



## **Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses**

## Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses

## **Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses**

- 1 Vorbemerkung
- 2 Auf dem Weg zum schlanken Staat
  - 2.1 Die öffentliche Diskussion
  - 2.2 Ausgangslage
    - 2.2.1 Verwaltungspolitische Ausrichtung
    - 2.2.2 Thesen für eine Verwaltungsmodernisierung
  - 2.3 Begriff der öffentlichen Verwaltung
    - 2.3.1 Der Verwaltungsbegriff in der Rechtswissenschaft
    - 2.3.2 Der Verwaltungsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften
- 3 Der Verwaltungsbetrieb
  - 3.1 Einordnung und Merkmale
    - 3.1.1 Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter
      - 3.1.1.1 Kombination von Produktionsfaktoren
      - 3.1.1.2 Prinzip der Wirtschaftlichkeit
    - 3.1.2 Prinzip des finanziellen Gleichgewichts
- 4 Beachtung des Wirtschaftssystems
- 5 Träger der öffentlichen Verwaltung
  - 5.1 Die zuständigen Organe
  - 5.2 Begriff der juristischen Person
  - 5.3 Verwaltungsträger
    - 5.3.1 Juristische Person des öffentlichen Rechts
      - 5.3.1.1 Die öffentlich-rechtliche Körperschaft
      - 5.3.1.2 Anstalten des öffentlichen Rechts
      - 5.3.1.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts
    - 5.3.2 Rechtsträger des Privatrechts
- 6 Öffentliche Aufgaben
  - 6.1 Begriffsbestimmung
  - 6.2 Orientierung am öffentlichen Interesse
  - 6.3 Privatisierung
- 7 Wesentliche Aspekte und Probleme bei Veränderungen
  - 7.1 Allgemeines
  - 7.2 Reorganisation
  - 7.3 Technische Innovation
  - 7.4 Aufgabenerfüllung
  - 7.5 Schwerpunktbildung
  - 7.6 Aufgabenkritik
  - 7.7 Kontinuität
- 8 Eckpunkte einer Strukturreform
  - 8.1 Allgemeines
  - 8.2 Handlungsfelder
  - 8.3 Informationsmanagement
  - 8.4 Projektmanagement
  - 8.5 Outsourcing
  - 8.6 Sonstige Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung
- 9 Modernisierung als Veränderungsmodell
  - 9.1 Phasenstruktur des Problemlösungsprozesses
  - 9.2 Sinn und Zweck des Phasenmodells
  - 9.3 Allgemeine Vorgehensweise zur Problemlösung/Phasenkonzept
    - Phase 1 : Problem definieren
  - 9.4 Techniken
    - 9.4.1 Kostenvergleichsrechnung (KVR)
    - 9.4.2 Erweiterte Kostenvergleichsrechnung
    - 9.4.3 Nutzwertanalyse
  - 9.5 Controlling
  - 9.6 Zielunterschiede privater - öffentlicher Sektor
- 10 Schlussbemerkungen
  - 10.1 Herausforderung annehmen
  - 10.2 Veränderungsansätze
  - 10.3 Folgenabschätzung
  - 10.4 Wissenstransfer und Synergien

### Impressum

### Anhang

- A 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung
- A 2 Verwaltungsträger
- A 3 Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen

### Literaturverzeichnis

### Fußnoten

# 1 Vorbemerkung

Seit Erscheinen des Artikels <sup>1</sup> sind einige Jahre vergangen. Zwischenzeitlich sind umfangreiche Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen worden. Die öffentliche Verwaltung steht weiterhin im Zentrum der öffentlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion. Die Veränderung ist nicht abgeschlossen, sondern wird als Veränderungsprozess fortgeführt. Ausgehend von dem jeweiligen Stand der Informationstechnik bleibt abzuwarten, wann das sog. papierlose Büro in der Realität flächendeckend vorhanden ist. In Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung ist es bereits heute Realität. Überwiegend jedoch wird auch nach einer Veränderung von einem papierarmen Büro gesprochen, denn ganz wird man nicht auf Papierausdrucke verzichten bzw. verzichten können. Einige Abschnitte wurden aufgrund der fortschreitenden Entwicklung überarbeitet. Die Darstellung der allgemeinen Grundsätze, der Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses in den Abschn. 7 und 8 bleibt jedoch weiterhin aktuell, so dass an diesem Textteil keine wesentlichen Veränderungen vorgenommen werden mussten. Anders als in den beiden vorigen Auflagen ist die Darstellung der Entwicklung in der Wehrverwaltung des Bundes nicht mehr enthalten. Der Abschnitt 9 Veränderungsmodell wurde in wesentlichen Teilen überarbeitet und neugefasst. Außerdem wurden der Textsatz umgestellt und Rechtschreibfehler entfernt.

Der erste Band ist Teil in einer Reihe mit dem Titel *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb*. In dieser Reihe sollen in loser Folge weitere Veränderungsprozesse in Bereichen der öffentlichen Verwaltung dargestellt werden. Auch in diesen Folgebänden sollen anstelle einer Sachstandsbeschreibung die tragenden Leitgedanken der Reformbemühungen und ihre Auswirkungen auf die Organisation und die Mitarbeitenden dargestellt werden. Dabei wird die veröffentlichte Literatur (Lehrbücher, Zeitschriftenaufsätze, etc.) ausgewertet. Die Darstellungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen der interessierten Öffentlichkeit, insbesondere den Angehörigen im öffentlichen Dienst, als Grundinformation in den behandelten Themenbereichen dienen. Auf Bewertungen der Reformbemühungen wird bewusst verzichtet.

## 2 Auf dem Weg zum schlanken Staat

### 2.1 Die öffentliche Diskussion

In vielen Publikationen wird wiederholt das Schlagwort „schlanker Staat“ als Synonym für einen meist breit angelegten Reformansatz der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland benutzt. Gemeint ist dabei überwiegend die Beschreibung einer allumfassend notwendigen Veränderung des öffentlichen Sektors im Sinne von Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit durch beispielsweise

- Reduzierung der Verwaltungsleistungen auf die sog. Kernaufgaben,
- Optimierung der Organisation und des Personalmanagements,
- Einführung von Neuen Steuerungselementen,
- Einführung und Ausbau der Nutzung von Informationstechnik,
- sozialverträglicher Personalabbau,

um nur einige Stichworte zu nennen.

So erschien z.B. in einer überregionalen Tageszeitung <sup>2</sup> ein Artikel mit der Überschrift „Auf dem Weg zum schlanken Staat: Bundesverwaltung erprobt Modell des papierlosen Büros“. Dort heißt es:

„...Das Ergebnis werde ein neues „Gesamtbild der Verwaltung“ sein: „Konzentriert auf Ihre Kernaufgaben mit neu gestalteten Organisationswegen und veränderten Strukturen.

Im papierlosen Büro werden die traditionellen Akten durch CD-ROM-Technik abgelöst. Mit Scannern werden eingehende Briefe erfasst und einer so genannten elektronischen Akte zugeordnet.“

Gibt es ein neues Gesamtbild der Verwaltung? In welcher Form erfolgt die Zielerreichung? Welche Auswirkungen sind zu beobachten? Schlechthin: Wie sehen die Chancen und Risiken der Reformbemühungen aus?

Mit diesem Buch wird keine Sachstandsbeschreibung der vorgenommenen Reformprojekte im Bund, in den Bundesländern und den Kommunen vorgenommen sondern vielmehr eine Beschreibung und der Analyseversuch der die Reform tragenden Grundsätze.

### 2.2 Ausgangslage

#### 2.2.1 Verwaltungspolitische Ausrichtung

Ziel sämtlicher Reformbemühungen ist die Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit, denn die zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren <sup>3</sup> (Kapital, Arbeit, Boden, Rohstoffe, technisches Wissen, soziales System) sind knapp geworden. Es liegt also nahe, das Wirtschaften, also das Disponieren über knappe Güter, zu verbessern bzw. zu optimieren. Hieran wird deutlich, das in der Diskussion über eine Verwaltungsmodernisierung Begriffe aus den Wirtschaftswissenschaften benutzt werden. Die Wirtschaftswissenschaften als Teil der Geistes- und Sozialwissenschaften betrachten als spezifisches Untersuchungs- und Erkenntnisobjekt das wirtschaftliche Handeln des Menschen.

Dabei unterscheidet man zwei Teildisziplinen:

- die Volkswirtschaftslehre (Nationalökonomie), die hauptsächlich gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge untersucht,
- die Betriebswirtschaftslehre, die Strukturen und Prozessabläufe einzelner Wirtschaftseinheiten (Haushalt, Betrieb) untersucht.

Schon seit den Fünfzigerjahren gibt es Versuche, für die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Unternehmen eine spezielle Betriebswirtschaftslehre zu etablieren. An der Universität Mannheim beispielsweise ist seit 1958 ein Lehrstuhl Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Unternehmen eingerichtet. <sup>4</sup>

Die wissenschaftliche Betrachtungsweise im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Untersuchung der Strukturen und Prozessabläufe in der öffentlichen Verwaltung bzw. den öffentlichen Unternehmen hat jedoch vornehmlich nur in der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Themengebiet stattgefunden.

#### 2.2.2 Thesen für eine Verwaltungsmodernisierung

In der sog. strategischen Entscheidungsebene der öffentlichen Verwaltung, d.h. bei denjenigen Stellen, Organisationseinheiten und Mitarbeitenden <sup>5</sup>, die also konkrete Maßnahmen bezüglich einer strukturellen Veränderung treffen und sie unmittelbar wirksam werden lassen, sind nur ansatzweise Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Forschung und aus der Privatwirtschaft in diese Aufgabe eingeflossen (Personalbemessungsmethoden, Beurteilungswesen, Managementtechniken, Arbeits- und Zeitwirtschaft, Lagerwirtschaft).

### *Ursachendiagnose*

Hierfür gibt es sicherlich mehrere Ursachen:

#### 1. fehlender Sachverstand

In der öffentlichen Verwaltung sind Entscheidungsträger im Top-Management fast ausnahmslos juristisch vorgebildet, d.h. die überwiegende Mehrzahl der Beamten im höheren Dienst und vergleichbare Angestellte - also der Personenkreis, um den es hier geht - sind Akademiker, die Rechtswissenschaften studiert haben. Die notwendigen theoretischen Grundkenntnisse (Wirtschafts, Organisationswissenschaften, Managementtechniken, Soziologie, Psychologie) sind bei diesem Personenkreis überwiegend nicht oder nur eingeschränkt vorhanden. Nur in den so genannten Fachbereichen gibt es Spezialisten wie Psychologen, Techniker, Ärzte etc. Folge ist eine überwiegend nach rechtlichen oder fachspezifischen Gesichtspunkten ausgerichtete Verwaltungsleistung, bei der ökonomische Fragestellungen oftmals nicht ausreichend berücksichtigt werden

#### 2. mangelnde Motivation

Im Bereich des sog. mittleren Management (Beamte des gehobenen Dienstes und vergleichbare Angestellte mit Führungsaufgaben) wird zwar bereits in der Ausbildung im Fachhochschulstudium (Diplom-Verwaltungswirt, -finanzwirt, etc.) bzw. zum Verwaltungsfachangestellten das Basiswissen in den Wirtschaftswissenschaften vermittelt, jedoch ist auf Grund stark reglementierter Vorgehensweisen wirtschaftliches Denken allgemein nicht weit verbreitet.

#### 3. fehlende Umsetzung von Reformvorschlägen

Externer Sachverstand wird nur rudimentär in Anspruch genommen. Kommissionsberichte werden dann berücksichtigt, wenn die Ergebnisse - unter anderem auch aus politischen Gründen - opportun sind. Beispielsweise wurden die Berichtsergebnisse der auf Ersuchen des Deutschen Bundestages am 11.09.1970 durch die Bundesregierung (hier: Bundesminister des Innern) berufenen Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts<sup>1</sup> überwiegend ad acta gelegt.

#### 4. ausgeprägtes Prestigedenken

In vielen Bereichen werden eigenständige Lösungsversuche unternommen, um damit kurzfristig Ergebnisse zu erzielen.

#### 5. Doppelentwicklungen (insbesondere im IT-Bereich)

Man übersieht in anderen Bereichen gleiche oder zumindest ähnliche Lösungsversuche

#### 6. überzogenes Autarkiedenken

Im TOP-Management herrscht noch immer die Meinung vor, dass aus dem vorhandenen Mitarbeitendenkontingent das Personal gewonnen werden kann, das die Herausforderungen ohne größere Probleme meistern wird. Dies ist lt. herrschender Auffassung auch kostengünstiger. Man übersieht jedoch dabei, dass die öffentliche Verwaltung dadurch zunehmend mit Aufgaben belastet wird, die nicht zu ihren eigentlichen Kernaufgaben gehören.

#### 7. fehlende oder mangelhafte Austestung von Modellen

Die so genannten eigenständigen Lösungen sind nicht immer praxisbezogen brauchbar, damit eben oftmals ineffektiv und zumeist auch für die Mitarbeitenden nur mit erhöhten Belastungen verbunden.

#### 8. mangelnde Kritikfähigkeit

Es wird oftmals keine bzw. keine fundierte Folgenabschätzung betrieben. Die Entscheidungsträger wollen Lösungen/Ergebnisse und die möglichst schnell und ohne Probleme.

### *Bewertung*

Man hatte lange Zeit die Vorstellung, dass mit dem bisherigen Handlungsinstrumentarium (Dienstrecht, Haushaltsvollzug, Schwerpunktbildung, Personalabbau, etc.) die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ohne wesentliche Umbrüche würde gelingen können. Diese Vorstellung erwies sich aber schon bald als ein Trugschluss. Die Entscheidungsträger in Politik, Regierung und Administration und nicht zuletzt die Mitarbeitenden und ihre Interessenvertreter (Gewerkschaften, Verbände) mussten erkennen, dass ohne ein fehlendes Gesamtkonzept nur Teil- bzw. Notlösungen durchführbar sind, die für Alle regelmäßig mehr Probleme als Nutzen mit sich bringen:

Während die Mitarbeitenden mit Führungsfunktionen nicht immer bereit sind, die Delegation von Verantwortung, den kooperativen Führungsstil, die Mitarbeitenden beteiligung etc. ernsthaft in der Praxis anzuwenden - damit also teilweise bewusst die von Oben angeordneten Reformen behindern oder gar konterkarieren - quittieren die Mitarbeitenden dieses Verhalten regelmäßig mit fehlender Aufgeschlossenheit für Veränderungen und dem sog. Dienst nach Vorschrift bis hin zur Inneren Kündigung. Nicht nur für Insider war bis weit in die Neunzigerjahre deutlich erkennbar, dass sich alle Beteiligten mit dem oben beschriebenen „STATUS QUO“ wenn nicht abgefunden so doch zumindest arrangiert hatten. Auch die Wiedervereinigung beider deutschen Staaten im Jahre 1990 hat keine wesentliche Änderung dieser Situationsbeschreibung herbeigeführt. Der Aufbau einer rechtsstaatlichen öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern zwang zur Einsparung in der öffentlichen Verwaltung in den alten Bundesländern. Da überaus schnell gehandelt werden musste, bediente man sich der bisherigen Instrumentarien:

- Um- bzw. Neuorganisation,
- verstärkter Einsatz von Informationstechnik,
- verstärkte Schwerpunktbildung bei der Aufgabenerledigung,

- Mobilitätsanreize für einen Wechsel in die neuen Bundesländer, z. B. durch besoldungsrechtliche Sonderzahlungen für begrenzte Zeit,
- sozialverträglicher Personalabbau <sup>1</sup>

Der Einsatz alter Instrumentarien zur Bewältigung von Strukturproblemen in der öffentlichen Verwaltung alleine erweist sich letztlich nicht mehr als ausreichend. Es erscheint sinnvoll, die Erfahrungen aus anderen Bereichen der Gesellschaft (hier: Privatwirtschaft) sowie die Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung für eine umfassende Veränderung der öffentlichen Verwaltung nutzbar zu machen. Es gilt dabei zu untersuchen, in welchen vergleichbaren Tätigkeitsbereichen Lösungen für die öffentliche Verwaltung übernommen werden können: Dies hat auch den Effekt, unnötige Kosten für die Eigenentwicklung, bei der Implementierung, etc. zu ersparen aber auch Fehlentwicklungen zu vermeiden (s. Abschn. 10.4).

