

Produktivität öffentlicher Dienstleistungen

Band 1
Dokumentation eines
wissenschaftlichen Diskurses
zum Produktivitätsbegriff

Frieder Naschold
Marga Pröhl
(Hrsg.)

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Produktivität öffentlicher Dienstleistungen / Frieder Naschold ;
Marga Pröhl (Hrsg.). – Gütersloh : Verl. Bertelsmann Stiftung.
NE: Naschold, Frieder [Hrsg.]

Bd. 1. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum
Produktivitätsbegriff. – 1994
ISBN 3-89204-109-1



3753584

2. Auflage 1994
© 1994 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Marga Pröhl, Leiterin des Referates Staat und Verwaltung
Redaktion: Dr. Ulrich-Christian Pallach, Cornelia Schurig, Brigitte Neuparth
Herstellung: Sabine Klemm
Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld
Umschlagfoto: Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart
Layout und Satz: Mohndruck Graphische Betriebe GmbH, Gütersloh
Druck: Gütersloher Druckservice
ISBN: 3-89204-109-1

LC 94/21 726

Inhaltsverzeichnis/Contents

Vorwort	5
Einführung zum Thema <i>Frieder Naschold, München</i>	7
Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgemeinschaftlichen Produktivitätsbegriffen: das Beispiel des deutschen Krankenhauses. <i>Martin Pfaff, Augsburg</i>	13
Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: »Lean Management« im öffentlichen Sektor? <i>Arnold Picot, Birgitta Wolff, München</i>	51 X
X Produktivität und der Wandel technisch-organisatorischer »Produktions«konzepte öffentlicher Leistungen: auf der Suche nach der Dienstleistungsqualität. <i>Maria Oppen, Berlin</i>	121
X Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung. <i>Hans Brinckmann, Kassel</i>	167
X Leistungsförderung durch Personalführung <i>Rolf Wunderer, St. Gallen</i>	243
Reform Strategies in the Swedish Public Sector. <i>Casten von Otter, Stockholm</i>	255
When the Immovable Object Meets the Irresistible Force Reconciling Democracy and Efficiency in Public Sector Reform in Australia. <i>Andrea Shaw, Carlton Sth.</i>	289

Einige Anmerkungen zur Debatte über Produktivität im öffentlichen Sektor aus gewerkschaftlicher Sicht.	339
<i>Monika Wulf-Mathies, Stuttgart</i>	
Handlungsansätze der Bertelsmann Stiftung hinsichtlich einer Reform der öffentlichen Verwaltung.	353
<i>Marga Pröhl, Gütersloh</i>	
Produktivität öffentlicher Dienstleistungen	363
<i>Frieder Naschold, München</i>	
Autorenverzeichnis.	415

Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: »Lean Management« im öffentlichen Sektor?

Arnold Picot, Birgitta Wolff

Gliederung

1. Ausgangspunkte einer ökonomischen Analyse öffentlicher Dienstleistungen.	52
2. Zur Refokussierung öffentlicher Aufgaben: Öffentliche Leistungen und Öffentlicher Dienst.	56
2.1 Abgrenzung zwischen öffentlicher Leistung und öffentlichem Dienst	58
2.2 Transaktionskostenansatz	58
2.3 Öffentliche Aufgaben	61
3. Anreizprobleme als Kernstück ökonomischer Modelle.	66
3.1 Bedeutung von Property Rights.	66
3.2 Analyse von Principal-Agent-Beziehungen.	71
4. Ansatzpunkte zu Effizienzsteigerungen bei der Produktion öffentlicher Leistungen	76
4.1 Make or Buy von öffentlichen Leistungen	76
4.2 Der spezielle Status öffentlicher Arbeitnehmer.	84
4.3 Arbeitsorganisatorische Gestaltungsmöglichkeiten für den öffentlichen Dienst	89
4.4 Transparenz und Anreize durch Information und Kommunikation	95
4.5 Die Notwendigkeit und Möglichkeit eines Rechnungswesens für den öffentlichen Sektor	101
5. Anwendungsfall: Die Organisation öffentlicher Leistungen zum Schutz der Umwelt auf kommunaler Ebene.	105
6. Zusammenfassung und Perspektiven.	110
Literaturverzeichnis	112

1. Ausgangspunkte einer ökonomischen Analyse öffentlicher Dienstleistungen

Der öffentliche wird ebenso wie der private Sektor einer Volkswirtschaft beherrscht vom Problem der Knappheit: öffentliche Kassen sind chronisch leer¹. Der Begriff der Knappheit beschreibt die Spannung zwischen angestrebten Zielen und den zu ihrer Realisierung benötigten Mitteln oder Ressourcen. Aus ökonomischer Sicht ist Ziel jeder Ressourcenverwendung die Befriedigung von Bedürfnissen. Diese sind ebenso vielfältig wie dynamisch in ihrer Entwicklung. Knapp sind die Ressourcen deshalb, weil es für ihre Nutzung alternative Möglichkeiten gibt. Nur in bezug auf alternative und möglicherweise konfligierende Ziele ist es sinnvoll, Ressourcen als knapp zu bezeichnen. Da der Umgang mit Knappheit das spezielle Problem der Wirtschaftswissenschaften ist, bietet sich auch für eine Analyse des öffentlichen Sektors ökonomisches Instrumentarium an². Häufig fehlt den immer zahlreicher werdenden Veröffentlichungen und Lehrbüchern zum Thema öffentliche Betriebswirtschaftslehre jedoch ein theoretischer Bezugsrahmen³. Ein kohärentes theoretisches Konzept öffentlicher Leistungserstellung könnte indes auch für die Praxis eine stabile Grundlage für relativ leicht handhabbares Orientierungs- und Anwendungswissen bieten. In der vorliegenden Untersuchung wird deshalb versucht, ein solches Konzept zu entwickeln. Wichtige Ausgangspunkte einer derartigen Analyse sind einleitend vorzustellen.

Individuum und Staat

Die *konventionelle* mikroökonomische Analyse ermittelt die optimale Mittelverwendung im Hinblick auf gegebene Ziele und Präferenzen der Wirtschaftsakteure. Als Akteur gilt nicht der Mensch, wie er ist, sondern ein unter wissenschaftlich begründbaren Verhaltensannahmen modelliertes Individuum: unter gegebenen Rahmenbedingungen entscheidet und handelt es eigeninteressiert und rational, wobei Entscheidung, Handlung und das Tragen der Handlungsfolgen eine Einheit darstellen. Individuen haben jeweils eigene Ziele und setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel ein, um diese Ziele soweit wie möglich zu realisieren. Sie handeln eigenverantwortlich und tragen direkt die Konsequenzen ihrer Handlungen. Es gibt also ein voll funktionierendes, systemimmanentes Anreiz- und Sank-

¹ Vgl. z. B. Deutsche Bundesbahn (1992), S. 60.

² Vgl. auch Budäus (1991), S. 148f.

³ Für einen Überblick über wichtige Lehrbücher zum Thema öffentliche Betriebswirtschaftslehre vgl. Eichhorn (1992).

tionssystem, das die individuellen Aktivitäten steuert. Die individuelle Zielverfolgung geschieht in Interaktion und im Austausch mit anderen Individuen; das Ergebnis ist ein arbeitsteiliger privater Wirtschaftssektor mit Märkten als Koordinationsmedium.

Dies gilt jedoch nur, solange keine externen Effekte mit prohibitiven Transaktionskosten auftreten, d.h. die Rechte von an der Handlung zunächst unbeteiligten Dritten durch die Handlungsfolgen nicht betroffen sind⁴. Bestehen mit erheblichen Transaktionskosten verbundene externe Effekte, so funktioniert der Marktmechanismus nicht mehr »reibungsflos«. Soweit diese »Reibungsverluste« nicht marktmanent reguliert werden können, ist zu ihrer Begrenzung und Steuerung eine Instanz jenseits des klassischen Marktmechanismus erforderlich: der Staat. Der Staat ist hier zunächst Regulierungsinstanz, in der Terminologie Buchanans: *Rechtsschutzstaat*⁵.

Die Notwendigkeit einer staatlichen Organisation läßt sich darüber hinaus noch aus einem weiteren Begründungszusammenhang ableiten: Nicht alle Bedürfnisse der einzelnen werden über den Koordinationsmechanismus Markt befriedigt. Viele Ziele sind ausschließlich oder erheblich effizienter durch die Gemeinschaft als durch einzelne erreichbar⁶. Bestimmte Aufgaben werden demnach nicht durch die Entscheidung und Handlung einzelner erfüllt, sondern durch die der Gemeinschaft. Neben den privaten Wirtschaftssektor der Individuen tritt somit ein gemeinschaftlicher oder öffentlicher. Buchanan beschreibt diesen Aufgabenbereich des Staates durch den Begriff *Leistungsstaat*⁷.

Rechtsschutzstaat und Leistungsstaat lassen sich mit Hilfe neuerer ökonomischer Organisationstheorien begründen und näher untersuchen. Dazu bietet sich insbesondere das *Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik* an⁸. Mit Hilfe institutionenökonomischer Überlegungen wird in dieser Untersuchung der Prozeß der öffentlichen Leistungserstellung analysiert und systematisch gezeigt und begründet, wie Effizienzverbesserungen zu erzielen sind.

Staatliche Zielbildung und Leistungserstellung

Im öffentlichen Sektor einer Volkswirtschaft geht der Entscheidung über Ziele und über den Einsatz von Ressourcen ein kollektiver Entscheidungsprozeß voraus. Dieser ist geprägt vom Problem der Aggregation individueller Präferenzen zu einem »Volkswillen«. Was

⁴ Vgl. Coase (1937) und (1960).

⁵ Vgl. Buchanan (1984), S. 102f. und Brennan/Buchanan (1988), S. 3ff.

⁶ Vgl. Buchanan (1984), S. 1 und Ramb (1988), S. 232ff.

⁷ Vgl. Buchanan (1984), S. 102f. und Brennan/Buchanan (1988), S. 3 ff.

⁸ Vgl. auch Egertson (1990), S. 3ff.

will die Gemeinschaft? Welches sind die kollektiven Bedürfnisse? Und wie sind sie zu gewichten? Dieser Entscheidungsprozeß ist nicht über klassische Märkte koordinierbar. Als Quasimarkt gilt jedoch der politische Markt, der Wettbewerb um Wählerstimmen durch Politiker. Sie konkurrieren um Wählerunterstützung, um die Ziele kollektiver Handlungen festlegen und in groben Zügen über die Mittelbeschaffung und -verwendung beschließen zu können¹⁰.

Das Problem der Ermittlung kollektiver Ziele wird in der vorliegenden Analyse ausgeklammert. Zwar gibt es auch im öffentlichen Sektor enge gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Ziel- und Mittelentscheidungen. Um die Erörterung übersichtlich auf die Fragestellung der Organisation öffentlicher Leistungserstellung zu fokussieren, werden in diesem Beitrag die öffentlichen Aufgabenstellungen als extern determiniert angesehen¹¹.

Den Schwerpunkt dieser Untersuchung stellt demnach nicht die Optimierung des Prozesses der politischen Willensbildung dar, sondern die effiziente Realisierung seiner Ergebnisse.

Effizienz

Als effiziente Erstellung einer öffentlichen Leistung gilt die Handlungsalternative, die eine staatliche Aufgabe unter Berücksichtigung gegebener Randbedingungen auf dem geforderten Qualitätsniveau möglichst ressourcenschonend realisiert. Es geht also nicht nur darum, daß durch öffentliche Leistungen die vorgegebenen Ziele überhaupt erreicht werden (Effektivität), sondern daß dies mit möglichst geringem Mitteleinsatz geschieht (Effizienz).

Die Unklarheit sowohl der Ziele des Prozesses der öffentlichen Leistungserstellung als auch der Maßeinheiten zur Kontrolle ihrer effizienten Erreichung führt dazu, daß eine konventionelle produktionskostenorientierte Effizienzanalyse gerade in weiten Teilen des öffentlichen Bereiches theoretisch wie praktisch kaum durchführbar ist¹². Deshalb wird hier ein etwas anderer Weg eingeschlagen: Mit Hilfe der Transaktionskosten-Theorie wird in einem ersten Schritt ermittelt, welche öffentlichen Aufgaben überhaupt durch staatliche Instanzen zu erfüllen sind. Dies geschieht in Abschnitt 2.

Erst anschließend kann ein Regelsystem für Effizienzsteigerungen *innerhalb* des öffentlichen Leistungsbereiches entwickelt werden. Um die sich innerhalb des öffentlichen Sektors ergebenden Or-

⁹ Vgl. Dahl (1989) und Arrow (1966).

¹⁰ Vgl. Downs (1968); Herder-Dorneich (1980) und Mueller (1989), S. 179ff.

¹¹ Zur Interdependenz von Zielen und Mitteln vgl. Homann (1980); zum Problem der Zielbildung für öffentliche Unternehmen vgl. Oettle (1966) und Thiemeyer (1991), S. 135ff.

¹² Vgl. auch Budäus (1988), S. 204ff. und 218ff.

ganisationsprobleme zu verstehen, ist zunächst die Anreizsituation der beteiligten Akteure zu betrachten.

Anreizprobleme als Folge von Arbeitsteilung und Delegation

Bei weitem nicht alle Einzelentscheidungen im öffentlichen Sektor werden von am politischen Markt konkurrierenden Politikern getroffen und durchgeführt. Die Knappheit der Ressourcen, z. B. der Zeit der Politiker, gebietet eine weitgehende Delegation der für die Konkretisierung und Ausführung von kollektiven Maßnahmen notwendigen Entscheidungsbefugnisse an andere Handlungsträger. Als Ergebnis dieser Delegation und Arbeitsteilung entstehen nicht-marktliche, hierarchische Entscheidungssysteme. Diese werden im Bereich des öffentlichen Sektors von Soziologen und Ökonomen als »Bürokratie« bezeichnet¹³. Juristen und Staatswissenschaftler sprechen bevorzugt von »Verwaltung«¹⁴.

Allgemein gilt, daß die Qualität von Handlungen mit der Notwendigkeit, die Handlungsfolgen zu tragen, korreliert ist. Politiker tragen aufgrund des marktähnlichen Mechanismus des politischen Wettbewerbs zumindest einen Teil der Folgen ihres Handelns. Die ausführenden Instanzen des öffentlichen Sektors erfahren jedoch noch weniger Rückkoppelung mit den Folgen ihrer Handlungen. Entscheidung, Ausführung und Tragen der Konsequenzen stellen also keine Einheit dar. Der immanente Anreiz- und Sanktionsmechanismus des politischen Quasimarktes greift im Bereich der Ausführung kaum noch. Dadurch ist die Effizienz in der Zielerreichung nicht mehr »systemimmanent programmiert«. Delegation und Arbeitsteilung gibt es auch im privaten Sektor der Wirtschaft. Auch hier werden nicht alle Transaktionen über Märkte koordiniert. Statt dessen entstehen arbeitsteilige, intern hierarchisch organisierte »Unternehmen«, indem ebenso wie in der Bürokratie Aufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Befugnisse und Ressourcen auf untergeordnete Instanzen übertragen werden¹⁵. Auch hier ergeben sich daraus Anreiz-Probleme, die dem oben beschriebenen gleichen¹⁶, allerdings weniger prononciert sind, da private Unternehmen über marktliche Rückkoppelungen unmittelbar diszipliniert werden.

Diese aus der Aufgabendelegation resultierenden Probleme durch organisatorische Gestaltungsvorschläge zu überwinden, ist das Anliegen zweier ökonomischer Modelle, des Property Rights-Ansatzes und der Principal-Agent-Theorie, die in Abschnitt 3 vorge-

¹³ Vgl. Weber (1985); Downs (1974); Niskanen (1974) und Blankart (1975).

¹⁴ Vgl. Forsthoft (1973), S. 23; Göttrup (1973); Becker (1989) und Mattern (1989b).

¹⁵ Vgl. insbes. Coase (1937); Williamson (1975) und Picot (1982).

¹⁶ Vgl. z. B. Eschenburg (1980), S. 184ff.

stellt werden. Aus ihnen können prototypisch Gestaltungsregeln abgeleitet werden, die teilweise auch für den öffentlichen Sektor greifen. Allerdings sind systematische Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, wie z. B. das Fehlen einer externen Effizienzkontrolle durch unmittelbaren Wettbewerbsdruck, zu beachten.

Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Effizienz staatlicher Leistungserstellung

In Abschnitt 4 werden aus den vorangestellten Überlegungen betriebswirtschaftliche Ansatzpunkte für die Organisation der Produktion öffentlicher Leistungen abgeleitet und präzisiert. In diesem Zusammenhang wird erörtert, inwiefern die aufgezeigten theoriebasierten Möglichkeiten mit der aktuellen, aber bisher theoretisch wenig fundierten Diskussion um »Lean Management« zusammenhängen und welche Realisierungschancen dafür im öffentlichen Sektor bestehen. Ebenfalls untersucht wird die Frage, inwiefern in dem besonderen rechtlichen Status der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (insbesondere im Berufsbeamtentum) und im öffentlichen Rechnungswesen spezielle Chancen oder Hindernisse für potentielle Effizienzsteigerungen begründet sind.

Abschnitt 5 sucht einige der zuvor entwickelten Organisationsregeln beispielhaft auf den Prozeß der Reorganisation eines konkreten Funktionsbereiches des öffentlichen Sektors anzuwenden: Es wird aufgezeigt, wie die aus der Theorie abgeleiteten Vorgehensvorschläge auf die Organisation der Umweltschutzleistungen auf kommunaler Ebene angewendet werden können.

Abschnitt 6 enthält ein in 10 Thesen gefaßtes Resümee und zeigt weitere Perspektiven auf.

2. Zur Refokussierung öffentlicher Aufgaben: Öffentliche Leistungen und Öffentlicher Dienst

Die herrschende Aufgabenverteilung im privaten und öffentlichen Sektor hat sich aus vielfältigen historischen und politischen Gründen entwickelt. Die Aufgabenverteilung einer Volkswirtschaft wird nicht nur von wirtschaftsimmanenten Effizienzregeln, sondern auch durch wirtschaftsexterne Bedingungen bestimmt. Der Schluß vom praktischen Fehlen eines Marktes auf die Vermutung, die herrschende nicht-marktliche Koordinationsform sei gleichzeitig ökonomisch sinnvoll für die Produktion des betreffenden Gutes, ist demnach nicht zulässig; denn möglicherweise müßte nur ein Element des von

der Politik gesetzten Ordnungsrahmens modifiziert werden, und ein Markt könnte entstehen. Es kann nicht aus der Nicht-Existenz eines Marktes auf die Unmöglichkeit einer privaten Leistungserstellung geschlossen werden. Manch ein prinzipiell möglicher privatwirtschaftlicher Markt ist politisch nicht gewollt, beispielsweise ein (legaler) Markt für Drogen oder Atomwaffen. Gleichzeitig kann eine ökonomische Analyse jedoch auch zu dem Ergebnis kommen, daß ein existierender Markt womöglich nicht die effiziente Koordinationsform zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ist. Dies ist beispielsweise beim »Markt für Umweltschutzleistungen« der Fall. Nicht, daß es nicht sinnvolle marktwirtschaftliche Ansätze für bestimmte Teilprobleme gäbe. Aber angesichts der zu erfüllenden Aufgaben erscheint der Markt allein als unzulänglich.

Wofür es Märkte gibt, bestimmen in einem nicht-anarchistischen Staat nicht ausschließlich die individuellen Handlungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte, sondern die Gesellschaft durch ihre staatlichen Regelungen und Institutionen, die die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns darstellen. Diese können und müssen bei Bedarf auch umgestaltet werden. Dies ist um so notwendiger, je drastischer sich die Ausgangsbedingungen der ursprünglichen institutionellen Regelungen gewandelt haben. Ein aktuelles Beispiel für einen solchen Anpassungsbedarf ist die Diskussion um die Änderung des Artikels 87 des Grundgesetzes. Diese wäre notwendig, um beispielsweise die Bundespost oder die Bundesbahn ganz oder teilweise zu privatisieren¹⁷. Eine ökonomische Argumentation für die Bestimmung der Organisationsform und Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor darf nicht unkritisch auf den gegebenen rechtlich-organisatorischen *status quo* sehen und danach auf eine Aufgabenverteilung oder -umverteilung schließen. Ist beispielsweise eine marktwirtschaftliche Reorganisation der Bundespost Telekom aus verfassungsrechtlichen Bedenken kurzfristig nicht möglich, so bedeutet die Anerkennung gesetzlicher Rahmenbedingungen nicht, daß das Ergebnis einer ökonomischen Effizienzanalyse nicht die Forderung nach Änderung effizienzhinderlicher Regelungen beinhalten kann – im Einklang mit demokratischen Verfahrensregeln.

¹⁷ Vgl. z. B. Witte (1992), S. 9.

2.1 Abgrenzung zwischen öffentlicher Leistung und öffentlichem Dienst

Öffentliche Aufgaben werden politisch bestimmt und den Aufgabenträgern vorgegeben. Sie zu erfüllen, erfordert eine *Leistung für die Öffentlichkeit*. Diese wird im folgenden als *öffentliche Leistung* bezeichnet. »Leistung« ist ein dualer Begriff¹⁸: Er bezeichnet zum einen eine Tätigkeit, d. h. einen Prozeß, und zum anderen auch das Ergebnis einer Tätigkeit. Der Begriff der Leistung unterscheidet sich von dem der Tätigkeit oder der Arbeit dadurch, daß er eine Relation zweier Größen impliziert: In der Physik ist Leistung gleich Arbeit pro Zeiteinheit. Damit ist mit Leistung stets auch eine Produktivitätsproblematik angesprochen.

Als *öffentlichen Dienst* bezeichnet man »die Tätigkeit in öffentlich-rechtlichen Institutionen, also bei den Gebietskörperschaften Bund, Ländern und Gemeinden, bei anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder bei Verbänden«¹⁹. Nicht nur öffentliche Verwaltungen, sondern auch öffentliche Unternehmen gehören dazu, z. B. die Bundesbahn, die Bundespost, Rundfunkanstalten, öffentliche Versicherer, Landesbanken und Sparkassen, Zweckverbände, kommunale Spitzenverbände und Kammern. »Öffentlicher Dienst« ist gleichzeitig auch eine Sammelbezeichnung für die Mitarbeiter der obengenannten öffentlichen Arbeitgeber.

Öffentliche Leistung und öffentlicher Dienst korrespondieren begrifflich miteinander, sind jedoch nicht deckungsgleich. Die Aufgabe dieses Abschnittes ist es, einen theoretischen Ansatz einzuführen, mit Hilfe dessen im Verlauf der Analyse aus Effizienzsicht begründet werden kann, welche öffentlichen Leistungen vom öffentlichen Dienst erbracht werden sollen und für welche öffentlichen Leistungen es überlegene Alternativen zum öffentlichen Dienst gibt.

2.2 Transaktionskostenansatz

Mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes kann analysiert werden, welche Organisationsform für welche Art der Leistungserstellung unter Effizienzgesichtspunkten zu wählen ist. Dabei wird immer von der Aufgabenstellung ausgegangen und daraus die effiziente Organisationsform abgeleitet. Dieser Ansatz ist von einer status quo-orientierten Analyse bestehender Organisationsformen und einer daraus

¹⁸ Vgl. Eichhorn (1991a), S. 152.

¹⁹ Eichhorn (1991a), S. 152; vgl. auch Becker (1989), S. 811ff.

abgeleiteten Aufgabenumverteilung deutlich zu unterscheiden. Im Rahmen der Transaktionskostenanalyse wird jedoch nicht nur berücksichtigt, welche Aufgabenstellungen vorliegen, sondern auch welche Restriktionen, z. B. Umweltfaktoren oder übergeordnete politische Ziele, zu beachten sind. In der Analyse privatwirtschaftlicher Probleme der Leistungserstellung gibt es für die Anwendung transaktionskostentheoretischer Konzepte bereits erfolgreiche Beispiele²⁰.

Leistungserstellung im privaten Sektor

In der Betriebswirtschaftslehre stellt sich häufig die Frage, ob ein Teilprodukt im eigenen Hause hergestellt werden soll oder ob es günstiger ist, es von einem fremden Lieferanten zu beziehen²¹. Bei der Beantwortung dieser Frage ist keineswegs der unmittelbare Kosten-Preis-Vergleich für das Gut ausschlaggebend. Vielmehr sind die ökonomisch und organisatorisch relevanten Eigenschaften der Leistung und der Situation zu berücksichtigen, z. B. die Spezifität des Produktes und daraus resultierende Abhängigkeiten, rechtliche und technologische Rahmenbedingungen und andere, strategierelevante Kontextfaktoren. Es kommt durchaus vor und kann sinnvoll sein, daß ein Unternehmen Güter oder Leistungen selbst herstellt, obwohl es sie – möglicherweise sogar preisgünstiger – von einem anderen Anbieter am Markt erwerben könnte; aber auch, daß ein Unternehmen Güter von anderen bezieht, obwohl es sie selbst zu ähnlichen Kosten herstellen könnte.

