



Das EU-Konzept von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse

Das EU-Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Einleitung

1 Grundlagen

1.1 Begriffe

1.1.1 Wirtschaftssektoren

1.1.1.1 Tertiärsektor

1.1.1.2 Öffentlicher Sektor

1.1.2 Prinzip staatlicher Korrekturen

1.2 Der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern

1.2.1 Begriff des öffentlichen Gutes

1.2.2 Mischgüter

1.2.3 Kriterien für ein staatliches Engagement

1.2.4 Zusammenfassung

1.3 Dienstleistungen

1.3.1 Allgemeine Merkmale

1.3.2 Einordnung von Dienstleistungen in die Gütersystematik

1.3.3 Besondere Begriffsbestimmungen

1.3.3.1 Dienstleistung im Sinne des Qualitätsmanagement

1.3.3.2 Begriff der Dienstleistung im Sinne des EGV

1.4 Besonderheiten für den öffentlichen Sektor

1.4.1 Öffentliche Dienstleistungen

1.4.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

1.4.2.1 Begriffliche Annäherung

1.4.2.2 Historische Entwicklung des Begriffs

1.4.2.3 Einzelmerkmale

1.4.2.4 Allgemeines Interesse

1.4.2.5 Besondere Übertragung

1.4.3 Abgrenzung zwischen DAWI und DANWI

1.4.3.1 Hoheitliche Tätigkeit

1.4.3.2 Wirtschaftlichkeit

1.4.3.3 Anerkannte Bereiche für DAWI

1.4.3.4 Funktionsvorbehalt

1.4.4 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

1.4.5 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

1.4.5.1 Das System einheitlicher Ansprechpartner

1.4.5.2 Europäische Verwaltungszusammenarbeit

1.5 Begriffliche Abgrenzungen

1.5.1 Dienstleistungserbringer

1.5.2 Zwingende Gründe des Allgemeininteresses

1.5.3 Zuständige Behörde

1.5.4 Öffentliche Verwaltung

2 Träger öffentlicher Verwaltung

3 Der Verwaltungsbetrieb

4 Öffentliches Dienstleistungsmanagement

4.1 Begriff

4.2 Strategisches Dienstleistungsmanagement

4.3 Operatives Dienstleistungsmanagement

4.3.1 Tangibilitätsmanagement

4.3.2 Umfeldmanagement

4.3.3 Zeitmanagement

4.3.4 Personalmanagement

4.3.5 Kundenmanagement

4.3.6 Kapazitätsmanagement

4.3.7 Prozessmanagement

4.3.8 Qualitätsmanagement

5 Non-Business-Marketing

5.1 Begriff

5.2 Motive für ein Marketing im öffentlichen Sektor

5.3 Besonderheiten des Absatz und Marketing im öffentlichen Sektor

5.4 Instrumente des NBM

5.4.1 Entgeltpolitik

5.4.2 Produkt- und Programmpolitik

5.4.3 Distributionspolitik

5.4.4 Kommunikationspolitik

5.4.5 Marketing-Mix

5.5 Kritik am Public Marketing

5.5.1 Informationelle Selbstbestimmung

5.5.2 Zielgruppendefinition

5.5.3 Anpassungsfähigkeit

5.5.4 Motivation

Impressum

A Anhang

A.1 Public Administration

A.2 Drei-Sektoren Hypothese nach Fourastié

A.3 Begriff des öffentlichen Gutes

A.4 Stellungnahme des KNB zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

A.5 DAI - Begriff und Grundlagen

A.6 Europas neues Engagement für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

A.7 Öffentliche Gewalt

A.8 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

A.9 Verwaltungsträger

Literaturverzeichnis

Fußnoten

Zusammenfassung

Die Veränderung der öffentlichen Verwaltung hin zum öffentlichen Dienstleister ist nicht alleine mit einem Paradigmenwechsel im nationalstaatlichen Bereich zu erklären, z.B. durch Übertragung privatwirtschaftlicher Verfahren und Methoden auf die öffentliche Verwaltung, sondern muss auch im Zusammenhang mit der Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes und der daraus folgenden Deruglierung im Bereich der Daseinsvorsorge betrachtet werden. Deshalb werden die Grundlagen, Inhalte und Ziele des EU-Konzeptes der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse dargestellt (Abschnitt 1). Vorgestellt wird ein Modell zur Abgrenzung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse. Insbesondere werden die Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf den öffentlichen Dienst beschrieben. Außerdem werden die Träger öffentlicher Verwaltung (Abschnitt 2) und die Merkmale des Verwaltungsbetriebes (Abschnitt 3) erläutert. Die Grundlagen für ein öffentliches Dienstleistungsmanagement werden verdeutlicht (Abschnitt 4) und es werden abschließend die Voraussetzungen und Grenzen für ein öffentliches Dienstleistungsmarketing aufgezeigt (Abschnitt 5).

Einleitung

Die öffentliche Verwaltung¹ ist nicht definatorisch bestimmbar, sondern lässt sich nur mit Hilfe von wesentlichen Aspekten beschreibend erklären. Zu den wesentlichen Aspekten zählen üblicherweise je nach Untersuchungsgegenstand (beispielhaft):

- die öffentliche Verwaltung als Organisation (Public administration):
 - Aufbau-/Ablauforganisation
 - Behörde
 - Verwaltungsbetrieb
- die öffentliche Verwaltung als soziales System:
 - Interaktion der Mitglieder
 - Zielsystem
 - Umwelt
- die öffentliche Verwaltung als (öffentlicher) Dienstleister:
 - öffentliche Dienstleistungen (Public Services)
 - Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest)
 - (Public Performance)

In der veröffentlichten Darstellung verschiedener Autoren/Organisationen wird oftmals betont, die öffentliche Verwaltung sei im Wandel zum Dienstleistungsunternehmen. Als ein Beispiel wird auf das Internetangebot des Institut für den öffentlichen Sektor e.V. verwiesen:²

Die öffentliche Verwaltung, vor allem auf der Kommunalebene, entwickelt sich immer stärker zu einem Dienstleistungsunternehmen. Während die Erwartungen und Ansprüche der Bürger und Unternehmen steigen, müssen die Infrastrukturleistungen im Spannungsfeld zwischen beschränkten Finanzmitteln und aufgestautem, weiter wachsendem Investitionsbedarf erbracht werden.

Die finanziellen Engpässe und auch der Wettbewerb unter den Regionen treiben den Modernisierungsprozess voran: Auf kommunaler Ebene ist dieses beispielsweise die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, in den Ländern sind dies die Umstrukturierungen bei den Mittel- und Sonderbehörden und im Bund die Strukturveränderungen etwa bei den Beteiligungsunternehmen und der Bundesagentur für Arbeit.

Auch in diesem Band aus der Reihe Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb werden keine Sachstandsbeschreibungen sondern aktuelle Entwicklungen aus unterschiedlichen Untersuchungsgegenständen näher betrachtet. Besondere Beachtung gilt diesmal dem EU-Konzept von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse und den damit verbundenen - teilweise erheblichen - Auswirkungen für den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland. Der Veränderungsprozess erhält damit eine zusätzliche Komponente: die Angleichung nationalstaatlicher Ordnung an die europäische Rechtsordnung.

1 Grundlagen

Das Öffentliche Management (*Public Management*) beschäftigt sich mit der ziel orientierten Gestaltung und Steuerung von Organisationen des öffentlichen Sektors, wobei der Fokus in der Regel auf einzelnen Organisationen der öffentlichen Verwaltung, der öffentlichen Wirtschaft, des Dritten Sektors sowie auf Interorganisationsgeflechte gerichtet ist.

1.1 Begriffe

1.1.1 Wirtschaftssektoren

In den Wirtschaftswissenschaften werden Industrie und Gewerbe in sog. Wirtschaftssektoren (= Wirtschaftszweige) eingeteilt (vgl. Abschn. A.2).

Definition 1.1 *Wirtschaftssektoren*

Aufteilung der Beschäftigten einer Volkswirtschaft auf Produktionsbereiche. Danach gehören die öffentlichen Haushalte zum tertiären Sektor

1.1.1.1 Tertiärsektor

Der Tertiärsektor³ oder auch Dienstleistungssektor umfasst alle Dienstleistungen, die in eigenständigen Unternehmungen oder durch den Staat sowie in anderen öffentlichen Einrichtungen erbracht werden. Ihm gehören unter anderem folgende Wirtschaftszweige an:

- Handel, (z.B. Verkauf)
- Verkehr, Logistik (z.B. Bus, Bahnen, Taxi)
- Tourismus, Hotel- und Gaststättengewerbe
- Kreditinstitute (z.B. Sparkassen, Banken)
- Versicherungen
- Wohnungsvermietung
- Lehrende Berufe (Lehrer, Hochschullehrer)
- sonstige Unternehmen oder freie Berufe, die Dienstleistungen erbringen
- medizinische Versorgung (z.B. Arzt, Apotheker, Psychologe)
- private Haushalte
- öffentliche Haushalte, z. B. Staat, Gemeinden, Bundeswehr etc.

Charakteristisch für den Sektor ist die Produktion durch Einsatz von Arbeit (ich verkaufe meine Arbeitszeit), dadurch ist der Sektor sehr personal intensiv.

1.1.1.2 Öffentlicher Sektor

Unter dem öffentlichen Sektor (auch: staatlicher Sektor; eng.: public sector, civil sector) versteht man den Wirtschaftsbereich, der vom Bund, den Ländern, den Kommunen sowie von sonstigen öffentlichen Einrichtungen (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) finanziert und kontrolliert wird.

Definition 1.2 *Öffentlicher Sektor*

Der öffentliche Sektor beschreibt jenen Ausschnitt ökonomischer Aktivitäten, in dem Produktionsentscheidungen und Leistungserbringungen innerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs vollzogen werden.

Er bildet einen erheblichen Teil der Gesamtwirtschaft. Entsprechend seiner Beziehung zu dieser unterscheidet man die folgenden Aspekte öffentlicher Tätigkeit:

- Einnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Gebühren) als Mittelentzug,
- Ausgaben (vor allem Löhne, Güternachfrage, Transferzahlungen der Sozialversicherungen und Schuldzinsen),
- Leistungen der hoheitlichen Verwaltung (Einwohnermeldewesen, Justizverwaltung und Gerichte, Steuerverwaltung, Regulierungsbehörden, militärischer und polizeilicher Schutz) sowie
- Leistungen der Daseinsvorsorge (u.a. Schulwesen, Krankenhäuser, Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung).

Während der öffentliche Sektor auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der staatlichen Organisationen zielt, geht der Begriff öffentlicher Dienst (eng. public service; franz.: service public) von Eigenschaften und Ansprüchen an die erbrachten Leistungen aus, etwa vom Postulat der Grundversorgung. Eine der wichtigsten Aufgaben des Staates im Wirtschaftskreislauf ist es, Einkommen und Vermögen, die im Wirtschaftsprozess entstanden sind, zu besteuern und umzuverteilen. Er produziert und bietet auch selbst Güter und Dienste an, die er der Allgemeinheit oft kostenlos zur Verfügung stellt, z. B. Straßen und Krankenhäuser.

1.1.2 Prinzip staatlicher Korrekturen

In der Volkswirtschaftslehre werden verschiedene Grundprinzipien unterschieden. Nach dem Prinzip staatlicher Korrekturen gilt: Dem Staat kommt dabei in gewisser Weise die Rolle eines Reparaturbetriebs des Marktes zu.

Definition 1.3 *Prinzip staatlicher Korrekturen* Der Staat erhält die Aufgabe, für die notwendigen Korrekturen an nicht effizienten oder nicht gewünschten Ergebnissen des Marktes zu sorgen. Die wichtigsten Bereiche, in denen heute politische Korrekturmaßnahmen in modernen Volkswirtschaften als notwendig und sinnvoll erscheinen, sind:

- Gewährleistung allokativer Effizienz bei Verstößen der Unternehmen gegen das Wettbewerbsprinzip
- Regelung der Eigentumsverhältnisse
- Vermeidung oder Beseitigung von negativen externen Effekten (Umweltschäden) aufgrund von Marktaktivitäten
- Versorgung mit öffentlichen Gütern
- Maßnahmen der Verteilungs- und Sozialpolitik

Knorr⁴ stellt zwei wirtschaftstheoretische Thesen vor, die ein notwendiges Eingreifen der Wirtschaftspolitik nicht zwangsläufig als gegeben voraussetzen:

1. häufig bilden sich auch ohne Tätigwerden des Staates marktmäßige Mechanismen heraus, mit deren Hilfe die privaten Wirtschaftseinheiten Marktversagen erfolgreich und im Vergleich zu alternativen staatlichen Korrekturmaßnahmen zu niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Kosten überwinden können
2. sind im Rahmen einer vergleichenden Institutionenanalyse vor einem geplanten staatlichen Eingriff grundsätzlich die gesamtwirtschaftlichen Kosten des vorliegenden Marktversagens den gesamtwirtschaftlichen Kosten der zu des sen Korrektur erwogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen - zum Beispiel der Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung - gegenüber zustellen.

„Staatlicher Handlungsbedarf besteht somit immer nur dann, wenn die Folgekosten des Marktversagens die Folgekosten seiner Therapie insgesamt übersteigen und eine rein privatwirtschaftliche Remedur im Vergleich nur zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten verfügbar wäre. Eine rationale Entscheidung setzt aber eine gründliche und objektive Nutzen-Kosten-Analyse beider Alternativen durch die politischen Entscheidungsträger zwingend voraus.“

Die Umsetzung dieser Thesen in die deutsche Rechtsordnung ist beispielsweise für die öffentliche Verwaltung durch die Regelung des § 7 Abs. 2 BHO erfolgt. Danach

- sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen
- die mit der Maßnahme verbundene Risikoverteilung ist zu berücksichtigen,
- in geeigneten Fällen ist ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen.⁵

1.2 Der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern

1.2.1 Begriff des öffentlichen Gutes

Ein reines privates Gut ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Rivalität im Konsum
2. Möglichkeit des Ausschlusses.

Sind diese Eigenschaften nicht erfüllt, spricht man von einem reinen öffentlichen Gut. Ein reines öffentliches Gut (social good) weist dementsprechend keine Rivalität im Konsum aus und ein Ausschluss vom Konsum ist nicht möglich. Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzung kann nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden, da der Nutzungsausschluss z. B. aus technischen Gründen nicht durchsetzbar ist und der den Individuen aus der Nutzung zufließende Nutzen ist unabhängig von der Zahl der Nutzer (Nichtrivalität; kein Überfüllungsproblem). Öffentliche Güter im engeren Sinn haben damit zwei wichtige Eigenschaften. Sie sind „nicht ausschließbar“ und „nicht rivalisierend“. Ein Gut ist nicht ausschließbar, wenn Verbraucher nicht vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können. Deshalb ist es schwierig, den Verbrauchern etwas für die Nutzung des Gutes zu berechnen. Das Gut kann ohne Bezahlung konsumiert werden. Ein Gut ist nicht rivalisierend, wenn die Grenzkosten der Bereitstellung an einen weiteren Verbraucher gleich null sind.

Definition 1.4 *Öffentliches Gut*

Unterliegt ein Gut nicht dem Ausschlussprinzip und zudem nicht der Rivalität des Konsums, so wird von einem öffentlichen Gut gesprochen.