## 2.3 Begriff der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung <sup>6</sup> ist ein Erkenntnisobjekt, das lange Zeit fast ausschließlich aus juristischer Sicht untersucht wurde. Sie war eine Domäne der Rechts- und Verwaltungswissenschaften. In jüngster Zeit hat sich die öffentliche Verwaltung für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen geöffnet, sodass an dieser Stelle ein Überblick über die Bemühungen gegeben werden soll, die öffentliche Verwaltung begrifflich näher zu bestimmen (s. Abb. Anhang [A1](#))

### 2.3.1 Der Verwaltungsbegriff in der Rechtswissenschaft

Eine Legaldefinition gibt es nicht. Darüber hinaus sind verschiedene Verwaltungsbegriffe gebräuchlich, und zwar

1. Verwaltung im organisatorischen Sinne »... ist die Verwaltungsorganisation, die aus der Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen besteht«,
2. Verwaltung im materiellen Sinne »... ist die Verwaltungstätigkeit, d. h. diejenige Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat«,
3. Verwaltung im formellen (funktionalen) Sinne »... ist die gesamte von den Verwaltungsbehörden ausgeübte Tätigkeit ohne Rücksicht darauf, ob sie materiell verwaltender Art ist oder nicht«.

Die Erfassung des materiellen Verwaltungsbegriffs ist am schwierigsten. In der Literatur haben sich zwei Methoden herausgebildet, diesen Begriff näher zu bestimmen. Einige Autoren versuchen eine positive Definition. Stober leitet den materiellen Verwaltungsbegriff aus den Merkmalen des allgemeinen Verwaltungsbegriffs ab:

- Besorgung öffentlicher Angelegenheiten
- fremdbestimmte und fremdnützige Besorgung

„Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachverwalter des Gemeinwesens.“ <sup>7</sup>

Wegen der Kompliziertheit solcher positiver Begriffsbestimmungen, wie hier beispielhaft dargestellt, und der vielgestaltigen Aufgabenfelder der öffentlichen Verwaltung, die sich umfassend nicht bestimmen lassen, verzichten andere Autoren auf solche Versuche und grenzen die Verwaltung nur negativ ab. Diese Begriffsbestimmung ist in der Literatur als so genannte Substraktionsdefinition (Negativdefinition) eingegangen und geht von dem Gewaltenteilungsprinzip aus: „Verwaltung ist diejenige Tätigkeit (Funktion) des Staates (und anderer öffentlicher Rechtsträger), die nicht Gesetzgebung oder Justiz (Rechtsprechung) ist.“ <sup>8</sup> Aber auch dieser Definitionsversuch ist problematisch, denn

- zur Exekutive gehört auch die Regierungstätigkeit, der völkerrechtliche Verkehr, die militärische Kommandogewalt, die so genannten verfassungsrechtlichen Hilfstätigkeiten und die Maßnahmen des Staatsnotrechts sowie die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates Staatswirtschaft),
- die Begriffe Gesetzgebung und Rechtsprechung sind nicht eindeutig festgelegt,
- es gibt Kompetenzüberschneidungen,
- die nur negative Definition hat wenig Aussagewert.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Verwaltungsbegriff mehrdeutig und wegen seiner teilweisen Kompliziertheit auch nur schwer verständlich ist. Deshalb versucht die Lehre bestimmte Merkmale der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten, die für sie typisch sind (so genannte Merkmalstheorien). Folgende Theorien werden dabei vertreten:

1. Nach Maurer sind folgende Merkmale für die öffentliche Verwaltung typisch: <sup>1</sup>
  - Sozialgestaltung,
  - Orientierung am öffentlichen Interesse,
  - aktive, in die Zukunft gerichtete Gestaltung,
  - konkrete Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung von Vorhaben.

2. v. Münch erkennt folgende typische Merkmale an <sup>1</sup>

- Handlung im öffentlichen Interesse,
- Handeln durch öffentlich-rechtlich organisierte Rechtsträger,
- umfassende Leitung und Kontrolle,
- Tätigwerden in verschiedenen Rechtsformen.

Bei den Merkmalstheorien handelt es sich um weitere Versuche, den Verwaltungsbegriff positiv zu definieren. Nach meiner Auffassung ist die Theorie von v. Münch am meisten aussagefähig.

### 2.3.2 Der Verwaltungsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften

Neben der juristischen Dimension des Verwaltungshandelns werden zunehmend auch andere Bereiche wissenschaftlich untersucht, z. B. die Verwaltung als Wirtschaftseinheit zur Erfüllung wirtschaftlicher Ziele (ökonomische Dimension). Hiermit beschäftigt sich die so genannte Verwaltungsökonomie, die sich in die volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Ökonomie gliedert. Die Verwaltungsökonomie definiert die öffentliche Verwaltung als eine »... Wirtschaftseinheit, die wirtschaftliche Verfügungen über zu produzierende und abgebende Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums trifft«

Diese Erklärung berücksichtigt den Grundtatbestand, dass auch die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich verfahren muss, um mit knappen Ressourcen (Personal, Anlagen, Material, Informationen usw.) zu einer befriedigenden Versorgungssituation mit staatlichen Leistungen für den Staatsbürger zu gelangen. Auf Grund der schwierigen Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden etc. wird dieser Verwaltungsbegriff zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Es liegt also nahe, die Dienststellen als sog. Verwaltungsbetriebe einzuordnen und die Strukturen und Prozessabläufe aus Sicht der Betriebswirtschaft zu untersuchen (Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung).

## 3 Der Verwaltungsbetrieb

### 3.1 Einordnung und Merkmale

In der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre gibt es keinen einheitlichen Betriebsbegriff. Deshalb benutze ich hier als Arbeitsgrundlage folgende Definition: Betriebe sind produktive soziale Systeme (Wirtschaftseinheiten), die Güter und Dienstleistungen herstellen, die sie an andere Wirtschaftseinheiten abgeben und deren Bedarf decken. Der Betriebsbegriff umfasst als Oberbegriff die Unternehmungen, die öffentlichen Betriebe und die Verwaltungsbetriebe (s. Abb. 3.1).

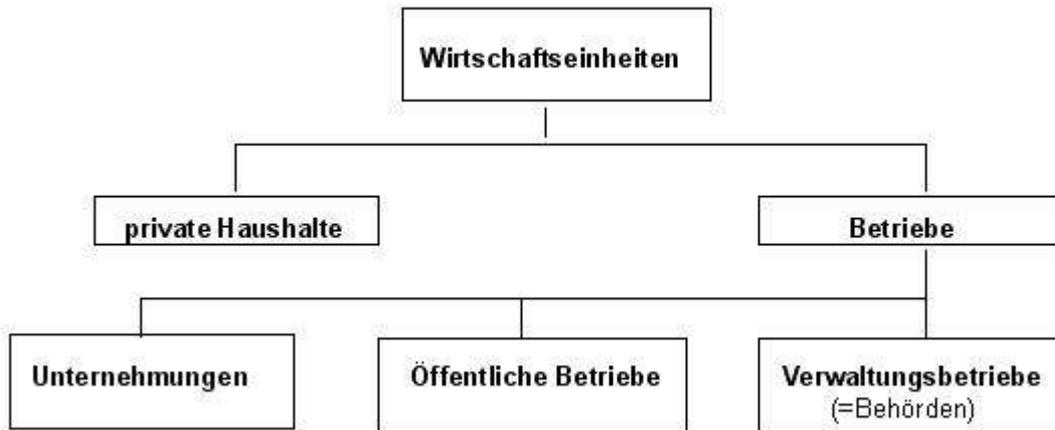


Abb. 3.1: Abgrenzung der Wirtschaftseinheiten

Die Unternehmung im marktwirtschaftlichen System ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- wirtschaftliche Selbstständigkeit,
- Fremdbedarfsdeckung,
- erwerbswirtschaftliches Prinzip (Gewinnmaximierung),
- Prinzip des Privateigentums,
- wirtschaftliches Risiko.

Die Verwaltungsbetriebe lassen sich von den Unternehmungen anhand der vorgenannten Merkmale insoweit abgrenzen (s. Tab. 3.1):

Merkmale	Unternehmung	Verwaltungsbetrieb
wirtschaftliche Selbstständigkeit	Ja	Nein
Fremdbedarfsdeckung	Ja	Ja
erwerbswirtschaftliches Prinzip	Ja	Nein
Prinzip des Privateigentums	Ja	Nein
wirtschaftliches Risiko	Ja	Nein

Tab. 3.1: Abgrenzung Unternehmung versus Verwaltungsbetrieb

Verwaltungsbetriebe sind keine Unternehmungen im betriebswirtschaftlichen Sinne. Der Begriff Verwaltungsbetrieb wird nicht synonym gebraucht als Bezeichnung für öffentliche Betriebe, wie z. B. städtische Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe. Gemeint ist vielmehr die Übertragung des Betriebsbegriffs auf Behörden<sup>1</sup>, um damit eine Vielzahl genereller Erkenntnisse und Verfahrensansätze der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre auf die öffentliche Verwaltung sinngemäß anzuwenden. Staatliche oder kommunale Wirtschaftsunternehmen und andere Einrichtungen, die ausschließlich im Bereich des allgemeinen Rechtsverkehrs tätig sind und über keine öffentlichrechtlichen Befugnisse verfügen, sind keine Behörden. Diese Stellen sind Erkenntnisobjekte der speziellen Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Betriebe und Unternehmungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

#### 3.1.1 Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter

Der Verwaltungsbetrieb ist besonders dadurch gekennzeichnet, dass er eine Produktionsstätte für nicht marktfähige Güter einschließlich Dienstleistungen ist. Diese Definition enthält somit begrifflich folgende betriebswirtschaftlich relevanten Merkmale:

- Produktion/Produktionsstätte,
- Markt/Marktfähigkeit,

- Güter und Dienstleistungen.

Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich, die einzelnen Merkmale näher zu betrachten:

*Produktion*

Die Produktion ist ein betrieblicher Transformationsprozess<sup>9</sup>, durch den Güter und Dienstleistungen hergestellt werden (production). Als Produktionsstätte bezeichnet man den Ort in einer Werkstatt oder Fabrik, an dem die Herstellungstätigkeiten durchgeführt werden (shop floor)

*Markt*

Der Markt ist der ökonomische Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage, an dem sich Preisbildung und Tausch vollziehen (market).

*Güter*

Güter sind im Verhältnis zu den [Bedürfnissen] knappe Mittel, die zu deren Befriedigung dienen, und zwar durch Nutzenstiftung (Nutzen) in Form von lagerfähigen Waren:

- Sach-Güter
- materielle Güter
- Real-Güter oder als
- immaterielle Güter in Form von nichtlagerfähigen Dienstleistungen, Rechten (Patente) und ökonomischen Verhältnissen (z.B. Firmenwert).

Güter werden nach dem Ausschlussprinzip der Güternutzung öffentliche Güter / Kollektiv-Güter unterschieden: Güter, die vom Staat oder in seinem Auftrag produziert werden und von deren Nutzung niemand auszuschließen ist, z.B. ein Leuchtturm oder äußere Sicherheit, bzw. weil dies politisch als nicht zweckmäßig erscheint (Schulbildung). Häufig ist eine kostenlose Nutzung öffentlicher Güter möglich (free-rider- position). Ihnen stehen die Individual-Güter (privaten Güter) gegenüber, von deren Inanspruchnahme jeder auszuschließen ist, der nicht den geforderten Preis zahlen will.

Das Ausschlussprinzip ist ein Kriterium zur Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Private Güter werden am Markt getauscht und zwar nur dann, wenn die Austauschbedingungen zwischen Eigentümer und Erwerber von beiden akzeptiert werden. Der Nachfrager bleibt vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen, wenn er nicht den vom Eigentümer geforderten Preis zahlt. Für öffentliche Güter funktioniert das Ausschlussprinzip nicht, da für sie weder ein Markt existiert noch sie in der Produktion und Inanspruchnahme aufteilbar sind; z.B.: ein Deichbau kommt allen Anliegern des Gebietes zugute oder die äußere Sicherheit schützt alle Bewohner eines Landes gegen Angriffe von Außen.

### 3.1.1.1 Kombination von Produktionsfaktoren

Die in der Volkswirtschaft übliche Unterscheidung der Produktionsfaktoren Kapital, Boden, Rohstoffe, technisches Wissen, soziales System, eignet sich wohl für die Analyse der Einkommensbildung und -verteilung, nicht aber zur Untersuchung des betrieblichen Leistungsprozesses. Deshalb wird in der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre üblicherweise folgende Unterscheidung nach Gutenberg vorgenommen:

- Arbeitsleistungen,
- Betriebsmittel,
- Werkstoffe.

Bezeichnung	Erklärung	Beispiel
Arbeitsleistungen	alle vom Menschen erbrachten Dienstleistungen	Botendienst, Sachbearbeitung, Registratur
Betriebsmittel	alle Sachgüter, die im Leistungsprozess genutzt werden, ohne mit ihrer Substanz Einzug in die Erzeugnisse zu finden	Gebäude, Grund und Boden, Maschinen, usw.
Werkstoffe	alle Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Halb- und Fertigerzeugnisse, die als Bestandteil in die Erzeugnisse eingehen oder, wie Energie und Schmiermittel, zum Betrieb von Betriebsmitteln erforderlich sind.	

Tab. 3.2: Betriebliche Produktionsfaktoren

Der betriebliche Leistungsprozess besteht dem Grunde nach aus drei Phasen:

- Beschaffung der Produktionsfaktoren,
- Kombination der Produktionsfaktoren,
- Absatz der erstellten Erzeugnisse.

Die Abb. 3.2 soll den Gesamtprozess betrieblicher Leistungserstellung verdeutlichen.

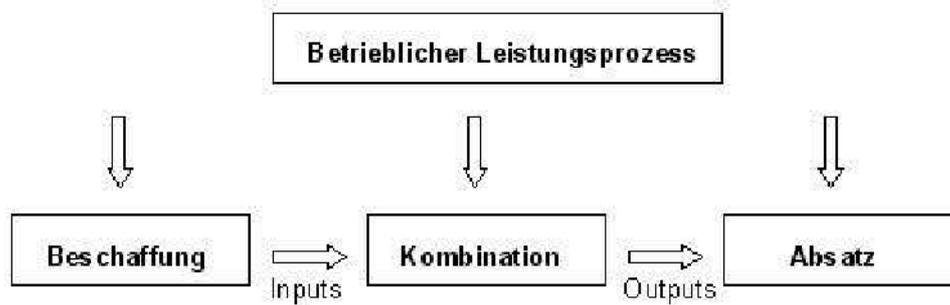


Abb. 3.2: Phasen des betrieblichen Leistungsprozesses

In der Phase Kombination der Produktionsfaktoren werden die Werkstoffe unter Einsatz von Arbeitsleistungen und Betriebsmittel zu Halb- und Fertigerzeugnissen beoder verarbeitet. Diese Phase wird auch als Produktion<sup>10</sup> bezeichnet (s. Abschn. 3.1.1).