Begriff der Transaktionskosten

Begründet wird eine Entscheidung über Eigenerstellung, Fremdbezug oder Mischformen (Kooperationen) bei einem gewinnmaximierenden Unternehmen dennoch mit Kostenvorteilen. Die Kosten der Leistungserstellung setzen sich jedoch aus den Herstellungskosten i. e. S. zusammen *und* den Kosten, die die Koordination der Leistungserstellung erfordert. Die Koordinationskosten werden auch als Transaktionskosten bezeichnet, weil sie alle bei vertraglichen Transaktionen anfallenden Informations-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs- und Kontrollkosten beinhalten²². Sind die Transaktionskosten der Leistungserstellung minimal, so sind vor allem aufgrund der Größendegressionsvorteile (langfri-

²⁰ Vgl. insbes. Coase (1937); Williamson (1975) und (1990); Picot (1982), (1990a) und (1991b); Baur (1990) und Picot/Franck (1992) mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

²¹ Vgl. z. B. Picot (1990a), S. 149 und (1991b); und Gerhardt et al. (1992).

²² Vgl. etwa Picot (1990a), S. 147ff. und (1991b), S. 344f. und Reichwald/Dietel (1991), S. 427ff.

stig) auch die Produktionskosten minimal²³. *Die Transaktionskosten werden somit zum Effizienzmaßstab*. Sie sind einerseits zu beeinflussen durch die Eigenschaften der jeweiligen Leistung und andererseits durch die Wahl der Koordinations- bzw. Organisationsform, im Rahmen derer die Leistungserstellung stattfindet.

Als Kritik gegen die Verwendung der Transaktionskosten als Effizienzkriterium wird häufig vorgebracht, daß es unmöglich ist, diese Kosten exakt zu messen. Eine Messung ist jedoch auch nicht notwendig. Da bekannt ist, daß die Transaktionskosten einerseits mit den *Eigenschaften der zu erstellenden Leistung und sonstiger Kontextfaktoren* und andererseits mit der gewählten *Organisationsform* in bestimmter Weise zusammenhängen, kann von den Eigenschaften der Leistung und den Kontextfaktoren direkt auf die geeignete Organisationsform geschlossen werden. Die Eigenschaften von Leistung und Umfeld müssen somit analysiert werden. Anschließend kann die geeignete Organisationsform entsprechend gewählt werden.

Analyse von Leistungseigenschaften

Analysekriterien für Leistungen sind vor allem die *Spezifität* und *strategische Bedeutung*. Hilfskriterien können die *Unsicherheit* und die *Häufigkeit* der Leistungserstellung sein²⁴.

Je höher die Nutzendifferenz zwischen first-best- und second-best-Verwendung eines Gutes, desto höher ist dessen Spezifität. Die *Spezifität* einer Leistung zeigt sich in der Industrie besonders augenfällig an den zur Leistungserstellung benötigten Werkzeugen oder Anlagen wie z. B. den Werkzeugen für die Formgebung eines bestimmten Kfz-Typs im Automobilbau. Aber auch Know-how, Personalqualifikationen, Logistik, Fertigungsverfahren oder Qualitätseigenschaften können spezifisch sein. Mit zunehmender Spezifität der Leistungen erhöhen sich die gegenseitigen Abhängigkeiten und Sicherheitsbedürfnisse zwischen den beteiligten Kontraktpartnern, da im Extremfall der Besteller der einzige Abnehmer und der Lieferant der einzige Hersteller dieser spezifischen Leistung ist. Die Erstellung spezifischer Leistungen verlangt daher einen stabilen und integrativen organisatorischen Rahmen wie Arbeitsverträge oder langfristige Lieferverträge.

Die *strategische Bedeutung* spricht die Differenzierungswirkung einer Produkteigenschaft und damit deren Rolle für die Position im Wettbewerb an. Sie korreliert häufig mit der Spezifität der Leistung. Sie hat jedoch darüber hinaus noch eine weitere Dimension: Für vie-

²³ Vgl. Williamson (1990), S. 104ff. und 126ff. und Picot (1991b), S. 348ff.

²⁴ Vgl. Picot (1991b), S. 345f.

le Unternehmen ist der Schutz und die Geheimhaltung bestimmter Leistungsaspekte überlebenswichtig. Einem Automobilhersteller verschafft beispielsweise die Entwicklung einer einzigartigen und innovativen Technik zur elektronischen Motorsteuerung einen wichtigen Wettbewerbsvorteil, auch wenn dieser im Zeitablauf wieder abnehmen kann. Oft werden Leistungen nur deshalb intern erstellt, weil nur so ein Schutz strategisch relevanten Wissens zu vertretbaren Kosten gewährleistet werden kann. Der Fremdbezug strategisch bedeutsamer Problemlösungen würde erhebliche zusätzliche Überwachungs- und Kontrollkosten verursachen. In diesem Fall ist demnach eine Integration der Leistung sinnvoll.

Alternative Organisationsformen

Als Koordinationsformen kommen Markt, Hierarchie und alle Mischformen der beiden in Frage²⁵. Markt heißt in bezug auf das »make or buy«-Problem eines Unternehmens Fremdbezug, und Hierarchie bedeutet Eigenerstellung oder totale vertikale Integration. In dem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie sind unterschiedliche Grade vertikaler Integration möglich, d. h., es sind unterschiedlich enge Kooperationsformen mit anderen Unternehmen denkbar: z. B. längerfristige Lieferverträge oder als engere Kooperationsform Kapitalbeteiligungen²⁶.

Die Grundempfehlung des Transaktionskostenansatzes läßt sich durch Abb. 1 veranschaulichen.

Durch die Wahl der für bestimmte Leistungen jeweils optimal geeigneten Organisationsform lassen sich unmittelbare Kosten- und Flexibilitätsvorteile für das koordinierende Unternehmen ableiten. Diese sind in der Abb. 2 veranschaulicht.

Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad und geringer strategischer Bedeutung sollten also tendenziell fremdbezogen werden, während hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst zu erstellen sind.

2.3 Öffentliche Aufgaben

Dieser Ansatz läßt sich auf das Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor übertragen. Die Verwendung des Transaktionskostenansatzes ist gerade für Organisationsempfehlungen bezüglich des öffentlichen Sektors sinnvoll, da hier aufgrund des kamentalistischen

²⁵ Vgl. z. B. Williamson (1990), S. 178ff.

²⁶ Vgl. Gerhardt et al. (1992), S. 137, und Baur (1990).

Abb. 1: Eigenschaften von Leistungen und effizienter Integrationsgrad

Eigenschaften	niedriger vertikaler Integrationsgrad	hoher vertikaler Integrationsgrad
(1) Vorrangige Eigenschaften		
Spezifität (z. B. Fertigungsverfahren, Design, Qualität, Know-how, Logistik)	niedrige Spezifität	hohe Spezifität
Strategische Bedeutung (besonders wettbewerbsrelevantes Wissen und Können)	geringe strategische Bedeutung	große strategische Bedeutung
(2) Unterstützende Eigenschaften		
Unsicherheit (Änderungen hinsichtlich Qualität, Mengen, Terminen, technischer Spezifikationen)	niedrige Unsicherheit	hohe Unsicherheit
Häufigkeit (einer spezifischen, strategischen und/oder unsicheren Leistung)	geringe Häufigkeit	große Häufigkeit

(Quelle: Picot (1991b), S. 346)

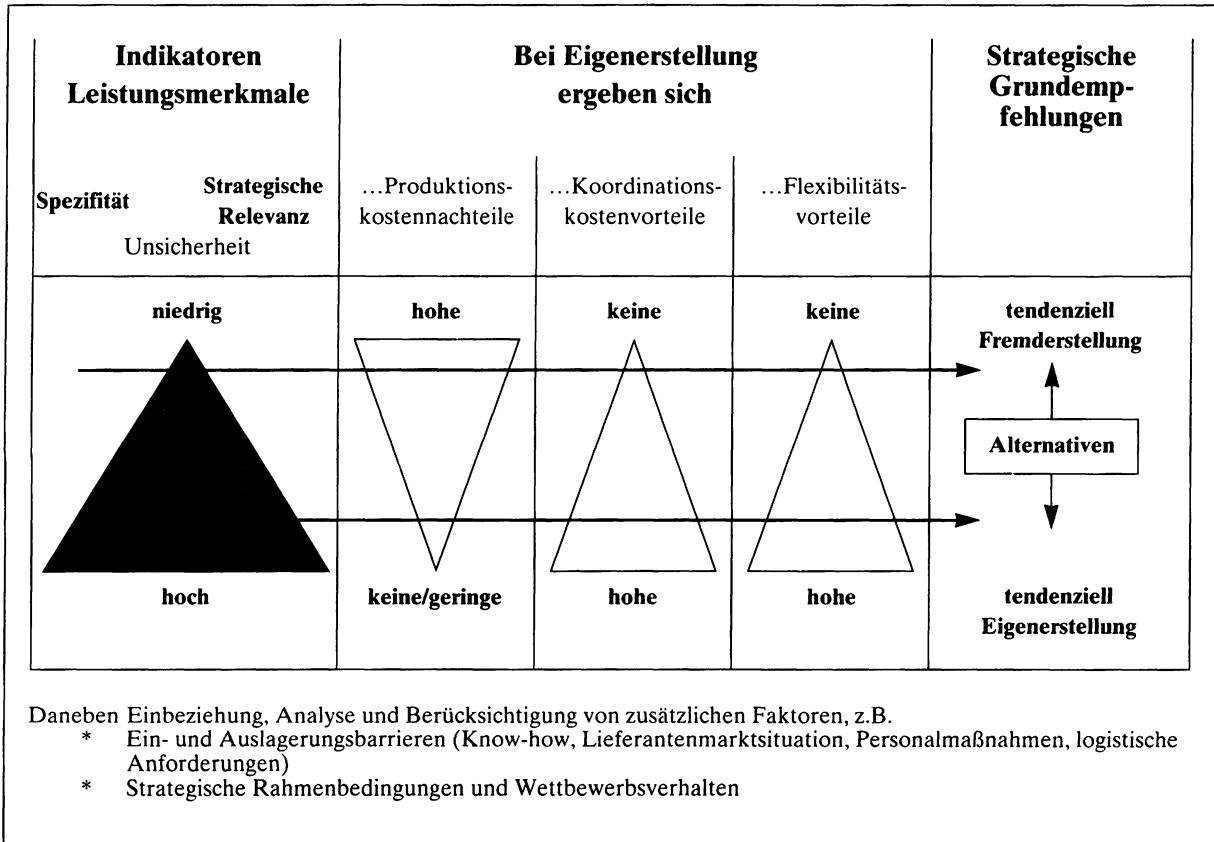


Abb. 2: Prinzip der Transaktionskostenanalyse

Rechnungswesens Auskünfte über die Höhe der Produktionskosten gar nicht oder nur sehr mühsam zu ermitteln sind. Analog zum Fall privatwirtschaftlicher Leistungserstellung ist hier der Staat die Instanz, die über Eigenerstellung oder Fremdbezug bzw. über den Grad der vertikalen Integration zu entscheiden hat²⁷. Zu betrachten sind auch hier zunächst die Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen. Erst dann kann über die effiziente Bezugsart *make or buy* bzw. Kooperationsformen entschieden werden.

Bei der Beantwortung der Frage, wie die Produktion einer gewünschten Leistung sinnvollerweise zu organisieren ist, gilt es also zunächst, die dem Staat gestellten Aufgaben zu untersuchen: Welches sind die Aufgaben eines demokratisch organisierten Staates und wie können sie klassifiziert werden?

Aufgaben des Staates

In der juristischen Literatur werden zur Beschreibung staatlicher Aufgaben, die nicht die politische Regierung des Staates beinhalten, die Begriffe »Eingriffsverwaltung« und »Leistungsverwaltung« verwendet²⁸. Diese »Verwaltungs«aufgaben erfordern fiskalische und hoheitliche Befugnisse²⁹. Diese Terminologie ist nicht nur wegen des auch unter Juristen unklaren Begriffs der Hoheitlichkeit für eine ökonomische Abgrenzung staatlicher Aufgaben ungeeignet. Denn ob die Tätigkeit des »Verwaltens« die zu erfüllende Aufgabe ist, ist erst noch zu klären. Verwaltungsaufgaben gibt es im privaten Wirtschaftssektor ebenso wie im öffentlichen, aber es gibt auch andere Aufgaben, die sich durch das Verb »verwalten« nicht vollständig beschreiben lassen. Statt dessen sollte hier die Rede vom »Management« sein, das stärker die Bedeutung einer *aktiven* Gestaltung und Koordination von Aufgaben berücksichtigt und die Inhalte der zu koordinierenden Aufgaben offen läßt. Aus diesem Grunde konzentriert sich diese Arbeit auch auf Ideen des »Lean Management«, nicht der »Lean Administration«.

Rechtsschutzstaat und Leistungsstaat

Mit der bereits erwähnten Terminologie von Buchanan³⁰ hat der Staat zwei grob zu unterscheidende Management-Aufgaben:

1. Den Schutz der konstitutionellen Rechte der Einzelnen. Dieser Aspekt des Staates heißt *Protective State* oder Rechtsschutzstaat.

²⁷ Vgl. auch Wilmowsky (1991), S. 474ff.

²⁸ Vgl. z. B. Göttrup (1973) und Forsthoff (1973), S. 23.

²⁹ Vgl. auch Thieme (1973), S. 348ff. und v. Münch (1985), S. 14ff.

³⁰ Vgl. Buchanan (1984), S. 102f. und Brennan/Buchanan (1988), S. 3ff.; vgl. ebenfalls v. Loesch (1977), S. 117.

2. Die Beschaffung und Finanzierung öffentlicher Güter. Dieser Aspekt des Staates heißt *Productive State* oder Leistungsstaat.

Diese Aufgabenkategorisierung korrespondiert mit der oben dargestellten Unterteilung in Eingriffs- und Leistungsverwaltung. Sie ist dieser jedoch vorzuziehen, da sie nicht durch die Terminologie schon Mißverständnisse über durch staatliche Instanzen zu leistende Tätigkeiten suggeriert: Nicht das *Verwalten* ist grundlegende Staatsaufgabe, sondern auf einer allgemeinen Ebene zunächst die *Koordination* aller Leistungen, die den Schutz individueller Rechte und die Finanzierung und Beschaffung öffentlicher Güter betreffen. Dies bedeutet in Analogie zur *make or buy*-Problematik privatwirtschaftlicher Unternehmen jedoch keineswegs, daß der Staat diese Leistungen selbst produzieren muß. Coase hat bereits 1937 in seinem Aufsatz »The Nature of the Firm« klar begründet, daß Unternehmen als arbeitsteilige Mehrpersonengebilde nicht entstehen, weil eine Leistung zu *produzieren* ist – dies könnten auch einzelne Personen ohne ein hierarchisch organisiertes Unternehmen durch marktliche Tauschbeziehungen leisten. Unternehmen entstehen vielmehr, weil der zur Koordination bestimmter arbeitsteiliger Teilleistungen erforderliche Aufwand innerhalb einer hierarchischen Organisation geringer ist als am Markt.

Der Coasesche Gedankengang läßt sich auf den Staat übertragen: Er muß nicht alle öffentlichen Leistungen selbst erbringen, sondern lediglich die Erstellung der gewünschten Güter sicherstellen und effizient koordinieren. Er unterliegt also auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und ist der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel verpflichtet. Denn die politische Regierung erfährt ihre Legitimation u. a. aus einer größtmöglichen Befriedigung der Wünsche ihrer Wähler. Dieser Tatsache trägt auch das geltende Recht Rechnung³¹.

In diesem Abschnitt wurde ein theoretischer Ansatz eingeführt, mit dessen Hilfe Aussagen über den optimalen Grad der Arbeitsteilung zwischen öffentlichem Dienst und anderen Anbietern getroffen werden können. Der Transaktionskostenansatz läßt *grundsätzliche wirtschaftliche Gestaltungsempfehlungen auch ohne unmittelbare Kostenmessungen zu*. Nach der grundsätzlichen Entscheidung über Eigenerstellung oder Fremdbezug bleibt zu diskutieren, wie die bei arbeitsteiligen Produktionsprozessen entstehen-

³¹ Der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung ist in der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 114 Abs. 2 Satz 1 im Grundgesetz verankert und wird durch das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitspostulat nach § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 BHO präzisiert. Hieraus läßt sich auch das Subsidiaritätsprinzip ableiten, das mit dem in der vorliegenden Arbeit dargestellten Ansatz in völliger Übereinstimmung steht; vgl. Hugger (1989), S. 51; Picot (1991a) und Budäus (1991), S. 146.

den Anreizprobleme für die Beteiligten bewältigt werden können. Zu diesem Zweck werden im folgenden Abschnitt der Property Rights- und der Agency-Ansatz vorgestellt. Im dann folgenden Abschnitt 4 wird mit Hilfe der drei vorgestellten Modelle der öffentliche Sektor analysiert.

3. Anreizprobleme als Kernstück ökonomischer Modelle

Das Problem der Motivation der Mitarbeiter zu einem nicht nur den individuellen, sondern auch den »Unternehmenszielen« dienenden Handeln stellt sich im öffentlichen und privaten Sektor gleichermaßen. Private Unternehmen unterscheiden sich jedoch von staatlichen Instanzen u. a. dadurch, daß sie als Ganzes dauernd der Bewertung durch Märkte ausgesetzt sind. Insofern gibt es eine systemimmanente Effizienzkontrolle für eine privatwirtschaftliche Unternehmensorganisation als Ganzes. Bei öffentlichen Instanzen fehlt diese Kontrollmöglichkeit meistens. Sie wird auch durch die »öffentliche Meinung« und die Gefahr der Abwahl von Politikern nicht hinreichend ersetzt. Insofern gilt es hier um so mehr, organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um sowohl einzelne Akteure als auch öffentliche Instanzen insgesamt zu einer Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Handeln zu motivieren.

3.1 Bedeutung von Property Rights

Aus dem eigeninteressierten, rationalen Handeln der Wirtschaftssakteure ergibt sich folgendes Axiom: Je vollständiger die Rechte an einem Gut dem Handelnden zugeordnet sind, desto effizienter ist dessen Umgang mit diesem Gut. Mit anderen Worten: Je vollständiger der Handelnde von den Auswirkungen seines Umgangs mit Ressourcen profitiert, desto größer ist sein Anreiz, sie optimal zu pflegen und zu verwenden. Im Eigentum solcher Rechte liegt demnach ein immanenter Anreiz zu effizientem Handeln³².

Property Rights-Ansatz

Die Eigentums- und Handlungsrechte (*property rights*) beschreiben alle durchsetzbaren Verhaltensbeziehungen zwischen Menschen, die aus der Existenz von Gütern resultieren und zu ihrer Nutzung gehören. Sie spezifizieren Verhaltensnormen: Jeder muß entweder die-

³² Vgl. auch Picot (1991a), S. 106ff.

se in der Interaktion mit anderen beachten oder die Kosten der Nichtbeachtung tragen³³. Die Formulierung und Durchsetzung von *Property Rights* verursacht Transaktionskosten. Das gesamte Bündel von *Property Rights* an einem bestimmten Gut wird der allgemeinen Rechtstradition folgend in vier Einzelrechte unterteilt³⁴:

- a) das Recht, das Gut zu benutzen (*usus*),
- b) das Recht, das Gut zu verändern (*abusus*),
- c) das Recht der Aneignung von Gewinnen und Verlusten, die aus dem Gut entstehen (*usus fructus*), und
- d) das Recht, das Gut an Dritte zu veräußern, das Liquidationsrecht.

Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten durch Allokation von Verfügungsrechten

Diese Rechte können einzeln oder in Bündeln gehandelt werden. Dies geschieht durch vertragliche Einigung zwischen den Wirtschaftsakteuren. Bezogen auf Unternehmen werden die ersten beiden Rechte zum *Koordinations- und Leitungsrecht* zusammengefaßt³⁵. Neben diesem stehen auch in der Unternehmensorganisation das *Recht auf Gewinnaneignung* und das *Liquidations- bzw. Veräußerungsrecht*. Diese drei Rechte können nicht nur durch Kauf übertragen, sondern auch innerhalb des Unternehmens durch organisatorische Regelungen so zugeordnet werden, wie es für die Effizienz des Unternehmens am zweckdienlichsten erscheint. Dabei gilt obengenanntes Axiom über den Zusammenhang von Verfügungsrechten und Effizienz im Umgang mit einer Ressource als Leitidee. Eine Beteiligung am Gewinnaneignungsrecht ist hierbei als typischer, aber keineswegs einziger Leistungsanreiz zu nennen.

Für die Gestaltung von betriebswirtschaftlichen Organisationen gibt es somit ein Spektrum folgender Möglichkeiten³⁶:

Eigentumssurrogate

Sind die Eigentumsrechte nicht konzentriert und gebündelt, sondern verstreut oder nicht eindeutig zugeordnet, so spricht man von einer Verdünnung der Rechte. Da die Transaktionskosten der Rechtsausübung unter solchen Bedingungen steigen, kommt es zu individuell ausnutzbaren Freiräumen, z. B. für Manager. Innerhalb solcher Freiräume kann durch opportunistisches Verhalten gegen Eigentümerinteressen gehandelt werden. Dieser Spielraum muß jedoch nicht effizienzmindernd wirken, wenn es sogenannte Eigen-

³³ Vgl. Furubotn/Pejovich (1972), S. 1139.

³⁴ Vgl. Alchian/Demsetz (1972), S. 783.

³⁵ Vgl. Picot (1981a) und Picot/Michaelis (1984), S. 255f.

³⁶ Vgl. auch Picot (1981a) und Picot/Kaulmann (1985), S. 962ff.

Abb. 3: Verteilung von Verfügungsrechten in verschiedenen Unternehmenstypen

Betrachtungs- weise Unternehmenstyp	statisch			dynamisch
	Verteilung der Verfügungsrechte			Übertragbarkeit der Entscheidungs- (Verfügungs-)Rechte
	Koordinations- recht	Anrecht auf das Residuum	Veräußerungsrecht	
Klassische Unternehmung	Unternehmer	Unternehmer	Unternehmer	uneingeschränkt übertragbar
Publikumsges. ohne gesetzl. Mitbest.	Führungskräfte	Anteilseigner	Anteilseigner	uneingeschränkt übertragbar
Publikumsges. mit gesetzl. Mitbest.	Führungskräfte/ Arbeitnehmer	Anteilseigner	Anteilseigner	eingeschränkt übertragbar
Publikumsges. mit freiwill. Mitbestim.	Führungskräfte/ Arbeitnehmer	Anteilseigner	Anteilseigner	uneingeschränkt übertragbar
gesetzl. Selbstver- waltung (Ex-Jugo- slawien)	Arbeiter/ Führungskräfte	Arbeiter	-	nicht übertragbar
Non-Profit- Unternehmen	Mitglieder bzw. Politiker/Staat			eingeschränkt übertragbar
Unternehmen in Staatseigentum	Politiker/ Führungskräfte	Staat	Staat	eingeschränkt übertragbar

tumssurrogate gibt, die die direkte Eigentümerkontrolle zum Teil ersetzen. Theoretische und empirische Forschungen zeigen, daß insbesondere funktionierende Märkte, die zum Wettbewerb führen, ebenfalls starke Steuerungswirkungen für das Management von Unternehmen haben³⁷. Dies bezieht sich sowohl auf Kapital- und Gütermärkte als auch auf den Arbeitsmarkt für Manager. Kapital- und Gütermärkte begrenzen als wertende Ressourcen- und Absatzmärkte die Handlungsspielräume des Managements, und am Arbeitsmarkt werden die Leistungen von Managern durch die Jobangebote bewertet. Wenig erfolgreiche Manager erhalten hier die schlechteren Angebote. Auf diese Weise wird indirekt der marktimmernde Zusammenhang zwischen Leistung und Entlohnung wieder hergestellt.

Diese Mechanismen stehen im öffentlichen Sektor nur begrenzt zur Verfügung, da es häufig für das erstellte Angebot keine konkurrierenden Alternativen gibt, oft gesetzlich nicht geben darf, obgleich dies möglich wäre. Am Kapitalmarkt treten die meisten öffentlichen Unternehmen und Instanzen ebenfalls nicht direkt in Erscheinung, da als bequemer Kapitalgeber quasi unbegrenzt der Steuerzahler zur Verfügung steht. Und einen freien Markt für die Arbeitsleistung von Beamten gibt es *qua definitione* nicht. Es fehlt also ein vergleichbarer Wettbewerbsdruck.