Die Nutzung von Gütern, die nur eine der genannten Eigenschaften aufweisen, kann den Verbrauchern belastet werden. Zum Beispiel ist die Benutzung eines Tunnels bei geringem Verkehrsaufkommen nicht rivalisierend. Es können aber einzelne Benutzer vom Tunnel ausgeschlossen werden und ein Tunnelbetreiber kann Gebühren für die Benutzung erheben. Obwohl

auch solche Güter oft durch den Staat bereitgestellt werden, wäre es nicht schwierig, die Kosten direkt den Benutzern an zulasten.

Hingegen muss bei öffentlichen Gütern, die den Verbrauchern einen Vorteil gewähren, ohne Grenzkosten zu verursachen, über eine kollektive Entscheidung bestimmt werden, wie viel von dem Gut bereitgestellt werden soll. Dies gilt auch für Güter, die nach dieser Definition nicht öffentliche Güter sind, die aber aus anderen Gründen durch den Staat bereitgestellt werden. Zum Beispiel können Kinder durch Schulgebühren sehr wohl von Bildungseinrichtungen ausgeschlossen werden.

„Chancengleichheit“ in einer Gesellschaft ist hingegen ein öffentliches Gut nach dieser Definition. Deshalb kann es durchaus sinnvoll sein, Schulen staatlich bereitzustellen. Auch öffentliche Transportmittel sind ausschließbar und rivalisierend. Hier wird aus Gründen der nötigen Gesamtsicht in der Infrastrukturplanung und Fahrplangestaltung eine staatliche Bereitstellung in vielen Fällen vorgezogen.

Tab. 1.1: Abgrenzung private - öffentliche Güter

	Ausschluss möglich	Ausschluss nicht möglich
Rivalität im Konsum	Reines privates Gut, z.B. Kleidung, Nahrung, Wohnung	Mischgut, z.B. Autobahnen, Strände, saubere Umwelt
keine Rivalität im Konsum	Mischgut, z.B. Kabelfernsehen, Zoo, Gruga-Park	Reines öffentliches Gut (z.B. Verteidigung, Polizei)

1.2.2 Mischgüter

Unter Mischgüter (auch: unreine öffentliche Güter) versteht man nach Bajohr:⁶

Definition 1.5 Mischgüter

sind nicht ausschließende öffentliche Güter mit tendenziell rivalisierendem und ausschließende private Güter mit tendenziell nicht rivalisierendem Konsum.

Meritorische Güter sind kollektive Güter, die der Staat kostenlos anbietet oder preislich subventioniert, weil sie gesamtwirtschaftlich oder gesellschaftlich bedeutsam sind und er damit positive externe Effekte⁷ erzeugen will, z.B.

- gewollte Absicherung der Bürger (z. B. Sozialversicherung und Kfz-Haftpflicht)
- Schaffung von besseren Lebensverhältnissen (z. B. Bildung, Vermögensbildung)
- Gesundheit (z. B. Milch).

Der Begriff kann auch bedeuten, dass das Individuum den Wert des Gutes nicht (sofort bzw. vollständig) selbst erkennt, oder sich dieser erst nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne offenbart. Ein im positiven Sinne paternalistisch agierender Staat fördert deswegen von sich aus den Konsum von meritorischen Gütern, da er dem Individuum gegenüber einen Informationsvorsprung hat und diesen zum allgemeinen Wohl einsetzen möchte.

Bei demeritorischen Gütern dagegen handelt es sich um Güter, bei deren Konsum *negative externe Effekte*⁸ auftreten. Um diese negativen Effekte zu minimieren bzw. zu verhindern, werden die Güter besteuert bzw. verboten (z.B. bei Benzin, Tabak und anderen Suchtmitteln). Mischgüter sind kontinuierlich mittig zwischen privatem Gut (Gültigkeit des Ausschlussprinzips) und spezifisch öffentlichem Gut (Versagen des Ausschlussprinzips) zu sehen (s. Abb. 1.1)

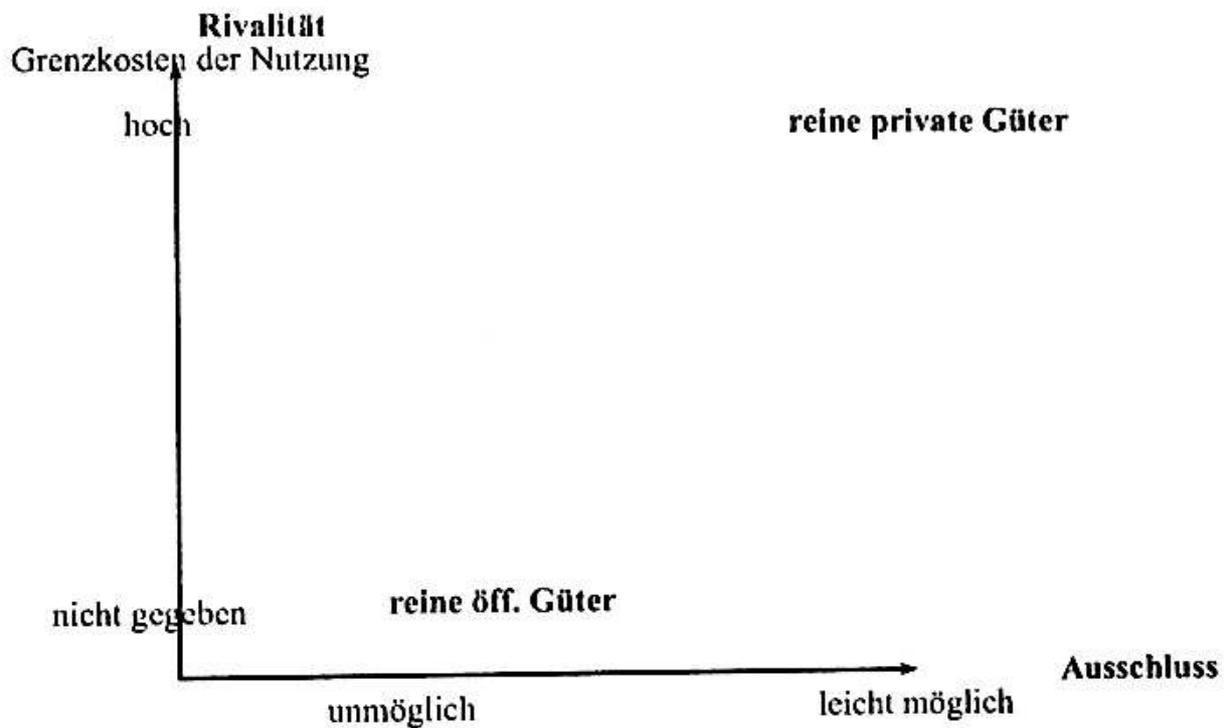


Abb. 1.1: Mischgüter⁹

1.2.3 Kriterien für ein staatliches Engagement

Woll¹⁰ weist im Zusammenhang mit der Beantwortung der grundsätzlichen Frage, in welchen Fällen Bedürfnisse durch ein staatliches Angebot befriedigt werden sollen, auf folgendes hin:

„Die ordnungspolitisch richtig gestellte Ausgangsfrage lautet: Aus welchen Gründen ist es unerlässlich, dass einige Güter vom Staat angeboten werden? Die generelle Antwort ist: Der Staat soll in einer Marktwirtschaft nur Güter anbieten, wenn der Markt versagt. Unter Marktversagen werden drei Fallgruppen unterschieden:

< Korrekturen der Unvollkommenheiten des Marktes¹¹ < völliges Versagen des Marktmechanismus und < Änderungen der Präferenzen von Konsumenten.“

Die Kriterien für ein Angebot an öffentlichen Gütern müssen nach Woll von zwei Bezugspunkten ausgehen:¹²

- die Rolle des Staates
- die Entwicklung fundamentaler Fertigkeiten
 - die Sicherung der individuellen Freiheit nach innen und außen
 - den Schutz vor Verletzung und Vernichtung der physischen Existenz.
- den unabweisbaren allgemeinen Bedarf.

Daraus resultieren Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik, die Woll in drei Thesen zusammenfasst:¹³

- Rückzug der staatlichen Produktion in Fällen, in denen eine private Produktion zumindest ökonomisch gleichwertige Ergebnisse erwarten lässt,
- Aufgeben von überkommenem staatlichen Eigentum oder von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, deren Angebot mit dem privater Anbieter konkurriert,
- Konzentration auf Angebote des Staates, die im Hinblick allgemein vorhandener Bedürfnisse nur dieser erbringen kann.

1.2.4 Zusammenfassung

Ein öffentliches Gut zeichnet sich dadurch aus, dass niemand von seinem Konsum ausgeschlossen werden kann, auch wenn eine Person nichts zu seiner Bereitstellung beigetragen hat. Eigennützige Individuen sind deshalb auch nicht bereit, einen Preis für den Konsum eines öffentlichen Gutes zu entrichten oder anderweitige Kosten für dessen Produktion auf sich zu nehmen. Auf dem Markt kommt gemäß klassischer ökonomischer Sicht kein oder nur ein zu geringes Angebot zustande,

obwohl die Bereitstellung des öffentlichen Gutes vom Standpunkt aller Beteiligten gesehen wünschenswert wäre (Marktversagen). Weil in solchen Situationen individuelle und kollektive Rationalität auseinander fallen, werden sie auch soziale Dilemmasituationen genannt.

Soziale Dilemmata treten in vielen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens auf. Umweltschutz, ein funktionierendes Rechtssystem, Landesverteidigung und politisches Engagement, aber auch gewerkschaftliche Organisation, Teamarbeit in Firmen oder ein funktionierendes Kartell tragen alle zum Gemeinwohl der betroffenen Gruppe oder der gesamten Gesellschaft bei; jedoch kann jede Person von den Vorteilen dieser öffentlichen Güter profitieren, selbst wenn sie nichts oder nur wenig zu deren Erstellung beigetragen hat (Trittbrettfahrerverhalten). Auf der Grundlage individuellen Eigennutzes bietet die ökonomische Theorie zwei Lösungsmechanismen an:

- die Struktur des Problems wird durch Zuordnung privater Eigentumsrechte so verändert, dass rational eigennütziges Verhalten auch zu gesellschaftlich erwünschten Ergebnissen führt (z.B. Umweltzertifikate).
- die Bereitstellung öffentlicher Güter kann dem Staat übertragen werden (z.B. Landesverteidigung).

1.3 Dienstleistungen

1.3.1 Allgemeine Merkmale

Eine einheitliche Definition von Dienstleistungen existiert zwar bis heute nicht¹⁴, aber ein Kriterium, das von allen Autoren als wesentlich für Dienstleistungen gesehen wird, ist der Einsatz eines *externen Produktionsfaktors* bei der Leistungserstellung. Darunter werden Produktionsfaktoren verstanden, die durch den Leistungsnahmer in den Produktionsprozess eingebracht werden und nicht vollständig vom Dienstleistungsproduzenten kontrolliert werden können. Dabei kann es sich z.B. um Informationen handeln (im Falle der Beratung), um Objekte im Besitz des Leistungsnahmers (z.B. Gebäudemanagement) oder um den Leistungsnahmer selbst (z.B. bei einer ärztlichen Untersuchung).

Definition 1.6 *Externer Produktionsfaktor*

Eine Produktion (und damit auch ein Verlauf) findet nur statt, wenn entweder der Nachfrager oder ein ihm gehörendes Objekt am Prozess beteiligt ist.

Aus der Existenz des externen Faktors folgt, dass

- eine direkte Interaktion zwischen Anbieter und Nachfrager stattfinden muss, in der die internen Produktionsfaktoren (des Anbieters) mit den externen (des Nachfragers) kombiniert werden, die in vielen Fällen einen zeitgleichen Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager erforderlich machen,
- eine Standardisierung der Leistung nur im begrenzten Umfang möglich ist, da die externen Faktoren mit dem jeweiligen Nachfrager variieren können.

Fließ¹⁵ fasst die zugewiesenen bzw. feststellbaren Eigenschaften (z.B. Individualität, fehlende Eigentumsübertragung) in zwei Hauptmerkmale zusammen:

- Intangibilität (=Immaterialität)
 - Leistungsergebnis häufig nicht materiell
 - i.d.R. nicht speicher- oder lagerbar (hohe Fixkosten)
 - schwierige Messung der Leistungsqualität
- Integrativität (=Integration des externen Faktors)
 - Kunde ist direkt in den Leistungserstellungsprozess eingebunden
 - hohe Interaktion und Kommunikation nötig
 - Prozess und Ergebnis schwer standardisierbar und nicht genau vorhersagbar

Andere Autoren¹⁶ führen ein weiteres Merkmal hinzu:

- Uno-Actu-Prinzip
 - Erstellung und „Verbrauch“ erfolgen simultan in „Echtzeit“
 - keine Möglichkeit von Tests oder Kontrolle vor dem Kauf
 - i.d.R. keine Wiederholbarkeit bei fehlerhafter Ausführung

Meffert/Bruhn¹⁷ bemerken zu den besonderen Eigenschaften von Dienstleistungen:

„...Erst aus den spezifischen Fähigkeiten und der Bereitschaft des Dienstleistungsanbieters zur Erbringung einer Dienstleistung (Potenzialorientierung) und der Einbringung des externen Faktors durch den Dienstleistungsnachfrager als prozessauslösendes und begleitendes Element (Prozessorientierung) resultiert ein Dienstleistungsergebnis (Ergebnisorientierung).“

1.3.2 Einordnung von Dienstleistungen in die Gütersystematik

Als Gut im ökonomischen Sinn (Wirtschaftsgut) bezeichnet man allgemein alle Mittel oder Leistungen, die direkt oder indirekt der Bedürfnisbefriedigung dienen. Wirtschaftsgüter (knappe Güter) zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Verhältnis zur Unbegrenztheit der menschlichen Bedürfnisse nur in begrenzter Zahl verfügbar sind (z. B. Elektrizität, Rohstoffe). Diese Güter verursachen in der Regel durch ihre Bereitstellung Aufwand, und weil sie Gegenstand des Wirtschaftens sind, heißen sie Wirtschaftsgüter.

Definition 1.7 *Wirtschaftsgut*

Unter Wirtschaftsgütern versteht man unter anderem Sachgüter und Dienstleistungen, die mit dem Erwerb durch den Konsumenten als Komponente in den Wirtschaftsprozess eingegliedert werden.

Nach der Beschaffenheit kann zwischen materiellen und immateriellen Gütern unterschieden werden. Materielle Güter werden auch als Sachgüter bezeichnet. Sie sind körperlich vorhanden (Gebäude, Maschinen, Nahrungsmittel, etc.). Immaterielle Güter sind nicht gegenständlich. Die wichtigste Gruppe innerhalb der immateriellen Güter bilden die Dienstleistungen. Zu ihnen gehören z.B. Leistungen von Versicherungen, Banken, Transportanstalten, Krankenhäuser usw. Eine andere wichtige Gruppe sind die Informationen. Es sind Nachrichten über einen Sachverhalt (z.B. über ein Ereignis, über einen Entscheid, einen Zustand usw.), die für den Empfänger neu und nützlich sind. Eine weitere Gruppe bilden die Rechte, z.B. Patente, das Copyright bei Büchern, bei Musik usw., das Recht an Marken wie . Die Unterscheidung in materielle und immaterielle Güter soll lediglich verdeutlichen, dass zum Güterbegriff nicht nur die Waren (körperliche Güter, materielle Güter), sondern auch die Dienstleistungen und Rechte (unkörperliche, immaterielle Güter) gehören.

