



TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT

Kontraktmanagement

als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument

Effizienzsteigernde Organisationsformen für den öffentlichen Sektor
im Lichte der Neuen Institutionenökonomik

Genehmigte Dissertationsschrift
zur Erlangung des akademischen Grades eines Dr. rer. pol.
an der Technischen Universität Darmstadt
Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik

vorgelegt von
Dipl.-Wirtsch.-Ing. Andreas T. Irmer
Geb.-Dat.: 24.02.1972
Geburtsort: Jugenheim/ Bergstr.

Tag der Einreichung: 09.07.2001

Tag der Disputation: 03.12.2001

Referent: Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup
Korreferent: Prof. Dr. jur. Hanns Seidler

Darmstadt 2001

D 17

Erklärung

Hiermit wird versichert, dass die Arbeit selbständig verfasst und noch nicht anderweitig für Prüfungszwecke vorgelegt wurde. Es wurden keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt. Wörtliche und sinngemäße Zitate sind als solche gekennzeichnet.

Die Rechtschreibung für diesen Text wurde entsprechend den „neuen Regeln der Kommission für die deutsche Sprache vom 1. Juli 1996“ angepasst.

Vorwort

„Modernes Management im öffentlichen Dienst ist eine Notwendigkeit“. Wäre diese Forderung nicht bereits vor rund dreißig Jahren vom damaligen Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit aufgestellt worden¹ - sie könnte der aktuellen Diskussion über den Reformbedarf der Verwaltung entnommen sein.

Auch wenn der Rahmen unverändert geblieben ist, so scheint es doch, dass die Inhalte dessen, was heute unter der Bezeichnung „New Public Management“ als adäquates Reformprogramm für die Verwaltung verstanden wird, seitdem weiterentwickelt worden sind: Programmhaushalte und Kontraktmanagement als neue Steuerungsinstrumente sollen helfen, den Weg zu mehr Effizienz zu ebnen.

Nach den ernüchternden Erfahrungen der letzten großen Reforminitiativen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System Anfang der siebziger Jahre² ist die Wissenschaft erneut gefordert, das Potential eines „Neuen Steuerungsmodells“ für den Einsatz im parlamentarisch-administrativen System auszuloten.

Die vorliegende Arbeit unternimmt den Versuch einer kritischen Auseinandersetzung mit diesem Managementkonzept. Dabei sollen Voraussetzungen und Implikationen von Kontraktmanagement gleichermaßen vor dem Hintergrund der Theorie der Neuen Institutionenökonomik reflektiert werden.

¹ Vgl. Stingl, Josef: Modernes Management im öffentlichen Dienst - Notwendigkeit oder Schlagwort?, in: Hartkopf, Günter/Stingl, Josef u. a.: Modernes Management im öffentlichen Dienst, Düsseldorf, 1971, S. 38.

Die Behandlung der Fragestellung im Rahmen dieser Arbeit wäre ohne Unterstützung vieler nicht möglich gewesen:

Außerordentlichen Dank schulde ich daher meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup, der mir durch die Annahme als Doktorand die berufsbegleitende Erstellung dieser Arbeit ermöglicht hat. Seiner konstruktiven Kritik verdanke ich wichtige Anregungen und die Begrenzung zentrifugaler Kräfte bei der Abhandlung der Fragestellung.

Für die Übernahme des Korreferates danke ich Herrn Prof. Dr. jur. Hanns Seidler, Kanzler der TU Darmstadt.

Dank gebührt ebenfalls Herrn Ministerialrat Dr. Gerd Wüstemann vom Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK), durch den ich im Rahmen meiner Mitarbeit im Projektmanagement des Modellprojektes „Hochschul-Programmhaushalt“ wichtige Praxiserfahrung für die Umsetzung von Reformkonzepten für die öffentliche Verwaltung sammeln konnte.

Meinen Kollegen im HMWK und den Projektbeteiligten an den hessischen Hochschulen bin ich zu besonderem Dank verpflichtet, da ich durch sie einen tiefen Einblick in die spezifische Situation vor Ort und die Wechselwirkungen zwischen Ministerium und Dienststellen erhalten habe.

Ebenfalls danken möchte ich den anderen Doktoranden am Lehrstuhl, die mit Interesse und Humor die Entwicklung der Arbeit mitverfolgt haben.

² Vgl. Rürup, Bert: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans – Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin, 1971.

Besonderen Dank schulde ich meiner Freundin Manon Pigeau, die mir nicht nur privaten Rückhalt gegeben hat, sondern mich auch bei der formalen und inhaltlichen Reflexion der Arbeitsergebnisse unterstützt hat.

Widmen möchte ich diese Arbeit meinen Eltern, die mich bei der Verfolgung meiner Ziele und der Entwicklung persönlicher Neigungen unterstützt und gefördert haben.

Bonn, im Mai 2001

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	14
2	Realtypologie und Defizite der kameralistischen Steuerungssystematik.....	28
3	Effizienzsteigerungen durch Kontraktmanagement	51
4	Kontraktmanagement im Lichte der Theorie der Neuen Institutionenökonomik: Effizienzsteigerungen durch die Optimierung des institutionellen Arrangements	94
5	Analyse der Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement	145
6	Zusammenfassung und Ausblick.....	237
7	Literaturverzeichnis	240
8	Anhang	253

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	14
1.1	Ausgangspunkt: Die Reform der Verwaltung als Daueraufgabe	14
1.2	Zielrichtung: Mit New Public Management die Ineffizienzen staatlicher Aufgabenerfüllung beseitigen.....	22
1.3	Definition der Arbeitshypothese und Begründung des Forschungsansatzes..	23
1.4	Gang der Untersuchung.....	24
2	Realtypologie und Defizite der kameralistischen Steuerungssystematik	28
2.1	Definition der Kernbegriffe	28
2.2	Typologie des Haushaltsbudgets	34
2.2.1	Die Funktionen des Budgets	39
2.2.2	Budgetgrundsätze.....	43
2.3	Die Defizite im einzelnen.....	45
2.3.1	Inkrementalistische Budgetdefinition.....	45
2.3.2	Perpetuierung staatlicher Aufgaben.....	46
2.3.3	Budgetmaximierung.....	47
2.3.4	Intransparente Leistungsstrukturen.....	48
2.3.5	Nicht bedarfsorientierte Produktion.....	48
2.3.6	Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung.....	49
2.3.7	Fehlende und dysfunktionale Anreize.....	49
3	Effizienzsteigerungen durch Kontraktmanagement	51
3.1	Zur Grundkonzeption der outputorientierten Budgetierung von Verwaltungsaufgaben.....	52
3.1.1	Organisationsmodell.....	56
3.1.2	Verhandlungssystem.....	59
3.1.3	Outputorientierte Budgetierung und Controlling.....	60
3.1.4	Verantwortungsdezentralisierung	61
3.2	Wurzeln.....	62

3.3	Ziele von Kontraktmanagement	67
3.4	Die besondere Bedeutung von Kontraktmanagement für die Reform des parlamentarisch-administrativen Systems	71
3.5	Die Steuerungselemente des Kontraktmanagement	71
3.5.1	Kaufmännisches Rechnungswesen.....	72
3.5.2	Leistungen, Produkte, Programme, Budgets.....	75
3.5.3	Leistungszielvereinbarungen.....	77
3.5.4	Mittelzuweisungs- und Budgetierungssystem.....	77
3.6	Die neue Verteilung der Zuständigkeiten.....	78
3.6.1	Grundsätzliches.....	79
3.6.2	Das Dreiebenenkonzept	81
3.6.3	Parlamentarische Ebene	81
3.6.4	Regierungsebene	82
3.6.5	Verwaltungsebene	83
3.6.6	Anwendung des Dreiebenenkonzepts auf das parlamentarisch-administrative System.....	86
3.6.7	Der Budgetzyklus im Kontraktmanagement.....	91

4 Kontraktmanagement im Lichte der Theorie der Neuen Institutionenökonomik: Effizienzsteigerungen durch die Optimierung des institutionellen Arrangements94

4.1	Institutionenökonomik und die effiziente Koordinationsform.....	96
4.1.1	Marktliche Koordination.....	101
4.1.2	Nichtmarktliche Koordination.....	102
4.1.3	Koordinationshybride.....	102
4.2	Intraorganisatorischer Wettbewerb.....	102
4.3	Anforderungen an Tauschgüter und Bedeutung für die Analyse	103
4.3.1	Güterklassen und Beschreibbarkeit von Leistungen.....	105
4.3.2	Zusammenfassung.....	108
4.4	Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell und der Faktor Information.....	109
4.5	Transaktionskostentheoretischer Ansatz.....	115
4.5.1	Kernaussagen der Transaktionskostentheorie	116
4.5.2	Phasenmodell	117
4.5.3	Kostendeterminanten.....	121
4.5.4	Relationaler Vertrag.....	127

4.6	Verfügungsrechtbündel und Effizianzanreize.....	130
4.6.1	Bedeutung der Property Rights für das Kontraktmanagement	130
4.6.2	Zusammenfassung.....	135
4.7	Formale Vertragstheorie	135
4.7.1	Definition des Vertragsbegriffs.....	136
4.7.2	Effizienz in Überwachungs- und Durchsetzungssystemen.....	137
4.7.3	Der Leistungsvertrag im öffentlichen Sektor.....	138
5	Analyse der Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement	145
5.1	Leistungszielvereinbarungen und Kontraktmanagement: Definition der analyserelevanten Kontrakttypen.....	148
5.2	Transaktionskostenanalyse der Leistungszielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung	150
5.2.1	Phasen des Kontrahierungsprozesses.....	150
5.2.2	Analyse der transaktionsrelevanten Charakteristika des institutionellen Arrangements im Hinblick auf Nettokosteneffekte	164
5.3	Effizianzanreize aus der Allokation der Property Rights im Kontraktmanagement.....	170
5.3.1	Hinweise auf die Gestaltung der Property Rights aus der New-Public-Management-Konzeption.....	170
5.3.2	Analyse der spezifischen Verfügungsrechte.....	172
5.3.3	Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse	176
5.3.4	Organisationseffekte durch die Übertragung von Verfügungsrechten	176
5.4	Realtypologie des Wettbewerbsbegriffs des Kontraktmanagements	180
5.4.1	Der Bürger als Kunde	182
5.4.2	Fazit.....	187
5.5	Gewährleistung des parlamentarischen Budgetrechts und Herstellung von Budgetrationalität als systembildende Rahmenbedingungen.....	188
5.5.1	Parlamentarische Legitimation.....	188
5.5.2	Parlamentarische Kontrolle.....	189
5.5.3	Rationalität des Budgets.....	191
5.5.4	Elimination des Inkrementalismus.....	193
5.5.5	Elimination der Aufgabenperpetuierung.....	195
5.5.6	Qualität der politischen Verantwortung – der „Erfüllungsfaktor“....	197
5.5.7	Operationalisierung des Effizienzbegriffs	203

5.5.8	Analyse der Verbindlichkeit von Leistungszielvereinbarungen.....	208
5.6	Anreizintensität und Einschränkung dysfunktionalen Verhaltens.....	212
5.6.1	Motivation und Kooperation.....	212
5.6.2	Kontrolle und Verringerung von individueller Nutzenmaximierung sowie Rent-Seeking-Aktivitäten.....	227
5.7	Kontraktmanagement als neues Führungsparadigma	235
6	Zusammenfassung und Ausblick.....	237
7	Literaturverzeichnis	240
8	Anhang	253
8.1	Modell einer Zielvereinbarung	254

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Varianten der Leistungstiefenpolitik	18
Abbildung 1-2: Einflussfaktoren und Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung.....	21
Abbildung 1-3: Gliederungsschritte der Arbeit	27
Abbildung 2-1: Der inhaltliche Zusammenhang zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §7 der Bundeshaushaltsordnung.....	33
Abbildung 2-2: Abschnitt 10 des Grundgesetzes.....	36
Abbildung 2-3: Budgetfunktionen.....	42
Abbildung 2-4: Budgetgrundsätze	44
Abbildung 2-5: Defizite des kameralistischen Systems.....	50
Abbildung 3-1: Wirkungen von Kontraktmanagement	55
Abbildung 3-2: Beziehungsebenen von New Public Management	58
Abbildung 3-3: Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells	65
Abbildung 3-4: Ziele von Kontraktmanagement	70
Abbildung 3-5: Inhaltlicher Zusammenhang von Auszahlungen, Ausgaben, Aufwand und Kosten.....	73
Abbildung 3-6: Das Dreiebenenkonzept.....	85
Abbildung 3-7: Die Steuerungsebenen des parlamentarisch-administrativen Systems ..	90
Abbildung 3-8: Der Budgetzyklus im Kontraktmanagement	93
Abbildung 4-1:Nutzungskostenverläufe der Koordinationsmechanismen Hierarchie und Preis	100
Abbildung 4-2: Entwicklungsstränge der Neuen Institutionenökonomik.....	110
Abbildung 4-3: Typische Principal-Agent-Beziehungen.....	111
Abbildung 4-4: Hauptfälle asymmetrischer Informationsverteilung.....	114
Abbildung 4-5: Kosten in einzelnen Transaktionsphasen.....	120
Abbildung 4-6: Kategorien transaktionsspezifischer Investitionen.....	123
Abbildung 4-7: Grundmodell der Transaktionskostentheorie	126
Abbildung 4-8: Effiziente Überwachungs- und Durchsetzungssysteme	129
Abbildung 4-9: Dimensionen der Verdünnung von Property Rights.	133

Abbildung 4-10: Kontraktklassifikationen.....	140
Abbildung 5-1: Abhängigkeit der Anpassungskosten von der Weisungsmacht.....	162
Abbildung 5-2: Verhandlungskosten in Abhängigkeit von der Transaktionsatmosphäre	162
Abbildung 5-3: Weisungsmacht und Transaktionsatmosphäre	163
Abbildung 5-4: Transaktionskostenverläufe als Funktion der Transaktionsatmosphäre	163
Abbildung 5-5: Bezugsgrößen von Kameralistik und kaufmännischem Rechnungswesen	206
Abbildung 5-6: Lohn-Einsatz-Kurve	218
Abbildung 5-7: Geshiftete Lohn-Einsatz-Kurven bei Kooperation und Opportunismus	221
Abbildung 5-8: Produkthierarchie	231

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
d. h.	Das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ERP	Enterprise Resource Planning
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
GG	Grundgesetz
ggf.	Gegebenenfalls
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	In der Regel
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
m. a. W.	Mit anderen Worten
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
S.	Seite
s.	Siehe
TQM	Total Quality Management
u. a.	Unter anderem
vgl.	Vergleiche
z. B.	Zum Beispiel

„Über jeder Veränderung liegt stets ein Hauch von Unbegreiflichkeit“

Carl Friedrich v. Weizsäcker

1 Einleitung

1.1 Ausgangspunkt: Die Reform der Verwaltung als Daueraufgabe

Schaut man sich in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung etwas um, erhält man schnell den Eindruck, dass in der Öffentlichkeit die negative Perzeption dessen, was als „die Verwaltung“ bezeichnet wird, nicht erst seit gestern besteht. Mit dieser Institution werden Begriffe assoziiert, die kein gutes Licht auf die in ihr Beschäftigten werfen: Sie sei zu teuer, zu bürokratisch, zu unmodern, etc. In Anbetracht solcher Attribute verwundert es deshalb nicht, wenn es an Versuchen zur Behebung der Missstände in der Vergangenheit nicht gemangelt hat und „die Geschichte der Verwaltungsreform [...] so alt wie die Verwaltung selbst [ist]“³. Dass die Kritik aber bis heute nicht weniger geworden ist, mag als Indiz dafür gelten, dass die bisherigen Optimierungsversuche die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben. Auch wenn die Akzentuierungen wechselten, so kann dennoch festgestellt werden, dass die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns unverändert den Schwerpunkt der Reformmaßnahmen bildet⁴.

³ Vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band I, Speyerer Forschungsberichte 149, 3. Auflage, Speyer, 1995, S. 426.

⁴ Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang Luhmanns fatalistische Auffassung (vgl. Luhmann, Niklas: Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv, Nr. II, 1960, S. 97 ff.): In seiner Abhandlung über die Frage, ob die öffentliche Verwaltung zu einem an Wirtschaftlichkeit orientierten Verhalten in der Lage sei, kommt er zu dem Schluß: „wirtschaftliche Entscheidungen sind unwirtschaftlich“ (vgl. Luhmann, a. a. O., S. 100). Er vertritt damit die Auffassung, daß der Versuch, eine Entscheidung wirtschaftlichkeitsorientiert zu treffen zum Scheitern verurteilt sein muß und untermauert seine These mit zwei Hauptargumenten: Erstens sind bei der Auswahl von Al-

Die Modernisierungsbewegung der öffentlichen Verwaltung wird heute von drei Hauptinflussfaktoren getrieben:

Erstens ist festzustellen, dass das Einsetzen der Finanzkrise in Deutschland Mitte der achtziger Jahre den Leidens- und Handlungsdruck verschärft hat. In besonderem Maße sind hiervon die Kommunen betroffen, denen nur eingeschränkt Möglichkeiten zur Disposition bzw. Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen⁵.

Zweitens hat die zunehmende Internationalisierung von Unternehmen dazu beigetragen, dass Standorte über Ländergrenzen hinweg mit einem Investitionswettbewerb neuer Qualität konfrontiert werden, in dem die Leistungsfähigkeit der Verwaltung eine wichtigere Rolle spielt.

Drittens lässt sich beobachten, dass die Kritik der Bürger/ Steuerzahler an der öffentlichen Verwaltung zugenommen hat. Die Erwartungshaltung zu wirtschaftlicherem Umgang mit Steuermitteln und das Anspruchsdenken an die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen sind ausgeprägter denn je^{6,7}.

alternativen deren Wirkungszusammenhänge aufgrund ihrer Komplexität unmöglich vollständig zu erfassen. Daher kann die Entscheidung für eine Alternative nur auf Zufall und nicht auf systematischer Abwägung beruhen. Zweitens ist in Kenntnis dieses Sachverhalts anzustreben, die Wirkungen einer Alternative so weit wie möglich zu ergründen, was wiederum steigende Kosten nach sich zieht und damit das gesamte Verfahren - wie oben zitiert - unwirtschaftlich werden lässt: „Wer ernstlich glaubt, wirtschaftlich zu handeln, verrät damit nur, daß er einen Teil der Folgen seines Handelns ignoriert“ (vgl. Luhmann, a. a. O., S. 105). Als Fazit stellt Luhmann für die Verwaltung fest: „Die oft gerügte Verschwendungssucht der Behörden ist in ihrer Organisation strukturell angelegt“ (vgl. Luhmann, a. a. O., S. 104).

⁵ Es ist daher verständlich, dass die „New-Public-Management-Bewegung“ zuerst im kommunalen Bereich einsetzte.

⁶ Vgl. zu den gestiegenen Ansprüchen der Bürger an die Verwaltung im Einzelnen die Anmerkungen von Tiemann: „[Es] kennzeichnet [...] den in unserer Demokratie erreichten Grad der Abkehr von subordinationsrechtlichen Verwaltungsaspekten, dass Bürger Anforderungen an die öffentliche Verwaltung überhaupt und vermehrt stellen“ (Tiemann, Susanne: Anforderungen an die öffentliche Verwaltung aus der Sicht der Bürger/Steuerzahler, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993, S. 111 - 116).

⁷ Eine Erweiterung um weitere Einflussfaktoren findet sich bei Reiner mann (vgl. Reiner mann, Heinrich: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, Speyer, 1994, S. 9 ff.), der neben den drei genannten Treibern noch zwischen a) Komplexität und Dynamik, b) Informationstechnik, c) demographischer Entwicklung und d) Informationstechnik unterscheidet.

Dem Druck, der über diese Kanäle ausgeübt wird, können Politik und Verwaltung auf verschiedene Art und Weise begegnen. Empirisch belegbar lassen sich dabei sechs verschiedene Reaktionstypen unterscheiden, die im folgenden kurz vorgestellt werden sollen:

a) Variation der Leistungsstruktur

Mit der Variation der Leistungsstruktur wird die Neuordnung der Organisationsstrukturen mit dem Ziel einer Verbesserung von Leistungserstellungsprozessen (Erhöhung der Bearbeitungsgeschwindigkeit, Senkung der Produktionskosten...) bezeichnet. Aufbau- und Ablauforganisation sind in gleichem Maße Objekte der Veränderungsmaßnahmen.

b) Variation der Leistungsintensität

Die Variation der Leistungsintensität bedeutet eine Veränderung der quantitativen Ressourcennutzung. Im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Haushaltskonsolidierung meint dies in personalintensiven Dienstleistungsbereichen den Abbau von Personal und gegebenenfalls auch (bei unverändertem Aufgabenumfang) einen Aufgabenzuwachs pro Mitarbeiter. Sofern nicht gleichzeitig mit dem Personal die dazugehörige Aufgabe abgebaut wird, wie dies zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung vielfach mit der „Aufgabenkritik“⁸ angestrebt wird, wird die Belastung auf den residu-

⁸ Der Begriff der Aufgabenkritik wurde geprägt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST; vgl. KGST-Berichte Nr. 21/1974, Nr. 25/1976). Es handelt sich dabei nach dem Verständnis der KGST um einen von der Verwaltungsführung zu initiiierenden Versuch, den Aufgabenbestand zu verkleinern oder zumindest den Aufgabenzuwachs beschränken. Die Aufgabenkritik wird damit als ein Instrument zur Konsolidierung in Zeiten finanzieller Anspannung verstanden. Ein bilanzierender Rückblick auf 25 Jahre Aufgabenkritik zeigt, dass die Wirkungen hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Gaentzsch führt dies auf die Tatsache zurück, dass die Infragestellung öffentlicher Aufgaben hochkontrovers ist und daher die Bereitschaft zu Kompromissen als gering bezeichnet werden kann und nur in außerordentlichen Krisensituationen zu erwarten ist (vgl. Gaentzsch, Günter: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung - Bestandsaufnahme und Kritik, Speyerer Forschungsberichte 113, Speyer, 1996, S. 323 f.). Es kann daher in der Praxis vielfach beobachtet werden, dass die Aufgabenkritik in der Regel einen geringen Beitrag zum Aufgabenabbau liefert und durch die im Rahmen der Durchführung entstehenden Zusatzkosten das ursprüngliche Ziel der Konsolidierung pervertiert wird. Die schlechten Erfahrungen mit diesem Instrument weisen auf ein grundlegendes Problem der aufgabenbezogenen Sichtweise hin: Der Ansatz, Konsolidierungsdiskussionen in Bezug auf den Aufgabenumfang ergebnisorientiert führen zu wollen, ist von vornherein

alen Personalstamm verteilt, was gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Leistungsintensität für die Mitarbeiter ist.

c) Variation der Leistungstiefe

An der Wurzel einer Variation der Leistungstiefe steht das aus der Betriebswirtschaft bekannte Entscheidungsproblem des „make or buy“⁹ und damit die Frage nach dem Ausmaß der vertikalen Integration. Die Analyse der gesamten Leistungskette eines Produktionsprozesses von Dienstleistungen oder Waren nach primär wirtschaftlichkeitsorientierten Gesichtspunkten¹⁰ soll eine Entscheidungsgrundlage für die Eigenerstellung oder den Fremdbezug von Teil- oder Vollleistungen ergeben. Die Entscheidung, ob die Produktion in der eigenen Organisation realisiert werden soll oder auf „Externe“ ausgelagert wird, beeinflusst damit direkt das Design des Produktionsprozesses und als Folge hieraus die Leistungstiefe der Produktion.

Die Leistungstiefendiskussion nimmt eine wichtige Position im Kontext der Verwaltungsreform ein. Für die öffentliche Verwaltung im internationalen Vergleich unterscheidet Naschold - basierend auf einer Studie der OECD¹¹ - fünf Varianten der Leistungstiefenpolitik¹², die in der Abbildung auf der folgenden Seite dargestellt werden:

zum Scheitern verurteilt, beziehungsweise von der relativen Durchsetzungsfähigkeit und dem Argumentationsvermögen der Diskussionspartner abhängig, sofern sich nicht ein eindeutiger Konnex zwischen Aufgabe und deren Leistungsseite ableiten lässt. Da das Rechnungswesen der öffentlichen Hand üblicherweise den Gesetzen der Kameralistik zu entsprechen hat und damit nur Inputkategorien abbildet, verbietet sich von Anfang an die Orientierung an Leistungskategorien und damit die erforderliche Bewertung der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Der Versuch, in einer durch Parteienpluralismus gekennzeichneten Demokratie über den Fortbestand einer Aufgabe losgelöst von der Frage, wie es um die Wirtschaftlichkeit ihrer Erfüllung steht, entscheiden zu wollen, kann daher nicht zum gewünschten Ziel führen. Basierend auf dieser Erkenntnis setzen Verwaltungsreformkonzeptionen im Sinne von New Public Management auf der Leistungs- und Wirkungsseite (Output- und Outcomekategorien) des Verwaltungshandelns an.

⁹ Vgl. die ausführliche Darstellung - besonders auch die Zusammenstellung der Entscheidungskriterien - bei Thommen (Thommen, Jean-Peaul, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden, 1991, S. 313 ff. u. 358 ff.).

¹⁰ Die Wirtschaftlichkeit ist üblicherweise das Kriterium mit der höchsten Entscheidungsrelevanz; generell bewegt sich jedoch die Analyse der Prozesskette in dem „magischen Dreieck“ der Leistungstiefenpolitik, dessen Eckpunkte markiert werden durch: „Wirtschaftlichkeit“, „Spezifität“ und strategische Relevanz des Prozesselementes.

¹¹ Vgl. OECD/PUMA (Hrsg.): Public Management Developments. Survey 1993, Paris, 1993.

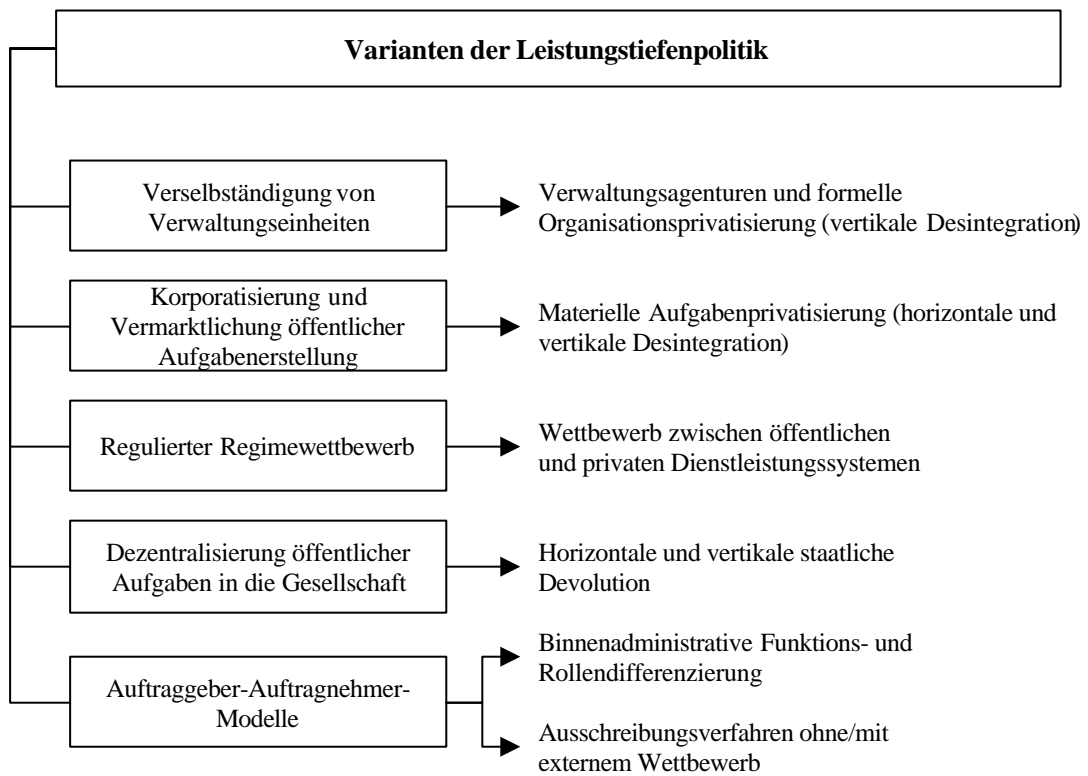


Abbildung 1-1: Varianten der Leistungstiefenpolitik¹³

¹² Vgl. Naschold, Frieder (Hrsg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin, 1996, S. 24 f.

¹³ Quelle: OECD/PUMA (Hrsg.): Public Management Developments. Survey 1993, Paris, 1993. Eigene Darstellung.

d) Variation der Leistungsbreite

Eine Variation der Leistungsbreite bedeutet die Modifikation des Leistungsumfangs. Die Definition der Breite der Angebotspalette der öffentlichen Hand obliegt dem Primat der Politik, die sich bisweilen schwer daran tut, bestehende Programme wieder aufzuheben oder einzuschränken¹⁴.

e) Variation der Leistungsqualität

Einsparungen durch Veränderung der Leistungsqualität werden unter Bezugnahme auf den Wirkungszusammenhang zwischen Qualität und Kosten realisiert: Das Halten, Kontrollieren und Verbessern des Qualitätsniveaus von Gütern und Dienstleistungen verursacht Kosten. Typischerweise bedeutet ein höheres Qualitätsniveau auch höhere Kosten und umgekehrt. Durch die Absenkung des Qualitätsniveaus lässt sich daher durch diesen Wirkungszusammenhang die Kostenseite positiv beeinflussen¹⁵. In der Regel ist es jedoch die spezifische Kostensituation, die die Qualität des Produktes determiniert und bei Kostensenkungsprogrammen negative Auswirkungen auf diese haben kann¹⁶.

f) „Aussitzen“

Auch wenn es sich beim Reaktionstyp des „Aussitzens“ um einen nicht-wissenschaftlichen Begriff handelt, soll er dennoch der Vollständigkeit halber zu dieser Aufzählung hinzugenommen werden. Das „Abwarten auf

¹⁴ Es ist zu beobachten, dass die Politik von der Möglichkeit der Einschränkung der Angebotsbreite nur selten Gebrauch macht, während ihre Erweiterung besonders vor Wahlen regelmäßig stattfindet.

¹⁵ Auf die negativen Konsequenzen einer solchen Entscheidung soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden: Zur Vertiefung findet sich eine umfassende Einführung zum Qualitätsbegriff und zu den Prinzipien des Qualitätsmanagements bei Pfeifer (Pfeifer, Tilo: Qualitätsmanagement: Strategien, Methoden, Techniken, 2. Auflage, München, 1996). Die Anwendung von Qualitätsmanagement im Dienstleistungsbereich wird anhand von Beispielen bei Bruhn gezeigt (Bruhn, Manfred: Qualitätsmanagement für Dienstleistungen: Grundlagen, Konzepte, Methoden 2. Auflage, 1997). Szenarien zur Anwendung von Qualitätsmanagement finden sich bei Oppen (Oppen, Maria: Qualitätsmanagement - Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: die Krankenkasse, Berlin, 1995).

¹⁶ In der Vergangenheit wurden Budgetdiskussionen im öffentlichen Dienst regelmäßig von dieser Annahme begleitet. Ein Durchbrechen dieses Wirkungszusammenhangs wird mit dem Instrument des „Target Costing“ angestrebt (Vgl. Klatt, Wolfgang: Target Costing und das betriebswirtschaftliche

bessere Zeiten“ ist im öffentlichen Dienst durchaus stärker verbreitet, als dies auf den ersten Blick vermutet werden sollte. Die Ursache hierfür liegt in der Tatsache, dass Unternehmen vom Markt sanktioniert werden, was schlimmstenfalls deren Ausscheiden - also Konkurs – bedeutet. Dies trifft jedoch für die öffentliche Verwaltung nicht zu. Der Notwendigkeit zur Konsolidierung wird teilweise erfolgreich durch gut kaschiertes Nichtstun ausgewichen, bis sich die ökonomischen oder politischen Rahmenbedingungen geändert haben.

Die Abbildung auf der folgenden Seite fasst die Ausführungen dieses Abschnitts noch einmal zusammen.

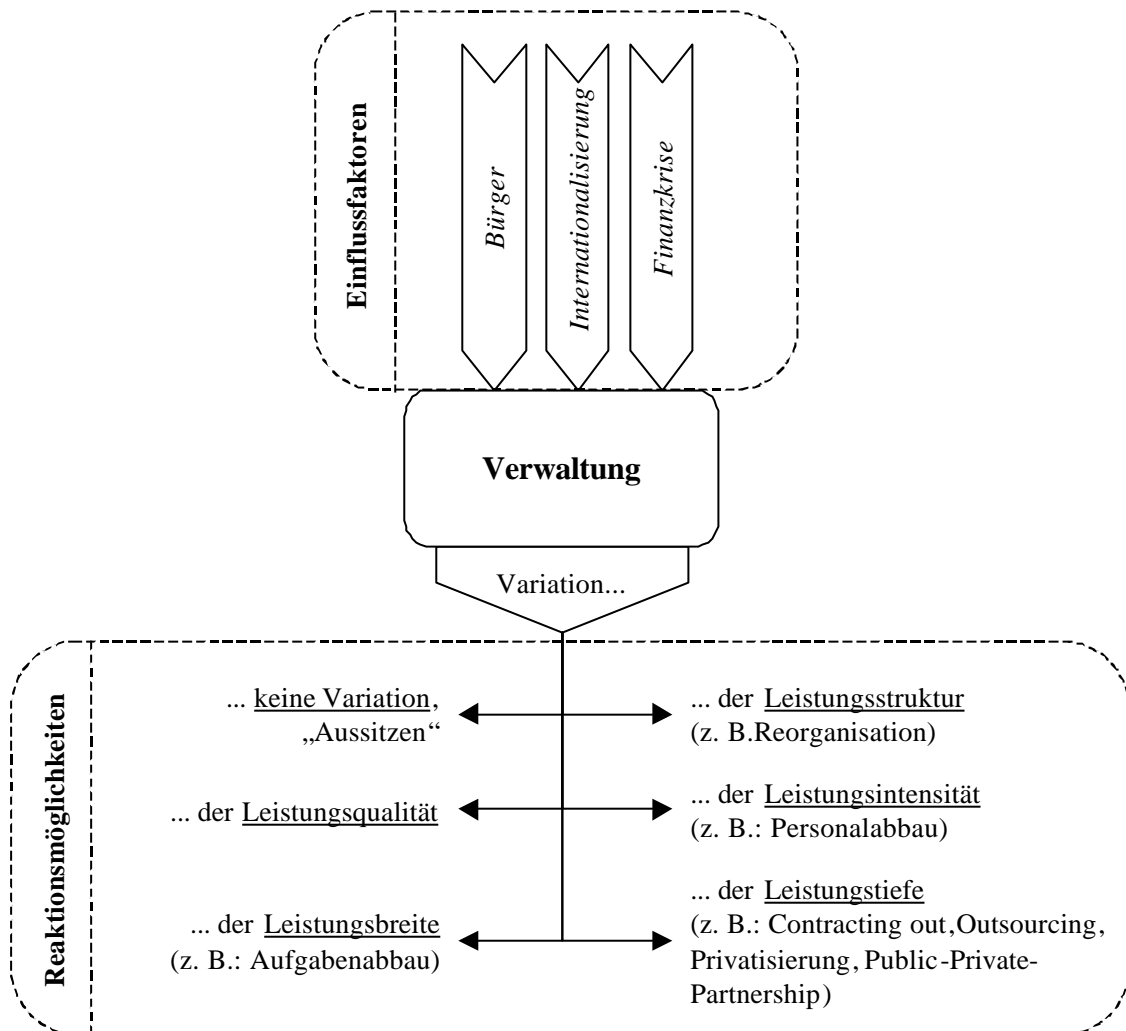


Abbildung 1-2: Einflussfaktoren und Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung¹⁷

¹⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Zielrichtung: Mit New Public Management die Ineffizienzen staatlicher Aufgabenerfüllung beseitigen

Wie im vorangegangenen Abschnitt verdeutlicht wurde, bestehen eine Reihe von Ansätzen, den Problemen der öffentlichen Verwaltung zu begegnen. Seit Anfang der neunziger Jahre breitet sich unter der Bezeichnung „New Public Management“ ein neues Reformkonzept in Europa aus, welches seinen Ursprung in den Staaten des Commonwealth hat und den Anspruch erhebt, einen tiefgreifenderen und umfassenderen Lösungsansatz anzubieten, als dies mit den Teiloptimierungen der Vergangenheit der Fall gewesen sei.