Auch ein weiteres Eigentumssurrogat ist im öffentlichen Sektor kurzfristig nur sehr begrenzt anwendbar: leistungsabhängige Entlohnungssysteme für Führungskräfte und Mitarbeiter. Dies stößt erstens wiederum auf das Problem der Leistungsbewertung und widerspricht zweitens der Idee des Alimentationsprinzips³⁸. Inwieweit Unternehmenskultur oder im öffentlichen Sektor ein noch weiter gehendes »Beamtenethos« die Funktion eines Eigentumssurrogates übernehmen können, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Auch in der Literatur liegen die Meinungen der Experten dazu weit auseinander³⁹.

Stärken des Property Rights-Ansatzes

Während im Transaktionskostenansatz die Effizienz der einzelnen Organisationsvarianten anhand von Eigenschaften der zu erstellenden Leistungen ermittelt wird, werden im Property Rights-Ansatz anhand der Verfügungsrechte Anreizstrukturen deutlich. Zugleich bietet sich durch die Zuordnung von Rechten eine Gestaltungsvariable, mit deren Hilfe unterschiedliche Organisationsformen realisiert

³⁷ Vgl. z. B. Pícol/Michaelis (1984), S. 259ff. und Kaulmann (1987).

³⁸ Vgl. z. B. Thieme (1973), S. 391f. und Becker (1989), S. 830f.

³⁹ Vgl. z. B. Oettle (1980) und v. Loesch (1980).

werden können. Denn die property rights-theoretischen Überlegungen lassen sich in privaten wie in öffentlichen Einrichtungen auch auf die interne Gestaltung von Kompetenzen anwenden⁴⁰: Zum Beispiel erhöht eine vollständigere Zuordnung von aufgabenbezogenen Kompetenzen auf Aufgabenträger – also eine Reduzierung von Spezialisierung und Arbeitsteilung – die Motivation und Verantwortung für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Darüber hinaus zeigt Abb. 3 auch einen dynamischen Aspekt: Die jeweiligen Möglichkeiten der Übertragbarkeit von Rechten innerhalb einer Unternehmensform lassen Rückschlüsse auf deren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bei sich ändernden Aufgaben und Umfeldern zu. Je einfacher die Rechte übertragbar sind, desto leichter fallen organisatorische Anpassungen auch auf Property Rights-Ebene, und desto einfacher können Märkte als Eigentumssurrogat bei verteilten Eigentumsrechten wirken.

Der Property Rights-Ansatz zeigt wichtige systematische Unterschiede zwischen den Anreizmöglichkeiten in privaten und öffentlichen Einrichtungen auf. Er verhilft demnach über die Transaktionskostenargumente hinaus zu weiterem Instrumentarium, um konkrete Gestaltungsvorschläge zu begründen, zeigt zugleich jedoch auch Grenzen der Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Anreizmodelle auf.

Grenzen der Anwendbarkeit privatwirtschaftlicher Anreizmodelle auf den öffentlichen Sektor

Die für die Privatwirtschaft gültigen Lösungsvorschläge und Eigentumssurrogate, wie z. B. Wettbewerbsmodelle, Mitarbeiterbeteiligungsmodelle, ertragsabhängige Prämiensysteme usw.⁴¹, lassen sich bei staatlichen und Non-Profit-Unternehmen nur begrenzt anwenden. Das hat aus Property Rights-Sicht vor allem drei Gründe:

1. In den meisten öffentlichen Einrichtungen sind die Eigentumsrechte nicht handelbar, d. h. marktlicher Bewertung entzogen.
2. Das für die Schaffung von Leistungsanreizen besonders attraktive Gewinnaneignungsrecht ist bei öffentlichen Einrichtungen kaum übertragbar.
3. Ein Gewinn im erwerbswirtschaftlichen Sinn ist in weiten Teilen des öffentlichen Sektors gar nicht feststellbar.

Gerade in Unternehmen des öffentlichen Bereichs besteht nicht zuletzt wegen des fehlenden Wettbewerbs und der für Effizienzmessungen völlig ungeeigneten kameralistischen Buchhaltung ein Informa-

⁴⁰ Vgl. Picot/Schneider (1988).

⁴¹ Vgl. Becker, F. G. (1990), S. 36ff. und Picot/Kaulmann (1985), S. 964ff.

tionsproblem bezüglich der Leistungen von Einzelpersonen und organisatorischen Einheiten. Daher sind weitere Gestaltungsmöglichkeiten für die effiziente Organisation der öffentlichen Leistungserstellung zu entwickeln. Dennoch sollten die Möglichkeiten einer effizienzorientierten Zuordnung von Verfügungsrechten und der Schaffung von Eigentumsurrogaten auch bei der Organisation öffentlicher Dienstleistungen beachtet werden.

3.2 Analyse von Principal-Agent-Beziehungen

Wie in jeder Arbeitsteilung, so hat auch bei der Beauftragung Dritter zur Erbringung öffentlicher Leistungen die ungleiche Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und Ausführendem zentrale Bedeutung⁴². Der Auftraggeber heißt im Rahmen des hier verwendeten Ansatzes Principal, der Ausführende ist der Agent. Eine Principal-Agent-Beziehung liegt immer dann vor, wenn ein Agent Entscheidungen trifft, die nicht nur sein eigenes Wohlergehen, sondern auch das Nutzenniveau eines anderen, des Principals, beeinflussen⁴³. Mit der aus der Aufgabenteilung und Delegation resultierenden Informationsasymmetrie ist ein Kernproblem jeder wirtschaftlichen Organisation angesprochen, das – ähnlich wie die *make or buy*-Problematik – bei organisatorischen Gestaltungsproblemen systematisch zu berücksichtigen ist⁴⁴.

In diesem Abschnitt soll der Agency-Ansatz in einer allgemeinen Form vorgestellt und auf die Erstellung öffentlicher Leistungen bezogen werden. Die Anwendung auf den öffentlichen Sektor ist vor allem deshalb interessant, weil das Modell im Unterschied zum Transaktionskosten- und zum Property Rights-Ansatz die unterschiedliche Risikoneigung von Individuen durch die Möglichkeit einer differenzierten Vertragsgestaltung zu berücksichtigen vermag. Aus agency-theoretischer Perspektive ist bei der Gestaltung von Leistungs- oder Arbeitsverträgen der Trade-off zwischen einem effizienten Anreizsystem und einer effizienten Risikoallokation zwischen den Beteiligten zu berücksichtigen. Beispielsweise kann einem Mitarbeiter, der risikoavers ist, d. h., der großen Wert auf ein sicheres Einkommen legt, nicht das volle wirtschaftliche Risiko seines Handelns übertragen werden, auch wenn dies unter dem Aspekt eines effizienten Anreizsystems optimal wäre. Vorausgesetzt, der Principal ist risiko-

⁴² Vgl. z. B. Pratt/Zeckhauser (1985); Eisenhardt (1989); Hartmann-Wendels (1989), S. 714ff.; Spremann (1990), S. 562.

⁴³ Vgl. auch Wenger/Terberger (1988), S. 506f.

⁴⁴ Vgl. auch Schneider (1987), S. 553ff.

neutral, sollte zur Gewährleistung einer effizienten Risikoallokation dieser das volle wirtschaftliche Risiko tragen. Der Agent erhält in diesem Fall keine Risikoprämie, d. h., sein Einkommen ist geringer als im Fall einer (teilweisen) Risikoübernahme.

Agency-Ansatz

Ausgangspunkt der Principal-Agent-Analyse ist die Untersuchung und Klassifizierung der im arbeitsteiligen Produktionsprozeß entstehenden unterschiedlichen Arten von Informationsasymmetrien zwischen Principal und Agent. Auf der Grundlage dieser Typologie können anschließend Musterlösungen für die organisatorische Gestaltung der Leistungsbeziehung vorgeschlagen werden. Die methodische Struktur des Ansatzes gleicht demnach derjenigen des in Abschnitt 2 verwendeten Transaktionskostenansatzes. Die Analogie zu den Transaktionskosten als Effizienzkriterium bieten bei der Principal-Agent-Analyse die *Agency-Kosten*. Sie resultieren aus der Tatsache, daß eine kostenlose und vollständige Informationsbeschaffung für die einzelnen Wirtschaftsakteure unmöglich ist. Zu ihnen zählen die Überwachungs- und Kontrollkosten des Principals, die Signalisierungs- bzw. Garantieleistungskosten des Agenten und der verbleibende Wohlfahrtsverlust.

Typen von Informationsasymmetrien

In der Analyse von Principal-Agent-Beziehungen sind drei Typen von Informationsasymmetrien zu unterscheiden: *hidden characteristics*, *hidden action* und *hidden intention*. Diese sind in Abb. 4 mit Beispielen dargestellt⁴⁵.

Im Fall der *hidden characteristics* besteht der Informationsvorteil des Agenten darin, daß der Principal Eigenschaften des Agenten oder der von ihm angebotenen Leistung vor Vertragsabschluß nicht kennt. Dies ist um so stärker der Fall, je leichter sich relevante Eigenschaften des Agenten bzw. der von ihm angebotenen Leistung verbergen lassen. Daraus entsteht die Gefahr der Auswahl ungeeigneter Vertragspartner (*adverse selection*). Vor allem bei sehr langfristig angelegten, schwer kündbaren Beschäftigungsverhältnissen, wie sie im öffentlichen Dienst üblich sind, liegt hier eine Gefahr für die Erreichung der Ziele des Principals. Hinzu kommt eine dynamische Komponente: Die Qualifikation und die Eigenschaften des Agenten können sich im Verlauf der Zeit auch, ohne daß er selbst sich ändert, *in Relation* zu einem sich wandelnden Aufgabenprofil und Umfeld ändern.

⁴⁵ Vgl. hierzu und zu folgendem Dietl (1991), S. 113ff.

Abb. 4: Typen asymmetrischer Informationsverteilung und Möglichkeiten zu ihrer Begrenzung

Informations- asymmetrie Unterscheidungs- kriterium	hidden characteristics		hidden action	hidden intention	
Informationsproblem des Principals	Qualitätseigenschaften der Leistung des Vertragspartners unbekannt		Anstrengungen des Vertragspartners nicht beurteilbar	Absichten des Vertragspartners nach Auftragsvergabe unbekannt	
Problemursache bzw. wesentl. Einflußgröße	Verbergbarkeit von Eigenschaften		Ressourcenplastizität; Überwachungsmöglichkeiten und -kosten	Ressourcenabhängigkeit, -einmaligkeit und -entziehbarkeit	
Verhaltensspielraum des Agenten	vor Vertragsabschluß		nach Vertragsabschluß	nach Vertragsabschluß	
Beispiel (neben Arbeitsverträgen)	Versicherungsgesellschaft (Principal) und Versicherungsnehmer (Agent)		Aktionär (Principal) und Vorstand (Agent)	Fischer (Principal) und Konservenfabrik (Agent)	
Risiko	adverse selection		moral hazard	hold up	
Art der Problembewältigung	Beseitigung der Informationsasymmetrie durch		Interessenangleichung	Interessenangleichung	
	signaling/ screening	self selection			Interessenangleichung
Möglichkeiten zur Risikobegrenzung (beispielhaft)	Bilanzen, Zeugnisse, Gütesiegel	differenzierte Kooperationsverträge	Reputation des Vertragspartners	Ergebnisbeteiligung des Vertragspartners	Eigentumserwerb der Ressourcen, Sicherheiten (z.B. Garantien, Bürgschaften, Gegengeschäfte)
Beispiele	Diplom einer guten Hochschule	Vertragsgestaltung für Versicherungen, BAT	Rechtsanwalt	Kapitalbeteiligung, Prämiensystem	Erwerb der Konservenfabrik durch die Fischer, Pensionsausfall bei vorzeitiger Kündigung, Berufsbeamtentum

Im Fall der *hidden action* kann der Principal die Handlungen des Agenten nach Vertragsabschluß nicht beobachten oder beurteilen. Diese Möglichkeit besteht um so mehr, je vielfältiger der Agent die ihm zur Verfügung gestellten Ressourcen verwenden kann (Ressourcenplastizität)⁴⁶ und je schlechter die Überwachungsmöglichkeiten bzw. je höher die Überwachungskosten sind. Die daraus resultierende Gefahr ist die des *moral hazard*, des moralisch verwerflichen Handelns des Agenten. Auch hier liegt gerade bei langfristigen, unkündbaren Arbeitsverhältnissen im privaten wie im öffentlichen Sektor eine besondere Gefahr, da beispielsweise mangelhaftes Engagement oder private Beschäftigungen am Arbeitsplatz sehr schwer erkenn- und sanktionierbar sind. Dieses Problem wird verschärft, wenn der Principal mangelnden fachlichen Einblick in die Arbeit des Agenten hat, etwa im Fall von hochspezialisierten Fachleuten in Forschungseinrichtungen.

Im Fall der *hidden intention* weiß der Principal vor Abschluß des Vertrages nicht, wie sich der Agent im Laufe der Leistungsbeziehungen verhalten wird. Er kennt dessen Absichten nicht, kann im Unterschied zur Situation des *moral hazard* die Handlungen bzw. Handlungsergebnisse des Agenten jedoch beobachten. Dies ist für den Principal demnach nur dann gefährlich, wenn er vom Agenten durch die Einmaligkeit und Entziehbarkeit der von diesem gestellten Leistung abhängig ist und ihn nach Vertragsabschluß nicht mehr zu einem interessenkonformen Verhalten bewegen kann. Diese Gefahr wird als *hold up* bezeichnet. Aus der Sicht der Transaktionskostentheorie liegt diesem Problem eine hohe Leistungsspezifität zugrunde: Der Agent hat ein Monopol über bestimmte Ressourcen oder Know-how, so daß der Principal in ein Abhängigkeitsverhältnis gerät. Auch dieses Phänomen ist im öffentlichen wie im privaten Sektor zu beobachten, beispielsweise wenn der Fluglotsendienst oder die städtische Müllabfuhr streikt. Das Verhalten der Agenten ist beobachtbar, dennoch gibt es keinen unmittelbaren Weg, sich der Abhängigkeit von bestimmten Agenten zu entziehen. Bei beiden Beispielen gibt es i. d. R. keine sofort einsetzbaren Wettbewerber, so daß die Leistungserstellung zunächst einmal zusammenbricht.

Möglichkeiten zur Begrenzung von Informationsasymmetrien

Die Informationsnachteile des Principals gegenüber dem Agenten können grundsätzlich auf zwei Wegen begrenzt werden⁴⁷. Einerseits

⁴⁶ Vgl. Alchian/Woodward (1991), S. 132ff.

⁴⁷ Vgl. auch Elschen (1991), S. 1005.

können nach einem verstärkten Auf- und Ausbau von Informations- und Kontrollsystemen Entlohnungs- oder sonstige Anreizsysteme unmittelbar an das *Verhalten des Agenten* geknüpft werden. Nur dann kann positiver Einsatz leistungsadäquat und gerecht honoriert und gefördert werden, während Demotivationserscheinungen und Fehlentscheidungen rechtzeitig gegengesteuert werden kann (*Controlling*)⁴⁸. Andererseits kann ein Anreizsystem durch eine Verknüpfung der Entlohnung des Agenten mit den *Ergebnissen seiner Tätigkeit* geschaffen werden. Die Ergebnisse sind in privatwirtschaftlichen Unternehmen i. d. R. mit geringerem Aufwand zu beobachten. Für den öffentlichen Dienst besteht hier das bereits erwähnte Problem der mangelnden Quantifizier- oder Bewertbarkeit von vielen Produktionsergebnissen. Um ergebnisorientierte Anzeielemente einzuführen, ist zunächst die Kostenrechnung öffentlicher Organisationen umzugestalten (vgl. Abschnitt 4.5).

Ein Teil der Lösungsvorschläge, um Effizienzeinbußen durch Informationsasymmetrien gegenzusteuern, zielt – wie Abb. 4 zeigt – auf eine *Beseitigung des Informationsgefälles*. Dies gilt vor allem für die Gefahr der *adverse selection* und kann, wie oben ausgeführt, durch Informations- und Kontrollsysteme geschehen (*screening*). Gleichzeitig kann der Agent auch von sich aus Informationen über sein Produkt oder seine eigene Qualifikation zur Verfügung stellen (*signaling*). In der Privatwirtschaft werden hierfür z. B. Gütesiegel für Produkte oder Leistungen und Zeugnisse oder Verbandsmitgliedschaften für deren Anbieter verwendet. Außerdem besteht für den Principal die Möglichkeit, Vertragsangebote zum Bezug einer bestimmten Leistung so zu spezifizieren, daß unerwünschte Leistungsanbieter von sich aus das Interesse an einem Vertragsabschluß verlieren (*self selection*). Gute Beispiele hierfür bietet das Versicherungswesen, insbesondere bei Auto- und Lebensversicherungen, wo sich die Beiträge und Prämien weitgehend nach der Schadensanfälligkeit des Kontraktpartners richten. So wird durch die *Differenzierung des Vertragsangebotes* die jeweils gewünschte Zielgruppe erreicht.

Der andere Teil der Lösungsvorschläge zielt auf eine *Angleichung der Interessen von Principal und Agent*. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten, die je nach Art der Informationsasymmetrie eingesetzt werden können. Immer wird jedoch eine positive Korrelation zwischen dem Nutzenniveau des Agenten und demjenigen des Principals hergestellt, sei es über die Reputation des Leistungsanbieters, eine direkte Ergebnisbeteiligung, vertraglich vereinbarte Sanktions-

⁴⁸ Vgl. Picot (1989), S. 375ff.

möglichkeiten oder langfristige gegenseitige Bindungen. Auf Interessenangleichung abzielende Lösungsvorschläge greifen bei allen drei Typen von Informationsasymmetrien.

Für die unerwünschten Folgen von Informationsasymmetrien bietet der Agency-Ansatz somit grundsätzliche Eingrenzungsvorschläge, die zwischen Principal und Agent institutionell umgesetzt werden können. Leistungsverträge oder Organisationsstrukturen müssen so gestaltet werden, daß bei der Abwägung zwischen zusätzlichen Informations-, Kontroll- und Anreizkosten auf der einen Seite und dem Effizienzgewinn auf der anderen das Optimum gefunden wird. Wie dies bei der Organisation öffentlicher Leistungsbeziehungen konkret berücksichtigt werden kann, geht in die folgenden Vorschläge zur Effizienzverbesserung ein.

4. Ansatzpunkte zu Effizienzsteigerungen bei der Produktion öffentlicher Leistungen

Unter Berücksichtigung der oben vorgestellten theoretischen Überlegungen ergeben sich für die Gestaltung des öffentlichen Sektors grundsätzliche Orientierungsregeln. Diese korrelieren stark mit Managementideen, die zur Zeit unter den Schlagworten *lean production* und *lean management* diskutiert werden⁴⁹. Die dort zunächst für Industrieunternehmen zusammengefaßten Ideen lassen sich auf zwei Grundansätze für Effizienzsteigerungen reduzieren:

1. die Entscheidung über Eigenerstellung, Fremdbezug und Kooperation,
2. die Schaffung von handlungsfähigen und zugleich wirtschaftlichen Einheiten innerhalb einer Organisation.

Mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes kann zunächst exakter bestimmt werden, welche Leistungen vom öffentlichen Dienst zu erstellen sind und welche über alternative Koordinationsformen bezogen werden sollten. Daran anschließend werden weitere Ideen des *lean management* aufgegriffen und auf ihre Übertragbarkeit für die interne Effizienzverbesserung öffentlicher Organisationen untersucht.

4.1 Make or Buy von öffentlichen Leistungen

Die *make or buy*-Entscheidung im öffentlichen Sektor entspricht

⁴⁹ Vgl. insbes. Womack/Jones/Roos (1991), aber auch Bullinger/Wasserloos (1992), Picot/Neuburger/Niggel (1992) und O. V. (1992a).

der Entscheidung über die optimale Leistungstiefe und die Art und Intensität der Zusammenarbeit mit externen Partnern. Bei gegebenen Aufgaben lassen sich aus der Charakterisierung der zu ihrer Erfüllung notwendigen Leistungen Empfehlungen für die zu wählende Koordinationsform ableiten. Dies kann zunächst grob auf einer strategisch-politischen Ebene geschehen. Die präzisierten Aufgabenstellungen lassen sich dann jedoch auf der operativen Ebene auch einer Feinanalyse mit denselben Überlegungen unterziehen.

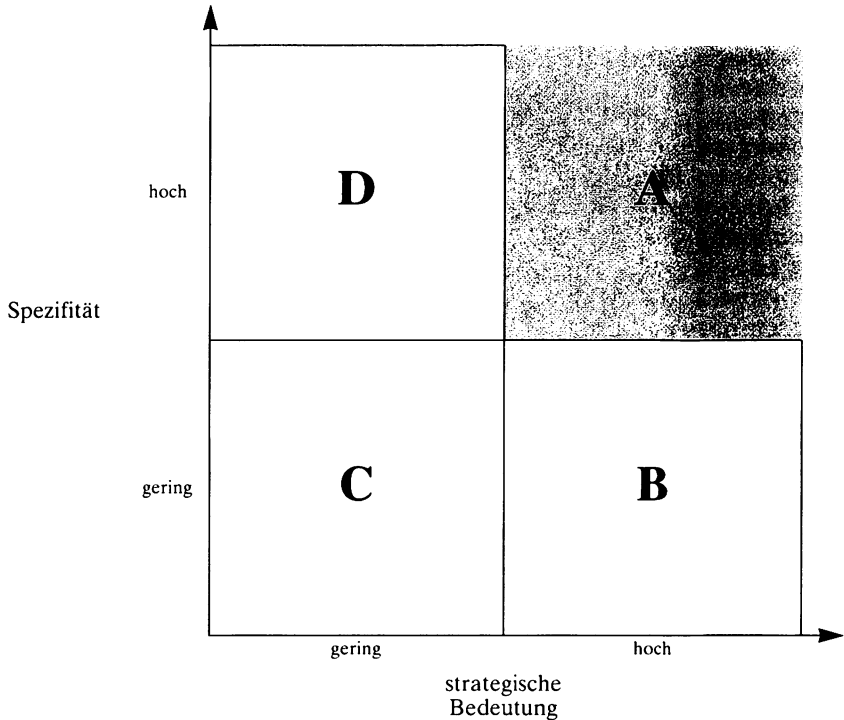
Für eine Anwendung des Transaktionskostenansatzes auf öffentliche Leistungen müssen diese hinsichtlich der Kriterien *Spezifität* und *strategische Bedeutung* charakterisiert werden. Spezifisch ist eine Leistung analog zu den Ausführungen zum privaten Sektor (vgl. Abschnitt 2.2.) dann, wenn zu ihrer Erstellung bestimmte Ressourcen notwendig sind, die nicht oder nur unter großen Verlusten einer anderen Verwendung zugeführt werden können. Es besteht also nach Investitionen in derartige Ressourcen ein Abhängigkeitsverhältnis. Typisches Beispiel ist das spezifische Fachwissen vieler Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Strategisch bedeutsam ist eine Leistung dann, wenn der Staat ohne sie in seinem Bestehen oder seiner Position in einem für die Bürger inakzeptablen Maße gefährdet ist, wenn sie also unverzichtbares Mittel zur Erreichung vorgelagerter politischer Ziele ist. Beispiele hierfür finden sich auf dem Gebiet der inneren und äußeren Sicherheit. Strategisch bedeutsam sind i. d. R. insbesondere auch Leistungen, mit deren Erstellung eine besondere Geheimhaltungspflicht verbunden ist.

Als grundsätzliche Gestaltungsempfehlung ergibt sich folgendes Schema (siehe Abb. 5):

Zunächst ist festzuhalten, daß wenig spezifische und strategisch unbedeutsame Leistungen (Feld C) tendenziell eher fremdbezogen werden sollten, z. B. Druckarbeiten für den öffentlichen Sektor. Hochspezifische und strategisch sehr bedeutsame Leistungen (Feld A) sollten dagegen aus Transaktionskostengründen intern, d. h. von staatlichen Instanzen selbst erstellt werden, z. B. äußere Sicherheit. Für spezifische und weniger strategisch bedeutsame bzw. für unspezifische, aber strategisch wichtige Aufgaben (Felder B und D) bietet sich ein ganzes Spektrum von Zwischenformen an. Abb. 6 zeigt exemplarisch das Spektrum der Möglichkeiten für die Produktion öffentlich gewünschter Leistungen. Hier zeigt sich auch der systematische Zusammenhang von öffentlichen Leistungen und öffentlichem Dienst: Der öffentliche Dienst ist die Eigenerstellungsinstanz des Staates.