1.3.3 Besondere Begriffsbestimmungen

1.3.3.1 Dienstleistung im Sinne des Qualitätsmanagement

Aus der Sicht des Qualitätsmanagements (ISO 9000:2000) kann die Dienstleistung aus dem Produktbegriff heraus definiert werden. Dieser Produktbegriff unterscheidet sich von dem im Marketing oder in der Gütertheorie üblichen parallelen Begriff. Der Produktbegriff kann in drei Ebenen unterteilt werden:

1. Das Kernprodukt umfasst die eigentliche materielle oder nicht materielle Eigenschaft. Es umfasst den Nutzen, der bei bestimmungsgemäßer Verwendung geboten werden soll: das Auto fährt. Das Qualitätsmanagement spricht hier auch vom Basisnutzen.
2. Das formale Produkt erfasst Zusatzleistungen, die nicht vom Kernnutzen zu trennen sind, diesen aber erweitern, etwa Aufwertung durch Marke, gute Verpackung oder Qualität: das Auto fährt lange und zuverlässig. Dies kann im Sinne des Kano-Modells auch als die Leistungsanforderung bezeichnet werden.
3. Das erweiterte Produkt erfasst Zusatzleistungen oder Zusatzprodukte, die im Zusammenhang mit dem Produkt angeboten werden, von diesem aber zu trennen wären, etwa Versicherung, Gewährleistung oder auch die kostenlose Lieferung. Das Auto wird bei Unfall ersetzt, fährt also (vertreten durch ein neues Exemplar) auch noch nach seiner Zerstörung.

1.3.3.2 Begriff der Dienstleistung im Sinne des EGV

Dienstleistungen im Sinne des Rechts der Europäischen Union¹⁸ sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen. Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

a) gewerbliche Tätigkeiten, b) kaufmännische Tätigkeiten, c) handwerkliche Tätigkeiten, d) freiberufliche Tätigkeiten.

Definition 1.8 *Dienstleistungen im Sinne des EGV*

sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

1.4 Besonderheiten für den öffentlichen Sektor

1.4.1 Öffentliche Dienstleistungen

Unter öffentlichen Dienstleistungen sind solche Leistungen zu verstehen, die im öffentlichen Interesse oder Auftrag mit einem erkennbaren Gemeinwohlbezug für die Gemeinschaft erbracht werden. Damit verbinden sich Merkmale wie allgemeine Zugänglichkeit und Verlässlichkeit sowie die Befriedigung bestimmter menschlicher Grundbedürfnisse im Bereich der Infrastruktur, des Wohnens, der Bildung, der sozialen und gesundheitlichen Sicherung usw. Im deutschen Sprachgebrauch hat sich seit Jahrzehnten für solche Gemeinwohlleistungen auch der Terminus Daseinsvorsorge eingebürgert.

Mittlerweile ist der Begriff Daseinsvorsorge allerdings etwas veraltet. Er strahlt eine staats-paternalistische Patina aus und impliziert die Leistungserbringung durch den Staat. Obwohl man Daseinsvorsorge als weitgehend identisch mit öffentlichen Dienstleistungen ansehen kann, ist der neue Terminus doch vorzuziehen. Beim Begriff öffentliche Dienstleistungen geht es nicht primär um das (staatliche oder private) Eigentum am Leistungserbringer, sondern in erster Linie um den öffentlichen bzw. Gemeinwohl-Charakter der Dienstleistungen. Und darauf kommt es heute vor allem an.

1.4.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

1.4.2.1 Begriffliche Annäherung

In der EU hat sich eine ähnliche Sprachregelung herausgebildet. Zurückgehend auf das französische Verständnis vom *service public*¹⁹ wird von Dienst im Allgemeininteresse gesprochen (vgl. EU-Kommission 2004; s. ferner Art. 86 Abs. 2 EGV). Dazu gehören einerseits die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Letztere werden auf Märkten ausgetauscht, erstere nicht. Die verschiedenen Vorgaben der EU (freier Marktzugang, Wettbewerbsprinzip usw) gelten lediglich für DAWI.

„Der traditionellen französischen Typologie zufolge umfassen öffentliche Dienstleistungen sowohl industrielle und kommerzielle öffentliche Dienstleistungen (vergleichbar mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) als auch administrative oder staatliche öffentliche Dienstleistungen (öffentliche Verwaltung). In diesem Rahmen kann der Begriff „öffentliche Dienstleistungen“ mit dem der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach dem Sprachgebrauch der Gemeinschaft gleichgesetzt werden.“²⁰

Die EU lässt den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen. Sie lässt es z.B. offen, ob diese von privaten oder öffentlichen Unternehmen produziert werden. Der Staat muss jedoch dafür sorgen, dass diese Leistungen in angemessenem Umfang und Qualität erbracht werden und er muss sicherstellen, dass die Produzenten diese Leistungen auch tatsächlich in der vereinbarten Weise erbringen (vgl. Art. 16 EGV). Hier klingt der Gewährleistungsgedanke bereits an. Eine einheitliche Definition des Begriffs DAI ist in den EU-Vorschriften nicht enthalten. Was damit explizit gemeint sein soll, wird in einem besonderen Dokument beschrieben:²¹

Definition 1.9 *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*

Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

Um die derzeitige Regelung der EU zu veranschaulichen, lassen sich drei Kategorien von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden:

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur mit eindeutig europaweiter Bedeutung wie Post-, Telekommunikations- und Verkehrsdienste sowie die Strom- und Gasversorgung; unterliegen daher besonderen EU-Regelungen. Diese Dienstleistungen unterliegen ferner den Binnenmarkts- und Wettbewerbsregeln des EGV (s. Abschn. 1.4.3.3)
- nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen: Polizei, Justiz oder die gesetzliche Sozialversicherung; unterliegen weder besonderen EU-Vorschriften noch finden auf sie die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EGV Anwendung
- soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherung, sonstige unmittelbar zugunsten des Einzelnen erbrachte Dienstleistungen, die eine Präventivfunktion haben und den Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt stärken und Gesundheitsdienstleistungen (vgl. Abschn. 1.4.4)

Oft haben die Dienstleistungen ihre ganz besonderen Merkmale, die von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat, ja selbst von Gemeinde zu Gemeinde variieren können. Bei der Abgrenzung wirtschaftlicher von nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen muss auf den jeweiligen Einzelfall abgestellt werden.

1.4.2.2 Historische Entwicklung des Begriffs

Die Entwicklung der unterschiedlichen Begriffe ausgehend von den Wettbewerbsregelungen für die Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt beschreibt das CEP:²²

"Der Begriff Daseinsvorsorge umschreibt die staatliche Aufgabe, der Öffentlichkeit ein Angebot an denjenigen Gütern oder Dienstleistungen zu gewährleisten, die als unentbehrlich angesehen werden. Manche dieser Dienstleistungen werden auf dem freien Markt nicht oder nur zu einem zu hohen Preis (aus politischer Perspektive) angeboten. In diesen Fällen subventioniert der Staat die Produktion oder übernimmt sie ganz. Typische Beispiele sind die Bereitstellung von niedrigpreisigem öffentlichen Nahverkehr, von Post- und Bankdienstleistungen im ländlichen Raum, kostenlose Bildungseinrichtungen, Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Bereitstellung von Wohnraum etc.

In der Europäischen Union hat sich eine Diskussion darüber entwickelt, in wie weit dieses staatliche Handeln mit einer freien Marktwirtschaft und mit den bestehenden Wettbewerbs- und Beihilferegeln der Europäischen Union vereinbar ist. Daraufhin wurde im EG-Vertrag der nicht näher definierte Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ eingeführt (Art. 16 sowie Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag). Es besteht Einigkeit darüber, dass hiermit wirtschaftliche Tätigkeiten

gemeint sind, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft auch als besondere Gemeinwohlverpflichtungen angesehen werden und für die das Kriterium gilt, dass sie auch im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Im Vertrag wurde der Konflikt zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsrecht dahingehend geklärt, dass die Wettbewerbsregeln zwar auch hier Anwendung finden, diese die Erfüllung der Daseinsaufgabe rechtlich oder tatsächlich aber nicht verhindern sollen. Zusätzlich ist oft die Rede von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Diese sind weiter gefasst als die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Erstere schließen nämlich auch die Leistungen mit ein, die nicht marktbezogen sind, d.h. Leistungen, für die sonst kein Markt bestünde."

1.4.2.3 Einzelmerkmale

Der Begriff Dienstleistungen von allgemeinem Interesse impliziert bereits Kriterien die zur Abgrenzung von den Dienstleistungen im Sinne des Art. 50 EGV (vgl. Abschn. 1.3.3.2), und zwar:

- allgemeines Interesse
- besondere Übertragung.

Diese Hauptmerkmale gelten gleichermaßen für die

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und allgemeinem nicht-wirtschaftlichen Interesse
- sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (s. Abschn. 1.4.4)

Darüber hinaus wird für die Zuordnung der Dienstleistung weiterhin unterschieden:

1.4.2.4 Allgemeines Interesse

Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung der Bereiche, die als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, gelten sollen. Grundsätzlich muss es sich um eine Tätigkeit handeln, die

- mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden ist und
- im Interesse der Allgemeinheit erbracht wird.

Der Begriff Gemeinwohlverpflichtung ist durch die EK näher erläutert worden: ²³

Definition 1.10 *Gemeinwohlverpflichtung*

Spezifische Verpflichtungen, die Behörden einem Dienstleistungserbringer auferlegen, damit er die Erreichung bestimmter im öffentlichen Interesse liegender Ziele gewährleistet.

Zum Merkmal Allgemeininteresse hat die EK ausgeführt: ²⁴ „Nach Auffassung der Kommission ... (decken) diese Dienstleistungen nämlich grundlegende Bedürfnisse. Die Rolle dieser Dienstleistungen als Kitt der Gesellschaft reicht über rein materielle Besorgnis hinaus. Sie enthält eine symbolische Dimension: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bieten der Gesamtbevölkerung Bezugspunkte und sind ein begründendes Element des Zugehörigkeitsgefühls der Bürger zu ihrer Gesellschaft.“

In der Erläuterung zur Gemeinwohlverpflichtung wird explizit auch der Begriff öffentliches Interesse benutzt, sodass hier davon auszugehen ist, dass der auch in der deutschen Rechtsordnung häufig verwandte Terminus inhaltsgleiche Bedeutung hat. Gemeinwohl und öffentliches Interesse haben somit in der europäischen und nationalen Rechtsordnung (hier: deutsche) die gleiche Bedeutung.

1.4.2.5 Besondere Übertragung

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist erforderlich, dass die jeweilige Stelle durch einen Hoheitsakt (beispielsweise Gesetz, Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtliche Leistungsvereinbarung) mit der Wahrnehmung der DAWI betraut wurde. In diesem Betrauungsakt müssen die besonderen Allgemeinwohlaufgaben und die zu erbringenden Dienstleistungen genau bezeichnet werden. Dies gilt insoweit auch für die DANWI. Auch hier ist eine besondere Übertragung erforderlich. Die von der öffentlichen Verwaltung ²⁵ wahrzunehmenden Aufgaben werden in der Regel durch Gesetze und sonstige Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Satzungen, etc.) festgelegt und zugeordnet (öffentliche Aufgaben). Dies ist

- aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmung erforderlich (Art. 20 Abs. 3 GG; Vorrang des Gesetzes)
- nach dem Rechtsstaatsprinzip geboten (Vorbehalt des Gesetzes).

1.4.3 Abgrenzung zwischen DAWI und DANWI

Die Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die als wirtschaftliche DAWI angesehen werden, den EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften unterliegen sowie den Verpflichtungen bezüglich der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, d.h. es besteht die Verpflichtung, einen fairen Wettbewerb zu bieten,

Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten eine Bewerbung zu ermöglichen und Subventionen des öffentlichen Sektors nicht zur Verzerrung des Marktes einzusetzen.

Die Entscheidung, ob eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse wirtschaftlich ist oder nicht, wird vom Europäischen Gerichtshof letztlich von Fall zu Fall entschieden. Der Gerichtshof betrachtet die Natur der Aktivität, bewertet die Existenz eines Marktes und weitere wirtschaftliche Kriterien. Für die meisten scheint diese Entscheidung aber weniger auf den wesentlichen Qualitäten der Dienstleistung selbst zu beruhen (wirtschaftlich oder sozial per se), sondern eher darauf, ob es einen Markt für diese Art von Dienstleistung gibt (d.h. ob der private Sektor hier einen rentablen Bereich zum Erzielen von Gewinnen sieht) und darauf, ob Regierungen die Beteiligung des privaten Sektors in diesem Bereich der Dienstleistungserbringung vereinfachen wollen.

Zur Besonderheit der Abgrenzung hat Raptis²⁶ folgendes Prüfschema herausgebildet und vorgeschlagen, das insoweit auch für die Ermittlung der Merkmale interessant ist:

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) umfassen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) und solche von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse (DANWI). Die Unterscheidung zwischen DAWI und DANWI ist im Bereich der Daseinsvorsorge von hoher Relevanz: Der EGV und insbesondere dessen Beihilfenverbot ist auf DAWI grundsätzlich anwendbar, Ausnahmen sind nur unter bestimmten Umständen möglich (Art 86 Abs 2 EGV), DANWI hingegen fallen nicht unter den Anwendungsbereich des EGV. Da weder Primär- und Sekundärrecht noch die Literatur Abgrenzungskriterien enthalten, muss auf die Judikatur des EuG und EuGH zurückgegriffen werden. Anhand der analysierten Judikatur wird ein Abgrenzungsschema vorgeschlagen, das auf zwei unterscheidenden Merkmalen basiert: Hoheitlichkeit und Wirtschaftlichkeit. In einem ersten Prüfschritt wird beurteilt, ob die betreffende Tätigkeit mit der unmittelbaren Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden ist. Ist dies der Fall, so liegt eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit vor. In allen anderen Fällen wird in einem zweiten Prüfschritt die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit anhand von drei Subkriterien (Markt, Entgeltlichkeit und Gewinnerzielungsabsicht) in einem beweglichen System analysiert: Das reale bzw potentielle Vorhandensein eines Marktes spricht für die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit. Ebenso deuten ein Entgelt, das über die Selbstkosten bzw den Einstandspreis hinausgeht, sowie eine Gewinnerzielungsabsicht des/der ErbringerIn auf Wirtschaftlichkeit hin. Je nach Vorhandensein bzw Ausprägtheit der Subkriterien lässt sich eine Einschätzung treffen, ob die fragliche Tätigkeit als DAWI oder DANWI zu qualifizieren ist.

Die Abgrenzung erfolgt also anhand der Hauptmerkmale Hoheitsaufgabe und Wirtschaftlichkeit, wobei die Wirtschaftlichkeit anhand dreier Subkriterien geprüft wird.