Ergebnisorientierung, kaufmännisches Rechnungswesen und Zielvereinbarungen markieren die Kernelemente eines Versuchs der Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung. Wie noch zu zeigen sein wird, gibt New Public Management jedoch eine große Bandbreite – von rein technokratischen bis hin zu „weichen“ Managementmodellen – vor, innerhalb derer sich die Reformen bewegen können. Relativ weit gediehen sind jedoch bereits die Vorstellungen vom Kontraktmanagement, mit welchem die zukünftige Steuerung der Verwaltung beschrieben wird: An die Stelle der Konditionierung durch Ausgabenprogramme treten frei verhandelbare Verträge. Kontraktmanagement ist einzuordnen in das überwölbende Konzept des New Public Management. Es ist dementsprechend eine Teilmenge neben flankierenden Reformkonzepten, die in dieser Arbeit jedoch nicht weiter vertieft werden sollen.

Die Grundprinzipien von Kontraktmanagement gehen zum einen auf Managementkonzepte privater Unternehmen zurück; zum anderen liegt der Organisationsstruktur ein Marktmodell zugrunde, welches Kostensenkungseffekte durch Wettbewerb hervorrufen soll.

Die Einführung von Kontraktmanagement im öffentlichen Bereich hat daher eine umfassende und tiefgreifende Neuorganisation der Beziehungen nicht nur innerhalb des parlamentarisch-administrativen Systems zum Ziel. Aufgrund der Tatsache, dass das

Kontraktmanagement in der New-Public-Management-Konzeption eine Schlüsselstellung einnimmt, steht seine Analyse im Zentrum der vorliegenden Arbeit.

1.3 Definition der Arbeitshypothese und Begründung des Forschungsansatzes

Ausgehend von den Feststellungen des vorhergehenden Abschnitts wird aus methodischen Erwägungen eine Hypothese für die Arbeit definiert:

„Kontraktmanagement wird die Defizite der kameralistischen Verwaltungssteuerung beseitigen und damit zu höherer Effizienz des parlamentarisch-administrativen Systems führen“

Diese Hypothese stützt sich dabei auf zwei Annahmen:

- a) Die öffentliche Verwaltung ist deshalb ineffizient, weil das ihr zugrundeliegende Haushalts- und Rechnungswesen Fehlanreize hervorruft.
- b) Grundprinzipien von Kontraktmanagement zur Organisationssteuerung sind in der freien Wirtschaft von Unternehmen erfolgreich erprobt worden. Aus diesem Grund erscheint ein Einsatz in der öffentlichen Verwaltung aussichtsreich.

Damit ist das Ziel der vorliegenden Arbeit definiert: Es soll die Abschätzung der Eignung von Kontraktmanagement für Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung unter Zugrundelegung der Ausgangshypothese vorgenommen werden.

Da hierzu erforderlich sein wird, die Aufbau- und Ablauforganisation des parlamentarisch-administrativen Systems zu analysieren, wird zur Beantwortung der Fragestellung die Theorie der Neuen Institutionenökonomik herangezogen. Ihre Modelle zur Analyse von Markt- und Hierarchiebeziehungen unter Berücksichtigung von „Defekten“ menschlichen Verhaltens erscheint adäquat im Gegensatz zu neoklassischen Erklärungsansätzen.

Die Relevanz für den gewählten Analyserahmen ergibt sich aus zwei Gründen:

Zum einen lässt sich beobachten, dass das Interesse der Wissenschaft an der anwendungsbezogenen Forschung über effizienzorientierte Reformkonzepte für den öffentlichen Sektor seit der Epoche der Systemanalyse und des PPBS in den siebziger Jahren stark zurückgegangen ist, was sich auch in einer geringen Zahl von Veröffentlichungen zu New Public Management niederschlägt. Im krassen Gegensatz dazu ist die Anzahl der praxisorientierten Publikationen mittlerweile auf eine unüberschaubare Anzahl gestiegen. Die Vermutung liegt daher nahe, dass mit Kontraktmanagement ein bislang von der Wissenschaft nur mäßig erforschtes Gebiet vorliegt.

Zum anderen gibt es zwar Untersuchungen zum privatwirtschaftlichen Pendant von Kontraktmanagement (Management by Objectives); die Nachvollziehbarkeit für die Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse auf Organe der Gesellschaft, die dort aktiv sind, wo beispielsweise Märkte versagen (da sinkende Durchschnittskosten die marktmäßige Bereitstellung verhindern), drängt sich jedoch dem kritischen Betrachter nicht auf¹⁸.

Aus diesen beiden Argumenten geht hervor, dass zum einen der Forschungsrahmen noch ein Feld für wissenschaftliche Betätigung bereithält. Zum anderen stellt der in dieser Arbeit gewählte Ansatz einer institutionenökonomischen Analyse unter Bezugnahme auf die Spezifika des parlamentarisch-administrativen Systems den Versuch dar, die von einem gewissen Pragmatismus geprägte Literatur zu New Public Management durch eine ökonomische Analyse zu versachlichen.

1.4 Gang der Untersuchung

Zur Überprüfung der Ausgangshypothese ist diese Arbeit in insgesamt sechs Teile gegliedert, deren Zweck und Inhalt im folgenden kurz beschrieben werden soll:

Teil 1: Im ersten Teil, der Einleitung, wurde die zentrale Arbeitshypothese aufgestellt, auf der die Analyse aufbaut. Gleichzeitig wurde die Motivation für

¹⁸ Gerade dieser Unterschied zwischen „privat“ und „öffentlich“ soll deshalb in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt werden.

diese Arbeit begründet und der Rahmen abgesteckt, in dem sich die Analyse bewegen wird.

- Teil 2:** Der zweite Teil widmet sich den Defiziten des bestehenden Steuerungssystems der Verwaltungskameralistik. In einem synoptischen Überblick wird dargestellt, welche Ursachen eine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens sowie die Neudefinition der politischen Führung erstrebenswert erscheinen lassen. Diesem Abschnitt vorangestellt ist ein definitorischer Teil, in dem Kernbegriffe festgelegt werden.
- Teil 3:** Im dritten Teil wird das Kontraktmanagement beschrieben. Es werden die Vorgänger dieses Managementkonzepts vorgestellt und damit eine Einordnung in den Kontext der Entwicklungsgeschichte der Verwaltungsreformansätze gegeben. Im Anschluss daran wird dargelegt, welche Steuerungsphilosophie dem Kontraktmanagement zugrunde liegt. Auch wenn im Zentrum aller Reformbestrebungen die Steigerung der Effizienz steht, so werden mit der Einführung von Kontraktmanagement noch eine Reihe weiterer Ziele verfolgt, die ebenfalls in diesem Abschnitt präzisiert werden sollen. Das Kapitel wird von einer Definition der Steuerungselemente, die für die Leistungszielvereinbarungen vorgesehen sind und einer Darstellung, wie die Neuorganisation des parlamentarisch-administrativen Systems unter Kontraktmanagement erfolgen soll, abgeschlossen.
- Teil 4:** Eine Abgrenzung des theoretischen Rahmens wird im vierten Kapitel vollzogen. Zunächst wird hierzu ein kurzer Überblick über das Gebiet der Neuen Institutionenökonomik gegeben sowie die Grundtypen der Koordination – marktliche und hierarchische Koordination sowie Koordinationshybride – erläutert. Im Anschluss daran werden die theoretischen Ansätze (Transaktionskostentheorie, Principal-Agent-Theorie und Property-Rights-Theorie) herausgearbeitet, die für die Analyse relevant sind und spezielle Anforderungskriterien definiert, die im nächsten Kapitel der Erstellung eines Stärken-Schwächen-Profiles dienen.

Teil 5: Der fünfte Teil führt die aus der Theorie abgeleiteten Anforderungen an ein effizientes Steuerungssystem mit dem Kontraktmanagementmodell zusammen. Im Zentrum der Analyse steht die Überprüfung der Ausgangshypothese im Hinblick auf die Ermittlung komparativer Kostenvorteile. Soweit möglich, soll dabei eine Einschätzung gegeben werden, welche Vor- und Nachteile die Einführung von Kontraktmanagement im Vergleich mit dem bestehenden System der Verwaltungskameralistik verbunden sind. In Erweiterung werden zum Abschluss noch weitergehende Anforderungen, die mit Kontraktmanagement verknüpft sind, auf ihre Umsetzbarkeit und ihren Nutzen überprüft. Sofern möglich, sollen basierend auf den Analyseergebnissen Empfehlungen formuliert werden, die eine Überwindung der Defizite ermöglichen.

Teil 6: Im sechsten und letzten Teil werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und ein abschließendes Fazit gezogen. Darüber hinaus soll ein Ausblick auf die Zukunft von Kontraktmanagement für die öffentliche Verwaltung gegeben werden.

In der nachfolgenden Abbildung wird ein Überblick über die Gliederungssystematik der Arbeit gegeben:

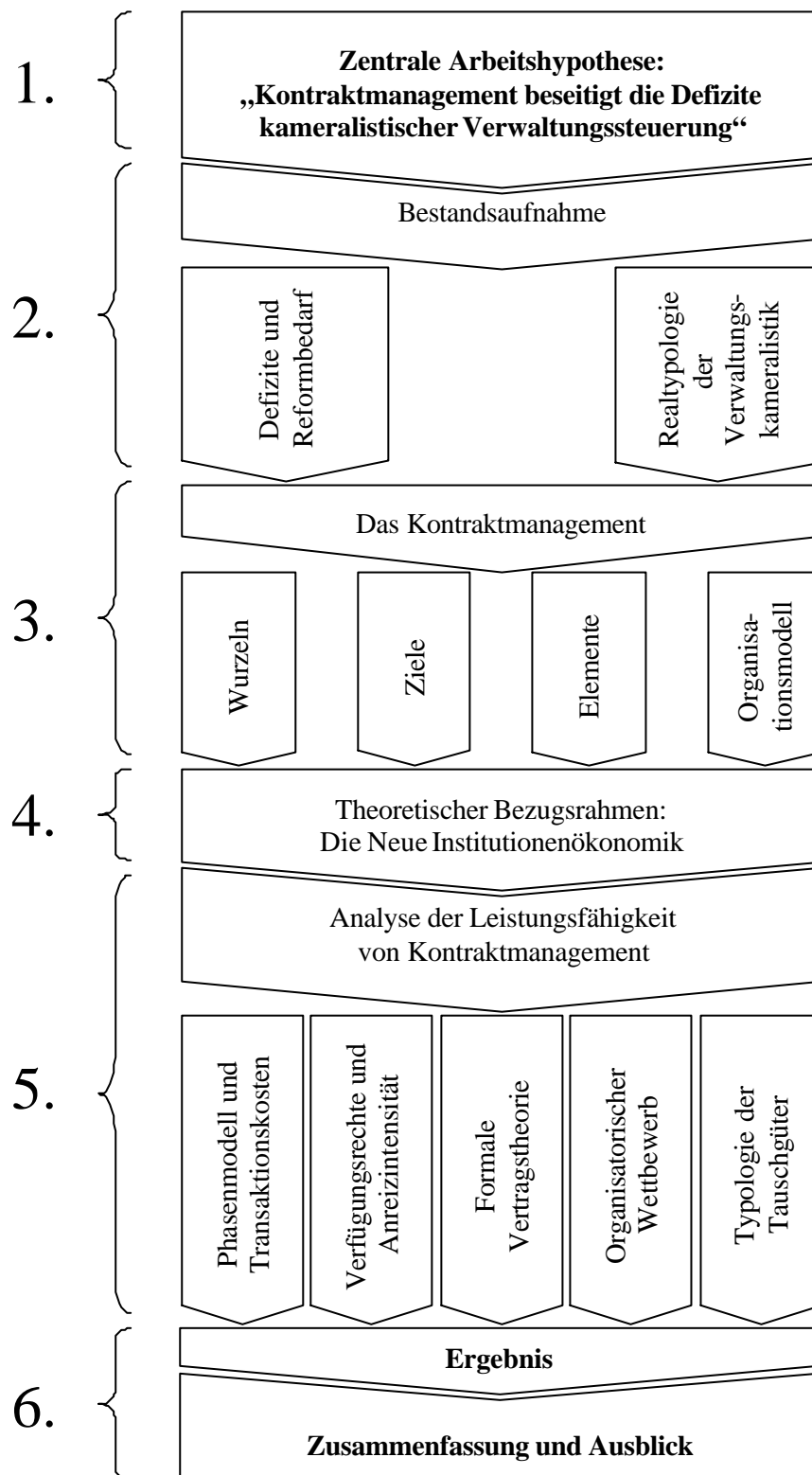


Abbildung 1-3: Gliederungsschritte der Arbeit

2 Realtypologie und Defizite der kameralistischen Steuerungssystematik

Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurde, ist die Kritik am kameralistischen Steuerungssystem der öffentlichen Verwaltung inhärent.

In diesem Kapitel soll nun die Präzisierung der Defizite der Kameralistik erfolgen, die im Ergebnis dazu führen, dass alles das, was „öffentlich“ ist, das Stigma der Ineffizienz trägt. Dabei wird folgende Vorgehensweise gewählt: Für die Normierung der verwendeten Fachbegriffe ist dazu der erste Abschnitt als definatorischer Teil vorgesehen. Der darauffolgende Abschnitt widmet sich dem Wesen des Haushaltsbudgets und stellt dar, welche Funktionen diesem im parlamentarisch-administrativen System zugeordnet werden. Wenn die konditionale Programmierung der Verwaltung vollständig ersetzt werden soll, ist zu gewährleisten, dass eine Beeinträchtigung dieser Grundvoraussetzungen nicht eintritt. Im Kapitel der Analyse von Kontraktmanagement findet ein Rückgriff auf diese Bedingungen statt. Der letzte Abschnitt nimmt eine Diagnose der reformbedürftigen Bereiche vor. Es werden dort die Defizite im einzelnen herausgearbeitet, die durch die Einführung von Kontraktmanagement überwunden werden sollen. Diese Defizite stellen das Kriterienraster für den Analyseteil dar.

2.1 Definition der Kernbegriffe

Eine Auswertung der Veröffentlichungen nationaler und internationaler Provenienz ergibt, dass bei der Beschreibung von Kontraktmanagement regelmäßig auf die gleiche Terminologie rekurriert wird. Auch wenn noch nicht von „dem“ Kontraktmanagementsystem gesprochen werden kann - es vielmehr noch geformt und durch Erfahrung ange-

passt werden muss - so ist dennoch eine gewisse Konsistenz in der Verwendung des Vokabulars zu bemerken.

Für einen Finanzwissenschaftler ungewöhnlich mögen jedoch die fallweise divergierenden Auffassungen von der Zusammensetzung beziehungsweise Herleitung wichtiger Kenngrößen wie Effizienz, Effektivität etc. sein. Auch wenn es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein kann, Grundlagen der Ökonomie zu referieren, ist es für den Fortgang der Untersuchung erforderlich, an dieser Stelle einen definitorischen Überblick über die Kernbegriffe zu geben, wie sie in dieser Arbeit verwendet werden.

a) Input:

Unter Input wird der geld- oder mengenmäßige Ressourceneinsatz (Einbringung von Produktionsfaktoren) zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen verstanden.

b) Output:

Der Output ist ein Maß für den über eine Produktionsfunktion realisierten geld- oder mengenmäßigen Ertrag.

c) Outcome:

Als Outcome werden die Ergebnisse und Wirkungen des Handelns bezeichnet. Es handelt sich demnach um ein Leistungsergebnis im Sinne eines betriebswirtschaftlichen oder auch gesellschaftspolitischen Nutzens, den ein Produkt oder eine Dienstleistung erzielt. In der Evaluationslehre wird dieser Outcome als Impact bezeichnet.

d) Effizienz:

Die Effizienz dient zur Erfassung von Input-Output-Relationen. Sie kann mit Hilfe rein ökonomischer Kennziffern wie Produktivität oder Wirtschaftlichkeit gemessen werden und ist eine Maßgröße für Wirtschaftlichkeit. Wichtig ist, dass sich die Effizienz nur auf einen bestimmten Aspekt der Effektivität bezieht und damit auf das ökonomische Prinzip – minimaler Aufwand bei vorgegebenem Ertrag beziehungsweise maximaler Ertrag

bei vorgegebenem Aufwand – zurückgeht. Der mathematische Ausdruck hierzu lautet:

$$E = \frac{O}{I};$$

mit :

$E = \text{Effizienz}$

$O = \text{Output}$

$I = \text{Input}$

e) Organisatorische Effizienz:

Aus der Definition der Effizienz folgt die Definition der organisatorischen Effizienz:

$$E_{org,n} \stackrel{!}{=} \max.$$

$$E_{org,n} = \sum_{i=1}^n \frac{L_i}{K_i};$$

mit :

$E_{org,n} = \text{Organisatorische Effizienz}$

$L_i = \text{Leistung der Organisationseinheit } i \text{ [GE]}$

$K_i = \text{Kosten der Organisationseinheit } i \text{ [GE]}$

$n = \text{Anzahl der Organisationseinheiten}$

$GE = \text{Geldeinheiten}$

Die wirtschaftliche Betätigung einer Organisationseinheit ist dann als effizient zu bezeichnen, wenn die Summe der Quotienten aus Leistungen und Kosten der Organisationseinheiten maximiert wird.

f) Effektivität:

Die Effektivität stellt das Verhältnis zwischen einer tatsächlich eingetretenen Leistung (Istleistung) und einer erwünschten Leistung (Sollleistung) dar und vernachlässigt den Mitteleinsatz. Die Effektivität wird um so grö-

ßer, je geringer die Differenz zwischen den beiden Wertarten ist. Als effektiv ist das Handeln dann zu bezeichnen, wenn ex post erreicht wurde, was ex ante angestrebt wurde. Die Effektivität gibt den Grad der Zielerreichung an. Der mathematische Ausdruck für die Berechnung der Effektivität lautet:

$$\hat{E} = \frac{P_{ist}}{P_{soll}};$$

mit :

$$\hat{E} = \text{Effektivität}$$

$$P_{ist} = \text{Istleistung}$$

$$P_{soll} = \text{Solleistung}$$

g) Wirtschaftlichkeit:

Der Wirtschaftlichkeitsbegriff ist inhaltlich eng mit dem Effizienzbegriff verknüpft und stammt aus der Betriebswirtschaftslehre. Die Wirtschaftlichkeit einer Leistung wird aus dem Verhältnis zwischen effektiven Kosten - den Ist-Kosten - und minimalen (Standard-)Kosten ermittelt. Weiter gefasst wird der Begriff zu einem allgemeinen Prinzip ökonomischen Denkens: Wirtschaftlich handelt, wer ein möglichst gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt. In dieser Definition existiert auch der Wirtschaftlichkeitsbegriff in der Volkswirtschaftslehre. Die Berechnung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme berechnet sich durch folgende Formel¹⁹:

¹⁹ An anderer Stelle finden sich abweichende Definitionen: Die KGST definiert den wertmäßigen Wirtschaftlichkeitsbegriff als Verhältnis zwischen Ertrag und Aufwand bzw. Leistung und Kosten (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: KGST-Rundschreiben Nr. 24/1973). Gutenberg definiert diese Kennzahl als das Verhältnis von Ist- und Soll-Kosten (vgl. Gutenberg, E- rich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Berlin, 1976, S. 27).

$$\tilde{E} = \frac{K_{\min}}{K_{\text{eff}}};$$

mit :

\tilde{E} = Wirtschaftlichkeit

K_{\min} = Minimalkosten

K_{eff} = Effektivkosten

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip besteht seit den frühen siebziger Jahren als Verfahrensgrundsatz der öffentlichen Verwaltung²⁰. Nach Nr. 1.1 der Verwaltungsvorschriften zu §7 BHO ist bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben.

Deutlich abzugrenzen vom Wirtschaftlichkeitsbegriff ist der Begriff der Sparsamkeit: Sparsamkeit bedeutet die „Vermeidung unnötiger Ausgaben“²¹. Bei nicht umfassender Analyse des Entscheidungstatbestandes und der möglichen Konsequenzen kann Sparsamkeit im Konflikt zur Wirtschaftlichkeit stehen²². Insofern kann Sparsamkeit das Durchbrechen des ökonomischen Prinzips bedeuten. Piduch vertritt hingegen die nicht unumstrittene Auffassung, dass der Sparsamkeitsbegriff dem Begriff der Wirtschaftlichkeit immanent sei²³. Der Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsbegriff nach §7 BHO wird in untenstehender Abbildung verdeutlicht:

²⁰ Vgl. Karehnke, Helmut: Zur Wirtschaftlichkeitsmessung im staatlichen Bereich, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1970, S. 949.

²¹ Vgl. Schmidt, Jürgen: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Berlin, 1977, S. 16.

²² Wenn zum Beispiel die Bauunterhaltungsmaßnahmen aus Sparsamkeitsgründen vorübergehend ausgesetzt werden, sind zwar kurzfristig Mittel eingespart worden, langfristig ist dieses Verhalten jedoch unwirtschaftlich: Durch erhöhte Renovierungskosten wird es dann zu einem späteren Zeitpunkt im Ergebnis zu einem höheren Aufwand kommen, als wenn man die Alternative der regelmäßigen Reparaturarbeiten gewählt hätte. Verheerend wirkt sich falsch verstandene Sparsamkeit bei Entscheidungen zu Investitionen in produktivitätssteigernde Maßnahmen aus, wenn diese aus Gründen vorübergehender haushaltsmäßiger Belastungen nicht positiv beschieden werden.

²³ Vgl. Piduch, Erwin Adolf: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Loseblattsammlung, Stuttgart, 1969, Erläuterung Nr. 3 §7 BHO.

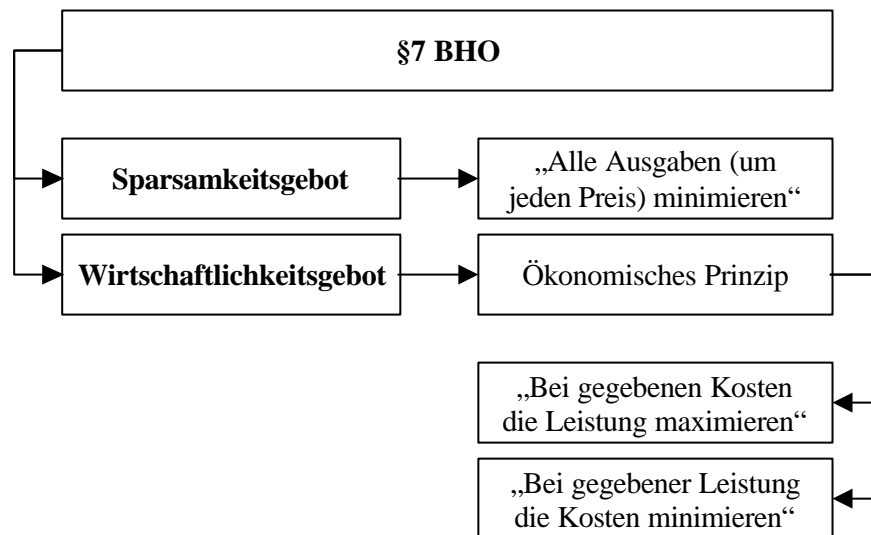


Abbildung 2-1: Der inhaltliche Zusammenhang zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §7 der Bundeshaushaltsordnung²⁴

²⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

Eine weitere Abgrenzung ist noch in bezug auf den Rentabilitätsbegriff vorzunehmen: Die Dimension der Rentabilität lässt sich nur durch Einbezug des Kapitaleinsatzes ermitteln. Rechnerisch ermitteln lässt sich die Rentabilitätskennzahl aus dem Saldo von Erträgen und Aufwendungen im Verhältnis zum Kapitaleinsatz. Hat der Saldo aus Erträgen auf Aufwendungen ein positives (negatives) Vorzeichen, so liegt ein Gewinn (Verlust) vor und für die Rentabilität folgt daraus, dass sie positiv (negativ) ist. Aus der Definition der beiden Kennzahlen Wirtschaftlichkeit und Rentabilität folgt demnach, dass ein Betrieb zwar wirtschaftlich arbeiten kann, aber dennoch unrentabel produziert, da die Erträge den Aufwand nicht zu decken vermögen bzw. die Kosten die Leistungen übersteigen. Umgekehrt kann ein unwirtschaftlicher Betrieb immer noch rentabel sein, wenn die Absatzpreise so hoch sind, dass trotz der hohen Kosten immer noch Gewinne realisiert werden²⁵.

Im Gegensatz zu am Markt operierenden Unternehmen, deren Ertrag maßgeblich durch den Absatz von Produkten und Leistungen auf Wettbewerbsmärkten bestimmt wird, ist die rechnerische Ermittlung dieser Kennzahl für den staatlichen Bereich, dessen Aufgabe insbesondere in der Bereitstellung öffentlicher Güter liegt, in dieser Form nicht möglich²⁶.

2.2 Typologie des Haushaltsbudgets

„Die fiskalischen Möglichkeiten und das finanzpolitische Programm einer Regierung und ihrer Ressorts finden ihren Niederschlag in den voluminösen und [...] minutiösen zahlenmäßigen Aufstellungen von Einnahmen und Ausgaben, die als Haushalt, Budget oder Etat bezeichnet werden“²⁷. In Deutschland wird die Haushaltssystematik durch das Haushaltsgrundsatzgesetz von 1969 (HGrG) unter Anwendung von Artikel 109, Abs. 3

²⁵ Die Gewinne würden bei wirtschaftlichem Handeln allerdings höher ausfallen.

²⁶ Diesem Dilemma beizukommen ist Hauptanliegen der Verwaltungsreform im Sinne des „Neuen öffentlichen Managements“, was noch dargestellt werden wird.

²⁷ Vgl. Hedtkamp, Günter: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Neuwied, 1977, S. 75.

des GG, der die Ermächtigung zur Budgetaufstellung enthält²⁸, normiert. Das Finanzwesen der Bundesrepublik ist im zehnten Abschnitt (Artikel 104a bis 115) des GG niedergelegt (vgl. nachfolgende Abbildung).

²⁸ Art. 109, Abs 3 GG: „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.“

10. Abschnitt GG
Art. 104a: Verteilung der Ausgaben auf Bund und Länder
Art. 105: Gesetzgebungszuständigkeit
Art. 106: Verteilung des Steueraufkommens
Art. 106a: Finanzausgleich für den Personennahverkehr
Art. 107: Finanzausgleich
Art. 108: Finanzverwaltung
Art. 109: Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern
Art. 110: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz des Bundes
Art. 111: Haushaltswirtschaft vor Etatgenehmigung
Art. 112: Über- und außerplanmäßige Ausgaben
Art. 113: Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bei Gesetzen mit Ausgabeerhöhungen oder Einnahmeminderungen
Art. 114: Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Bundesrechnungshof
Art. 115: Kreditbeschaffung

Abbildung 2-2: Abschnitt 10 des Grundgesetzes

Mit der Ermittlung und Festsetzung eines Budgets elementar verbunden ist die Frage nach seinen Aufgaben²⁹. In der wissenschaftlichen Literatur findet sich mittlerweile eine Reihe von Definitionen der Budgetfunktion der öffentlichen Hand. Wittmann führt die Grundorientierung zurück auf fünf Einflussfaktoren³⁰:

- i) Politisch-ideologische Strömungen
- ii) Ökonomische Verhältnisse
- iii) Soziale Orientierung
- iv) Stand der Wissenschaft
- v) Technischer Fortschritt

Die Unterscheidung in bestimmte Budgetfunktionen wird allenthalben vorgenommen. Wie Andel jedoch bemerkt, geschieht diese Einteilung nicht einheitlich³¹. Abstrahierend lassen dennoch alle Ansätze eine Zuordnung zu den drei Grundkategorien - Planung, Steuerung und Kontrolle - zu:

a) Planung:

Um den Aspekten der Geordnetheit und Zieladäquanz der Finanzpolitik Rechnung zu tragen, bedarf es einer rechtzeitigen Festlegung der finanzpolitischen Instrumente. Insbesondere an Übersichtlichkeit und Klarheit der Präsentation sind strenge Anforderungen zu stellen, um die Programme einer Analyse und Interessenabwägung zuzuführen.

b) Steuerung:

Die Steuerungsfunktion des Budgets ist für die Exekutive von großer Bedeutung. Durch das Budget wird eine Leitlinie definiert, anhand derer die Verantwortlichen der Verwaltungsorganisation ihr Handeln und Entschei-

²⁹ Vgl. Borrmann, G.-F./Schwanenberg, M.: Öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Köln, 1992, S. 74.

³⁰ Vgl. Wittmann, W.: Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Teil, 2. Auflage, Stuttgart, 1976, S. 41.

³¹ Vgl. Andel, Norbert: Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen, 1998, S. 58f.

dungsverhalten ausrichten müssen. Das Budget ist ein Datum, welches die finanzielle Basis der Verwaltungstätigkeit determiniert.

c) Kontrolle:

Im Budget kommt der Wille der Regierungspolitik zum Ausdruck („welche Ziele sollen mit welchen Mitteln erreicht werden“). Das Budget als Ergebnis der Budgetaufstellungsphase in einem pluralistischen System kann jedoch immer nur einen Kompromiss aus verschiedenen Alternativen darstellen. Es ist daher wesentlich, dass ex post kontrolliert wird, ob das, was ex ante veranschlagt wurde, auch während der Vollzugsphase eingehalten wurde.

Neben diesen drei Grundkategorien existiert eine qualifikatorische Unterscheidung nach „traditionellen“, „modernen“³² und „wissenschaftlichen“ Budgetfunktionen. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht unumstritten: Rürup³³ merkt hierzu an, dass eine Unterscheidung von einzelnen Funktionen inhaltsleer bleibt, solange nicht ein Bezug zur politischen Funktion hergestellt wird. Die politische Funktion kommt darin zum Ausdruck, dass das Budget ein exakter Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung sein soll. Von Senf wird eine ähnliche Auffassung vertreten, der die Budgetfunktionen weniger als klar voneinander abgrenzbare Aufgaben versteht, sondern vielmehr als „unterschiedliche Aspekte ein und derselben Sache, nämlich der politischen Funktion des Budgets“³⁴. Nichtsdestotrotz befürwortet er jedoch zu untersuchen, welche Dinge in politischer, ökonomischer, finanzwirtschaftlicher und verwaltungsmäßiger Hinsicht zur bestmöglichen Erfüllung der politischen Funktion notwendig erscheinen. Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden die traditionellen und die modernen Budgetfunktionen diskutiert werden.

³² Vgl. Wittmann, W.: Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Teil, 2. Auflage, Stuttgart, 1976, S. 41.

³³ Vgl. Rürup, Bert: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, Berlin, 1971, S. 17 f.

³⁴ Vgl. Senf, Paul: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Neumark, Fritz/Andel, Norbert/Haller, Heinz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaften, 3. Auflage, Tübingen, 1977, S. 374.

2.2.1 Die Funktionen des Budgets

Die Frage, welche Funktionen das Budget erfüllt, wird in der Literatur nicht einheitlich beantwortet³⁵. Seine Aufgaben sind vielfältig und über die Jahre hinweg ergänzt worden. Eine sinnvolles Abgrenzungskriterium stellt die Unterscheidung von „traditionellen“ und „modernen“ Budgetfunktionen dar, die im folgenden kurz erörtert werden sollen.

I) „Traditionelle“ Budgetfunktionen

Die Definition der heutzutage als „traditionell“ bezeichneten Budgetfunktionen stammt aus dem 19. Jahrhundert und ist als Ergebnis des Liberalismus unter dem Einfluss der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung auf die Staatstätigkeit entwickelt worden. Zu den traditionellen Budgetfunktionen zählen:

a) Politische Funktion:

Das im Haushaltsplan definierte Budget ist als Abbild des politischen Willens zu verstehen. Nach seiner Verabschiedung im Parlament repräsentiert es somit den verbindlichen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Verwaltung ihren Leistungsauftrag zu erfüllen hat. In einem demokratischen, parteienpluralistischen System dient es gleichzeitig der Koordination verschiedener politischer Prioritäten und in der Folge der Begrenzung von Interessenkonflikten.

b) Rechts- und Kontrollfunktion:

Die Rechts- und Kontrollfunktion ist in §2 Satz 2 BHO kodifiziert, demzufolge das Budget die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung darstellt. Durch parlamentarischen Beschluss wird die Verwaltung zum einen ermächtigt, Ausgaben zu tätigen – Einnahmen zu erzielen - (Rechtsfunktion) und zum anderen verpflichtet, die Haushaltsansätze nicht zu überschreiten, beziehungsweise die Ordnungsmäßigkeitsgrundsätze zu wahren.

³⁵ Vgl. Andel, Norbert: Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen, 1998, S. 58.

ren (Kontrollfunktion). In der Rechts- und Kontrollfunktion wird das parlamentarische Budgetrecht umgesetzt.

c) Finanzpolitische Funktion:

Mit der finanzpolitischen Funktion, die sich aus §2 Satz 1 BHO ergibt, ist gemeint, dass durch den Haushaltsplan die Steuerung der finanzwirksamen Zahlungsströme ermöglicht wird. Basierend auf den Planungen für eine Budgetperiode wird damit das kontrollierte Wirtschaften der Verwaltung verwirklicht.

d) Wirtschaftspolitische Funktion:

Mit der wirtschaftspolitischen Funktion wird das Budget in den Dienst der Ordnungspolitik gestellt. Diese Aufgabe wird in §2 Satz 3 BHO definiert³⁶. Daraus folgt, dass gesamtwirtschaftliche Erfordernisse ein Abweichen von der Bedarfsdeckungsfunktion möglich machen, um politische Ziele fiskalischer, konjunktureller, sozialpolitischer und wachstumspolitischer Natur zu erreichen.