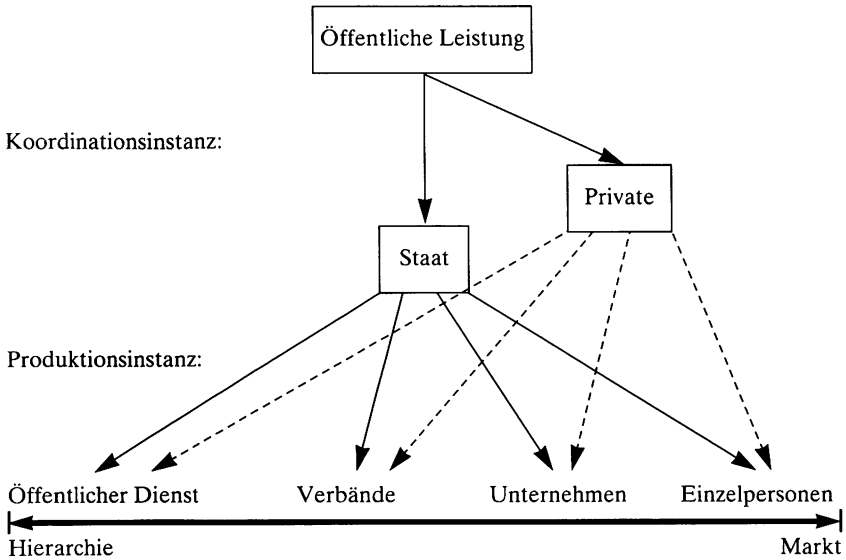
Die in Frage kommenden Produzenten von Leistungen, die von der öffentlichen Hand zu organisieren sind, bilden ein Kontinuum

Abb. 5: Prototypische Koordinationsformen für öffentliche Leistungen



mit den Extrempolen öffentlicher Dienst als der Eigenproduktionsinstanz des Staates und den Einzelpersonen, die als Private ebenfalls selbst produzieren können. Der Fall reiner Privatinitiative zur Erstellung allgemein gewünschter Leistungen aus intrinsischen Motiven ist in der Abbildung durch gepunktete Linien angedeutet (z. B. private Selbsthilfeeinrichtungen). Hierbei stellt sich die Frage nach dem Umfang staatlicher Aktivitäten *per definitionem* nicht. Hier ist vielmehr auf einer übergeordneten Ebene zu analysieren, ob es bislang ungenutzte Möglichkeiten zur Schaffung von Motivationselementen für derartige Leistungen gibt und ob solche Anreize nicht noch weitergehend direkte staatliche Leistungen ersetzen können. Dies wird im In- und Ausland beispielsweise auf sozialem Gebiet durch Clubs

Abb. 6: Alternativen der Erstellung öffentlich gewünschter Leistungen



und Vereine oder im Bereich Bildung und Forschung durch private Stiftungen erfolgreich praktiziert. Auch diese müssen die Leistung nicht selbst produzieren, sondern können sich geeignete Kooperationspartner suchen. Solche können durchaus auch öffentliche Einrichtungen sein, wie beispielsweise Universitäten, die durch Stiftungslehrstühle oder Auftragsforschung einbezogen werden.

In Abb. 6 sind nur Verbände und Unternehmen als Oberbegriffe und Beispiele möglicher Mischformen zwischen Markt und Hierarchie (öffentlicher Dienst) genannt. Eine detaillierte Aufzählung erbringt etwa das folgende Spektrum:

- Beamte im unmittelbaren öffentlichen Dienst,
- Nichtverbeamtete Mitarbeiter im unmittelbaren öffentlichen Dienst,
- Beamte und Nichtbeamte bei weiteren öffentlichen Institutionen und öffentlichen Unternehmen (Non-Profit-Unternehmen) wie den Sondervermögen des Bundes, Landschaftsverbänden oder den Sparkassen,
- Vereinigungen und Stiftungen öffentlicher und privater Träger mit gemeinnützigem Status (Non-Profit-Verbände) wie Wohl-

- fahrtsverbände, Parteienstiftungen, Industriestiftungen oder Vereine zur Förderung von Kunst und Kultur,
- Unternehmen mit hoher Kapitalbeteiligung öffentlicher Institutionen wie die Lufthansa AG,
 - Unternehmen mit geringerer öffentlicher Kapitalbeteiligung, aber persönlichen Verflechtungen, z. B. durch Mehrfachstimmrechte und umfangreiche Aufsichtsratsbeteiligung wie Energieversorgungsunternehmen⁵⁰,
 - private, aber weitgehend von öffentlichen Aufträgen und Rahmenregelungen abhängige Unternehmen wie lokale Müllbeseitigungs- und Reinigungsunternehmen,
 - private, nicht als gemeinnützig anerkannte Vereine und Verbände,
 - private, von öffentlichen Institutionen rechtlich und wirtschaftlich weitgehend unabhängige Unternehmen und
 - einzelne Privatpersonen⁵¹.

Auch diese Aufzählung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sie zeigt jedoch wichtige mögliche Zwischenformen auf. Weitere sind denkbar. Vor allem mit privaten Unternehmen können auch öffentliche Instanzen – ebenso wie private Unternehmen untereinander – unterschiedlich eng kooperieren (*private-public partnership*). Die Art und Intensität der Kooperation läßt sich durch die Wahl der geeigneten Vertragsformen gestalten.

Alternative Vertragsformen zwischen den Transaktionspartnern

Macneil⁵² unterscheidet als drei grundsätzliche Vertragsarten klassische, neoklassische und relationale Vertragsbeziehungen. Klassische Verträge sind ausschließlich zeitpunkt- oder gegenwartsbezogen und haben Einmal-Transaktionen wie den Kauf von Benzin an einer Autobahntankstelle zum Gegenstand⁵³. Zwischen den Kontraktpartnern besteht ansonsten keine Beziehung. Neoklassische Verträge hingegen stellen eher einen Vertragsrahmen zur Verfügung, innerhalb dessen auch längere, zunächst weniger klar definierbare Transaktionen abgewickelt werden können. Diese Verträge sind zeitraumbezogen und in bezug auf jede Einzeltransaktion unvollständig. Für eventuelle Streitfälle im Laufe der Transaktionsbeziehung kann eine neutrale Schlichtungsstelle vertraglich vereinbart werden, wie z. B. bei größeren Bauvorhaben ein Architekt⁵⁴. Relationale Verträge als dritte Alternative enthalten kaum noch explizit fi-

⁵⁰ Z. B. die RWE AG, vgl. Kemmer (1992a).

⁵¹ Vgl. auch Vinten (1992), S. 4.

⁵² Vgl. insbes. (1974) und (1978); vgl. auch Dietl (1991), S. 97f.

⁵³ Vgl. Macneil (1974), S. 720.

⁵⁴ Vgl. Macneil (1978), S. 866.

xierte Einzelabmachungen, sondern bauen sehr stark auf implizitem Einverständnis, auf einer gemeinsamen Werte- und Normenbasis auf. Diese sind stillschweigender Inhalt des Vertrages und als solcher auch von Dritten nicht unmittelbar einschätzbar. Dementsprechend können die Vertragspartner eventuell entstehende Unstimmigkeiten auch eher untereinander als über Dritte klären. Welche Leistungen beispielsweise der langjährige Geselle eines alten Handwerksmeisters im einzelnen verrichtet, können Dritte kaum einschätzen und beurteilen. Schon dieses Beispiel zeigt, daß alle langfristig angelegten Arbeitsverhältnisse tendenziell einen stark relationalen Charakter haben. Da die Kontrollaufwendungen im Rahmen derartiger Vertragsverhältnisse extrem hoch wären, ist eine implizite Übereinstimmung zwischen den Vertragspartnern wichtig.

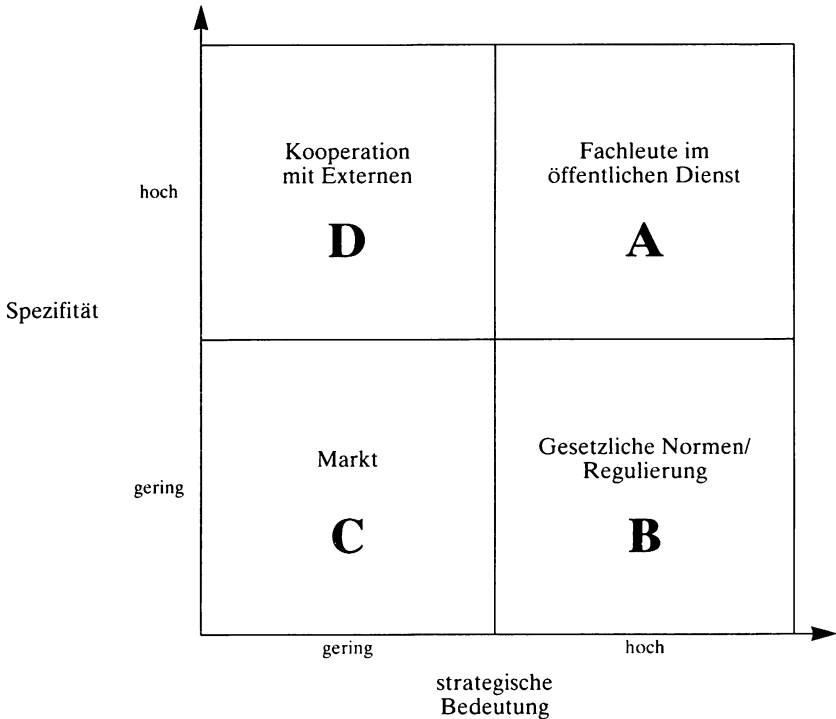
Je nach den Eigenschaften, insbesondere der strategischen Bedeutung, der zu erbringenden Leistung und nach Einschätzung der Eigenschaften des Transaktionspartners ist die geeignete Vertragsform zur Koordination und Produktion von Leistungen zu wählen. Bei strategisch wenig bedeutsamen Leistungen bieten sich unabhängig von der Spezifität der Leistung eher klassische Verträge an, bei strategisch wichtigen Leistungen dagegen eher relationale. Anhand dieser einfachen Unterscheidung von Vertragskategorien wird deutlich, wie differenziert unterschiedlich enge Kooperationsbeziehungen vertraglich gestaltet werden können.

Sonderstatus des Staates

Bislang wurde der Staat als ein den privaten Akteuren prinzipiell gleichgestellter Partner dargestellt. Das stimmt jedoch schon *per definitionem* eigentlich nicht⁵⁵. In Abb. 7 sind nun die in Abb. 5 verbliebenen Leerstellen aufgefüllt. Je nach Leistungseigenschaften werden hier Organisationsmuster vorgeschlagen. Der Statusunterschied zwischen Staat und Privaten ist durch Feld B in Abb. 7 veranschaulicht, indem das Erlassen von gesetzlichen Regelungen als eine nur dem Staat zur Verfügung stehende Handlungsalternative für strategisch bedeutsame Leistungen berücksichtigt ist. Nur der Staat kann Gesetze und sonstige Regulierungsmaßnahmen, quasi als einseitig zu beschließende (aber auf einer grundsätzlichen gesellschaftlichen Zustimmung beruhende) Verträge in Form *gesetzlicher Normen* erlassen. Diese Alternative ist für den Staat um so mehr von Bedeutung, wenn dadurch Detailentscheidungen über Leistungen des Staates entfallen können. Durch konsequente Nutzung seiner Mög-

⁵⁵ Für eine aufzählende Gegenüberstellung wesentlicher Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor vgl. z. B. Willcocks/Harrow (1992b), S. XXI und Nutt/Backoff (1992), S. 27ff.

Abb. 7: Wahl der geeigneten Kooperationsform



lichkeiten als Rechtsschutzstaat entfallen also Einzelleistungen des Leistungsstaates. Gesetzliche Normen bieten Anreize für den privaten Sektor, die staatlichen Instanzen von Einzelmaßnahmen zu entlasten. Wenn beispielsweise der Gewässerschutz durch hinreichend restriktive und überprüfbare Emissionsnormen für alle Wasserverbraucher gesetzlich verankert ist, entlastet dies die öffentlichen Instanzen vom Betreiben eigener Klärwerke. Ähnliches gilt für die Müllpolitik. Welche Alternative in diesem Trade-off sinnvoller ist, muß im Einzelfall – ebenfalls unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgaben- und Umfeldcharakteristika – geprüft werden.

Unter Berücksichtigung der vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten und der besonderen Rechte des Staates lassen sich jetzt die in Abb. 7 angedeuteten Gestaltungsmöglichkeiten konkretisieren:

- Unspezifische, strategisch wenig bedeutsame Aufgaben, z. B. Gebäudereinigung, können externen Marktpartnern anvertraut werden.
- Bei spezifischeren Aufgaben, z. B. im EDV-Bereich oder im Gesundheitswesen, sollte mit externen Fachleuten kooperiert werden.
- Hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen, z. B. im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit sowie der Justiz, sind sinnvolle Arbeitsgebiete des öffentlichen Dienstes.
- Die Erfüllung strategisch wichtiger Aufgaben von geringerer Spezifität kann der Staat durch Regulierungsmaßnahmen, wie z. B. Emissionsnormen oder die Schulpflicht, sicherstellen.

Unterschiedliche organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten im öffentlichen und privaten Sektor

Die Möglichkeit der gesetzlichen Regulierung steht dem Staat aus transaktionskostentheoretischer Perspektive über die privatwirtschaftlichen Möglichkeiten hinaus zu⁵⁶. Einige privatwirtschaftliche Handlungsoptionen hat er dagegen, wie in Abschnitt 3 ausgeführt, nicht. Durch die begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten der Property Rights-Strukturen in vielen – aber keineswegs allen – öffentlichen Einrichtungen ist der Staat in seiner Organisationsgestaltung beschränkt. Der Staat kann aus rechtlichen und übergeordneten politischen Gründen die Verfügungsrechte nicht in allen Fällen nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen umgestalten. Einige marktbezogene Eigentumsurrogate stehen ihm ebenfalls nicht zur Verfügung. Auch bei der Gestaltung von Agency-Beziehungen kann der Staat einige privatwirtschaftliche Lösungen nicht einfach übernehmen, da wichtige privatwirtschaftliche Anreizinstrumente (ertragsabhängige Entlohnungssysteme, Wettbewerb, Kapitalmarktdruck etc.) nicht realisierbar sind oder nicht existieren.

Aus der Perspektive der drei theoretischen Konzeptionen lassen sich somit neben den Gemeinsamkeiten auch die systematischen Unterschiede zwischen dem Staat und privatwirtschaftlichen Akteuren herausarbeiten. Über die privaten Lösungen hinausgehende Möglichkeiten hat der Staat, weil er allein die Macht zu generellen Regulierungsmaßnahmen hat. Auch die Nutzung dieser Handlungsoption sollte mit ökonomischen Begründungen abgesichert werden, d. h., es sollte nach den ökonomischen Folgen und dem Sinn von beispielsweise Wettbewerbsrecht gefragt werden. Nicht nur formaljuristische oder politische Logik darf Grund und Motiv für Regulie-

⁵⁶ Vgl. auch Klein/Crawford/Alchian (1978), S. 302; Gröner (1983) und Rürup (1988).

rungs- und Deregulierungsmaßnahmen sein, sondern auch ökonomische. Dies wird bei der Diskussion um die *Deregulierung* zunehmend berücksichtigt⁵⁷; daß aber auch in *Regulierungsmaßnahmen* ökonomische Chancen liegen können, wird in den öffentlichen Diskussionen noch wenig systematisch berücksichtigt. Es geht aus ökonomischer Sicht demnach nicht pauschal um mehr oder weniger, sondern vor allem um im Hinblick auf die Ziele effiziente Regulierung. Die hier verwendeten ökonomischen Modelle können Orientierungshilfen bieten.

Es ist besonders wichtig, festzuhalten, daß sich die Wahlmöglichkeiten bei der Entscheidung über die effiziente Bezugsform öffentlicher Leistungen nicht auf den vermeintlichen Dualismus Staat oder Markt beschränken, sondern daß insbesondere das Kontinuum dazwischen und die Regulierungsmöglichkeiten des Staates vielfältigste organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten bieten.

4.2 Der spezielle Status öffentlicher Arbeitnehmer

Wenn der Staat die Erstellung hochspezifischer, strategisch bedeutender Leistungen integrieren will, hat er nach dem Transaktionskostenansatz zunächst dieselben Handlungsoptionen wie private Marktteilnehmer: Er kann durch eigene Produktionsmittel »im Hause« die Leistung vollständig durch eigene Organisationseinheiten erbringen. Bei Dienstleistungen sind jedoch der größte Teil der einzusetzenden Ressourcen Humanressourcen, die sich spätestens seit der Abschaffung der Sklaverei nicht mehr vollständig integrieren lassen. An menschlichen Ressourcen gibt es nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für Property Rights-Übertragungen. Dies ist durch die verfassungsrechtlichen Grundrechte festgelegt und kann als allgemein akzeptiert angenommen werden. Die unvollständige Integration von Humanressourcen führt im privaten wie im öffentlichen Sektor zu den durch die Agency-Theorie analysierten Problemen, insbesondere zur *hold up*-Problematik. Durch eine einseitige Abhängigkeit von spezifischen Ressourcen wird die Zielerreichung des Principals gefährdet. Dies zeigt sich beispielsweise bei Mitarbeiterfluktuation und bei Streiks. Andererseits wird durch das Entlassungsrisiko beim Arbeitnehmer die Gefahr der Entwertung spezifischer Qualifikationen hervorgerufen.

⁵⁷ Vgl. z. B. Sauga/Wichmann (1991); Wichmann (1991); Kemmer (1992b); Lütge (1992); O. V. (1992b); O. V. (1992c) und Perina (1992).

Begründung des Sonderstatus öffentlicher Arbeitnehmer aus transaktionskostentheoretischer Sicht

Ist eine öffentliche Leistung strategisch besonders bedeutsam, kann der Staat im Unterschied zu privaten Akteuren ihre Erstellung auch durch Regulierungsmaßnahmen absichern. Dabei ist, wie in Abb. 7 bereits angedeutet, die Spezifität der Leistung von geringerer Bedeutung. Auch eine wenig spezifische Leistung kann strategisch bedeutsam sein. Personenschutz ist beispielsweise keine spezifische Leistung; sie wird auch von privaten Anbietern erstellt. Er ist auch keine »hoheitliche« Leistung. Geht es jedoch um den Schutz von Bundeskanzler oder -präsident, so ist durchaus begründbar, daß die Leistung in diesem Fall strategisch bedeutsam ist. Ein Streik des Wachpersonals könnte hier fatale Folgen für den Staat haben. Dies ist der Grund dafür, daß der Status des Wachpersonals in besonderer Weise geregelt sein sollte, so daß Agency-Probleme minimiert werden. Dasselbe gilt für viele andere Leistungen, gerade auch, aber nicht nur auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Für strategisch wichtige Leistungen ist ein vertraglich eng an den öffentlichen Arbeitgeber gebundener öffentlicher Dienst also sinnvoll. Die besonderen Vertragsbedingungen im öffentlichen Dienst, z. B. Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und Unkündbarkeit, bieten dabei Anreize zur längerfristigen Bindung oder gar »Treue«.

Nicht zu begründen ist mit diesem Argumentationsmuster jedoch der Einsatz von Mitarbeitern mit besonderem rechtlichen Status für strategisch eher unbedeutende und durch externe Anbieter mit Größendegressionsvorteilen sogar preiswerter und besser erstellbare Leistungen. Beispiele hierfür sind Kfz-Reparaturen und Tankstellendienst für Behördenfuhrparks, Putz- und Wäschedienst, Kantinen, Bahnfahrkartenverkauf und vieles mehr. Was und was nicht für die Gesellschaft eines Staates strategisch wichtige Leistungen sind, muß im Einzelfall analysiert werden. (Ein Vorschlag zur Vorgehensweise wird in Abschnitt 5 entwickelt.)

Begründung des Sonderstatus öffentlicher Arbeitnehmer aus agencytheoretischer Sicht

Der Staat kann sich gegen die *hold up*-Situation dadurch schützen, daß er durch ein übergeordnetes Gesetz Sonderregelungen schafft, die z. B. das Streikrecht eingrenzen oder außer Kraft setzen. In der Interaktion mit freien Bürgern kann jedoch selbst der Staat dies nicht ohne die Zustimmung der Betroffenen tun. Er muß also Gegenleistungen anbieten. Vor diesem Hintergrund läßt sich der rechtliche Sonderstatus öffentlicher Bediensteter ökonomisch begründen. Berufsbeamte beispielsweise geben einen Teil ihrer »normalen«

Freiheiten durch die besondere Gehorsamspflicht gegenüber dem Dienstherrn auf und tätigen oft gleichzeitig durch die lebenslängliche Bindung an einen Arbeitgeber sehr spezifische Investitionen in eine Leistungsbeziehung. Sie geben also mehr Rechte als andere Arbeitnehmer ab und werden durch die Spezifität der langfristigen Leistungsbeziehung oft selbst abhängig vom Arbeitgeber. Dafür erhalten sie im Gegenzug einen Sonderstatus, der sie motiviert, die darin für sie möglicherweise bestehenden Nachteile oder Risiken in Kauf zu nehmen. Zu dieser Kompensation gehören insbesondere die Sorgpflicht des Arbeitgebers durch lebenslängliche Alimentierung und die grundsätzliche Unkündbarkeit. Durch diese besonderen Bestandteile beamtenrechtlicher Arbeitsverträge wird zugleich der Mechanismus der in Abb. 4 illustrierten Selbstauswahl in Gang gesetzt: Attraktiv ist ein solch langfristig angelegtes Arbeitsverhältnis vor allem für solche Bewerber, die zu Loyalität und »Beamtenethos« bereit sind und gleichzeitig die Sicherheit der langfristigen Alimentation und Unkündbarkeit schätzen. In der Terminologie des Agency-Ansatzes ist das Beamtenverhältnis in seiner momentanen rechtlichen Ausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland also vor allem für tendenziell risikoaverse Leistungsanbieter attraktiv⁵⁸.

Dies bringt aber die Gefahr der Inflexibilität einerseits durch besondere Anreizwirkungen für tendenziell inflexiblere Bewerber und andererseits durch starre vertragliche Regelungen mit sich. Hier noch leistungsförderlichere Formulierungen sowohl im Beamtenrecht als auch im BAT zu finden, ist eine Aufgabe, der sich Ökonomen und Juristen gemeinsam stellen müssen. Es ist jedoch zugleich erkennbar, daß es für solche Lösungen prinzipielle Grenzen gibt – ein weiterer Grund, derartige Arbeitsverhältnisse auf die zwingend notwendigen Anwendungsfelder (vgl. Abb. 7) zu begrenzen.

Insbesondere zu bedenken ist die Gefahr, daß starre öffentlich-rechtliche Tarifvereinbarungen in mehrfacher Hinsicht einen negativen Selbstauswahl-Effekt hervorbringen können. Dies geschieht beispielsweise auch dann, wenn für öffentliche Leistungen gesuchte Mitarbeiter aufgrund besserer Angebote am Arbeitsmarkt nicht für den öffentlichen Dienst gewonnen werden können. Dies ist auf einigen Gebieten wie EDV, Fluglotsen-Diensten und bei Technik-, Wirtschafts-, Finanz- und Steuerfachleuten in Behörden und an Hochschulen aufgetreten⁵⁹. Hier sind kreative organisatorische Umgestaltungen notwendig, die über Modifikationen innerhalb des öffentlichen Tarifr Rahmens hinausgehen. Andernfalls ist die Effizienz der öf-

⁵⁸ Vgl. z. B. Becker (1989), S. 822ff.; Glück (1992); Wörl (1992); Harrow/Willcocks (1992), S. 61ff. und Niskanen (1971), S. 23.

⁵⁹ Vgl. z. B. Scherer (1992).

fentlichen Leistungserstellung hochgradig gefährdet, da fachlich geeignete Mitarbeiter durch die öffentlich-rechtlichen Arbeitsbedingungen eher abgeschreckt werden. Eine Möglichkeit zur Reorganisation ist neben der Flexibilisierung der arbeitsvertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten die Gründung privatrechtlicher Gesellschaften mit starker öffentlicher Einflußmöglichkeit (z. B. über hohen Kapitalanteil). Über das so erfolgende *outsourcing* der Leistungserstellung werden privatrechtliche Flexibilitätsspielräume auch bezüglich der Entlohnung von Fach-Spezialisten geschaffen, ohne daß eine öffentliche Einflußnahme auf strategisch bedeutsame Leistungsbereiche ausgeschlossen ist. Derartige Lösungen sind vor allem für Aufgaben mit hoher fachlicher Spezifität bei geringerer strategischer Bedeutung empfehlenswert (vgl. Abb. 7). Dieser Lösungsansatz wird vor allem im EDV-Bereich und inzwischen auch bei den Fluglotsen bereits verfolgt⁶⁰.