1.4.3.1 Hoheitliche Tätigkeit

Damit ist gemeint, dass die Tätigkeit mit der unmittelbaren Ausübung hoheitlicher Gewalt²⁷ verbunden ist (=Hoheitsaufgabe). Er ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der nur umschreibend erläutert werden kann.

Nach Art. 45 Abs. 1 EGV sind Tätigkeiten von den Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit ausgenommen, wenn sie mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Zum Begriff öffentliche Gewalt in diesem Sinne führt Raptis²⁸ aus:
Definition 1.11 Öffentliche Gewalt

„Öffentliche Gewalt ist danach die Ausübung von staatlichen Zwangsbefugnissen, das heißt der/die Handelnde ist durch nationale Vorschriften ermächtigt, eine Vollstreckung seiner/ihrer Handlungen selbst anzuordnen oder durchzuführen.“

Auch hier gilt, wie im nationalen (deutschen) Recht, dass die Ausübung nicht zwingend und ausschließlich durch staatliche Stellen erfolgen muss, sondern es besteht die Möglichkeit, derartige Aufgaben auch auf Personen des Privatrechts zu übertragen (Beliehene; vgl. Abschn. 2.3.2.2).

Das BMWI gibt zur begrifflichen Bestimmung folgende Kriterien an:

1. Der Begriff ist gemeinschaftsrechtlich, nicht nach nationalem Recht zu bestimmen. Es genügt nicht, dass der Mitgliedsstaat die betreffende Tätigkeit als „Ausübung öffentlicher Gewalt“ einstuft.
2. Art. 45 EGV ist als Ausnahmebestimmung von der Niederlassungs- sowie der Dienstleistungsfreiheit eng auszulegen. Diese Ausnahme muss sich in ihrer Tragweite auf das beschränken, was zur Wahrung der Interessen, die nach Art. 45 EGV durch die Mitgliedstaaten geschützt werden dürfen, unbedingt erforderlich ist.
3. Von Art. 45 EGV erfasst werden nur diejenigen Tätigkeiten, die als solche eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen.

Zur Einordnung des Begriffs Tätigkeit wird auf die weiteren Erläuterungen im Anhang hingewiesen (vgl. Abschn. A.7). Soweit bei der Prüfung das Merkmal unmittelbare Ausübung hoheitlicher Gewalt bestätigt wird, liegt bereits eine DANWI vor.

1.4.3.2 Wirtschaftlichkeit

Wenn es sich nicht um eine Hoheitsaufgabe handelt, ist als weiteres Hauptmerkmal die Wirtschaftlichkeit anhand von drei Subkriterien zu prüfen:

Der Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ ist in den Art. 16 und 86 Abs. 2 des EGV insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Anwendbarkeit der europäischen Wettbewerbsregeln auf diesen Bereich enthalten. Er wird im Gemeinschaftsrecht selbst nicht ausdrücklich definiert. Die folgenden Hinweise dienen daher lediglich als Anhaltspunkt für die praktische Anwendung.

Definition 1.12 Wirtschaftliche Tätigkeit

Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, bei der Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden.

Nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten fallen von vorn herein nicht in den Anwendungsbereich der EU-DLR (vgl. Erwägungsgründe 17 und 34 der Richtlinie).

Markt

„Der Begriff des „Marktes“ in Sinne des Marktkriteriums meint schlicht das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage. ...Es ist also zu prüfen, ob ein Markt vorliegt, was die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit wahrscheinlich machen würde, bzw ob ein Markt vorliegen könnte und dieser mögliche Markt aber entgegen den Bestimmungen des EGV vom betroffenen Mitgliedsstaat abgeschottet wird.“²⁹

Es ist zuerst zu prüfen, ob ein potentieller Markt vorhanden ist. Dabei ist immer von der Angebotsseite auszugehen.

Insgesamt sind folgende Situationen denkbar:³⁰

- Hypothetische oder abgeschottete Märkte, an denen (noch) keine private Konkurrenz Interesse zeigt,
- Abgeschottete Märkte, auf die bereits potentielle private Konkurrenz drängt,
- Märkte auf denen bereits private Konkurrenz vorhanden ist.

These 1

Je wahrscheinlicher die potentielle Konkurrenz, umso stärker ist das Marktkriterium ausgeprägt; ist bereits reale Konkurrenz vorhanden, so ist dies ein starker Indikator für die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit.

Entgeltlichkeit

Das Entgelt muss eine wirtschaftliche Gegenleistung für die betreffende Leistung darstellen. Es muss nicht notwendig in Geld geleistet werden und auch nicht kostendeckend sein. Es genügt, dass das Entgelt in Beziehung zu den wirtschaftlichen Kosten der Dienstleistung steht oder in anderer Weise nach wirtschaftlichen Kriterien festgelegt ist.³¹

These 2

Als Äquivalent zur erhaltenen Leistung wird eine Gegenleistung erachtet, die zumindest die entstandenen Selbstkosten abdeckt.

„Die Äquivalenz ist dann nicht gegeben, wenn nur ein Teil der Selbstkosten des/der LeistungsempfängerIn abgedeckt und der Rest vom/von der LeistungserbringerIn getragen wird.“³²

Anhaltspunkte zur Bewertung kann die volkswirtschaftliche Preistheorie geben: Danach hat der Preis (Wert eines Gutes) in einer Marktwirtschaft auch eine Bewertungsfunktion und zwar in dreierlei Hinsicht:³³

- Wert in der Nutzung: Der Nachfragepreis gibt an, auf welches Einkommen ein Haushalt zu verzichten bereit ist (value in use)
- Substitution des Gutes: Angebotspreis: Wenn die Produktionskosten nicht mehr gedeckt werden, so lohnt es sich die Produktionsfaktoren in einer anderen Verwendung einzusetzen.
- Tauschwert: Die Opportunitätskosten auf der Nachfrageseite (entgangenes Einkommen oder alternative Konsummöglichkeit) und der Angebotsseite (alternative Produktionsmöglichkeiten) bestimmen den Wert eines Gutes (value in exchange).

Aus den Kosten eines Gutes (Preisuntergrenze) einerseits und der Begehrtheit eines Gutes andererseits (Nachfrage) ergibt sich sein Wert. Im wirtschaftlichen Verkehr wird der Wert eines Gutes in Geld (z.B. EURO) ausgedrückt (Preis). Die Kosten (im betriebswirtschaftlichen Sinn) sind bewerteter Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen für die Beschaffung Erstellung und Abgabe betrieblicher Leistungen einschließlich der Aufrechterhaltung der dafür erforderlichen Kapazitäten (MenschMaschine-Kombination) einer Periode (z.B. 12 Monate). Für den Umsatz³⁴ sind die Kosten aber nicht alles. Wichtig sind noch die Begehrtheit eines Gutes um Gewinne zu erzielen die über die kalkulatorischen Zinsen und den Unternehmerlohn (Bestandteile des Selbstkostenpreises) hinausgehen.

Gewinnerzielungsabsicht

Hier sind zwei Aspekte prüfungsrelevant:³⁵

- subjektiver Aspekt der Absicht
- objektiver Aspekt der tatsächlichen Gewinnerzielung

Der Begriff Gewinn³⁶ soll an dieser Stelle im wirtschaftlichen Sinne ausschließlich definiert werden.

Definition 1.13 Gewinn

Gewinn ist das positive Ergebnis wirtschaftlichen Schaffens, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum, in der Regel ein Kalenderjahr.

Er gilt in der marktwirtschaftlichen Theorie als Haupt-Motivation für einen Menschen, sich als *Unternehmer*³⁷ zu betätigen. Das Gewinnstreben motiviert ihn dazu, Waren oder Dienstleistungen anzubieten, für die er eine Nachfrage sieht. Die Absicht Gewinn zu erzielen und die tatsächliche Gewinnerzielung kann u.U. aus

- Grundlegendokumenten (Rechtsvorschriften, Gesellschaftsverträge, etc.)
- Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen

ermittelt werden.

Es gilt im Rahmen der Prüfung folgendes in Betracht zu ziehen:³⁸

These 3

Ist bei Erbringung der fraglichen Tätigkeit Gewinnerzielung gestattet und/oder werden (auch) tatsächlich Gewinne über einen längeren Zeitraum hinweg erzielt, so ist von Wirtschaftlichkeit auszugehen. Je höher die erzielten Gewinne, umso wahrscheinlicher ist, dass die konkrete Tätigkeit wirtschaftlichen Charakter hat.

Unsicherheiten im Zusammenspiel der Subkriterien

Auch bei dem hier vorgestellten Prüfschema sind *Entscheidungen unter Unsicherheit*³⁹ nicht ausgeschlossen. Es ist nicht eindeutig aussagefähig, wie stark oder weniger ausgeprägt die einzelnen Subkriterien bei der Abwägung zu sein haben: „Je nach der Analyse im Einzelfall ergibt sich aus dem Vorhandensein und der Ausprägung der einzelnen Subkriterien die Wirtschaftlichkeit oder Nichtwirtschaftlichkeit einer Tätigkeit.“⁴⁰

In der Mitteilung vom 20.11.2007 (KOM(2007) 725 endgültig) hat die Kommission zur Einstufung einer Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit ausgeführt:

Damit eine bestimmte Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft wird, auf die die Binnenmarktvorschriften Anwendung finden (freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit), muss sie gegen Entgelt erbracht werden. Das Entgelt muss jedoch nicht unbedingt von den Nutznießern der Tätigkeit entrichtet werden. Der wirtschaftliche Charakter einer Dienstleistung hängt nicht von der Rechtsstellung des Dienstleisters (der beispielsweise eine Einrichtung ohne Erwerbzzweck sein kann) und auch nicht von der Art der Dienstleistung ab sondern vielmehr davon, wie eine ganz bestimmte Tätigkeit ausgeführt, organisiert und finanziert wird. In der Praxis heißt dies, dass abgesehen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Gewalt, auf die gemäß Artikel 45 EGV die Binnenmarktvorschriften keine Anwendung finden, die überwiegende Mehrheit der Dienstleistungen als „wirtschaftliche Tätigkeiten“ im Sinne der Binnenmarktvorschriften des EG-Vertrags (Artikel 43 und 49) zu betrachten sind.

Alle Dienstleistungen sind dem Grunde nach als wirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen - Ausnahme: DANWI Die im Gemeinschaftsrecht verankerten und darüber hinaus durch Konsultationen der Mitgliedstaaten auch europaweit anerkannten Grundsätze für DAI haben weitreichende Auswirkungen:

- wenn für Dienstleistungen Gebühren erhoben werden, ist die Einstufung dieser Dienstleistungen als wirtschaftliche bzw. nicht-wirtschaftliche Tätigkeit zu rufen (z.B. Problem bei staatlichen Bibliotheken: vgl. Abschn. A.4),
- das Merkmal „unmittelbare Ausübung hoheitlicher Gewalt“ ist nach Gemeinschaftsrecht und damit eng auszulegen. Es genügt nicht, dass nationalstaatlich die Ausübung öffentlicher Gewalt für eine bestimmte Dienstleistung festgelegt ist,
- Die Einstufung von Dienstleistungen im Sinne von kommerziell bzw. nicht kommerziell ist im Rahmen des Rechtsschutzes vor dem EuGH überprüfbar.

1.4.3.3 Anerkannte Bereiche für DAWI

DAWI unterscheiden sich von normalen Dienstleistungen insofern, dass Behörden der Auffassung sind, dass sie selbst dort erbracht werden müssen, wo der Markt nicht profitabel genug ist, um solche Dienstleistungen anzubieten. Das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beruht auf der Sorge, sicherzustellen, dass eine qualitativ hochwertige Dienstleistung an jedem Ort und für jedermann zu einem bezahlbaren Preis erbracht wird. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tragen dazu bei, die Ziele der Solidarität und der Gleichbehandlung zu erreichen, die dem europäischen Gesellschaftsmodell zugrunde liegen.⁴¹

In der Rechtsprechung des EuGH und der Tätigkeit der Kommission sind u. a. folgende Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anerkannt worden (für die allerdings bereits weitgehend Ausnahmen von der EU-DLR vorgesehen sind):

- der Postdienst für alle Nutzer zu einheitlichen Gebühren und in gleicher Qualität;
- die Pflicht zur diskriminierungsfreien und umfassenden Stromversorgung;

- die Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit einer Wasserstraße;
- die Gewährleistung einer Grundversorgung mit Sprachtelefonie;
- die Arbeitsvermittlung;
- (Luft-)Verkehrsdienstleistungen, sofern Betriebspflicht und Tarifzwang besteht;
- die Bewirtschaftung bestimmter Abfälle;
- das Angebot eines ausgewogenen Rundfunk- und Fernsehprogramms.

1.4.3.4 Funktionsvorbehalt

Die Ausübung hoheitlicher Aufgaben ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem Dienst- und Treueverhältnis stehen (Art. 33 Abs. 4 GG; Funktionsvorbehalt) In Deutschland sind Träger ursprünglicher hoheitlicher Gewalt der Bund und die Bundesländer. Träger abgeleiteter hoheitlicher Gewalt sind damit alle anderen innerstaatlichen Stellen, denen Hoheitsaufgaben übertragen sind.⁴²

Der sogenannte Funktionsvorbehalt zu Gunsten des Berufsbeamtentums in Artikel 33 Abs. 4 GG sichert die Neutralität und Unparteilichkeit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Durch die Übertragung dieser Aufgaben auf Berufsbeamte als Regelatbestand wird gewährleistet, dass Personen, die nicht Beamte sind, nur in Ausnahmefällen hoheitlich tätig werden dürfen. Artikel 33 Abs. 4 GG schließt nicht aus, dass im Wege der Beleihung Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes die Erfüllung staatlicher Aufgaben übernehmen. Dies ist im Verfassungsrecht und in der Staatspraxis seit langem anerkannt. Gleichwohl führt diese Vorschrift, die seit 1949 in unverändertem Wortlaut gilt, im Einzelfall zu nicht unerheblichen Auslegungsschwierigkeiten.

Neben der Frage, welche staatlichen Aufgaben zugleich hoheitlich im Sinne des Artikels 33 Abs. 4 GG sind, ist vor allem die genaue Bestimmung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses der Verfassungsnorm problematisch. Ob der Begriff der Ausnahme rein quantitativ oder aber in einem wertenden, die jeweilige Hoheitsaufgabe und ihre Grundrechtsrelevanz in den Blick nehmenden Sinn zu verstehen ist, stellt eine in der Staatsrechtslehre höchst streitige und vom Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend entschiedene Frage dar.

1.4.4 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Soziale Dienstleistungen in der EU umfassen insgesamt drei Hauptbereiche:

- *Gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit* in ihren diversen Ausprägungen (beruhend auf Gegenseitigkeit oder einem gewinnorientierten System), die alle grundlegenden Risiken des Lebens abdecken;
- *Gesundheitsdienstleistungen*, das heißt Dienstleistungen, die mit Hilfe von medizinischen Fachkräften erbracht werden inklusive verwandter Bereiche wie Langzeitpflege oder Patiententransport;
- *Personenbezogene Sozialdienstleistungen*: Diese Dienstleistungen bieten eine auf Einzelpersonen abgestimmte Betreuung zur Vorbereitung oder Erleichterung ihrer sozialen Eingliederung. Dieser Begriff ist in einem sehr umfassenden Sinn zu verstehen und beinhaltet auch Kinderbetreuungsstätten, Wohnbeihilfen etc.