II) „Moderne“ Budgetfunktionen

Die modernen Budgetfunktionen tragen ihre Bezeichnung aus dem Grund, da sie erst im Zuge der Entwicklung der Budgettheorie sukzessive konkretisiert wurden. Es wird unterschieden in:

a) Planungsfunktion:

Die Planungsfunktion des Budgets ergibt sich aus der Notwendigkeit der Disposition knapper Ressourcen zur Erreichung politischer Ziele. Die Politik ist zu planvollem Handeln verpflichtet. Bevor die Budgetbewirtschaftung erfolgen kann, müssen Zweck-/ Mittelrelationen abgestimmt werden.

³⁶ „Bei [der] Aufstellung und Ausführung [des Haushaltsplans] ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ (vgl. §2 Satz 3 BHO).

b) Analysefunktion:

Die Analysefunktion bezeichnet die Eigenschaft des Budgets, Kontrollen zu Zweckrationalität (Wirtschaftlichkeit) und Ordnungsmäßigkeit (Rechnungsprüfung) zu ermöglichen. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn Leistungsfinanzierer und Leistungserbringer nicht identisch sind. Die Analyse des Haushaltsbudgets kann sowohl ex post (zur Nachvollziehung und Überprüfung der Geschäftstätigkeit) als auch ex ante (für Prognosen) herangezogen werden.

c) Koordinierungsfunktion:

Die Koordinierungsfunktion soll durch die Budgetstruktur gewährleistet werden. Die Ausstattung von Aufgabenbereichen mit Ressourcen integriert diese in ein übergeordnetes Aufgabenprogramm durch die sachlogische Gruppierung und Zusammenfassung von Einzelpositionen.

d) Umverteilungsfunktion:

Die Umverteilungsfunktion kann strenggenommen nicht mehr als Kernfunktionalität des Budgets bezeichnet werden. Sie ist für die Gewährleistung von sozialer Gerechtigkeit von Bedeutung und damit Grundlage des Sozialstaatsprinzips³⁷.

Einen Überblick über die in diesem Abschnitt dargestellten Funktionen des Budgets soll die Abbildung auf der folgenden Seite vermitteln:

³⁷ Vgl. Borrmann, Gero-Falk/Schwanenberg, Manfred: Öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Köln, 1992, S. 79.

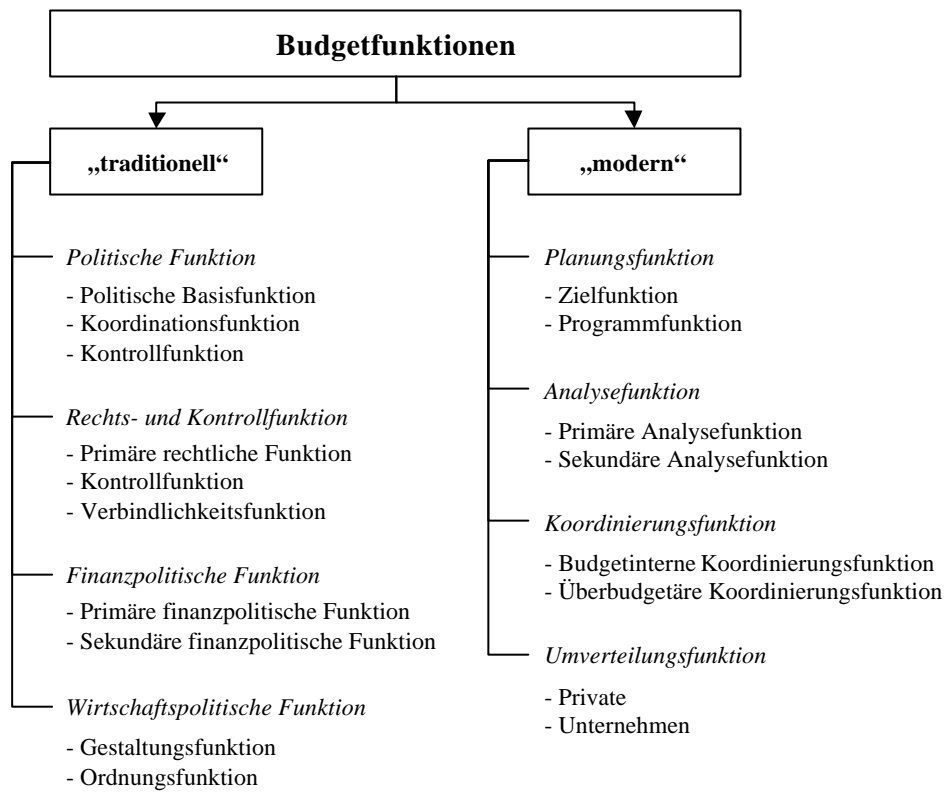


Abbildung 2-3: Budgetfunktionen³⁸

³⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.2 Budgetgrundsätze

Die Budgetgrundsätze als „Regeln des Wohlverhaltens für den budgetären Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sowohl der Exekutive als auch der Legislative“³⁹ sind zur Unterstützung der Kontrollfunktion des Budgets entworfen worden. Sie sollen ermöglichen, dass das Budget die in den Budgetfunktionen definierten Voraussetzungen erfüllen kann. Es werden insgesamt elf Budgetgrundsätze unterschieden⁴⁰: Vollständigkeit, Klarheit, Einheit, Genauigkeit, Vorherigkeit, Quantitative Spezialität, Qualitative Spezialität, Zeitliche Spezialität, Öffentlichkeit, Nonaffektation, Jährlichkeit. Auf eine ausführliche Erläuterung sämtlicher Grundsätze kann an dieser Stelle verzichtet werden. Hervorgehoben werden soll einzig der Grundsatz der Spezialität, da ihm eine zentrale Rolle in bezug auf die Wahrnehmung des politischen Auftrags zukommt. Der Spezialitätsgrundsatz weist die drei Dimensionen Quantität, Qualität und Zeit auf und definiert damit die Einnahmen oder Ausgaben nach ihrer Höhe, ihrem Zweck⁴¹ und ihrem Zeitpunkt der Entstehung. Er determiniert somit die Konkretisierung des parlamentarischen Budgetrechts und soll gewährleisten, dass die Verwaltung sich immer innerhalb des vom Parlament vorgegebenen Rahmens bewegt. Bei einer Modifikation der Budgetierungspraxis ist daher immer auch zu prüfen inwieweit diese Grundsätze hiervon beeinträchtigt werden könne. Die Abbildung auf der folgenden Seite soll einen Überblick über die jeweilige Bedeutung der Budgetgrundsätze vermitteln.

³⁹ Vgl. Senf, Paul: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Neumark, Fritz/Andel, Norbert/Haller, Heinz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaften, 3. Auflage, Tübingen, 1977, S. 391.

⁴⁰ Vgl. Andel, Norbert: Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen, 1998, S. 59 ff.

⁴¹ Im Fall der Verwaltungskameralistik ist dies die Kostenart im nicht betriebswirtschaftlichen Sinne, die durch die Titelstruktur vorgegeben wird.

Budgetgrundsatz	Bedeutung
1. Vollständigkeit	Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind vollständig auszuweisen
2. Klarheit	Funktionale Gliederung des Budgets und Aggregation über mehrere Budgetstufen hinweg
3. Einheit	Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind in einem Budget auszuweisen
4. Genauigkeit	Zu erwartende Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind so präzise wie möglich zu schätzen
5. Vorherigkeit	Der Haushaltsplan ist vor Beginn der betreffenden Periode aufzustellen
6. Quantitative Spezialität	Ausgaben haben nur in der veranschlagten Höhe zu erfolgen
7. Qualitative Spezialität	Ausgaben haben nur für den vorgesehenen Zweck zu erfolgen
8. Zeitliche Spezialität	Ausgaben haben nur innerhalb der veranschlagten Periode zu erfolgen
9. Öffentlichkeit	Das gesamte Budgetverfahren soll für die Öffentlichkeit zugänglich sein
10. Nonaffektation	Alle Einnahmen sollen zur Deckung aller Ausgaben zur Verfügung stehen (Verbot der Zweckbindung)
11. Jährlichkeit	Der Haushaltsplan ist für den Zeitraum von einem Jahr aufzustellen

Abbildung 2-4: Budgetgrundsätze

2.3 Die Defizite im einzelnen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Typologie des Haushaltsbudgets der öffentlichen Verwaltung skizziert. Wie noch erläutert wird, bestehen grundsätzliche Unterschiede im Rechnungswesen, welches öffentliche Haushalte und private Unternehmen zur Gewinnung budget- und damit steuerungsrelevanter Informationen einsetzen. Als Hauptunterscheidungsmerkmal gilt die unterschiedliche Betrachtungsweise des Ressourcenverbrauchs, die im einen Fall ausgabenbezogen (kameralistisches System) und im anderen Fall aufwandsbezogen (doppisches System) erfolgt. In der Literatur zu New Public Management liegt in diesem Unterschied der Grund für die Ineffizienz staatlicher Aufgabenerfüllung. Ziel dieses Abschnitts ist es, diese pauschale Aussage weiter zu differenzieren. Dabei sollen die Defizite des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im einzelnen dargestellt werden, die zu den genannten Missständen führen. Diese Defizite werden im Analyseteil des fünften Kapitels als Prüfkriterien dienen, um eine Abschätzung der Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement vornehmen zu können.

2.3.1 Inkrementalistische Budgetdefinition

Der Haushaltsprozess im kameralistischen System kann dadurch charakterisiert werden, dass er ein inkrementalistisches Verfahren darstellt: Basis für Veränderungen des Budgetansatzes ist der Referenzwert des Vorjahres. Je nach Haushaltslage wird dieser Wert um einen prozentualen Anteil angehoben oder abgesenkt, anstelle die Planungen dem realen Budgetbedarf für eine adäquate Aufgabenerfüllung entsprechend anzupassen.

Auch wenn das Haushaltsaufstellungsverfahren eine formale Grundlage für den Abgleich von bottom-up- und top-down-Planungen darstellt, ist festzustellen, dass im Ergebnis weiterhin inkrementelle Veränderungen die Budgetdefinition prägen. Versuche für eine Korrektur dieses Missstandes sind mittels Zero Base Budgeting⁴² und Sunset

⁴² Die betriebswirtschaftlich orientierte Grundidee des Zero-Base Budgeting ist es, geplante Aktivitäten mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen jeweils „from base zero“ aus zu rechtfertigen, d.h. als würde

Legislation⁴³ unternommen worden, die sich jedoch bis heute nicht durchzusetzen vermochten.

Inkrementalistisches Vorgehen ist nach Lindblom immer dort anzutreffen, wo eine relative Ungewissheit über die Wirkungen der Entscheidungen anzutreffen ist⁴⁴. Der Inkrementalismus ist daher ein heuristisches Verfahren. Fehlschläge sollen dadurch verhindert werden, indem die Variation um einen Referenzwert herum erfolgt. Diese „Strategie der kleinen Schritte“ nährt die Hypothese, dass die Qualität der vom Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung bereitgestellten Informationen defizitär ist, weshalb eine effektive Steuerung verhindert wird.

2.3.2 Perpetuierung staatlicher Aufgaben

Die Entwicklungsgeschichte des deutschen Wohlfahrtsstaates ist geprägt von einer kontinuierlichen Ausweitung des Aufgabenspektrums. Insofern darf es nicht verwundern,

die Aufgabe zum ersten Mal in das Leistungsprogramm aufgenommen. Ausgangspunkt ist der Befund, dass „alte“ Aufgaben bei der traditionellen Planung öffentlicher Haushalte gegenüber „neuen“ im Vordergrund stehen, der politische Gestaltungsspielraum mithin de facto von vornherein eingeschränkt ist. Zugrunde liegt ein mehrstufiger Entscheidungsprozess, bei dem die Aufgaben der Ressorts und Behörden in einzelne Aktivitäten („Decision Packages“) gestückelt werden, für die jeweils mehrere Lösungsalternativen unter qualitativen Wirksamkeits- und quantitativen Ausgaben- und Wirkungsgradaspekten geprüft und in eine Rangfolge gebracht werden. Mindestens das niedrigste in die Überlegungen einbezogene Ausgabenniveau muss unter dem Vorjahresansatz liegen. Das Zero Base Budgeting gilt als exekutivebezogenes Gegenstück zur eher legislativebezogenen Sunset Legislation. Es ist letztlich eine an ökonomischen Wirtschaftlichkeitsmaßstäben orientierte Spartechnik; es stößt dort an seine Grenzen, wo Haushaltsplanung nach bewusster politischer Prioritätensetzung verlangt, nicht lediglich nach deren Umsetzung.

⁴³ Die „Budgetierung mit Verfalldatum“ ist ein seit 1976 in einer Reihe von US-Bundesstaaten erprobtes Konzept zur Kürzung von Staatsausgaben durch automatische zeitliche Begrenzung der Maßnahmen. Es wird von vornherein ein Endtermin festgelegt; für eine Weiterführung ist ein erneuter Beschluss der Legislative notwendig. Sunset Legislation wird oft als legislativebezogene Ergänzung zum exekutivebezogenen Zero Base Budgeting aufgefasst. Parlament und Verwaltung werden in regelmäßigen Abständen zur Prüfung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, politischer Aktualität und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen und Programme aufgrund von Beurteilungsberichten gezwungen; für den Fall der Weiterführung können Verbesserungsaufgaben gemacht werden. Bisherige Erfahrungen deuten auf der Seite der Exekutive darauf hin, dass verstärkt Evaluations- und Innovationspotentiale freigesetzt werden; auf der Seite der Legislative wird hingegen der erhebliche Kontroll- und Beschlussaufwand kritisiert.

⁴⁴ Vgl. Lindblom, Charles: The science of muddling through, in: Public Administration Review, 19, 1959, S. 80.

wenn bei angespannter Finanzlage die Kritik am Umfang staatlicher Aktivität zunimmt und der Ruf nach einem Rückschnitt immer lauter wird⁴⁵.

Die Ursachen dafür, dass immer neue Aufgaben vom öffentlichen Sektor an sich gezogen werden, sind bereits hinlänglich in der Literatur kritisiert worden und sollen deshalb hier nicht wiederholt werden. Sehr viel wichtiger ist jedoch die Feststellung, dass die verschiedenen Versuche zum Aufgabenrückschnitt – cutback management - wie beispielsweise Sunset Legislation, Planning-Programming-Budgeting-System sowie Aufgabenkritik, bisher ohne nennenswerten Erfolg geblieben blieben.

Der öffentliche Sektor ist infolgedessen mit einem Bestandssicherungsszenario konfrontiert, welches seine Handlungsfähigkeit zwangsläufig auf lange Sicht einschränken wird, da die finanzielle Ressourcenverfügbarkeit über die Zeit schwankt und nicht in gleichem Maße mitwachsen kann. Die Perpetuierung des Status quo des Leistungsprogramms ist im Gegensatz dazu im Bereich privater Unternehmen nicht anzutreffen; das dort vorliegende Wettbewerbsszenario impliziert aufgrund von Nachfrageausfällen die Modifikation oder in letzter Konsequenz den Wegfall der Leistung bzw. Unternehmung. Die Unmöglichkeit zum Bankrott einzelner staatlicher Bereiche schließt eine Analogiebildung aus. Als Anforderung an das neue Steuerungssystem ist daher zu prüfen, inwieweit Kontraktmanagement ein wirksames Korrektiv für die Perpetuierung staatlicher Aufgaben bieten kann.

2.3.3 Budgetmaximierung

Als Folgen eines inkrementellen Haushaltswesens und der Perpetuierung bzw. des Ausweitens bestehender Aufgabenfelder kann eine kontinuierliche Ausweitung des Haushaltsbudgets konstatiert werden. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass Bürokraten durch Budgetmaximierung ihren persönlichen Nutzen in der Form von Status, Ansehen und Macht zu steigern suchen. Mit andern Worten ist die Motivation zu wirtschaftlichem Verhalten in der öffentlichen Verwaltung mangels geeigneter Sanktionen

⁴⁵ Vgl. Abschnitt 1.

bzw. Anreize weitaus weniger ausgeprägt als in Unternehmen, wo durch monetäre Zugewinne die Individualziele der Mitarbeiter mit den übergeordneten Zielen der Unternehmung in Übereinstimmung gebracht werden können. Der Beitrag von Kontraktmanagement zur Eindämmung budgetmaximierender Tendenzen wird deshalb zu analysieren sein.

2.3.4 Intransparente Leistungsstrukturen

Die Systematik des Haushalts- und Rechnungswesens der öffentlichen Hand (Verwaltungskameralistik) ist darauf ausgerichtet, Aufgaben und nicht Leistungen zu steuern. Für das avisierte Ziel der effizienzorientierten Optimierung von Leistungserstellungsstrukturen stellt dies ein Problem dar: Die kamerale Steuerung in der Form von Planung, Vollzug und Kontrolle (siehe Einführung) kann sich nur auf die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs erstrecken. Rückschlüsse auf Leistungserstellungsprozesse lassen sich aus der Titelstruktur des Haushaltsplans mithin nur indirekt ziehen, weshalb dieser als intransparent für diese Zwecke bezeichnet werden kann. Für die Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement wird daher zu beurteilen sein, inwieweit die outputorientierte Budgetierung von Leistungen die erforderliche Transparenz herzustellen vermag.

2.3.5 Nicht bedarfsorientierte Produktion

Eine Produktion am Bedarf vorbei führt bei auf Wettbewerbsmärkten operierenden Unternehmen zum Ausscheiden aus dem Markt. Dieser Automatismus findet für den öffentlichen Sektor keine Entsprechung, weshalb festzustellen ist, dass Leistungen angeboten werden, für die noch nicht, nicht mehr, oder – im schlimmsten Fall – nie Bedarf besteht. Allgemeiner formuliert fehlt der Druck zu Veränderungen in Form von Betriebsverlusten.

Ohne die Ursachen für diese Entfremdung der Verwaltung von der Nachfragesituation an dieser Stelle näher zu vertiefen, soll deshalb dieses Defizit im Analyseteil wieder aufgegriffen werden. Dabei wird zu überprüfen sein, welche Instrumente der neuen

Verwaltungssteuerung geeignet sind, Angebotsanpassungseffekte an die Nachfragesituation auszulösen.

2.3.6 Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung

Als erhebliches Defizit der Organisation der öffentlichen Verwaltung ist die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung zu sehen. Generell ist es möglich, dass fachliche Entscheidungen von Personen getroffen werden können, die für deren finanzielle Konsequenzen jedoch nicht verantwortlich sind. Im Ergebnis führt dies zu einem Zustand organisierter Unverantwortlichkeit. In diesem Umfeld, in dem niemand für die finanziellen Konsequenzen seiner Managemententscheidung zur Rechenschaft gezogen wird, ist der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln nur schwach ausgeprägt und es besteht die Gefahr von individueller Nutzenmaximierung auf Kosten anderer (bzw. des Gesamtbudgets). Prinzipiell kann deshalb die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf einer organisatorischen Stufe als ein Grundprinzip ökonomischer Organisation angesehen werden, welches durch Kontraktmanagement unterstützt werden sollte.

2.3.7 Fehlende und dysfunktionale Anreize

Das bestehende Haushalts- und Rechnungswesen wird darüber hinaus auch deshalb kritisiert, weil es weder ausreichende Sanktionen noch Anreize setzt, die Individuen veranlassen könnten, sich ökonomisch rational zu verhalten. Es besteht ein Freiraum, in dem Managemententscheidungen – wie oben bemerkt – beispielsweise ohne die Gefahr einer Ahndung zur Steigerung des individuellen Nutzens gefällt werden können. Bedingt durch die bestehenden Haushaltsvorschriften werden deshalb Budgetreste am Jahresende „verbrannt“ – das sogenannte „Dezemberfieber“ –, um sich die Ansätze für die Folgeperiode zu sichern. Kontraktmanagement muss daher auch ein Anreizsystem innerhalb der öffentlichen Verwaltung schaffen, welches wirtschaftliches Verhalten der Individuen fördert und unwirtschaftliches Verhalten sanktioniert sowie gewährleistet, dass Zielantinomien von Individual- und Kollektivzielen abgebaut werden.

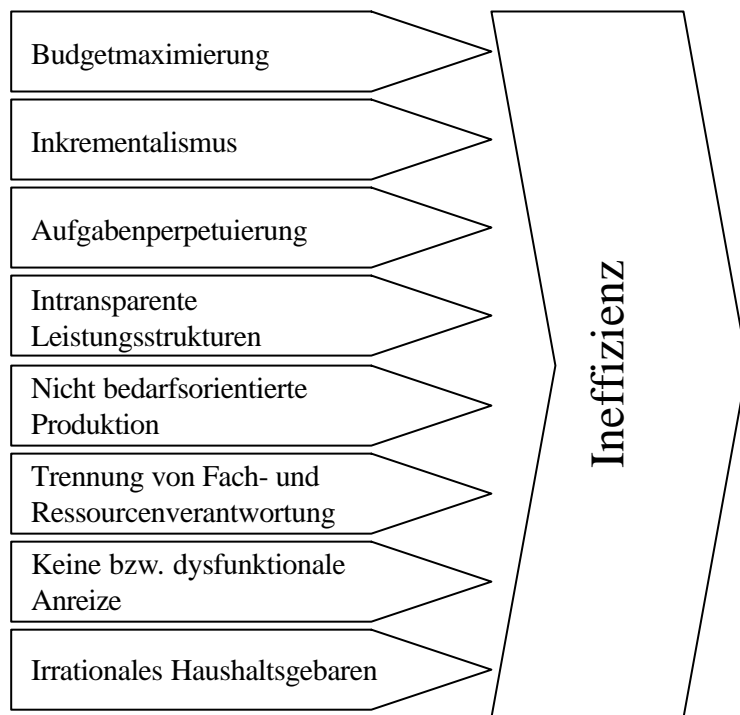


Abbildung 2-5: Defizite des kameralistischen Systems⁴⁶

⁴⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

3 Effizienzsteigerungen durch Kontraktmanagement

Ziel dieses Kapitels ist es, eine Definition des Kontraktmanagementbegriffs zu geben und eine Einordnung in den Kontext der Konzeption des New Public Management vorzunehmen.

Hierzu wird folgendermaßen vorgegangen: Zunächst wird dargelegt, welche Bedeutung das Kernelement von Kontraktmanagement – die outputorientierte Budgetierung – für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens der öffentlichen Verwaltung hat. Im sich daran anschließenden Abschnitt wird der Frage nach den Ursprüngen von Kontraktmanagement nachgegangen und eine Abgrenzung zu den Vorläufern vorgenommen sowie kurz auf Parallelitäten eingegangen. Der nächste Abschnitt befasst sich mit den Zielen von Kontraktmanagement, die seinen Universalitätsanspruch begründen: Neben dem Hauptziel, der Effizienzsteigerung, werden in der Literatur eine Reihe von Nebenziele genannt, die aus diesem Grunde kurz erläutert werden sollen. Danach wird ausgeführt, worin die besondere Bedeutung von Kontraktmanagement für eine Reform des parlamentarisch-administrativen Systems zu sehen ist – oder anders gesagt: was wirklich „neu“ an Kontraktmanagement ist. Ein weiterer Abschnitt dient der Definition derjenigen Elemente, die das kameralistische Steuerungssystem ablösen sollen⁴⁷. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels soll dargelegt werden, wie der künftige Zuschnitt von Organisation und Zuständigkeiten innerhalb des parlamentarisch-administrativen Systems erfolgen soll.

⁴⁷ Wie noch zu zeigen sein wird, ist diese Definition deshalb erforderlich, da Kontraktmanagement noch als Konzept in statu nascendi zu bezeichnen ist, welches individueller Anpassungen bedarf.

3.1 Zur Grundkonzeption der outputorientierten Budgetierung von Verwaltungsaufgaben

Das Kontraktmanagement kann als integrales Managementkonzept bezeichnet werden, mit dem Qualität, Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung erhöht werden sollen. Die Betonung liegt auf der Durchgängigkeit eines Systems, welches Legislative und Exekutive umspannt. Im Kern wird die Verbesserung der wirtschaftlichen Betriebsführung angestrebt. Kontraktmanagement ist somit ein ökonomisch orientierter Lösungsansatz zur Optimierung ineffizienter Steuerungsformen. Es bietet sich an, sich dem Wesen von Kontraktmanagement über die beiden Wortbestandteile zu nähern:

Die erste Worthälfte - „Kontrakt“ - verdeutlicht, dass ein wie auch immer zustande gekommener und definierter Vertrag integraler Bestandteil des Konzeptes sein muss. Die zweite Worthälfte - „Management“ - gibt einen Hinweis auf seine Herkunft aus der Privatwirtschaft. Das Metaziel der Einführung von Kontraktmanagement ist die Institutionalisierung von Wettbewerbsmärkten in allen Bereichen der Verwaltung. Durch den Wettbewerb sollen Ineffizienzen abgebaut werden und Anreize zu wirtschaftlicherem Verhalten der Akteure geschaffen werden. Unerheblich ist, welche Art von Gütern auf diesen „Märkten“ getauscht werden. Es ist daher vielmehr eine Frage der spezifischen Anforderungen, ob es sich um reale Investitions- bzw. Produktionsgüter oder um Dienstleistungen handelt⁴⁸.

Die Führung erfolgt allgemein über Verträge, in denen die Ziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Leistungen und Mittel gleichermaßen festgeschrieben werden. Diesen Verträgen geht ein freier Verhandlungsprozess voraus, in dem die gegenseitigen Forderungen der Partner (Leistung, Budget) abgeglichen werden.

Durch Kontraktmanagement sollen sowohl die Steuerungsbasis von Politik und Verwaltung als auch die Beziehungen innerhalb der Verwaltung neu definiert werden. Es wird zwischen zwei Kontrakttypen unterschieden: Einerseits zwischen den politischen Kontrakten, die das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung betreffen und anderer-

seits den Verwaltungskontrakten, die die intraadministrativen Beziehungen regeln. Allen Kontrakttypen ist gemein, dass die Mittelzuweisung leistungs- und damit ergebnisorientiert erfolgen soll, was eine Abkehr von der bisherigen Budgetierungspraxis darstellt⁴⁹.

Bezogen auf den Steuerungsaspekt bedeutet die an Ergebnissen orientierte Budgetierung von Verwaltungsleistungen die Abkehr von der traditionellen Konditionalprogrammierung, an deren Stelle die Finalprogrammierung als neue Form der tritt⁵⁰. Naschold⁵¹ bezeichnet dies als einen Paradigmenwechsel⁵² in der öffentlichen Verwaltung, wohingegen andere⁵³ wiederum von einer neuen Steuerungsphilosophie sprechen.

Durch das deutliche Separieren der Aufgabenbereiche von Politik und Verwaltung soll eine „Rückbesinnung“⁵⁴ stattfinden: Die Politik soll sich zukünftig ihren ursprünglichen angestammten Aufgaben wieder zuwenden, die in erster Line in der Entwicklung politischer Leitlinien und Programme zu sehen sind. Als Konsequenz hieraus ergibt sich eine stärkere Trennung der Sphären von Politik und Verwaltung. Die Rolle der Politik wird

⁴⁸ Aus diesem Grund wird auch in allen Darstellungen zum Kontraktmanagement immer nur allgemein von „Produkten“ oder - wo dies politisch nur schwer zu vermitteln ist - „Leistungen“ gesprochen.

⁴⁹ Gelegentlich wird anstelle von „Leistungsorientierung“ auch von „Outputorientierung“ gesprochen, die im Gegensatz zur kameralen „Inputorientierung“ – Kostenorientierung – des Haushaltsplans steht.

⁵⁰ Eine ausführliche Darstellung der Unterschiede zwischen Final- und Konditionalprogrammierung findet sich bei Meyer (Meyer, Christoph: New-Public-Management als neues Verwaltungsmodell : staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel, 1998, S. 144ff.).

⁵¹ Vgl. Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates : Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin, 1994, S. 65 und Behn, Robert D.: The New Public Management Paradigm And The Search For Democratic Accountability, unveröff. Manuskript, 1998.

⁵² Gruening und König bezweifeln, daß der Reformansatz einen veritablen Paradigmenwechsel für die öffentliche Verwaltung darstellt (Gruening, Gernod: Origin and theoretical basis of the New Public Management, unveröff. Manuskript, 1998) und König (König, Klaus: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155, Speyer, 1998, S. 3). Gruening stellt insofern die These auf, dass ein solcher Paradigmenwechsel auch niemals eintreten wird. Zum Begriff vgl. insbesondere die Veröffentlichung von Kuhn (Kuhn, Thomas: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 3. Auflage, Frankfurt a. M., 1978) und die darauf aufbauende kritische Diskussion bei Andersson (Andersson, Gunnar: Kritik und Wissenschaftsgeschichte - Kuhns, Lakatos´ und Feyerabends Kritik des kritischen Rationalismus, Tübingen, 1988).

⁵³ Vgl.: Wirth, Klaus: Kontraktmanagement - Eine neue Steuerungsphilosophie für die öffentliche Verwaltung?, in: KDZ-Rundschau, Heft 3, 1999, S. 6ff.

⁵⁴ Mix, Ulrich/ Herweijer, Michiel: Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum, Bremen, 1996, S. 14.

demnach zukünftig im strategischen Management liegen, während die Verwaltung das operative Management auszufüllen hat⁵⁵.

Strenggenommen zerfällt bei diesem Managementansatz, der eine stärkere Entflechtung der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung anstrebt, die Komponente des politischen Managements in die zwei Teildimensionen von normativem Management und strategischem Management⁵⁶: Mit dem normativem Management eng verbunden ist die Definition eines Leitbildes. Insofern beschäftigt sich die Ebene des normativen Managements mit den generellen Zielen; es sollen Selbstverständnis und Prinzipien festgelegt werden. Normatives Management ist immer auch auf Langfristigkeit ausgerichtet und impliziert Rigidität gegenüber kurzfristigen Strömungsänderungen. Strategisches Management ist von normativem Management dadurch zu unterscheiden, dass es eine länger- aber nicht langfristige Perspektive betrifft. Versucht man eine Übertragung dieser Feststellungen auf die Gesetzgebung, dann lassen sich Wesenszüge von normativem Management im Grundgesetz identifizieren; strategisches Management findet im Rahmen der Gesetze statt, die sich hieraus ableiten und denen, die während einer Legislaturperiode verabschiedet werden.

Hinsichtlich der Wirkungen, die von der Einführung von Kontraktmanagement zu erwarten sind, existieren neben dem Hauptziel - der Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung – eine Reihe weiterer Ansprüche, die an seine Einführung gestellt werden. Relativ häufig genannt werden das Denken in Produkten, Ergebnis- und Leistungsorientierung, Kosten-/ Leistungsanalysen, Rückbesinnung auf Grundfunktionen von Politik und Verwaltung, Motivation der Mitarbeiter und Erhöhung der Arbeitszufriedenheit sowie die Entwicklung von Unternehmergeist⁵⁷ (vgl. folgende Abbildung).

⁵⁵ Häufig wird auch davon gesprochen, dass das „Was“ von der Politik festzulegen sei und das „Wie“ als Antwort darauf von der Verwaltung zu formulieren sei. Vgl. hierzu auch den ausführlichen Beitrag von Reinermann, Heinrich: Zum Was und Wie der Neueren Steuerungsmodelle, in: Scheer, August-Wilhelm/ Friedrichs, Johann (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden, 1996.

⁵⁶ Die Notwendigkeit, sich mit der Rolle des strategischen Managements als Teil eines umfassenden Managementansatzes intensiver zu befassen, findet erst seit kurzem statt, was in erster Linie auf die Erfahrungen aus einer Reihe von Modellprojekten zurückzuführen ist. Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Heinz (Heinz, Rainer: Kommunales Management, KGST-Sonderinfo Nr. 1, Köln, 1999, S. 3).

⁵⁷ Der ubiquitäre Nutzen von Kontraktmanagement wird von Plamper hervorgehoben: „Ökonomisch dient Kontraktmanagement dazu, Leistungs- und Geldaustausch zu erleichtern und damit das Gemein-



Abbildung 3-1: Wirkungen von Kontraktmanagement⁵⁸

wohl zu fördern... So dient Kontraktmanagement zur Effektivierung der Sachzielerfüllung“ (vgl. Plamper, Harald: Kontraktmanagement - Neues aus neuen Untersuchungen, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 235).

⁵⁸ Nach Mix, Ulrich/ Herweijer, Michiel: Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum, Bremen, 1996, S. 14. Eigene Darstellung.

3.1.1 Organisationsmodell

Kontraktmanagement basiert auf einem Organisationsmodell, welches sich vom traditionellen Verwaltungsaufbau unterscheidet: An die Stelle von Weisung und Hierarchie soll eine interne Marktorganisation treten. Auch wenn – wie noch gezeigt wird – diese Form nicht vollständig die Bedingungen erfüllt, die üblicherweise an Märkte gestellt werden, so soll durch weitestgehende Analogiebildung in Form von Produkten, Verhandlungsszenarien etc. eine bestmögliche Annäherung erreicht werden. Koordiniert werden soll dieser interne Markt in der Form einer Managementholding⁵⁹.

Der Schlüssel zu mehr Effizienz in der Verwaltung wird daher in der Explizierung der Leistungserstellungsprozesse gesehen, wodurch mehr Transparenz geschaffen werden soll. Diese Transparenz soll es ermöglichen, die Steuerung qualitativ zu verbessern, indem plausible Zusammenhänge zwischen Zweck und Mitteln hergestellt werden, was in der bisherigen Form der konditionalen Programmierung durch Haushaltstitel nicht möglich gewesen ist, beziehungsweise in erster Linie vom Expertenwissen der Entscheidungsverantwortlichen abhängig ist.

Als flankierende Maßnahme sollen Verhandlungen zwischen (internen) Auftraggebern – Leistungsfinanzierern - und Auftragnehmern – Leistungserbringern – eine verwaltungsinterne Konkurrenzsituation schaffen, die in der Folge eine Wettbewerbssituation um knappe Ressourcen generiert.

In der Erweiterung dieses Verhandlungsmodells soll dort, wo hinsichtlich der Aufgabenstellung keine Bedenken bestehen, diejenigen Leistungen fremdvergeben werden, deren Erfüllung durch die öffentliche Verwaltung unwirtschaftlich erscheint⁶⁰. Fremd-

⁵⁹ Im Gegensatz zur Finanzholding, deren Ziel in der profitablen Unternehmensbeteiligung besteht, übernimmt die Managementholding eine strategische Lenkungsfunktion, ohne in das operative Geschäft der Töchter einzugreifen. Diese Kompetenz wird dazu genutzt, Synergiepotentiale zu heben. Für den Zugang zu diesen Effizienzreserven ist ein effektives Beteiligungscontrolling für die Managementholding eine notwendige Voraussetzung.

