

A1999

7159

Herausgeber: Dietrich Budäus

im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

mit Beiträgen von:

Günter Beyer

Wolfram Bremeier

Dietrich Budäus

Werner Ebert

Peter Eichhorn

Werner Wilhelm Engelhardt

Dorothea Greiling

Jens Harms

Monika Kuban

Werner Noll

Volkmar von Obstfelder

Karl Oettle

Günter Püttner

Christoph Reichard

Gunnar Folke Schuppert

Beate Weber



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Dietrich Budäus

Einführung

15

Erstes Kapitel

***Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven
des Organisationswandels öffentlicher Aufgaben-
wahrnehmung***

Gunnar Folke Schuppert

Geändertes Staatsverständnis als Grundlage

des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

19

- I. Wandel des Staatsverständnisses als Wandel des Staats-
aufgabenverständnisses 19
 - 1. Überschätzung von Aufgabenkritik und Aufgabenprivati-
sierung 21
 - a) Überschätzung der Aufgabenkritik 21
 - b) Überschätzung der materiellen Aufgabenprivatisie-
rung 23
 - 2. Gewandeltes Aufgabenverständnis statt Aufgabenabbau
und Aufgabenkritik 24
 - 3. Reform des öffentlichen Dienstes und des öffentlichen
Dienstrechts als Ausdruck gewandelter Aufgaben oder
eines gewandelten Aufgabenverständnisses? 27
- II. Staatstypen und Typen der Verwaltungsorganisation:
Organisationswandel als Ausdruck eines gewandelten staat-
lichen Rollenverständnisses 28
 - 1. The sovereign state 30
 - 2. The institutional state 30
 - 3. The supermarket state model 31
 - 4. The corporate bargaining state 33

III. Staatstypen und Typen des Verwaltungshandelns: Wandel der Erfüllungsmodalitäten als Ausdruck eines gewandelten staatlichen Rollenverständnisses	34
1. Informaler Rechtsstaat und informales Verwaltungshandeln	35
a) Informaler Rechtsstaat	35
b) Informales Verwaltungshandeln	35
2. Kooperativer Staat und kooperatives Verwaltungshandeln	36
a) Kooperativer Staat	36
b) Kooperatives Verwaltungshandeln	37
3. Verhandelnder Staat und aushandelnde Verwaltung	39
a) Verhandelnder Staat	39
b) Aushandelnde Verwaltung	40
4. Moderierender Staat und konfliktmittelnde Verwaltung	41
a) Moderierender Staat	41
b) Konfliktmittelnde Verwaltung	42
5. Kommunikativer Staat und kommunikatives Verwaltungs- handeln	44
a) Kommunikativer Staat	44
b) Konsequenzen des Strukturwandels zum kommuni- kativen Staat für Organisationen und Verfahren des Verwaltungshandelns	45
IV. Organisations- und Handlungsformenwandel als Konsequen- zen eines gewandelten Staatsverständnisses am Beispiel des regulatory state und des kooperativen Verwaltungsstaates	46
1. Der regulatory state und seine spezifischen Organisations- und Handlungsformen	46
a) The regulatory state	46
b) Organisations- und Instrumentenwahl im Regulie- rungsstaat	48
2. Der kooperative Verwaltungsstaat und seine sich ent- grenzende Verwaltungsorganisation	55
a) Der Neuzuschnitt von öffentlichem und privatem Sektor im Spiegel einer sich entgrenzenden Verwal- tungsorganisation	55
b) Entgrenzung des Verwaltungssystems durch symbio- tische Organisationsstrukturen und Netzwerke	56

