

**Gunnar Siemer**

# **Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb**

**Zur Notwendigkeit einer Verselbständigung  
kommunaler Serviceeinheiten**

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Lothar Streitferdt

**Deutscher Universitäts-Verlag**

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	V
Vorwort.....	VII
Abbildungsverzeichnis.....	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Gang der Untersuchung.....	10
<b>2 Die Verankerung kompetitiver Funktionsmechanismen im öffentlichen Sektor.....</b>	<b>11</b>
2.1 Grundsätzliches.....	11
2.2 Die Eignung der Privatisierung zur Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs.....	13
2.2.1 Arten der Privatisierung.....	13
2.2.2 Multikriterielle Fundierung von Privatisierungsentscheidungen.....	17
2.3 Die Notwendigkeit und Beschaffenheit eines Management by Competition... ..	22
2.3.1 Zur Überlegenheit geführter Wettbewerbsprozesse gegenüber undifferenzierten Privatisierungsmaßnahmen.....	22
2.3.2 Varianten wettbewerbsorientierter Reformansätze in der Kommunalverwaltung.....	25
2.3.2.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb.....	25
2.3.2.2 Quasi-marktlicher Wettbewerb.....	27
2.3.2.3 Marktlicher Wettbewerb.....	29
2.3.2.4 Beurteilung der Effizienzwirkungen der verschiedenen Wettbewerbsformen.....	33
2.4 Wettbewerbsorientierte Reorganisation kommunaler Dienstleistungen in ausgewählten OECD-Staaten.....	36
2.4.1 Großbritannien.....	36
2.4.2 Neuseeland.....	42

2.4.3 USA.....	45
2.4.4 Skandinavien.....	VT
2.4.5 Niederlande.....	50
2.5 Zwischenergebnis.....	52
<b>3 Managementkonzeption für interne kommunale Serviceeinheiten.....</b>	<b>55</b>
3.1 Grundsätzliches.....	55
3.2 Rechtsformwahl kommunaler Serviceeinheiten.....	56
3.2.1 Die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten aus dem Kernbereich der öffentlichen Verwaltung.....	56
3.2.2 Öffentlich-rechtliche Wahlmöglichkeiten.....	62
3.2.2.1 Regiebetrieb und „optimierter“ Regiebetrieb.....	62
3.2.2.2 Eigenbetrieb.....	65
3.2.2.3 Weitere öffentlich-rechtliche Organisationsformen.....	66
3.2.3 Privatrechtliche Wahlmöglichkeiten.....	68
3.2.3.1 Zur Wahl privatrechtlicher Organisationsformen durch die öffentliche Hand.....	68
3.2.3.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung.....	70
3.2.3.3 Aktiengesellschaft.....	71
3.2.3.4 Weitere privatrechtliche Organisationsformen.....	72
3.3 Das Modell der Gewährleistungsverwaltung als konzeptionelle Grundlage einer marktanalogen Dienstleistungsorganisation.....	73
3.3.1 Vorbemerkung.....	73
3.3.2 Zur Systematisierung kommunaler Aufgaben nach Verantwortungs- stufen.....	74
3.3.3 Organisatorische Gliederung der Kommunalverwaltung im Gewährleistungsmodell.....	77
3.3.4 Steuerungsmöglichkeiten des gewährleistenden Auftraggebers hinsichtlich der Dienstleistungsproduzenten.....	80
3.4 Kontraktuelle Steuerung kommunaler Verwaltungsorganisationen.....	81
3.4.1 Grundlegendes zum Kontraktmanagement.....	81

3.4.1.1	Definitiorische Abgrenzungen und Erläuterungen zu den Begriffen „Kontrakt“, „Kontraktmanagement“, „Management by Objectives“ und „Public Private Partnership“.....	81
3.4.1.2	Philosophie, Funktionsweise und Wirkungen einer kontraktuellen Outputsteuerung.....	86
3.4.1.3	Kontraktarten und deren Inhalte.....	90
3.4.2	Die Steuerung kommunaler Serviceeinheiten über Kontraktmanagement.....	96
3.4.3	Beispiele zur Reorganisation interner Dienstleistungen innerhalb deutscher Kommunalverwaltungen.....	102
3.4.3.1	Gebäudereinigung.....	102
3.4.3.2	Vermögensbetrieb.....	103
3.4.3.3	Beteiligungscontrolling und Consulting.....	105
3.4.4	Probleme der wettbewerbsorientierten Managementkonzeption.....	106
3.4.4.1	Vorbemerkung.....	106
3.4.4.2	Unabhängig von der Rechtsform der Serviceeinheit auftretende Problembereiche.....	108
3.4.4.2.1	Quantifizierung der Transaktionskosten.....	108
3.4.4.2.2	Dauerhafte Existenz hinreichend entwickelter externer Wettbewerbsmärkte.....	111
3.4.4.2.3	Wettbewerbsadäquate Durchführung der Ausschreibungen.....	113
3.4.4.3	Von der Rechtsform der Serviceeinheit abhängige Problembereiche.....	116
3.4.4.3.1	Rechnungswesen.....	116
3.4.4.3.2	Anpassung personeller und sachlicher Kapazitäten.....	119
3.4.4.3.3	Unzureichende unternehmerische Freiräume der Serviceeinheit.....	122
3.4.4.3.4	Divergierende Besteuerung.....	124
3.5	Zwischenergebnis.....	125