Die Trennlinien zwischen diesen drei Bereichen sind jedoch weniger scharf umrissen. Diese Leistungen sind nicht nur gesellschaftlich von enormer Bedeutung, sondern auch für die Verwirklichung grundlegender EU-Ziele: sozialer, wirtschaftlicher und territorialer Zusammenhalt, hohe Beschäftigungsrate, soziale Eingliederung, Wirtschaftswachstum usw. Die deutsche Bundesregierung hat in einer Unterrichtung mitgeteilt, welche Leistungen zu den Personenbezogenen Dienstleistungen zählen und dabei vier Gruppen unterschieden:⁴³

- Maßnahmen, um Menschen dabei zu helfen, entscheidende Momente im Leben und selbst Krisen (Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Drogenabhängigkeit, Auseinanderfallen der Familie) zu bewältigen.
- Maßnahmen, die Menschen in der persönlichen Entwicklung helfen und damit ihre soziale Eingliederung erleichtern (Rehabilitierung, Sprachkurse für Zuwanderer), und insbesondere Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt (Berufsbildung, berufliche Wiedereingliederung). Diese Dienstleistungen ergänzen und unterstützen die Rolle der Familie in der Fürsorge für die jüngsten und die ältesten Mitbürger.
- Maßnahmen, die die Eingliederung von Personen mit langfristigen Bedürfnissen aufgrund einer Behinderung oder eines Gesundheitsproblems gewährleisten sollen.
- Sozialwohnungen, die Wohnraum für benachteiligte Personen oder soziale Gruppen bieten.

Einzelne Dienstleistungen können selbstverständlich einzelne oder alle vier genannten Elemente enthalten. Darüber hinaus wird festgestellt:⁴⁴

Aus der Konsultation der Mitgliedstaaten und der Organisationen der Zivilgesellschaft ergibt sich, dass aufgrund dieser spezifischen Merkmale die Sozialdienste bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von allgemeinem Interesse de facto oft eines oder mehrere der nachstehenden organisatorischen Merkmale aufweisen:

- Funktion nach dem Grundsatz der Solidarität, unter anderem in dem Sinne, dass Risiken ausgeschlossen werden und kein Ausgleich zwischen Beiträgen und Leistungen im Einzelfall stattfindet;
- flexible und personenbezogene Arbeitsweise mit Lösungen für die verschiedensten Bedürfnisse, um die Menschenrechte zu garantieren und die am stärksten gefährdeten Personengruppen zu schützen;

- ohne Erwerbszweck, unter anderem im Hinblick auf besonders schwierige Situationen, oft auch historisch bedingt;
- freiwillige bzw. ehrenamtliche Mitarbeit, als Ausdruck aktiven Bürgersinns;
- starke Verankerung in kulturellen (lokalen) Traditionen. Dies kommt insbesondere in der räumlichen Nähe zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Nutzer zum Ausdruck, wodurch die spezifischen Bedürfnisse des Nutzers besser berücksichtigt werden können;
- ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen ist nicht vergleichbar mit einem „normalen“ Dienstleister-Verbraucher-Verhältnis, da ein zahlender Dritter beteiligt sein muss.

Zunehmend sollen auch jene Leistungen dem europäischen Wirtschaftsrecht unterworfen werden, die bisher - vor allem auf Grund ihres besonderen Charakters - vom (grenzüberschreitenden) Wettbewerb ausgenommen waren. Prinzipiell ließen sich, bei voller Berücksichtigung der Ziele der Sozialpolitik, alle sozialen Leistungen von kommerziellen Unternehmen in einem europaweiten Wettbewerb erbringen, so die Überzeugung der Kommission. Die Kommission sieht den Bereich der sozialen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten gerade einem tiefgreifenden Reformprozess unterzogen. Dieser zielt darauf ab, trotz knapper Mittel besser auf veränderte Bedürfnisse und gesellschaftliche Herausforderungen (wie etwa das Problem der Überalterung der Gesellschaft) zu reagieren. Die Bundesregierung führt zu den Themenbereichen der Modernisierung näher aus: ⁴⁵

Auch wenn die Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert sind, so lassen sich doch bestimmte allgemeine Aspekte dieser Modernisierung feststellen:

- Einführung von „Benchmarking“, Qualitätskontrolle und Nutzerbeteiligung
- Dezentralisierung der Organisation der Dienste auf die lokale und regionale Ebene
- Externalisierung von Aufgaben des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor, wodurch die Behörden zu Regulierungsinstanzen werden, die auf einen „regulierten Wettbewerb“ und eine korrekte Organisation auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene achten
- Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften und Rückgriff auf andere Finanzierungsmöglichkeiten neben den öffentlichen Haushalten.

Dieses stärker wettbewerbsorientierte Umfeld und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des Einzelnen (auch der nicht lösbaren Probleme) schaffen das geeignete Klima für eine „Sozialwirtschaft“, die gekennzeichnet ist durch die prominente Position von Dienstleistern ohne Erwerbszweck, die aber gleichzeitig auch effizient und transparent arbeiten müssen.

1.4.5 Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-DLR vom 12.12.2006 ⁴⁶ gilt nur für Dienstleistungen, die für eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden (Art. 17 Satz 1). Sie gilt nicht für *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* ⁴⁷ und nur eingeschränkt für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Die Definition dieser besonderen Dienstleistungen liegt bei den Mitgliedstaaten, aber nur auf dem ersten Blick. Denn sobald in Dienstleistungserbringer etwaige Beschränkungen gerichtlich geltend gemacht und der EuGH damit befasst wird, wird die Richtigkeit der Definition des Mitgliedstaates durch den EuGH überprüft. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die Frage nach der Entgeltlichkeit immer im Einzelfall zu untersuchen. So spricht die Tatsache, dass eine Tätigkeit durch staatliche Stellen oder gemeinnützige Einrichtungen erbracht wird, nicht von vornherein für eine nicht-wirtschaftliche Dienstleistung. Vielmehr können auch Gebühren oder Beiträge, die über eine eigentliche Kostendeckung hinausgehen, weil damit andere Leistungen finanziert werden, zur Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie führen. Auch die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen kann dies bewirken. Zu den möglichen Problemen siehe beispielhaft die Stellungnahme des KNB zur EU-DLR im Anhang A.4. Einige der vielen (wichtigen) Umsetzungsbereiche sind die Einführung des Systems „Einheitlicher Ansprechpartner“, die Durchführung einer umfassenden Normenprüfung und ggf. Anpassung des dienstleistungsrelevanten Rechts ⁴⁸, die Ermöglichung einer elektronischen Verfahrensabwicklung, die verstärkte europäische Verwaltungszusammenarbeit - European administrative cooperation - (insbesondere im Rahmen des Binnenmarktinformationssystems IMI). Dabei wirken der Bund und die Bundesländer eng zusammen. ⁴⁹

1.4.5.1 Das System einheitlicher Ansprechpartner

Nach der EU-DLR soll die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten künftig deutlich leichter werden. Ein wichtiges Instrument hierfür bilden die so genannten Einheitlichen Ansprechpartner, denen eine wichtige Unterstützungsfunktion zukommen wird. Sie sollen es künftig möglich machen, dass jeder Dienstleistungserbringer über eine Kontaktstelle bzw. -person verfügt, über die alle Verfahren und Formalitäten sowie Informationsanfragen abgewickelt werden können.

In organisatorischer Hinsicht wird in der Richtlinie klargestellt, dass die Zahl der Einheitlichen Ansprechpartner von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat verschieden sein kann. Der Richtlinienentwurf sieht auch vor, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den betroffenen Behörden und Stellen in den nationalen Systemen unberührt bleibt. Die Einheitlichen Ansprechpartner können nicht nur bei Verwaltungsbehörden angesiedelt werden, sondern auch bei Berufs-, Handels- oder Handwerkskammern, Standesorganisationen oder privaten Einrichtungen, denen die Mitgliedstaaten diese

Aufgabe übertragen. In diesem Zusammenhang wurde deshalb das VwVfG um Regelungen zum Verfahren über eine *einheitliche Stelle*⁵⁰ ergänzt.

1.4.5.2 Europäische Verwaltungszusammenarbeit

Die EU-DLR sieht vor, dass Behörden künftig IT-gestützt direkt mit den zuständigen Behörden aller übrigen EU-Mitgliedstaaten kommunizieren können sollen (Art. 28 ff.) z.B., um Angaben ausländischer Dienstleister zu überprüfen oder um deutsche Dienstleister im Ausland zu überwachen. Ein wesentlicher Baustein dazu ist das geplante Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System; IMI), das nach den Vorstellungen der Kommission auch in anderen Bereichen, insbesondere bei der Qualifikationsanerkennungsrichtlinie, Anwendung finden soll. Mit der EU-DLR werden die Mitgliedstaaten konkret dazu verpflichtet, angeforderte Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Wege zur Verfügung zu stellen, dienstleistungsrelevante Register europaweit zu öffnen und nationale Kontaktstellen für Beschwerdefälle zu benennen. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten ein IT-gestütztes europaweites Vorwarnsystem gegen dienstleistungsbedingte Gefahren aufbauen (Art. 32 Abs. 2 und 3) und Maßnahmen ergreifen, um den Austausch und die Fortbildung der mit der europaweiten Amtshilfe betrauten Beamten zu fördern (Art. 34 Abs. 2 und 3).

Zur Umsetzung in das nationale Recht wurden in das VwVfG deshalb Regelungen zur Europäischen

Verwaltungszusammenarbeit⁵¹ speziell zu Grundsätzen der Hilfeleistung (Form und Behandlung der Ersuchen, Kosten der Hilfeleistung, Mitteilungen von Amts wegen, Anwendbarkeit) eingefügt.

1.5 Begriffliche Abgrenzungen

1.5.1 Dienstleistungserbringer

Dienstleistungserbringer ist jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzt, und jede in einem Mitgliedsstaat niedergelassene juristische Person im Sinne des Artikels 48 des Vertrags, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt.

Definition 1.14 *Dienstleistungserbringer*

sind natürliche oder juristische Personen, die Tätigkeiten außerhalb der Beschränkungen eines Arbeitsvertrages und in der Regel gegen Entgelt ausführen.

1.5.2 Zwingende Gründe des Allgemeininteresses

Nach der Rechtsprechung des EuGH können Beschränkungen auch durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, wenn es sich nicht um eine diskriminierende Maßnahme handelt und diese im Hinblick auf den verfolgten Zweck verhältnismäßig ist

Definition 1.15 *Zwingende Gründe des Allgemeininteresses*

Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik (Art. 4 Nr. 8 EU-DLR).

1.5.3 Zuständige Behörde

Die EU-DLR verwendet an verschiedenen Stellen den Begriff der „zuständigen Behörde“, z.B. zur Zuweisung von Entscheidungskompetenzen oder Aufgaben. Dabei wird in der jeweiligen Vorschrift nicht konkretisiert, welche Behörden als zuständig anzusehen sind. Dies geschieht in den allgemeinen Begriffsbestimmungen des Art. 4 Nr. 9 EU-DLR:

Definition 1.16 *Zuständige Behörde*

Zuständige Behörde ist danach jede Stelle oder Behörde, die in einem Mitgliedsstaat Kontroll- oder Regulierungsfunktion für Dienstleistungstätigkeiten innehat, insbesondere Verwaltungsbehörden, einschließlich der als Verwaltungsbehörden fungierenden Gerichte, Berufsverbände und der Berufsvereinigungen oder sonstiger Berufsorganisationen, die im Rahmen ihrer Rechtsautonomie die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit kollektiv regeln.

1.5.4 Öffentliche Verwaltung

Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet. Dies gilt nicht für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung (Art. 39 Abs. 4 EGV). Dies ist der einzige Hinweis im EGV auf die öffentliche Verwaltung. Dabei handelt es sich um einen engen, gemeinschaftsrechtlichen Begriff der öffentlichen Verwaltung, der vom EuGH näher bestimmt wurde (EuGH, Rs. 66/85):

Definition 1.17 *Öffentliche Verwaltung*

diejenigen Stellen..., die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind und die deshalb ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.“

Keine öffentliche Verwaltung in diesem Sinne: ⁵² Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. Energieversorgung, Verkehrswesen) sowie Kultur-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen.

2 Träger öffentlicher Verwaltung

nicht aufgenommen in die ONLINE-Version, da inhaltsgleich mit Abschn. 5 Buch 1 Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses (herunterladbar unter [Kirk Buch 1](#))

ausgelassene Fußnoten: 53 , 54 , 55 , 56 , 57 , des Abschn. 2

3 Der Verwaltungsbetrieb

nicht aufgenommen in die ONLINE-Version, da inhaltsgleich mit Abschn. 3 Buch 1 Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses (herunterladbar unter [Kirk Buch 1](#))

ausgelassene Fußnoten: ⁵⁸, ⁵⁹, ⁶⁰, ⁶¹, ⁶², ⁶³, des Abschn. 3

4 Öffentliches Dienstleistungsmanagement

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland erbringt im Sinne der europäischen Rechtsordnung DANWI (vgl. Abschn. 1.4.3). Deshalb sollen nunmehr die Aktivitäten näher betrachtet werden, die eine Veränderung des Außenverhältnisses (Organisation Kunden), also die Leistungserbringung, zum Gegenstand haben.

4.1 Begriff

Beim DLM unterscheidet Strauß⁶⁴ zwischen institutionellem, funktionalem und intentionalem Dienstleistungsmanagement. Diese drei Dimensionen können wie folgt voneinander abgegrenzt werden:

1. Institutionelles Dienstleistungsmanagement

Das institutionelle DLM betrifft das Management von Organisationen in der Dienstleistungsbranche (z. B. Hotels, Banken, Versicherungen).

2. Funktionales Dienstleistungsmanagement

Das funktionale DLM richtet seinen Fokus auf das Verständnis der Managementanforderungen, die sich branchenübergreifend aus den konstitutiven Merkmalen von Dienstleistungen definieren (z. B. angebotsbegleitende Dienstleistungen).

3. Intentionales Dienstleistungsmanagement

Beim intentionalen DLM werden alle Bemühungen darauf gerichtet, eine organisationsinterne Dienstleistungsorientierung zu schaffen, die eine grundlegende Dienstleistungsbereitschaft zum Ziel hat (z. B. Organisation, Führung, Mitarbeitende).

Definition 4.1 *Dienstleistungsmanagement*

Dienstleistungsmanagement umfasst die Planung, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen zur Erbringung von Dienstleistungen sowie zur Sicherstellung dienstleistungsorientierten Verhaltens.

Für das öffentliche Dienstleistungsmanagement (Management der DAI) wird hier in Anlehnung an Strauß folgende Definition als Arbeitsgrundlage verwendet:

Definition 4.2 *öffentliches Dienstleistungsmanagement*

Öffentliches DLM umfasst die Planung, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen

- zur Erstellung der DAI sowie
- zur Sicherstellung dienstleistungsorientierten Verhaltens.

Dabei ist zwischen institutionellem, funktionalem und intentionalem DLM zu unterscheiden.