### 3.1.1.2 Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftliches Prinzip<sup>11</sup> bedeutet nichts anderes, als Anwendung des allgemeinen Vernunftprinzips beim Wirtschaften (Handlungsgrundsatz). Das allgemeine Vernunftprinzip zeichnet sich durch Planung, Überlegung und Prüfung der Zweckmäßigkeit aus. Denn es erscheint bei Güterknappheit vernünftig (rational), stets so zu handeln, dass

- mit einem (wertmäßig) gegebenen: Aufwand an Wirtschaftsgütern ein möglichst hoher (wertmäßiger) Ertrag oder Nutzen erzielt wird (Maximumprinzip) bzw.
- der nötige Aufwand, um einen bestimmten Ertrag zu erzielen, möglichst gering gehalten wird (Minimumprinzip) oder allgemein
- ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag realisiert wird (generelles Extremumprinzip)



Abb. 3.3: Wirtschaftliches Prinzip

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten<sup>12</sup>. Nach diesem Grundsatz ist bei allen staatlichen Maßnahmen einschließlich solcher organisatorischer und verfahrensmäßiger Art die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben (optimal).<sup>13</sup>

Dieser Handlungsgrundsatz ist nicht identisch mit dem Begriff Wirtschaftlichkeit, der die Relation zwischen Ertrag bzw. Leistung und Aufwand bzw. Kosten bezeichnet, ohne dabei darauf einzugehen, ob das wirtschaftliche Prinzip erfüllt ist.

**Wirtschaftlichkeit** = Ertrag (Leistung) / Aufwand (Kosten)

#### Begriff Bedeutung

Aufwand Ausgaben einer Unternehmung für den Ge- und Verbrauch aller Güter in einer Wirtschaftsperiode

Ertrag die von einer Unternehmung in einer Periode erzeugte Produktmenge (= Output)

Das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen (Kostenrechnung) gewinnt eine immer größere Bedeutung für die Verwaltungsbetriebe, weil einerseits eine Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit besteht und andererseits die öffentlichen Einrichtungen zunehmen, die Leistungen gegen spezielles Entgelt anbieten. In geeigneten Bereichen ist deshalb eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen (§ 7 Abs. 3 BHO). Die Verarbeitung betriebswirtschaftlicher Größen hat dabei die folgenden Aufgaben:

- Nachweis der Kostendeckung,
- Informationen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle,
- Grundlagen für die Gebührenbedarfsberechnung (Preiskalkulation),
- Informationen für die Entscheidungen über Rationalisierungsmaßnahmen, z.B. Fragen der Privatisierung (siehe § 7 Abs. 1 S. 2 BHO).

### 3.1.2 Prinzip des finanziellen Gleichgewichts

Der Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts hat zwei Ausprägungen, die betriebswirtschaftlich relevant sind. Im Finanzprozess einer Unternehmung besteht ein finanzielles Gleichgewicht, wenn folgende Ziele gemeinsam gesichert erscheinen:

- Erfüllung der finanziellen Ansprüche der Träger an die Wirtschaftseinheit (Gewinnausschüttung)
- Existenz der Unternehmung kurz- und langfristig (Liquidität).

Auch für den Verwaltungsbetrieb ist die Beachtung des finanziellen Gleichgewichts notwendig, weil ein Zahlungsungleichgewicht oder sogar eine Zahlungsunfähigkeit vermieden werden muss. Nach Art. 110 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz ist der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (verfassungsrechtliches Ausgleichsgebot). Der Haushaltsplan ist ausgeglichen, wenn die Summe der veranschlagten Haushaltseinnahmen identisch ist mit der Summe der veranschlagten Haushaltsausgaben. Die Staatsausgaben dürfen also die Staatseinnahmen nicht überschreiten (Grundsatz der Ausgeglichenheit).

## 4 Beachtung des Wirtschaftssystems

Unter Wirtschaftssystemen versteht man die Gesamtheit der Regeln und Institutionen, welche die soziale und rechtliche Organisation des Wirtschaftsablaufs festlegen. Man unterscheidet zwischen der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft. Zur Unterscheidung lassen sich folgende Kriterien verwenden:

Kriterium	Planwirtschaft	Marktwirtschaft
Wer stellt verbindliche Pläne auf?	zentrale staatliche Stelle	private Wirtschaftseinheiten
Wie werden diese Pläne koordiniert?	zentrale Abstimmung	auf dem Markt über die Preise
Privaat- oder Kollektiveigentum	Kollektiveigentum	Privateigentum
Dominiert die private oder staatliche Entscheidung	staatliche Entscheidung	Wettbewerb

Tab. 4.1: Unterscheidung Plan- / Marktwirtschaft

Das idealtypische Funktionieren der Marktwirtschaft geht davon aus, dass folgende Kriterien erfüllt sind:

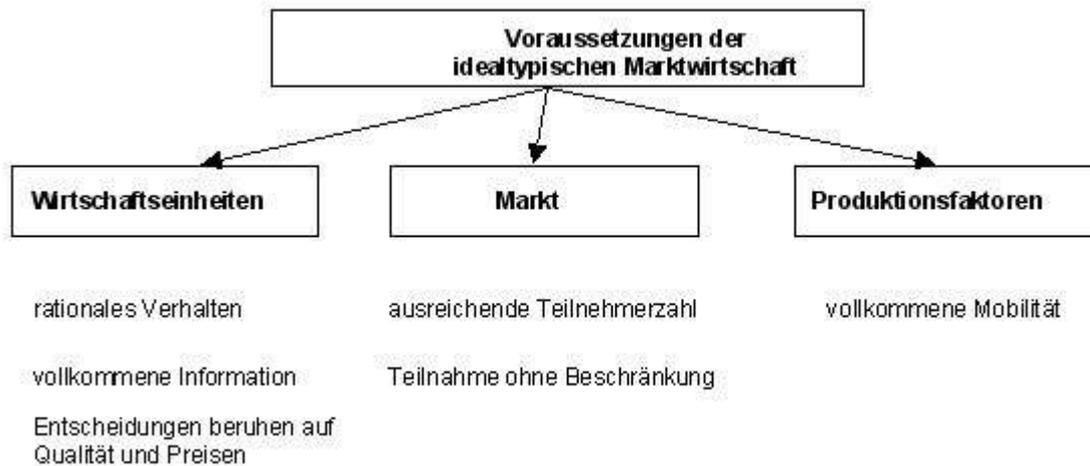


Abb. 4.1: Idealtypische Marktwirtschaft

Die Abb. 4.1 lässt zweifelsfrei erkennen, dass der Idealtypus der Marktwirtschaft in der Realität nicht vorkommt. Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Prozess ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Überlegungen (Theorie des Marktversagens):

- nicht alle Güter können über den Markt bereitgestellt werden (öffentliche Güter, s. Abschn. 6),
- das in der reinen Marktwirtschaft herrschende Prinzip der Leistungsfähigkeit muss für weitere Bereiche außer Kraft gesetzt werden, z. B. im Bildungsbereich. Hier gilt zwar das Ausschlussprinzip: es könnte nur der zu einer Schule zugelassen werden, der bereit ist, ein entsprechendes Schulgeld zu zahlen. Aus sozialen Gründen ist dies jedoch nicht zweckmäßig, damit nicht nur derjenige in den Genuss derartiger Leistungen gelangt, der über ein entsprechend hohes Einkommen verfügt,
- im marktwirtschaftlichen System treten immer wieder Krisen auf (z.B. Arbeitslosigkeit, Inflationstendenzen) für die innerhalb des Systems nicht nur keine Selbstheilungskräfte, sondern sogar Selbstverstärker vorhanden sind,
- auch die Existenz sog. externer Effekte zwingt zu staatlichen Eingriffen in den marktwirtschaftlichen Prozess. Unter externen Effekten versteht man dabei Wirkungen, die durch die Handlungen bestimmter Wirtschaftseinheiten ausgelöst werden, sich jedoch bei anderen niederschlagen, z.B. im Zuge einer Produktion werden Abgase freigesetzt, die über eine Luftverschmutzung Konsumenten und Produzenten negativ beeinflussen.

Die hieraus abgeleitete Kritik an der Marktwirtschaft verdeutlicht die Tatsache, dass der Staat - soweit erforderlich - in den Marktprozess eingreifen muss. Daraus resultiert wiederum die Notwendigkeit staatlicher Einrichtungen zu schaffen, die sog. öffentliche Aufgaben (s. Abschn. 6) erledigen. Es ist deshalb an dieser Stelle weiter zu untersuchen,

- wer Träger der öffentlichen Verwaltung ist und
- in welcher Rechtsform die öffentliche Verwaltung tätig wird.

Dafür ist es erforderlich, die öffentliche Verwaltung als Teil der Vollziehenden Gewalt 4 Beachtung des Wirtschaftssystems (Exekutive) näher zu betrachten.

## 5 Träger der öffentlichen Verwaltung

## 5.1 Die zuständigen Organe

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Träger der öffentlichen Verwaltung ist auch das Volk, das die vollziehende Gewalt durch besondere Organe ausübt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Die Gesamtheit der Staatsbürger ist nicht in der Lage die Staatsgewalt selbst auszuüben. Deshalb werden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bestimmten Personen übertragen. Man unterscheidet dabei zwischen natürlichen Personen (der Mensch) und juristischen Personen.

## 5.2 Begriff der juristischen Person

Juristische Personen (j.P.) sind Personenvereinigungen und Vermögensmassen mit gesetzlich anerkannter rechtlicher Selbstständigkeit. Die juristische Person besitzt eigene Rechtsfähigkeit, das heißt, sie kann Träger von Rechten und Pflichten sein und vor Gericht als Person klagen und selbst verklagt werden. Für die juristischen Personen handeln die Organe (z. B. Mitglieder-, Hauptversammlung, Vorstand, Geschäftsführer).

Man unterscheidet zwischen juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts.

## 5.3 Verwaltungsträger

Die öffentliche Verwaltung wird in erster Linie von den j. P. des öffentlichen Rechts, in bestimmten Fällen aber auch von Rechtsträgern des Privatrechts wahrgenommen.

### 5.3.1 Juristische Person des öffentlichen Rechts

Hauptträger der öffentlichen Verwaltung sind die j. P. des öffentlichen Rechts: „Juristische Person des öffentlichen Rechts ist eine rechtsfähige organisierte Vereinigung natürlicher oder auch juristischer Personen (Körperschaft), eine Organisation zu fremdnütziger Verwaltung einer Vermögensmasse (Stiftung) oder zur Führung eines Betriebes (Anstalt)“, <sup>14</sup> J. P. des öffentlichen Rechts sind also Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (des öffentlichen Rechts).

#### 5.3.1.1 Die öffentlich-rechtliche Körperschaft

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft ist . . . eine mitgliedschaftlich verfasste und unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehende Organisation, die ihre Individualität als Rechtssubjekt nicht der Privatautonomie, sondern einem Hoheitsakt, nämlich i. d. R. einem Gesetz oder einem Staatsakt auf Grund eines Gesetzes verdankt, also rechtlich notwendig ist. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem Umfang ihrer Rechtsfähigkeit in
  - rechtsfähige Körperschaften (Staat, Gebietskörperschaften)
  - teilsrechtsfähige Körperschaften
  - Körperschaften ohne Rechtsfähigkeit (Bundestag, Bundesrat)
2. nach der Rechtsgrundlage in
  - völkerrechtliche Körperschaften (UN, EG),
  - staatsrechtliche Körperschaften des öffentlichen Rechts,
  - kirchenrechtliche Körperschaften,
3. nach der Selbstständigkeit in
  - staatsaufsichtsfreie Körperschaften,
  - staatsaufsichtsggebundene Körperschaften (Rechtsaufsicht),
4. nach den Bedingungen der Mitgliedschaft in
  - Gebietskörperschaften: hier ergibt sich die Mitgliedschaft kraft Gesetzes für natürliche Personen aus dem Wohnsitz (manchmal in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit), für die juristischen Personen aus ihrem Sitz (Bund, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden).
  - Realkörperschaften: hier ergibt sich die Mitgliedschaft unmittelbar oder mittelbar, nämlich aus dem Eigentum an einem Grundstück oder Wasserlauf (Liegenschaftskörperschaften) oder aus der Innehabung eines wirtschaftlichen Betriebes (Betriebsgesellschaften), z. B. Genossenschaften, Industrie- und Handelskammern.
  - Personalkörperschaften: hier sind der Wille oder eine bestimmte Eigenschaft eines Menschen (insbesondere die Zugehörigkeit zu eigenem Beruf) Voraussetzung für die Mitgliedschaft (Handwerkskammern, Ärztekammern, etc.).
  - Verbandskörperschaften sind »solche, deren Mitglieder ausschließlich j.P. sind, sodass ein Durchgriff auf Mitglieder dieser Mitglieder nicht in Betracht kommt«. Beispiele: Kreishandwerkerschaften, Bundesrechtsanwaltskammer.
  - Kollegialkörperschaften: es »... sind körperschaftlich organisierte Kollegialorgane oder Glieder, deren Mitglieder berufen oder gewählt werden«. Beispiele: Bundestag und -rat.

Eine Mitgliedschaft in Körperschaften kann kraft Gesetzes, durch verpflichtenden Verwaltungsakt, durch Wahl, durch nicht verpflichtende Berufung oder durch freiwilligen Eintritt begründet werden.

### 5.3.1.2 Anstalten des öffentlichen Rechts

Träger öffentlicher Verwaltung können auch Anstalten des öffentlichen Rechts sein: Die öffentliche Anstalt ist eine von einer Hoheitsperson oder von mehreren Hoheitspersonen gemeinschaftlich getragene, i. d. R. mit Hoheitsgewalt ausgestattete, rechtlich subjektiviert und institutionalisierte Organisation, durch die der Träger (Anstaltsherr) eigene oder ihm gesetzlich auferlegte fremde, sachlich zusammenhängende öffentliche Angelegenheiten wahrnimmt und auf die er daher - soweit dies nicht gesetzlich ausgeschlossen ist - dauernd maßgeblichen Einfluss ausübt.

Die öffentliche Anstalt ist eine eigenständige Organisationsform neben den Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie unterscheidet sich von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft dadurch, dass sie nicht von einer Personenmehrheit getragen wird. Die öffentliche Anstalt hat keine Mitglieder sondern ihre Organisation bezieht sich auf Benutzer. Im Gegensatz zur Stiftung ist die trägerschaftliche Einflussnahme hier größer, aber die Bindung des Trägers an die von ihm gewählte Organisationsform geringer.