Aus der Sicht des hier entwickelten theoretischen Bezugsrahmens sind diese Maßnahmen für Expertenaufgaben Schritte in die richtige Richtung: vielseitig einsetzbare Fachspezialisten wollen i. d. R. erstens ein markt- und leistungsgerechtes Entgelt und zweitens aufgrund ihrer vielseitigen beruflichen Möglichkeiten keinesfalls zwangsläufig einen öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmerstatus, damit sie in keine Abhängigkeit von einem bestimmten Arbeitgeber geraten. Ist die durch Experten zu erbringende Leistung zugleich nicht von hoher strategischer Relevanz für den Staat, so kann nicht nur, sondern muß aus Effizienzgründen von besonderen rechtlichen Regulierungen der Vertragsverhältnisse, wie z. B. Verbeamtung, abgesehen werden.

Aus Agency-Sicht kann damit sowohl das Problem einer möglichen *adverse selection* von Bewerbern als auch das *hold up*-Problem durch geeignete Formulierung der öffentlich-rechtlichen Dienstverträge verringert werden. Noch ungelöst ist das agency-theoretische Problem des *moral hazard*. Darauf wird in den beiden letzten Teilen von Abschnitt 4 zurückzukommen sein.

Begründung des Sonderstatus öffentlicher Arbeitnehmer aus Sicht aller drei ökonomischer Ansätze

Aus Property Rights-Sicht wird deutlich, inwiefern ein besonders geregelter Status von Arbeitnehmern ein Eigentumssurrogat darstellen kann: Durch die besonders feste Bindung an den Arbeitgeber kann z. B. der fehlende Wettbewerb teilweise ausgeglichen werden. Die transaktionskostentheoretische Aufgabencharakteri-

⁶⁰ Vgl. O. V. (1991).

sierung schafft eine grundsätzliche Analyseregeln zur Beantwortung der Frage, für welche Aufgaben der Einsatz von öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmern mit besonderen Pflichten und Privilegien sinnvoll ist.

Die Tätigkeitsfelder solcher Bediensteter sind jedoch sehr begrenzt. Nur wenn die von ihnen erbrachten Leistungen wirklich strategisch bedeutsam und hochspezifisch sind, kann ihre Erfüllung über besonders geregelte Dienstverhältnisse effizient sein. Erweist die Analyse jedoch den strategisch weniger bedeutsamen Charakter der zu erbringenden Leistungen, so ist über die Beauftragung von Mitarbeitern mit privatrechtlichem Status oder die geeignete Kooperationsform zwischen Staat und privaten Anbietern nachzudenken. Es gibt durchaus strategisch weniger bedeutsame oder nicht dauerhaft anfallende Aufgaben, deren Integration in den öffentlichen Dienst dennoch sinnvoll ist, ohne daß die entsprechenden Aufgaben von Mitarbeitern mit beamtenartigem Status erfüllt werden müßten. Ein Beispiel hierfür sind reine Schreibdienstleistungen, die interaktiv erbracht werden müssen. Möglicherweise überhaupt nicht durch öffentliche Mitarbeiter sollten dagegen z. B. Handwerks- oder Gärtnerleistungen zur Erhaltung von Gebäuden und Anlagen erbracht werden. Dies sind Leistungen, die i. d. R. nicht unmittelbar mit der eigentlichen Behördenleistung zusammenhängen. Selbst wenn die Behördenleistung eine strategisch bedeutsame ist, z. B. die der Polizei oder eines Einwohnermeldeamtes, könnten viele Leistungen in deren Umfeld durch eine Aufgabenumverteilung auf Produzenten mit geeigneteren vertraglichen Bindungen als im öffentlichen Dienst effizienter erstellt werden.

Grundsätzlich sind jedoch hochspezifische sowie strategisch wirklich bedeutsame Leistungen konsequent auf öffentlich-rechtliche Mitarbeiter und strategisch weniger wichtige auf privatwirtschaftliche Wettbewerber zu übertragen. Auf diese Weise wäre auch die Mißbrauchsmöglichkeit monopolähnlicher Machtstellungen durch öffentliche Mitarbeiter reduziert. Produktivitätsschwächen oder Streiks der Müllabfuhr sind beispielsweise weniger wahrscheinlich, wenn entweder alle Müllwerker einen beamtenartigen Status erhalten – was sich wegen des strategisch nicht bedeutsamen Charakters der Aufgabe verbietet – oder wenn es hinreichend viele private Anbieter gibt, die einerseits mit den notwendigen Größendegressionsvorteilen arbeiten, aber andererseits durch die ständige Gefahr des Auftragsverlusts bei Wettbewerbsdruck zu konstant hoher Leistung motiviert sind⁶¹.

⁶¹ Vgl. auch van Suntum (1992) und Common/Flynn/Mellon (1992), S. 14ff.

Die Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Arbeitsverträge sowohl im Rahmen des Beamtenrechts als auch im BAT ist grundsätzlich neu zu überdenken: Ein Mitarbeiterstatus, der aus Sicht der Betroffenen ebenfalls die typischen Vorteile und Rechte des deutschen Beamten-Status bietet, beispielsweise (faktische) Unkündbarkeit und Daueralimentation, für den Staat jedoch nicht eine gleichwertige zusätzliche Übertragung von Weisungsrechten bedeutet, ist aus der Sicht der Allgemeinheit nicht zu legitimieren. Sicherlich bleiben bei der jeweils zu treffenden Entscheidung über die vertragliche Bindung der Träger und Produzenten öffentlicher Leistungen gewisse Ermessensspielräume. Der hier verwendete Bezugsrahmen bietet jedoch strukturierte und systematische Argumente für die bislang eher diffus wirkende Diskussion um den öffentlichen Dienst.

4.3 Arbeitsorganisatorische Gestaltungsmöglichkeiten für den öffentlichen Dienst

Im Zusammenhang mit *lean management* werden zur Verbesserung der internen Leistungserstellung Elemente möglicher organisatorischer Reformen genannt, die vor allem auf eine *Verbesserung der Kundenorientierung durch exzellente Leistungsqualität* und auf eine *verbesserte Einbeziehung der Mitarbeiter* abzielen⁶². Zwischen beiden Zielen besteht ein enger Zusammenhang, der sich auch an den bislang eher unsortiert diskutierten Einzelvorschlägen zeigt:

- Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation an kundennahe Instanzen,
- hochflexible, zunehmend automatisierte Produktionsanlagen für hohe Stückzahlen und zahlreiche Varianten,
- Qualitätsmanagement,
- Geschäftsprozessorientierung,
- Zeitmanagement in Forschung und Entwicklung,
- marktorientierte Produktplanung,
- aufgabenbezogene Projektorganisation,
- Gruppenarbeit,
- flache Hierarchie,
- langfristig angelegte Personalentwicklung einschließlich breiterer Qualifikation der Mitarbeiter und
- offene interne Kommunikation bei auf Harmonie angelegter Unternehmenskultur.

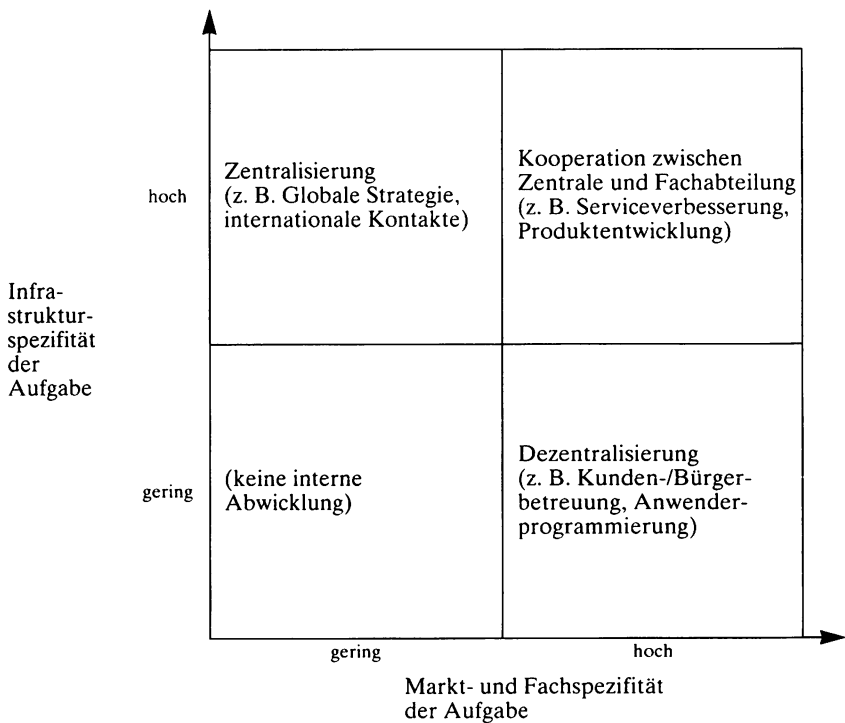
Dies sind Maßnahmen, die einerseits der Idee eines konsequenten

⁶² Vgl. Womack/Jones/Roos (1991), insbes. S. 103ff. und O. V. (1992a).

marketing entsprechen: Marketing im Sinne einer Ausrichtung des gesamten Unternehmens auf die Wünsche der Kunden, nicht im zu eng gefaßten Sinne von Werbung und Verkaufsförderung. Auf der anderen Seite stehen gerade im öffentlichen Sektor mit seinem starken Dienstleistungscharakter Fragen der *Mitarbeiterführung und -motivation* im Vordergrund. Produktionstechnische Fragestellungen, die eher für die industrielle Güterproduktion von Bedeutung sind, treten dagegen im öffentlichen Sektor in den Hintergrund.

Eine ganz wesentliche organisatorische Gestaltungsvariable ist die Entscheidung über den optimalen Delegationsgrad. Ist dieser gut organisiert, so hat das gleichermaßen positive Auswirkungen auf die Kundenorientierung, d. h. hier für den Bürgerservice und für die Handlungsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiter. Die Entschei-

Abb. 8: Der optimale Zentralisierungsgrad



dung über den optimalen Zentralisations- bzw. Dezentralisationsgrad gibt auch systematische Hinweise, für welche Aufgaben weitere Elemente der *lean production* wie Projektorganisation und Gruppenarbeit sinnvoll angewandt werden können. Dies hat gleichzeitig Auswirkungen auf die Tiefe der hierarchischen Gliederung, so daß viele Ideen aus der diffusen Diskussion um *lean production* sich systematisch auch aus theoretischen Konzepten ableiten lassen.

Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation an kundennahe Instanzen

Das Instrumentarium des Transaktionskostenansatzes kann für die Entscheidung über den optimalen Zentralisations- bzw. Dezentralisationsgrad ebenfalls Hilfe bieten⁶³. Das Argumentationsmuster ist wie aus Abb. 7 bekannt. Es gibt also auch für die »interne« Organisation der Arbeitsteilung transaktionskostentheoretische Grundempfehlungen.

Analysedimensionen sind die Infrastrukturspezifität der Aufgabe auf der einen Seite und die Markt- bzw. Fachspezifität auf der anderen. Zur Infrastruktur zählen hier insbesondere die zur Erstellung einer Leistung notwendigen Zugriffsmöglichkeiten auf übergreifende Systeme wie Produktions-, Datenverarbeitungs- und sonstige Anlagen, wobei der Informations- und Kommunikationstechnik gerade im Dienstleistungsbereich eine Schlüsselfunktion zufällt (vgl. auch Abschnitte 4.4 und 4.5).

Aufgaben von geringer Infrastruktur- und geringer Markt- bzw. Fachspezifität sollen tendenziell gar nicht intern erstellt werden (s. o.). Beispiel: Für das Blumenpflanzen, -gießen und das Rasenschneiden vor dem Rathaus einer Gemeinde muß kein Gärtner angestellt werden. Ein neoklassischer oder relationaler Servicevertrag mit einem örtlichen Gartenbaubetrieb ist i. d. R. effizienter.

Kooperation und Projektmanagement im öffentlichen Bereich

Leistungen, die bei geringer Markt- und Fachspezifität höhere Anforderungen an die Infrastruktur stellen, sollten tendenziell zentral erstellt werden. Viele Aufgaben sind innerhalb einer Organisation nur unter Zugriff auf Daten und Informationen aus vielen oder sogar allen Organisationsteilen zu lösen. Die dafür notwendigen Zugriffsmöglichkeiten und Kompetenzen sollten möglichst nach einheitlichen Regeln gestaltet und weiterentwickelt werden. Solche eher strategischen Aufgaben sind deshalb zentral zu erfüllen. Beispiele für den privaten wie öffentlichen Sektor: die Entwicklung von

⁶³ Vgl. Picot (1990b).

längerfristigen Strategien und Planungsgrundlagen oder die allgemeine Pflege von Kontaktnetzen zu Kooperationspartnern, für Behörden beispielsweise zu ausländischen Einrichtungen und die Kooperation für den Einsatz von IuK-Technik.

Geht es bei Infrastrukturaufgaben jedoch um Fragen von höherer Markt- oder Fachspezifität bzw. bürgernähere Angelegenheiten, so sind die Fachspezialisten der Anwenderebene verstärkt einzubeziehen, da in der Zentrale das erforderliche Know-how in der Regel nicht verfügbar ist. Es ergibt sich also eine Kooperation zwischen Zentrale und (dezentralen) Fachleuten. Dies gilt beispielsweise auch für Fragen der Produkt- bzw. Serviceverbesserung. Als Kooperationsformen für eine Zusammenarbeit von Mitgliedern unterschiedlicher Organisationseinheiten oder Hierarchiestufen bei einmalig anfallenden Projekten bietet sich auch für den öffentlichen Sektor die Möglichkeit der Projektorganisation an. Dabei werden *Teams* oder *Task-Forces* von für die jeweilige Aufgabe kompetenten Mitarbeitern gebildet, die sich temporär dieser Aufgabe widmen. Beispiele finden sich im öffentlichen ebenso wie im privaten Wirtschaftssektor vor allem bei der Abwicklung von Bau- oder größeren Investitionsprojekten, z. B. bei der Einführung von EDV-Systemen. Darüber hinaus sind jedoch auch weitere Einsatzmöglichkeiten für Projektmanagement im öffentlichen Bereich denkbar. Alle fachspezifischen und einmaligen Aufgaben sind hierfür prinzipiell prädestiniert. Die Beteiligung externer Fachleute ist hier aufgrund des möglicherweise lückenhaften internen Know-how oft ratsam⁶⁴.

Teamarbeit

Nur die Fachinstanzen verfügen über das tätigkeits- und bürgerspezifische Know-how; demnach müssen sie in Entscheidungen, die direkt die Fachebene angehen, einbezogen werden. Geht es dabei um Aufgaben, die mit keiner hohen Infrastrukturspezifität verbunden sind, so ist aus Effizienzgründen auf eine »Einmischung« zentraler Instanzen ganz zu verzichten – beispielsweise, wenn operative Fragen der Kundenbetreuung oder Anwenderprogrammierung berührt werden. Hier bieten sich bei komplexeren Aufgaben – auch auf Führungsebene – Arbeitsgruppen als geeignete Organisationsform an⁶⁵.

Die aufgabenbezogene Informationssuche und Entscheidungsfindung können durch den Einsatz von verantwortlichen Teams auch im öffentlichen Sektor verbessert werden. Außerdem werden durch die Mehrfachqualifikation und die fachlichen und persönlichen In-

⁶⁴ Vgl. auch Bischoff (1992).

⁶⁵ Vgl. auch Womack/Jones/ Roos (1991), S. 61f.

terdependenzen innerhalb des Teams auch Leistungsausfälle durch das Fehlen einzelner Mitarbeiter reduziert. Das Argument der »Nichtzuständigkeit«, z. B. bei Kommunalverwaltung oder Stadtwerken, wird seltener. Durch ergebnisverantwortliche Teams steigen die Anforderungen an die Qualifikation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter. Ersteres ist bei häufig sogar unterforderten Mitarbeitern in vielen Verwaltungsbereichen eher motivationsfördernd als -hemmend⁶⁶, und aufgabenbezogener Ergebnisdruck ist in einem sich weitgehend selbst steuernden Team für leistungsbereite Mitarbeiter vermutlich gleichfalls eher motivierend⁶⁷. Dies gilt dann um so mehr, wenn der tatsächliche individuelle Beitrag zur Aufgabenerfüllung an entsprechende Entlohnungssysteme gekoppelt ist, was aufgrund verbesserter Transparenz in der Gruppe erleichtert wird. Auch über die Einführung von Gruppenanreizsystemen ist nachzudenken⁶⁸. Hier stehen z. T. noch öffentlich-tarifrechtliche Bestimmungen im Wege. Diese entfallen jedoch weitgehend, wenn das Tarifrecht für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes – wie in Abschnitt 4.2 bereits ausgeführt – stärker differenziert und zugleich der Tätigkeitsbereich des öffentlichen Dienstes ausschließlich auf strategisch wichtige und spezifische Leistungen begrenzt wird. In vielen Bereichen sind durch leistungsgerechtere Entlohnungs-, Beförderung- und Kündigungsmöglichkeiten erhebliche Motivations- und Effizienzsteigerungspotentiale realisierbar. Dies trägt auch dem zunehmenden Bedürfnis vieler Beschäftigter nach einer individuelleren und flexibleren Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen Rechnung⁶⁹.

Kompetenterer Bürgerservice

Durch die Betonung aufgabenbezogener Organisationseinheiten, die nicht nur mit Durchführungsaufgaben »belastet« sind, sondern auch die dafür notwendigen Ressourcen, Entscheidungs- und Weisungsrechte zugeteilt bekommen, steigt auch im property rights-theoretischen Sinne die Handlungsmotivation. Der Bürger, der eine öffentliche Dienstleistung in Anspruch nehmen möchte, bekommt das Gefühl, nicht nur mit einem mechanischen Arm einer bürokratischen Verwaltungsmaschine konfrontiert zu sein, sondern mit einem kompetenten Partner für seine berechtigten Anliegen. Sobald über die zu erbringenden Leistungen nicht mehr relativ bürgerferne Leitungsinstanzen entscheiden, sondern diejenigen, die in der Aufgabenerfüllung auch direkt mit den Bürgern zu tun haben, wird auch

⁶⁶ Vgl. auch O. V. (1992e).

⁶⁷ Vgl. z. B. Deckert (1991), S. 47ff. und Klages/Hippler (1991), S. 93ff.

⁶⁸ Vgl. auch Alchian/Demsetz (1972), S. 779ff.

⁶⁹ Vgl. auch Lau (1992).

die »Marktorientierung« verbessert. Schlechte Leistungen fallen bei hoher Eigenverantwortlichkeit und Transparenz in ihren Konsequenzen auch auf den Ausführenden zurück, so daß die am privatwirtschaftlichen Markt wirkende Einheit von Handlung und Handlungsfolgen eher wieder erfüllt ist. Arbeitsbedingungen, Arbeitsmotivation und Verantwortungsbereitschaft lassen sich durch derartige, an ganzheitlichem Aufgabenzuschnitt orientierte Lösungen nach aller Erfahrung erheblich verbessern.

Bessere Leistungs(selbst)kontrolle

Teamarbeit erleichtert dadurch, daß nicht Aufgaben für bestimmte Stellen, sondern die notwendigen Stellen für eine bestimmte Aufgabe abgegrenzt werden, auch die Kontrolle der Aufgabenerfüllung und der dafür notwendigen Ressourcen. Damit werden – nicht zuletzt durch die Selbstkontrolle der Teammitglieder sowie durch die Motivationsverbesserung – die Überwachung und Steuerung von Ressourceneinsatz und Leistungoutput sehr stark verbessert. Alle Formen von *consumption on the job* oder *shirking* lassen sich damit einschränken. Dies sind Kritikpunkte, die gerade Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes häufig entgegengebracht werden. Tatsächlich ist agency-theoretisch betrachtet die Ressourcenplastizität an öffentlichen Arbeitsplätzen oft sehr hoch, die Kontrollmöglichkeiten gleichzeitig sehr schlecht⁷⁰. Die Einrichtung aufgabenorientierter Teams wäre ein Instrument, auch dieser Kritik des *moral hazard* zu begegnen. Auf die zusätzlichen Qualifikationsanforderungen, die sich daraus ergeben, ist allerdings nochmals ausdrücklich hinzuweisen.

Schlankeres Management

Der verstärkte Einsatz eigenverantwortlicher und sich weitgehend selbst organisierender Arbeitsgruppen läßt Führungskräfte vor allem auf den mittleren Hierarchieebenen überflüssig werden. Für den Wertschöpfungsbeitrag eines Automobilherstellers ist letztlich nur die Leistung des direkt in den Produktionsprozeß Eingebundenen entscheidend, lautet eine Erkenntnis von Womack, Jones und Roos⁷¹. Manche Führungskraft wird durch die Selbststeuerung des Teams schlichtweg überflüssig, so daß der nicht eigentlich produktive »Wasserkopf« erheblich schlanker werden kann. Die Hierarchie wird flacher. Es findet mehr aufgabenrelevante interne Kommunikation statt, und ein auf Harmonie angelegter interner Austausch wird

⁷⁰ Vgl. z. B. Hochstätter (1991); vgl. auch Abb. 4.

⁷¹ Vgl. Womack/Jones/ Roos (1991, S. 61 und 82f.

eher möglich. Die Reibungsverluste bei internen Koordinationsproblemen nehmen ebenso wie der Zeitaufwand für einzelne Bearbeitungsprozesse ab; die internen Transaktionskosten sinken. Dies gilt im öffentlichen Sektor ebenso wie im privaten.

Begrenzung des moral hazard-Problems

Als Fazit läßt sich festhalten, daß über eine transaktionskostentheoretische Analyse des optimalen Zentralisationsgrades vielfältige Gestaltungsideen für den öffentlichen Dienst erschlossen werden können. Diese wirken bei kohärenter Kombination allesamt gegen das Problem des *moral hazard* und die überhöhten Koordinations- bzw. Bürokratiekosten. Überschaubare, sich weitgehend selbst steuernde Organisationseinheiten mit direkter Aufgabenverantwortlichkeit führen schon durch die Organisationsstruktur zu mehr Transparenz. Transparenz ist Voraussetzung für wirksame Kontrolle. Diese wird jedoch letztlich überflüssig, wo sie erstens jederzeit möglich ist und zweitens durch verbesserte Leistungsanreize und Motivation *hidden action*-Probleme ohnehin abnehmen.

Die hier entwickelte Gestaltungsempfehlung bezüglich des optimalen Zentralisationsgrades ist auch auf ihre eigene Durchführung anzuwenden. Deshalb ist eine präzise Festlegung von einzelnen Handlungsträgern von der zentralen Schreibtischperspektive – auch der des analysierenden Betriebswirtes – nicht möglich. Diese Entscheidung selbst ist auf der operativen Ebene eine so spezifische Aufgabe, daß sie nicht zentral gelöst werden kann. Zugleich ist sie jedoch von herausragender strategischer Bedeutung für den gesamten öffentlichen Sektor, so daß zentrale Impulse im Sinne einer strategischen Gesamtplanung unerläßlich sind. Zentral können allgemeine Entscheidungsregeln wie die vorliegenden entwickelt werden. Wie die – dezentralere – Anwendung erfolgen kann, wird in Abschnitt 5 skizziert.