⁶⁰ Die Strategie der obligatorischen Prüfung der Fremdvergabemöglichkeit, bezeichnet als „competitive compulsory tendering“ (CCT), ist besonders in Großbritannien in den letzten Jahren verfolgt worden

vergabe oder die vollständige Privatisierung als die stärkste Form der Leistungsüberprüfung sind Bestandteile der übergeordneten Konzeption des New Public Management zuzuordnen und gehören damit nicht mehr zum Kontraktmanagement für die öffentliche Verwaltung, wodurch sie außerhalb des Fokus dieser Arbeit stehen.

Grundsätzlich werden im Kontraktmanagement die folgenden Beziehungsebenen unterschieden:

- a) „extern“, d. h. Leistungszielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung,
- b) „intraadministrativ“, d. h. Leistungskontrakte zur internen Steuerung der Verwaltungsorganisation,
- c) „interadministrativ“, d. h. Leistungsaustauschbeziehungen zwischen Verwaltungen der öffentlichen Hand,
- d) „klassischer Vertrag“, d. h. Verträge zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in privatrechtlichem Sinne.

Die Abbildung auf der folgenden Seite stellt die Anwendungsfälle der einzelnen Vertragstypen dar:

(vgl. Reichard, Christoph: Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.), „Schlanker Staat“ - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyer, 1998, S. 305.)

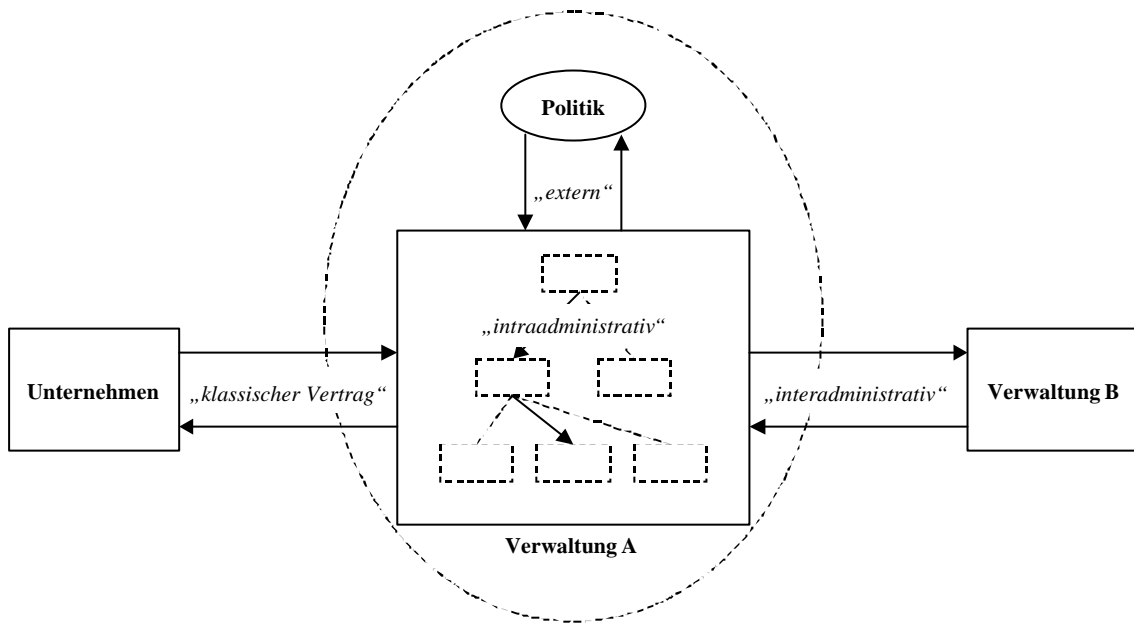


Abbildung 3-2: Beziehungsebenen von New Public Management⁶¹

⁶¹ Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2 Verhandlungssystem

Wie im vorhergehenden Abschnitt angedeutet, werden Preis-/ Mengenrelationen über ein Verhandlungssystem in Abgleich gebracht. Am Ende dieses Verhandlungsprozesses steht der konkrete Leistungsauftrag mit einem Leistungsbudget, welcher als Zielvereinbarung bezeichnet wird und somit die finanzielle Ausstattung für die zu erstellenden Leistungen determiniert.

Der Einbau eines Verhandlungssystems in die parlamentarisch-administrative Organisationsstruktur ist als Voraussetzung für die Etablierung von Wettbewerbsstrukturen zu sehen. Ähnlich wie auf freien Wettbewerbsmärkten sollen Verhandlungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern die gegenseitigen Interessen angleichen helfen und einen Beitrag zu mehr Flexibilität der Strukturen und Leistungen leisten.

Verhandlungen sind aber auch im kameralistischen Haushaltsprozess im Rahmen der Haushaltsberatungen vorgesehen, weshalb in diesem Punkt zunächst kein prinzipieller Unterschied zwischen beiden Systemen zu konstatieren ist. Durch das Verhandlungsverfahren soll die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht nur den finanziellen Rahmen festzulegen, sondern gleichzeitig die Leistungsmenge anzupassen (quid-pro-quo-Prinzip), da ein direkt darstellbarer Zusammenhang zwischen Budget und Leistungsmenge besteht. Im Gegensatz dazu erfolgt im kameralen Haushaltssystem die Festlegung der Budgets relativ losgelöst von den zugrundeliegenden Leistungen (aufgabenorientiert).

Weiterhin werden durch Verhandlungssysteme positive Auswirkungen auf die Motivation und Kooperationswilligkeit der Beauftragten erwartet. Dies wird damit begründet, dass eine freie Verhandlung von Konditionen Auftraggeber und Auftragnehmer auf die gleiche Stufe stellt. Zusätzlich ist der Auftragnehmer frei, die abzuliefernden Leistungen autonom zu koordinieren, wodurch sich weitere positive Impulse ergeben sollen.

3.1.3 Outputorientierte Budgetierung und Controlling

Inhaltlich eng verbunden mit der Einräumung von Handlungs- und Entscheidungsautonomie ist im Kontraktmanagement die Budgetierung der Verwaltungsleistungen.

Die Budgetierung von Verwaltungsleistungen kann definiert werden als ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz. Das Budget steckt demnach den Handlungsrahmen für den Leistungserstellungsprozess ab und ist der Kontrollmaßstab für die Ausführung des Auftrags. Damit sollen Über- wie Unterfinanzierungen verhindert werden und gleichzeitig der Anreiz zu planvollem Handeln sowohl bei Auftraggeber als auch Auftragnehmer verstärkt werden (vg. die Ausführungen über die Budgetfunktionen in Abschnitt 2.2.1 oben).

Zu flankieren ist das Budgetierungssystem von einem Controllingsystem, welches die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung zu Steuerungszwecken aufbereitet. Ziel des Controllingsystems ist es, Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu unterstützen und damit Wirtschaftlichkeit zu fördern, indem für Ergebnis-, Prozess- und Strategietransparenz gesorgt wird⁶². Durch dieses Controllingsystem soll gleichzeitig Erfüllung der in Abschnitt X des Grundgesetzes definierten Anforderungen an das öffentliche Finanzwesen erfüllt werden. Der Versuch einer Implementierung von Controllingfunktionen in die öffentliche Verwaltung wird in Deutschland bereits seit den frühen achtziger Jahren unternommen⁶³.

In der Orientierung an Leistungs- (Output) und Wirkungskennzahlen (Outcome) anstelle von Einnahmen- und Ausgabentiteln ist der grundlegende Unterschied zwischen den Budgetierungssystemen der Kameralistik und dem Kontraktmanagement zu sehen. Auf diesen Sachverhalt wird später noch näher eingegangen.

⁶² Vgl. Lüder, Klaus: Verwaltungscontrolling, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 7, 1993, S. 266.

⁶³ Vgl. Hill, Hermann: Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Controlling, Heft 4, 1996, S. 232 – 237.

3.1.4 Verantwortungsdezentralisierung

Die Dezentralisierung ist ebenfalls ein Leitmotiv des Kontraktmanagement. Verwaltungsbürokratien zeichnen sich durch einen hohen Zentralisationsgrad der Entscheidungsgewalt aus, was als hinderlich im Hinblick auf die angestrebten Effizienzsteigerungen gesehen wird. Risiken aus einer starken Zentralisierung drohen vordringlich durch die Überlastung der Spitze und der Entfernung zu den Entscheidungssachverhalten.

Im Gegensatz dazu wird mit Kontraktmanagement das Ziel verfolgt, Entscheidungen in der Hierarchie von oben nach unten zu delegieren. Zwei Effekte sollen durch dieses Vorgehen zu einer Optimierung der Verwaltungsabläufe führen: Erstens wird durch die Weitergabe von Entscheidungsbefugnissen der jeweilige Vorgesetzte entlastet (Entlastungsfunktion). Zweitens besitzt immer derjenige die meisten entscheidungsrelevanten Informationen, der am stärksten von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen wird (Rationalitätsfunktion). Durch den Dezentralisierungsansatz wird angestrebt, dass immer diejenige organisatorische Ebene die Entscheidungsgewalt über einen Sachverhalt erhält, die hierfür die höchste Kompetenz aufweist. In der Folge soll dadurch erreicht werden, dass das Parlament von der inhaltlichen Würdigung eines umfangreichen Haushaltswerkes entlastet wird und dadurch in die Lage versetzt wird, den programmatischen Aspekt stärker zu betonen. Fortgesetzt wird dieser Steuerungsansatz bis hinein in die Aufbauorganisation der Dienststellen.

Flankiert wird der Dezentralisationsansatz von der Produktsteuerung, die besagt, dass eine leistungserstellende Einheit vollständig und autonom über die zur Erstellung dieses Produktes erforderlichen Ressourcen und Prozesse entscheiden soll. Das Produkt ist demnach das Objekt der Steuerung. Die Einführung des Produktbegriffs soll den Dezentralisierungsansatz dadurch unterstützen, indem eine Vielzahl aneinandergefügtter Auftraggeber-Auftragnehmer-Arrangements konstruiert wird, die den politischen Leistungsauftrag bis zur kleinsten leistungserstellenden Einheit „durchreichen“.

3.2 Wurzeln

Gemäß seiner Kernbestandteile – Ergebnisorientierung und Programmplanung – lässt sich der Ursprung von Kontraktmanagement auf zwei Konzepte zurückführen. Seinen dogmenhistorischen Ursprung hat das Kontraktmanagement in der US-amerikanischen Wirtschaft der fünfziger Jahre⁶⁴. Unter der Bezeichnung „Management by Objectives“ wurde ein Führungsprinzip entwickelt, welches sich auf Zielvorgabe und Zielvereinbarung gründete. Man erhoffte sich hierdurch⁶⁵:

- a) eine stärkere Mobilisierung der geistigen Ressourcen der Mitarbeiter durch Förderung der Leistungsmotivation, Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft,
- b) weitgehende Entlastung der Führungsspitze,
- c) weitgehende Zielkonvergenz durch einen iterativen Zielbildungsprozess,
- d) Ausrichtung aller Subziele und Sollvorgaben auf die Oberziele,
- e) stärkere Leistungsorientierung der gesamten Organisation.

Das „Führen über Ziele“ stellt damit den Kernaspekt von Kontraktmanagement dar. Die zweite Komponente, die integrierte Programmplanung, geht auf die Versuche mit dem „Planning Programming Budgeting System“ (PPBS) Anfang der sechziger Jahre in den USA zurück: In dieser Zeit, in der die Systemanalyse eine vorherrschende Rolle spielte, wurde versucht, ein System der integrierten Finanz- und Programmplanung für die öffentliche Verwaltung zu implementieren. Anhand von Kosten-Nutzen-Analysen sollte die Politik in die Lage versetzt werden, aus verschiedenen Handlungsalternativen diejenige auszuwählen, die die bestmögliche Zielerreichung gewährleistete und damit den optimalen Mitteleinsatz garantierte.

Aufgrund unüberwindbarer Schwierigkeiten ist es jedoch beim Versuch der Einführung von PPBS geblieben, weshalb dieses Vorhaben als gescheitert angesehen werden muss. Nach Rürup sind es im wesentlichen zwei Defizite, die für das Misslingen dieses Re-

⁶⁴ Vgl. Stroebe, Rainer: Führungsstile - Management by Objectives und situatives Führen, Heidelberg, 1999, S. 12.

⁶⁵ Vgl. Thommen, Jean-Peaul, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden, 1991, S. 729.

formvorhabens verantwortlich sind⁶⁶: Erstens war der Anspruch verfehlt, mittels PPBS einen integrierten Programmplan konzipieren zu wollen, der die widerspruchsfreie Darstellung der politischen Ziele in einer Hierarchie ermöglichen sollte. Zweitens ist die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen zum einen sehr aufwendig; zum anderen ist die Aussagekraft und damit Tauglichkeit für politische Entscheidungen begrenzt, so dass die Kosten einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht selten den Nutzen derselben überstiegen.

Unter der Bezeichnung „Kontraktmanagement“ fand eine Übertragung der Elemente dieser beiden Prinzipien auf die öffentliche Verwaltung statt⁶⁷. In Europa wurde eine erste Erprobung im Jahr 1982 in den Niederlanden in der Stadtverwaltung der Stadt Delft vorgenommen. Sehr viel bekannter und häufiger zitiert wird in diesem Zusammenhang die niederländische Stadt Tilburg, in der 1985 mit der Implementierung von Kontraktmanagement begonnen wurde und wo der Kontraktmanagementbegriff seine eigentliche Prägung erfahren hat.

Die zentrale Frage, die bei den Veränderungsprozessen als Richtschnur dient, lautet: „is the citizen getting value for his money?“⁶⁸. Als Organisationsmodell der Stadt dient in Anlehnung an den privaten Sektor die Konzernorganisation. Seitdem sind Kontraktmanagement und Tilburg eng miteinander verbunden und das sogenannte „Tilburger Modell“ gilt unter den Fürsprechern als beispielhaft für die Reformversuche auf dem Kontinent⁶⁹.

⁶⁶ Vgl. Rürup, Bert: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans – Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin, 1971, S. 127 ff.

⁶⁷ Zur Abgrenzung des Management by Objectives vom Kontraktmanagement vgl.: Damkowski, Wulf/Precht, Claus: Public Management – neuere Steuerungskonzepte für der öffentlichen Sektor, Stuttgart, 1995, S. 169 ff.

⁶⁸ Vgl. The Tilburg Model, <http://www.tilburg.nl/english/modeluk.htm>, download: 15.04.2001

⁶⁹ Als wichtigster Effekt der Einführung von Kontraktmanagement in der Verwaltung der Gemeinde Tilburg wird die Senkung der Mitarbeiterzahl von 3000 (1985) auf 1600 (1995) genannt. Vgl. hierzu und zu weiteren Zahlen auch die Diskussion im Evaluationsbericht von Mix/ Herweijer (Mix, Ulrich/ Herweijer, Michiel: Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum, Bremen, 1996) und die Fallstudie der KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, Bericht 19/ 1992). Für Deutschland kann festgestellt werden, dass die Anzahl der kleinen und mittleren Reformprojekte zwischenzeitlich auf eine schwer überschaubare Größe angestiegen ist. Hervorzuheben ist jedoch das Modellprojekt „Hochschul-Programmhaushalt“ des Landes Hessen, da es für den gesamten Landeshaushalt des Bundeslandes die Abschaffung der Kameralistik bewirkt hat.

In Deutschland hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) Anfang der neunziger Jahre den Begriff Neues Steuerungsmodell (NSM) geprägt⁷⁰. Unter dieser Bezeichnung wird ein Set von vier Elementen (Outputorientierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Wettbewerb, Kontraktmanagement) subsummiert, das auf die Kommunalverwaltung Anwendung finden soll. Zwischen dem Neuen Steuerungsmodell und dem Tilburger Modell bestehen außer der Bezeichnung keine wesentlichen inhaltlichen Unterschiede.

⁷⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/ 1995.

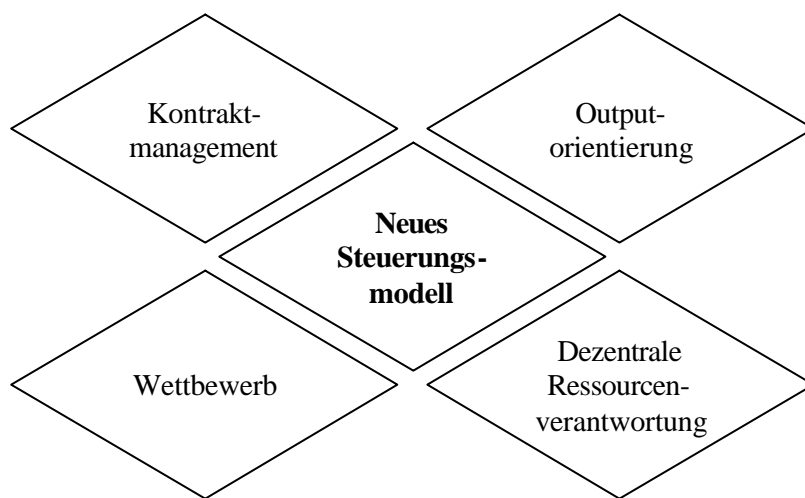


Abbildung 3-3: Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells⁷¹

⁷¹ Quelle: Eigene Darstellung.

In der Schweiz befindet sich dieses Führungsprinzip unter der Bezeichnung „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) ebenfalls in der Erprobungsphase. Sowohl in einigen Kantonen als auch im Schul- und Hochschulbereich laufen hierzu eine Reihe von Einführungsprojekten⁷². Als am weitesten fortgeschritten ist der Kanton Zürich mit seinem Projekt „wif!“ (wirkungsorientierte Führung) zu bezeichnen⁷³.

Beim Versuch einer Einordnung dessen, was unter dem Konzept des New Public Management zu verstehen ist, bestehen von wissenschaftlicher und anwendungsbezogener Seite divergierende Auffassungen. Kritiker führen zum Beispiel an, dass NPM Gefahr läuft, zu einer neuen Ideologie für die Verwaltung stilisiert zu werden. Dieser Vorwurf sei besonders dann begründet, wenn diese neue Führungsform als geschlossenes System verstanden wird, welches nur als Ganzes über die bestehende Verwaltung gestülpt werden kann⁷⁴. Aus diesem Grund wird für ein abgewandeltes und auf jede Verwaltung zugeschnittenes Modell plädiert, welches individuell anzupassen sei⁷⁵. Ein weiterer Vorschlag geht dahin, NPM als „Steinbruch“ zu verwenden, aus dem die benötigten Elemente frei nach Wahl gewonnen werden können, um dann zu einem neuen Steuerungssystem zusammengesetzt werden⁷⁶.

⁷² Einen ausführliche Zusammenstellung der Projekte in der Schweiz bietet die Website des „Public Management Center of Competence“ (http://www.unisg.ch/www/idt_coc.nsf) an der Universität St. Gallen.

⁷³ Im Gegensatz zum Ansatz der KGST - Ergebnis- oder Outputorientierung - wird in der Schweiz die Orientierung an der Wirkung der Verwaltungsleistungen - Outcome - akzentuiert. Die Wahl des Steuerungsaspektes und die daraus folgenden Implikationen bezüglich der Gesamtsystemeffizienz wird in dieser Arbeit noch untersucht.

⁷⁴ „[Ein solches Vorgehen] entspräche zwar dem Systemdenken der ökonomischen Theorie, ist aber nicht praktikabel“ (vgl. Mastronardi, Philippe: Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 222).

⁷⁵ Vgl. Reichard, Christoph: Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Banner, Gerhard/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln, 1993, S. 6.

⁷⁶ Vgl. Allenspach, Heinz: Politische Randbemerkungen, in: Swiss Political Science Review, 1. Jahrgang, Heft 4, 1995, S. 145. Mastronardi spricht in diesem Zusammenhang vom „Mosaik von Reformelementen“ (Mastronardi, Philippe: Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 227).

3.3 Ziele von Kontraktmanagement

Wie bereits erwähnt wurde, ist das Hauptziel von Kontraktmanagement in der Steigerung der organisatorischen Effizienz des parlamentarisch-administrativen Systems zu sehen⁷⁷.

Dabei sollen – wie gelegentlich missverstanden wird – nicht nur die Leistungserstellungserstellungsprozesse innerhalb der Verwaltung optimiert werden; vielmehr soll durch eine „neue Qualität der Steuerung“ der Legislative (und der Verwaltung) ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, welches eine bessere Umsetzung ihrer Zielvorstellungen ermöglicht. Auf eine einfache Formel gebracht, soll Kontraktmanagement dazu führen, dass die Politik festlegt, welches „die richtigen Dinge“ sind, wohingegen die Verwaltung bestimmt, wie „die Dinge richtig“ erledigt werden. Durch die Abbildung von Wirkungszusammenhängen soll ein Höchstmaß an Rationalität der budgetären Allokation erzielt werden. Zum einen möchte man damit der Verschwendung öffentlicher Mittel Einhalt gebieten, zum anderen ein echtes Kostenbewusstsein in der Verwaltung schaffen, welches bisher aufgrund systemimmanenter Fehlanreize in dieser Form nicht vorhanden war.

Kontraktmanagement soll durch eine starke Koordinations- und Kontrollfunktion den „organizational slack“, der den bisherigen Ausgabenprogrammen nachgesagt wird und für Ineffizienzen mitverantwortlich ist, vermindern helfen. Dies geschieht auch durch die Elimination von Ziel- bzw. Programmkonflikten, indem Produkte zu einem widerspruchsfreien politischen Programm aggregiert werden. Die Politik soll sich aus dem Bereich der Detailsteuerung einzelner Haushaltstitel zurückziehen und zukünftig sich nur noch mit den „wesentlichen“ Fragestellungen – der Definition politischer Programme befassen, für deren Ausführung die Verwaltung im Gegenzug das erforderliche Budget ermittelt. Die Steuerungsperspektive wechselt damit von Detail- zu Globalsteuerung.

⁷⁷ Zu den Definitionen des Effizienzbegriffs vgl. Abschnitt 2.1.

Eine Vollkostenrechnung auf der Basis von Kosten und Erlösen (im Gegensatz zur Einnahmen- und Ausgabensichtweise der Kameralistik) in Verbindung mit der periodengerechten Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolges soll ein genaueres Bild über die wirtschaftliche Performanz der Verwaltung, ihre Vermögenssituation und den effektiven Ressourcenverzehr vermitteln, als dies durch die Auswertung der Informationen aus dem kameralistischen System möglich gewesen wäre. Gleichzeitig sollen die Entscheidungen zukünftig nicht nach Sparsamkeits- sondern nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten getroffen werden⁷⁸.

Der Inkrementalismus, der vielfach dem bestehenden System angelastet wird, wird dadurch zurückgedrängt und die Perpetuierung öffentlicher Ausgabenprogramme, für die kein wirklicher Bedarf mehr besteht, verhindert. Durch die Einführung der Möglichkeit, Gewinnvorträge durchführen zu können, soll ein der Kameralistik inhärentes Problem, das sogenannte „Dezemberfieber“ wirksam bekämpft werden⁷⁹. Als Folge hiervon soll sich vorausschauendes und planendes Handeln einstellen.

Das neue Rechnungswesen soll neben einer höheren Verantwortlichkeit der Entscheider zusätzlich dazu führen, dass die Objektivierbarkeit von Entscheidungsprozessen vorangetrieben wird. Die Möglichkeiten für influence activities und rent seeking (in seiner stärksten Ausprägung in der Form von Korruption) werden dadurch weiter eingeschränkt.

Durch Kontraktmanagement soll ein weiteres Defizit der Verwaltung, die Beschäftigung mit ihren eigenen Problemen, zurückgedrängt werden, indem eine stärkere Orientierung an den „Kunden“ und deren Bedürfnissen erfolgt. Die Motivation unterstützen soll die Erhöhung der Entscheidungsautonomie, die sich aus dem Rückzug der Politik aus der Detailsteuerung ergibt.

⁷⁸ Vgl. zu der Problematik der Sparsamkeit Abschnitt 2.1.

⁷⁹ Das Dezemberfieber – „year-end-surge“ – bezeichnet ein für die kameralistische Haushaltsführung typisches Verhalten, bei welchem Finanzmittel am Ende des Haushaltsjahres verausgabt werden, um Budgetkürzungen in der kommenden Periode zu verhindern.

Ein Nebeneffekt, der an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben soll, ist darüber hinaus die erwartete Imageverbesserung für den öffentlichen Dienst. Durch Modernisierung und Angleichung der Strukturen (u. U. auch im Hinblick auf Arbeitsverträge) an private Unternehmen soll die Attraktivität für qualifiziertes Personal gesteigert werden.

Die untenstehende Abbildung faßt die Ziele von Kontraktmanagement noch einmal zusammen:

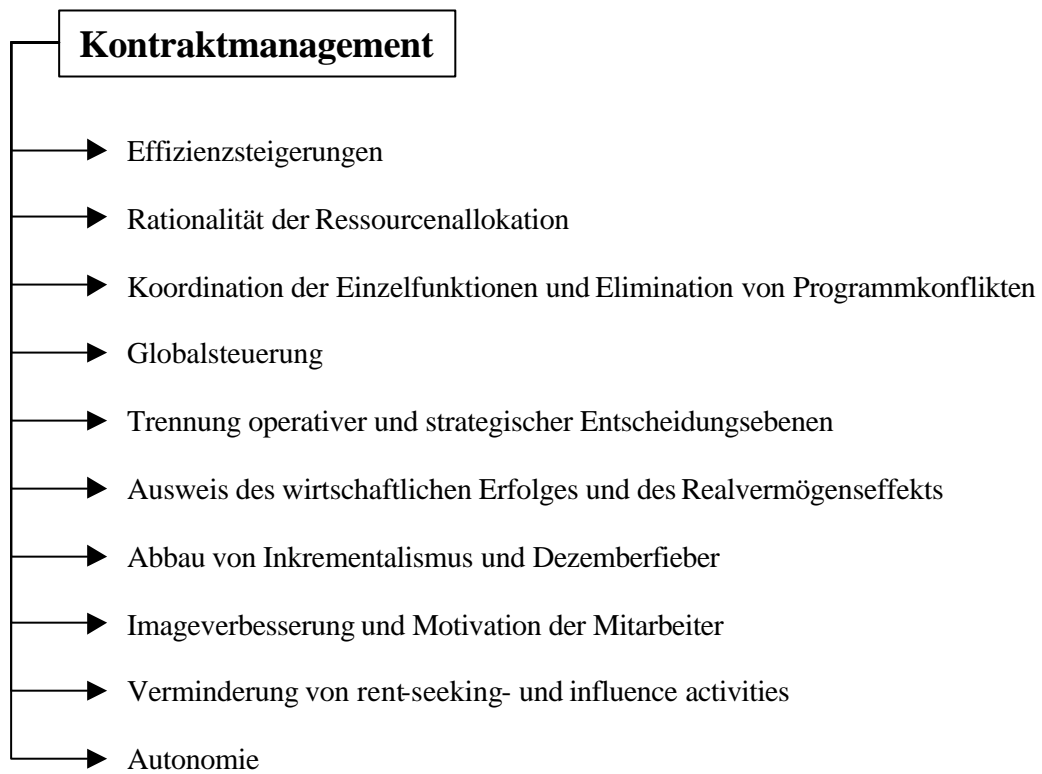


Abbildung 3-4: Ziele von Kontraktmanagement⁸⁰

⁸⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Die besondere Bedeutung von Kontraktmanagement für die Reform des parlamentarisch-administrativen Systems

Im Vergleich zu bisherigen Reformansätzen zur Optimierung des Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Qualität der politischen Steuerung stellt der Kontraktmanagementansatz offensichtlich eine grundsätzliche Neuerung für die öffentliche Verwaltung dar. Dies mag auch als Grund dafür gelten, dass gelegentlich auch von einem Paradigmenwechsel gesprochen wird. War in der Vergangenheit das Augenmerk der Reformer darauf gerichtet, das bestehende System zu erweitern oder in Randbereichen zu modifizieren, verfolgt Kontraktmanagement einen sehr viel grundsätzlicheren – vielleicht sogar radikaleren – Ansatz.

Kontraktmanagement definiert nicht nur die Basis (das Rechnungswesen) neu, sondern verändert auch den Steuerungsaspekt der öffentlichen Verwaltung. Insofern werden mit diesem Konzept grundsätzlich neue Elemente in das parlamentarisch-administrative System eingeführt. Eine Abschätzung der Auswirkungen ist bisher noch nicht vollständig vorgenommen worden. Insbesondere der Aspekt der Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechtes und in der Folge eine sich unter Umständen wandelnde politische Kultur stellen Bereiche dar, in denen die Wirkungen von Kontraktmanagement einer näheren Betrachtung zugeführt werden sollten.

3.5 Die Steuerungselemente des Kontraktmanagement

Für die Umsetzung der „Steuerung auf Abstand“⁸¹ sind im Kontraktmanagement Steuerungselemente vorgesehen, die in diesem Abschnitt definiert werden sollen.

⁸¹ Mix, Ulrich/ Herweijer, Michiel: Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum, Bremen, 1996, S. 8.

3.5.1 Kaufmännisches Rechnungswesen

Aufgrund der Prämisse einer auf Ergebnissen und der Bewertung des effektiven Ressourcenverbrauchs („Ressourcenverbrauchskonzept“) basierender Budgetierung kann das kaufmännische Rechnungswesen als eine notwendige organisatorische Voraussetzung für den Einsatz von Kontraktmanagement angesehen werden⁸². Das Rechnungswesen liefert die Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung, die ihrerseits wiederum die Informationen für die dezentrale und outputorientierte Verwaltungssteuerung darstellt⁸³.

Die Kameralistik vermag nicht den Kostenbegriff in seiner betriebswirtschaftlichen Definition darzustellen, da sie nur eine rein ausgaben- und einnahmenbezogene Betrachtungsweise vermittelt. Die Analyse relevanter Kostenblöcke (z. B. kalkulatorische Kosten) ist somit nicht möglich und der Ausweis des aktuellen Werts des Verwaltungsvermögens aufgrund von in der Vergangenheit getätigten Investitionen kann nicht erfolgen. Einmalig getätigte Ausgaben „verschwinden“ daher aus dem Blickfeld der Kameralistik.

Die untenstehende Abbildung verdeutlicht die unterschiedlichen Betrachtungsweisen von Kameralistik und Doppik und zeigt die Abgrenzungen zwischen den Begriffen Auszahlung, Ausgabe, Aufwand und Kosten auf.

⁸² Erheblichen Diskussionsraum nimmt die Frage des Begriffs „kaufmännisches Rechnungswesen“ ein, der vielfach als ungeeignet für seinen Einsatzort - den öffentlichen Sektor - kritisiert wird. Im Zuge der Diskussionsprozesse um die Einführung von kaufmännischem Rechnungswesen für Bereiche mit nichtkaufmännischen Eigenschaften sind noch eine Reihe weiterer Begriffe - „doppisches System“, oder sogar „Speyerer Verfahren“ (vgl. Budäus, Dietrich: Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem - Grundlage eines Verwaltungscontrolling, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 2, 2000, S. 68 - 76) - im Umlauf, die aber alle vom gleichen Grundprinzip, dem kaufmännischen Rechnungswesen als Rechnungslegungsstil im Sinne des dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs und im Sinne der „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung“ ausgehen.

⁸³ Mit der Kosten- und Leistungsrechnung werden üblicherweise drei eng miteinander verzahnte Ziele verfolgt: Kontrolle der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme, Informationsbereitstellung für die interne Steuerung - sowohl operativ als auch strategisch - und Kalkulation, d. h. Selbstkostenermittlung für eigene Leistungen.

Operation	Begriff	Charakteristikum
	<i>Auszahlungen der Periode</i>	
+	Geldwert (Anschaffungspreise) der Güter, die jetzt zugehen, aber erst später bezahlt werden	Güterzugang jetzt, Zahlung später
+	Geldwert (Anschaffungspreise) der Güter, die jetzt zugehen, aber erst früher bezahlt werden	Güterzugang jetzt, Zahlung früher
./.	Auszahlungen der laufenden Periode, die eine Begleichung von Verbindlichkeiten aus Güterzugängen vorangegangener Perioden darstellen	Zahlung jetzt, Güterzugang früher
./.	Auszahlungen der laufenden Periode, die eine Vorauszahlung für Güterzugänge nachfolgender Perioden darstellen	Zahlung jetzt, Güterzugang später
=	<i>Ausgaben der Periode</i>	
+	Erfolgswirksame Ausgaben früherer Perioden	Aufwand jetzt, Ausgaben früher
+	In der laufenden Periode erfolgswirksame Ausgaben zukünftiger Perioden	Aufwand jetzt, Ausgaben später
./.	Grundsätzlich nicht erfolgswirksame, rein finanzwirtschaftliche Ausgaben	Ausgaben jetzt, aber kein Aufwand
./.	Ausgaben der Periode, die bereits erfolgswirksam waren	Ausgaben jetzt, Aufwand früher
./.	Ausgaben der Periode, die erst in späteren Perioden erfolgswirksam werden	Ausgabe jetzt, Aufwand später
=	<i>Aufwand der Periode</i>	
./.	Neutraler Aufwand	Betriebsfremder Aufwand
		Außerordentlicher Aufwand
		Periodenfremder Aufwand
+	Zusatzkosten, die sich nicht von Ausgaben bzw. Aufwand ableiten. Ermittlung als Opportunitätskosten	Kalkulatorische Zinsen
		Kalkulatorische Abschreibungen
		Kalkulatorische Miete
=	<i>Kosten der Periode</i>	

Abbildung 3-5: Inhaltlicher Zusammenhang von Auszahlungen, Ausgaben, Aufwand und Kosten

Als nach wie vor noch nicht abgeschlossen ist die Diskussion über die Adäquanz verschiedener Rechnungsstile für die öffentliche Hand zu bezeichnen. Die vertretenen Positionen lassen sich dabei drei Gruppen zuordnen, die wie folgt charakterisiert werden können:

i. „Radikal-reformistisch“:

Hier wird für einen vollständigen Ersatz der Verwaltungskameralistik durch die doppelte Buchführung plädiert⁸⁴.

ii. „Traditionalistisch“:

In dieser Gruppe bestehen rechtliche und methodische Bedenken gegen den Einsatz kaufmännischer Rechnungslegung. Deshalb wird ein Fortfahren mit dem bewährten System der Verwaltungskameralistik mit allen seinen Stärken und Schwächen befürwortet.

iii. „Sowohl-als-auch“:

Dieser dritten Position gehören Vertreter an, die eine Mischung aus Kameralistik und kaufmännischem Rechnungswesen wollen. Da auch bei diesem Ansatz ein führendes System der Rechnungslegung zwingend notwendig ist, muss zwischen zwei Subtypen unterschieden werden:

1. **kameral-kaufmännisch:** Dieses Rechnungswesen ist im Zuge der Reformdiskussionen entstanden. Das führende System bleibt die Kameralistik, die um zusätzliche Nebenbücher und Nebenrechnungen erweitert wird. Hierdurch soll das eigentliche Ziel - der Aufbau einer nachrichtlichen Kosten- und Leistungsrechnung - ohne Abschalten des alten Systems erreicht werden. Gelegentlich wird diese Mischform auch als „erweitert-kameral“ bezeichnet.
2. **kaufmännisch-kameral:** Hier ist das kaufmännische Rechnungswesen das führende System. Durch die Entwicklungen von Anbietern betriebswirtschaftlicher Standardsoftware wurden in jüngster Zeit Aus-

⁸⁴ Eine ausführliche Darstellung der Vorzüge des kaufmännischen Rechnungswesens im Vergleich zur Verwaltungskameralistik findet sich zum Beispiel bei Brede (Brede, Helmut/ Buschor, Ernst (Hrsg.): Das neue öffentliche Rechnungswesen - Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden, 1993).

wertungsmechanismen implementiert, die den Fortbestand des kammerealen Haushalts- und Rechnungswesens ermöglichen.