Arten:

Die Anstalten des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem Träger in
  - Bundesanstalten (Art. 86 GG, 87 II GG)
  - Landesanstalten (z. B. Strafanstalten)
  - kommunale Anstalten
  - Kammeranstalten
2. nach dem Umfang ihrer Rechtsfähigkeit in
  - rechtsfähige Anstalten (Bundesbank)
  - teilrechtsfähige Anstalten
  - nicht-rechtsfähige Anstalten (kommunale Versorgungsanstalten)
3. nach dem Anstaltszweck in
  - kulturelle und Bildungsanstalten (Schulen, Bibliotheken)
  - Forschungsanstalten (Deutscher Wetterdienst)
  - Versorgungsanstalten (Kranken- und Pflegeanstalten)
  - Altersversorgungsanstalten (für Arbeitnehmer: die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder - VBL)
  - Gewahrsamsanstalten (Strafanstalten)
  - Bankanstalten (Landesbanken und Girozentralen)
  - wirtschaftslenkende Anstalten (Bundesanstalt für Güterfernverkehr)
  - Datenzentralen (Hochschulrechenzentren)
  - Anstalten mit besonderen Aufgaben (Bundesanstalt für Flugsicherung)
4. nach der Nutzbarkeit in
  - nicht nutzbare Anstalten (Forschungs- und Versuchsanstalten)
  - nutzbare Anstalten
  - Die Benutzung kann freiwillig (Bibliotheken), aber auch unfreiwillig sein (Benutzungspflicht Schulpflicht)
5. nach der Benutzungsart
  - vorübergehend (Verkehrsbetriebe, Theater) oder andauernd (Schulen, Kurbetriebe) benutzbar
  - offene (Theater, Sparkassen), geschlossene (Schlachthaus) oder abgeschlossene (Haftanstalten, Fürsorgeanstalten)
6. nach der Rechtsform der Nutzung in
  - Anstalten mit öffentlich-rechtlicher Nutzung und verwaltungsprivat-
  - rechtlichem Leistungsverhältnis (Personenverkehrs- und Energielieferungsanstalten)
  - verwaltungsrechtlichem Leistungsverhältnis ohne Begründung eines Sonderstatus
  - Begründung eines verwaltungsrechtlichen Sonderstatus ihrer Benutzer (Strafanstalten).

*Benutzung, Entstehung und Auflösung:*

Das Leistungsverhältnis kann begründet werden durch Gesetz oder Satzung, Staatsakt, öffentlich-rechtlichen Vertrag, verwaltungsprivatrechtlichen Vertrag und tatsächliche Inanspruchnahme. Rechtsfähige öffentliche Anstalten können durch ein formelles Gesetz, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, eine Rechtsverordnung oder einen Verwaltungsakt, die nicht-rechtsfähigen öffentlichen Anstalten nur durch einen Organisationsakt des Anstaltsträgers entstehen bzw. aufgelöst werden.

*Organe:*

Die Organe einer Anstalt werden durch Gesetz, Rechtsverordnung, Vereinbarung oder kommunale Satzung gebildet. Hierzu kommen autonome Satzungen oder Sonderverordnungen der leitenden Anstaltsorgane (Anstaltsordnungen). Jede Anstalt muss mindestens einen kollegialen Vorstand oder einen monokratischen Vorsteher haben. Außerdem findet man nicht selten noch einen Beirat oder ein Kuratorium.

### 5.3.1.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts

Neben den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts können noch die Stiftungen des öffentlichen Rechts Träger öffentlicher Verwaltung sein. Dabei handelt es sich um "...auf einen Stiftungsakt begründete, auf Grund öffentlichen Rechts errichtete oder anerkannte Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Kapital- oder Sachbestand Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen (§ 46 Abs. 1 shLVwG),,,".

*Arten.:*

Die Stiftungen des öffentlichen Rechts lassen sich nach folgenden Merkmalen einteilen:

1. nach dem räumlichen Wirkungsbereich in
  - örtliche (kommunale) Stiftungen
  - allgemeine Stiftungen
2. nach der Art der Zweckverfolgung in
  - Verteilungs- oder Ertragsstiftungen (sozial helfende Stiftungen), z. B. Stiftung "Hilfswerk für behinderte Kinder,,
  - Leistungsstiftungen (Studienstiftung des deutschen Volkes)
  - Gebrauchsstiftungen (Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

*Entstehung, Verfassung und Verwaltung:*

Zur Entstehung einer Stiftung des öffentlichen Rechts ist der Stiftungsakt des Stifters (j. P. des öffentlichen Rechts u. a.) notwendig. Er kann in einem Gesetz oder in einer rechtsgeschäftlichen Willenserklärung, aber auch in einem Verwaltungsakt bestehen. Jede Stiftung des öffentlichen Rechts muss eine Stiftungsordnung haben, die ihre Verfassung regelt. Sie wird durch den Stiftungsakt bestimmt oder durch in diesem vorgeschriebenen Personen (z. B. die Bundesregierung) oder durch die Aufsichtsbehörde erlassen. Die Verwaltung der Stiftung bestimmt sich nach gesetzlichen Bestimmungen und nach den Vorschriften der Stiftungsordnung.

*Aufsicht, Umwandlung und Aufhebung:*

Jede Stiftung des öffentlichen Rechts unterliegt einer staatlichen Stiftungsaufsicht, die darüber wacht, dass ihre Verwaltung dem Stiftungswillen entspricht. Außerdem unterliegt sie der Rechtsaufsicht, die die Aufgabenerfüllung und die Wahrung der öffentlichen Interessen und der Gesetzmäßigkeit überwacht. Wenn keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestehen, finden die Bestimmungen der §§ 87, 88 Bürgerliches Gesetzbuch analoge Anwendung.

### 5.3.2 Rechtsträger des Privatrechts

Neben der Aufgabenerfüllung durch rechtsfähige Verwaltungseinheiten, kann die öffentliche Verwaltung handeln

- in privatrechtlichen Organisationsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit (j. P. des Privatrechts) oder
- durch beliehene Personen oder Unternehmen

*Juristische Person des privaten Rechts:*

Eine j. P. des Privatrechts ist eine »rechtsfähige organisierte Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen (Körperschaft) oder eine Organisation zur Verwaltung einer Vermögensmasse (Stiftung), die ihre Individualität als rechtsfähiges Rechtssubjekt der Privatautonomie verdankt. Die deutsche Rechtsordnung kennt folgende privatrechtliche Organisationsformen:

- die rechtsfähige Stiftung (§§ 80-88 BGB),
- die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts - GbR (§§ 705-740 BGB)
- die Aktiengesellschaft - AG - (Aktengesetz AktG),
- die Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH (GmbHG),
- die eingetragene Genossenschaft (GenG),
- den Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit VvaG,
- die bergrechtliche Gewerkschaft (preußisches Bergrecht von 1864),
- die Kommanditgesellschaft auf Aktien (§§ 278-290 AktG).

Daneben gibt es noch Organe bzw. Organisationen, die kraft Gesetzes j.P. des Privatrechts sind (§ 80 Handwerksordnung: der Landesinnungsverband). Die öffentliche Verwaltung bedient sich einiger dieser Organisationsformen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie schafft öffentliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (AG, GmbH, Genossenschaft):

„Öffentliche Unternehmen sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen Unternehmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Darüber hinaus werden gemeinwirtschaftliche Unternehmen privater Träger und gemischtwirtschaftliche Unternehmen dazugerechnet.“

Man unterscheidet:

1. Eigengesellschaften (AG, GmbH, bergrechtliche Gewerkschaft, Genossenschaft): sämtliche Anteile sind in der Hand des Trägers, z. B., Städtische Wohnungsunternehmen, die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH

(g.e.b.b GmbH) im Geschäftsbereich des Bundesminister der Verteidigung

2. gemischtwirtschaftliche Unternehmen: darunter versteht man solche Unternehmen, bei denen öffentliche Träger mit privaten Kapitaleignern zusammenwirken <sup>1</sup>, z. B. LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft.

Wird die öffentliche Verwaltung in diesen Rechtsformen tätig, gilt für sie das so genannte Verwaltungsprivatrecht. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gilt dies nur, wenn sie von einem Träger öffentlicher Verwaltung beherrscht werden.

*Beliehene:*

Dabei handelt es sich um Personen des Privatrechts (natürliche oder j. P. des Privatrechts) denen die Zuständigkeit eingeräumt ist, bestimmte einzelne hoheitliche Kompetenzen im eigenen Namen wahrzunehmen, z. B. Lebensmittelsachverständige, Bezirksschornsteinfeger. Werden Beliehene tätig, gilt für Rechtsverhältnisse das Verwaltungsprivatrecht.

*Sondervermögen:*

Die öffentliche Verwaltung kann außerdem ihre Aufgaben wahrnehmen durch

- Betriebe nach § 26 BHO/LHO: das sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile der Bundes- bzw. Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.
- Eigenbetriebe (Eigenbetriebsverordnung - EigVO): Es sind Sondervermögen der Gemeinden. Die Gemeinde haftet über das Vermögen der Eigenbetriebe hinaus für deren Verbindlichkeiten. Eigenbetriebe haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Es sind organisatorisch verselbstständigte Betriebe, deren Mitarbeitende im Dienst des Trägers stehen. Sie werden nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt, z. B. Städtische Verkehrsbetriebe, Verarbeitungsbetriebe (Molkereien, Sägewerke) oder Stadtwerke.
- Kommunale Krankenhäuser (GemKBVO).

Die Abb. Anhang [A 2](#) enthält eine Übersicht der Verwaltungsträger

## 6 Öffentliche Aufgaben

### 6.1 Begriffsbestimmung

Die Abgrenzung der öffentlichen von den privaten Aufgaben ist, ausgehend von unterschiedlichen Erklärungsansätzen, schwierig und häufig auch umstritten. Dabei spielen folgende Kriterien eine mitbestimmende Rolle:

- das jeweils aktuelle gesellschaftliche Klima (Stimmungslage) veranlasst die politisch Verantwortlichen über die Rolle des Staates und seiner Institutionen nachzudenken (mehr Freiheit, weniger Staat),
- die tatsächlichen haushalts- und wirtschaftspolitischen Umstände zwingen zum Handeln (leere Kassen),
- die politischen Doktrin über die Aufgaben des Staates in einer Parteiendemokratie unterliegen der Konkurrenz (Wahl) und damit auch der aktuellen tagespolitischen Auseinandersetzung (Bedienung der jeweiligen Klientel)

Daran wird deutlich, dass in unserer Gesellschaft und Wirtschaft nicht eindeutig festgelegt und einsichtig ist, nach welchen Kriterien und Merkmalen die Aufgabenzuordnung und Erfüllung erfolgt. In der Literatur finden sich eine Vielzahl von Erklärungsansätzen, mit denen auch ohne Berücksichtigung des sog. Primats der Politik<sup>15</sup> versucht wird, Kriterien und Merkmale für eine exakte Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben herauszuarbeiten:

1. der juristische Ansatz:  
Nach den Merkmalstheorien ist für die öffentliche Verwaltung die Orientierung am öffentlichen Interesse typisch (s. hierzu Abschn. 2.3.1)
2. der volkswirtschaftliche Ansatz:  
Nach der Theorie des Marktversagens sind staatliche Eingriffe dort erforderlich, wo der Marktmechanismus versagt (s. Abschn. 4).
3. der betriebswirtschaftliche Ansatz:  
Die öffentlichen Wirtschaftssubjekte (Verwaltungsbetriebe) verfolgen öffentliche Zielsetzungen, d.h. die unmittelbare Förderung des Gemeinwohls und des kollektiven Bedarfs (s. Abschn. 9.6).

„Die öffentlichen Ziele resultieren aus öffentlichen Interessen, die die hierzu legitimierten politischen Instanzen wahrnehmen, artikulieren und durchsetzen. Von den öffentlichen Zielen, im einzelnen von staats-, gesellschafts-, wirtschafts-, verkehrs-, gesundheits- und weiteren politischen Zielen im Sinne angestrebter bzw. erwünschter Zustände, werden die öffentlichen Aufgaben, verstanden als Handlungsweisen oder Tätigkeiten, abgeleitet. Die Formulierung besorgen Gesetzgebung, Regierung und Administration im staatlichen, in Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung im kommunalen Bereich. Für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben existiert ein umfangreiches Instrumentarium, wozu das Verwaltungshandeln und der Einsatz öffentlicher Unternehmen, aber auch die Einschaltung privater Unternehmen und Haushalte zählen.“<sup>1</sup>

### 6.2 Orientierung am öffentlichen Interesse

Das gemeinsame Merkmal der im vorigen Abschnitt behandelten Erklärungsansätze für die öffentliche Verwaltung ist die Orientierung am öffentlichen Interesse. Die öffentliche Verwaltung handelt auf der Grundlage öffentlichen Rechts, d.h. aufgrund von Rechtsnormen, die Verpflichtungen im überwiegenden Interesse des Gemeinwohls und nicht des Individualwohls auferlegen (Interessentheorie). Der Begriff überwiegendes Interesse des Gemeinwohls ist unbestimmt. Was im überwiegenden Interesse des Gemeinwohls liegt wird im Rahmen der Zielbildung durch die legitimierten parlamentarischen Gremien im Bund, in den Ländern und Gemeinden bestimmt.

Maßnahmen	Zweck
Zielbildung	Bestimmung der politischen Ziele
Parlamentarische Prozesse	Beratung / Entscheidung in den Gremien
Bekanntgabe von Gesetzen, etc.	Bestimmung und Übertragung von Aufgaben
Parlamentarische Kontrolle	Überwachung der Aufgabenerledigung

Tab. 6.1: Prozess zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben

Die von der öffentlichen Verwaltung 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).

"Bedeutet der Gesetzesvorrang, dass sich Rechtsnormen im Rang unter dem Gesetz in seinem Rahmen halten müssen - andernfalls sind sie fehlerhaft - so besagt der Gesetzesvorbehalt, dass die Verwaltung nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung

handeln darf."

Daraus lässt jedoch nicht die Schlussfolgerung ableiten, dass jede öffentliche Aufgabe zwangsläufig durch die öffentliche Verwaltung selbst erledigt werden muss. Aufgaben des Staates können auch durch Rechtsträger des Privatrechts wahrgenommen werden (s. Abschn. 5.3.2).

## 6.3 Privatisierung

Die breite öffentlich geführte Debatte über die Privatisierung hat grundsätzlich zwei Ausprägungen. Es kann damit gemeint sein:

1. die öffentliche Verwaltung soll sich künftig auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und Aufgaben, die nicht unmittelbar zu diesem Bereich gehören, nicht mehr selbst durchführen, sondern die Durchführung anderen Aufgabenträgern überlassen,
2. die bisher vom Staat wahrgenommenen Tätigkeiten werden nicht mehr als staatliche (öffentliche) Aufgaben angesehen und sollen
  - entweder ganz eingestellt oder
  - insgesamt an andere Aufgabenträger abgegeben werden.

Im Falle der Ziffer 1. bleibt die öffentliche Aufgabe als solche grundsätzlich bestehen, jedoch werden Teilbereiche der zur Erledigung erforderlichen Tätigkeiten aus dem Verwaltungsbetrieb ausgegliedert. Hierunter fallen beispielsweise:

- Übertragung von Kanzleiarbeiten, Post- und Fahrdiensten an private Dienstleister (Outsourcing; s. Abschn. 8.5),
- Gründung gemeinsamer Service-Zentren verschiedener Behörden.

Im Falle der Ziffer 2. soll die bisher vom Staat wahrgenommene Tätigkeit wegfallen (Rückzug des Staates). Hierunter fällt z.B.

- Verkauf staatseigener Betriebe (Bundesdruckerei),
- Verkauf von Staatsanteilen an Unternehmen (Lufthansa AG),
- Auflösung des Bundesverbandes für den Selbstschutz mit Wirkung zum 01.1997.<sup>1</sup>

## 7 Wesentliche Aspekte und Probleme bei Veränderungen

### 7.1 Allgemeines

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten zwingen finanzpolitische Gründe die Legislativen in Bund, Ländern und Gemeinden dazu, den Umfang der öffentlichen Haushalte insgesamt zu begrenzen. Ansatzpunkte für Sparmaßnahmen bilden dabei die Ausgaben für das Personal und die sog. sächlichen Verwaltungsmittel (z. B. für Büromaterial etc.). Die Hauptaufgabe der öffentlichen Verwaltung ist die Ausführung von Rechtsvorschriften (Exekutive). Diese Aufgabe soll wirtschaftlich und rationell durchgeführt werden. Dazu bedarf es, dies wird auch allgemein anerkannt, einer sach-(aufgaben)gerechten Personal- und Sachmittelausstattung.