4.4 Transparenz und Anreize durch Information und Kommunikation

Interne Reorganisationsmaßnahmen, die übersichtlichere und handlungsfähigere Organisationseinheiten schaffen, steigern durch die verbesserte Möglichkeit produktiver interpersoneller Kontakte die interne Transparenz. Daraus ergeben sich wie in 4.3 dargestellt zugleich Anreizwirkungen für die einzelnen Leistungsträger. Diese Wirkung kann durch den Einsatz moderner Informations- und Kom-

munikationstechniken unterstützt werden⁷². In zunehmendem Maße ist Information wertvolle Ressource, mit der ebenso wie mit anderen Arten von Ressourcen ökonomisch umgegangen werden muß, wenn nicht die Effizienz des Leistungserstellungsprozesses insgesamt leiden soll⁷³. Agency-theoretisch wirkt ein verbesserter Informationsfluß zwischen den Organisationseinheiten auf eine Nivellierung von Informationsasymmetrien hin. Zugleich ist jedoch abzuwägen, wo das informationsökonomische Optimum liegt, da mögliche Nachteile zu dichter Informationsinfrastrukturen einerseits in überhöhten Kosten und andererseits aber auch im Informations-Overload bestehen⁷⁴. Umgekehrt werden vorhandene Anlagen häufig nicht sachgerecht und umfassend genutzt, zum Teil, weil sie schlichtweg überdimensioniert angeschafft wurden oder angeschaffte Anlagen inkompatibel sind, zum Teil aber auch, weil die Anwender damit für ihre spezifischen Aufgaben nicht arbeiten können und trotz DV-Ausstattung weiter manuelle Verfahren anwenden⁷⁵. Insgesamt sind im öffentlichen Sektor gerade im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik noch zahlreiche kostenträchtige Fehllenkungen von Ressourcen und organisatorische Mängel festzustellen⁷⁶.

Senkung der internen Transaktionskosten

Die internen Reibungsverluste auch auf dem Gebiet der verwendeten Informationstechnik zu minimieren, verlangt vielseitiges Know-how. Ausgangspunkt muß das exakte Wissen um die aufgabenbezogenen Notwendigkeiten auf der Anwenderebene sein. Gleichzeitig ist es unerlässlich, daß möglichst bundesweit auf maximale Kompatibilität der Systeme geachtet wird und bei Anschaffungsmaßnahmen entsprechende Mengenvorteile genutzt werden können. Anwender und zentrale Stellen sollten hier demnach konsequent kooperieren. Außerdem ist aufgrund der hohen technischen Spezifität und des raschen technischen Wandels auch die Hinzuziehung externer Fachleute in vielen Fällen unerlässlich. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik ist demnach ein Aufgabengebiet, an dem sowohl zentrale und dezentrale als auch externe Stellen mitarbeiten sollten. Für einmalige, größere Projekte bietet sich der Einsatz von Projektgruppen an; zur kontinuierlichen Betreuung und Weiterführung sollte jedoch eine kompetente und verantwortliche Instanz bei-

⁷² Vgl. auch Macharzina (1990), S. 30ff.

⁷³ Vgl. z. B. Angel/Smithson (1991), S. 122f.; Picot/Reichwald (1991), S. 250f. und Picot/Franck (1988).

⁷⁴ Vgl. z. B. Bundesrechnungshof (1991), S. 53f., 61f. und 125f. und Macharzina (1990), S. 139.

⁷⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (1991), S. 115 und S. 126.

⁷⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (1991), S. 121f.

behalten werden, die mit größtmöglicher Flexibilität die sich rasch wandelnden technischen Möglichkeiten zur Bewältigung von sich ebenso rasch wandelnden Anforderungen nutzen kann. Transaktionskostentheoretisch ist dieses Aufgabengebiet in mehrfacher Hinsicht hochspezifisch, von strategischer Bedeutung, zugleich jedoch stark veränderlich und schlecht strukturiert⁷⁷. Die konventionellen Organisationsformen sind hier demnach unzureichend: Die interne Abwicklung in Behörden wird vor allem aufgrund mangelnden technischen Know-hows und mangelnder Flexibilität erschwert, und ein rein externer Bezug wird der Anwendungsspezifität und der strategischen Bedeutung möglicherweise nicht gerecht. Privatwirtschaftliche Unternehmen im In- und Ausland bilden zu diesem Zwecke zunehmend eigene organisatorische Einheiten, z. B. Abteilungen, die dann eng mit externen Anbietern kooperieren. Auf Bundesebene ist darüber nachzudenken, ob für die Koordination von Informationsdienstleistungen innerhalb des öffentlichen Sektors nicht auch verstärkt auf das Know-how von Mitarbeitern aus dem in dieser Form abzuschaffenden Bundespostministerium zurückgegriffen werden kann.

Konkrete Anwendungsfelder für moderne Informationstechnik (IT) innerhalb des öffentlichen Sektors liegen neben der Daten- und Textverarbeitung insbesondere im Bereich der Bürokommunikation und -automatisation, bei zunehmendem Einsatz aufgabenorientierter Teams insbesondere bei Systemen zur Abwicklung gruppenorientierter Leistungserstellungsprozesse⁷⁸. Ergänzend zur individuellen Informationsverarbeitung am Arbeitsplatz sind in den letzten Jahren vielfältige Anwendungsmöglichkeiten auch zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen in Gruppen entwickelt worden. Die Nutzungsmöglichkeiten von IT auch für Gruppen sind inzwischen nicht nur zur prozeßorientierten Unterstützung geeignet, wie es seit längerem konventionelle Kommunikationssysteme sind, sondern zunehmend auch zur inhaltlichen Unterstützung von Leistungserstellungsprozessen in Teams⁷⁹. In Abb. 9 ist angedeutet, wie durch die Kombination verschiedener Komponenten der Informations- und Kommunikationstechnik kollaborative Arbeitsunterstützungssysteme (*Groupware*) zu entwickeln sind.

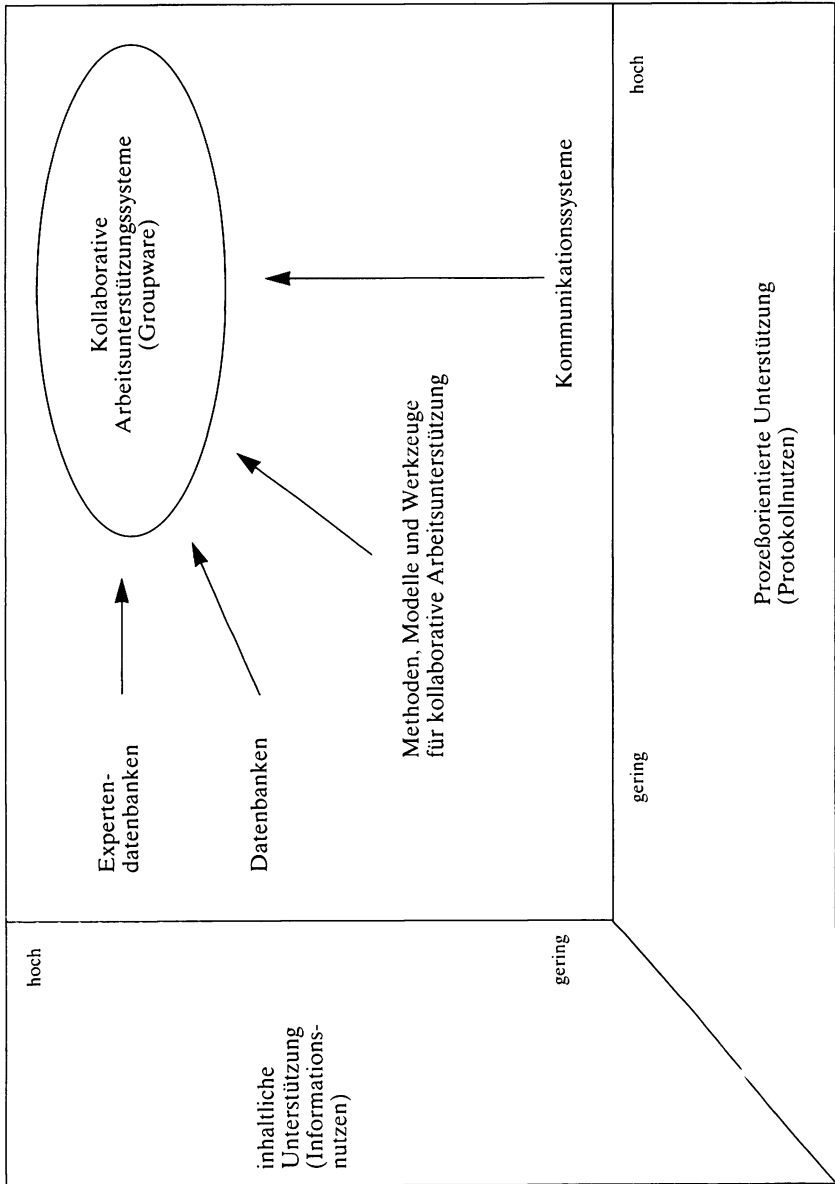
Im Rahmen der in Abschnitt 4.3 entwickelten Reorganisationsmaßnahmen, die auf einen verstärkten Einsatz aufgabenverantwortlicher Teams abzielen, sollte teambezogenen Einsatzfeldern der In-

⁷⁷ Vgl. auch Angell/Smithson (1991), insbes. S. 38ff.

⁷⁸ Vgl. Picot/Reichwald (1991), S. 297ff.

⁷⁹ Vgl. Picot/Reichwald (1991), S. 298f.; Höller/Kubicek (1991) und Kremer (1992).

Abb. 9: Informations- und kommunikationstechnische Unterstützung von gruppenorientierter Leistungserstellung



(Quelle: Picot/Reichwald [1991], S. 299)

formations- und Kommunikationstechnik besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Senkung der Transaktionskosten an den Schnittstellen zu Externen

Zugleich kann der Einsatz verbesserter Informations- und Kommunikationstechniken nicht nur auf die internen Arbeits- und Kommunikationsprozesse effizienzsteigernd wirken, sondern über die geschickte Organisation der Schnittstellen nach außen auch serviceverbessernd dem Bürger gegenüber und koordinationskostensenkend gegenüber externen Partnern im Leistungserstellungsprozeß. Die zunehmende Vernetzung von kooperierenden DV-Anwendern läßt die Unterscheidung zwischen extern und intern auch im DV-Bereich verschwimmen⁸⁰. Durch neue technische Möglichkeiten wie beispielsweise EDI (*Electronic Data Interchange*) sind hier deutliche Effizienzsteigerungspotentiale gerade auch im öffentlichen Sektor realisierbar⁸¹. Datenschutzvorschriften sind unter vielfältig neuen Bedingungen ständig auf ihre Sinnhaftigkeit im Trade-off mit einer effizienten Aufgabenerfüllung zu überprüfen und mit Zustimmung der Betroffenen ggf. auch auf politischer Ebene zu überdenken. Notwendigen Datenschutzbelangen muß intern wie an allen Schnittstellen jedoch konsequent Rechnung getragen werden.

Verbesserter Bürgerservice wird insbesondere durch die weitere Automatisierung von nicht beratungsgebundenen Routine- und Standardvorgängen möglich. Hier kann der öffentliche Sektor von privaten Dienstleistern, z. B. von Banken, viel lernen⁸². Insbesondere im japanischen Bankensektor ist die Automatisierung auch im Kundenverkehr so weit fortgeschritten, daß zeitlich und inhaltlich erheblich flexiblere Zugriffsmöglichkeiten von Kunden auf das Dienstleistungsangebot ihrer Bank bestehen. Die dezentralisierte Struktur vieler Banken kann für öffentliche Aufgaben mit hoher Infrastruktur-, aber geringerer Marktspezifität (vgl. Abb. 8) Anregungen bieten⁸³.

Eine verbesserte Automation öffentlicher Leistungserstellung ist neben dem Standard-Fahrkartenverkauf für öffentliche Verkehrsmittel und Freizeiteinrichtungen z. B. im Einwohnermeldewesen denkbar: Gerade standardisierte An- oder Abmeldevorgänge, die Beantragung von Ausweispapieren, polizeilichen Führungszeugnissen etc. können für viele Bürger ebenso wie Banktransaktionen problemlos automatisch abgewickelt werden. Notwendige Sicherheits-

⁸⁰ Vgl. auch Angell/Smithson (1991), S. 128ff.

⁸¹ Vgl. z. B. Oppelt/Nippa (1992) und Picot/Neuburger/Niggel (1992).

⁸² Vgl. z. B. Staudt (1990) und Zitzelsberger (1992).

⁸³ Vgl. Smith/Wield (1991), S. 98ff.; Keen (1991), S. 36ff.

prüfungen oder Sperren können wie bei Bankgeschäften auch durch das System durchgeführt werden. Die neueren Ausweispapiere in Europa sind bereits weitgehend automatisch lesbar, so daß die Legitimation von Dateneingaben überprüft werden kann. Nur »Problemfälle« und Bürger, die doch lieber persönlich mit einem Mitarbeiter sprechen wollen, müssen dann noch »manuell« betreut werden; für diese steht dann auch eher die notwendige Beratungs- und Bearbeitungszeit zur Verfügung. Ärgerliche Wartezeiten vor den Amtsstuben entnervter öffentlicher Diener können vielen Bürgern so erspart bleiben. Fehler in Routinevorgängen (z. B. Rechtschreibfehler in Ausweispapieren) werden bei automatischer Ausführung ebenfalls seltener, so daß dem Bürger ein schnellerer und fehlerfreierer Service geboten werden kann. Auch Bürgerbeschwerden und -anregungen kann ein solches System entgegennehmen und z. T. sogar auswerten.

Auch reine Informationsdienstleistungen, die keinen individuellen Beratungscharakter haben, können verstärkt über ein Informationsnetz, das auch die oben beschriebenen Routinetätigkeiten abwickelt, angeboten werden⁸⁴. Anfängliche Mißerfolge durch die geringe Akzeptanz solcher Systeme (z. B. Btx) sollten nicht über die darin liegenden Chancen hinwegtäuschen. Wenn Btx sich aus diversen Gründen nicht als geeignetes Medium erweist, müssen kreativere Lösungen gefunden werden. Aber ein Service- und Leistungsautomat im Stile von Bankautomaten – ein *Amtomat* – ist auch für viele öffentliche Verwaltungen, Stadtwerke, Freizeiteinrichtungen und dergleichen denkbar⁸⁵. Diese Systeme können zugleich mit anderen Systemen vernetzt werden, so daß z. B. in der Pflege von Dateien und Informationssystemen keine Mehrfacherfassungen notwendig sind. So können beispielsweise Daten aus vom Bürger am *Amtomat* durchgeführten Anmeldevorgängen direkt in die Stammdateien der Einwohnermeldeämter übernommen und Bestätigungen und dergleichen automatisch erstellt werden.

Entlastung der Mitarbeiter bei gleichzeitiger Serviceverbesserung

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß in Abhängigkeit von den Eigenschaften der jeweiligen Aufgabe auch der zielgerichtete, systematische Einsatz von Informations- und Kommunikationsmedien noch verbessert werden kann. Dadurch werden Mitarbeiter von demotivierenden Routinetätigkeiten freigestellt, und es wird Zeit geschaffen für Tätigkeiten, die von höherer strategischer Bedeutung und

⁸⁴ Vgl. für ein Anwendungsbeispiel Lukas (1991).

⁸⁵ Vgl. auch Lenk et al. (1989).

Spezifität sind. Auch so wird die Verwaltung schlanker. Gleichzeitig nimmt die Transparenz sowohl für die in öffentlichen Einrichtungen Tätigen als auch für Außenstehende zu, so daß leichter nachvollziehbar wird, wer was wie und warum tut. Kontrollsysteme, die dann erst möglich sind, werden damit zugleich weitgehend überflüssig.

4.5 Die Notwendigkeit und Möglichkeit eines Rechnungswesens für den öffentlichen Sektor

Sehr leicht kann über ein Informations- und Leistungssystem wie in Abschnitt 4.4. skizziert auch die Tätigkeit innerhalb von öffentlichen Organisationen transparent gemacht werden. Es ist auch unter Wahrung personal- und datenschutzrechtlicher Interessen möglich, Arbeitsmengen und -qualitäten innerhalb von Organisationen zu verorten und zu analysieren. Da die Organisationseinheiten ohnehin aufgabenbezogen strukturiert sind, besteht dann auch ein erheblich geringeres Zurechnungsproblem. Da schon durch die interne Arbeitsteilung abgegrenzt ist, welche Mitarbeiter welche Aufgaben erfüllen, ist auch der Ressourcenverbrauch im Hinblick auf einzelne Leistungsarten leichter feststellbar. Notwendige organisatorische Anpassungen in der internen Arbeitsteilung können also zugleich dazu beitragen, das Problem der Zurechenbarkeit von Kosten und Leistungen zu lösen.

Chancen für einen effizienteren Personaleinsatz

Eine zielorientierte Steuerung der Ressourcenverwendung (*Controlling*) setzt Informationen über Kosten- und Leistungsrelationen voraus⁸⁶. Die wesentlichen Ressourcen des öffentlichen Dienstes sind die Arbeitszeit und Fähigkeiten der Mitarbeiter. Sie sind die wichtigsten Wertschöpfungsfaktoren in *allen* wenig kapitalintensiven Dienstleistungsbereichen; Erfahrungen und Konzepte aus privaten Unternehmen sind demnach prinzipiell auch im öffentlichen Sektor hilfreich⁸⁷. Mit »Humankapital« wirtschaftlich hauszuhalten, ist demnach oberstes Gebot der Mitarbeiterführung auch im öffentlichen Sektor. Die Mitarbeiter sind nicht nur selbst der größte Ausgabeposten aller öffentlichen Haushalte, sondern sie sind auch diejenigen, die nach ihrem Ermessen über große Mengen weiterer öffentlicher Ressourcen verfügen müssen. Eine *individuelle* Zurechnung von Kosten auf einzelne Leistungsträger ist hierbei für den Gesamtzusam-

⁸⁶ Vgl. auch Oechsler (1987), S. 271ff. und Küpper (1990), S. 180ff.

⁸⁷ Vgl. z. B. Wunderer (1992).

menhang der Organisation nicht einmal notwendig, wenn die einzelnen Arbeitsgruppen die interne Arbeitsverteilung qualitativ und quantitativ untereinander regeln können. Ein Herunterbrechen von Kosten- und Leistungsdaten auf Gruppenebene ist bei hinreichender Transparenz innerhalb der Teams möglicherweise ausreichend. Vergleichsdaten von anderen Teams und anderen Institutionen vermitteln hinreichende Informationen über die Effizienz des Teams insgesamt. Es geht schließlich nicht darum, Mitarbeiter unter individuellen Beobachtungsdruck zu setzen, sondern um Verbesserungen des Preis-Leistungsverhältnisses öffentlicher Dienstleistungen. Hier können qualifizierte, sich auf Gruppenebene selbst organisierende Mitarbeiter möglicherweise eher Verbesserungen bewirken als extern definierte, streßsteigernde Normen. Besonders qualifizierte und engagierte Mitarbeiter haben gerade in einem transparenten Umfeld, in das individuelle Ideen und auch Bürgermeinungen leicht Eingang finden, verbesserte Möglichkeiten und Anreize, sich durch Ideen und Handlungen positiv zu profilieren. Dies wird in den Kosten- und Leistungsdaten reflektiert. Aus einem geeigneten Informationssystem ergeben sich somit auch Informationen für die Personalführung und -entwicklung⁸⁸, so daß der Personaleinsatz im Hinblick auf Fähigkeiten und auch Einsatzwünsche der Mitarbeiter weiter optimiert werden kann⁸⁹. Fehler im Personaleinsatz und in der Personalplanung fallen ebenfalls schneller auf und können dann bei konsequenterer Anwendung bereits vorhandener Handlungsmöglichkeiten sogar ohne rechtliche Neukonstruktionen schneller korrigiert werden. Auch hierbei ist jedoch die in Abschnitt 4.2 geforderte Überarbeitung der tariflichen Bestimmungen öffentlicher Mitarbeiter hilfreich.

Ein gutes Preis-Leistungsverhältnis ihrer Arbeit gegen unqualifizierte Schmähungen öffentlich demonstrieren zu können, kann auch für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes letztlich nur vorteilhaft sein.

Historisch bedingte Unzweckmäßigkeit eines rein kameralistischen Rechnungswesens

Zur detaillierten Kosten- und Leistungserfassung ist ein Rechnungswesen unerlässlich. Es ist trotz aller gesellschaftlichen Sonderanforderungen an öffentliche Einrichtungen⁹⁰ nicht begründbar, warum den Bürgern die Auskunft, was die von ihnen gewünschten öffentli-

⁸⁸ Vgl. auch Budäus (1991), S. 157.

⁸⁹ Vgl. z. B. Staudt (1990), S. 69ff.

⁹⁰ Vgl. z. B. Landerer/Röhrich (1991), S. 85ff.

chen Leistungen kosten, verwehrt bleiben soll. Derartige Forderungen können nicht durch den Hinweis auf übergeordnete Ziele abgewehrt werden. Einer demokratischen Staatsorganisation entspricht es vielmehr, denen, die zahlen müssen, auch Rechenschaft über die Kosten und den Grad der Erreichung dieser Ziele ablegen zu können. Den Bürgern steht wie privatwirtschaftlichen Kunden das Recht zu, die Kosten bestimmter Leistungen in ihre Entscheidung für oder gegen deren Bezug einzubeziehen. (Dieser Gedanke wird z. B. bei Volksabstimmungen in der Schweiz auch berücksichtigt.) Insofern haben sich Sinn und Zweck der öffentlichen Buchhaltung seit den Zeiten der feudalen Herrscher, für die es lediglich um Haushaltsvollzug, nicht aber um Legitimation ging, deutlich gewandelt. Diesen Änderungen trägt jedoch ein kameralistisches Rechnungswesen konventioneller Prägung schon von der Intention her nicht Rechnung⁹¹. Auch die Prüfungen durch die Rechnungshöfe sowie die Glückstreffer bei der Aufdeckung öffentlicher Ineffizienz beispielsweise durch den Bund der Steuerzahler bleiben eher zufällig und vollkommen unzureichend, solange es keine systematische Transparenz durch eine öffentliche Kosten- und Leistungsrechnung und ein entsprechendes Berichtswesen gibt⁹².

Rechnungswesen und Controlling

Für die Gestaltungsmöglichkeiten eines öffentlichen Rechnungswesen- und Controllingsystems gibt es bereits Konzepte, die sich beispielsweise im Verwaltungsbereich privater Unternehmen bewährt haben. Die Verwaltungen privater Unternehmen haben mit denselben systematischen Zurechnungsproblemen zu kämpfen wie öffentliche Einrichtungen. Der Wettbewerbsdruck hat im privaten Bereich die Suche nach Lösungen jedoch gegenüber dem öffentlichen Sektor offensichtlich beschleunigt. Als mehr oder weniger aussagekräftige Resultate der Kosten- und Leistungserfassung im Rahmen des zu entwickelnden Informationssystems lassen sich beispielsweise Kennzahlen ermitteln, mit Hilfe derer in Quer- und Zeitvergleichen Aussagen zur Effizienz von Leistungserstellungsprozessen oder organisatorischen Einheiten möglich werden⁹³. Dadurch wird eine realistischere Kostenkalkulation möglich, die eine Erhebung von kostendeckenden Gebühren für öffentliche Leistungen dem Nutzer gegenüber vor allem bei »freiwillig« in Anspruch genommenen Leistungen ermöglicht⁹⁴. Zumindest kann jedoch bei allen Leistungen aufge-

⁹¹ Vgl. z. B. Meister (1983), insbes. S. 119ff.; Lüder (1987) und (1989) und Eichhorn (1991b).

⁹² Vgl. Bundesrechnungshof (1991); BdSt (1987) und Streim (1987).

⁹³ Vgl. z. B. Braun (1987) und Heinen/Dietel (1991).

⁹⁴ Vgl. auch Becker (1989), S. 740ff.

schlüsselt werden, mit welchem Betrag auch diejenigen, die sie nicht nutzen, sie subventionieren. Derartige Informationen müssen über Veröffentlichungen oder über das öffentliche Informationssystem (per »Amtomat«) allgemein verfügbar sein, so daß eine Information und Kontrolle auch für den einzelnen Bürger zumindest ansatzweise möglich wird. Allein die Information hat mitunter schon entscheidungsrelevante Auswirkungen in der Öffentlichkeit. Dies zeigt sich beispielsweise an der zunehmenden Diskussion um die Subventionierung von Theatern und Opernhäusern, nachdem verstärkt bekannt wird, mit welchen Beträgen auch Nicht-Opernbesucher diese Institutionen finanzieren⁹⁵.

Ansätze zur methodischen Ressourcensteuerung

Mit Hilfe des Informationssystems können für Leistungsbeziehungen innerhalb und zwischen unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen in Anlehnung an vorhandene Konzepte auch Verrechnungspreise ermittelt werden, die den effizienten Leistungsaustausch innerhalb des öffentlichen Sektors fördern⁹⁶. Als weitere Ansatzpunkte ist auch für öffentliche Organisationen über die Einsatzmöglichkeiten von Instrumenten wie Nutzwertanalyse, Wertanalyse, Zero-Based-Budgeting und Overhead-Value-Analysis nachzudenken⁹⁷. Vor allem in den USA wurden auch speziell für öffentliche Verwaltungen verwendbare Konzepte entwickelt wie das Planning-Programming-Budgeting-System, Rationalisation des Choix Budgétaires und Sunset Legislation⁹⁸. Erste Versuche, sich zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin an Modellen aus der privaten Wirtschaft zu orientieren, sind aufgrund der schwierigen Haushaltslage bereits in einigen öffentlichen Körperschaften zu beobachten⁹⁹.