Prinzipiell lässt sich hierzu anmerken, dass insbesondere hinsichtlich der Bewertung von Investitionen Vorbehalte bestehen, die als Kritik für den Einsatz kaufmännischer Kostenrechnung herangezogen werden. Für diese Arbeit soll aber davon ausgegangen werden, dass diese Probleme im Vergleich zu den Konsistenzproblemen, die sich aus einer gemischten Betrachtungsweise ergeben, als nachrangig zu betrachten sind und daher der Einsatz der Doppik für das Rechnungswesen vorausgesetzt wird.

3.5.2 Leistungen, Produkte, Programme, Budgets

Wie bereits erwähnt, soll durch die Einführung von Kontraktmanagement ein Koordinationsprozess der Organisationsziele angestoßen werden. Parallel dazu müssen Leistungen - die späteren Produkte - definiert werden, die eine Umsetzung dieser Zielvorgaben ermöglichen oder - wo eine vollständige Umsetzung nicht realisierbar ist - eine Näherung ermöglichen. Abstrakt lassen sich Leistungen so definieren, dass sie in sich abgeschlossene Ergebnisse eines Arbeitsprozesses sind, die von Bürgerinnen und Bürgern, von Unternehmen, öffentlichen und privaten Organisationen oder von anderen Verwaltungen und Behörden nachgefragt werden. Leistungen erfordern in der Regel mehrere Arbeitsschritte. Um eine Bewertung über das interne Rechnungswesen vornehmen zu können, indem Leistungen ihren Kosten eindeutig zugeordnet werden, ist eine Grundvoraussetzung die Messbarkeit der Leistung. Insofern kommt der Indikatorenbildung eine erhebliche Rolle bei der Leistungsdefinition zu, die auch die qualitative Dimension berücksichtigen muss. Diese Leistungen können nun Produkten zugeordnet werden. Die Kosten eines Produktes ergeben sich dann konsequenterweise aus den Kosten der Einzelleistungen, die für die Erstellung des Produktes erforderlich sind.

Die Definition von Produkten und ihre Quantifizierung in Input- und Outputkategorien macht eine wirtschaftlichkeitsorientierte Betrachtungsweise von Verwaltungsprozessen erst möglich. Das „Produkt“ in der Sprache des Kontraktmanagements ist eine Leistung

oder auch eine Menge von Leistungen, die von Personen oder Institutionen außerhalb der leistungserstellenden Einheit⁸⁵ nachgefragt werden. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um verwaltungsexterne oder verwaltungsinterne Nachfrager handelt. Insofern dienen Produkte dazu, die Ziele einer Organisationseinheit in einer bestimmten Qualität zu erreichen. Damit kann alles, was unmittelbares Ergebnis eines Leistungserstellungsprozesses in der Verwaltung ist und die jeweilige leistungserstellende Einheit verlässt, unter dem Produktbegriff subsumiert werden⁸⁶. Als „Auftraggeber“ der abgegebenen Leistung kommen in Frage:

- a) politische Beschlüsse
- b) gesetzliche Grundlagen
- c) interne Aufträge

Das Budget als steuerungsrelevante Größe ergibt sich somit aus dem mathematischen Produkt von nachgefragter Produktmenge und Produkteinzelkosten.

Zusammenfassend wird die Wirkung von Produktdefinitionen häufig mit der Schaffung von (mehr) Transparenz umschrieben. Dies ergibt sich durch die Maßnahmen, die im Rahmen des Aufbaus eines internen Rechnungswesens erforderlich sind:

Hierfür ist ein Leistungsflussplan zu erstellen, der die leistungsmäßigen Verflechtungen der Organisations- und Leistungseinheiten abbildet. Dieser Plan gibt Aufschluss darüber, „wer was für wen“ tut und wer umgekehrt der Auftraggeber einer abgegebenen Leistung ist und wie viel diese kostet. Der Leistungsflussplan stellt somit das Bindeglied zwischen Aufbau- und Ablauforganisation dar. Umgesetzt wird er mit durch die Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung (siehe vorhergehenden Abschnitt), deren Aufgabe darin besteht, die entstehenden Kosten sachgerecht zuzuordnen. Grundsätzlich

⁸⁵ „Leistungserstellende Einheit“, „Abteilung“, und „Projekt“ werden in dieser Arbeit in Anlehnung an den in §6 a HGrG (vgl.: Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, in der Fassung einschließlich der Änderung durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz), in: Bundesgesetzblatt I vom 22.12.1997, S. 3251ff.) verwendeten Begriff der „Organisationseinheit“ als Synonyma definiert, da sie alle organisatorische Elemente beschreiben, die eine finanzwirtschaftliche Steuerung erfahren.

⁸⁶ Vgl. Reichard, Christoph/ Wegener, A.: Der deutsche Weg des Produktkataloges - eine Sackgasse?, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Produkte im Mittelpunkt - Städte auf dem Weg zur besseren Leistung, Köln, 1996, S. 41.

wird der Umfang des Rechnungswesens von den Rechnungszielen determiniert. Dabei ist es zweckmäßig, den Aufbau einer Vollkostenrechnung anzustreben, um sämtliche Kosten abzubilden und als Entscheidungskriterium den Budgetierungsprozess einmünden zu lassen⁸⁷.

3.5.3 Leistungszielvereinbarungen

Kontraktmanagement ist ein neues Führungs- bzw. Steuerungssystem für die öffentliche Verwaltung. Im Gegensatz zur traditionellen Verwaltungssteuerung im Weberschen Sinn, basierend auf kameralistischen Haushaltsbudgets, die im Rahmen des parlamentarischen Willensbildungsprozesses aufgestellt werden und den Handlungsspielraum der Verwaltung konditionieren, verschiebt Kontraktmanagement den Fokus auf die Leistungskomponente des Verwaltungshandelns. Dies wird als outputorientierte Budgetierung verstanden.

Wesentliches Element dieser outputorientierten Budgetierung ist es, dass dem Beschluss zur Finanzierung einer Leistung eine Verhandlungsphase vorausgeht, in der wesentliche Größen wie Quantität, Qualität, Preis etc. festgelegt werden. Werden diese Kenngrößen für verbindlich erklärt, liegt der eigentliche Kontrakt - die Leistungszielvereinbarung - vor. Mit anderen Worten ist dann zum einen die (finanzielle) Grundlage für das Wirtschaften der Verwaltung gegeben, zum anderen sind Zielvorgaben definiert worden, die die beiden Parteien der Leistungszielvereinbarung binden sollen und ein effektives Überwachen der Erfüllung in den Einzelpunkten ermöglichen soll.

3.5.4 Mittelzuweisungs- und Budgetierungssystem

Die Definition von Leistungen, ihre Aggregation zu Produkten, Programmen und Budgets schafft die Datenbasis für das Mittelzuweisungssystem, anhand dessen die Finanz-

⁸⁷ Typischerweise wird hierfür die Kostenrechnung als dreistufiges Verfahren (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) eingerichtet: In der Kostenartenrechnung werden zunächst die in der Abrechnungsperiode angefallenen Kosten nach Arten (Kostenartenrechnung) gruppiert. Im zweiten Schritt werden diese Kosten den Orten ihrer Entstehung (Kostenstellenrechnung) zugerechnet

allokation zu erfolgen hat. Abhängig davon, ob es sich um Budgetierungsvorgänge innerhalb der Organisation - intraorganisatorisch - oder außerhalb - extraorganisatorisch - handelt, sind daher diese zwei Fälle zu unterscheiden. In bezug auf den durch das Kontraktmanagement neu geschaffenen Steuerungsaspekt ist daher die Ausgestaltung der extraorganisatorischen Budgetierung von zentralem Interesse.

3.6 Die neue Verteilung der Zuständigkeiten

Mit der Einführung von Kontraktmanagement soll eine neue Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb des parlamentarisch-administrativen Systems erfolgen. Auch wenn vielfach zu beobachten ist, dass der Einführungsprozess in vielen Fällen seinen Antrieb aus der Verwaltung erhält, ist dennoch das Parlament als Legitimationsorgan einzubeziehen.

In diesem Abschnitt soll dargelegt werden, wie diese Neuverteilung erfolgen soll und welche qualitativen Änderungen in Bezug auf den Steuerungsaspekt erwartet werden. Neben der Darstellung der grundsätzlichen Überlegungen soll dabei auf das Dreiebenenkonzept eingegangen werden, welches als ein brauchbares Organisationsmodell für Kontraktmanagement herangezogen wird und in seiner Erweiterung auf das gesamte politisch-administrative System seine Anwendung finden soll.

Zum Abschluss des Kapitels wird die konkrete Differenzierung des Dreiebenenkonzepts im Kontext des parlamentarisch-administrativen Systems vorgenommen. Neben der Frage des Managementhorizonts sollen gleichzeitig die auf den verschiedenen Steuerungsebenen zum Einsatz kommenden neuen Instrumente der jeweiligen Organisationsebene zugeordnet werden.

bzw. angelastet, um dann im dritten Schritt den Leistungen zugeordnet zu werden (Kostenträgerrechnung).

3.6.1 Grundsätzliches

Kritisiert wird an dem bestehenden System der Verwaltungssteuerung unter anderem die Überschreitung zugewiesener Kompetenzspielräume bzw. die gegenseitige Beeinflussung von Politik und Verwaltung. Die Möglichkeiten, dass die Verwaltung die Politik in ihrem Sinne beeinflussen kann oder sich die Verwaltung in der Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben „politisch“ verhält, sollen mit Kontraktmanagement wirksam eingeschränkt werden. Das Budgetrecht des Parlaments, wonach es dem Primat der Politik zusteht, sowohl über die Aufgaben als auch über die Art und Weise ihrer Erfüllung zu entscheiden - konditional zu programmieren - erfährt durch Kontraktmanagement eine grundlegende Neudefinition⁸⁸.

Gleichzeitig sollen durch die Separierung der Einflussphären im politisch-administrativen System Schnittstellen geschaffen werden, an denen die Leistungsbeziehungen transparent gemacht werden können. Durch die Vorgabe von Leistungszielen soll die Handlungsautonomie der Verwaltung vergrößert werden. Durch den höheren Autonomiegrad soll diese in die Lage versetzt werden, flexibler und wirtschaftlicher zu agieren.

Die Gewährung größerer Autonomie wirft jedoch gleichzeitig die Frage nach wirksamer Kontrolle zum Schutz vor Missbrauch auf. Die bisherige Praxis der Konditionierung der Verwaltung über Ausgabetitel im Rahmen des Haushaltsplans wird als nicht mehr zeitgemäße Einschränkung von Entscheidungsspielräumen empfunden, die einer Hebung der Effizienzpotentiale im Wege stehen.

Grundsätzlich wird im Kontraktmanagement davon ausgegangen, dass Aufgaben- und Ressourcenverantwortung jeweils auf derselben Stufe zu zusammenzuführen sind und

⁸⁸ Die Frage der Vereinbarkeit des mit Kontraktmanagement verfolgten Steuerungsansatzes der Rechtssetzung in finaler Form mit der Verfassung ist nach wie vor nicht abschließend geklärt. Meyer kommt in seiner Untersuchung zu dem Schluss, „dass die neue Organisation [...] mit den Grundideen des Staatsrechts kollidiert“ und dass „das Streben nach zusätzlicher Flexibilität der Verwaltungseinheiten beinahe zwingend einen Verlust politischer Rechte des Parlaments [...] mit sich bringt“ (Meyer, Christoph: New Public Management als neues Verwaltungsmodell: staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel, 1998, S. 281).

jeweils von der übergeordneten Stelle delegiert und im Ergebnis kontrolliert werden.⁸⁹ Die Kongruenz von Fach- und Ressourcenverantwortung soll zu mehr Identifikation mit den übertragenen Aufgaben führen, die Motivation der Mitarbeiter stärken und damit die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit signifikant erhöhen⁹⁰.

Aus diesem Grund verzichtet in einem solchen Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell (Principal-Agent-Arrangement) der Auftraggeber auf die Einflussnahme bezüglich Einzelheiten der Leistungserstellung. Umgekehrt findet eine vollständige Übertragung der Ergebnisverantwortung auf den Auftragnehmer statt. In der Konsequenz werden strategischer und operativer Managementhorizont stärker voneinander getrennt: die Kompetenz für strategische Entscheidungen wandert dabei in der Organisationshierarchie „nach oben“; für das operative Management gilt das Gleiche umgekehrt.

Durch diese Entflechtung der Zuständigkeiten soll auch die Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen ermöglicht werden, was an anderer Stelle noch vertiefend behandelt wird.

Das zugrundeliegende gedankliche Abstraktum dieser Organisationsform ist der Konzern; im kommunalen Bereich („Konzern Stadt“) findet diese Bezeichnung häufige Verwendung⁹¹. In der Definition der Betriebswirtschaftslehre ist ein Konzern dadurch charakterisiert, dass dieser mehrere Unternehmen zu einer Einheit bündelt und somit einer einheitlichen Leitung unterstellt. Darüber hinaus ist der Begriff relativ unbe-

⁸⁹ Vgl. Reiner mann, Heinrich: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, Speyer, 1994, S. 31 ff.

⁹⁰ Diese Erkenntnis ist Untersuchungsobjekt der Property-Rights-Theorie. Vgl. hierzu den Abschnitt zur Property-Rights-Theorie (Abschnitt 0) und die kompakte Darstellung von Picot und Wolff (Picot, Arnold/ Wolff, Birgitta: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen - „Lean Management im öffentlichen Sektor?“, in: Naschold, Frieder/ Oppen, Maria (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Band 1, 2. Auflage, Gütersloh, 1994, S. 51 ff.). Eine ausführlichere Systematisierung nehmen Furubotn und Richter in ihrem Standardwerk zur Neuen Institutionenökonomik vor (vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 79ff.).

⁹¹ Vgl. zum Konzernbegriff die Ausführungen von Banner (Banner, Gerhard: Konzern Stadt, in: Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993, S. 57). Dennoch ist aufgrund der anhaltenden Kritik an der Verwendbarkeit dieses Begriffs für die öffentliche Verwaltung festzustellen, dass in letzter Zeit immer seltener von ihm Gebrauch gemacht wird.

stimmt, was in der Literatur bemängelt wird und vermutlich als Ursache für die weite Verbreitung gesehen werden kann.

3.6.2 Das Dreiebenenkonzept

Die Anwendung des neuen Steuerungsgedankens hat unter dem Begriff „Dreiebenenkonzept“ seinen Eingang in die NPM-Literatur gefunden. Es ist das zentrale Gedankenmodell, anhand dessen die Trennung von strategischer und operativer Entscheidungsebene vollzogen werden soll⁹². Mit diesem Ansatz verknüpft ist das aus der Neuen Institutionenökonomik bekannte Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell⁹³. Als Auftraggeber fungiert daher immer die in der Hierarchie jeweils übergeordnete Ebene. Es ist nicht vorgesehen, dass eine Ebene übersprungen werden kann. Insofern orientiert sich das Dreiebenenkonzept streng an einer feststehenden Organisationshierarchie.

Mit den drei Ebenen Parlament – Regierung – Verwaltung wird neben der Auftraggeber-Auftragnehmer-Kompetenz der Managementhorizont (normativ, strategisch, operativ) jeder Hierarchieebene zugewiesen.

3.6.3 Parlamentarische Ebene

Durch das Parlament erfährt die Verwaltung auch zukünftig ihre Legitimation zur Budgetbewirtschaftung von. Es legt daher auch zukünftig per Gesetz den Handlungsrahmen fest, wenngleich die Vorgaben ergebnisorientiert - also an den mit Preisen versehenen Leistungen - erfolgen.

Im Vergleich zur bisherigen Praxis der Verabschiedung eines nach kameralen Gesichtspunkten und damit in einer Vielzahl von Ausgabentiteln und -kapiteln strukturierten Haushaltsplans soll jedoch durch die Einführung von Globalbudgets die Regelungs-

⁹² Im angloamerikanischen Sprachraum wird diese Trennung als „uncoupling“ bezeichnet. Es gibt eine „steering organization“, die die Auftraggeberfunktion wahrnimmt und eine „rowing organization“, die die Auftragnehmerfunktion auszufüllen hat: „Uncoupling separates policymaking and regulatory roles (steering) from service delivery and compliance roles (rowing), while also separating service delivery functions from compliance functions“ (vgl. Osborne, David/ Plastrik, Peter: *The reinventor's field-book: tools for transforming your government*, San Francisco, 2000, S. 105).

⁹³ Dort in erster Linie als Principal-Agent-Modell bezeichnet.

dichte auf parlamentarischer Ebene abnehmen, indem der Grundsatz der Spezialität fallengelassen wird. Die Bindung an spezifische Ausgabentitel wird substituiert durch eine Bindung an einen global definierten Betrag.

Der damit intendierte Effekt soll in der Konzentration der Politik auf ihre ursprüngliche Aufgabe - der Definition normativ-strategischer Ziele und der Diskussion von Grundsatzfragen - liegen. Über einen Produkt- oder auch Programmkatalog „kauft“ das Parlament Verwaltungsleistungen ein, die für die Realisierung dieser Ziele erforderlich sind. Neben der Beschränkung des Parlaments auf das, was als strategisch wichtig angesehen wird, soll auch eine Entlastung durch den Wegfall der Befassung mit Detailfragen eintreten. Technisch komplexe Fragestellungen sollen einer breit abgestützten Diskussion über die Ziele der staatlichen Tätigkeit weichen; die politisch wenig relevante Probleme werden in Spezialkommissionen ausgelagert, die produktbezogen arbeiten und über das notwendige Fachwissen verfügen, beziehungsweise es sich verschaffen können⁹⁴.

Dadurch, dass der Managementfokus des Parlaments im normativ-strategischen Bereich liegt, wird sich das Controlling und das damit verbundene Berichtswesen auf Kennzahlen und Indikatoren stützen müssen, die die Effektivität - also den Zielerreichungsgrad - der Maßnahmen interpretierbar machen.

3.6.4 Regierungsebene

Die Aufgabe der Regierung wird es zukünftig sein, die Ergebnisse der parlamentarischen Willensbildungsprozesse in Form eines ressortübergreifenden Gesamtentwicklungsplans in ressortspezifische strategische Entwicklungspläne zu transformieren.

Die Regierung tritt der Verwaltung gegenüber als Leistungskäufer⁹⁵ auf, mit der im Rahmen von Verhandlungen das globale Leistungsbudget als abgestimmt und festge-

⁹⁴ Vgl. Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, 1996, S. 105.

⁹⁵ Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Bild vom Leistungskäufer und -verkäufer in sich nicht widerspruchsfrei ist: Die Verwaltung bietet mit Preisen versehene Leistungen der Regie-

schrieben wird. Dabei werden Kompetenzen, die die Art der Ausführung der Aufgaben betreffen, vollständig an die Verwaltung abgetreten - die Regierung zieht sich daher in Fragen der Umsetzung aus dem Verwaltungsbereich zurück.

Übertragen auf die Principal-Agent-Systematik bedeutet dies, dass die Regierung eine Doppelrolle annimmt: Dem Parlament gegenüber fungiert sie als Agent, der den parlamentarischen Auftrag zu erfüllen hat; umgekehrt handelt sie der Verwaltung gegenüber als Principal, der das zur Zielerreichung erforderliche Handlungsprogramm definiert und im Ergebnis überwacht. Man kann daher in diesem Modell von einem dichotomen Funktionsverständnis der Regierung sprechen. In der weiteren Untergliederung des Dreiebenenkonzeptes kann festgestellt werden, dass eine Reihe von Organisationselementen dichotomen Charakters in der Hierarchiekette existieren.

3.6.5 Verwaltungsebene

Die Verwaltung tritt der Regierung gegenüber als Leistungsverkäufer auf. Über einen Programmhaushalt werden Leistungen „verkauft“, anhand derer die gesetzten Ziele erreicht werden sollen.

Auf der Verwaltungsebene findet vornehmlich die Transformation der strategischen Entwicklungsziele in konkrete operative Maßnahmen statt.

Die deutliche Trennung von strategischer und operativer Ebene soll die Möglichkeiten der Einflussnahme der Verwaltung auf politische Prozesse eliminieren und zu einer Entpolitisierung der Verwaltung führen. Plastisch wird dies in der New-Public-Management-Literatur mit den Begriffen des „was“ - für den strategischen Fokus - und „wie“ - für den operativen Fokus - der Aufgabenerfüllung bezeichnet. Auch hier soll ein Prozess der Konzentration der Kompetenzen auf die ursprünglichen Verantwortungsbereiche und deren Optimierung einsetzen⁹⁶. Die Kernaufgabe liegt daher im Controlling

zur Ausfinanzierung an; Begünstigter - beziehungsweise Leistungsempfänger - ist jedoch in erster Linie der Bürger. Auf diese Problematik wird noch einzugehen sein.

⁹⁶ In der Vorstellung der NPM-Konzeption bedeutet dies für die Verwaltung zunächst eine stärkere Orientierung am Bürger, der - wie im kommunalen Bereich häufig der Fall - gerne als „Kunde“ bezeichnet wird, auch wenn ihm kundentypische Eigenschaften fehlen.

der Leistungserstellungsprozesse, wobei auch Qualitätsgesichtspunkte in das Blickfeld der Steuerung rücken. Im Zuge der eingeräumten Autonomie muss die Verwaltung größere Freiheiten bei Entscheidungen, die die Organisationsstruktur und den Personal- und Sachmitteleinsatz betreffen, erhalten.

Der Forderung, dass die Verwaltung einmal besetztes Terrain der Politik räumen wird, darf jedoch genauso mit Skepsis begegnet werden wie der Vorstellung vom uneigennütigen Staatsdiener im Weberschen Sinne: So hat Niskanen, einer der Begründer der ökonomischen Theorie der Bürokratie, bereits 1971 festgestellt: „I come to recognize that there is nothing inherent in the nature of bureaus and our political institutions that lead public officials to know, seek out, or act in the public interest.“⁹⁷

Die folgende Grafik fasst die Ausführungen zum Dreiebenenkonzept noch einmal zusammen.

⁹⁷ Vgl. Niskanen, William: *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971, zitiert bei: Arnold, Volker: *Theorie der Kollektivgüter*, München, 1992, S. 126.

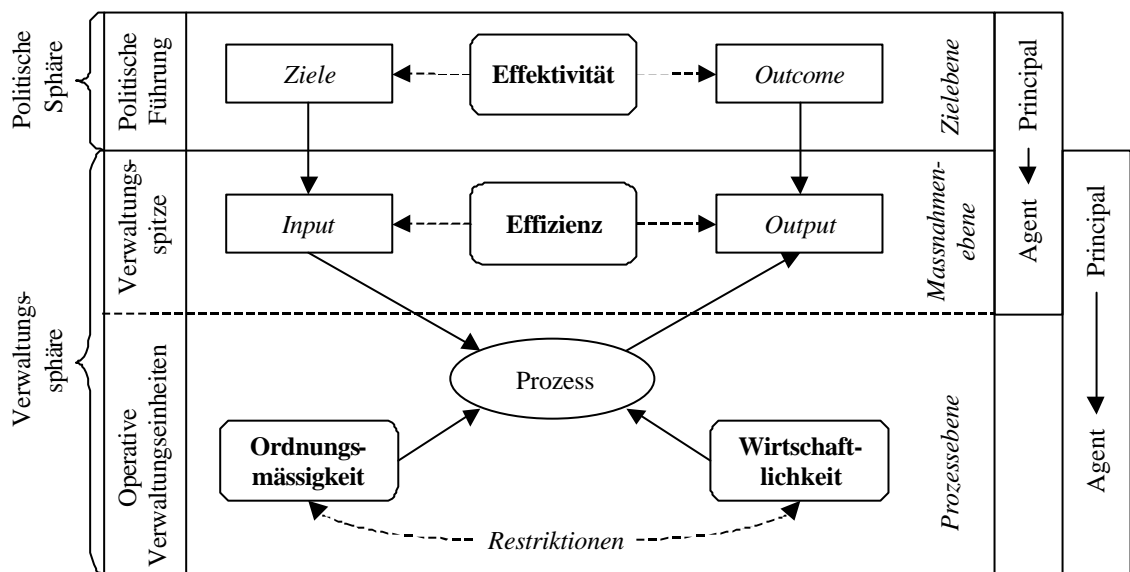


Abbildung 3-6: Das Dreiebenenkonzept⁹⁸

⁹⁸ Quelle: Angepasste eigene Darstellung in Anlehnung an Budäus (Budäus, Dietrich: Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994, S. 59).

3.6.6 Anwendung des Dreiebenenkonzepts auf das parlamentarisch-administrative System

Wie in den oberen Abschnitten dargestellt wurde, legt das Dreiebenenkonzept die grundsätzliche Kompetenzverteilung der Ebenen Politik/ Verwaltungsspitze und Verwaltungsspitze/ Verwaltungseinheit fest.

Für seine Anwendung auf das politisch-administrative System sind jedoch eine Reihe von Detaillierungen notwendig, die noch darzustellen sind. Zur Orientierung führt der Pfad der Erläuterung in der Organisationshierarchie „von oben nach unten“, also vom Parlament als oberster Instanz bis zur kleinsten steuerbaren Verwaltungseinheit, dem Profitcenter.

Die meisten Publikationen zum Kontraktmanagement beziehen sich in ihren Darstellungen auf die beiden Extrema „Parlament“ auf der einen und „Verwaltungseinheit“ auf der anderen Seite. Wie bereits erwähnt wurde, geht es dabei um die Feinstrukturierung einer Principal-Agent-Beziehung, bei der das Parlament als Principal über ein geeignetes Steuerungsinstrumentarium auf die Verwaltungseinheit als Agent Einfluss nimmt; dies aber nicht mehr im traditionellen Sinne der Detailsteuerung, sondern der „Steuerung auf Abstand“ über Ergebnisorientierung. Da aber ein direkter Durchgriff auf jede Einheit weder politisch erwünscht, noch praktisch machbar sein soll, werden die parlamentarischen Vorgaben über ein Geflecht von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen bis in jede Verwaltungseinheit hinein transformiert.

Auf parlamentarischer Ebene werden die Ergebnisse normativ-strategischer Diskussionsprozesse in der Form eines Gesamtentwicklungsplanes zusammengefasst, der die langfristige Entwicklung ressortübergreifend darstellen soll. Dieser soll Aufschluss über die politischen Ziele geben. Parallel dazu wird wie bisher der von der Regierung vorgelegte und für die kurzfristige Finanzsteuerung erforderliche Gesamthaushalt verabschiedet, der jedoch nicht mehr die traditionell-kameralen Ausgabenbudgets zur Grundlage hat, sondern sich an Kosten und Erlösen orientiert.

Aufgabe der Regierung wird es sein, den globalen Entwicklungsplan in Ressortentwicklungspläne zu übertragen. Auch hier geht es in erster Linie um strategische Fragen der Entwicklung, die durch die Verwaltung umgesetzt werden sollen. Ferner wird zwischen kurz- und mittel- bis langfristiger Steuerungsperspektive unterschieden, wobei für die Kurzfriststeuerung ein Ressorthaushalt oder auch Einzelplan⁹⁹ Verwendung findet, während die lange Frist durch die Ressortentwicklungsplanung abgebildet wird.

Auf der Ebene der Ministerien werden die durch Ressortentwicklungsplan und Ressorthaushalt vorgegebenen Rahmenbedingungen in Globalbudgets für die nachgeordneten Dienststellen umgesetzt. Auch hier gilt, dass eine mittelfristige Entwicklungsplanung abgestimmt werden muss, die im Einklang mit den Vorgaben der Regierung zu stehen hat und das Ministerium der Finanzen einbezieht. Am Übergang von Ministerium zu Dienststelle wechselt der Managementhorizont, der nun in erster Linie operativ und prozessorientiert sein soll. Dazu schließt es eine Leistungszielvereinbarung – einen Kontrakt – mit der Dienststelle, der Leistung und Gegenleistung für einen definierten Zeitraum festschreiben soll.

Innerhalb der Dienststelle obliegt es der Leitung, die interne Organisationsstruktur zu differenzieren. Da die Steuerung auch hier ergebnisorientiert erfolgt, liegt es zukünftig in der Verantwortung der Verwaltung, sich eine Organisationsform zu geben, die zur bestmöglichen - effizienten - Erfüllung dieser Aufgaben beiträgt.

Bei größeren Dienststellen wird anzunehmen sein, dass die Abwicklung der Leistungsaufträge über eine Profit-Center-Struktur abgebildet wird¹⁰⁰. Die einzelnen Profit Center bekommen das global zugewiesene Budget nach einem internen Budgetierungsverfahren

⁹⁹ Der hier erwähnte „Einzelplan“ lehnt sich inhaltlich an den gleichlautenden aus der Verwaltungskameralistik stammenden Begriff insoweit an, als dass er eine Ressortstruktur vorgibt, nach der der Gesamthaushalt unterteilt wird.

¹⁰⁰ Der Begriff des „Profit Centers“ ist in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung nicht unumstritten. Da normalerweise bei der Mehrzahl der als „öffentlich“ zu bezeichnenden Aktivitäten das Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht unterstellt wird, ist damit die definitorische Grundlage für die Benutzung des Profit-Center-Begriffs strittig. Mit der Bildung von sogenannten Cost-Centern tritt die Berücksichtigung der Erlössituation zur Ergebnissteuerung in den Hintergrund; dies ist häufig dann der Fall, wenn die Beeinflussbarkeit der Ertragsseite gering oder unmöglich ist. Das Steuerungsobjekt ist die spezifische Kostensituation. Cost-Center-Controlling impliziert daher die Anwendung einer rigorosen Kostensenkungspolitik.

ren zugeteilt. Grundlage hierfür sind die Budgetpläne und -anmeldungen jedes Profit Centers zusammen mit dessen Strukturplänen. Auch hier bilden die gemeinsam getroffenen Zielvereinbarungen über Leistungen und deren Finanzierungsäquivalente die Grundlage für den Vollzug.

Die Steuerung des Profit Centers erfolgt in finanzwirtschaftlicher Hinsicht basierend auf einem Erlös-/ Kostenbudget und somit über den in einer Periode erzielten betriebswirtschaftlichen Erfolg („Gewinn“), den der Profit-Center-Verantwortliche zu verantworten hat. In der Sichtweise der Betriebswirtschaftslehre wird der Erfolg durch den Absatz von Produkten und Dienstleistungen am Markt bestimmt. Es gibt jedoch auch Konstellationen, in denen dies nicht der Fall ist, nämlich dann, wenn die Leistungsabgabe nicht über den freien Markt erfolgt. Bei verwaltungsinternen Produkten kann eine Bewertung der Leistungen über einen Preismechanismus genauso wenig erfolgen wie bei Gütern, die typischerweise „öffentlich“ sind. In diesem Fall wird mit der Einführung von Verrechnungspreisen die Bewertung der Absatzleistung in Form eines frei definierbaren Datums vorgenommen¹⁰¹.

Als kleinste organisatorische Einheit in dieser Managementhierarchie ist die Kostenstelle vorgesehen. Sie ist der Ort der Kostenentstehung und damit unmittelbarer Ansatzpunkt zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Hierzu ist erforderlich, dass zum einen eine Identität zwischen Kostenstelle und Verantwortungsbereich existiert und zum anderen eine eindeutige Beziehung zwischen allen entstandenen Kosten und erzeugten Leistungen besteht. Der Steuerungsansatzpunkt liegt demnach im rein operativen Bereich.

¹⁰¹ Die Gestaltungsspielräume und die Eignung der internen Verrechnungspreise („internal transfer prices“) zur Bilanzkosmetik („window dressing“) sollen an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt werden. Ausführliche Darstellungen hierzu finden sich bei Scherz und Reichertz (Scherz, Erhard: Verrechnungspreise für unternehmensinterne Dienstleistungen, Wiesbaden, 1998, Reichertz, Ruth: Verrechnungspreise zur Koordination und Steuerung von Entscheidungen: eine organisations- und agencytheoretische Betrachtung, Hamburg, 1999). Eine frühe Auseinandersetzung mit der Problematik der Verrechnungspreise hat Eccles vorgenommen (Eccles, Robert: The transfer pricing problem: a theory for practice, Massachusetts, 1985). Zum „window dressing“ durch freie Verrechnungspreisgestaltung sei auf die Ausführungen Schnorbergers verwiesen (Schnorberger, Stephan: Das Problem unangemessener Verrechnungspreise im internationalen Konzern: eine synoptische Analyse des handelsrechtlichen Einzel- und Konzernabschlusses, des Gesellschaftsrechts und der steuerlichen Gewinnermittlung, Mainz, 1998).

In der nachfolgenden Abbildung werden die Ausführungen noch einmal zusammengefasst:

Steuerungsebene	Planungshorizont		Managementausrichtung
	Kurzfristig	Mittel- bis langfristig	
Parlament	Gesamthaushalt	Gesamtentwicklungsplan	Normativstrategisch
Regierung	Ressorthaushalt	Ressortentwicklungsplan	Strategisch
Ressort	Globalbudget	Entwicklungsplan	Operativ
Dienststelle	Budgetplan	Strukturplan	Operativ
Profit Center	Einzelbudget	Leistungsvereinbarung	Operativ
Kostenstelle	-	-	-

Abbildung 3-7: Die Steuerungsebenen des parlamentarisch-administrativen Systems¹⁰²

¹⁰² Quelle: Eigene Darstellung.

3.6.7 Der Budgetzyklus im Kontraktmanagement

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Aufbauorganisation dargestellt wurde, soll nun der Budgetierungskreislauf im Kontraktmanagement beispielhaft dargestellt werden.

Hinsichtlich der logischen Abfolge der einzelnen Budgetierungsschritte bestehen zwischen kameraler Budgetierung und der Budgetierung im Kontraktmanagement Parallelitäten:

Nach der Planung und Aufstellung des Budgetplans folgt die Beratung und Verabschiedung mit anschließendem Vollzug und Kontrolle. Die Befassung einzelner Gremien unterscheidet sich auch in dem neuen System grundsätzlich nicht vom bisherigen Verfahren.