Werner Noll und Werner Ebert

Organisationswandel aus verändertem Verständnis öffentlicher Aufgaben – Geeignete Institutionen aus spieltheoretischer Sicht	61
I. Problemstellung und Vorgehensweise	61
II. Institutionenökonomische Ansatzpunkte für einen Organisationswandel	62
III. Organisationswandel und veränderte Rahmenbedingungen	68
1. Das gewandelte Leitbild vom Staat	68
2. Globalisierung	70
3. Zwischenfazit	71
IV. Spieltheorie und Organisationswandel	73
1. Spieltheoretische Grundlagen	75
2. Lernprozesse in Organisationen	79
a) Lernen institutioneller Regeln am Beispiel des Prinzipal-Agenten-Problems (stationäre Spielstruktur)	81
b) Entwicklung lernfähiger Organisationen im Kontext dynamischer Spiele	86
3. Verhandlungen zwischen Staat und Wirtschaft	88
4. Abkehr von den traditionellen spieltheoretischen Annahmen	92
V. Konsequenzen für die Gestaltung des Organisationswandels in der öffentlichen Wirtschaft	94

Dietrich Budäus

Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management	99
I. Organisations- und Funktionswandel des Staates als Ausgangssituation	99
II. Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management	103
III. Die Schaffung eines polyzentrischen Systems des Angebots öffentlicher Aufgabenerfüllung als Grundlage externer Strukturreform	110
1. Prämissen und Grundlagen	110
2. Die analytische Trennung zwischen Konsum-Einheit und Produktions-Einheit	112
IV. Probleme und Schlußfolgerungen	117

Zweites Kapitel

Konzeptionelle Grundlagen des Organisationswandels

Christoph Reichard

Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung	121
I. Institutionenwahl als Entscheidungsproblem	121
1. Die Entscheidungssituation	121
2. Das »Gewährleistungsmodell« als Ausgangspunkt der Analyse	122
3. Objekte, Anlässe und Ziele institutioneller Wahlentscheidungen	125
II. Spektrum institutioneller Wahlmöglichkeiten	127
1. Überblick über relevante Organisationsformen	127
a) Öffentliche Einrichtungen	127
b) Gemischtwirtschaftliche Organisationen (Public Private Partnerschaften)	128
c) Privatwirtschaftlich-kommerzielle Organisationen (»Unternehmungen«)	128
d) Organisationen des »Dritten Sektors« (Private Non-profit-Organisationen)	129
e) Private Haushalte	130
2. Zum Zusammenhang von Organisations- und Finanzierungsformen	131
3. Institutionelle Arrangements	133
4. Dienstleistungs-Netzwerke	134
5. Intensitätsstufen der Kooperation mit Dritten	138
6. Zwischenfazit	138
III. Entscheidungskriterien bei der Institutionenwahl	139
1. Ein institutionenökonomischer Zugang zum Entscheidungsproblem	139
2. Die strategische Relevanz von öffentlichen Leistungen	141
3. Die Spezifität der einzusetzenden Ressourcen	145
4. Die Effizienz der institutionellen Alternativen	146
5. Relevante Rahmenbedingungen	149
IV. Einige Schlußfolgerungen	150

Karl Oettle

Verkleinerung von Leistungsprogrammen (»lean production«) in öffentlicher Wirtschaft und Verwaltung	155
I. Leistungsbreite und Leistungstiefe, Kapazitätsvolumina, Leistungs- und Angebotsprogramme	156
II. Möglichkeiten der Substitution zwischen Leistungspro- gramm- und Betriebsgröße	158
III. Vernetzungen für Konzerne und Gemeinwesen	161
1. Wesentliche Unterschiede zwischen Konzernen und Gemeinwesen	161
2. Erwerbswirtschaftliche Vernetzungsmotive und -erwartungen	164
3. Öffentlich-wirtschaftliche Vernetzungsspielräume	166
4. Öffentlich-wirtschaftliche Vernetzungsmotive und -erwartungen	168
IV. Zu den Aussichten von Verringerungen eigener Kapazitäts- volumina in öffentlicher Wirtschaft und Verwaltung	173