1. institutionelles Verständnis: betrifft das Management von Organisationen im öffentlichen Sektor.
2. funktionales Verständnis: betrifft die Managementanforderungen, die sich allgemein aus den konstitutiven Merkmalen von DAI ergeben. Dazu zählen vor allem Intangibilität und Integrativität (s. Rdn. 20). Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um die Kernleistung von Organisationen, um begleitende Dienstleistungen von Sachgüterunternehmen oder organisationsintern erstellte Dienstleistungen handelt.
3. intentionales Verständnis: umfasst alle Bemühungen, organisationsintern Dienstleistungsorientierung zu verwirklichen (Kundenorientierung). Intentionales und funktionales Dienstleistungsmanagement haben ressortübergreifende strategische und operative Implikationen.

4.2 Strategisches Dienstleistungsmanagement

Die wesentliche strategische Aufgabe des intentionalen Dienstleistungsmanagements besteht in der Schaffung, Entwicklung und Aufrechterhaltung einer dienstleistungsorientierten Organisationskultur. Dazu bedarf es der Aufnahme der Dienstleistungsorientierung als zentralen Wert in die Organisationsphilosophie und deren konsequente Umsetzung. Dies erfolgt u.a. durch eine Vorbildfunktion der Führungskräfte, eine flache Organisationsstruktur, Teamstrukturen sowie ein hohes Maß an Delegation.

Im Mittelpunkt des funktionalen Dienstleistungsmanagements steht die Festlegung des Integrativitätsgrades. Hierbei sind Entscheidungen hinsichtlich räumlicher, zeitlicher, funktionaler und sozialer Dimensionen zu fällen.

- Räumliche Integration

Bei der räumlichen Integration ist zu entscheiden, ob der Kunde den Dienstleistungsanbieter oder aber, der Dienstleistungsanbieter den Kunden aufsuchen soll. Eine weitere Möglichkeit der Dienstleistungserstellung stellt der Einsatz von Kommunikationsmedien (z. B. Telefon, Telefax, Internet) dar.

- **Zeitliche Integration**

Beteiligte Kunden müssen bei Dienstleistungen selbst Zeit einsetzen. Eine Dienstleistung stellt somit ein Zeitverwendungsangebot dar. Dabei wird dem Kunden entweder eine attraktive Zeitnutzung ermöglicht (z. B. Theaterbesuch, Kinobesuch) oder aber der Nutzen liegt darin, dem Kunden Zeit zu sparen (z. B. Gebäudereinigung, Express-Reinigung).

- **Leistungsbezogene Integration**

In welchem Ausmaß sich Anbieter und Kunde an der Erstellung der Dienstleistung beteiligen, ist ebenfalls festzulegen. Die Bandbreite kann dabei von der autonomen Leistungserstellung durch den Anbieter bis zur weitgehenden Leistungsübertragung auf den Kunden reichen.

- **Soziale Integration**

Der Anteil der persönlichen Interaktion im Leistungserstellungsprozess steht dabei im Mittelpunkt der Betrachtungen. Dabei reicht die Spannweite von der weitgehenden Automatisierung, verbunden mit einer Reduzierung des Interaktionsgrades, bis zur vollständigen Personalisierung. Vorteil der Automatisierung bzw. Standardisierung ist eine gleich bleibende Qualität. Der Verlust an Individualisierung stellt dabei einen Nachteil dar, der als Folge davon negative Effekte auf die Kundenbindung haben kann.

4.3 Operatives Dienstleistungsmanagement

Die Merkmale einer Dienstleistung und die strategischen Grundentscheidungen haben Folgen für eine Vielzahl von Aktivitäten, die man sieben Managementbereichen zuordnen kann.

4.3.1 Tangibilitätsmanagement

Aus der Intangibilität ergibt sich für Unternehmen das Problem, den nicht greifbaren Kundennutzen zu kommunizieren. Insofern müssen vor allem Markierung und Werbung geeignete tangible Surrogate finden. Dazu gehört zum einen die Wahl von Kontaktelementen als Träger der Markierung (z.B. Ausrüstung, Mitarbeiter). Zum anderen gilt es, in Logo und Werbegestaltung tangible Elemente einzusetzen, die vom Kunden als Symbol des intangiblen Nutzen interpretiert werden (z.B. Fels als Symbol der Sicherheit für eine Versicherung).

4.3.2 Umfeldmanagement

Wird die Dienstleistung beim Anbieter erstellt, kommt der Kunde mit den dort wahrnehmbaren tangiblen Elementen in Kontakt. Dieses physische Umfeld bestimmt nachhaltig den Qualitätseindruck des Kunden. Zudem beeinflusst es das Kundenverhalten (z.B. Verweildauer, Effizienz der Mitwirkung), das Verhalten der Mitarbeiter (z.B. Leistungsniveau) und die Interaktionen zwischen den Kontaktpartnern. Insofern ist es Aufgabe des Umfeldmanagements, das physische Umfeld so zu gestalten, dass die angestrebte Qualitätsposition kommuniziert sowie Kunden und Mitarbeitern eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht wird. Als Gestaltungselemente kommen Umgebungsbedingungen (wie Temperatur), funktionelle Raumelemente (wie Möblierung) und Zeichen (wie Hinweisschilder) in Betracht.

4.3.3 Zeitmanagement

Da Dienstleistungskonsum vom Kunden Zeiteinsatz verlangt, gilt es, seine Zeitausgaben und Zeitstrukturen zu ermitteln und zu optimieren sowie dessen Zeitwahrnehmung zu beeinflussen. Bei der Ermittlung der Zeitausgaben sind nicht nur die Zeiten der Leistungserstellung (Transaktionszeiten) zu berücksichtigen, sondern auch die Transferzeiten für die Überwindung der räumlichen Distanzen, Abwicklungszeiten für die Erledigung vor- und nachgelagerter Aktivitäten (z.B. Check-In) und Wartezeiten. Ein wesentlicher Ansatzpunkt des Zeitmanagements liegt darin, die nicht der Transaktion dienenden Zeiten zu minimieren (z.B. durch Terminvereinbarungssysteme). Zudem sind interne Zeitstrukturierungen auf Nachfragerbedürfnisse abzustimmen (z.B. durch Öffnungszeiten). Sollten sich Wartezeiten nicht grundsätzlich verhindern lassen, ist zudem die negative subjektive Zeitwahrnehmung des Kunden abzuschwächen (z.B. durch Informationen und Unterhaltungsmöglichkeiten).

4.3.4 Personalmanagement

Sofern die Produktion der Dienstleistungen in persönlicher Interaktion zwischen Mitarbeitern und Kunden erfolgt, beeinflusst das Mitarbeiterverhalten entscheidend die Qualitätswahrnehmung. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass Mitarbeiter nicht nur über die erforderliche fachliche Qualifikation, sondern auch über eine dienstleistungsorientierte Einstellung und die Fähigkeit zur erfolgreichen Bewältigung von Kundenkontaktsituationen verfügen. Hierfür steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Erstens sind die klassischen personalpolitischen Instrumente (wie Personal- auswahl oder Entlohnung)

dienstleistungsorientiert einzusetzen. Zweitens bedarf es der Aufwendung von Methoden der internen Kommunikation zur Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten. Drittens erhalten externe Marketinginstrumente eine personalpolitische Dimension, wenn sie sich auch an die Mitarbeiter wenden (z.B. Werbung unter Bezugnahme auf Mitarbeiterqualitäten).

4.3.5 Kundenmanagement

Eine effiziente Leistungserstellung impliziert auch Anforderungen an den beteiligten Kunden. Er hat z.B. Informationen bereitzustellen, Geräte zu bedienen und Rollenerwartungen zu erfüllen. Daher bedarf es eines Kundenmanagements im engen Sinne einer Steuerung des Kundenverhaltens in der Kontaktsituation. Damit ist der Kunde vor, während und nach der Leistungserstellung mit Hinweisen über den üblichen Ablauf des Erstellungsprozesses, seine Rolle darin und das von ihm gewünschte Verhalten zu versorgen. In einem weiten Sinne von Kundenmanagement als Gestaltung von Geschäftsbeziehungen ist zu beachten, dass sich Dienstleistungskonsum meist nicht auf Einzeltransaktionen beschränkt, sondern innerhalb langfristiger Beziehungen erfolgt. Daher gehört es zu den bedeutsamen transaktionsübergreifenden Aufgaben des Dienstleistungsmanagements, stabile Beziehungen aufzubauen, zu entwickeln und zu halten.

4.3.6 Kapazitätsmanagement

Eine unmittelbare Folge aus der Integrativität ist, dass viele Dienstleistungen im Moment des Dienstleistungskonsums erstellt werden, also nicht lagerfähig sind. Damit ergeben sich die Probleme von Leerkosten bei Überdimensionierung bzw. entgangener Gewinne bei Unterdimensionierung der Kapazität. Kapazitätsmanagement zielt darauf ab, diese Probleme durch eine quantitative Abstimmung von Angebot und Nachfrage zu reduzieren. Ansatzpunkte hierfür bieten sowohl die internen Ressourcen (wie flexibler Arbeitseinsatz) als auch die Kunden selbst, deren Nachfrageverhalten gesteuert werden kann (z.B. durch zeitliche Preisdifferenzierung, Yield Management).

4.3.7 Prozessmanagement

Wesentlich für das Prozessmanagement im Dienstleistungsbereich ist, dass die internen Abläufe (Unternehmensprozesse) im Kontaktbereich wegen der Kundenbeteiligung nicht autonom gestaltet werden können. Auch ist relevant, dass der Kunde während seiner Beteiligung selbst einen Prozess (Kundenprozess) durchläuft. Dieser ist zum Ausgangspunkt der internen Prozessorganisation zu nehmen. Er muss daher erfasst, analysiert und optimiert werden. Zu diesem Zweck steht das Planungsinstrument der Kundenpfadanalyse (Blueprinting, Service Mapping) zur Verfügung. Hierbei wird der Kundenprozess in Teilphasen zerlegt und in einem Ablaufdiagramm visualisiert. Damit wird eine Sequenz von Kontaktpunkten aus Kundensicht mit den jeweiligen Interaktionen identifiziert. Eine Sichtbarkeitslinie macht zudem kenntlich, welche Bereiche des Leistungserstellungssystems für den Kunden wahrnehmbar sind. Auf diese Weise besteht die planerische Basis für eine zielgerechte Koordination der Prozesse zwischen Kundenkontakt- und Unterstützungsbereichen.

4.3.8 Qualitätsmanagement

Ein Teil der genannten Handlungsbereiche lässt sich als Bestandteil eines umfassend verstandenen Qualitätsmanagements interpretieren. Darüber hinaus haben Intangibilität und Kundenbeteiligung auch Folgen für den spezifischen Aspekt der Qualitätsmessung. Bestimmte standardisierte Formen der Qualitätskontrolle sind nur begrenzt einsetzbar, weil die in der Interaktion erstellten Leistungen qualitativ variieren. Damit gewinnen subjektive Qualitätsstandards, die auf der Qualitätswahrnehmung des Kunden beruhen, an Bedeutung. Entsprechend sind hier vor allem Methoden zur Messung der wahrgenommenen Qualität einzusetzen, zu denen vor allem Befragungen (Zufriedenheitsmessung, Methode der Kritischen Ereignisse), Beobachtungen (Silent Shopper-Verfahren) und Dokumentenauswertungen (Beschwerdeanalyse) gehören. Zudem ergibt sich als Folge aus dem prozesshaften Qualitätserleben von Dienstleistungskunden die Forderung, auch die kundenorientierte Qualitätsmessung am Kundenprozess auszurichten.

5 Non-Business-Marketing

5.1 Begriff

Marketing ist die

- Planung, Organisation, Implementierung und Kontrolle (Managementaspekt)
- aller Aktivitäten mit der Absicht der Erreichung qualitativer und/oder quantitativer Vorgaben (Entscheidungsaspekt)
- durch Auswahl und Aufbau, Unterhalt und Referenzierung, Ausbau und Intensivierung beziehungsweise Wiederherstellung oder Ausgrenzung von Geschäftsbeziehungen (Pflegeaspekt)
- mit jeweils relevanten Zielgruppen in Absatz, Beschaffung, Produktion, Umfeld und Medien (Anspruchsgruppenaspekt).

Definition 5.1 Marketing

Marketing ist die Planung, Koordination und Kontrolle aller auf die aktuellen und potentiellen Märkte ausgerichteten Unternehmensaktivitäten mit dem Zweck einer dauerhaften Befriedigung der Kundenbedürfnisse einerseits und der Erfüllung der Unternehmensziele andererseits.

Aktuell wird Marketing überwiegend als marktorientiertes Führungskonzept verstanden, das die Ausrichtung des gesamten Unternehmens auf sein Vermarktungsumfeld umfasst, also alle relevanten Anspruchsgruppen integriert.

Non-Business-Marketing⁶⁵ bezeichnet die Planung, Koordination und Kontrolle von marktgerichteten Aktivitäten zum Zwecke der Erreichung gemeinnütziger, ideeller Ziele. Im Gegensatz zum kommerziellen Marketing werden

- Zielsysteme von Organisationen untersucht, die nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind (z.B. Verkehrsbetriebe, Kirchen, gemeinnützige Vereine, Behörden) sowie
- der spezifische Mitteleinsatz ermittelt, der aufgrund dieser konkreten Ziele möglich oder erforderlich ist.

Definition 5.2 Non-Business-Marketing

Non-Business-Marketing bezeichnet die Planung, Koordination und Kontrolle von marktgerichteten Aktivitäten zum Zwecke der Erreichung gemeinnütziger, ideeller Ziele.

Das NBM wird in der Regel von nicht-kommerziellen Organisationen (non-business organizations) betrieben, die sich wie folgt einteilen lassen:

1. Marketing der öffentlichen Unternehmen
2. Marketing der Verwaltungsbetriebe
3. Marketing bei politischen Institutionen
4. Marketing bei öffentlichen Kultur-Institutionen.
5. Marketing bei gesellschaftlichen Institutionen

Letztlich handelt es sich hierbei um die Übertragung des Marketingansatzes, einer Grundlegenden unternehmerischen Denkhaltung auf nicht-erwerbswirtschaftliche Organisationen. Der Begriff des Sozio-Marketing oder des sozialen Marketing wird teils mit NBM. gleichgesetzt, teils als eine Sonderform des NBM. bezeichnet, nämlich als das Marketing von Einzelwirtschaften mit dominanter sozialwirtschaftlicher Funktion. Dieser Übertragung liegt die Auffassung zugrunde, dass auch die Leistungen nicht-kommerzieller Institutionen Gegenstand von Austauschprozessen zwischen Organisationen und Personen sind. Als Non-Business-Marketing bezeichnet man auch das Marketing für soziale Ideen, Normen und Wertvorstellungen.

Das NBM wird also in die Vermarktung von Leistungen (z.B. Theater, Museen, Universitäten), sog. Non-Profit-Marketing, und in die Verbreitung von Ideen (z.B. politische Konzepte, öffentliche Gesundheitsvorsorge), sog. Sozio-Marketing, unterschieden.⁶⁶

Non-Business-Marketing

- Non-Profit Marketing
- Sozio-Marketing

5.2 Motive für ein Marketing im öffentlichen Sektor

Hohn⁶⁷ identifiziert Gründe für ein Marketing im öffentlichen Sektor unter Berücksichtigung des Vorteilsgedankens für den Bürger und die Institution:

- Kunden- bzw. (Bürger-)orientierung

(s. 108) Paradigmenwechsel hin zur Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den „Kundenbedürfnissen“,

- Corporate Identity

Herausbildung einer speziellen Identität und die zielgruppenspezifische Vermittlung derselben (Image) als ein wichtiger Wettbewerbsfaktor.