Fazit ist: Forderungen nach einem aussagekräftigen, an privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien angelehnten Rechnungswesen für öffentliche Einrichtungen dürfen nicht mit dem Verweis auf nichtmonetäre übergeordnete Ziele pauschal abgelehnt werden. Gerade für die optimale Erreichung dieser Ziele ist eine effiziente Ressourcenallokation wichtig. Diese kann mit prinzipiell bereits vorhandenen Konzepten unterstützt werden. Über die Anpassung und den Einsatz der jeweiligen Instrumente ist im einzelnen unter Einbeziehung

⁹⁵ Für Anwendungserfahrungen mit neuen Konzepten vgl. z. B. Budäus (1987); Buschor (1987); Braun/Bozem (1990b); Banner (1990) und Dieckmann (1990).

⁹⁶ Vgl. Heinen/Dietel (1991), S. 1293ff., und Picot (1981b), S. 380ff.

⁹⁷ Vgl. Picot (1981b), S. 382ff.

⁹⁸ Vgl. Becker (1989), S. 731ff.

⁹⁹ Vgl. z. B. Dürr (1992).

der Betroffenen nachzudenken. Auch dies ist ein mögliches Einsatzfeld für ein Projektteam für den öffentlichen Bereich.

5. Anwendungsfall: Die Organisation öffentlicher Leistungen zum Schutz der Umwelt auf kommunaler Ebene

Eine Reorganisation der Erstellung von Umweltleistungen auf kommunaler Ebene zu planen und durchzuführen ist eine Aufgabe, die selbst als sehr spezifisch einzuschätzen ist. Zugleich ist sie durchaus strategisch relevant, wenn auch nicht in dem Sinne, daß Geheimhaltung irgendwelcher Daten erforderlich wäre. Zu erfüllen ist sie – den hier entwickelten Empfehlungen folgend – in Kooperation zwischen betroffenen Mitarbeitern der kommunalen Behörden, deren Leitungsinstanzen und externen Fachleuten (vgl. Abb. 7 und 8). Nur so können sowohl die spezifischen Bedingungen und Probleme der Leistungserstellung »vor Ort« als auch Know-how aus externen Erfahrungen in hinreichendem Maße in den Organisationsentwicklungsprozeß einfließen. Rechercheversuche vom Schreibtisch aus allein erweisen sich hier als völlig unzureichend, um einen konkreten, praxistauglichen Organisationsplan für eine bestimmte Behörde aufzustellen. Was der Elfenbeinturm des Wirtschaftswissenschaftlers hervorbringen kann, sind jedoch Verfahrensregeln zum *procedere* auf der Basis des hier entwickelten theoretischen Ansatzes und Hinweise auf an anderen Stellen gemachte und veröffentlichte Erfahrungen.

Ablauf einer Reorganisationsmaßnahme

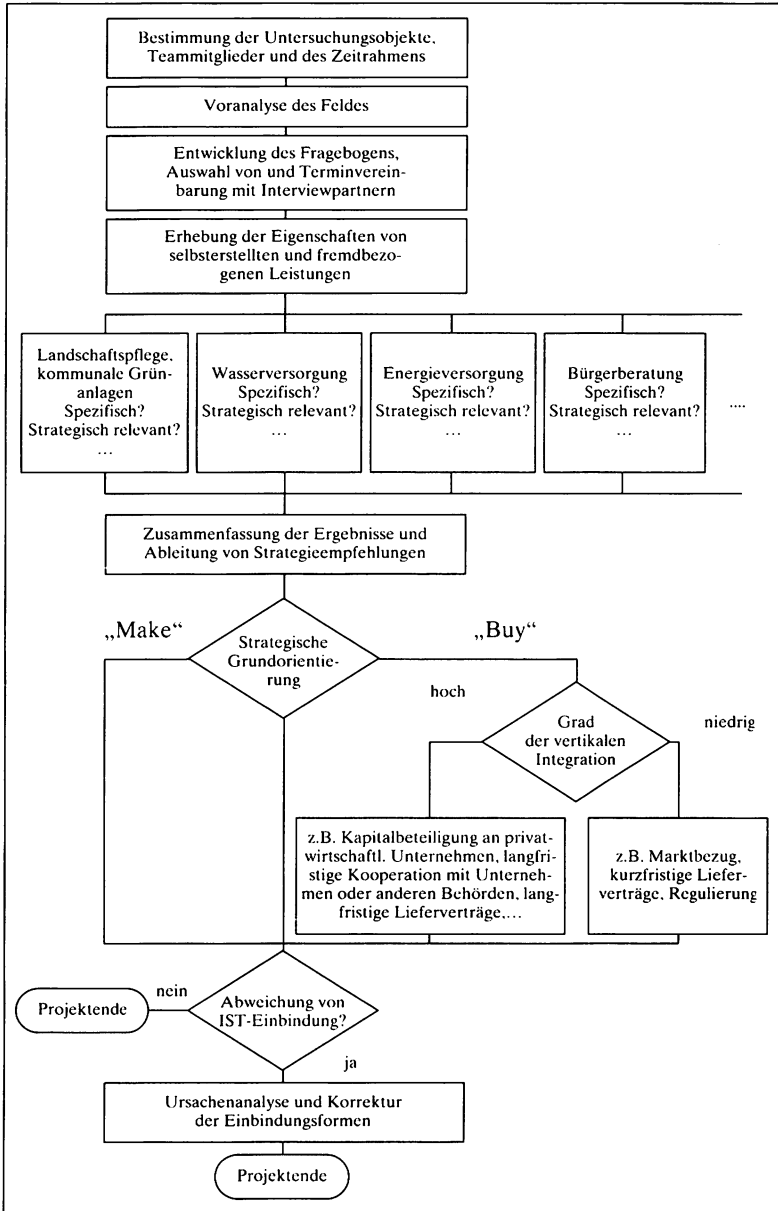
Abbildung 10 zeigt einen einfachen Projektstrukturplan, der das in der Praxis bereits bewährte Vorgehen bei der Leistungstiefenanalyse auf die Analyse kommunaler Umweltaktivitäten anwendbar macht¹⁰⁰.

In der Vorbereitungsphase sind zunächst die Mitglieder des Projektteams zu bestimmen, der Zeitrahmen abzustecken und die relevanten Aufgabengebiete abzugrenzen, z. B.:

- Luftreinhaltung,
- Lärmbekämpfung,
- Naturschutz und Landschaftspflege, kommunale Grünanlagen,
- Grundwasserschutz und Wasserversorgung,
- Gewässerschutz und Abwasserreinigung,
- Abfallvermeidung, -beseitigung und -verwertung,

¹⁰⁰ Vgl. zum folgenden Picot (1991b), S. 353ff. und Gerhardt et al. (1992).

Abb. 10: Ablaufplan für die Durchführung einer Leistungsanalyse zur Reorganisation kommunaler Umweltleistungen



- Bodenschutz,
- umweltgerechter Städtebau und Stadterneuerung,
- Verkehrspolitik und öffentliches Verkehrssystem,
- Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen,
- Gesundheitsschutz und Strahlenschutz,
- Energieversorgung und
- Bürgerberatung¹⁰¹.

Einzelne Teilaufgaben sollten grundsätzlich so präzise wie möglich bezeichnet werden. Nicht immer muß jedoch die Leistungsbezeichnung bis auf einzelne Handgriffe heruntergebrochen werden. Die Bestimmung des angemessenen Aggregationsniveaus ist im Fall kommunaler Umwelleistungen wohl auch von der Größe der Kommune abhängig: Sind in einer großen Stadt viele Mitarbeiter mit umweltbezogenen Aufgaben beschäftigt, so müssen die einzelnen Tätigkeitsfelder detaillierter bezeichnet werden als in einer kleinen Landgemeinde, in der die Aufgabenmenge und -vielfalt grundsätzlich viel überschaubarer ist und wo die Aufgaben auf nur sehr wenige Mitarbeiter verteilt werden können. Je nach Umfang der Tätigkeiten müssen demnach auch sinnvolle Zusammenfassungen von Aufgaben erwo-gen werden¹⁰².

Die Einbeziehung externer Fachleute und Bürger wirkt sich bei derartigen Projekten hinsichtlich der Qualität und Akzeptanz der Untersuchungsergebnisse vorteilhaft aus.

Im Anschluß an diese erste Phase erfolgt auf der Grundlage einer Voranalyse des Problemfeldes (bisherige Praxis, Rahmenfaktoren, Aufgaben, Zuständigkeiten, Kooperationspartner, Kosten, Bürgerresonanz, alternative Bezugsformen von Umwelleistungen etc.) die Formulierung eines Fragebogens zur Erhebung der relevanten Eigenschaftsmerkmale. Die in Abb. 1 eingeführten Eigenschaften sind möglicherweise um weitere behördenindividuelle und transaktionskostenverursachende Merkmale zu ergänzen bzw. unterschiedliche Arten von Spezifität, z. B. Infrastrukturspezifität und Fachspezifität, aufzuschlüsseln (vgl. Abb. 8). Der Aufgabenabgrenzung, Entwicklung der Fragen und der Auswahl der Interviewpartner ist besondere Sorgfalt zu widmen, da in allen Fällen Ermessensspielräume bestehen. Werden diese unsachgemäß genutzt, so ist ein sinnvolles Analyseergebnis schon vom Ansatz her unwahrscheinlich. Gerade in diesem Analyseabschnitt ist deshalb die Einbeziehung externen und deshalb eher neutralen Berater-Know-hows empfehlenswert.

¹⁰¹ Vgl. Jaedicke/Kern/Wollmann (1990), S. 31.

¹⁰² Vgl. z. B. Jacobi (1989), S. 19ff. und für eine ausführlichere, an Transaktionskostenüberlegungen orientierte Analyse des kommunalen Querverbands vgl. Ebers (1989).

Nach der Erhebung der Aufgabeneigenschaften, die unter Einbeziehung der Fachleute in *workshops* oder in Einzelgesprächen erfolgen kann, sind die Ergebnisse zusammenzustellen und in ein geeignetes Raster zu bringen, so daß unter Nutzung des in Abbildung 2 dargestellten Zusammenhangs zwischen Leistungsmerkmalen und Bezugsformen strategische Grundempfehlungen gegeben werden können. Auch die Kommunen haben – wenn auch begrenzte – Regulierungsmöglichkeiten (vgl. Abb. 7), insbesondere auch durch die lokale Steuer- und Abgabepolitik. Dementsprechend sind auch diese Variablen in die Gestaltungsvorschläge einzubeziehen¹⁰³. Die Gestaltungsempfehlungen sind anschließend mit dem Ist-Zustand zu vergleichen. Werden Abweichungen festgestellt, so sind die Ursachen hierfür zu klären und die entsprechenden organisatorischen Korrekturen vorzunehmen.

Korrektur der internen und externen Arbeitsteilung

Diese Korrekturen beziehen sich keineswegs nur auf die Arbeitsteilung zwischen internen und externen Leistungsträgern¹⁰⁴, sondern auch auf die interne Verteilung und Zusammenfassung von Aufgaben zur optimalen Nutzung von Synergieeffekten und Skalenerträgen. Daß ein und dieselbe Aufgabe in vergleichbaren Kommunen völlig unterschiedliche Organisationseinheiten verlangt, ist unwahrscheinlich. Dennoch ist die momentane Praxis hier völlig diffus: So fällt z. B. die Städtereinigung in völlig unterschiedliche Zuständigkeiten, wie etwa unter das Tiefbauamt, Betriebsamt, Bauamt, »Stadtreinigung und Fuhrpark«, »städtischer Fuhrpark«, Amt für Öffentliche Einrichtungen, Baubetriebsamt, Städtischer Bauhof, Amt für Abfallwirtschaft, Amt für Stadtreinigung und Müllverbrennung, Amt für Stadtreinigung und Marktwesen oder das Bürgermeisteramt¹⁰⁵. Dieser Wildwuchs ist häufig historisch und politisch entstanden und gewuchert: ihn jetzt auch aus ökonomischer Sicht einmal durchzuforsten, ist anerkanntermaßen dringend notwendig¹⁰⁶. Aus ökonomischer Sicht wäre gerade auch auf diesem Gebiet eine stärkere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gemeinden eine Alternative.

Spätestens in dieser Phase sollten die externen Berater in den Hintergrund treten. Statt dessen muß in der Behörde selbst die Überzeugung wachsen – ggf. von den behördeninternen Teammitgliedern gefördert –, daß die erforderlichen Anpassungen sinnvoll und letztlich im Interesse auch der Mitarbeiter sind. Ein weiterer, nicht zu unter-

¹⁰³ Vgl. z. B. O. V. (1992d) und Zimmermann (1992).

¹⁰⁴ Vgl. z. B. Rudolph (1991).

¹⁰⁵ Vgl. Hachmann (1991), S. 68.

¹⁰⁶ Vgl. z. B. Hill (1991), S. 32ff., und Beyer/Brinkmann (1990), S. 24f.

schätzender Vorteil dieses in jeder Phase sehr kommunikativen Ansatzes der Reorganisation ist, daß auch Menschen und Instanzen miteinander kommunizieren, die dies sonst seltener tun. Insofern hat dieses Verfahren auch positive gruppensdynamische Effekte.

Reorganisation von Umweltleistungen als Aufhänger ganzheitlicher Reorganisationsmaßnahmen

Wird die Reorganisation umweltbezogener Tätigkeiten zum Anlaß für organisatorische Umstrukturierungsmaßnahmen genommen, so sollten auch die Argumente und Vorschläge aus den Abschnitten 4.3 bis 4.5 in sie mit einfließen, so daß über die bloße Arbeitsumverteilung hinaus auch weitergehende, methodische Verbesserungen der internen Arbeitsweise auf die Gesamteffizienz der Leistungserstellung durchschlagen. Beispielsweise gibt es auch speziell für den Bereich Umweltschutz schon vielfache Nutzungsmöglichkeiten für EDV-Technik und Informationssysteme¹⁰⁷. Hier wird die Schnittstelle zu anderen Organisationsfragen, z. B. derjenigen nach einem geeigneten Informationssystem und Rechnungswesen, deutlich. Ebenso gibt es wichtige Schnittstellen zu Personalfragen.

Die Koordination menschlicher Tätigkeiten auf das Ziel einer effizienten gemeinsamen Aufgabenerfüllung hin ist selbst eine vielschichtige und komplexe Aufgabe, der nicht mit dem Drehen einzelner Rädchen gerecht zu werden ist. Beabsichtigt man, einzelne Rädchen der Gesamtmaschinerie neu einzustellen, so sollte man sich vorher die Interdependenzbeziehungen zum Rest des Ganzen verdeutlichen. Möglicherweise stellt sich dabei heraus, daß das Drehen der zunächst betrachteten Schraube im Gesamtmechanismus überhaupt nichts bewirkt oder nicht das Gewollte. In diesem Fall ist nach geeigneteren Ansatzpunkten und Hebeln zu suchen, so daß das gesamte Laufwerk im Hinblick auf alle seine Ziele mit möglichst geringen Reibungsverlusten (Transaktionskosten) läuft. Die Umwelttätigkeiten von Kommunen umzugestalten, bleibt relativ zwecklos, wenn in der betreffenden Organisation als ganzer Geist und Form nicht zusammen und zu den von den Bürgern gewollten Zielen passen¹⁰⁸. Im umfassenderen Kontext kann dies auch bedeuten, daß rechtliche Rahmenbedingungen der kommunalen Handlungsfähigkeit sowohl auf Bundesebene¹⁰⁹ als auch vor allem die von Bundesland zu Bundesland verschiedenen *Gemeindeordnungen* angepaßt werden müs-

¹⁰⁷ Für allgemeine EDV-Erfahrungen von Schweizer Gemeinden vgl. Buschor (1990). Für umweltbezogene Anwendungskonzeptionen und -beispiele vgl. z. B. Herten (1991); Gerhardt/Grabowski (1991) und IBM Deutschland (1992), S. 20ff.

¹⁰⁸ Vgl. auch Klaus/Horbach (1991) und Fernau/Spiller (1990).

¹⁰⁹ Z. B. Artikel 28 GG.

sen, wenn diese ökonomisch gebotenen Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsentscheidungen widersprechen¹¹⁰.

Als Fazit dieses Abschnittes ist festzuhalten, daß anhand des in Abb. 10 skizzierten Vorgehens aufgabenbezogene Reorganisationsmaßnahmen auch für den Bereich kommunaler Umweltleistungen durchgeführt werden können. Dabei ist jedoch auch zu beachten, daß nicht *ein* Aufgabenfeld auf *einer* Ebene des öffentlichen Sektors völlig isoliert umgestaltet werden kann.

6. Zusammenfassung und Perspektiven

Die hier entwickelten Anregungen lassen sich in zehn grundsätzlichen Punkten zusammenfassen:

1. Auch im öffentlichen Sektor kann das *Knappheitsproblem* nicht durch vordergründige Sparappelle an Mitarbeiter und Bevölkerung gelöst werden. Dies wäre ein Kurieren an Symptomen. Erst recht ist das Problem nicht durch weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen, also einzig über die Einnahmenseite zu bewältigen. Dies wäre aus ökonomischer Sicht lediglich ein Versuch, das Knappheitsproblem kurzfristig wegzudefinieren. Es ist aber kein Ansatz zu seiner Lösung.

2. Der Lösungsansatz liegt in einer *Rekonstruktion grundsätzlicher ökonomischer und gesellschaftlicher Zusammenhänge*. Ausgangspunkt der Analyse ist eine gesellschaftliche Aufgabenstellung, die effektiv und effizient zu erfüllen ist; ökonomisches Instrumentarium hat eine dienende Funktion.

3. Da sowohl der angespannten Finanzlage der öffentlichen Einrichtungen als auch der z. T. wachsenden Unzufriedenheit der Bürger mit den Leistungen dieser Einrichtungen nicht durch Symptomkosmetik begegnet werden kann, ist über das *Verhältnis von Kosten und Leistungen* im öffentlichen Bereich *grundsätzlich* neu nachzudenken. Dies heißt, daß erstens wirklich allgemein gewünschte Leistungen eindeutig bestimmt werden müssen. Bei der Entscheidung darüber ist es zweitens notwendig, daß für alle Betroffenen auch der Zusammenhang zu entstehenden Kosten deutlich wird.

4. Die Grundzusammenhänge zwischen Aufgaben und Kosten im öffentlichen Sektor sollten sowohl für die Bürger als auch für alle Mitarbeiter im öffentlichen Dienst *durchschaubar* gemacht werden. Die Macht der Information allein kann bereits viel bewegen.

¹¹⁰ Vgl. Erichsen (1991) und Verband Kommunaler Unternehmen (1989), S. 9f.: zur Frage der Dezentralisierung und Zentralisierung öffentlicher Dienstleistungen vgl. auch Blankart (1991), S. 440ff., und Picot (1991a), S. 114ff.

5. Zur Ermittlung notwendiger Kosteninformationen ist das *Rechnungs- und Berichtswesen im öffentlichen Sektor neu auszurichten*. Ziel ist hierbei die Ermittlung von Kosten- und Leistungsdaten, die eine wirtschaftliche Ressourcensteuerung ermöglichen. Hier liegt eine Parallele zu allen privatwirtschaftlichen Einrichtungen. Ein monetäres Gewinnziel ist nicht Bedingung für die Notwendigkeit eines Rechnungswesens.

6. Mit der grundsätzlichen Neuausrichtung des öffentlichen Leistungssystems einhergehen muß die konsequente Nutzung *neuer und bewährter Managementtechniken*, die der Dynamik der Aufgaben eher gerecht werden als hoheitlicher Aktionismus oder Traditionalismus.

7. Eine Vielzahl von brauchbaren Instrumenten wird zur Zeit unter dem Begriff *lean management* diskutiert. Bei näherer Analyse zeigt sich, daß sich hinter diesem Schlagwort eine Reihe guter, oft nicht einmal neuer Ideen verbirgt, die hervorragend zum Geist der notwendigen Umorientierung passen. Insbesondere für Fragen der Eigen- oder Fremderstellung bzw. Kooperation, der Zentralisierung und Dezentralisierung und der Mitarbeiterführung und -entlohnung vermitteln Ansätze des *lean management* auch vor dem Hintergrund eines theoretischen Gesamtrahmens eine plausible Vision organisatorischer Verbesserungen im öffentlichen Sektor.

8. Der Umsetzung dieser Ideen vorausgehen muß die allgemeine Erkenntnis, daß die *Reorganisation öffentlicher Leistungserstellung grundsätzlich allen nützt*. Widerständen kurzfristig nachteilig Betroffener (»Besitzstandswahrung«) sollte vor allem durch mutige Überzeugungsarbeit auf politischer Ebene begegnet werden. Zugleich ist wichtig, daß die Integration von Interessengruppen in Entscheidungsprozesse nicht in der Weise geschieht, daß Gruppenegoismen systematisch durch überproportionale Erfolge belohnt werden. Hier sind in der politischen Praxis falsche Anreize entstanden, die konsequent zu korrigieren sind. Demokratie sollte nicht Gruppendemokratie, sondern Demokratie *aller* sein.

9. Bei der praktischen Umsetzung der Reorganisationsvorschläge ist methodisch konsequent nach den hier entwickelten *theoriegestützten Verfahrensregeln* vorzugehen. Dabei sollte auf den optimalen Input des Fachwissens von Betroffenen und externen Instanzen geachtet werden.

10. Die *Detailergebnisse* der Reorganisationsprozesse in verschiedenen Einsatz- und Aufgabengebieten können nicht völlig übereinstimmen. Unterschiedlichen Aufgaben und Bedingungen ein Einheitsschema überstülpen zu wollen, würde neue Ineffizienz vorprogrammieren.

Literaturverzeichnis

Abkürzungen:

- AER: American Economic Review
BdSt: Bund der Steuerzahler e. V.
DBW: Die Betriebswirtschaft
DÖV: Die Öffentliche Verwaltung
FAZ: Frankfurter Allgemeine Zeitung
JITE: Journal of Institutional Theoretical Economics
JLE: Journal of Law and Economics
OM: Office Management
SZ: Süddeutsche Zeitung
VOP: Verwaltungsführung/Organisation/Personal. Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung
WiSt: Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU: Das Wirtschaftsstudium
WiWo: Wirtschaftswoche
ZfbF: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZfB: Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfO: Zeitschrift für Organisation
ZHR: Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht
ZögU: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Literatur

- Alchian, A. A./Demsetz, H. (1972): »Production, Information Costs, and Economic Organization«; in: AER 62, S. 777–795.*
- Alchian, A. A./Woodward, S. (1991): »Reflections of the Theory of the Firm«; in: Furubotn/Richter (1991), S. 127–153.*
- Angell, I. O./Smithson, S. (1991): Information Systems Management. Opportunities and Risks, Houndmills u. a.*
- Arrow, K. (1966): Social Choice and Individual Values, 2. Aufl., New York u. a.*
- Banner, G. (1990): »Controlling für kommunale Unternehmen aus der Sicht des kommunalen Trägers«; in: Braun/Bozem (1990a), S. 278–285.*
- Baur, C. (1990): Make-or-Buy-Entscheidungen in einem Unternehmen der Automobilindustrie – empirische Analyse und Gestaltung der Leistungstiefe aus transaktionskosten-theoretischer Sicht, München.*

- BdSt: (Hg.) (1987):* Machtlos gegen Steuergeld-Verschwender?, Wiesbaden.
- Becker, B. (1989):* Öffentliche Verwaltung, Percha 1989.
- Becker, F. G. (1990):* Anreizsysteme für Führungskräfte, Stuttgart.
- Beyer, L./Brinckmann, H. (1990):* Kommunalverwaltung im Umbruch, hgg. v. M. Wulf-Mathies, Köln.
- Bischoff, J. (1992):* »Der Katastrophenmanager«; in: SZ-Magazin Nr. 9 vom 28. 02. 1992, S. 22–25.
- Blankart, C. B. (1975):* »Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie«; in: Public Finance Vol. XXX, S. 166–185.
- Blankart, C. B. (1991):* Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.
- Blümel, W./Hill, H. (Hgg.) (1991):* Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Berlin.
- Boettcher, E./Herder-Dorneich, P./Schenk, K.-E. (Hgg.) (1980):* Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen.
- Bohr, K./Druckarczyk, J./Drumm, H. J./Scherrer, G. (Hgg.) (1981):* Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre, Berlin.
- Braun, G. E. (1987):* »Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Indikatoren zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des staatlichen Verwaltungshandelns«; in: Eichhorn (1987a), S. 183–200.
- Braun, G. E./Bozem, K. (Hgg.) (1990a):* Controlling im kommunalen Bereich. Moderne Managementkonzepte zwischen öffentlichem Auftrag und Wirtschaftlichkeit, München.
- Braun, G. E./Bozem, K. (1990b):* »Ansatzpunkte für Controlling im kommunalen Bereich«; in: Braun/Bozem (1990a), S. 8–27.
- Brede, H. (Hg.) (1988):* Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden.
- Brennan, G./Buchanan, J. M. (1988):* Besteuerung und Staatsgewalt: analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg.
- Buchanan, J. M. (1984):* Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen.
- Budäus, D. (1987):* »Controlling in der Kommunalverwaltung. Konzeptionen, Grundlagen und praktische Entwicklungstendenzen«; in: Eichhorn (1987), S. 231–244.
- Budäus, D. (1988):* »Einzelwirtschaftliche Effizienzanalyse privater und öffentlicher Leistungserstellung in der Privatisierungsdiskussion«; in: Brede (1988), S. 203–222.
- Budäus, D. (1991):* »Öffentliche Betriebswirtschaftslehre (Public Management) – Status und Perspektiven«; in: Faller/Witt (1991), S. 144–157.
- Budäus, D./Gerum, E./Zimmermann, G. (Hgg.) (1988):* Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte, Wiesbaden.
- Bullinger, H.-J./Waterloos, G. (1992):* »Innovative Unternehmensstrukturen. Paradigmen des schlanken Unternehmens«; in: OM 1-2/1992, S. 6–14.
- Bundesrechnungshof (Hg.) (1991):* Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1989), Bundesdrucksache 12/1150, Bonn.
- Buschor, E. (1987):* »Die Schweizer Haushaltsreform der Kantone und Gemeinden«; in: Eichhorn (1987), S. 29–47.
- Buschor, E. (1990):* »Die EDV-Kooperation in Gemeinden – Erfahrungsbericht aus der Schweiz«; in: Schauer (1990), S. 67–80.
- Cassel, D./Ramb, B.-T./Thieme, H. J. (Hgg.) (1988):* Ordnungspolitik, München.