Deshalb werden als Maßnahmen die Einführung von Informationstechnik und Überprüfung der Organisation sowie eine Reduzierung des Personals favorisiert (Reorganisation und technische Innovation). Darüber hinaus werden Begriffe wie Schwerpunktbildung und Aufgabenkritik in die Diskussion eingeführt. Kritiker einer allzu umfangreichen Veränderung machen jedoch geltend, dass in der öffentlichen Verwaltung, auch für den Bürger wahrnehmbar, Kontinuität in der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Deshalb sei tatsächlich nur sehr geringer Spielraum für Veränderungen vorhanden. Hierauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

### 7.2 Reorganisation

Aus Anlass der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 wurde der relativ kurzfristige Aufbau einer öffentlichen Verwaltung nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in den neuen fünf Bundesländern erforderlich. Gleichzeitig war und ist die gewachsene Struktur der Verwaltung in der sog. „alten Bundesrepublik“ so weit anzupassen, dass die Finanzierbarkeit und Effizienz gewahrt bleiben.

Bei der praktischen Umsetzung der Um- bzw. Neuorganisation kann man allgemein folgende Schwerpunkte feststellen:

- Auflösung bzw. Zusammenlegung oder Verlegung von Organisationseinheiten (Fach-/Sachgebiete, Dezernate, Referate, untere Behörden)
- Personalreduzierung bis hin zum sozialverträglichen Personalabbau in allen Ebenen
- verstärkter Einsatz von Informationstechnik.

Neben der Neugliederung des Verwaltungs- und Behördenaufbaus (Aufbauorganisation) die alle Ebenen umfasst sind gleichrangige Problemlösungen im Bereich der Geschäftsprozesse (Ablauforganisation) zwingend notwendig.

### 7.3 Technische Innovation

Die knapper werdenden Ressourcen Finanzmittel und menschliche Arbeitskraft zwingen dazu, zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung Informationstechnik (IT), insbesondere moderne Arbeitsplatzcomputer (APC), zur Aufgabenbewältigung einzuführen. Dabei werden im Bereich der Bundesverwaltung allgemein folgende Ziele verfolgt: <sup>16</sup>

- Leistungssteigerung,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten,
- Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Als besondere Erfordernisse für den Einsatz von IT sind z.B. in den IT-Richtlinien festgelegt:

- Benutzerfreundlichkeit,
- Vorbereitung der Mitarbeitenden,
- zeitgemäße IT-Verfahren,
- Sicherheit beim Einsatz der IT (IT-Sicherheit),
- Kompatibilität,
- Flexibilität der IT-Ausstattung,
- Innovative Beschaffungen,
- Aus- und Fortbildungen.

An dieser Stelle soll wegen der grundsätzlichen Bedeutung das besondere Erfordernis Vorbereitung der Mitarbeitenden näher dargestellt werden. Die IT-Richtlinien enthalten in Nr. 8 hierzu folgende Hinweise:

- Die Mitarbeitenden sind rechtzeitig auf den Einsatz der IT vorzubereiten, Die Erfahrungen der Mitarbeitenden bei der Aufgabenerfüllung sind frühzeitig in die Planung von IT-Vorhaben einzubeziehen,
- Die Mitarbeitenden sollen möglichst zeitnah zur IT-Einführung bedarfsgerecht aus- und fortgebildet werden,

- Die Mitarbeitenden sind „ . . . vor Aufnahme des Betriebs in .die Handhabung der IT-Einrichtungen einzuweisen“,
- Mit Aufnahme des Betriebes ist eine ausreichende fach- und systemtechnische Betreuung der Mitarbeitenden sicherzustellen.

Hieran wird deutlich, dass die Mitarbeitenden umfassend und rechtzeitig informiert und beteiligt werden sollen. Dies ist sicherlich keine einfache Aufgabe, kann jedoch die Bereitschaft zur Akzeptanz der Veränderung (hier: Änderung der Geschäftsprozesse durch IT-Einsatz) erhöhen. Zur Akzeptanzproblematik siehe Abschn. 7.4.1.

## 7.4 Aufgabenerfüllung

Nach dem in den beiden vorigen Abschnitten wesentliche Aspekte der Neuorganisation behandelt wurden, sollen nunmehr die Probleme bei der Aufgabenerfüllung betrachtet werden. Akzeptanzproblem Die Maßnahmen im Zusammenhang mit Veränderungen in der Struktur einer gewachsenen Organisation müssen zwar nicht zwangsläufig, können jedoch durchaus nachvollziehbar, zu Problemen in und mit der Belegschaft führen.

Eine genaue Ursachenanalyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Die Gründe für eine mangelnde Akzeptanz lassen sich stichwortartig folgendermaßen charakterisieren:

- die Mitarbeitenden müssen unter Umständen den Arbeitsplatz wechseln, ggf. sogar verbunden mit einem Wechsel des Einsatz- oder Wohnortes (Umzug),
- im Rahmen eines sozialverträglichen Personalabbaus ausscheiden, wenn kein anderer Einsatz möglich ist (Outplacement),
- die Mitarbeitenden lehnen den Veränderungen (z.B. Einsatz der IT) ab, weil
  - mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen bis hin zum eigenen Arbeitsplatzabbau rechnen (Verlust der Arbeitsplatzgarantie / Stellenabbau),
  - befürchten, die andersartigen/gestiegenen Anforderungen nicht mehr erfüllen zu können (Überforderung),
- die Mitarbeitenden bezweifeln aus den unterschiedlichsten Gründen ganz allgemein die Notwendigkeit von Veränderungen.

Mangelnde Akzeptanz lässt sich insgesamt sicherlich nicht vermeiden. Es gilt deshalb, zumal in einer Zeit tief greifender Veränderungen, dass die Grundsätze für die Führung und Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden von allen Beteiligten beachtet werden müssen. Dabei darf jedoch die unterschiedliche Interessenlage nicht unberücksichtigt bleiben. Veränderung ist nur mit nicht gegen die Mitarbeitenden zu realisieren, denn der Mensch ist die wichtigste Ressource im sozialen System öffentliche Verwaltung.

## 7.5 Schwerpunktbildung

Auf Grund der Umorganisation und einer damit einhergehenden stärkeren Personalfluktuation sucht man in der öffentlichen Verwaltung notwendig nach Möglichkeiten, die aufgetretenen Probleme bei der Aufgabenerledigung zu lösen. Dabei wird den Dienstvorgesetzten generell oder im jeweiligen Einzelfall die Befugnis erteilt, für ihren Bereich zu entscheiden, welche Aufgabenerledigung

- zwingend erfolgen muss,
- teilweise oder ganz zurückgestellt werden kann.

So sehr diese Konstruktion als ein geeignetes Hilfsmittel zur Lösung von Problemen auch angesehen wird, muss man sich jedoch auch die Folgen dieser Handlungsweise verdeutlichen:

- kurzfristig lassen sich damit Personalengpässe auffangen; es werden jedoch keine Probleme bei der Personalausstattung und bei der Aufgabenerledigung gelöst,
- bei dauerhafter Schwerpunktbildung kann der Ausführungsauftrag der öffentlichen Verwaltung (Gesetzesvollzug) gefährdet werden, wenn übertragene Aufgaben nur unzureichend bzw. überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden.

Es ist deshalb erforderlich, den Umfang der Aufgabenerledigung genau zu ermitteln. Voraussetzung hierfür ist eine kritische Bestandsaufnahme der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung (Aufgabenkritik).

## 7.6 Aufgabenkritik

Die Erfahrungen in anderen Bereichen der Gesellschaft, z. B. Privatwirtschaft, lassen die Schlussfolgerungen zu, dass es vor Veränderungen in großem Umfang zweckmäßig und notwendig ist,

- die künftigen Aufgaben zu ermitteln,
- die bisherige Aufgabenerledigung kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.

Bei der Ermittlung künftiger Aufgaben beispielsweise für die Wehrverwaltung des Bundes (Art. 87b GG) sind die grundsätzlichen Entscheidungen für den Streitkräftebereich zu berücksichtigen.

*Beispiel:* Die Reduzierung der Streitkraftstärke hat eine Verringerung der von den Kreiswehersatzämtern einzuberufenden Wehrpflichtigen zur Folge. Dies wirkt sich auf die Personal- und Sachmittelausstattung dieser Ämter aus. (Hinweis: Die Wehrpflicht ist seit 2011 ausgesetzt; derzeit werden Soldaten auf Zeit über die Karrierecenter der Bundeswehr einberufen.) Die Untersuchung der bisherigen Aufgabenerledigung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine sachgerechte Organisationsänderung.

*Beispiel:* Für die Planung von IT-Vorhaben sind genaue Kenntnisse über die Art und Weise der bisherigen Aufgabenerfüllung erforderlich (s. Abschn. 7.3).

## 7.7 Kontinuität

Die Veränderungen in der gesamten öffentlichen Verwaltung werden seit geraumer Zeit von Meinungsäußerungen begleitet. Je nach Auffassung werden befürwortende oder kritische bis ablehnende Argumente vorgetragen. In diesem Zusammenhang wird als ein Hauptargument kritisch bemerkt, die öffentliche Verwaltung habe im Innenverhältnis gegenüber dem Mitarbeitenden und im Außenverhältnis dem Bürger (Kunden) gegenüber auf Kontinuität bei der Aufgabenerfüllung und Behandlung zu achten. Damit soll im Wesentlichen zum Ausdruck gebracht werden:

- die Mitarbeitenden können nur dann Aufgaben wirksam erfüllen, wenn sie sich sicher fühlen (sicherer Arbeitsplatz, angemessene Arbeitsbedingungen),
- permanente Veränderungen im Verhältnis öffentliche Verwaltung / Bürger / Mitarbeitende führen zur Verunsicherung und evtl. sogar zur Frustration (innere Kündigung).

Diese Argumente sind im Rahmen einer sachlichen Betrachtungsweise insgesamt beachtenswert, zumal damit ja keine generelle Absage an Veränderungen zum Ausdruck gebracht wird.

Die Achtung auf Kontinuität in der öffentlichen Verwaltung unterliegt jedoch besonderen Bedingungen, und zwar beispielsweise

- den politischen Rahmenbedingungen : Vorgaben der Legislative und Regierung
- dem Verhältnis zum Bürger: Bürgerfreundlichkeit, örtliche Nähe, einfache und schnelle Kommunikationsmöglichkeit
- der Bindung an Recht und Gesetz: Rechtslage, Vorrang/Vorbehalt des Gesetzes, Rechtsprechung
- der Orientierung am öffentlichen Interesse: unparteiische Amtsausübung, wirtschaftliches Handeln ohne Gewinnmaximierungsabsicht
- der Änderung in der Verwaltungspolitik: Wandel von einer reinen Ordnungsverwaltung über die Dienstleistungsverwaltung hin zur planenden Verwaltung.

Daran wird deutlich, dass Veränderungen nur unter Beachtung der politischen und sonstigen Rahmenbedingungen möglich sind. Extreme Grundpositionen, die durch überzogene Forderungen an die Flexibilität einerseits und Kontinuität andererseits gekennzeichnet sind, müssen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (Rahmenbedingungen und jeweilige Aufgabe) sachlich begründet relativiert oder zurückgewiesen werden.

## 8 Eckpunkte einer Strukturreform

### 8.1 Allgemeines

Im Abschn. 7 sind die zu beachtenden Bedingungen und Problemstellungen dargestellt, die sich aus den Rechtsvorschriften bzw. sonstigen Rahmenbedingungen als Chancen und Risiken für Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung ergeben. Zwischenzeitlich sind tief greifende Veränderungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung vorbereitet und eingeleitet worden. Es ist im Anschluss an die Darstellung der wesentlichen Aspekte und Probleme einer Strukturreform nunmehr die fortführende Entwicklung zu untersuchen bzw. darzustellen. Instrumente Als Instrumente zur Modernisierung werden folgende Organisationsprinzipien / Techniken angewendet:

<b>Instrument</b>	<b>Beschreibung</b>
Dekonzentration	Verteilung der Verwaltungstätigkeit auf verschiedene Organe
Dezentralisation	Verteilung der Verwaltungstätigkeit auf verschiedene Organisationen
Delegation	Übertragung von Zuständigkeiten auf eine andere Organisation oder anderes Organ
Regelungskritik	Reduzierung durch Aufhebung, Aufnahme einer zeitlichen Befristung, permanente Überprüfung der Notwendigkeit
Qualitätsverbesserung	Verfahrensoptimierung, einheitliche Standards und Maßstäbe, Prioritäten, Folgeneinschätzung

Tab. 8.1: Instrumente zur Modernisierung

### 8.2 Handlungsfelder

Die Verwaltungsmodernisierung wird generell in folgenden Bereichen verfolgt:

- Aufgabenkritik und Vorschriftenüberprüfung:  
Zur Aufgabenkritik zählen insbesondere Entscheidungen über
  - Änderung von Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung, z.B. Abschichtung,
  - Änderung des Aufgabenzuschnitts,
  - ggf. Aufgabenwegfall,
- Modernisierung der Behörden und Einrichtungen durch Einsatz neuer Steuerungselemente, z.B. Budgetierung, Kosten-/Leistungsrechnung (§ 7 III BHO),
  - optimierte Führungs- und Informationssysteme, Servicecenter (Auskunfts- u. Beratungszentren, Check-In, etc.),
  - Nutzung von Informationstechnik, insbes. Netzwerke (LAN, WAN) Vorgangsbearbeitungssysteme, Telearbeit,
  - multifunktionale Chipkarten,
  - Modernes Personalmanagement (Personalentwicklungskonzepte, Kooperativer Führungsstil, optimierte Beurteilungssysteme, leistungsbezogene Zulagen, flexible Arbeitszeit, Frauenförderung, Gender Mainstreaming),
  - Einführung eines Qualitätsmanagements durch stetiges Überprüfen der Zielerreichung von Veränderungsprozessen (Controlling - s. Abschn. 9.5)
  - Organisationsentwicklung unter Beteiligung der Mitarbeitenden,
- Optimierung der Aufbau-/Ablauforganisation von Behörden
- Neuorientierung der Aus- und Fortbildung, Weiterbildung: Von den Mitarbeitenden werden zunehmend betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Kenntnisse in der Nutzung von Informationstechnik verlangt sowie privatwirtschaftliches Denken (auch: unternehmerisches Denken) erwartet.

### 8.3 Informationsmanagement

Die wachsende Informationsflut sowie die umfassende Vernetzung von IT-Systemen (Internet, Intranet) zwingen dazu

- Güte und Umfang des Informationsangebotes am Nutzerbedarf auszurichten,
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Informationsbeschaffung,
- aufbereitung und -verbreitung zu regeln,
- die Qualität der Informationspräsentation sicherzustellen,

Die Informationsbeziehungen zwischen Organisationen/Einrichtungen und innerhalb dieser zwischen den Organisationseinheiten/Organen sind in einer Struktur abzubilden und es sind Vorkehrungen zu treffen:

- Netzwerkadministration,

- Planung der zu veröffentlichenden Themen
- Beachtung eines einheitlichen Layout bei Veröffentlichungen (Corporate Identity - CI).
- Regelungen für eine legale, kontrollierbare und leicht verwaltbare Nutzung der digitalen Materialien:
  - zitierfähige Datensätze, z.B. DOI-Registrierung <sup>1</sup>
  - Digitale Rechteverwaltung <sup>2</sup> (DRMS, Creative Commons, Registered Commons)

Die Informationsbeziehungen zwischen Behörden und der Presse werden von den zuständigen Stellen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit koordiniert.