Definition 5.3 Corporate Identity

Unter Corporate Identity (CI) versteht man die Identität, mit der sich eine Organisation präsentiert und beinhaltet die strategisch geplante und operativ eingesetzte Selbstdarstellung und Verhaltensweise einer Organisation sowohl nach innen und nach außen.

Im übrigen ist Marketing für die öffentliche Verwaltung in der Regel nicht „Produktmarketing“ im Sinne des Marketings für Sachgüter, sondern Dienstleistungsmarketing, also die Ausrichtung der Dienstleistung(en) auf aktuelle und potenzielle Bedürfnisse der Kundschaft oder auf ihren faktischen Bedarf. Insofern, als die öffentliche Verwaltung Dienstleistungen erbringt, die im wesentlichen durch die Nutzen für die Empfänger geprägt werden, hat Dienstleistungsmarketing einen Anwendungsbereich, insbesondere für die Städte, Gemeinden, Landkreise.

Grundsätzlich ist aber die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen, dass Kundennutzen und entsprechend Kundenzufriedenheit oft nicht die wesentliche oder zumindest die allein relevante Rechtfertigung des Handelns ist, sondern die Erbringung eines darüber hinausgehenden oder sich davon unterscheidenden Nutzens für das Gemeinwohl: Wirkung / Outcome, dies ist der eigentliche öffentliche Auftrag.

5.3 Besonderheiten des Absatz und Marketing im öffentlichen Sektor

Für den öffentlichen Sektor gelten in den Funktionsbereichen Absatz und Marketing (Public Marketing) folgende Besonderheiten:

- der Absatz wird nicht durch den Markt angeregt und koordiniert, sondern durch politische und rechtliche Vorgaben bestimmt,
- überwiegend unentgeltliche Leistungsabgabe,
- Gebühren sind, soweit überhaupt gegeben, regelmäßig nur Kostenpreise
- Verwaltungsbetriebe fungieren als regionale Angebotsmonopole, sodass regelmäßig keine Substitutionsmöglichkeiten seitens der Nachfrage/Bürger bestehen. Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen Verwaltungssituationen bestehen nur in seltenen Fällen (teilweise bei Schulen),
- individuelle Leistungsabgabe und Nutzenbewertung der Bürger wird durch den Kollektivcharakter vieler öffentlicher Güter erschwert (z.B. äußere Sicherheit),
- die Kommunikationspolitik verfolgt bei Verwaltungsbetrieben und öffentlichen Betrieben dieselben Ziele wie im Privatsektor: Gestaltung und Beeinflussung des Nachfrageverhaltens. ⁶⁸

Der Absatz stellt die letzte Phase des betrieblichen Leistungsprozesses dar. In Erwerbsbetrieben führt der Absatz zur Vollendung des betrieblichen Wertekreislaufes durch Verwertung der Betriebsleistung, Rücklauf der eingesetzten Geldmittel und damit zur Ermöglichung der Fortsetzung der Produktion.

Diese Voraussetzungen sind jedoch bei den Verwaltungsbetrieben nicht gegeben, da es sich hierbei oftmals um nicht marktfähige kollektive Güter handelt, die Leistungsabgabe nur zum Teil entgeltlich erfolgt bzw. eine gesetzliche Pflicht darstellt. Aufgrund dessen ist der durch den Absatz ermöglichte Rückfluss der eingesetzten Geldmittel und damit die Fortsetzung der Produktion - im Vergleich zu einem privaten Erwerbsunternehmen - nicht möglich. Zunehmend wird jedoch versucht, Marketingpolitik - natürlich in abgeänderter Form - infolge von Wirtschaftlichkeitsdenken in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen.

Um Ansätze praktikabel und akzeptabel zu gestalten, sind vor allem die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Erwerbswirtschaft und der öffentlichen Verwaltung gegenüber zustellen. Gemeinsamkeiten

- Herstellung von Leistungen zur Deckung fremden Bedarfs
- Absatzinteresse (jedoch unterschiedliche Motive: Gewinn kontra Gemeinwohl)
- Die Gestaltung der Leistungen entspricht den Abnehmerwünschen.

Unterschiede:

- Zieldifferenz

Es werden unterschiedliche Ziele angestrebt. Der Erwerbsbetrieb orientiert sich vornehmlich an der Gewinnmaximierung. Dagegen ergibt sich für den Verwaltungsbetrieb die Notwendigkeit zur Nutzenstiftung aus dem obersten Ziel öffentlichen Handelns.

- Orientierungsdifferenz

Die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sind primär marktorientiert. Im Mittelpunkt steht hier der Markt und die auf ihm agierenden Wirtschaftssubjekte. Verwaltungsleistungen sind konträr dazu keine Marktleistungen, sondern von öffentlichen Trägern übernommene Aufgaben, die dem Markt entzogen sind, da sie in erster Linie bürgerorientiert und nicht käuferorientiert sind.

Man kann also das Marketingdenken auf die öffentliche Verwaltung übertragen, wenn statt der Marktorientierung die Orientierung am Bürger tritt (NBM).

Bürgerorientierung - im Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem Bürger - bedeutet

1. das Bemühen um Steigerung der Bürgerfreundlichkeit bzw. der Bürgernähe durch
 - bessere Abstimmung zwischen Bedürfnissen und Verwaltungsleistungen und
 - gezielte Beeinflussung der Bedürfnisse im Hinblick auf Nachfragesteigerung und -senkung.
2. Änderung der Verhältnisse in den Verwaltungsbetrieben selbst. Hier sind die folgende Gründe zu nennen:
 - Kostendeckung / Zuschussminderung ohne Preisanhebung sondern durch Nachfragesteigerung
 - Verbesserung des Finanzaufkommens durch Steigerung der Wirtschaftskraft (z.B. für Kommunen infolge von Gewerbeansiedlungen)
 - Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Produktivität im Verwaltungshandeln.

Das NBM kann auf verschiedenen Ebenen des Verwaltungshandelns angesetzt werden: auf der Untersten (einzelne Verwaltungsleistungen oder Leistungsbereiche, z.B. der Besuch von Museen), in der Mittleren (einzelne Verwaltungsbetriebe, z.B. Polizei) und auf oberster Ebene (Gemeinwesen insgesamt einschließlich aller dazugehörenden öffentlichen Einrichtungen, z.B. Image einer Gemeinde).

5.4 Instrumente des NBM

Die Instrumente des NBM sind ähnlich die des Business-Marketings. Die Oberbegriffe der Entgeltpolitik, Produkt- und Programmpolitik, Distributionspolitik und Kommunikationspolitik sind ähnlich bis gleich, nur der Inhalt variiert.

5.4.1 Entgeltpolitik

Bei der Entgeltpolitik handelt es sich um die bewusste, zielgerechte Gestaltung der Entgelte sowie der Zahlungs- und Lieferungsbedingungen für öffentliche Leistungen. Entgelte werden in Form von Gebühren und Beiträgen erhoben. Die Höhe dieser Entgelte werden nicht vom Marktgeschehen bestimmt sondern von administrativen Gremien festgelegt auf der Grundlage von gesetzlichen Vorgaben und Grundsätzen, sodass die Handlungsspielräume sehr begrenzt sind.

5.4.2 Produkt- und Programmpolitik

Die Produkt- und Programmpolitik ist innerhalb der Marketinginstrumente eines der anspruchvollsten. Auch bei Verwaltungsbetrieben ist diese von großer Bedeutung, da sich in den letzten Jahren die Kritik an den Verwaltungsleistungen mehrt. Da die Verwaltung nur immaterielle Güter (Dienstleistungen) produziert, gibt es hier natürlich nicht die Möglichkeit auf die äußere Form, Verpackung u.a. Einfluss zu nehmen. Produktgestaltung bezogen auf Dienstleistungen bedeutet somit Prozess- bzw. Nutzungsgestaltung. Je nach Dienstleistungsart eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten der Um- und Ausgestaltung der notwendigen Leistungsprozesse und anzubietenden Nutzungsmöglichkeiten. Sie können mit Blick auf die Abnehmerbedürfnisse und Handlungsziele und in Abhängigkeit von der Art des Verwaltungsbetriebes auf unterschiedliche Weise variiert und differenziert werden.

5.4.3 Distributionspolitik

Bezogen auf die öffentliche Verwaltung zielt die Distributionspolitik auf den Begriff der „bürgernahen Verwaltung“ ab. Als grundlegende Kriterien sind Schnelligkeit, Sicherheit und Einfachheit (Verwaltungsvereinfachung) zu nennen. Dazu gehören Überlegungen zur Umorganisation der Verfahrensabläufe (Geschäftsprozessmodellierung), gute Erreichbarkeit für den Bürger, schnelle Abfertigung, günstige Öffnungszeiten, kontinuierliche Aufgabenerfüllung, möglichst einfache Gestaltung der Bedingung für eine Teilnahme usw..

5.4.4 Kommunikationspolitik

Zur Kommunikationspolitik gehören ebenso alle Maßnahmen in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Absatzförderung wie sie beim privaten Unternehmen durchgeführt werden.

5.4.5 Marketing-Mix

Bezugnehmend auf den Marketing-Mix ist festzustellen, dass auch hier auf eine gezielte Abstimmung der Marketingmaßnahmen zu achten ist.

Definition 5.4 Marketing-Mix

Der Begriff „Marketing-Mix“ bezeichnet den Einsatz der vier Marketinginstrumente Produkt-, Preis-, Distributions- und Kommunikationspolitik.

5.5 Kritik am Public Marketing

Die Umsetzung des Marketings in der öffentlichen Verwaltung ist mit einer Reihe von Problemen und Misstrauen behaftet.

5.5.1 Informationelle Selbstbestimmung

So ist der Umstand, dass die Verwaltungsbetriebe mit dem gezielten Einsatz der modernen Instrumente zur Informationsgewinnung eine wesentlich bessere Datenbasis für ihre Entscheidung gewinnen können, im Hinblick auf datenschutzrechtliche Aspekte umstritten. Unbestreitbar können so bessere Entscheidungen im Verwaltungshandeln erreicht und dadurch auch das Vertrauen der Bürger in die Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden. Doch dem gegenüber steht das Misstrauen derer, die die Gefahr eines gläsernen Bürger sehen.⁶⁹

5.5.2 Zielgruppendefinition

Mit dem Einsatz von Marketinginstrumenten wird eine Effizienzsteigerung angestrebt durch bessere Auslastung öffentlicher Leistungen. Dabei soll jedoch nicht nur die Absatz- sondern auch die Beschaffungsseite des Marketing betrachtet werden, d.h. die zur Leistungsbereitschaft erforderlichen Produktionsfaktoren sollen mit Hilfe von Beschaffungs-Marketinginstrumenten kostengünstiger eingekauft werden. Dieses Bestreben ist sicherlich nicht neu, wird jedoch unter anderen Gesichtspunkten und neuen Begriffen behandelt. Neu ist jedoch das Bemühen der öffentlichen Verwaltung um eine Corporate Identity (s. Seite 63)⁷⁰ mit der Folge, einzelne Programme in einen für den Bürger überzeugenden Zusammenhang zu bringen und somit die vielen Einzelaktivitäten zu einer Gesamtstrategie zu bündeln. Das Verwaltungshandeln soll nach transparenten und rationalen Kriterien geplant werden. Die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen kann jedoch eine Vernachlässigung anderer Zielgruppen zur Folge haben. Das wiederum versuchen politisch Verantwortliche und eine dem politischen Primat unterstellte öffentliche Verwaltung bezogen auf Vertrauensabbau und Stimmenverluste bei Wahlen zu vermeiden.

5.5.3 Anpassungsfähigkeit

Hinzu kommt auch eine Unflexibilität der öffentlichen Verwaltung und ihrer Institutionen und die damit verbundene Problematik der Anpassung an die sich ständig ändernden Bedingungen. Dies könnte u.a. an den rechtlichen Rahmenbedingungen liegen, wodurch die Handlungsmöglichkeiten eingeengt werden. In diesem Zusammenhang bleibt zu beachten, dass gerade der öffentlichen Verwaltung im Allgemeininteresse und wegen ihrer eigentlichen Aufgabe mehr Schranken bei der Vermarktung auferlegt werden (s. Abschn. 5.5.5).

Die Verflechtung von Politik und Verwaltung kann sich auch dahingehend hemmend auf die Umsetzung der Marketinginstrumente auswirken, dass gesetzliche Bestimmungen den Markt verändern und damit eine neue Vermarktungsstrategie nicht mehr notwendig ist, z.B. im Rahmen der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen verbunden mit Verpflichtungen für den Bürger.

5.5.4 Motivation

Ein weiteres Problem tritt auf durch das Fehlen von Konkurrenz bei Verwaltungsbetrieben (Anreizproblem).⁷¹ So kann man unterstellen, dass die Institutionen ohne Wettbewerber keinen unmittelbaren Anlass und Anreiz zur Anwendung von Marketingstrategien haben. Unsicher ist auch die Intensität des Engagements der Mitarbeitenden an der Durchsetzung der Marketinginstrumente. Fehlende Konkurrenz kann sich auch dadurch negativ auswirken, weil die durchgeführte Strategie keine Korrektur erfährt, denn ein Erfolgsmessen ist sehr schwierig bzw. nicht durchführbar (Problem bei Erfolgsmessung).

5.5.5 Enger Rechtsrahmen

An Glaubwürdigkeit würde der Staat und seine Institutionen auch verlieren, wenn das durch Propaganda entstehende Bedürfnis nicht in ausreichendem Maße befriedigt wird. Diese Problematik wird durch die in den letzten Jahren zu beobachtende Steigerung der Erwartungen des Bürgers an die öffentliche Verwaltung verschärft.

Auch das Wort Propaganda hat immer einen negativen Unterton, denn die Manipulation der Meinungen - beispielsweise in der Vorwahlphase - in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten überschreitet oft die Grenze der reinen Öffentlichkeitsarbeit. Das BVerfG hat zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in einem Urteil⁷² bestätigt, dass die Gefahr besteht, gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs.1 u. 2 S.2 GG) und gegen das Verfassungsprinzip der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wahlkampf (Art. 21 Abs. 1 S. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) zu verstoßen.

Definition 5.5 Propaganda

Propaganda bezeichnet die schriftliche, mündliche oder anderweitige, neuerdings auch elektronische (Internet) Verbreitung (politischer, religiöser etc.) Überzeugungen, oft in Verbindung mit weiterer persönlicher Überzeugungsarbeit.

Das richtige Maß ist also kaum bzw. schwer zu finden, um die Grenzen für die Steuerungsmöglichkeiten des Staates festzulegen und eine Balance im Machtbereich beizubehalten.

Impressum

ISSN 1869-9685
ISBN 978-3-96619-010-7 (EPUB), DOI 10.2441/9783966190107
ISBN 978-3-96619-011-4 (PDF), DOI 10.2441/9783966190114
ISNI 0000 0004 5907 4303
©2019 Wolfgang Kirk
Cover: Wolfgang Kirk

Druckversion ISBN 978-3-8391-2451-2 (Hinweis: nicht mehr im Buchhandel erhältlich)

Dieser Text ist als Band 6 Teil der Reihe *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb*.