Werner Wilhelm Engelhardt

Hybride Organisationsformen des »Dritten« bzw. »Nonprofit«-Sektors und die künftige Verwaltungsreform	177
I. Von Dritten bzw. Mittleren Ordnungen und Systemen zu Dritten bzw. Nonprofit-Sektoren und zu hybriden Organisa- tionsformen	177
1. Zum Sprachgebrauch bezüglich des Dritten bzw. des Nonprofit-Sektors	177
2. Die Vielfalt und Struktur der dem Sektor zugehörigen Organisationen	179
3. Vorangegangene politische und wissenschaftliche Bemühungen um Dritte bzw. Mittlere Ordnungen, Systeme und Wege	183
4. Weithin verschüttete frühe Bemühungen um intermediäre frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen	185
5. Zur »Institutional Choice«-Forschung bezüglich des Dritten Sektors und zum speziellen »Institutional Approach« der Gegenwart	188

6. Die Genossenschaften und das Franchising als hybride Organisationsformen	190
7. Bezüge zur heutigen Re-Organisationsdebatte öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen	192
II. Neue kommunale Organisationen und Institutionen des Dritten Sektors und deren Franchising	195
1. Zum heute geforderten Leistungsspektrum der deutschen Kommunen	195
2. Gewährleistungsverantwortung der Gemeinden bedeutet nicht notwendig eigene Durchführung der zu erfüllenden Aufgaben	196
3. Zu einem Organisations-Leitbild von Kommunen als Gewährleistungs- und Steuerungseinheit, unter Einbeziehungen von Dritter Sektor-Organisationen	198
4. Einige Bemerkungen zur Diskussion aufgeworfener Grundprobleme	200
5. Beispiele und Leistungsanforderungen für hybride Organisationen im kommunalen Bereich	203
6. Zur Struktur des auf diese Weise ausgelösten Wettbewerbs	204
7. Die Einbeziehung von Letztkonsumenten zur Ausgestaltung des Gemeinwesens nach Merkmalen der Bürgergesellschaft	206

Drittes Kapitel

Rechtliche und organisatorische Ausgestaltung des Organisationswandels

Peter Eichhorn

Strukturmodell zur Reorganisation der Kommunalverwaltung	211
I. Ausgangslage	211
II. Reformbedarf	212
III. Leistungsauftrag	214
IV. Leistungszentren	215
V. Zentrumsleitung	217
VI. Kommunales Netzwerk	218

Günter Püttner

Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt als spezifische Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

223

I. Die öffentliche Anstalt und der Trend zur privatrechtlichen Rechtsform	223
II. Die Rechtsformen im Vergleich	224
III. Modalitäten der Errichtung und Aufhebung von Anstalten	228
IV. Die Ausgestaltung der Anstalt im einzelnen	229
V. Der »Anstaltskonzern«	231
VI. Ein neuer Testfall: Die Universitätskliniken	233
VII. Schlußbemerkung	233

Dorothea Greiling

Öffentliche und private Unternehmen im Dienste öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

235

I. Terminologische Grundlagen und Einsatzgebiete	235
II. Einflußnahmepotential zur Sicherung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung	241
III. Gesamtwirtschaftliche Instrumentalisierungsmöglichkeiten	249
IV. Typisierung öffentlicher Aufgaben	254

Jens Harms

Organisationswandel und die Beteiligungsprüfung durch Rechnungshöfe

257

I. Auf dem Wege zur Staatsmodernisierung	257
II. Haushaltsreform, Deregulierung und Privatisierung	259
III. Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen	263
1. Markt und Kontrolle	263
2. Die Finanzkontrolle	266
3. Prüfungsrechte bei unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen	269
IV. Beteiligungen des Landes Hessen	276
V. Prüfungsergebnisse – zwei Beispiele	279

1. Mittelbare Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen Unternehmen	279
2. Privatisierung des Landesbetriebs Staatliche Technische Überwachung Hessen (TÜH)	281

