, Mitarbeiter in dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt *„Konkurrieren statt Privatisieren – Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen“* unter Leitung von Prof. Dr. Christoph Reichard (Universität Potsdam).