## 8.4 Projektmanagement

Die Realisierung von komplexen Vorhaben erfordert ein zielorientiertes und planvolles Vorgehen. Das Projektmanagement muss folgende Faktoren als Gesamtheit betrachten und ausreichend berücksichtigen:

- Projektorganisation: Wie organisiere ich das Projekt?
- Faktor Mensch:
  - Welche (neuen) Anforderungen kommen auf die Menschen im Projektgeschehen zu?
  - Welches Verhalten fördert die Projektarbeit?
- Methoden und Techniken der Planung und Steuerung: Welche Methoden und Techniken sollen eingesetzt werden (Software)?

Das Projektmanagement als geplante Vorgehensweise will die Projektarbeit effizient gestalten und muss deshalb ganz bewusst durch ein Organisations- und Führungskonzept in den Bereichen Planung, Führung, Kontrolle und Änderung zeit- und ressourcenintensiver Vorhaben gesteuert werden. Projektmanagement wird insbesondere in mehr technisch orientierten Bereichen eingesetzt, findet aber auch zunehmend im Bereich der Administration Anwendung.

## 8.5 Outsourcing

Der Begriff Outsourcing ist eine Verbindung aus den beiden englischen Wörtern Outside und Resourcing und meint: Bezug einer Dienstleistung oder eines Teils von einem Dritten, außerhalb der Organisation. Die Fragestellung, ob z. B. die Konzipierung, die Erstellung, der Betrieb von Informationssystemen von der öffentlichen Verwaltung selbst übernommen oder aber an externe Dienstleister abgegeben werden soll <sup>17</sup>, ist zu einem der wichtigsten Entscheidungsfaktor geworden. Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung beispielsweise wurde eine Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (G.E.B.B.) <sup>18</sup> gegründet. Sicherheit ist und bleibt Staatsaufgabe. Aufgabe dieser Gesellschaft ist es, bei Bedarfsdeckung und Betrieb der Bundeswehr <sup>19</sup> ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu erreichen. Dabei soll sie die Bundeswehr von Aufgaben im Servicebereich entlasten, die nicht zu den Kernaufgaben (z.B. militärischen Kernfähigkeiten) gehören.

In der Privatwirtschaft lagern Unternehmen nicht nur den Betrieb ihrer Rechenzentren und Netze aus, sondern geben auch die Entwicklung von Anwendungen und die Verantwortung für weitere DV-Funktionen aus der Hand.

Im kommunalen Bereich findet dieses Modell zunehmend an Bedeutung. Aber auch in der Bundesverwaltung wird Outsourcing im IT-Bereich betrieben, z.B. bei der Softwareentwicklung.

## 8.6 Sonstige Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung

Ziel einer Verwaltungsmodernisierung ist auch die Bestimmung der originären Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung. Dies ist beispielsweise in den Bundesländern für die Landes- und Kommunalverwaltungen eine besondere und im öffentlichen Interesse stehende Aufgabe (Privatisierung; s. Abschn. 6.3). Die Wehrverwaltung des Bundes beispielsweise ist eine Ministerialverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau, die sich im Organisationsbereich Territoriale Wehrverwaltung (Kreiswehersatzämter / BwDienstleistungszentren) in ihrem Aufbau an der Organisation der Streitkräfte orientiert und das gesamte Bundesgebiet abdeckt. Sie unterscheidet sich in Aufbau, Arbeitsweise und personeller Besetzung grundsätzlich nicht von anderen Bundesverwaltungen.

Für diesen Verwaltungsbereich sind in Art. 87b GG bestimmt (Verfassungsrang):

- originäre Aufgaben
  - Personalwesen: Musterung und Einberufung von Wehrpflichtigen <sup>1</sup>
  - Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte: Verpflegung, Bekleidung, sonstige Güter
- Ermächtigung zur Übertragung weiterer Aufgaben.

Daher beschränkt sich die Aufgabenkritik im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung derzeit realistischerweise auf die Prüfungsfelder

- ersatzloser Aufgabenwegfall,
- Optimierung des Aufgabenzuschnitts,
- Aufgabenabbau,
- Aufgabenumbau,
- Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Streitkräftebereich und Wehrverwaltung im Inland (Abgrenzungserlasse),
- Beteiligung der Wehrverwaltung an Auslandseinsätzen.

Darüber hinaus ist es auch weiterhin erforderlich, die bestehenden Vorschriften permanent auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen bzw. vor der Herausgabe von Weisungen etc. zu prüfen, inwieweit überhaupt Regelungsbedarf besteht (Regelungskritik).

Über die Nutzung von IT für die Bürokommunikation (Officeanwendungen) im internen Bereich hinaus sind auch für die Praxis umzusetzen:

#### 1. Intern

- neue Formen der Informationsweitergabe, z.B.
  - Vorschriftenammlungen auf CD-ROM,
  - Fachbibliotheken in elektronischer Form
  - Intranet
- Nutzung des Internet

#### 2. Extern

- zentrale Dienstleistungsportale der öffentlichen Verwaltung
- WEB-basierte Kommunikation mit dem Kunden

## 9 Modernisierung als Veränderungsmodell

### 9.1 Phasenstruktur des Problemlösungsprozesses

Der Begriff Veränderungsmodell umschreibt die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, dass in der Lage ist, das komplexe soziale System öffentliche Verwaltung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei soll im Vordergrund stehen, dass sich eine Veränderung eines so großen Systems immer nur als Prozess über einen längeren Zeitraum verwirklichen lässt. Darüber hinaus soll als Prämisse berücksichtigt werden, dass nicht nur einmalige sondern fortwährend Veränderungsprozesse erforderlich sind (Anpassungsflexibilität). Außerdem wird davon ausgegangen, dass der Prozess in mehreren Phasen abläuft.

### 9.2 Sinn und Zweck des Phasenmodells

Das Phasenkonzept dient dazu, Problemlösungsprozesse rational zu gestalten, um die Problemlösung möglichst zielgerecht und wirtschaftlich durchzuführen. Das Phasenkonzept gliedert einen Problemlösungsprozess in genau definierte Abschnitte (Phasen). Diese Gliederung soll dazu dienen, den Verantwortlichen einen Überblick darüber zu geben, ob sich der Problemlösungsprozess noch im vorgegebenen Finanz- bzw. Kostenrahmen hält. Dieser Umstand ist nach Beendigung jeder Phase durch z.B. den Projektleiter ausdrücklich festzustellen. Phasenkonzepte sind nicht normiert, sondern flexibel den jeweiligen Problemstellungen anzupassen.

### 9.3 Allgemeine Vorgehensweise zur Problemlösung/Phasenkonzept

Der Problemlösungsprozess wird in folgende Phasen gegliedert:

<b>Phase</b>	<b>Aufgabe</b>	<b>Beschreibung</b>
1	Probleme definieren	Ist-Soll-Differenz erzeugt Unzufriedenheit, es entsteht Handlungsbedarf
2	Ziele setzen	Ziele sind erwünschte Eigenschaften einer Organisation in der Zukunft, Sollzustand, Ziele müssen operational, d.h. messbar sein
3	Ist-Zustand aufnehmen	Sammeln von Daten, die die gegebene Situation beschreiben, pauschal bei einfachen Fällen oder durch Erhebungstechniken
4	Ist-Zustand analysieren	Daten nach problemrelevanten Gesichtspunkten sortieren, Diagnose
5	Realisierbare Lösungsmöglichkeiten suchen	Lösungsmöglichkeiten, die in der gegebenen Situation durchführbar sind; Brainstorming, MindMaps, Flussdiagrammtechnik
6	Lösungsalternativen bewerten	Bis zu welchem Grad erreicht man die gesetzten Ziele, Zielerreichungsgrade vorhersagen, Nutzwert-Analyse, Kostenvergleichsrechnung

Phase	Aufgabe	Beschreibung
7	Für eine Lösungsalternative entscheiden	Durch die Entscheidung werden Eigenschaften der Lösungsalternative zu Soll-Werten
8	Gewählte Lösungsalternative bewerten	Entscheidung umsetzen
9	Zielerfüllung kontrollieren	Ist-Werte ermitteln, Soll-Ist-Vergleich, Kennzahlen

Tab. 9.1: Phasenkonzept

## Phase 1 : Problem definieren

Unter einem Problem versteht man eine Differenz zwischen einer Ist-Situation und einem gewünschten Soll-Zustand. Diese Differenz muss (1) einen gewissen Grad an Unzufriedenheit auslösen (bei den beteiligten Personen/-gruppen) und (2) es muss ein Handlungsbedarf vorliegen, der sich aus dem Grad der Unzufriedenheit ergibt. Dabei ist wichtig, wann eine Problem entsteht. Deshalb sind der betroffene Personenkreis zu ermitteln und es ist zu prüfen, für wen ein Problem entsteht. Mögliche Probleme können sein:

- Spitzenbelastung für Mitarbeitende
- lange Wartezeiten für Kunden.

Wenn ein Problem in der Zukunft liegt, muss man so organisieren, dass das Problem nicht entsteht (Verantwortung des Dienststellenleiters). Wenn ein Problem in der Zukunft liegt, geht man davon aus, dass aktuell optimal organisiert ist

### Phase 2 : Ziele setzen

Ziele sind erwünschte Eigenschaften einer Organisation in der Zukunft und sollen möglichst operational (messbar) formuliert werden. Zielvereinbarung und Zielbestimmung sind zentrale Punkte der neuen Steuerungsmodelle:

- Festlegen von Kennzahlen,
- Planung und Vereinbarung von Zielen.

Kennzahlen dienen der einfachen Kontrolle (Controlling mit Kennzahlen), d.h. es ist die Zielerfüllung zu kontrollieren  
Sinn der Zielformulierung:

- Motivation durch zielorientiertes Arbeiten
- Zielorientierte Bewertung von Lösungsalternativen
- Zielorientierte Kontrolle einer realisierten Lösung
- Zielorientierte Steuerung des gesamten Prozesses = Controlling ist möglich

Als Hilfsmittel unterscheidet man zwischen Sachzielen (optimale Aufgabenerledigung) und Formalzielen (Bedingungen, die bei der Verfolgung des Sachzieles zu beachten sind):

- Wirtschaftlichkeit
- Bürgerinteresse/Kundeninteresse
- Interesse der Mitarbeitenden
- Flexibilität der Organisation

### Phase 3 : Ist-Zustand aufnehmen

Sammeln von Daten, die die gegebene Situation beschreiben (Aufbau- und Ablauforganisation) anhand folgender Erhebungstechniken:

- Dokumentanalyse  
Zur Einarbeitung, Vorinformation z.B.. Infos aus Statistiken, Stellenplänen, Organigramm, Rechtsvorschriften
  - Vorteil: keine Störung des Arbeitsablaufes, geringer Zeitaufwand
  - Nachteil: Problem, wenn Dokumente nicht auf dem neuesten Stand sind.
- Befragung  
Für Einstieg in Untersuchungen, Hilfsmittel für andere Erhebungstechniken
  - Mündliche Befragung: Interviews
    - Vorteil: flexibles Eingehen möglich
    - Nachteil: nur für kleinen Kreis geeignet, da zeitaufwendig
  - Schriftliche Befragung: Fragebogen
    - Vorteil: Zeitaufwand für Durchführung gering, großer Untersuchungskreis möglich
    - Nachteil: Aufwand für Vorbereitung
  - Beobachtung
    - Fremdbeobachtung:

- Vorteil: Infos über tatsächlichen Ablauf
- Nachteil: keine Information über Beweggründe des Verhaltens
- Offene Beobachtung:
  - Vorteil: Anwesende sind informiert
  - Nachteil: wird als Kontrolle empfunden, Arbeitsverhalten ändert sich, aufwendig
- Selbstaufschreibung  
Was wird von wem wie oft und wie lange getan? (Mit Hilfe von Vordrucken)
  - Vorteil: gibt umfassenden Aufschluss über Ist-Zustand der Arbeitsplätze, keine Störungen, Informationen über alle Tätigkeiten und deren Dauer, Fallzahl, Durchschnittliche Bearbeitungszeit, Arbeitsmengenschwankungen
  - Nachteil: Mitarbeitende können manipulieren, Organisator ist auf Unterstützung angewiesen (Interesse wecken!)
- Laufzettelverfahren  
Infos über einen Arbeitsvorgang (Durchlaufzeit, Art der Tätigkeit), Arbeitsablauf steht im Vordergrund
  - Kriterien für den Einsatz einer Erhebungstechnik
  - Zeitaufwand für Vorbereitung, Durchführung und Auswertung
  - Sach- und Personalkosten
  - Dringlichkeit
  - Anforderungen an Genauigkeit
  - Störung durch Erhebung
  - Größe des Untersuchungsbereiches

#### **Phase 4 : Ist-Zustand analysieren**

- Diagnose des Ist-Zustandes
- Nach problemrelevanten Gesichtspunkten sortieren

#### **Phase 5: Realisierbare Lösungsalternativen suchen**

Lösungsmöglichkeiten suchen, die in der gegebenen Situation durchführbar sind

- Brainstorming
  - Klar abgegrenztes Problem
  - Keine Hierarchie in der Gruppe
  - Wertungsfreie Atmosphäre
  - Protokollierung der Ideen
  - a) Vorbereitung:
    - Problemanregung
    - Problemfestlegung
    - Teilnehmerkreis festlegen
    - Moderator bestimmen
  - b) Suchphase:
    - Darstellen des Problems
    - Äußerung spontaner Ideen
    - Fortentwickeln
    - Wenn zufrieden = O.K., sonst wieder beginnen
  - c) Selektionsphase: Bewertung der Lösungsideen und aussuchen
- Flussdiagrammtechnik
- Arbeitsablaufplan
  - Übersichtliche Darstellung zeitlicher Folgebeziehungen
  - Verzweigungen und Rückkopplungen werden dargestellt (gut für Ablauforganisation)
    - Vorteil:
      - Sehr übersichtlich
      - Darstellungsform (Symbole) nach DIN 66001 normiert
    - Nachteil: bei umfassenden Darstellungen zu platzaufwendig

#### **Phase 6 : Lösungsalternativen bewerten**

- Wirtschaftlichkeitsbegriff

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung wird bestimmt durch das Zielsystem (s. Abschn. 9.6):

- Sachziele
  - Individuelle oder kollektive Bedarfsdeckung
  - Gemeinwohlmaximierung, politischer/gesetzlicher Auftrag
  - Haushaltsgrundsätze, Sparsamkeit
- Formalziele
  - Wirtschaftlichkeitsprinzip (s. Abschn. 3.1.1.2)
  - Arbeitszufriedenheit
  - Bürgerfreundlichkeit
  - Sicherung der Aufgabenerfüllung
  - Umweltverträglichkeit
- Kostenbegriff
  - Betriebsbedingter Werteverzehr
  - Kosten: der in Geldeinheiten bewertete, durch den Prozess der Leistungserstellung verursachte Verbrauch an Gütern und Dienstleistungen
- Ausgabenbegriff
  - Kassenwirksame Transaktionen
  - Geldmittelabfluss

Um prognostizieren zu können, welche Lösungsalternative die gesetzten Ziele am besten erreicht, bedient man sich verschiedener Techniken / Verfahren.