- Coase, R. H. (1937):* »The Nature of the Firm«; in: *Economica N. S.*, 4/1937, S. 386–405.
- Coase, R. H. (1960):* »The Problem of Social Cost«; in: *JLE* 3, S. 1–44.
- Common, R./Flynn, N./Mellon, E. (1992):* *Managing Public Services. Competition & Decentralization*, Oxford.
- Dahl, R. (1989):* »Dilemmata der pluralistischen Demokratie: Das Allgemeinwohl welcher Allgemeinheit?«; in: *Koslowski (1989)*, S. 98–113.
- Deckert, K. (1991):* *Organisationen organisieren*, Bonn.
- Deutsche Bundesbank (1992):* Monatsbericht Januar 1992, Frankfurt.
- Dieckmann, R. (1990):* »Steuerung der öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Stadt«; in: *Braun/Bozem (1990a)*, S. 286–304.
- Dietl, H. (1991):* *Institutionen und Zeit*, Diss. München.
- Downs, A. (1968):* *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- Downs, A. (1974):* »Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme – Eine Theorie der Bürokratie«; in: *Widmaier (1974)*, S. 199–207.
- Dürr, A. (1992):* »Den Referaten wird ein engeres Finanzkorsett angelegt«; in: *SZ* vom 16. 06. 1992, S. 17.
- Ebers, M. (1989):* »Kostenvorteile des Querverbands. Eine transaktionskostentheoretische Betrachtung«; in: *Schauer (1989)*, S. 113–126.
- Eggertsson, T. (1990):* *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge.
- Eichhorn, P. (Hg.) (1987):* *Doppik und Kameralistik*, Baden-Baden.
- Eichhorn, P. (1991a):* »Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst«; in: *VOP* 3/1991, S. 152–156.
- Eichhorn, P. (1991b):* »Zur Notwendigkeit einer Haushaltsreform«; in: *Faller/Witt (1991)*, S. 181–192.
- Eichhorn, P. (1992):* »Literaturüberblick: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre«; in: *WiSt* 1/1992, S. 49–51.
- Eisenhardt, K. M. (1989):* »Agency Theory: An Assessment and Review«; in: *Academy of Management Review* Vol. 14, S. 57–74.
- Elschen, R. (1991):* »Gegenstand und Anwendungsmöglichkeiten der Agency-Theorie«; in: *ZfbF* 42, S. 1002–1012.
- Erichsen, H.-U. (1991):* »Kommunalverfassungsrecht«; in: *Blümel/Hill (1991)*, S. 89–112.
- Erichsen, H.-U./Martens, W. (Hgg.) (1985):* *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Berlin.
- Eschenburg, R. (1980):* »Kooperationsversagen in der Leitungssphäre von Unternehmen«; in: *Boettcher et al. (1980)*, S. 173–191.
- Faller, P./Witt, D. (Hgg.) (1991):* Dienstprinzip und Erwerbsprinzip: Fragen zur Grundorientierung in Verkehr und öffentlicher Wirtschaft, Festschrift für Karl Oettle zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Baden-Baden.
- Fernau, F. W./Spiller, K. (1990):* »Controlling in der kommunalen Verwaltung?«; in: *Weber/Tylkowski (1990)*, S. 343–361.
- Finnegan, R./Salaman, G./Thompson, K. (eds.) (1991):* *Information Technology: Social Issues. A Reader*, 4. Aufl., London u. a.
- Forsthoff, E. (1973):* »Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts«; in: *Forsthoff et al. (1973)*, S. 17–70.
- Forsthoff, E./v. Münch, I./Schick, W./Thieme, W./Ule, C. H./Mayer, F. (1973):* *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Baden-Baden.

- Furubotn, E. G./Pejovich, S. (1972):* »Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature«; in: Journal of Economic Literature Vol. 10., S. 1137–1162.
- Furubotn, E. G./Richter, R. (eds.) (1991):* The New Institutional Economics, Tübingen.
- Gerhardt, T./Grabowski, P. (1991):* »Informations- und Kommunikations-Rahmenplanung in der öffentlichen Verwaltung – am Beispiel der niedersächsischen Umweltverwaltung«; in: VOP 1/1991, S. 40–44.
- Gerhardt, T./Nippa, M./Picot, A. (1992):* »Die Optimierung der Leistungstiefe«; in: Harvard Manager 3/1992, S. 136–142.
- Glück, A. (1992):* »Verantwortungsscheue Beamte – wütende Bürger. Der Trend zum Gruppenegoismus in der Gesellschaft findet sein Spiegelbild im Fachegoismus der Behörden«; in: SZ vom 4./5. 07. 1992, S. 11.
- Göttrup, H. (1973):* Die kommunale Leistungsverwaltung, Grundlage der gemeindlichen Daseinsvorsorge, Stuttgart.
- Gröner, H. (1983):* »Property Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien«; in: Schüller (1983), S. 219–239.
- Hachmann, R. (1991):* Umweltschutz durch öffentliche Betriebe, hgg. v. M. Wulf-Mathies, Köln.
- Harrow, J./Willcocks, L. (1992):* »Management, innovation and organizational learning«; in: Willcocks/Harrow (1992a), S. 50–83.
- Hartmann-Wendels, T. (1989):* »Principal-Agent-Theorie und Asymmetrische Informationsverteilung«; in: ZfB 59, S. 714–734.
- Hauschild, J./Grün, O. (Hgg.) (1992):* Zu einer Realtheorie der Unternehmen, Stuttgart.
- Heinen, E. (Hg.) (1991):* Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb, 9. Aufl., Wiesbaden.
- Heinen, E./Diemel, B. (1991):* »Kostenrechnung«; in: Heinen (1991), S. 1157–1313.
- Herder-Dorneich, P. (1980):* »Der Beitrag der Ökonomischen Theorie der Wahlen zur Neuen Politischen Ökonomie«; in: Boettcher et al. (1980), S. 3–29.
- Herten, D. E. (1991):* »Management von Umweltinformationen mit Umweltinformationssystemen (UIS)«; in: OM 11/1991, S. 45–49.
- Hill, H. (1991):* »Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung«; in: Blümel/Hill (1991), S. 31–50.
- Hochstätter, D. (1991):* »Fleißige Staatsdiener. Viele Angehörige des öffentlichen Dienstes verkaufen nebenher Versicherungen. Dagegen läuft die Konkurrenz Sturm«; in: WiWo Nr. 24 vom 07. 06. 1991, S. 128–131.
- Höller, H./Kubicek, H. (1991):* »Angemessener Technikeinsatz zur Unterstützung selbststeuernder Arbeitsgruppen in der öffentlichen Verwaltung«, Teil I in: VOP 1/1991, S. 21–25, Teil II in: VOP 2/1991, S. 131–134, Teil III in: VOP 3/1991, S. 177–181, und Teil IV in: VOP 4/1991, S. 240–243.
- Homann, K. (1980):* Zur Interdependenz von Zielen und Mitteln, Tübingen.
- Hugger, W. (1989):* »Verwaltung und öffentliche Aufgaben«; in: Mattern (1989a), S. 17–57.
- IBM Deutschland GmbH (Hg.) (1992):* IBM Nachrichten 42 (1992) »Special Öffentliche Dienste«, Mai 1992.
- Jacobi, K.-O. (1989):* »Zusammenfassung von Versorgung und Entsorgung«, in: Verband kommunaler Unternehmen e. V. (1991), S. 19–43.
- Jaedicke, W./Kern, K./Wollmann, H. (1990):* »Kommunale Aktionsverwaltung« in Stadterneuerung und Umweltschutz, hgg. v. M. Wulf-Mathies, Köln.

- Kaulmann, T. (1987):* Property Rights und Unternehmungstheorie. Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung, München.
- Keen, P. G. W. (1991):* Every Manager's Guide to Information Technology, Boston.
- Kemmer, H.-G. (1992a):* »RWE: der Energiekonzern will sich von dem beherrschenden Einfluß seiner kommunalen Aktionäre freimachen – Koloß in Fesseln«; in: Die Zeit Nr. 20 vom 08. 05. 1992, S. 30.
- Kemmer, H.-G. (1992b):* »Geschlossene Gesellschaft«; in: Die Zeit Nr. 25 vom 12. 06. 1992, S. 30.
- King, D. (ed.) (1992):* Local Government Economics in Theory and Practice, London/New York.
- Kirsch, W./Picot, A. (Hgg.) (1989):* Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung, Festschrift für Edmund Heinen zum 70. Geburtstag, Wiesbaden.
- Klages, H./Hippler, G. (1991):* Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive. Ergebnisse eines Forschungsprojektes über »Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung«, hrsg. von der Akademie des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Klaus, J./Horbach, J. (1991):* »Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie«; in: WiSt 8/1991, S. 400–407.
- Klein, B./Crawford, R. G./Alchian, A. A. (1978):* »Vertical Integration, Appropriate Rents, and the Competitive Contracting Process«, in: JLE, Vol. XXI, S. 297–326.
- Koslowski, P. (Hg.) (1989):* Individuelle Freiheit und demokratische Entscheidung, Tübingen.
- Krcmar, H. (1992):* »Computer Aided Team – Ein Überblick«; in: Information Management 1/92, S. 6–9.
- Küpper, H.-U. (1990):* »Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Lenkungsmechanismen organisationsinterner Kooperation«; in: Wunderer (1990), S. 175–203.
- Landerer, C./Röhrich, D. (1991):* Zur Betriebsführung und Rechtsform öffentlicher Unternehmen, hgg. v. M. Wulf-Mathies, Köln.
- Lau, D. (1992):* »Diät für die Schnecke. Staatsbürokratie braucht Schlankheitskur«; in: Der Steuerzahler, Februar 1992, S. 19–20.
- Lenk, K., et al. (1989):* Bürgerinformationssysteme. Strategien zur Steigerung der Verwaltungstransparenz und der Partizipation der Bürger, Oldenburg.
- Loesch, A. v. (1977):* Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln.
- Loesch, A. v. (1980):* »Die besondere Arbeits- und Dienstgesinnung der Arbeitnehmer in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen«; in: ZögU, Beiheft 3, S. 18–28.
- Lüder, K. (1987):* »Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? – Plädoyer für das Überdenken der Zweckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland«; in: Eichhorn (1987), S. 245–261.
- Lüder, K. (1989):* »Bedarf es einer Reform des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland?«; in: DÖV 23, S. 1005–1013.
- Lukas, F. (1991):* »Technikunterstützte Informationsverarbeitung bei der Stadt Neu-Ulm«; in: VOP 2/1991, S. 135–139.
- Lütge, G. (1992):* »Telekom: Vor der Zerreißprobe. Der Staatsbetrieb soll priva-

- tisiert werden – ein heftig umstrittener Plan«; in: Die Zeit Nr. 8 vom 14. 02. 1992, S. 28.
- Maccharzina, K. (1990):* Informationspolitik: Unternehmenskommunikation als Instrument erfolgreicher Führung, Wiesbaden.
- Macneil, I. R. (1974):* »The Many Futures of Contracts«; in: Southern California Law Review, 47, S. 691–816.
- Macneil, I. R. (1978):* »Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law«; in: Northwestern University Law Review, 72, S. 854–905.
- Marr, R./Reichwald, R. (Hgg.) (1981):* Mensch und Arbeit im technisch-organisatorischen Wandel, Berlin
- Mattern, K.-H. (Hgg.) (1989a):* Allgemeine Verwaltungslehre, 3. Aufl., Regensburg.
- Mattern, K.-H. (1989b):* »Äußerer Aufbau der Verwaltung«; in: Mattern (1989a), S. 101–133.
- Meister, H. (1983):* Wohlfahrtsverluste im Staat: ein Beitrag zur Theorie bürokratischer Ineffizienz, Spardorf.
- Mueller, D. C. (1989):* Public Choice II, Cambridge u. a.
- Münch, I. v. (1985):* »Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat«; in: Erichsen/Martens (1985), S. 1–58.
- Niskanen, W. A. (1971):* Bureaucracy and Representative Government. Chicago/ New York.
- Niskanen, W. A. (1974):* »Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie«; in: Widmaier (1974), S. 208–222.
- Nutt, P. C./Backhoff, R. W. (1992):* Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, San Francisco.
- O. V. (1991):* »Private Flugsicherung«; in: FAZ vom 13. 04. 1991, S. 4.
- O. V. (1992a):* »Lean Management« in deutschen Unternehmen«; in: FAZ vom 30. 06. 1992, S. 15.
- O. V. (1992b):* »Düsseldorfer prüft Privatisierungen«; in: SZ vom 13. 05. 92, S. 5.
- O. V. (1992c):* »Die Behörden-Bahn fährt auf das Abstellgleis. Eisenbahnchef Dürr erläutert ehrgeizige Wachstumsziele/Im vergangenen Jahr 9,6 Milliarden DM Verlust bei DB und DR«; in: SZ vom 14. 05. 1992, S. 33.
- O. V. (1992d):* »Wer den Müllberg erhöht, zahlt drauf. Kassel besteuert als erste deutsche Kommune Einwegverpackungen und Einweggeschirr«; in: SZ vom 27./28. 06. 1992, S. 13.
- O. V. (1992e):* »Fast jeder dritte Beamte fühlt sich unterfordert«; in: SZ vom 23. 07. 1992, S. 6.
- Oechsler, N. A. (1987):* »Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Anwendungsprobleme und Perspektiven dargestellt am Beispiel der Bundeswehr«; in: Eichhorn (1987), S. 262–290.
- Oettle, K. (1966):* »Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen«; in: ZfbF 18, S. 241–259.
- Oettle, K. (1980):* »Die besondere Arbeits- und Dienstgesinnung der Arbeitnehmer in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen«; in: ZögU Beiheft 3, S. 4–17.
- Oppelt, U./Nippa, M. (1992):* »EDI-Implementierung in der Praxis. Voraussetzungen – Vorgehensweise – Wirtschaftlichkeit«; in: OM 3/1992, S. 55–62.
- Ordelheide, D./Rudolph, B./Büsselmann, E. (Hgg.) (1990):* Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart.

- Perina, U. (1992):* »Der gefesselte Riese«; in: Die Zeit Nr. 28 vom 03. 07. 1992, S. 25.
- Picot, A. (1981a):* »Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen«; in: Bohr et al. (1981), S. 153–197.
- Picot, A. (1981b):* »Zur Steuerung der Verwaltung in Unternehmen – Notwendigkeit, Probleme, Ansätze«; in: Marr/Reichwald (1981), S. 365–395.
- Picot, A. (1982):* »Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie – Stand der Diskussion und Aussagewert«; in: DBW 42, S. 267–284.
- Picot, A. (1989):* »Zur Bedeutung allgemeiner Theorieansätze für die betriebswirtschaftliche Information und Kommunikation: Der Beitrag der Transaktionskosten- und Principal-Agent-Theorie«; in: Kirsch/Picot (1989), S. 361–379.
- Picot, A. (1990a):* »Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential«; in: Ordelheide et al. (1990), S. 143–170.
- Picot, A. (1990b):* »Organisation von Informationssystemen und Controlling«; in: Controlling 2/1990, S. 296–305.
- Picot, A. (1991a):* »Subsidiaritätsprinzip und ökonomische Theorie der Organisation«; in: Faller/Witt (1991), S. 102–116.
- Picot, A. (1991b):* »Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe«; in: ZfbF 43, S. 336–357.
- Picot, A./Franck, E. (1988):* »Die Planung der Unternehmensressource Information«; in: WISU 17/1988, S. 544–614.
- Picot, A./Franck, E. (1992):* »Vertikale Integration«; in: Hauschild/Grün (1992).
- Picot, A./Kaulmann, T. (1985):* »Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht«; in: ZfbF 37, S. 956–980.
- Picot, A./Michaelis, E. (1984):* »Verteilung von Verfügungsrechten in Großunternehmen und Unternehmensverfassung«; in: ZfB 54, S. 252–272.
- Picot, A./Neuburger, R./Niggel, J. (1992):* »EDI und Lean Management«; in: ZfO 1/1993, im Druck.
- Picot, A./Reichwald, R. (1991):* »Informationswirtschaft«; in: Heinen (1991), S. 241–393.
- Picot, A./Schneider, D. (1988):* »Unternehmerisches Innovationsverhalten, Verfügungsrechte und Transaktionskosten«; in: Budäus et al. (1988), S. 91–118.
- Pratt, J. W./Zeckhauser, R. J. (eds.) (1985):* Principals and Agents: The Structure of Business, Boston.
- Ramb, B.-T. (1988):* »Staatsaktivitäten und Marktprozesse: Aufgabenteilung und Regelbindung«; in: Cassel et al. (1988), S. 231–255.
- Reichwald, R./Dietel, B. (1991):* »Produktionswirtschaft«; in: Heinen (1991), S. 395–622.
- Rock, R./Ulrich, P./Witt, F. (Hgg.) (1990):* Strukturwandel der Dienstleistungsraionalisierung, Frankfurt/New York.
- Rudolf, W. (1985):* »Verwaltungsorganisation«; in: Erichsen/Martens (1985), S. 555–610.
- Rudolph, K.-U. (1991):* Einschaltung privater Unternehmen für die öffentliche Abwasserversorgung – Alternativenauswahl und Projektentwicklung, erarb. i. Auftr. d. BuMi f. Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Witten.
- Rürup, B. (1988):* »Öffentliche Unternehmen versus regulierte private Unternehmen«; in: Brede (1988), S. 89–103.

- Sauga, M./Wichmann, S. (1991):* »Richtige Richtung. Die Telekom kann im zunehmenden Wettbewerb nur überleben, wenn sie ihre behördlichen Fesseln ablegt«; in: *WiWo* Nr. 25 vom 14. 06. 1991, S. 130–132.
- Schauer, R. (Hg.) (1989):* Der kommunale Querverbund aus der Sicht von Theorie und Praxis, Baden-Baden.
- Schauer, R. (Hg.) (1990):* EDV-Einsatz in Gemeinden. Lohnt sich eine intensivere Zusammenarbeit der Anwender?, Linz.
- Scherer, H.-P. (1992):* »Durch das Sieb. Die Nachfrage nach Staatsdienern im gehobenen und höheren Dienst wächst in der Bundesrepublik Deutschland«; in: *WiWo* Nr. 18 vom 24. 04. 1992, S. 52–56.
- Schneider, D. (1987):* Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., München/Wien.
- Schüller, A. (Hg.) (1983):* Property Rights und ökonomische Theorie, München.
- Smith, S./Wied, D. (1991):* »New Technology and Bank Work: Banking on IT as an Organizational Technology«; in: Finnegan et al. (1991), S. 98–113.
- Spremann, K. (1990):* »Asymmetrische Information«; in: *ZfB* 60, S. 561–586.
- Staudt, E. (1990):* »Dienstleistungs- und Verwaltungs-rationalisierung durch flexible Automation – Industrialisierung und Flexibilisierung von Dienstleistungsarbeit«; in: Rock/Ulrich/Witt (1990), S. 36–80.
- Streim, H. (1987):* »Der kommunale Lagebericht als Ergänzung der Rechnungslegung von Gemeinden«; in: Eichhorn (1987), S. 308–327.
- Thieme, W. (1973):* »Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts«; in: Forsthoff et al. (1973), S. 301–433.
- Thiemeyer, T. (1991):* »Irrtümer bei der Interpretation der Instrumentalthese öffentlicher Betriebe«; in: Faller/Witt (1991), S. 127–143.
- van Suntum, U. (1992):* »Quo vadis Bundesbahn? Unternehmerische Freiheit ohne Wettbewerb greift zu kurz«; in: *WiSt* Heft 1/1992, S. 1.
- Verband kommunaler Unternehmen e. V. (Hg.) (1991):* Überlegungen für eine Zusammenfassung der Energie- und Wasserversorgung mit der Entsorgung von Abfall und Abwasser, 3. erweiterte Auflage, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 72, Köln.
- Vinten, G. (1992):* »Reviewing the current managerial ethos«; in: Willcocks/Harrow (1992a), S. 3–32.
- Weber, J./Tylkowski, O. (Hgg.) (1990):* Konzepte und Instrumente von Controlling-Systemen in öffentlichen Institutionen, Stuttgart.
- Weber, M. (1985):* Wirtschaft und Gesellschaft, 5. rev. Aufl., Tübingen.
- Wenger, E./Terberger, E. (1988):* »Die Beziehung zwischen Agent und Principal als Baustein einer ökonomischen Theorie der Organisation«; in: *WiSt*, 17/1988, S. 506–514.
- Wichmann, S. (1991):* »Post: Verschärfter Streit um Beamtentum und Privatisierung – Lange nachdenken«; in: *WiWo* Nr. 33 vom 09. 08. 1991, S. 26.
- Widmaier, H. P. (Hg.) (1974):* Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main.
- Willcocks, L./Harrow, J. (eds.) (1992a):* Rediscovering public services management, London.
- Willcocks, L./Harrow, J. (1992b):* »Introduction«; in: dies. (1992a), S. XIII bis XXXI.
- Williamson, O. E. (1975):* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization, New York.

- Williamson, O. E. (1990):* Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.
- Wilmowsky, P. v. (1991):* »Mit besonderen Aufgaben betraute Unternehmen unter dem EWG-Vertrag«; in: ZHR 155, S. 545–572.
- Witte, E. (1992):* »Die Bundespost im organisatorischen Wandel. Von der Staatsverwaltung zum Unternehmen«; in: DBW 1, S. 7–24.
- Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D. (1991):* Die zweite Revolution in der Autoindustrie: Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts Institute of Technology, 2. Aufl., Frankfurt/New York.
- Wörl, V. (1992):* »Beamtenpension: Bonus im Alter. Ruhestandsgeld ohne Eigenbeitrag ist der attraktivste Vorteil«; in: SZ vom 18./19. 01. 1992, S. 33.
- Wunderer, R. (Hg.) (1990):* Kooperation. Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten, Stuttgart.
- Wunderer, R. (1992):* »Von der Personaladministration zum Wertschöpfungszentrum. Vision, Konzeption und Realisation unternehmerischer Personalarbeit«; in: DBW 2, S. 201–215.
- Zimmermann, H. (1992):* »Reform of local taxation in Germany«; in: King (1992), S. 114–126.
- Zitzelsberger, G. (1992):* »Banken entdecken den ›Normalkunden‹ neu. Selbstbedienung soll die Basisdienstleistungen komfortabler und rationeller machen«; in: SZ vom 28. 04. 92, S. 31.