Beginnend mit der Befassung des Parlaments mit der Programmplanung und der mittelfristigen Finanzplanung wird ein neuer Budgetzyklus eingeleitet. Per Kabinettsbeschluss wird diese strategische Lenkungsvorgabe festgelegt. Im Anschluss daran ergeht ein Aufstellungserlass des Finanzministers an das zuständige Ressortministerium, welches wiederum für die Feinspezifikation der Programmplanungen Sorge zu tragen hat. Die Dienststellen/ Verwaltungen haben nun ihrerseits ihre Leistungs- und Budgetplanungen zu erstellen, die als Voranschläge an das Ressortministerium weitergeleitet werden. Dieses nimmt die erste Überprüfung der Voranschläge vor. Im Bedarfsfall findet bereits auf dieser Stufe eine Rückkopplung statt, die es den Dienststellen ermöglichen soll, Anpassungen in ihre Planaufstellungen einzuarbeiten. Da es sich hier um ein rein operatives Abstimmen handelt, finden diese Gespräche zweckmäßigerweise auf Referentenebene statt. Zur endgültigen Entscheidungsvorbereitung schließen sich danach die Chefgespräche zwischen Ressort- und Finanzministerium an, im Rahmen derer die Leitlinien des Finanzministers in die Budgetplanungen eingearbeitet werden. Als Ergebnis liegt dann dem Kabinett ein Entwurf zur Verabschiedung vor, der in den parlamentarischen Haushaltsberatungen gegebenenfalls noch zu überarbeiten ist. Sind hier die letzten Änderungswünsche erfolgt, wird das Haushaltsgesetz verabschiedet und es

ergeht ein Ausführungserlass der Regierung an die Dienststellen, der diesen den verbindlichen Budgetrahmen für die Bewirtschaftungsperiode mitteilt. Im Nachgang zu dieser Mitteilung werden die Mittel veranschlagt und zur Bewirtschaftung freigegeben. Der Budgetzyklus wird abgeschlossen mit der Rechnungslegung der Verwaltung und der anschließenden Entlastung durch das Parlament.

Die folgende Abbildung stellt den Budgetzyklus im Kontraktmanagement bis zur Freigabe des Programmbudgets dar:

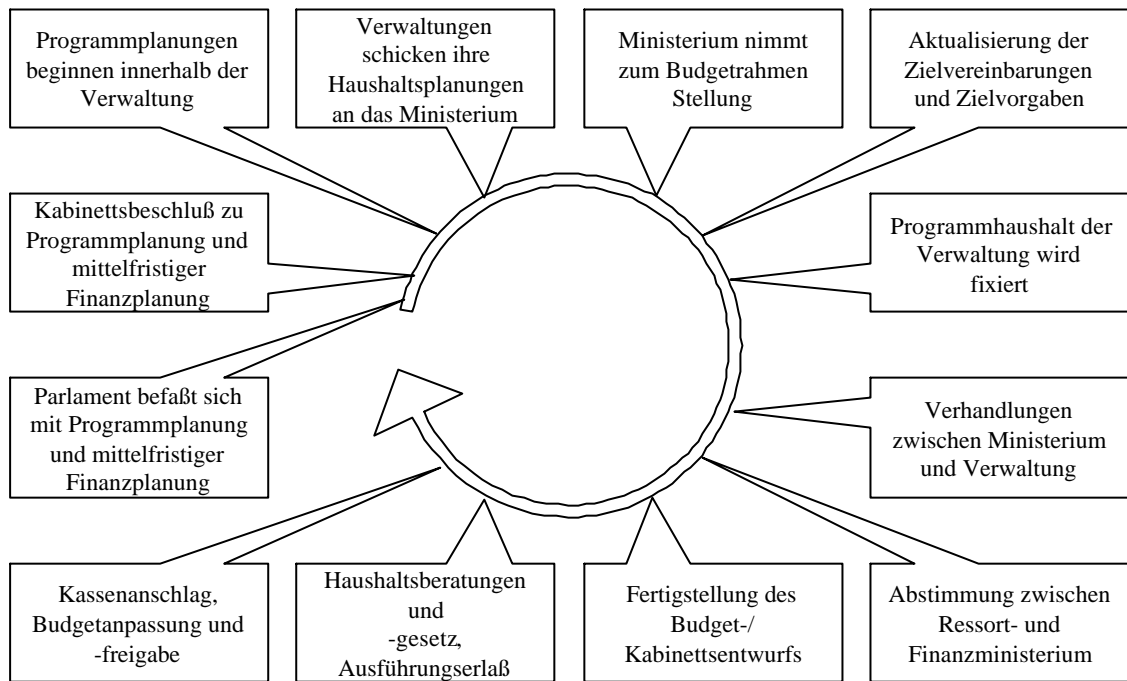


Abbildung 3-8: Der Budgetzyklus im Kontraktmanagement¹⁰³

¹⁰³ Quelle: Eigene Darstellung.

4 Kontraktmanagement im Lichte der Theorie der Neuen Institutionenökonomik: Effizienzsteigerungen durch die Optimierung des institutionellen Arrangements

Im Mittelpunkt der Neuen Institutionenökonomik steht die Analyse von formalen und informellen Regelungen einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung, die der Rationalisierung von Leistungsaustauschprozessen dienen sollen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Analyse von Informations- und Kommunikationsprozessen.

Im Gegensatz zur neoklassischen Theorie wird der Frage nachgegangen, weshalb neben dem Markt als natürlicher Ort für Tauschhandlungen Unternehmensgrenzen aufgelöst werden und Organisationsformen existieren, in denen ebenfalls Austauschprozesse abgewickelt werden¹⁰⁴. Picot betont, dass mit der Neuen Institutionenökonomik bis heute noch keine einheitliche Theorie vorliegt¹⁰⁵. Drei Hauptstränge – Principal-Agent-Theorie, Property-Rights-Theorie und Transaktionskostentheorie – bilden ein Konvolut

¹⁰⁴ „...regelmäßig lassen sich viele andere Abweichungen vom anonymen Atomismus des Preissystems feststellen. Ja, jedes nur irgend komplexe Unternehmen ist ein Beispiel für Kollektivhandeln, denn die interne Allokation seiner Ressourcen erfolgt durch autoritative und hierarchische Steuerungen“ (vgl. Arrow, Kenneth Joseph: *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation*, in: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Joint Economic Committee, U.S. Congress, 1969, S. 62, zit. bei Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen, 1996, S. 72).

¹⁰⁵ „Die Neue Institutionenökonomik stellt heute kein einheitliches Theoriegebäude dar. Vielmehr besteht sie aus mehreren methodologisch verwandten Ansätzen, die sich gegenseitig überlappen, ergänzen und teilweise aufeinander beziehen, teilweise aber auch unterscheiden. Alle institutionenökonomischen Ansätze sind durch weitgehend übereinstimmende Annahmen zum menschlichen Verhalten gekennzeichnet: Individuelle Nutzenmaximierung und begrenzte Rationalität beschreiben und leiten das Handeln der Akteure. Zudem stützen sich alle neoinstitutionalistischen Ansätze auf das Forschungskonzept des methodologischen Individualismus“ (vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: *Organisation - Eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart, 1997, S. 54).

dessen, was allgemein unter dem Begriff der Neuen Institutionenökonomik verstanden wird.

Das Organisationsparadigma des Kontraktmanagement besagt, dass Effizienzsteigerungen durch die Kontrahierung - also den vertragsmäßigen Bezug - von Verwaltungsleistungen zu erzielen sind. Dem Kontraktmanagementansatz folgend ist es dabei zunächst unerheblich, ob diese Leistungen über einen frei zugänglichen Markt bezogen werden können oder noch in der Organisation verbleiben. Durch die durchgängige Orientierung an „Verwaltungsprodukten“ und dem damit unmittelbar folgenden Leistungsbezug sollen Formen von Wettbewerb in die bislang als ineffizient und bürokratisch geltenden Strukturen induziert werden.

Die Diskussion der Frage, ob Eigenerstellung oder Fremdbezug von Waren oder Dienstleistungen erfolgen soll, wird in der betriebswirtschaftlich geprägten Literatur unter dem Stichwort des „make or buy“ zusammengefasst. In der Sprache der Neuen Institutionenökonomik handelt es sich dabei um ein Optimierungskalkül, mit welchem die optimale Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten angestrebt wird. Dabei wird zwischen den beiden Grundmodellen „Markt“ und „Hierarchie“ unterschieden. „Koordination“ bedeutet dabei, die optimale Abstimmung der Beteiligten herbeizuführen, um eine optimale Faktorallokation zu erreichen¹⁰⁶. Genauer gesagt sind jene Beteiligten die ökonomisch tätigen Personen oder Organisationen mit wirtschaftliche Zielen, deren Handlungen als wirtschaftliche Tausch- oder Wertschöpfungsprozesse definiert sind. Die Abstimmung dieser Akteure untereinander betrifft daher das gesamte wirtschaftliche Handlungsspektrum, also Entscheidungsprozesse, Aktivitäten der Entscheidungsvorbereitung und der Planung sowie die Umsetzung der Pläne und Beschlüsse durch die Ausführung konkreter Maßnahmen. Die Voraussetzung für sinnvolles Zusammenarbeiten der Wirtschaftssubjekte ist die Koordination.

¹⁰⁶ Koordination ist die gegenseitige „Abstimmung von zueinander abhängigen Handlungen zielgerichteter Akteure“ (vgl. Humberger, Andreas: Der elektronische Markt als Koordinationssystem, St. Gallen, Diss., 1994, S. 136).

Durch die Institutionalisierung von Formen der Koordination gelangt man zum Koordinationsmechanismus, der folgendermaßen definiert werden soll: Der Koordinationsmechanismus stellt eine allgemein vertraute etablierte Sammlung von Regeln und Strukturen zur Lösung einer Menge gleichartiger und wiederkehrender Koordinationsprobleme dar.

Die Unternehmenspraxis hat gezeigt, dass neben den beiden „reinen“ Koordinationsmechanismen auch noch sogenannte Koordinationshybride existieren, die eine Mischung aus den Koordinationsformen Markt und Hierarchie darstellen. Ziel des Einsatzes von Koordinationshybriden ist die Ausschöpfung der Vorteile, die sich aus einer Kombination der Elemente von hierarchischer und marktlicher Koordination ergeben.

Ziel dieses Abschnitts soll es nun sein, Kriterien für das Entscheidungskalkül von Eigenleistung oder Fremdbezug zu definieren. Im später folgenden Analyseteil werden diese Kriterien dazu dienen, die Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement vor dem Hintergrund der spezifischen Situation der öffentlichen Verwaltung zu überprüfen.

In einem ersten Schritt wird daher herausgearbeitet, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, wenn Effizienzsteigerungen über eine rein marktliche Koordinationsform erzielt werden müssen. Analog hierzu schließt sich die Ermittlung der Kriterien für die nichtmarktliche Koordinationsform an. Der Vollständigkeit halber soll zum Abschluss dieses Kapitels noch kurz auf die Art und Rolle der oben erwähnten Organisationshybride eingegangen werden.

4.1 Institutionenökonomik und die effiziente Koordinationsform

Im Mittelpunkt der modernen Institutionenökonomik¹⁰⁷ steht die Lösung des Problems der Koordination ökonomischer Transaktionen zwischen Einzelpersonen durch Verein-

¹⁰⁷ Institutionen sind nach Ostrom definiert „als die Mengen von Funktionsregeln, die man braucht, um festzulegen, wer für Entscheidungen in einem bestimmten Bereich in Frage kommt, welche Handlungen statthaft oder eingeschränkt sind, welche Aggregationsregeln verwendet werden, welche Verfahren eingehalten werden müssen, welche Information geliefert oder nicht geliefert werden muss, und welche Entgelte den einzelnen entsprechend ihren Handlungen zugebilligt werden. Alle Regeln ent-

barungen. Die Modellvorstellung sieht in diesem Zusammenhang das Institut des relationalen Vertrages vor, welches die Kooperation zwischen Individuen „in einer Welt mit unvorhersehbaren Ereignissen“¹⁰⁸ erklären helfen soll.

Darüber hinaus ist von großem Interesse, wie diese relationalen Verträge administriert und organisiert - gegebenenfalls auch beherrscht - werden können. In ihrer Fallstudie weisen Parker und Kavanagh nach, dass die Vorteile dieser Form der Vertragsgestaltung durch sich nach Vertragsschluss ändernde Rahmenbedingungen aufgehoben werden können und die Kosten den angestrebten Gewinn übersteigen¹⁰⁹.

Eine Institution ist ein System, welches durch Regeln oder Normen charakterisiert ist. Neben diesen Vorschriften ist es wesentlich, Durchsetzungsmechanismen zu definieren, die die Anwendung dieser Normen sicherstellen.

In der Neuen Institutionenökonomik existiert ein Spektrum institutioneller Arrangements, in denen die oben geschilderten Vertragsbeziehungen ihre Wirkung entfalten können. Das ökonomische Problem besteht darin, festzustellen, unter welchen Bedingungen welches institutionelle Arrangement rational und/ oder ökonomisch vorzuziehen ist.

Bei der Betrachtung von Organisationsproblemen von Institutionen wird grundsätzlich zwischen den zwei Extremformen „Markt“ und „Hierarchie“ unterschieden. Diese beiden Merkmalsausprägungen sind jedoch nicht als rein diskretionär zu betrachten; vielmehr besteht ein Kontinuum zwischen ihnen, in dem Mischformen von „Markt“ und „Hierarchie“ in unterschiedlicher Gewichtung annehmen können. In der „Mitte“ zwi-

halten Vorschriften, die eine Handlung oder ein Ergebnis verbieten, gestatten oder verlangen. Funktionsregeln sind diejenigen Regeln, die tatsächlich angewendet, kontrolliert und durchgesetzt werden, wenn Einzelpersonen Entscheidungen über ihre zukünftigen Handlungen treffen“ (vgl. Ostrom, Elinor: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, S. 51).

¹⁰⁸ Vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen, 1996, S. 287.

¹⁰⁹ „Relational contracting can reduce the transaction costs arising out of bounded rationality and the threat of opportunistic behaviour by facilitating what amounts to frequent and informal recontracting, in a spirit of partnership. But relational contracting is a long-term process that may not be compatible with the local election timetable“ (vgl. Parker, David/ Kavanagh, Ian: *Managing the contract: A transaction cost analysis of externalisation*, *Local Government Studies*, Vol. 26, Nr. 4, 2000, S. 22).

schen den beiden Extrempositionen befindet sich die Organisationsform der Kooperation, die als hybride Koordinationsform bezeichnet wird (siehe oben). Weitere Beispiele für Koordinationshybride sind Langzeitverträge, Joint Ventures und Franchising, aber auch zum Beispiel Genossenschaften oder strategische Allianzen¹¹⁰.

Das ökonomische Problem für Neoinstitutionalisten besteht nun darin, festzustellen, unter welchen Bedingungen welches institutionelle Arrangement rational oder ökonomisch vorzuziehen ist. Als Beispiele allgemein bekannter Arrangements seien in Anlehnung an Furubotn und Richter genannt¹¹¹:

- Überwachungsstruktur
- Durchsetzungsstruktur
- Ordnung
- Verfassung

Die grundlegenden Überlegungen zur Neuen Institutionenökonomik gehen zurück auf einen Aufsatz („The Nature of the Firm“) des späteren Nobelpreisträgers Ronald H. Coase aus dem Jahre 1937¹¹². Coase widmet sich in diesem Aufsatz der grundsätzlichen Frage, weshalb Unternehmen existieren und welche Charakteristika sie von privaten Individuen am Markt unterscheiden¹¹³. Hierdurch nimmt er eine Erweiterung des neoklassischen Gleichgewichtsmodells vor, im Rahmen dessen Unternehmen durch eine zu maximierende Gewinnfunktion unter der Restriktion ihrer Produktionsfunktion beschrieben werden.

Das entscheidende Charakteristikum eines Unternehmens, so Coase, sei das Vorherrschende hierarchischer Verhältnisse und Koordination der individuellen Handlungen über Weisungen und nicht wie im Preissystem über Anpassungsreaktionen der Individuen an Änderungen der relativen Preise. Da aber der Nutzung des Preismechanismus Kosten

¹¹⁰ Vgl. Wagner, Helmut/ Jäger, Wilhelm: Stabilität und Effizienz hybrider Organisationsformen, Münster, 1995.

¹¹¹ Vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 287.

¹¹² Vgl. Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm, in: *Economica*, 4, S. 386-405.

¹¹³ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der englische Begriff „firm“ in diesem Zusammenhang richtigerweise mit „Unternehmen“ anstelle von „Firma“ übersetzt werden muss, um eine Verwechslung mit dem juristischen Firmenbegriff im Sinne von §17 HGB zu vermeiden.

innewohnen - wie zum Beispiel Suchkosten, die anfallen, wenn man sich über die relativen Preise informiert oder das Aushandeln spezifischer Verträge - versuchen Unternehmen diese Kosten durch „Organisationsbenutzung“ anstelle von „Marktbenutzung“ zu minimieren¹¹⁴.

Nach Coase's Meinung können Unternehmen dadurch charakterisiert werden, dass es keinen Preismechanismus als Koordinationsinstrument gibt. Diese Aussage wird im Rahmen der vorliegenden Analyse noch näher untersucht.

Der Schluss, dass die Organisation über Unternehmen uneingeschränkt Vorteile gegenüber der Organisation über Märkte böte, ist aber falsch: Mit zunehmender Unternehmensgröße hat es der Unternehmer im Regelfall mit abnehmenden Skalenerträgen in der Erfüllung seiner Funktion zu tun. Dies bedeutet, dass die Grenzkosten mit zunehmendem Transaktionsvolumen ansteigen. Es ist daher naheliegend zu vermuten, dass mit steigender Unternehmensgröße eine - wirtschaftlich - optimale Faktorallokation durch die Managementleistung des Unternehmers immer unwahrscheinlicher wird. Die nachfolgende Grafik soll in einer Annäherung diesen Sachverhalt verdeutlichen:

¹¹⁴ Coase ist der Auffassung, dass dies die Existenzbedingung für Unternehmen sei: Unternehmen existieren aus dem Grund, dass sie die Koordinationskosten ihrer ökonomischen Aktivitäten einsparen wollen.

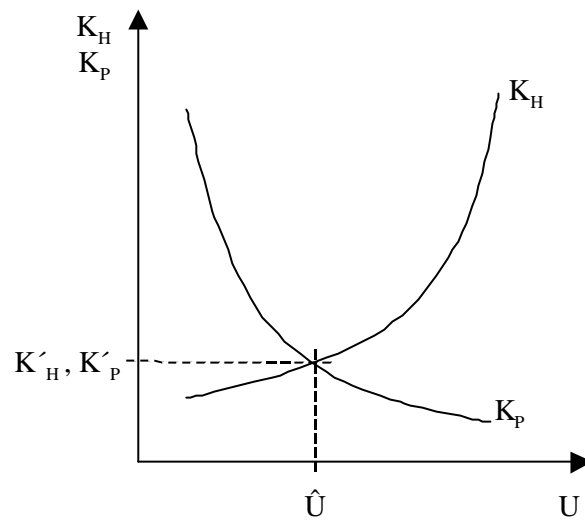


Abbildung 4-1: Nutzungskostenverläufe der Koordinationsmechanismen Hierarchie und Preis¹¹⁵

¹¹⁵ Quelle: Eigene Darstellung.

In der Abbildung bezeichnen K_H die Kosten der Hierarchiebenutzung und K_P die Kosten der Nutzung des Preismechanismus eines Wettbewerbsmarktes. U steht für die Unternehmensgröße. Es ist plausibel anzunehmen, dass in kleineren Unternehmen die Wahl der Koordinationsfunktion „Hierarchie“ mit geringeren Kosten verbunden sein muss als die Auskontrahierung und Abstimmung von Leistungen über das Preissystem.

Umgekehrt wird den oben gemachten Annahmen folgend mit steigender Unternehmensgröße mit steigenden Kosten der Hierarchiebenutzung zu rechnen sein, da die Dysfunktionalitäten der Managementleistung zunehmen. Theoretisch ist daher anzunehmen, dass es einen Punkt relativer Unternehmensgröße gibt, in dem der Unternehmer indifferent bei der Auswahl der beiden Koordinationsmechanismen sein müsste (\hat{U}). Dieser Punkt wird durch den Schnittpunkt der beiden Kostenverlaufsfunktionen markiert: die Kosten der Hierarchiebenutzung sind hier genauso groß wie die Kosten der Marktbenutzung ($K'_H = K'_P$). Mit zunehmender (abnehmender) Unternehmensgröße sind die Kosten der Hierarchiebenutzung größer (kleiner) als die Kosten der Nutzung der Koordinationsfunktion des Preissystems.

4.1.1 Marktliche Koordination

Die Koordination über Märkte bedeutet für Unternehmen, dass sie Vorleistungen frei beziehen – „einkaufen“ –, die für die eigene Produktion benötigt werden. Dadurch, dass es mehrere Lieferanten für dasselbe Produkt gibt, die in Wettbewerb zueinander stehen, sinken die Einkaufspreise zum Vorteil des Abnehmers. Die marktliche Koordination hat daneben den Vorteil, dass die Bindung der beiden Partner nur über die Dauer des Vertragsverhältnisses gilt und danach keine Verpflichtung zur Fortsetzung besteht.

Für die öffentliche Hand bedeutet marktliche Koordination ebenfalls, dass Leistungen wie im Fall der Unternehmen über Märkte bezogen werden. Die Verwaltungsreform im Sinne des New Public Management favorisiert darüber hinaus die Herauslösung von Produktionsstufen aus dem hierarchischen Gefüge mit dem Ziel, deren Produkte zukünftig über Märkte beziehen zu können. Aufgrund einer Reihe von Einschränkungen,

denen der öffentliche Sektor unterliegt, handelt es sich jedoch in vielen Fällen nicht um „reine“ marktliche Koordination, sondern um abgewandelte Formen, auf die noch näher einzugehen ist.

4.1.2 Nichtmarktliche Koordination

Im Gegensatz zur marktlichen Koordination ist die nichtmarktliche Koordination der klassische Fall für organisationsinterne Leistungserstellungsprozesse. Anstelle des Preises wird mittels Weisung – dem Direktionsrecht – die Steuerung der Organisationseinheiten vollzogen. Nach ihrer Definition findet nichtmarktliche Koordination innerhalb einer Organisationshierarchie statt. Der Grund für die Existenz dieser Form ist die Tatsache, dass die Benutzung des Marktmechanismus mit Kosten verbunden ist, die eine Eigenproduktion günstiger erscheinen lassen. In der Industrie hat in den letzten Jahren der umgekehrte Schritt – die Desintegration von Organisationseinheiten in (relativ) autonome Zulieferbetriebe – stattgefunden.

4.1.3 Koordinationshybride

Koordinationshybride sind Mischformen aus marktlicher und nichtmarktlicher Koordination. Mit ihnen will man sich die Vorteile der beiden Extremformen (Markt/ Hierarchie) zunutze machen. Beispiele für Koordinationshybride sind Franchising, Kooperationen, strategische Allianzen u. ä.

4.2 Intraorganisatorischer Wettbewerb

Wie in Abschnitt 4.1 oben dargelegt wurde, besteht prinzipiell ein Wahlrecht in Bezug auf die Koordination von Leistungserstellungsprozessen. Ob eine Leistung marktlich oder nichtmarktlich oder gar über ein Koordinationshybrid bezogen wird, sagt jedoch zunächst nichts darüber aus, ob auch gleichzeitig eine Wettbewerbssituation vorhanden ist.

Die Effizienzsteigerungen im Kontraktmanagement sollen aus der Nutzung von intra- und extraorganisatorischem Wettbewerb erfolgen. Unter extraorganisatorischem Wett-

bewerb werden in der vorliegenden Arbeit die Anreize verstanden, die aus einem direkten Vergleich der Produkte mit Konkurrenzunternehmen entstehen. Der Fall des extraorganisatorischen Wettbewerbs ist jedoch aus zwei Gründen von nachgeordnetem Interesse für die Analyse: Erstens sollte nach Möglichkeit vermieden werden, dass staatliche Leistungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbracht werden. Wo dies dennoch der Fall ist, sollte über einen Rückzug des Staates für die Bereitstellung dieses Produktes aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung nachgedacht werden. Zweitens liegt der Impetus von Kontraktmanagement auf der Optimierung der Strukturen des parlamentarisch-administrativen System, welches als eine in sich geschlossene Einheit betrachtet wird.

Aus diesen Gründen soll der Fokus auf den intraorganisatorischen Wettbewerb gerichtet werden: Wo dieser Wettbewerb noch nicht oder nur eingeschränkt vorliegt, sollen Wettbewerbssurrogate eine solche Situation stimulieren. Insbesondere diejenigen Bereiche, die keinen direkten Zugang zu externen Lieferanten haben, indem sie organisationsintern Leistungen erbringen und beziehen, sollen hiervon profitieren.

Üblicherweise werden Wettbewerbssurrogate für intraorganisatorischen Wettbewerb aus Benchmarkingprozessen abgeleitet¹¹⁶. Grundlage hierfür ist der Vergleich mit anderen anhand normierter und hinreichend quantifizierbarer Bewertungskriterien, die z. B. Bereiche Finanzen, Leistungen, Prozesse und Arbeitsmethoden umfassen können. Durch den Vergleich mit dem jeweils Besten eines Untersuchungsbereiches sollen erstens die eigenen Defizite erkannt und zweitens Anreize zu ihrer Elimination gesetzt werden. Benchmarking erfolgt üblicherweise in anonymisierter Form.

4.3 Anforderungen an Tauschgüter und Bedeutung für die Analyse

Da das Kontraktmanagement ein für die öffentliche Hand konzipiertes Führungssystem ist, darf eine vollständige Analyse die Spezifika des öffentlichen Dienstes nicht außer Acht lassen. Es ist zu konstatieren, dass die wissenschaftliche Diskussion schwer-

¹¹⁶ Vgl. Camp, Robert: Benchmarking, München, Wien, 1994, S. 21.

punktmäßig um die Frage des „richtigen“ Rechnungswesens kreist und in den einschlägigen Publikationen die Analyse der produzierten Waren und - vor allem - Dienstleistungen vor dem überwölbenden Managementkonzept in den Hintergrund tritt¹¹⁷.

So sehr die Beschäftigung mit dem zentralen Problem der Definition des optimalen Steuerungsinstrumentariums zu begrüßen ist, muss jedoch daran kritisiert werden, dass eine Auseinandersetzung nur dann zu brauchbaren Ergebnissen führt, wenn sie nicht losgelöst von den realen Gegebenheiten geführt wird. Im konkreten Fall heißt dies, dass die qualitativen Unterschiede der produzierten Güter von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung ihre Berücksichtigung finden müssen und es nicht ausreicht, die Anwendbarkeit von Budgetierungssystemen zu untersuchen, ohne einen Bezug zu den zugrundeliegenden Produkten zu wahren, zumal dies besonders im Hinblick auf die Gestaltungsempfehlungen der Neuen Institutionenökonomik nicht unproblematisch ist.

Dieses Forschungsdefizit soll deshalb an dieser Stelle herausgestellt werden. Durch die Erfahrungen, die mittlerweile in einer Reihe von Reformprojekten gemacht wurden, erhält diese These weitere Unterstützung. Mehrfach hat es sich gezeigt, dass die Definition der Verwaltungsleistungen mit dem Ziel der Operationalisierung des mittlerweile sehr weit ausdifferenzierten Steuerungsinstrumentariums nicht unproblematisch ist. Darüber hinaus haben auch Unternehmen nicht zwangsläufig durch den obligatorischen Einsatz von Budgetierungssystemen auf doppischer Basis¹¹⁸ das Steuerungsproblem in gemeinkostentypischen Bereichen wie zum Beispiel der Verwaltungsabteilung oder Forschung und Entwicklung wegdefiniert.

Die allgemein vertretene Hypothese, dass sich Verwaltungen eindeutig wie Betriebe im privatwirtschaftlichen Sinn verhalten¹¹⁹ und aus diesem Grund betriebswirtschaftliche Konzepte ohne Einschränkungen übertragen werden können, bedarf daher einer einge-

¹¹⁷ Vgl. anstelle vieler: Budäus, Dietrich: Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem - Grundlage eines Verwaltungscontrolling, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 2, 2000, S. 68 - 76.

¹¹⁸ Als „doppisch“ werden Systeme des internen Rechnungswesens bezeichnet, die auf den Grundsätzen der Doppik, also der doppelten Buchführung beruhen, die in den „Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung“ (GoB) normiert sind.

henderen Betrachtung. Auch wenn die umfassende Untersuchung der Besonderheiten des öffentlichen Dienstes ein wichtiges Forschungsfeld darstellt, zu dem mittlerweile eine anschauliche Reihe von Veröffentlichungen existiert, kann und soll es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, gleich einer Gesamtschau alle Spezifika zu analysieren.

Im Hinblick auf die im Zentrum dieser Arbeit stehende Betrachtung des Koordinationsmechanismus von Kontraktmanagement wird daher eine Beschränkung auf die über diesen Mechanismus zu allozierenden Güter - Produkte - vorgenommen.

Im folgenden soll dazu synoptisch Wesen und Art von Gütern herausgearbeitet werden. Die Darstellung der Unterscheidung in verschiedene Güterklassen und die Informationswirkung von Güterpreisen ist hierfür von Bedeutung. Die Ermittlung der wesentlichen Charakteristika ist für die Einbettung in den Analyseteil im nächsten Kapitel relevant. In einem weiteren Schritt werden dann Kriterien entwickelt, die jene Produkte erfüllen müssen, um eine Steuerung im Sinne des Kontraktmanagement zu ermöglichen.

4.3.1 Güterklassen und Beschreibbarkeit von Leistungen

Wie oben bereits angedeutet wurde, darf auf der Suche nach dem optimalen institutionellen Arrangement Wesen und der Art der Leistungen nicht vernachlässigt werden. Dies ist umso wichtiger, wenn a priori das Kontrahieren von Leistungen favorisiert wird, das heißt, dass marktliche Koordination vorliegt¹²⁰.

Die Beschreibung von Produkten für den Austausch über den Marktmechanismus ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die Kauf-, bzw. Verkaufsentscheidung der Marktteilnehmer zu ermöglichen. Demnach können nur ausreichend beschriebene Güter hierzu herangezogen werden. Abhängig von den Marktphasen nimmt die Beschreibungstiefe zu: Für das „screening“ – also den allgemeinen Angebotsüberblick – können grobe Angaben (z. B. über Preis-/ Mengenrelationen) ausreichend sein. In der späteren

¹¹⁹ Vgl.: Bräuning, Dietmar: Kommunalverwaltungen als Dienstleistungsbetriebe im Wettbewerb, in: VOP, 2/ 1995, S. 107.

Verhandlungsphase sind jedoch detailliertere Informationen über Produktparameter erforderlich.

Damit ein Gut handelbar ist, muss es also beschreibbar sein. In der Literatur werden drei Aspekte – Güterklasse, Homogenität, Rationalität – genannt, anhand derer eine Einordnung der Güter vorgenommen werden kann. Diese Klassifikationen können zur Beurteilung der Frage der Eignung zum Handel – Kontrahieren – dienen und sollen nun näher dargestellt werden.

a) Zuordnung zu einer Güterklasse

Dieser Ansatz geht davon aus, dass verschiedene Güterklassen eine unterschiedliche Eignung zum Handel repräsentieren. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen Nominal- und Realgütern, wobei von Realgütern noch die Unterkategorien „materiell“ und „immateriell“ gebildet werden.

Nominalgüter sind stets immateriell. Sie umfassen Geld, Forderung, Eigentumsanteile usw. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass ein Handel völlig losgelöst von ihrer materiellen Repräsentation in Form von zum Beispiel Aktion oder Banknoten erfolgen kann. Ihre Beschreibbarkeit kann daher als vollständig bezeichnet werden, wodurch sie sich sehr gut für Markttransaktionen eignen.

Materielle Realgüter sind Sachgüter. Sofern sie nicht direkt getauscht werden, reicht es für ihre Handelbarkeit aus, ein Abbild derselben zu erstellen, welches das Eigentumsrecht an ihnen repräsentiert.

Unter den Begriff der immateriellen Realgüter fallen Dienstleistungen und Informationen. Da sie nicht direkt abbildbar oder beschreibbar sind, stellen sie die größten Anforderungen hinsichtlich ihrer Beschreibbarkeit. Für die von Dienstleistungen geprägte öffentliche Verwaltung ist diese Tatsache daher von größerer Bedeutung.

¹²⁰ In diesem Abschnitt werden – sofern nicht anders vermerkt – die Begriffe „Güter“, „Leistung“, „Produkt“ usw. synonym verwendet.

b) Homogenität

Die Unterscheidung der Güter hinsichtlich ihrer Homogenität lässt Rückschlüsse auf die Transparenz des Marktes zu, über den sie abgewickelt werden. Auf homogenen Märkten weisen alle Güter die gleichen Eigenschaften auf¹²¹. Homogene Güter lassen sich grundsätzlich leichter als heterogene Güter handeln und es kann postuliert werden, dass die Transaktionskosten für den Austausch homogener Produkte geringer ausfallen als dies bei heterogenen Gütern der Fall wäre. Dies rührt daher, dass wegen der Gleichheit der Güter der Detaillierungsgrad ihrer Beschreibung geringer ist und dadurch Such- und Verhandlungskosten a priori gering im Vergleich mit heterogenen Gütern sind.

Idealiter müssen auf homogenen Märkten nur Preis-/ Mengenrelationen abgestimmt werden, um eine Transaktion vollziehen zu können. Weitere Eigenschaften der Produkte sind konstant und den Marktpartnern bekannt und spielen daher keine Rolle als Selektionskriterien.

Im Gegensatz dazu weisen heterogene Märkte den Defekt auf, dass innerhalb einer Gütergattung unterschiedliche Ausprägungen vorliegen¹²². Dadurch schwindet die Transparenz in dem Maße, wie die Merkmalsausprägungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht zunehmen. Ein direkter Vergleich der Produkte miteinander wird dadurch immer schwieriger, wodurch die Preisfindung erschwert wird und es zu suboptimalen Abschlüssen kommt. Häufig ist es besonders die Unmöglichkeit der qualitativen Beschreibbarkeit einer Leistung, die diesen Effekt zur Folge hat.

c) Rationalität

Das Kriterium der Rationalität eines Gutes bezieht eine menschliche Verhaltenskomponente in das Marktmodell ein. Es steht außer Frage, dass Menschen im Gegensatz zur neoklassischen Verhaltensannahme häufig keine vollständig spezifizierten Anforderun-

¹²¹ Ein klassisches Beispiel hierfür sind die „commodity markets“, auf denen Zucker, Kaffee usw. gehandelt werden.