## 9.4 Techniken

### 9.4.1 Kostenvergleichsrechnung (KVR)

Die Kostenvergleichsrechnung beurteilt die Vorteilhaftigkeit einer Investition aufgrund der anfallenden Kosten. Andere Faktoren wie z.B. Qualitätsunterschiede oder unterschiedliche Nutzungsdauern können nicht berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass es repräsentative Vergleichsperioden gibt, ist die Berechnung relativ einfach. Die Kostenvergleichsrechnung eignet sich daher für die Beurteilung von Ersatzinvestitionen, bei der es keine Änderungen der Erlöse gibt.

#### *Prämissen*

Die Kostenvergleichsrechnung gehört zu den monetären Investitionsrechnungsverfahren. Als statisches Verfahren ist es durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Es wird nur eine, für den gesamten Betrachtungszeitraum repräsentative Periode betrachtet.
- Voraussetzung für die Methode ist es, dass der Nutzen eines Projektes für die Entscheidungsfindung irrelevant ist. Dies ist z.B. bei Ersatzinvestitionen der Fall, bei dem sich die Nutzung nicht ändert.
- Etwaige Interdependenzen auf kostenfremde Aspekte werden vernachlässigt. So wird z.B. ein qualitativer Unterschied oder auch eine Verbesserung im Arbeitsprozess durch eine Ersatzinvestition nicht berücksichtigt.
- Dynamische Effekte wie ein zeitlich unterschiedlicher Anfall der Ein- und Auszahlungen oder Sondereffekte bei Einführung einer Investition, z.B. Anlauf- oder Inbetriebnahmekosten, werden in die Betrachtung einer Durchschnittsperiode nicht einbezogen.

#### *Vorgehensweise*

Das Verfahren lässt sich in folgende Schritte gliedern:

1. Definition der Entscheidungsalternativen
2. Identifikation relevanter Kosten
3. Kostenvergleich und Alternativenbewertung.

#### *Definition der Entscheidungsalternativen*

Ausgangspunkt des Verfahrens ist die Gegenüberstellung von zwei oder mehr Investitionsalternativen um diejenige Alternative zu finden, welche die geringsten Kosten verursacht. Dazu ist zunächst auf die Vergleichbarkeit der Alternativen zu achten. Ist das Leistungsvermögen verschiedener Alternativen gleich, kann ein Vergleich der Gesamtkosten vorgenommen werden. Ansonsten sind Stückkosten miteinander zu vergleichen.

#### *Identifikation relevanter Kosten*

In einer Kostenvergleichsrechnung sind alle durch das Investitionsprojekt beeinflussten Kosten, im Sinne von relevanten Kosten, zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass aus Vereinfachungsgründen alle Kostenarten außer Acht gelassen werden können, die bei jeder Investitionsalternative in derselben Höhe anfallen. Zu den relevanten Kosten können folgende Kostenarten zählen:

- Zu den Betriebskosten zählen alle Kostenarten, die eine reibungslose Funktionsfähigkeit des Investitionsobjektes sicherstellen, wie z.B. Personalkosten, Materialkosten, Raumkosten oder Instandhaltungskosten.

- Die Kapitalkosten setzen sich aus den kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen zusammen. Für die Anwendung bei der Kostenvergleichsrechnung berechnen sich die Kapitalkosten deshalb wie folgt:
  - Kalkulatorische Zinsen  
Die kalkulatorischen Zinsen beziehen sich auf das durchschnittlich gebundene Kapital. Für die Berechnung der Zinsen ist es notwendig, die Art des Kapitalrückflusses zu kennen, mit dem die Anschaffungskosten gedeckt werden sollen. Dabei wird zwischen kontinuierlichem Rückfluss und Rückfluss am Ende der Periode unterschieden.
  - Kapitaldienst  
Die Kapitalkosten pro Periode, die auch als Kapitaldienst bezeichnet werden, ergeben sich damit aus der Summe der kalkulatorischen Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Berechnung des Kapitaldienstes wird ein kontinuierlicher Rückfluss vorausgesetzt.

#### *Kostenvergleich und Alternativbewertung*

Bei der Kostenvergleichsrechnung wird die Alternative mit den geringsten Kosten ausgewählt.

#### *Anwendungsfälle*

Die Kostenvergleichsrechnung lässt sich insbesondere zur Lösung von zwei Problemfeldern einsetzen:

##### 1. Auswahlproblem (Alternativenvergleich)

Es geht um die Ermittlung des vorteilhaftesten Investitionsobjektes aus einer Vielzahl von Alternativen. Im Sinne der Kostenvergleichsrechnung wird diejenige Investition gewählt, welche die geringsten Gesamt- bzw. Stückkosten verursacht. Das Auswahlproblem kann z.B. eine Fragestellung nach dem wirtschaftlichsten Produktionsverfahren oder eine Fragestellung zu Eigenleistung oder Fremdbezug sein.

##### 2. Ersatzproblem

Hierbei wird die Fragestellung behandelt, ob ein bereits vorhandenes Investitionsobjekt ersetzt oder weitergenutzt werden soll. Dabei werden die durchschnittlichen Kosten pro Periode ermittelt und einander gegenübergestellt. Ein Ersatz macht nur dann Sinn, wenn das neue Investitionsobjekt zu einer dauerhaft günstigeren Kostenentwicklung beiträgt.

#### *Vor- und Nachteile*

Die Kostenvergleichsrechnung ist in Bezug auf die erforderliche Rechentechnik relativ einfach durchzuführen. Daher ist dieses Verfahren in der Praxis oft zu finden. Der relativ einfachen Durchführung stehen jedoch folgende Einschränkungen gegenüber:

- Das Verfahren beschränkt sich ausschließlich auf die Dimension Kosten. Andere Dimensionen, wie Erträge oder Rentabilitäten, werden bei der Beurteilung der Investitionsalternativen außer Acht gelassen.
- Der unterschiedliche zeitliche Anfall von Kosten wird nicht in die Beurteilung mit einbezogen.
- Es erfolgt nur die Betrachtung einer Periode, die repräsentativ für alle folgenden Perioden gilt. Für die Berechnung dieser repräsentativen Periode werden Durchschnittswerte angenommen. Diese Vorgehensweise führt zu einer sehr starken Vereinfachung und ist deshalb ungenau.
- Ebenfalls kritisch anzumerken wäre, dass die unterschiedliche Nutzungsdauer bei einem Alternativenvergleich nicht berücksichtigt wird.
- Eventuelle Qualitätsunterschiede werden ebenfalls nicht berücksichtigt.

## 9.4.2 Erweiterte Kostenvergleichsrechnung

Bei der erweiterten KVR erfolgt ein Vergleich von Alternativen, mit dem monetär bewerteten Differenznutzen. Es handelt sich um ein eindimensionales ökonomisches Bewertungsverfahren. Dies bedeutet, dass Alternativen dahingehend unter dem monetären Aspekt beurteilt werden, ob sie durch eine enthaltene Funktion, wie Stromerzeugung o. ä., die laufenden Kosten senken und dadurch attraktiver werden. Neben der Kostenreihe existiert so noch eine Differenznutzenreihe, die von der Kostenreihe subtrahiert werden kann. Der erweiterte Kostenvergleich ist ein absoluter Wirtschaftlichkeitsvergleich. Ansonsten entspricht er der Kostenvergleichsrechnung.

## 9.4.3 Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse ist eine Planungsmethode zur systematischen Entscheidungsvorbereitung bei der Auswahl von Projektalternativen. Sie analysiert eine Menge komplexer Handlungsalternativen mit dem Zweck, die einzelnen Alternativen entsprechend den Präferenzen des Entscheidungsträgers bezüglich eines mehrdimensionalen Zielsystems zu ordnen. Die Nutzwertanalyse ermittelt daher weniger die Effizienz eines Projekts, als vielmehr die Effektivität, d. h. den Gesamtbeitrag des Projekts zu gegebenen Zielen. Der Gesamtzielbeitrag oder Gesamtnutzen ergibt sich aus der Summe von Einzelzielbeiträgen.

#### *Prämissen*

Die Methode beruht auf drei Annahmen:

1. Der Gesamtzielbeitrag lässt sich in Beiträgen zu Einzelzielen zerlegen. Deshalb wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut, an dessen Spitze ein einziges Oberziel steht, das den Gesamtnutzen darstellt.

2. In der Hierarchie kann man für jedes Unterziel logisch schließen oder abschätzen, welchen Beitrag es für sein Oberziel leistet. Jenes leistet wiederum einen definierten Beitrag zum darüber geordneten Oberziel usw. bis zum Gesamtnutzen.
3. Man ermittelt den Beitrag des Projekts zur untersten Zielebene, der Indikatorebene; alles Weitere kann man dann berechnen.

*Begriffe*

**Nutzwert**

ist der subjektive Wert, der durch die Tauglichkeit zur Bedürfnisbefriedigung bestimmt wird

**Nutzenfunktion**

mathematische Funktion zur Transformation von Mess- und Schätzwerten in Zielerreichungsgrade

*\*Zielerreichungsgrad (oder Zielerfüllungsgrad)*

dimensionsloser Wert, der ausdrückt, wie gut ein bestimmtes Ziel aus der Sicht des Bewertenden erreicht ist

**Teilnutzen**

entsteht durch Multiplikation des Zielerfüllungsgrads mit dem zugehörigen Kriteriengewicht

**Aggregation**

Zusammenfassung von Kriterien zu abstrakteren Kriterien

*Ablauf der Methode*

Den idealtypischen Verlauf veranschaulicht die Tab. 9.2:

Phase	Aufgabe	Beschreibung
1	Problemdefinition	Was wird betrachtet, was insbesondere nicht?
2	Alternativentwicklung	Ziel ist die relative Bewertung von Alternativen: Trassenalternativen, Standortalternativen, Produktalternativen, Null-Alternative (wird nicht gebaut)
3	Konkretisierung des Zielsystems	Wichtigster Schritt der Methode: Das Zielsystem muss soweit ausdifferenziert werden, dass es in messbaren oder abschätzbaren Indikatoren endet. Es muss streng hierarchisch sein, sonst ist nicht berechenbar, welchen Zielbeitrag die einzelnen Zielelemente zum Gesamtnutzen liefern. Trotz Gesamtnutzen haben wir es mit einem mehrdimensionalen Zielsystem zu tun. Es wird allerdings am Projekt orientiert, d. h. auf das für das Projekt Relevante reduziert.
4	Zielgewichtung	Nicht alle Ziele sind gleich wichtig für den Gesamtnutzen; sie tragen nicht dasselbe zum Nutzen bei. Wie wichtig welches Teilziel ist, hängt von den Präferenzen der Entscheidungsträger ab und ist daher politisch bestimmt. Die Summe aller Gewichte muss 100 ergeben, damit 100 % Gesamtnutzen vorhanden ist.
5	Bestimmung der Zielerträge	Bestimmung der Auswirkungen des Projekts auf die Indikatorenausprägung
6	Transformation in Zielerreichungsgrade	Rechenvorgang anhand von Nutzenfunktionen: Zwecks Bestimmung des Verlaufs des Nutzens bei Zu- oder Abnahme des Indikatorwerts, Inwertsetzen von Zuständen
7	Wertsynthese	Nur noch Rechenvorgang (da Zielsystem, Gewichte und Nutzenfunktionen nun festliegen), Aggregation von verschiedensten Werten zu einem Wert, dem Gesamtnutzen
8	Alternativbewertung	Je größer der Gesamtnutzen, desto besser ist der Zielerreichungsgrad der Alternative, also ihre Effektivität.
9	Sensitivitätsanalyse	
10	Entscheidung	In der Regel für diejenige Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzen

Tab. 9.2: Ablauf der Nutzwertanalyse

*Beispiel*

Als Beispiel für eine Nutzwertanalyse siehe die Tabelle 9.3

Zielkatalog Kriterienkatalog der Teilziele	Gewichtung	Bewertung der Teilziele		Teilnutzwerte	
		Punkteskala Alternativziel 1	Punkteskala Alternativziel 2	(Gewichtung x Bewertung) Alternative 1	(Gewichtung x Bewertung) Alternative 2
1. Ziel	25 %	-	-	-	-
2. Ziel	25 %	-	-	-	-
3. Ziel	30 %	-	-	-	-
4. Ziel	30 %	-	-	-	-
5. Ziel	100 %				Gesamtnutzwert

Tab. 9.3: Beispiel für eine Nutzwertanalyse

*Vor- und Nachteile*

Die Nutzwertanalyse macht Entscheidungen transparent; sie ist nachvollziehbar und übersichtlich. Als Nachteile lassen sich identifizieren:

- Möglichkeit subjektiver Gewichtung bedeutet Gefahr der Manipulation

- Vorsichtige Interpretation der Ergebnisse
- Erzeugt objektiven Anschein durch Zahlenmaterial

## 9.5 Controlling

Eine einheitliche Definition ist in der Literatur nicht vorhanden. Horváth beschreibt Controlling umfassend so: „Controlling ist - funktional gesehen - dasjenige Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.“<sup>20</sup>

Die Hauptmerkmale eines Controllingsystems sind laut dieser Definition als Planung, Steuerung und Kontrolle zu verstehen. Als weitere Aufgabe des Controllings kann die Beschaffung und Interaktion von Informationen verstanden werden. Das Controlling soll allen am Zielprozess beteiligten Instanzen Instrumente und Informationen zur Verfügung stellen, damit sie ihre Rolle im Zielerreichungsprozess wahrnehmen können. Es handelt sich somit um eine enge Zusammenarbeit des Controllings mit anderen Management-Teilsystemen wie dem Organisations-, Führungs- und Informationssystem. Das Controlling kann also als eine bereichsübergreifende Funktion in der Organisation verstanden werden, die die Steuerungsfunktion des Managements unterstützt.

Man unterscheidet:

- Operatives Controlling: Überprüfung des laufenden Prozesses auf Schwachstellen
- Strategisches Controlling: Aufbau und Planung eines Kontrollsystems (längerfristig)

Das operative Controlling konzentriert sich auf quantifizierte Größen als Grundlage für den Steuerungsprozess, während das strategische Controlling die qualitativen Faktoren in den Planungsprozess mit einbezieht. Da sich Erfolg im öffentlichen Sektor (Allgemeinwohlmaximierung) schlecht messen lässt, verwendet man z.B. Kennzahlen, also vereinfachte und komprimierte Abbildungen der Realität. Sie dienen dem Soll-Ist-Vergleich (Kontrolle des Zielerreichungsgrades) und der Ursachenanalyse bei Abweichungen.

Beispiele hierfür sind:

**Arbeitsproduktivität** = Zahl der Fälle / Anzahl der Arbeitsstunden

**Qualität der Aufgabenerfüllung** = Fehler / Anzahl der bearbeiteten Fälle

**Bürgerfreundlichkeit** = Beschwerden, Widersprüche / Anzahl der bearbeiteten Fälle

## 9.6 Zielunterschiede privater - öffentlicher Sektor

Ein Ziel ist ein Wunscheignis, das zu einem gewünschten Zeitpunkt in der Zukunft eintreten soll. Jede Zielformulierung enthält einen exakt definierten Inhalt, Wunschzustand und den gewünschten Zielzeitpunkt. Zwischen den Zielen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft gibt es Unterschiede, die in der Tabelle 9.4 dargestellt sind.