Der Autor haftet insbesondere nicht für den Inhalt der vorgestellten Internet-Seiten. Die Verantwortung für Inhalt und Funktion der Links liegt bei den jeweiligen Betreibern.
Textsatz mit Typora in Markdown und mit Pandoc in das Zielformat konvertiert.
Stand: 01.10.2009, aktualisiert Stand: 01.08.2018: Nicht mehr enthalten sind: Abschn. 2, 3, das Abbildungs-, Tabellen-, Abkürzungs-, Schlagwort- und Namensverzeichnis)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte Bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

A Anhang

A.1 Public Administration

nicht mehr aufgenommen, da inhaltlich überholt.

A.2 Drei-Sektoren Hypothese nach Fourastié

nicht mehr aufgenommen, da aktualisierte Beschreibungen im Internet vorhanden.

A.3 Begriff des öffentlichen Gutes

Social Good, Kollektivgut.

1. Begriff:

- a) I.e.S.: Begriff zur Abgrenzung von Individualgütern bzw. privaten Gütern mithilfe bestimmter Merkmale.
- b) I.w.S. wird die Theorie der ö.G. mit der Theorie der öffentlichen Ausgaben und des Marktversagens identifiziert.

2. Charakteristische Merkmale (Musgrave):

- a) Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips: Die Nutzung des ö.G. kann nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden, da der Nutzungsausschluss z.B. aus technischen Gründen nicht durchsetzbar oder aus gesellschaftlichen Gründen unerwünscht ist.
- b) nicht rivalisierender Konsum (Nichtrivalitätsaxiom): Der den Individuen aus der Nutzung des ö.G. zufließende Nutzen ist unabhängig von der Zahl der Nutzer (kein Überfüllungsproblem).
- c) Zusammenhang der beiden Gründe und externer Effekte: Während die Entscheidung über Art, Umfang und Verteilung privater Güter durch die dezentrale Abstimmung der individuellen Präferenzen über den Marktmechanismus erfolgt, ist die Entscheidung über die Erstellung ö.G. das Ergebnis eines kollektiven Willensbildungsprozesses (Kollektiventscheidung durch den Wahlmechanismus). Die genannten Merkmale verhindern eine effiziente Allokation dieser Güter über den Marktmechanismus (Marktversagen). Im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie wird allerdings versucht, auch die Entscheidungen über ö.G. auf die individuellen Präferenzen zurückzuführen.
- d) Weitere Gründe für das Marktversagen und damit für die Rechtfertigung einer öffentlichen Gütererstellung: lange Reifezeiten von Investitionen und hohes Investitionsrisiko (Forschung und Entwicklung); langfristig sinkende Durchschnittskosten; intergenerative Effekte der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Quelle: GABLER Wirtschaftslexikon; [Öffentliches Gut \(Gabler Wirtschaftslexikon\)](#).

A.4 Stellungnahme des KNB zur EU-Dienstleistungsrichtlinie

A.5 DAI - Begriff und Grundlagen

nicht mehr aufgenommen da inhaltlich überholt

A.6 Europas neues Engagement für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

nicht mehr aufgenommen, da inhaltlich überholt

A.7 Öffentliche Gewalt

Sonderrechte, Hoheitsprivilegien und Zwangsbefugnisse, d. h. spezielle, von den im Verhältnis zwischen Privatpersonen geltenden allgemeinen Rechtsvorschriften abweichende und unmittelbar wirkende Befugnisse, stellen Indizien für öffentliche Gewalt dar. Dies gilt sowohl für Verwaltungsbehörden im organisatorischen Sinne als auch für beliehene Privatrechtssubjekte. Schlicht hoheitliches Handeln fällt hingegen nicht darunter.

Anzuknüpfen ist überdies an die Tätigkeit, nicht an den Beruf als solchen. Ist der Beruf nur teilweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden, gilt die Ausnahme nur für diesen abtrennbaren Teil, nicht für den Beruf als Ganzes. Die zeitweise Ausübung öffentlicher Gewalt genügt. Bei Beliehenen liegt die von Art. 45 EGV geforderte Verbindung mit der Ausübung öffentlicher Gewalt nur hinsichtlich der von der Beleihung erfassten Tätigkeit vor.

Es ist nicht ausreichend, dass die Tätigkeit aufgrund einer Verpflichtung durchgeführt wird, dass sie kraft Gesetzes ausschließlich bestimmten Personen vorbehalten ist oder dass sie vom Mitgliedstaat als öffentlicher Dienst bezeichnet wird. Auch die Übertragung einer (im Gemeinwohlinteresse liegenden) Tätigkeit von der öffentlichen Hand auf (nicht beliehene, s. o.) Private begründet beim Auftragnehmer nicht bereits die Ausübung öffentlicher Gewalt. „Öffentliche Gewalt“ ist nicht mit „öffentlichem Interesse“ oder „öffentlichen Aufgaben“ gleichzusetzen. Behält die öffentliche Gewalt die Kontrolle über die übertragenen Tätigkeiten und verfügt sie über die geeigneten Mittel zur Sicherung der von ihr zu wahren Interessen, scheidet in Bezug auf den Privaten Art. 45 EGV aus. Eine lediglich helfende oder vorbereitende Tätigkeit Privater ohne eigene hoheitliche Entscheidungsbefugnisse genügt ebenfalls nicht, insbesondere nicht ein bloßer Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ohne eigene Zwangsbefugnisse, ebenso wenig eine Tätigkeit rein technischer Natur. Quelle: Info-Angebot des BMWI; URL.: <http://www.dienstleistungsrichtlinie.de> - besucht am 03.08.2009

A.8 Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

nicht mehr übernommen, da inhaltlich überholt

A.9 Verwaltungsträger



Abb. A.1: Verwaltungsträger

Literaturverzeichnis

1. BAJOHR , STEFAN : Grundriss Staatliche Finanzpolitik. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.
2. BUNDESREGIERUNG : Unterrichtung durch die Bundesregierung: Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon - Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union. PDF 2006
3. C LUZEL , LUCIE et al.; M ANGENOT, M ICHEL (Hrsg.): Öffentliche Verwaltungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse:welche Europäisierung? Europe Institute of Public Administration (EIPA) 2005
4. EK: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. PDF 2004
5. EU: Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt. PDF 2006
6. F LIESS , SABINE : Dienstleistungsmanagement. 1. Auflage. Wiesbaden: Gabler 2009.
7. H ALLER , SABINE : Dienstleistungsmanagement: Grundlagen, Konzepte, Instrumente. 1. Auflage. Wiesbaden: Gabler 2001.
8. HOHN , STEFANIE: Public Marketing: Marketingmanagement für den öffentlichen Sektor. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag 2008.
9. K NORR , ANDDREAS : Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung - einige grundsätzliche ordnungspolitische Anmerkungen. 2005
10. KUSS , ALFRED : Marketing-Theorie: Eine Einführung. 1. Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag 2009.
11. MEFFERT , HERIBERT; BRUHN , MANFRED : Dienstleistungsmarketing: Grundlagen, Konzepte, Methoden. 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler 2006.
12. RAPTIS , JULIA L.: Wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – Probleme der Abgrenzung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht, 64 März 2009, Nr. 1, 53–84
13. SIEBERT, HORST : Einführung in die Volkswirtschaftslehre. 12. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer 1996.
14. SPIECKER , INDRA : Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit. MaxPlanck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Juni 2000 – Technischer Bericht.
15. S TIGLITZ , JOSEPH E.: Volkswirtschaftslehre. 2. Auflage. München: Oldenbourg 1999, Internationale Standardlehrbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.
16. STRAUSS , BERND : Dienstleistungsmanagement: Grundlagen. StraußDLM-Grundlagen.pdf 2001 besucht am 19.09.2009.
17. WOLFF , H ANS J.; BACHOF, OTTO; S TOBER , ROLF : Verwaltungsrecht - Band Auflage. München: Beck 1999, Juristische Kurzlehrbücher.
18. WOLL , ARTUR : Wirtschaftspolitik. 2. Auflage. Vahlen 1992, Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Fußnoten

Vermerk: Nr. 53 bis 57 Abschn 2, 58 bis 63 Abschn. 3 sind nicht mehr aufgenommen. Siehe Hinweis in den jeweiligen Abschnitten

-
1. Öffentliche Verwaltung ist der Oberbegriff für die Verwaltungen, die Aufgaben des Staates oder der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen. Definitionen: - Verwalten ist das Erledigen eigener und fremder Angelegenheiten! - Die öffentliche Verwaltung erledigt öffentliche Angelegenheiten, also die des Staates oder die der Kommunen (Gemeinden und Landkreise); babylon Software.com
 2. [Insitut für den öffentlichen Sektor](#)
 3. nicht identisch mit dem Dritten Sektor: Dieser bezeichnet einen gesellschaftlichen Bereich, der durch ein Neben- und Miteinander von Markt, staatlicher Steuerung bzw. Leistung und gemeinschaftlicher bzw. familiärer Arbeit geprägt ist, in dem jedoch keiner dieser Mechanismen eindeutig vorherrscht (Non-Profit-Sektor).
 4. Vgl. KNORR (2005), S. 10.
 5. das heißt: es ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können.
 6. BAJOHR (2007), S. 27.
 7. Gleichgewichtsmenge des Marktes ist zu niedrig im Vergleich zur volkswirtschaftlich optimalen Menge.
 8. Sozial optimale Menge ist niedriger als die Gleichgewichtsmenge des Marktes.
 9. Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an STIGLITZ (1999), S. 178.
 10. Vgl. WOLL (1992), S. 197.
 11. Vgl. Abschn. 1.1.2.
 12. Vgl. WOLL (1992), S. 201.
 13. ebd., S. 202.
 14. Die Definition innerhalb der EU ist wenig aussagekräftig (vgl. Abschn. 1.3.3.2).
 15. Vgl. FLIESS (2009), S. 9.
 16. Vgl. HALLER (2001), S. 6.
 17. Vgl. MEFFERT/BRUHN (2006), S. 30.
 18. Art. 50 EGV.
 19. womit das Konzept gemeint ist, das die Rechte des Bürgers auf bestimmte Dienstleistungen zur Absicherung existentieller Risiken und zur möglichst partizipativen Teilhabe am öffentlichen Leben und am Wirtschaftsleben impliziert. Dienstleistungen stehen allen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung.
 20. Vgl. CLUZEL et al. (2005), S. 5.
 21. KOM(2007) 724 endgültig: Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ - Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement.
 22. Vgl. CEP / EU-Glossar: Stichwort Daseinsvorsorge; [EU - Daseinsvorsorge - ist außer Kraft](#)
 23. EK (2004), S. 27.
 24. Vgl. kom(96) 443, Nr. 4 zitiert in C LUZEL et al. (2005), S. 62 f.
 25. n Deutschland: die Verwaltung des Staates (Bund, Länder), der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; zur Verwaltungsorganisation in Deutschland vgl. Abschn. 2.
 26. RAPTIS (2009), S. 53 f.
 27. Hoheitsgewalt: die Befugnis des Staates und sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften, einseitig rechtlich verbindliche Anordnungen zu erlassen.
 28. Vgl. RAPTIS (2009), S. 64 f. mit zusätzlichen Verweisen.
 29. Vgl. RAPTIS (2009), S. 70.
 30. Vgl. ebd., S. 74.
 31. Vgl. ebd., S. 75.

32. Vgl. ebd., S. 79. [↵](#)
33. Vgl. SIEBERT (1996), S. 108. [↵](#)
34. Summe der mit den Verkaufspreisen bewerteten Absatzmengen oder Dienstleistungen eines Unternehmens während einer Abrechnungsperiode. [↵](#)
35. Vgl. RAPTIS (2009), S. 82. [↵](#)
36. Gewinn ist grundsätzlich die Differenz zwischen Verkaufserlösen und Kosten. Die genaue Ermittlung erfolgt in der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV bzw. Erfolgsrechnung) des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens. [↵](#)
37. § 14 Abs. 1 BGB: Unternehmer ist eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft, die bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit handelt. [↵](#)
38. Vgl. RAPTIS (2009), S. 83. [↵](#)
39. Vgl. hierzu weiterführend SPIECKER (2000). [↵](#)
40. Vgl. RAPTIS (2009), S. 83. [↵](#)
41. Vgl. Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa; [EUT-Lex](#) [↵](#)
42. WOLFF /BACHOF /STOBER (1999), § 4, RNr 21-23. [↵](#)
43. BUNDESREGIERUNG (2006), S. 3. [↵](#)
44. ebd., S. 4. [↵](#)
45. ebd., S. 4 f. [↵](#)
46. EU (2006); ABI L 376 vom 27.12.2006, S. 36. [↵](#)
47. Art. 17 Satz 2: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fallen nicht unter die Begriffsbestimmung des Artikels 50 des Vertrags und somit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. [↵](#)
48. z.B. Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2840). [↵](#)
49. Vgl. Info-/Serviceportal des BMWI zur EU-DLR; [↵](#)
50. 4. Gesetz zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften vom 11.12.2008 (4. VwVfÄndG); BGBl. I S. 2418. [↵](#)
51. Artikel 4a Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften vom 17.07.2009 (BGBl. I S. 2091). [↵](#)
52. Trotz Art. 39 Abs. 4 EGV: im öffentlichen Dienst Beschäftigte müssen nach Art. 7 VO 1612/68 gleiche Entlohnung und Arbeitsbedingungen erhalten (EuGH, Rs. 152/73). [↵](#)
53. [↵](#)
54. [↵](#)
55. [↵](#)
56. [↵](#)
57. [↵](#)
58. [↵](#)
59. [↵](#)
60. [↵](#)
61. [↵](#)
62. [↵](#)
63. [↵](#)
64. STRAUSS (2001), S. 1. [↵](#)
65. Eine Vielzahl erwerbswirtschaftlich orientierter Unternehmen ist im Rahmen ihrer Marketing-Maßnahmen im Non-Business Marketing aktiv (z.B. Sponsoring, Spendentätigkeit). Das Ziel dieser nicht profitablen Aktivitäten besteht in der Hoffnung auf indirekte Rückwirkungen zur Stärkung der eigenen erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten. Neben dem NonBusiness Marketing zählt ebenso das Social Marketing (auch Sozio-Marketing) zur Anwendung des Marketing im nichtkommerziellen Bereich. [↵](#)
66. KUSS (2009), S. 215. [↵](#)
67. HOHN (2008), S. 3, 4. [↵](#)
68. z.B. Verkaufsförderung der Deutschen Bahn AG, Werbung und PR im Sinne eines Regional- oder Stadtmarketing in Kommunen. [↵](#)
69. Sie befürchten einen vollständigen Verlust der Privatsphäre sowie des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung und eine daraus resultierende Anpassung der Menschen an das vom Staat als normgerecht vorgegebene Verhalten (Opportunismus). [↵](#)
70. spezifische, einheitliche Selbstdarstellung nach innen und außen. [↵](#)
71. wenn man bedenkt, dass sich das Marketing aufgrund höherer Konkurrenz entwickelt hatte. [↵](#)
72. Urteil vom 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125. [↵](#)