¹²² Heterogenität dürfte als Eigenschaft für die Mehrzahl der Märkte gelten. Als Beispiele für „differentiated markets“ seien der Markt für Gebrauchtwagen oder – noch extremer – für ERP-Software genannt.

gen an die zur Disposition stehenden Güter haben und sich durch weiche Faktoren wie Prestige, Stimmung usw. in ihrer Entscheidung beeinflussen lassen.

Je nachdem, inwieweit ein Produkt die Entfaltung dieser menschlichen „Defekte“ begünstigt, wird ihm das Attribut hoher oder niedriger Rationalität zugeordnet. Hohe Rationalität eines Gutes liegt dann vor, wenn die Entscheidung vordringlich anhand objektiver Kriterien erfolgt (zum Beispiel Schrauben oder Nägel). Bei einem Gut mit niedriger Rationalität hingegen beherrschen subjektive beziehungsweise emotionale Aspekte die Kaufentscheidung (zum Beispiel Luxusgüter).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Zustände vollständiger Rationalität und vollständiger Irrationalität von vorneherein ausgeklammert werden. Die diesem Modell zugrundeliegende Verhaltensannahme schließt demnach diese beiden extremen Merkmalsausprägungen der Eigenschaften der Wirtschaftssubjekte aus.

Die Rationalität ist ein Teilaspekt der Beschreibbarkeit; die Höhe der Rationalität eines Gutes wirkt sich maßgeblich auf seine Beschreibbarkeit und damit Vergleichbarkeit aus. Güter mit hoher Rationalität lassen sich tendenziell leichter beschreiben als Güter mit niedriger Rationalität: Bei letzteren ist es die zunehmende Schwierigkeit, Vergleiche auf Basis der Beschreibungen zur Preisermittlung vorzunehmen Ursache für suboptimale Transaktionen. Eine hohe Rationalität begünstigt daher die Handelbarkeit eines Gutes.

4.3.2 Zusammenfassung

In diesem Beispiel wurde ein Überblick über die Möglichkeiten der Klassifizierung von Gütern gegeben. Das Vorhandensein von Märkten kann nicht als Garant für den Handel eines Gutes auf ebendiesem gelten. Vielmehr müssen einige Grundvoraussetzungen erfüllt sein, um die Handelbarkeit überhaupt erst möglich zu machen.

Zu diesen Grundvoraussetzungen gehört erstens die Beschreibbarkeit der Waren und Leistungen, wenn der Handel losgelöst von der physischen Repräsentation des erfolgen soll. Hierbei ist besonders bei immateriellen Gütern wie Dienstleistungen mit höherem Aufwand zu rechnen, wenn eine globale Leistungsbeschreibung (zum Beispiel For-

sung) in einen detaillierten Leistungskatalog mit überprüfbaren Kriterien überführt werden soll.

Wenn innerhalb einer Güterklasse unterschiedliche Merkmalsausprägungen vorliegen, hat dies zweitens negative Auswirkungen auf die Homogenität und damit die Vergleichbarkeit des Angebots. Eine hohe Homogenität innerhalb der Güterklassen hat daher positive Auswirkungen auf Suchkosten.

Drittens werden suboptimale Entscheidungen der Individuen durch Güter hoher Rationalität eingeschränkt.

4.4 Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell und der Faktor Information

Einen wesentlichen Forschungsbeitrag liefert die Neue Institutionenökonomik durch ihre Erweiterung des neoklassischen Modells um den Faktor Information. Demnach existieren neben knappen Ressourcen auch Informationsbeschränkungen, die die Interaktion zwischen Wirtschaftssubjekten nachhaltig beeinflussen. Ein Erklärungsversuch für diese komplexen Beziehung wird mit dem Principal-Agent-Ansatz der Neuen Institutionenökonomik unternommen.

Beim Standardfall der Principal-Agent-Beziehungen stehen sich ein Auftraggeber (Principal) und Auftragnehmer (Agent) gegenüber und es wird genau eine Aufgabe übertragen. Die Übertragung der Aufgabe geht mit der Definition eines Kompensationschemas einher, welches eine duale Funktion hat: Einerseits wird damit die produktive Arbeit entlohnt und andererseits werden die Ausführungsrisiken alloziiert.

Einen systematischen Überblick über die einzelnen Entwicklungsstränge der Neuen Institutionenökonomik gibt die folgende Abbildung:

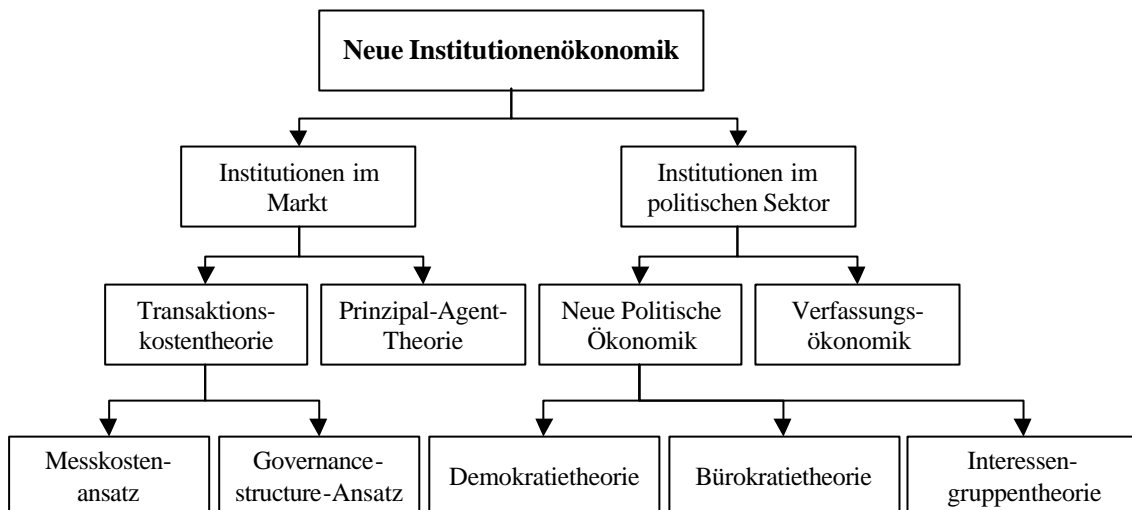


Abbildung 4-2: Entwicklungsstränge der Neuen Institutionenökonomik¹²³

¹²³ Quelle: Erlei, Mathias/ Leschke, Martin/ Sauerland, Dirk: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart, 1999, S. 44.

Die folgende Abbildung gibt einen beispielhaften Überblick über typische Principal-Agent-Beziehungen und die ihnen zugrundeliegenden Aufgaben.

Principal	Agent	Aufgabe
Vorgesetzter	Untergeordneter Arbeitnehmer	Engagierte Befolgung der Anordnung
Kreditgeber	Aktionäre bzw. Management	Umsichtige Verwendung der finanziellen Mittel
Vermieter	Mieter	Werterhaltende Instandhaltung des Mietobjektes
Wähler	Politiker	Effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter
Politiker	Bürokrat	Effiziente verwaltungstechnische Umsetzung der politischen Vorgaben

*Abbildung 4-3: Typische Principal-Agent-Beziehungen*¹²⁴

Die Neue Institutionenökonomik liefert einen Ansatz, den Faktor Information als Kostendeterminante in ein ökonomisches Modell der Organisation einzuführen. Im Gegensatz zum neoklassischen Modell wird angenommen, dass die Beteiligten unterschiedlich informiert sind. Dabei wird untersucht, welche Konsequenzen aus dem Abweichen vom Idealzustand der gleichverteilten („symmetrischen“) Information vor und nach Vertragsschluss entstehen.

¹²⁴ Quelle: In Anlehnung an: Erlei, Mathias/ Leschke, Martin/ Sauerland, Dirk: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart, 1999, S. 75.

Der Ausgangspunkt für die Analyse ist ein Principal-Agent-Arrangement, in dem der Agent einen Informationsvorteil vor seinem Auftraggeber hat. Die asymmetrische Informationsverteilung führt dazu, dass der Agent über diskretionäre Verhaltensspielräume verfügt, die er aufgrund des ihm in den Neuen Institutionenökonomik unterstellten opportunistischen Verhaltens zu seinem Vorteil auszunutzen versucht. Je nach der Tatsache, ob dies vor oder nach Vertragsschluss der Fall ist, werden drei Hauptfälle (Hidden Characteristics, Hidden Action, Hidden Intention) unterschieden, für deren Behebung es entsprechende Empfehlungen hinsichtlich des institutionellen Arrangements gibt:

a) Hidden Characteristics:

Dem Principal sind die Eigenschaften des Agenten vor Vertragsschluss weder bekannt noch kann er sie beeinflussen. Hieraus ergeben sich Möglichkeiten adverser Selektion (Falschwahl). Ansätze zur Bewältigung dieses Problems stellen Signalling (Qualitätssiegel, Geschäftsberichte) und Screening (bessere Information) vor Vertragsschluss dar.

b) Hidden Action:

Der Principal kann die Aktionen des Agenten nicht beobachten; gleichwohl kann er ex ante noch auf den Agenten Einfluss nehmen. Daraus folgt das Problem des moral hazards, d. h. der Agent versucht, seinen individuellen Nutzen auf Kosten des Principals zu steigern. Indem er Aktivitäten zur Zielerreichung unternimmt, die nicht im Sinne des Principals liegen. Gegenmaßnahmen stellen ergebnisorientierte Entlohnungsformen oder Sanktionen bei Schlechtleistung dar.

c) Hidden Intention:

Dem Principal werden die Absichten des Agenten erst ex post bekannt. Daraus folgt die Gefahr, dass der Principal Opfer eines Hold-up-Versuches (Erpressungsversuch) seitens des Agents wird. Abhilfe kann durch die Angleichung der gegenseitigen Interessen geschaffen werden.

In der nachfolgenden Abbildung werden diese Punkte in einer Übersicht zusammengefasst:

	Hidden characteristics	Hidden action	Hidden intention
Informationsvorteil des Agents	Eigenschaften von Leistungen des Agents vor Vertragsschluss für den Principal unbekannt	Handlungen des Agents für den Principal nach Vertragsschluss weder beobachtbar noch bewertbar	Absicht des Agents vor Vertragsschluss für den Principal unbekannt
Wichtigste Einflussgrößen und Problemursachen	Verborgtheit von Eigenschaften	Ressourcenplastizität, Überwachungsmöglichkeiten und –kosten	Ressourcenabhängigkeit, -einmaligkeit und –entziehbarkeit, sunk costs, irreversible Investitionen
Verhaltensspielraum des Agents	Ex ante	Ex post	Ex post
Verhaltensunsicherheit	Adverse selection	Moral hazard	Hold up
Kooperationsproblem	Qualitätseignung des Agents unbekannt	Anstrengung des Agents kann nicht beeinflusst werden	Ausbeutungsversuche durch den Agent
Problembewältigung	Beseitigung der Informationsasymmetrie: - Screening - Selbstauswahl - Interessenausgleichung	Interessenausgleichung: - Ergebnisorientierte Verträge - Ermäßigung von Risikoprämien - Beteiligung am Residualgewinn	Interessenausgleichung: - Schaffung eines gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisses

Abbildung 4-4: Hauptfälle asymmetrischer Informationsverteilung

4.5 Transaktionskostentheoretischer Ansatz

Der klassische Optimierungsansatz der Ökonomie betrifft die allgemeine Steigerung der Effizienz. Wie an anderer Stelle (vgl. Abschnitt 2.1 oben) dargelegt, kann Effizienz allgemein durch das Verhältnis von Output zu Input beziehungsweise Nutzen zu Kosten gemessen werden. Da – wie noch dargelegt werden wird – im Bereich der öffentlichen Verwaltung die positive Einflussnahme auf die Leistungsseite häufig nur schwer realisierbar ist, stehen primär Kostensenkungen im Zentrum der Überlegungen¹²⁵. Neben den reinen Produktionskosten, die sich häufig ohne größere Probleme ermitteln und zuordnen lassen, sind die Gemeinkosten dabei immer mehr in das Zentrum des Interesses gerückt.

Neben der sich in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren immer mehr durchsetzenden Prozesskostenrechnung hat besonders die Neue Institutionenökonomik wichtige Impulse zur Ermittlung der in einer Principal-Agent-Beziehung entstehenden Kosten geliefert¹²⁶. Diesem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass nicht nur für den Vollzug der einem Agenten übertragenen Aufgabe Kosten entstehen, sondern auch zum Beispiel für die Auswahl desselben, seiner Beauftragung und die Leistungskontrolle.

¹²⁵ In der praxisnahen Literatur wird vermieden, von Kostensenkungen oder gar Kostensenkungsprogrammen zu sprechen. Zu nah scheint in einem stark dienstleistungsbetonten Sektor die Assoziation mit Personaleinsparungsprogrammen zu sein. Vielmehr findet sich häufiger der Begriff der „Leistungssteigerung“. In der Vergangenheit der Bundesrepublik Deutschland gingen Leistungssteigerungen der öffentlichen Hand immer mit Budgetausweitungen einher. Nun sollen durch wirtschaftlichere Allokation der Finanzmittel innerhalb der Verwaltung die unter Konsolidierungsdruck stehenden Haushaltsbudgets besser ausgenutzt werden.

¹²⁶ Einen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung der Principal-Agent-Theorie haben Jensen und Meckling genommen (vgl. Jensen, M.C., Meckling, William H.: Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure, in: Journal of Financial Economics, Nr. 3, 1976, S. 305-60).

Dieser Abschnitt soll einen systematischen Überblick über die Theorie der Transaktionskosten geben und verdeutlichen, dass ihre Höhe maßgeblich vom Design der Vertragssteuerung beeinflusst wird¹²⁷.

4.5.1 Kernaussagen der Transaktionskostentheorie

Der Begriff der Transaktionskosten ist von Coase schon sehr früh eingeführt worden¹²⁸, der als Begründer der Transaktionskostentheorie gilt. In jüngerer Zeit ist die Transaktionskostentheorie von Williamson weiterentwickelt worden¹²⁹; Holmstrom und Milgrom haben Ansätze entwickelt, anhand derer sich von der binären Modellierung der Vertragsbeziehungen gelöst werden kann und Fälle von mehreren Auftraggebern und Auftragnehmern analysiert werden können¹³⁰.

Kerngedanke der Transaktionskostentheorie ist es, einen Zugang zu einem komparativen Vergleich der Vorteilhaftigkeit von Institutionen zu erhalten. Die Transaktion selbst ist dabei abhängig von der Transaktionsumgebung. Es wird unterschieden in Markt- und Unternehmenstransaktionen als bekannteste Formen sowie politischen und sozialen Transaktionen¹³¹.

Die Transaktionskostentheorie ergänzt hierzu den Kostenbegriff der neoklassischen Theorie. Nicht nur im Produktionsprozess entstehen Kosten, sondern auch in der Koordination der Tätigkeiten, die zu seiner Abwicklung erforderlich sind. Diese Kosten re-

¹²⁷ Nach Williamson, einem der profiliertesten Vertreter der Transaktionskostentheorie, liegt eine Transaktion dann vor, „when a good or service is transferred across a technologically separable interface. One stage of activity terminates and another begins“ (vgl. Williamson, Oliver E.: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, 1985, S. 1, zit. bei: Backhaus, Klaus/ Voeth, Markus: *Strategische Allianzen, Herausforderungen neuer Kooperationsformen*, in: Wagner, Helmut/ Jäger, Wilhelm: *Stabilität und Effizienz hybrider Organisationsformen*, Münster, 1995, S. 76).

¹²⁸ Vgl. Coase, Ronald H.: *The Nature of the Firm*, in: *Economica*, 4, S. 386-405.

¹²⁹ Vgl. Williamson, Oliver E.: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen, 1990.

¹³⁰ Vgl. Holmstrom, Bengt/ Milgrom, Paul: *Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design*, in: *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 7, 1991, S. 24 - 52.

¹³¹ Soziale Transaktionen bestehen nach Homans in erster Linie im Austausch von Zustimmung- oder Prestigesymbolen und sind Voraussetzung für die Schaffung von Sozialkapital (vgl. Homans, George: *Social Behavior as Exchange*, in: *American Journal of Sociology*, Nr. 62, 1958, S. 606, zitiert nach Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen, 1996, S. 294).

sultieren in erster Linie aus der Informationsbeschaffung und -verarbeitung, um Entscheidungen zu treffen. Damit versucht die Transaktionskostentheorie, den Menschen als Entscheidungsträger in das Unternehmensmodell mit einzubeziehen, was vorher nicht – beziehungsweise nur in idealisierter Form - der Fall war: Dieser Mensch ist jedoch mit einer Reihe von Unvollkommenheiten versehen, die dazu führen, dass aufgrund von Fehleinschätzungen, beschränkt rationalem Verhalten, usw. Ineffizienzen auftreten. Allgemein gesprochen sind „Transaktionskosten die Betriebskosten eines Wirtschaftssystems“¹³². Das „Wirtschaftssystem“ ist dabei entweder der Markt oder die Hierarchie oder ein Hybrid aus diesen beiden.

Anhand der Theorie der Transaktionskosten sollen Wege aufgezeigt werden, welche Arten von Transaktionen in welchen institutionellen Arrangements am relativ kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können. Dabei ist dasjenige Arrangement zu bevorzugen, bei dem die Summe aus den Kosten, die den Vertragspartnern für die ausgetauschten Güter entstehen (Produktionskosten) und den Kosten, die für die Abwicklung und Organisation der Transaktion zu berücksichtigen sind (Transaktionskosten), minimiert werden kann. Für die Analyse von Kontraktmanagement ist die Betrachtung der Transaktionskosten deshalb erforderlich, da die Neuorganisation des parlamentarisch-administrativen Systems den marktkonformen Bezug von Leistungen favorisiert.

4.5.2 Phasenmodell

Für die Betrachtung der Kosten wird in der Transaktionskostentheorie ein Phasenmodell eingeführt, welches die zum Vollzug einer Transaktion erforderlichen Einzelschritte beschreibt. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Transaktionskosten in erster Linie von der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen bestimmt werden. Im Zentrum der Transaktion steht der Vertrag, wodurch sich der zeitliche Ablauf in eine Vorvertrags- (ex ante) und eine Nachvertragsphase (ex post) einteilen lässt.

¹³² Vgl. Arrow, Kenneth Joseph: The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Joint Economic Committee, U.S. Congress, 1969, S. 48.

a) Ex ante:

Allgemein gesprochen entstehen während der Vorvertragsphase Kosten im Rahmen der Anbahnung dieses vertraglichen Verhältnisses: Der Auftraggeber hat sich einen Überblick über den Markt und die potentiellen Anbieter zu verschaffen. Demnach ist hier mit Such- und Informationskosten zu rechnen, die aus der Recherche und dem Vergleich von Produkten und Anbietern herrühren.

Im nächsten Schritt findet die Selektion des oder der Anbieter statt. Die Kosten dieser Phase werden vom Aufwand determiniert, der sich durch Verhandlungen mit den Anbietern ergibt. Auf dieser Stufe können Preis-/Mengenrelationen sowie das Qualitätsniveau und die Zeitdauer bestimmt werden, zu denen das Produkt geliefert werden soll¹³³.

Sind sich Auftraggeber und Auftragnehmer einig, wird der Vertrag geschlossen und es beginnt die ex-post- oder Nachvertragsphase.

b) Ex post:

In der Nachvertragsphase wird der Auftraggeber in erster Linie mit Abwicklungs- und Kontrollkosten konfrontiert, da er zum einen vor opportunistischem Verhalten des Agents bestmöglich zu schützen versucht und zum anderen verpflichtet ist, die Koordination der Tätigkeiten zu überwachen.

Weiterhin können auch Kosten für die Lösung von Konflikten in Erscheinung treten, die sich zum Beispiel durch Anwalts- und Gerichtskosten – für den Fall einklagbarer Verträge – oder auch einfach nur durch ver-

¹³³ Implizit wird dadurch bereits der Rahmen festgelegt, innerhalb dessen die Kontrolle seitens des Principal erfolgen wird. Es ist jedoch nicht unüblich, darüber hinausgehende Regelungen zu treffen, die explizit festlegen, wie die Überwachung des Auftragnehmers während oder nach Lieferung eingerichtet wird.

mehrten Zeitaufwand für die Auseinandersetzung mit dem Problem konkretisieren lassen.

Nicht unerwähnt dürfen für die ex-post-Phase die Anpassungskosten bleiben, die besonders bei impliziten Verträgen – also Verträgen mit geringem Detaillierungsgrad – von hoher Relevanz sind (vgl. Abschnitt 4.7 unten).

Die Abbildung auf der folgenden Seite stellt die für die einzelnen Transaktionsphasen typischen Kosten zusammen:

Transaktions- phase	Kosten
Anbahnung	<ul style="list-style-type: none"> - Suchkosten - Informationskosten - Kommunikationskosten - Beratungskosten - bestimmte Gemeinkosten von Einkauf, Vertrieb, Entwicklung und Fertigungsvorbereitung
Verhandlung	<ul style="list-style-type: none"> - Verhandlungskosten - Rechtsberatungskosten - Abstimmungskosten - Planungskosten zwischen Vertrieb, Entwicklung, Fertigung und Einkauf
Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten für die Steuerung des Tauschprozesses - Managementkosten der Führung und Koordination - Qualitäts- und Terminüberwachungskosten - Einkaufsrichtwertbestimmung
Anpassung	<ul style="list-style-type: none"> - Zusatzkosten aufgrund nachträglicher, qualitativer, mengenmäßiger, preismäßiger oder terminlicher Änderungen

Abbildung 4-5: Kosten in einzelnen Transaktionsphasen¹³⁴

¹³⁴ Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: Organisation - Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart, 1997, S. 66.

4.5.3 Kostendeterminanten

In der Transaktionskostentheorie haben sich zwei Kategorien von Kostendeterminanten herausgebildet, die zur Analyse herangezogen werden. Es wird unterschieden zwischen Transaktionscharakteristika – Merkmalen der Austauschbeziehung – und Charakteristika des institutionellen Arrangements – Merkmalen des Handlungsrahmens, in dem der Leistungsaustausch entweder über explizite oder implizite Verträge zu koordinieren ist¹³⁵. Diese beiden Hauptkategorien werden noch weiter unterteilt.

Es werden folgende kostenwirksame Transaktionscharakteristika unterschieden:

- a) Transaktionsspezifische Investitionen
- b) Unsicherheit
- c) Häufigkeit

Von transaktionsspezifischen Investitionen wird dann gesprochen, wenn eine „Widmung der im Rahmen der Transaktion benötigten Ressourcen“ vorliegt¹³⁶. Die Höhe der Spezifität wird nach Klein et. al. aus der Wertdifferenz zwischen der beabsichtigten Verwendung und der zweitbesten Verwendung der jeweiligen Ressource ermittelt¹³⁷.

Weiterhin kann unterschieden werden zwischen:

- a) standortspezifischen Investitionen (zum Beispiel Ansiedlung von Zulieferbetrieben in direkter Nähe zum Abnehmerwerks mit dem Ziel, Transport- und Lagerkosten zu sparen)
- b) anlagenspezifischen Investitionen (zum Beispiel Erwerb von Maschinen, die nur für die Herstellung des Produktes eingesetzt werden können)

¹³⁵ Williamson, Oliver, E.: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Vol 36, 1991, S. 269 f.

¹³⁶ Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: Organisation - Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart, 1997, S. 69.

¹³⁷ Vgl. Klein, Benjamin/ Crawford, Robert/ Alchian, Armen: Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process, in: Journal of Law and Economics, 21(2), 1978, S. 297 ff.

-
- c) abnehmerspezifischen Investitionen (zum Beispiel Entwicklung und Implementierung einer Datenschnittstelle zu einem proprietären VORSYSTEM in ein Standardsoftwarepaket)
 - d) terminspezifischen Investitionen (zum Beispiel Einkauf von Waren, die nur zu einer bestimmten Jahreszeit nachgefragt werden)
 - e) Investitionen in spezifisches Humankapital (zum Beispiel Vermitteln von Kenntnissen über Unternehmensabläufe)
 - f) Investitionen in die Reputation¹³⁸ (zum Beispiel Aufbau eines Markennamens)

¹³⁸ Williamson definiert demgemäß „site specificity“, „physical asset specificity“, „human asset specificity“ und „dedicated assets“ (vgl. Williamson, Oliver E.: Transaction Cost Economics, in: Schmalensee, Richard/ Willig, Robert (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam, 1989, S. 143).

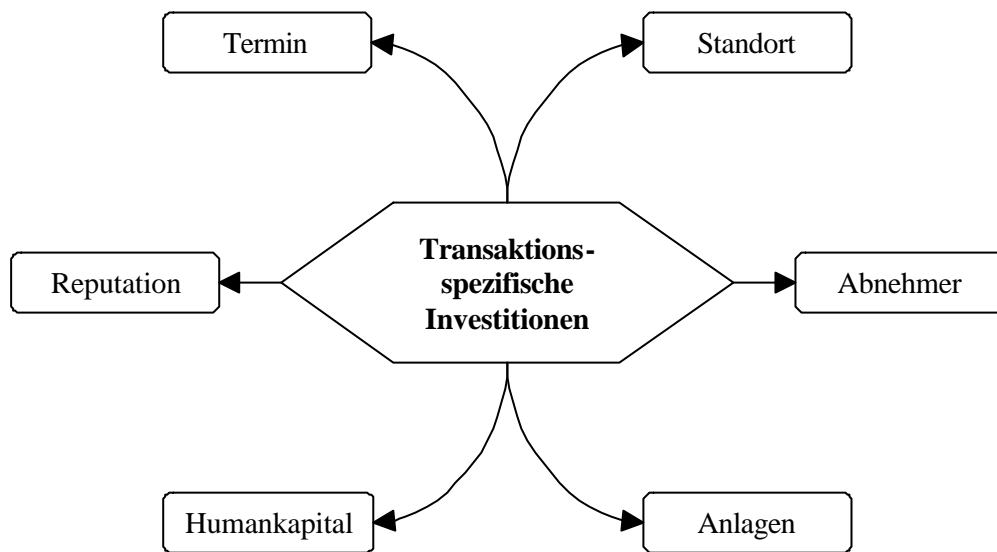


Abbildung 4-6: Kategorien transaktionsspezifischer Investitionen¹³⁹

¹³⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

Der Kostenfaktor Unsicherheit ist nach Picot „ein Maß für die Vorhersehbarkeit und die Anzahl der notwendigen Änderungen der Leistungsvereinbarung während einer Transaktion“¹⁴⁰. Ex post entstehen dadurch unvorhersehbare diskretionäre Verhaltensspielräume, die Kosten der Anpassung nach sich ziehen. Daraus folgt, dass differenziert wird in Wagnisse, die einerseits aufgrund menschlichen (Fehl-)Verhaltens (Verhaltensunsicherheit) und andererseits durch unvorhersehbare Außeneinflüsse (parametrische Unsicherheit) ausgelöst werden.

Für die Häufigkeit des Vollzugs von Transaktionen wird angenommen, dass Effizienzgewinne mit der Anzahl der Transaktionen über einen Zeitraum positiv korreliert sind. Die Realisierung der Effizienzsteigerungen soll durch Synergie-, Skalen- und Lernkurveneffekte ermöglicht werden.

Als kostenwirksame Charakteristika des institutionellen Arrangements werden genannt:

- a) Anreizintensität
- b) Ausmaß bürokratischer Steuerung und Kontrolle
- c) Anpassungsfähigkeit

Ein weiterer Faktor, der Kostenwirksamkeit entfalten kann, stellt die sogenannte Transaktionsatmosphäre dar¹⁴¹: Diesem Wirkungszusammenhang liegt die Annahme zugrunde, dass gegenseitiges Vertrauen und ähnliche Werthaltungen der Transaktionspartner sich positiv auf die Transaktionsatmosphäre auswirkt, wodurch eine effiziente marktliche oder hierarchische Form des Leistungsaustauschs begünstigt wird. Eine negative Transaktionsatmosphäre lässt die Überwachungskosten des Principal steigen, da das Risiko für opportunistisches Fehlverhalten des Agents steigt.

¹⁴⁰ Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: Organisation - Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart, 1997, S. 68.

¹⁴¹ Zur Kostenrelevanz der Transaktionsatmosphäre vgl. insbesondere Abschnitt 5.2.2.

Typische Überwachungskosten entstehen durch die Einschränkung der Handlungsspielräume des Agenten, durch Leistungskontrolle und durch Beeinflussung des Agenten, Entscheidungen zu treffen, die im Interesse des Principal liegen.

Die folgende Abbildung faßt in einer Übersicht dieses Grundmodell der Transaktionskostentheorie noch einmal zusammen.

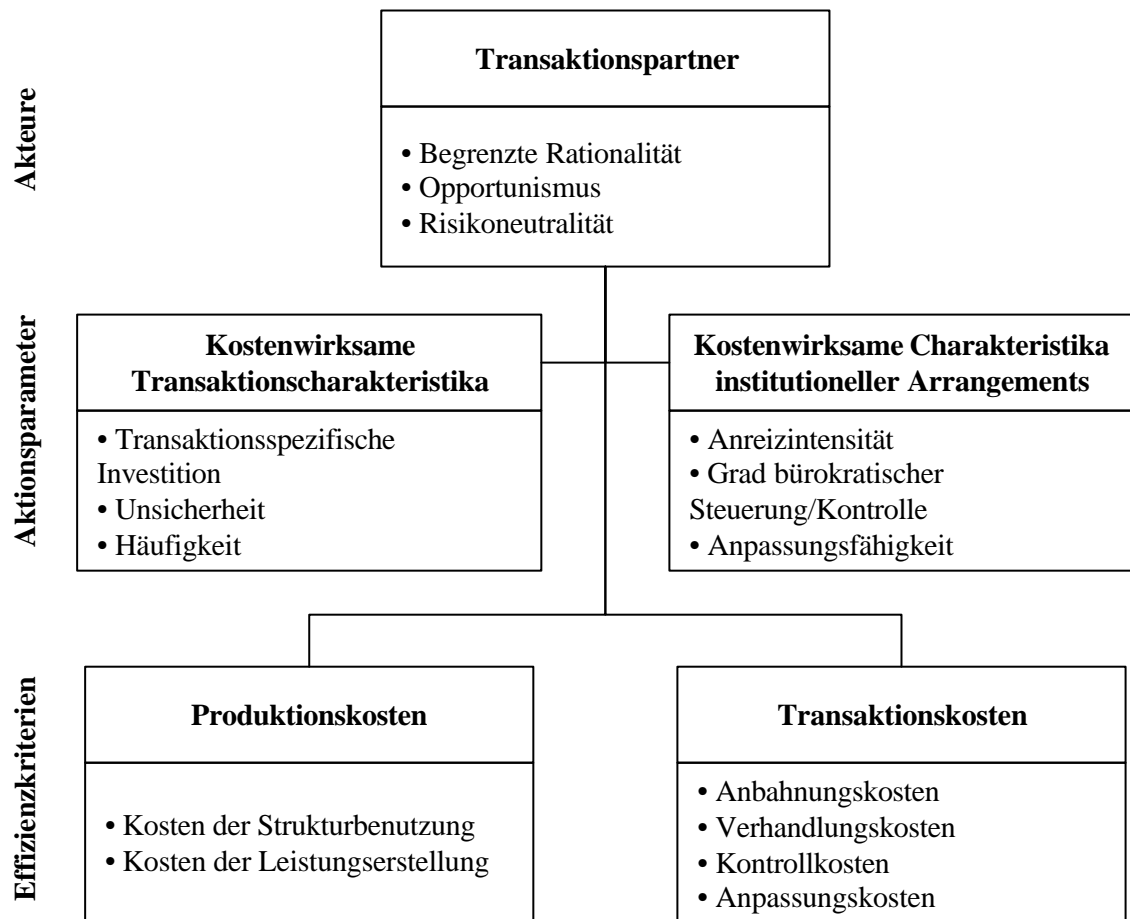


Abbildung 4-7: Grundmodell der Transaktionskostentheorie¹⁴²

¹⁴² Quelle: Eigene Darstellung.

4.5.4 Relationaler Vertrag

Aus der Kombination der Merkmalsausprägungen der Investitionsmerkmale (nichtspezifisch, gemischtspezifisch, hochspezifisch) sowie der Häufigkeit der Transaktionen (gelegentlich, wiederholt) werden vier Typen effizienter Überwachungs- und Durchsetzungssysteme abgeleitet: Markt, dreiseitige Kontrolle, zweiseitige Kontrolle und vereinheitlichte Kontrolle. Diese Typen sollen im folgenden kurz beschrieben werden.

I.) Marktkontrolle: Klassischer Vertrag

Die Voraussetzung für die effiziente Anwendung des Überwachungs- und Durchsetzungssystems „Markt“ ist das Vorhandensein eines funktionierenden Marktes.

Die Transaktion ist unpersönlich; die Investitionscharakteristik ist unspezifisch. Anwendbar ist dieser Koordinationsmechanismus sowohl für gelegentliche als auch für sich wiederholende Transaktionen. Der Opportunismus der Vertragspartner wird durch das Vorhandensein von Marktalternativen zurückgedrängt. Die Bindungswirkung der Marktlösung ist als gering einzustufen, da leicht zwischen verschiedenen Anbietern und Nachfragern gewechselt werden kann.

II.) Dreiseitige Kontrolle: Neoklassischer Vertrag

Das Hinzuziehen eines Dritten zur Kontrolle der Erfüllungspflichten der Vertragspartner und Beilegung von Streitigkeiten ist besonders bei gelegentlich stattfindenden Transaktionen ratsam, bei denen der Investitionsgegenstand gemischt- oder hochspezifisch ist.

Die Marktkontrolle versagt mangels Alternativangeboten. Ein Wechsel des Vertragspartners ist zwar möglich, aber mit hohen Kosten verbunden. Die Abhängigkeit beider Parteien voneinander und die Bindungskraft des Vertrags können daher als hoch eingestuft werden.

III.) Zweiseitige Kontrolle: Relationaler Vertrag

Der erste typische Fall relationaler Verträge findet sich bei wiederkehrenden Transaktionen und gemischter Spezifität der Investition.

Normalerweise werden für wiederkehrende Transaktionen, die durch gemischte und hochspezifische Investitionen gestützt werden, differenzierte Kontrollsysteme implementiert. Dadurch, dass die Transaktionen wiederholt ablaufen, besteht die Möglichkeit, dass die Kosten eines hochdifferenzierten Überwachungs- und Durchsetzungssystems wieder verdient werden können. Im Gegensatz zu dem Fall der vereinheitlichten Kontrolle (siehe Punkt IV.) bleibt die Autonomie der Partner gewahrt. M. a. W. findet ein Zusammenschluss voneinander unabhängiger Organisationen nicht statt.

IV.) Vereinheitlichte Kontrolle: Relationaler Vertrag

Dies ist die zweite Möglichkeit der Anwendung relationaler Verträge. Die Transaktionen sind wiederkehrend und die Leistungen von hoher Spezifität gekennzeichnet.