### Verwaltung

Allgemeinwohlmaximierung

Finanzierung durch Steuern

Aufgaben durch den Gesetzgeber

Weitestgehend gesetzlich normierte Denk- und Handlungsweise

Staatsziel Allgemeinwohlmaximierung nur partikular messbar\*)

### Privatwirtschaft

Gewinnmaximierung

Finanzierung durch Umsätze / Gewinne

Aufgabenteilung durch Eigentümer (Art 12 GG)

Ökonomische Denk- und Handlungsweise

Operationale Ziele sind messbar

\*) z.B. am BIP oder an der AL-Quote; Problematik des Zielfindungsprozesses

Tab. 9.4: Zielunterschiede Öffentliche Verwaltung - Privatwirtschaft

Ziele der Verwaltung lassen sich weniger operational bewerten wie Ziele in der Privatwirtschaft. Ziele sollen aber so operational wie möglich definiert werden, z. B. für den Abbau der Wartezeit: der Bürger soll nicht länger als 15 min. warten. Hierin liegt ein wesentliches Grundproblem für die Zielkonzeption in der öffentlichen Verwaltung.

Üblicherweise wird unterschieden zwischen Sach- und Formalzielen. Sachziele beschreiben die optimale Leistungserstellung, während die Formalziele die Bedingungen festlegen, die bei der Verfolgung der Sachziele zu beachten sind.

Das Zielsystem der öffentlichen Verwaltung lässt sich wie folgt abbilden:

Zielart	Beschreibung
Sachziele	- individuelle oder kollektive Bedarfsdeckung - Gemeinwohlmaximierung - politischer, gesetzlicher Auftrag - Haushaltsgrundsätze - Sparsamkeit

Zielart	Beschreibung
Formalziele	<ul style="list-style-type: none"><li>- Wirtschaftlichkeitsprinzip</li><li>- Arbeitszufriedenheit</li><li>- Bürgerfreundlichkeit</li><li>- Sicherung der Aufgabenerfüllung</li><li>- Umweltverträglichkeit</li></ul>

Tab. 9.5: Zielsystem der Öffentliche Verwaltung

## 10 Schlussbemerkungen

### 10.1 Herausforderung annehmen

Die öffentliche Verwaltung wird sich den Herausforderungen durch Veränderungen stellen müssen. Bei der Bewältigung wird es entscheidend mit darauf ankommen, wie der Ausgleich von unterschiedlichen Interessen und damit der Umgang miteinander stattfindet.

Eine generelle Ablehnung jeglicher Veränderungen ist ebenso falsch wie permanent allgemeine Forderungen nach mehr Flexibilität und Leistungsbereitschaft zu äußern. Verallgemeinerungen sind sicher nicht geeignet, zur Lösung von Problemen beizutragen. Eine Möglichkeit, Verständnis für Organisationsmaßnahmen zu wecken und zu fördern bietet sicherlich die rechtzeitige und umfassende Information und Beteiligung der Mitarbeitenden. Erforderlich ist jedoch auch die Fähigkeit, getroffene Entscheidungen loyal mitzutragen.

Voraussetzung für die Bewältigung von Veränderungen oder allgemein von Problemen ist mithin die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei allen Beteiligten.

### 10.2 Veränderungsansätze

Die Verwaltungsmodernisierung umfasst

- Reduktion der Aufgabenerledigung auf die eigentlichen Kernaufgaben
- Veränderungen in der
  - Behördenorganisation
  - Menschenführung
  - Art- und Weise der eigentlichen Aufgabenerledigung (⇒ Kundenorientierung)

Als Leitgedanken dienen in vielen Fällen Managementtechniken, die aus Erkenntnissen in der Privatwirtschaft entwickelt wurden und dort auch praktiziert werden.

Dies ist verständlich, da in diesem Bereich ein umfassendes Kosten- und Leistungsbewusstsein erforderlich ist, um im Wettbewerb bestehen zu können. Dies soll auf die öffentliche Verwaltung übertragbar gemacht werden, um die Kosten zu senken.

### 10.3 Folgenabschätzung

Unproblematisch erscheint mir die Übernahme von Techniken für Aufgaben, die sich nicht oder nur unerheblich von Tätigkeitsfeldern in der Privatwirtschaft unterscheiden, z.B. in der Material- und Lagerverwaltung, Nutzung von Standardsoftware, z.B. für die Bürokommunikation. Die Einführung von Neuen Steuerungselementen, z.B. Controlling, wird für die unterschiedlichen Organisationsbereiche vorangetrieben.

### 10.4 Wissenstransfer und Synergien

In den Bundes-, Landes- sowie Kommunalverwaltungen wird in allen Tätigkeitsfeldern untersucht oder in ersten Versuchen Neues erprobt bzw. eingeführt. Aber auch Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung sollten verstärkt für die Verwaltungspraxis nutzbar gemacht werden.

Die hier gemachten Erfahrungen können und müssen gegenseitig transferiert werden. Damit lässt sich erreichen:

- Schnellere Nutzung von aktuellen Ergebnissen aus Wissenschaft, Forschung und Praxis
- Kostenreduzierung bzw. -einsparung, durch
  - Vermeidung von Doppelentwicklungen: z.B. für den Einsatz von IT-Systemen zur Modellierung von Geschäftsprozessen
  - Vermeidung eigener kostenintensiver Entwicklungen
  - Kompatibilität der eingesetzten Systeme: Der Austausch von digitalen Daten auf vergleichbaren Systemen verursacht keine Mehrkosten

*Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*

Am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer<sup>21</sup> sind zahlreiche Forschungsprojekte eingerichtet, die einen Beitrag leisten sollen zur Analyse von

- Modernisierungsprozessen von Staat und Verwaltung,
- Binnenstrukturen des öffentlichen Sektors,
- Handlungsstrukturen, Interaktionsbeziehungen und Entscheidungen, einschließlich ihrer Durchführung, an der Schnittstelle von öffentlicher Verwaltung, anderen staatlichen Stellen in Gesetzgebung und Rechtsprechung und gesellschaftlichen Akteuren, für
  - die rechtliche und politische Bewertung von Handlungsstrukturen, Interaktionsmustern und Entscheidungen, die Entwicklung rechtlicher und normativer Gestaltungskonzepte sowie
  - die Erarbeitung und Fortentwicklung theoretischer und methodischer Grundlagen zur Analyse und Bewertung komplexer, gesellschaftlich-administrativer Interaktionssysteme.

*Zentrum für Wissensmanagement*

In 2004 wurde das Zentrum für Wissensmanagement (ZWM) gegründet.<sup>22</sup> Es „versteht sich als Plattform und Austauschbörse für nationale und internationale Erkenntnisse und Erfahrungen des Wissenschaftsmanagements. Am Zentrum wird eine wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle aufgebaut, die Wissen und Erfahrungen des Wissenschaftsmanagements erfasst, bündelt und an die Mitglieder weitervermittelt. Das Spezifische ist die erklärte Absicht, Forschungsträger aus dem Bereich der Hochschulen, der außeruniversitären Forschung und der Industrie zusammenzuführen und insbesondere den Austausch zwischen den Säulen des Forschungssystems zu intensivieren“

*Ziele*

- Verbesserung der wissenschaftsadäquaten Rahmenbedingungen von Lehre und innovativer Forschung,
- Aufbau einer nationalen Plattform für Wissenschaftsmanagement in Speyer, die über Netzwerke in- und ausländische Experten einbindet,
- Austauschbörse und Ansprechpartner für umsetzbare Forschungsergebnisse und Anwendungserfahrungen aus dem Bereich des Wissenschaftsmanagements

## Impressum

Verlag: Wolfgang Kirk, Essen  
ISSN 2510-7100 (Online)  
ISBN 978-3-96619-000-8 (EPUB), DOI 10.2441/9783966190008  
ISBN 978-3-96619-001-5 (PDF), DOI 10.2441/9783966190015  
ISNI 0000 0004 5907 4303  
©2019 Wolfgang Kirk (Text und Cover)

Druckversion ISBN 978-3-8311-3250-8 (Hinweis: Nicht mehr im Buchhandel erhältlich).

Dieser Text ist als Band 1 Teil von Veröffentlichungen in 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.

Stand: 15.03.2009; der Text wurde vollständig übernommen mit Ergänzung; Stand: 01.08.2018

**Hinweis:** Die 2. Auflage (2004) ist bei Google Books vollständig lesbar eingestellt ([Kirk 2004](#))

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](#).



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.

# Anhang

## A 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung



Abbildung A 1: Erklärungsansätze öffentliche Verwaltung

## A 2 Verwaltungsträger



Abbildung A 2: Träger öffentlicher Verwaltung

# A 3 Nachhaltigkeit von Veränderungsprozessen

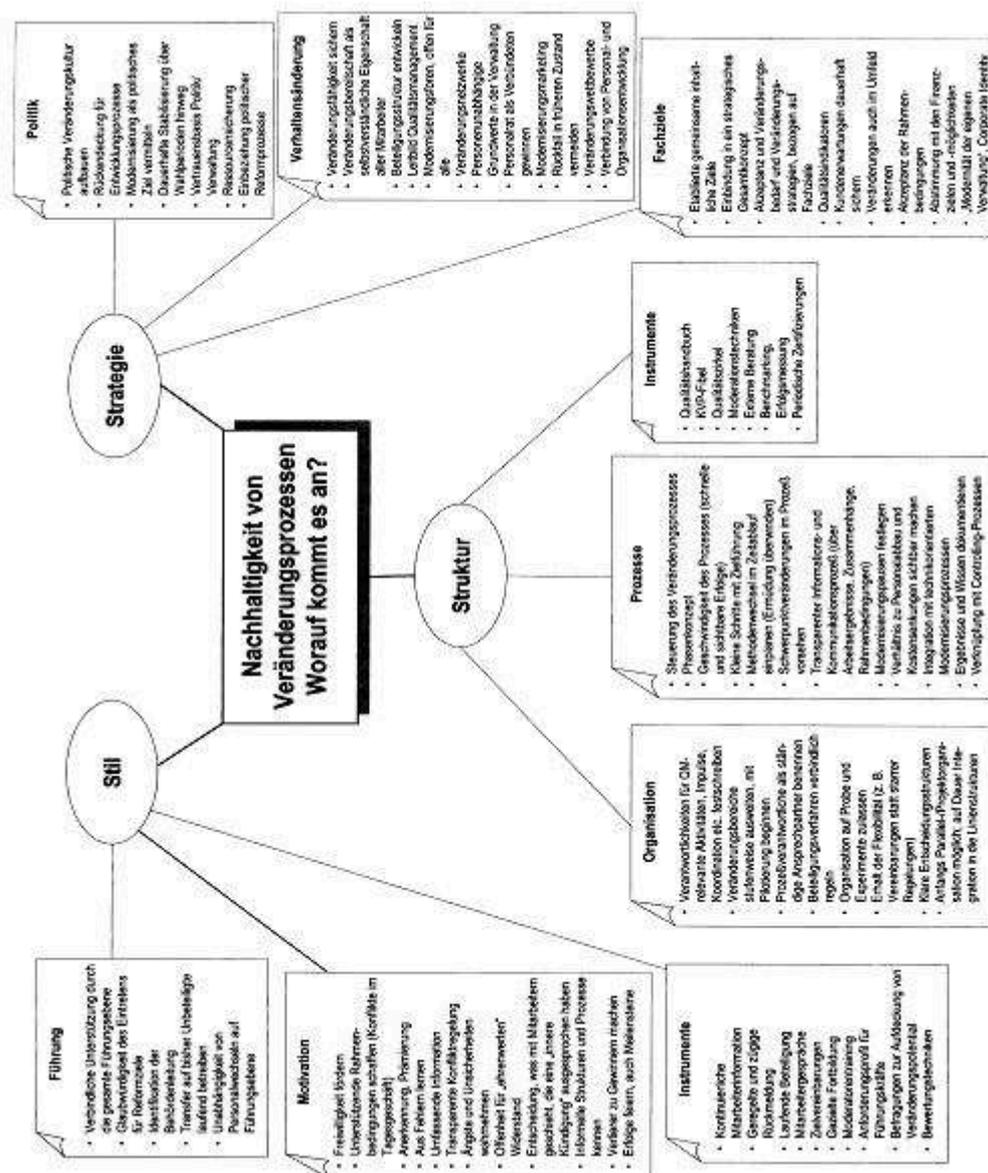


Abbildung A 3: Nachhaltigkeit von Verwaltungsprozessen (Quelle: AVV Qualitätsmanagement in der Praxis)

## Literaturverzeichnis

1. EICHHORN, PETER: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Beiträge zur BWL der öffentlichenVerwaltungen und öffentlichen Unternehmen. Berlin Verlag Januar 1997, Stud oec.: Anwendungsbezogene BWL.
2. HORVÁTH, PÉTER: Controlling. Vahlen 1998.
3. IPSEN, JÖRN: Allgemeines Verwaltungsrecht. Heymanns 2003.
4. KIRK, WOLFGANG: Verwaltungsmodernisierung: Wesentlich Aspekte und Probleme bei Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung - Eckpunkte einer Strukturreform. In: BWV, 2000, Nr. 4, 76–78.
5. MAURER, HARTMUT: Allgemeines Verwaltungsrecht. C. H. Beck 1982.
6. MÜNCH, INGO VON; ERICHSEN, HANS -UWE; MARTENS, WOLFGANG (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. deGruyter 1979, 5 ff.
7. STUDIENKOMMISSION; BMI (Hrsg.): Bericht der Kommission. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Nomos Verlagsgesellschaft 1973. nur in der Bibliothek; nicht mehr im Buchhandel erhältlich
8. WOLFF, HANS J.; BACHOF, OTTO; STOBER, ROLF: Verwaltungsrecht.Auflage. München: C. H. Beck 1999, Band 1.

## Inhalt

# Fußnoten

---

1. Kirk (2000) [e e e e e e e e e e](#)
2. FAZ, Ausgabe 77 vom 03.04.1997, S. 4 [e e](#)
3. Gut, mit dem andere Güter erstellt werden können [e](#)
4. Universität Mannheim, besucht am 01.08.2018 [e](#)
5. Geschlechtsneutrale Schreibweise für alle Angehörigen [e](#)
6. d.h. die Verwaltung des Staates (Bund, Länder), der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen Körperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts [e](#)
7. Wolff/Bachof/Stober (1999) [e](#)
8. Ipsen (2003) [e](#)
9. Umwandlung von Inputs in Outputs [e](#)
10. Umwandlung von Inputs mit Hilfe einer Technologie in Outputs [e](#)
11. auch rationales Prinzip [e](#)
12. § 6 Abs 1 HGrG, § 7 Abs 1 BHO bzw. analoge Bestimmungen in den jeweiligen KHO [e](#)
13. = günstigste Zweck-Mittel-Relation (Vorl. VV-BHO zu § 7 BHO) [e](#)
14. Wolff/Bachof/Stober (1999), § 34, Rn. 6 [e](#)
15. Die Politik hat Vorrang vor der Exekutive, die durch die Legislative bestimmten Gesetze beschränken das Maß der Handlungsmöglichkeiten der Exekutive. Das Primat der Politik besteht somit aus Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. [e](#)
16. Richtlinien für den Einsatz von Informatintechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien) vom 18.08.1988 [e](#)
17. IS-Outsourcing, s. § 7 Abs. 1 S. 2 BHO, Interessenbekundungsverfahren nach § 7 abs 2 S. 2 BHO [e](#)
18. seit 11.01.2017 umfirmiert in BwConsulting <https://www.bwconsulting.de/> [e](#)
19. Oberbegriff für Streitkräfte (Art. 87a GG) und Wehrverwaltung des Bundes (Art 87b GG) [e](#)
20. Horvath (1998), S 141 [e](#)
21. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung [e](#)
22. Zentrum für Wissensmanagement [e](#)