<b>I</b>	<b>Analyse der Notwendigkeit von Verselbständigungen zur Wahrung der Funktionsfähigkeit der Managementkonzeption.....</b>	
4.1	Grundsätzliches.....	129
4.2	Rechnungswesen.....	131
4.2.1	Charakterisierung der Varianten der Kameralistik.....	131
4.2.2	Kennzeichnung der Doppik.....	135
4.2.3	Beurteilung der Eignung der beiden Buchführungssysteme als Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung.....	136
4.2.4	Die Notwendigkeit einer Verselbständigung unter dem Aspekt der Sicherstellung eines leistungsfähigen und effizienten Rechnungswesens.....	141
4.3	Optimierung der Auslastung personeller und sachlicher Kapazitäten durch Hereinnahme von Fremdaufträgen.....	143
4.3.1	Zur Expansion des kommunalen Leistungsspektrums seit Beginn der neunziger Jahre.....	143
4.3.2	Rechtliche Vorgaben und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung.....	147
4.3.2.1	Aus der kommunalrechtlichen Schrankentrias erwachsende Restriktionen wirtschaftlicher Aktivitäten.....	147
4.3.2.2	Die Differenzierung zwischen Unternehmen und Einrichtungen durch das niedersächsische Kommunalrecht - Abgrenzung und Implikationen hinsichtlich der Rechtsformwahl.....	150
4.3.2.2.1	„Unternehmen“ im kommunalrechtlichen Sinne.....	150
4.3.2.2.2	„Einrichtungen“ im kommunalrechtlichen Sinne.....	151
4.3.2.3	Analyse der rechtlichen Zulässigkeit einer Ausübung von Nebentätigkeiten durch interne Serviceeinheiten.....	156
4.3.2.4	Beschränkung auf den örtlichen Wirkungskreis nach dem Territorialitätsprinzip.....	161
4.3.3	Die Notwendigkeit einer Verselbständigung unter dem Aspekt der Gewährleistung einer adäquaten Kapazitätsauslastung.....	163
4.4	Unternehmerische Freiräume der Serviceeinheit.....	164

4.4.1	Beweglichkeit der Serviceeinheit versus Einflußnahmemöglichkeit der Trägerkörperschaft.....	164
4.4.2	Untersuchung der verschiedenen Organisationsformen im Hinblick auf die Möglichkeiten der Sicherstellung adäquater unternehmerischer Freiräume.....	167
4.4.2.1	Öffentlich-rechtliche Wahlmöglichkeiten.....	167
4.4.2.1.1	Regiebetrieb und „optimierter“ Regiebetrieb.....	167
4.4.2.1.2	Eigenbetrieb.....	170
4.4.2.2	Privatrechtliche Wahlmöglichkeiten.....	173
4.4.2.2.1	Generelle Merkmale kommunaler Eigengesellschaften.....	173
4.4.2.2.2	Gesellschaft mit beschränkter Haftung.....	175
4.4.2.2.3	Aktiengesellschaft.....	178
4.4.3	Die Notwendigkeit einer Verselbständigung unter dem Aspekt der Sicherstellung einer hinreichenden unternehmerischen Autonomie und Flexibilität.....	181
4.5	Besteuerung.....	183
4.5.1	Zur Entscheidungsrelevanz der Ertragsbesteuerung im Hinblick auf die Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten.....	183
4.5.2	Die Verwirklichung steuerlicher Tatbestände im kommunalen Bereich.....	185
4.5.2.1	Anknüpfungsmerkmale der Besteuerung bei Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform.....	185
4.5.2.1.1	Betrieb gewerblicher Art und Gewerbebetrieb.....	185
4.5.2.1.2	Hoheitsbetrieb.....	192
4.5.2.2	Anknüpfungsmerkmale der Besteuerung bei Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform.....	193
4.5.3	Untersuchung der verschiedenen Organisationsformen im Hinblick auf die Besteuerung.....	194
4.5.3.1	Vorbemerkung.....	194
4.5.3.2	Besteuerung bei Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform.....	194
4.5.3.2.1	Ertragsteuern.....	194

4.5.3.2.2	Verkehrsteuern.....	196
4.5.3.3	Besteuerung bei Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform.....	200
4.5.3.3.1	Ertragsteuern.....	200
4.5.3.3.2	Verkehrsteuern.....	201
4.5.3.4	Steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Ertragsteuern.....	202
4.5.4	Zum Umfang steuerlicher Mehrbelastungen infolge der Umsetzung der wettbewerbsorientierten Managementkonzeption.....	206
4.5.5	Die Notwendigkeit einer Verselbständigung unter steuerlichen Aspekten.....	207
4.6	Zwischenergebnis.....	207
<b>5</b>	<b>Fallstudie: Reorganisation des Baubetriebsamts Buxtehude.....</b>	<b>211</b>
5.1	Grundsätzliches.....	211
5.2	Ausgangssituation.....	213
5.2.1	Die Organisation der manuellen Tätigkeitsbereiche vor der Neuausrichtung.....	213
5.2.2	Die Zusammenfassung der Ausführungsarbeiten im Unterhaltungs- und Betriebsbereich in einem Baubetriebsamt.....	214
5.3	Probleme des Baubetriebsamts und deren Lösung.....	218
5.3.1	Rechnungswesen.....	218
5.3.2	Kapazitätsauslastung.....	219
5.3.3	Unternehmerische Freiräume.....	221
5.3.4	Besteuerung.....	223
5.4	Zwischenergebnis.....	226
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse.....</b>	<b>227</b>
	Literaturverzeichnis.....	237
	Verzeichnis der Internetquellen.....	275
	Rechtsprechungsverzeichnis.....	277