Viertes Kapitel

Neue Ansätze und Erfahrungen der kommunalen Praxis

Wolfram Bremeier

Kommunales Beteiligungsmanagement – Konzeptionen und Erfahrungen	287
---	-----

I. Kommunale Unternehmen	288
1. Entwicklung der Kommunalwirtschaft	288
2. Das aktuelle Umfeld der Kommunalwirtschaft	291
II. Die Steuerung kommunaler Unternehmen	294
1. Besonderheiten der Steuerung	294
2. Vorhandene Kontrollinstrumente	296
3. Beteiligungsmanagement durch Konzernverwaltung	299
III. Aufgaben des Beteiligungsmanagements	302
1. Beteiligungsverwaltung	302
2. Mandatsbetreuung	303
3. Notwendigkeit des Beteiligungscontrollings	304
4. Finanzcontrolling	306
5. Grundkonzeption des Leistungscontrollings	309
6. Kommunale Zieldefinition als Grundproblem des Leistungscontrollings	311
7. Vereinheitlichung der Rechnungslegung	313
IV. Ausblick	315

Günter Beyer

Einführung eines kommunalen Beteiligungsmanagements in einer »Mittel-Stadt« am Beispiel Ludwigsburg	319
--	-----

I. Grundlagen	319
II. Öffentliche Unternehmen der Stadt Ludwigsburg	320

III. Finanzwirtschaftliche Verknüpfung der Beteiligungs-	
unternehmen mit dem Haushalt der Stadt	321
IV. Entscheidungsorgane und Entscheidungsprozesse	321
V. Gründe für die Einführung eines Beteiligungsmanagements	
und -controllings	322
VI. Berichtswesen	327
VII. Ausblick	329

Volkmar von Obstfelder

Das Beteiligungsmanagement in der Freien und Hansestadt Hamburg 331

I. Zahl, wirtschaftliche Bedeutung und Aufgaben hambur-	
gischer öffentlicher Unternehmen	331
1. Zahl und wirtschaftliche Bedeutung	331
2. Aufgaben	332
II. Das Hamburger »Funktionsmodell für die Beteiligungsver-	
waltung«	334
1. Entstehung und Grundgedanke	334
2. Das Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung	335
3. Politische und administrative Abstimmung sowie	
Konfliktregulierung	337
III. Der Grundsatz ganzheitlicher Verantwortungszuordnung	340
IV. Einsatz zeitgemäßer Controllinginstrumente	341
V. Kontroll-, Einfluß- und Informationsrechte der Bürgerschaft	343
VI. Zusammenfassung	345
VII. Anhang: Übersichten über die Unternehmensbeteiligungen	
der Freien und Hansestadt Hamburg (Stand: Januar 1997)	346

Monika Kuban

Erfahrungen mit dem Konzept eines optimierten Regie- **betriebs in Duisburg** 357

I. Überschätzung der Möglichkeiten der privaten Rechtsform	357
II. Vom Amt zum optimierten Regiebetrieb	360
1. Ausgangssituation	360
2. Zielsetzungen für die Neuorganisation	364
3. Neue Aufbau- und Ablauforganisation	364

4. Personal	366
5. Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung	367
6. Das Rechnungs- und Finanzwesen	367
7. Politische Steuerung	370
8. Weitere Entwicklungserfahrungen	370
III. Verwaltungsmodernisierung und Organisationsprivatisierung	372

Beate Weber

Optimierter Regiebetrieb Gartenbau – Ein Modellprojekt der Stadt Heidelberg	375
--	------------

I. Zielsetzung des Modellprojekts »Optimierter Regie- betrieb (ORG)«	375
II. Aufgaben und Organisation des ORG	376
1. Betriebsaufgaben	376
2. Betriebsleitung und Lenkungsgruppe	378
3. Der ORG als Auftragnehmer	379
4. Kostenrechnung und produktbezogene Ergebnisrechnung	379
5. Erfolgsbeteiligung	382
III. Erste Ergebnisse	383
1. Finanzielle Ergebnisse	383
2. Ergebnis im Personalbereich	384
IV. Schlußbetrachtung und Ausblick	386
Anhang: Betriebsvereinbarung	389

Autorenverzeichnis	393
---------------------------	------------