Die Konsequenz ist eine starke vertikale Integration¹⁴³. Als Folge hiervon geben im Gegensatz zum Fall der zweiseitigen Überwachung und Durchsetzung die eingegliederten Produktionsstufen einen großen Teil ihrer Autonomie an das Top-Management ab, was wiederum einer raschen Anpassungsfähigkeit an sich ändernde wirtschaftliche Bedingungen und dem Ziel der Steigerung des gemeinsamen Gewinns förderlich ist. Je spezialisierter die Produkte sind, desto unattraktiver wird es für die Organisation, diese Transaktionen über eine Markttransaktion abzuwickeln.

In dem Maße, wie der Grad der Spezialisierung zunimmt, wächst auch das Risiko der Vertragspartner, Opfer von gegenseitigem Opportunismus zu werden. Eine Auflösung der Beziehungen ist mit großen Kosten verbunden; ihrer Fortdauer wird - mehr noch als für den Fall der zweiseitigen Kontrolle - hohe Priorität eingeräumt (going-concern).

¹⁴³ Vertikale Integration bedeutet den Zusammenschluss von Unternehmen auf unterschiedlichen Produktionsstufen. Dem PIMS-Modell (Profit Impact of Market Strategies) zufolge wirkt sich ein hoher vertikaler Integrationsgrad nur bei reifen Märkten positiv auf Gewinn und Cash Flow aus (vgl. Thommen, Jean-Peaul: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden, 1991, S.785).

		Investitionsmerkmale		
		nichtspezifisch	gemischt	hochspezifisch
Häufigkeit	gelegentlich	Marktkontrolle / <u>klassischer Vertrag</u>	dreiseitige Kontrolle / <u>neoklassischer Vertrag</u>	
	wiederholt		zweiseitige Kontrolle	vereinheitlichte Kontrolle
			<u>relationaler Vertrag</u>	

Abbildung 4-8: Effiziente Überwachungs- und Durchsetzungssysteme¹⁴⁴

¹⁴⁴ Quelle: Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 183.

4.6 Verfügungsrechtbündel und Effizianzanreize

Bei dem Property-Rights-Ansatz handelt es sich um einen weiteren Entwicklungsstrang der Neuen Institutionenökonomik¹⁴⁵. In diesem Abschnitt soll das theoretische Fundament dieser Theorie erläutert werden und ihr Bezug zum Kontraktmanagement dargestellt werden. Diese Darstellungen sind die Voraussetzung für die Analyse der Anreizwirkungen, die im nachfolgenden Kapitel durchgeführt werden soll.

4.6.1 Bedeutung der Property Rights für das Kontraktmanagement

Property Rights sind Eigentumsrechte – sie begründen institutionell legitimierte Handlungs- und Verfügungsrechte der Wirtschaftssubjekte. Sie können sich sowohl auf materielle als auch auf immaterielle Güter beziehen. Allgemein formuliert bezeichnen die Property Rights die Rechte von Individuen bei der Nutzung von Ressourcen, was Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Individuen hat.

Die Grundannahmen dieser Theorie - individuelle Nutzenmaximierung unter Rationalität – stehen im Einklang mit den anderen beiden Theorien – Principal-Agent-Theorie/ Transaktionskostentheorie – der Neuen Institutionenökonomik.

Mit der „Steuerung auf Abstand“, wie es das Kontraktmanagement vorschreibt, wird eine stärkere Dezentralisierung der Organisationsstrukturen angestrebt. „Dezentralisierung“ bedeutet hierbei, dass Verantwortung in der Organisationshierarchie „von oben nach unten“ übertragen werden soll. In diesem Abschnitt wird der theoretische Hintergrund dieses Dezentralisierungsansatzes beleuchtet und es werden die Grundannahmen systematisiert.

¹⁴⁵ Als Begründer der Theorie der Verfügungsrechte können Alchian und Demsetz genannt werden (vgl. Alchian, Armen A./ Demsetz, Harold: Das Paradigma der Eigentumsrechte, in: Möller, Hans (Hrsg.): Umweltökonomik: Beiträge zur Theorie und Politik, Königstein/ Ts., 1982, S. 174-183).

Das Principal-Agent-Modell des Kontraktmanagements sieht eine stärkere Orientierung an den Ergebnissen und Wirkungen denn an der finanziellen Ausstattung der Ausführungsorgane vor¹⁴⁶. Dies hat zur Folge, dass dem Agenten eine größere Autonomie bei der Umsetzung des Leistungsauftrages gewährleistet werden muss, da davon ausgegangen wird, dass dieser nur aufgrund seiner Nähe zum Geschäft und seiner genauen Kenntnisse der verbundenen Prozesse in der Lage ist, unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu operieren. Diese Annahme wird von dem wissenschaftlichen Axiom gestützt, dass Effizienz und Qualität der Ressourcennutzung positiv mit dem Grad der Übertragung des Verfügungsrechts¹⁴⁷ korreliert sind. Dabei wird vorausgesetzt, dass Agenten bemüht sind, ihren individuellen Nutzen unter Rationalität zu maximieren.

Die Property-Rights-Theorie macht deutlich, dass ökonomische Fragestellungen nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern von rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst werden: Eine Veränderung des Rechtssystems hat wirtschaftliche Auswirkungen und muss deshalb ökonomisch beurteilt werden¹⁴⁸.

Es ist erforderlich, dass die Rechte zur Ressourcenplanung und -nutzung auf den oder die Ausführenden übertragen werden. In der Definition der Property Rights können diese mit einem materiellen oder immateriellen Gut verbunden sein¹⁴⁹. Ihre Zuteilung kann qua Vertrag oder Verordnung erfolgen; wenn die Zuteilung erfolgt ist, wird von einer Transaktion gesprochen, im Rahmen derer Rechtebündel übertragen werden, die sich aus vier verschiedenen Elementen - den Einzelrechten - zusammensetzen lassen¹⁵⁰:

- a) Nutzungsrecht („usus“)

¹⁴⁶ Abhängig vom Organisationsgrad kann es sich hierbei um einzelne „Agenten“ oder Konglomerate von Agenten, den „Agencies“, handeln.

¹⁴⁷ Fischer definiert Verfügungsrechte als Rechte „[...] auf die Nutzung oder die Leistungen von Vermögen... Ein Verfügungsrecht ist das Recht auf die Chance, einige oder alle der zukünftigen Leistungen eines oder mehrerer Vermögensgegenstände zu erhalten“ (vgl. Fisher, Irving: *The Nature of Capital and Income*, New York, 1912, S. 20).

¹⁴⁸ Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: *Organisation - Eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart, 1997, S. 55.

¹⁴⁹ Die rechtliche Verfügungsgewalt, das Verfügungsrecht, ist zunächst im Sinne des Eigentums an festen und beweglichen Sachen zu verstehen. Darüber hinaus beziehen sich Verfügungsrechte aber auch auf andere marktfähige Dinge wie Geldbetragsforderungen, Firmennamen, Arbeitsleistungen von Individuen etc.

¹⁵⁰ Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: *Organisation - Eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart, 1997, S. 22.

-
- b) Veränderungsrecht („abusus“)
 - c) Ertragsrecht¹⁵¹ („usus fructus“)
 - d) Veräußerungs- oder Liquidationsrecht

Derjenige, der alle vier Verfügungsrechte an einer Ressource hält, kann die umfassendsten Nutzungsrechte für sich in Anspruch nehmen. Möglich ist jedoch auch die Aufteilung der Verfügungsrechte an einer Ressource auf mehrere Individuen¹⁵². Je stärker die Nutzungsmöglichkeiten einer Ressource institutionell eingeschränkt sind und/oder je mehr die Verfügungsrechte an ihr auf verschiedene Individuen verteilt sind, desto „verdünnter“ sind die Verfügungsrechte an dieser Ressource.

Der Sachverhalt, dass Verfügungsrechte zum einen nicht alle gemeinsam existieren beziehungsweise dem gleichen Akteur zugeordnet sein müssen und zum anderen die zugeordneten Rechte gleichzeitig auf mehrere Personen verteilt werden können, wird von der untenstehenden Abbildung noch einmal beispielhaft zusammengefasst.

¹⁵¹ Das Ertragsrecht setzt sich aus den Komponenten Gewinn und Verlust zusammen und bedeutet damit eine Beteiligung an Gewinnen sowie Verlusten aus der Aufgabenerfüllung.

¹⁵² Zum Beispiel Mieter und Eigentümer eines Hauses.

		Anzahl der Property-Rights-Träger	
		Klein	Gross
Grad der Vollständigkeit der Property-Rights-Zuordnung	Hoch	Konzentrierte Property-Rights-Struktur (z. B. Einzelunternehmung)	Verdünnte Property-Rights-Struktur (z. B. Publikumsgesellschaft)
	Niedrig	Verdünnte Property-Rights-Struktur (z. B. Stiftung)	Stark verdünnte Property-Rights-Struktur (z. B. Großverein)

Abbildung 4-9: Dimensionen der Verdünnung von Property Rights¹⁵³.

¹⁵³ Quelle: Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: Organisation - Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart, 1997, S. 55.

Angemerkt werden muss in diesem Zusammenhang, dass Veröffentlichungen zu Kontraktmanagement das Thema der Verfügungsrechte gar nicht oder nur ansatzweise behandeln. Die Aussage, dass die umfassendere Übertragung der Property Rights zu besserer Ressourcennutzung führt, erscheint zu generell. Eine Analyse der Verfügungsrechtselemente im Kontext der öffentlichen Verwaltung ist daher geboten.

Durch die Institution der Property Rights werden spezifische Verhaltensnormen in Bezug auf Güter beschreiben. Dazugehörige Sanktionsmechanismen schützen vor Nichtbeachtung.

Die Theorie der Verfügungsrechte erklärt eine gegebene Verfügungsrechtsstruktur mit den Nutzen und den Kosten, die den Akteuren durch ihre Anwendung entstehen. Dabei wird behauptet, dass sich effiziente Verfügungsrechtsstrukturen langfristig durchsetzen. Dieser Gedanke wird dahingehend erklärt, dass die Struktur der Verfügungsrechte und die Struktur und Höhe der Transaktionskosten die Nutzen und Schäden beeinflussen, die sich für den Akteur im Rahmen der Ressourcennutzung ergeben. Dadurch werden dann auch die Allokationsentscheidungen der Akteure beeinflusst. Gemäß der Theorie werden die Verfügungsrechte an einer Ressource letztlich so strukturiert und verteilt, dass sie jeweils von denjenigen gehalten werden, die aus ihnen den relativ größten Nettonutzen ziehen¹⁵⁴.

Die Organisationsempfehlung der Property-Rights-Theorie lautet, dass möglichst vollständige Rechtsbündel mit der Nutzung ökonomischer Ressourcen verbunden sein sollen, damit ausreichende Anreize für einen verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourcen geschaffen werden und Transaktionskosten minimiert werden können. Hinsichtlich der Transaktionskosten wird davon ausgegangen, dass sie in erster Linie von Kontrollkosten dominiert werden. In dem Maße, wie die Übertragung von Property-Rights-Bündeln zunimmt, soll auch die Sorgfalt des Agenten im Umgang mit dem ihm überlassenen Gut – der ihm überlassenen Aufgabe – zunehmen. Folglich kann die Kon-

¹⁵⁴ Vgl. Ebers, Mark/ Gotsch, W: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 2. Auflage, Stuttgart, 1995, S. 187.

trollintensität seitens des Principal reduziert werden, wodurch dessen Kontrollkosten sinken. Die Kontrollkosten sind daher eine Funktion der Verfügungsrechte.

Von ihrer Wirkung her schaffen Property Rights Anreize zur Internalisierung externer Effekte, wobei der Anreiz zu effizientem Ressourceneinsatz am größten ist, wenn sowohl positive als auch negative externe Effekte internalisiert werden können, was einer vollständigen Zuordnung der vier Rechtebündel zum Individuum entspricht.

4.6.2 Zusammenfassung

Wie dargelegt wurde, stellt die Übertragung von Verfügungsrechten einen Anreiz zur besseren Ressourcennutzung dar. Diese Annahme wird das Axiom der Property-Rights-Theorie repräsentiert, welches besagt, dass nur derjenige um effiziente Ressourcennutzung bemüht ist, wer möglichst vollständig diese Rechte übertragen bekommen hat oder anders formuliert: Je mehr Verfügungsrechte einem Individuum zugeteilt werden, desto größer ist sein persönlicher Nutzen. Da angenommen wird, dass eine Verdünnung der Verfügungsrechte mit einer Steigerung der Transaktionskosten (Kontrollkosten) einhergeht, fällt der Ertrag insgesamt geringer aus und desto geringer ist der Anreiz des Agenten, eigenes Engagement zu zeigen.

Es werden vier verschiedene Dimensionen der Property Rights unterschieden, die sich beliebig kombiniert („verdünnt“) übertragen lassen. Im Hinblick auf die Organisationsempfehlungen des Kontraktmanagement wird daher zu überprüfen sein, inwieweit dieser Forderung entsprochen werden kann.

4.7 Formale Vertragstheorie

Für ein besseres Verständnis der im Kontraktmanagement ablaufenden Prozesse und intendierten Wirkungen ist es notwendig, eine Typologisierung der Vertragstheorie vorzunehmen. Wie bereits erwähnt wurde, ist es der Vertrag, der als Synallagma Leistung und Gegenleistung eines Tauschgeschäfts festschreibt und Käufer und Verkäufer verpflichtet. Die verschiedenen Arten von Verträgen werden in den folgenden Abschnitten beschrieben.

Kern des Interesses der Wirtschaftswissenschaften an Verträgen ist deren synallagmatische Element: Als „synallagmatisch“ werden Vereinbarungen bezeichnet, die die Vertragsparteien zur Erbringung von Leistungen - genauer gesagt: Leistung und Gegenleistung - verpflichten.

Leistung und Gegenleistung können entweder synchron zum Vertragsschluss - beispielsweise Kauf eines Buches auf dem Flohmarkt - oder asynchron - zwischen Abschluss des Vertrages und der Erbringung der Leistung liegt ein zeitliches Intervall - erbracht werden. Das Forschungsgebiet der Institutionenökonomik befasst sich in erster Linie mit Verträgen, „in denen Leistung und Gegenleistung zeitlich auseinanderfallen oder mit Austauschverträgen, die eine bestimmte Abfolge der Leistungen vorsehen und daher zu ihrer Erfüllung Zeit brauchen“¹⁵⁵.

4.7.1 Definition des Vertragsbegriffs

In der Literatur wird der Begriff „Vertrag“ nicht konsistent definiert. Llewellyn hat bereits früh darauf hingewiesen, dass mehrdeutige Definitionen in Wirtschaftstheorie und Rechtswissenschaften vorliegen¹⁵⁶. Er unterscheidet vier verschiedene Bedeutungen:

- a) „... die tatsächliche Einigung im Geschäftsleben, ohne Rücksicht auf deren Folgen [also auch Rechtsfolgen]“.
- b) „... die tatsächliche Einigung mit Rechtsfolgen“.
- c) „... die Rechtswirkungen von Willenserklärungen“.
- d) „... die Schriftform einer Vereinbarung“

Wesentliches Charakteristikum eines Vertrages ist somit das Vorhandensein einer wahrnehmbaren Willenserklärung der Vertragspartner. Die Willenserklärung wird in diesem Zusammenhang als „Verpflichtung zu einer zukünftigen Handlung“ verstan-

¹⁵⁵ Vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 142.

¹⁵⁶ Vgl.: Llewellyn, Karl N.: What Price Contract? – An Essay in Perspective, Yale Law Journal, Nr. 40, 1931, S. 704 – 751.

den¹⁵⁷. Insofern muss gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten bezüglich der erklärten Absichten vorhanden sein¹⁵⁸.

Häufig reicht aber das gegenseitige Vertrauen allein nicht aus und es stellt sich die Frage nach der Durchsetzbarkeit der eigenen Ansprüche aus dem Vertrag. Die Antwort hierauf fällt umso leichter, je vollständiger der Vertrag formuliert ist und je besser sich die Vertragsbedingungen für alle möglichen Kontingenzen nachprüfen lassen. Ein so gearteter idealtypischer Vertrag wird auch als „klassischer“ Vertrag bezeichnet, für den persönliche Beziehungen irrelevant sind.

In der Realität dürften aber unvollständige Verträge die Regel sein. Es leuchtet ein, dass die Ermittlung sämtlicher für die Dauer des Vertrages möglicher Eventualitäten schnell zu einem erheblichen Aufwand führen würde. Darüber hinaus liegt es in der Natur der Sache, dass das Eintreten zukünftiger Ereignisse generell nur vermutet werden kann und somit der Faktor Unsicherheit alle Planungen negativ beeinflusst.

4.7.2 Effizienz in Überwachungs- und Durchsetzungssystemen

Ist einmal eine Vereinbarung - zum Beispiel in Form eines ein Vertrages - zwischen zwei Parteien zustande gekommen, stellen sich zwei Fragen:

Erstens will jeder der Beteiligten sicher sein, dass der andere sich an seine Zusagen hält. Insofern werden sich beide Methoden überlegen, wie sie eine gegenseitige Überwachung realisieren können. Zweitens müssen Bestimmungen definiert werden, die im Falle einer Verletzung der Leistungspflicht eine Durchsetzung der Interessen gegenüber dem Verpflichteten ermöglichen.

¹⁵⁷ Vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 156.

¹⁵⁸ In der Geschäftspraxis kommt es nicht selten vor, dass zum Beispiel Verträge mit einem großen Finanzvolumen einer zeitlich aufwendigen Verhandlung bedürfen. Da rein formal betrachtet die Wirksamkeit der Willenserklärungen erst mit der Einigung über sämtliche Vertragsdetails einsetzt, kommt es häufig im Vorfeld zum gegenseitigen Austausch sogenannter LOIs (Letter of Intent). Es handelt sich bei diesem aus dem angloamerikanischen Sprachraum stammenden Begriff um die Ausstellung

Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur sind hierbei so zu definieren, dass die Kosten ihrer Nutzung (Kontrollkosten, Prozesskosten etc.) nicht größer als der damit erzielte (finanzielle) Nutzen sind¹⁵⁹. Es ist daher nach einem unter dem Aspekt der Effizienz optimalen Design des Überwachungs- und Durchsetzungssystems zu suchen¹⁶⁰.

4.7.3 Der Leistungsvertrag im öffentlichen Sektor

Wie bereits bemerkt wurde, soll die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des öffentlichen Sektors - besonders in Zeiten finanzieller Anspannung - gesteigert werden. Die Managementtechnik des Kontraktmanagements soll hierbei die notwendigen Veränderungsprozesse anstoßen und durch das Instrument der Leistungsverträge einen Organisationswettbewerb induzieren, der verdeckte Effizienzpotentiale offen legen und ihrer Nutzbarmachung zuführen soll. Der Ursprung für diese Art der Steuerung von Organisationen geht auf die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik zurück, die Anwendung auf Märkte, Unternehmen und den Staat finden.

Bei den zu schließenden Kontrakten ist zunächst eine Differenzierung nach ihrem Wirkungsbereich und den Beteiligten vorzunehmen. Es wird unterschieden zwischen „externen“ und „internen“ Kontrakten.

Von externen Kontrakten wird immer dann gesprochen, wenn es sich um Vereinbarungen handelt, die im Außenverhältnis einer organisatorischen Verwaltungseinheit geschlossen werden. Abhängig vom Kontraktpartner wird unterschieden zwischen politischen Kontrakten, Verwaltungsabschlüssen und Verwaltungskontrakten. Eine wichtige Stellung nimmt der politische Kontrakt ein, da über diesen zukünftig die politisch-

eines Dokuments, anhand dessen der Vertragspartner sein Interesse am Vertragsabschluß dokumentiert. Die rechtliche Qualifikation solcher LOIs ist jedoch nicht unproblematisch.

¹⁵⁹ Eine Reihe grundlegender Überlegungen und Analysen zum Entwurf von Überwachungs- und Durchsetzungssystemen von Organisationen gehen auf Williamson (Williamson, Oliver E.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, 1990) zurück.

¹⁶⁰ Zum Beispiel kann es bei Streitigkeiten, die in der Sphäre des Privatrechts liegen, nicht immer ratsam sein, zu ihrer Schlichtung vor Gericht zu ziehen. Die Prozesskosten (neben den reinen Prozesskosten entstehen beiden Seiten Opportunitätskosten für die Zeit, in der sie sich dem Verfahren widmen müssen und daher „unproduktiv“ sind) können für den Kläger wie für den Beklagten so hoch sein, dass ein Anspruchsverzicht für den Kläger beziehungsweise eine Nachbesserung seitens des Beklagten ökonomisch sinnvoller ist als das Festhalten am Gerichtsweg.

normativen Ziele durch konkretisierte strategische Vorgaben in operatives Handeln der Verwaltung umgesetzt werden sollen. Er betrifft demnach die Ebene der politischen Steuerung der Verwaltung. Weiterhin existieren noch Verwaltungsabschlüsse, die auf der gleichen Ebene wie die politischen Kontrakte geschlossen werden. Vom Verwaltungskontrakt ist immer dann die Rede, wenn es sich um einen externen Kontrakt handelt, der auf Verwaltungsebene – also zum Beispiel zwischen zwei Ressorts – geschlossen wird.

Die verwaltungsinternen Kontrakte werden häufig als Zielvereinbarungen bezeichnet. Es werden drei Fälle unterschieden: Für die interne Budgetierung werden Zielvereinbarungen zwischen der Verwaltungsspitze und den Kostenverantwortlichen geschlossen. Diese Art wird auch gelegentlich als Managementkontrakt bezeichnet. Im Gegensatz zu den oben erwähnten politischen Kontrakten kann es sich hier nur noch um rein operative Leistungs- und Mittelvorgaben handeln. Wird von der Verknüpfung mit Finanzziele Abstand genommen, handelt es sich um eine reine Leistungsvereinbarung, im Rahmen derer sich ein „Lieferant“ zu einer messbaren Leistungslieferung einem Leistungsempfänger gegenüber verpflichtet oder verpflichten lässt. Steht dieser Leistung keine Gegenleistung gegenüber, handelt es sich um einen unidirektionalen Leistungstransfer. Diese Art der Zielvereinbarung wird bereits von einigen Verwaltungen praktiziert und wird auch manchmal als Servicekontrakt bezeichnet. M. E. läuft aber dieser Spezialfall der Zielvereinbarung dem Wettbewerbskonzept zuwider, da er Subventionscharakter hat.

Weiterhin werden noch persönliche Zielkontrakte unterschieden, in denen Entwicklungsziele der Mitarbeiter über Gespräche mit dem Vorgesetzten definiert werden. Diese Zielkontrakte dienen daher in erster Linie dem Personalmanagement und der Personalentwicklung.

Die Abbildung auf der folgenden Seite einen Überblick über die verschiedenen Kontrakttypen.

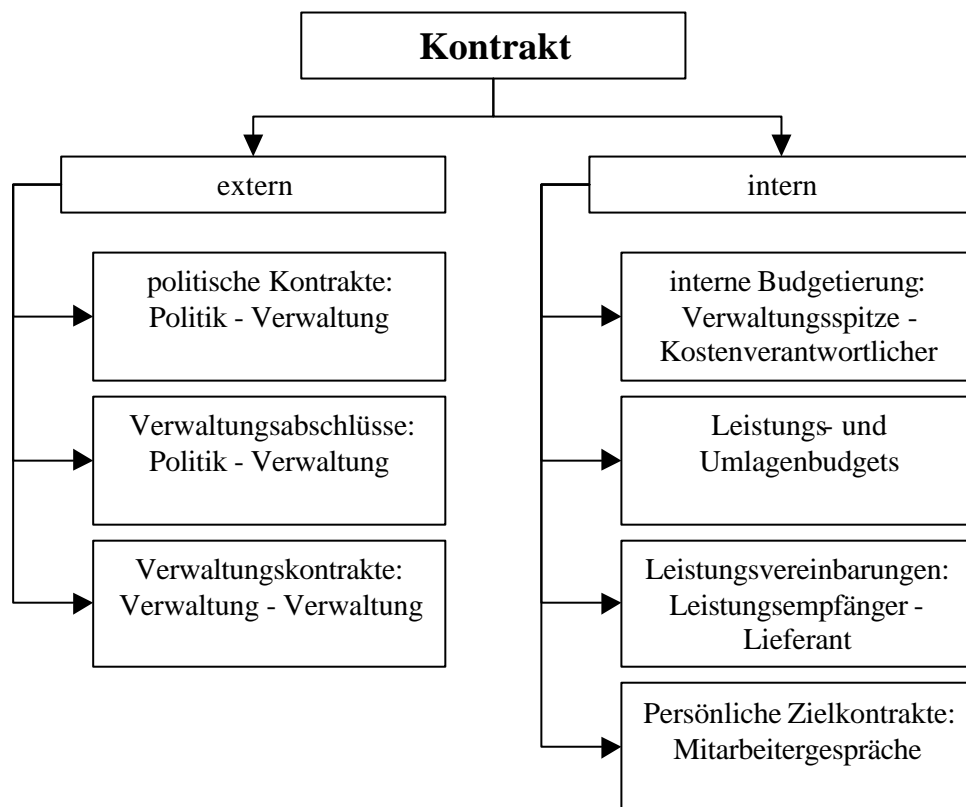


Abbildung 4-10: Kontraktklassifikationen¹⁶¹

¹⁶¹ Quelle: Eigene Darstellung.

Durch Kontrakte werden Ziele mit den Dimensionen Leistung, Qualität, Finanzen und zeitlicher Verfügbarkeit festgeschrieben. Nach dem Selbstverständnis des Kontraktmanagementkonzeptes ist es jedoch auch zulässig, sich in spezifischen Vereinbarungen auf weniger als diese vier Dimensionen zu beschränken.

Durch die Angabe eines zu erreichenden Ziels in Form von Produktmenge und –preis findet ein Wechsel von der Konditional- zur Finalprogrammierung der Verwaltung statt. Als Folge aus diesem Wechsel sinken Dichte und Bestimmtheit („Ordnungs- und Schrankenfunktion“) der direkten Steuerung, wodurch Spielraum für flexibleres und situationsgerechteres Tätigwerden geschaffen werden soll. Gesetzliche Grundlagen haben daher vermehrt den Charakter von Aufträgen, die zwar eine geringere Regelungstiefe besitzen, aber dennoch eine Verpflichtung beider Seiten darstellen. Das Verwaltungshandeln läuft demnach als quasi-ökonomischer Prozess ab, der in einem politikfreien Raum stattfindet¹⁶². Umgekehrt folgt die Ausführung politischer Entscheidungen einzig sachlogischen oder betriebsökonomischen Argumenten.

Die hier vorgenommene Einteilung ist eine Möglichkeit, einzelne Vertragstypen zu klassifizieren. In einer neueren Studie der OECD werden jedoch sieben Arten von Verträgen unterschieden, die an dieser Stelle kurz beschrieben werden sollen¹⁶³:

a) Rahmenvereinbarungen (Framework Agreements):

Rahmenvereinbarungen betreffen überwölbende Strategien oder Prioritäten für eine Verwaltung und werden zwischen Minister und Behördenchef (chief executive) geschlossen. Durch sie wird dieser mit der erforderlichen Autonomie ausgestattet, um spezifische normativ-strategische Ziele zu erreichen. Framework Agreements werden zum Beispiel in der Form von

¹⁶² Vgl.: Brülle, Heiner/ Reis, Claus/ Reiss, Hans-Christoph: Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit, in: Reis, Claus/ Schulze-Böing, Matthias: Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen – die Herausforderung neuer Steuerungsmodelle, Berlin, 1998, S. 103.

¹⁶³ Auch in der OECD-Studie wird betont, daß von NPM keine archetypischen kontraktuellen Arrangements vorgegeben werden. Die Aufzählung stellt demnach den Versuch dar, aus der Vielzahl der in den Partnerländern vorzufindenden Umsetzungen gemeinsame Typen herauszufiltern (vgl. OECD/

„framework documents“ in den „Next Steps Agencies“ in England oder als „Letters of Allocation“ in Norwegen eingesetzt.

b) Budgetvereinbarungen (Budget Contracts and Resource Agreements):

Budgetvereinbarungen stellen den Kerntypus des Kontraktmanagement dar. In ihnen werden Qualität und Preis-/ Mengenrelationen festgelegt, aus denen wiederum das zu bewilligende Budget ermittelt wird.

c) Organisatorische Leistungskontrakte (Organisational Performance Agreements):

Die organisatorischen Leistungskontrakte werden zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltung geschlossen und verlaufen daher innerhalb der Organisationshierarchie in vertikaler Richtung. Inhalte können entweder Output- oder Prozessziele sein.

d) Zielvereinbarungen auf individueller Basis (Chief Executive Performance Agreements):

Der Inhalt der Zielvereinbarungen auf individueller Basis ist dem Wesen nach den organisatorischen Leistungsvereinbarungen gleich. Im Unterschied zu diesen sind die Kontraktpartner aber nicht durch organisatorische Ebenen oder Einheiten sondern durch Individuen repräsentiert. Sie dürften vordringlich vom Linienmanagement zur Mitarbeitersteuerung herangezogen werden.

e) Vereinbarungen zwischen Zuschussgebern und Leistungserbringern (Funder-Provider Agreements):

In der Definition der OECD dienen solche Vereinbarungen dem Ziel, die Verantwortlichkeiten von Finanzierer (Funder) und Leistungserbringer (Provider) zu verdeutlichen. Inwieweit sich diese Form der Leistungsvereinbarungen von den oben beschriebenen Formen unterscheidet, geht aus

der Darstellung jedoch nicht hervor¹⁶⁴. Der Versuch einer Interpretation des Sachverhalts, dass entweder ein „Purchaser“ oder ein „Funder“ Leistung vom „Provider“ einkaufen kann, legt die Vermutung nahe, dass die Transitivität des Produktionsoutputs charakterisiert werden soll: Ist der Purchaser gleichzeitig der Konsument und Nutznießer der von ihm eingekauften Leistung, so beschränkt sich die Rolle des Funders darauf, die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um diese zu erbringen, ohne dabei persönlich in den Genuss dieser Leistung zu kommen.

f) Vereinbarung zwischen verschiedenen Regierungsebenen oder zwischen verschiedenen Einheiten auf horizontaler Ebene (Intergovernmental Performance Contracts and Partnership Agreements):

Hierunter sind Vereinbarungen zu subsumieren, die in vertikaler Richtung zwischen nationaler und subnationaler Ebene geschlossen werden¹⁶⁵ und solche, die in horizontaler Richtung zwischen Bundesländern und Kommunen zustande kommen.

g) Garantievereinbarungen:

Garantievereinbarungen sind einseitige Absichtserklärungen zur Lieferung von Leistungen. Sie sind daher nicht verhandelbar, können jedoch unter Einbeziehung der Betroffenen entwickelt werden.

Wie ersichtlich wird, bestehen Übereinstimmungen bzw. Überschneidungen bei den Kontrakttypen, was wiederum auf das bereits angesprochene Problem hinweist, dass die

¹⁶⁴ „Funder-Provider Agreements focus on clarifying responsibilities by separating the role of the funder and the provider of the services. E. g., in New Zealand ministers and chief executives negotiate agreements for the purchase and supply of specified outputs, detailing factors such a timing, volume, cost and quality” (vgl. OECD/ PUMA (Hrsg.): Performance Contracting - Lessons from Performance Contracting Case Studies - A Framework for Public Sector Performance Contracting, Paris, 1999, S. 11).

¹⁶⁵ Für die Bundesrepublik Deutschland würden dies dann zum Beispiel Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und den Landesregierungen sein. Es ist leicht ersichtlich, daß hiervon erhebliche Auswirkungen - respektive Beeinträchtigungen - auf den föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik zu erwarten wären, da mit „Intergovernmental Performance Contracts“ zwangsläufig ein Zentralisierung der Macht eingeleitet würde, weshalb diese Art der Leistungszielvereinbarung als ungeeignet bezeichnet werden kann.

Ausgestaltung und Verwendung der kontraktuellen Arrangements im NPM unterschiedlich interpretiert wird¹⁶⁶. Für die Analyse in dieser Arbeit werden die zum Anfang des Abschnitts aufgeführten Kontrakttypen zugrundegelegt.

¹⁶⁶ Sehr kritisch äußert sich diesbezüglich Mastronardi: „Das NPM-Instrumentarium ist insgesamt ergänzungsbedürftig. Es wird vermutlich immer unvollständig und unscharf bleiben“, wobei er allerdings gleichzeitig fordert, daß NPM „nicht als System, sondern nur als Modell zu verstehen [ist], das für jede Verwaltung nach Maß abgewandelt und zugeschnitten werden muß“ (vgl. Mastronardi, Philippe: Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 223 ff.).

5 Analyse der Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement

Im Zentrum dieser Arbeit steht die Analyse der Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement in bezug auf angestrebte Effizienzsteigerungen innerhalb des parlamentarisch-administrativen Systems. Diesem Ziel kann sich dem Effizienzbegriff zufolge (vgl. Abschnitt 2.1 oben) entweder über eine Analyse der Kosten- oder der Leistungsseite gerührt werden.

Die öffentliche Hand ist Einschränkungen per Gesetz unterworfen, die eine proaktive Beeinflussung der Nachfrage und damit der Ertragsseite auf ein Minimum reduzieren¹⁶⁷. Der typische „Absatzmarkt“ für öffentliche Güter besteht in erster Linie in der Form der Gewährleistung einer Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen, deren Nachfrage durch den Bürger als exogene Größe besteht¹⁶⁸. Die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen führt per saldo nicht zu einer Veränderung dieses Sachverhalts, da nur die Finanzierungsweise (Steuerfinanzierung versus Gebührenfinanzierung) gewechselt wird. Es ist daher eine realistische Annahme, dass sich Effizienzsteigerungen nur durch eine Senkung der Teil- bzw. Gesamtkosten herbeiführen lassen.

Zu diesem Zweck soll zunächst ausgehend von der mathematischen Definition der organisatorischen Effizienz die Überleitung zum Kostenbegriff der Neuen Institutionenö-

¹⁶⁷ Im Gegensatz dazu verfügen Unternehmen über einen höheren Freiheitsgrad: Zum Beispiel lässt sich durch Intensivierung des Aufwands in Marketing und Vertrieb die Nachfrage und damit Ertragsseite beeinflussen.

¹⁶⁸ Es ist festzustellen, dass in einer Reihe von Reformprogrammen für die öffentliche Verwaltung diese Beschränkungen ausgeblendet werden. Im Gegensatz zu Unternehmen steht beispielsweise dem Staat das Recht bzw. die Verpflichtung zu, Bürger zur Nachfrage seiner Produkte zu zwingen (z. B.

konomik erfolgen. Dieser Kostenbegriff steht im Zentrum der Detailanalyse dieses Kapitels. Im Rückgriff auf die Ausführungen zu den drei Kernströmungen der Neuen Institutionenökonomik werden die in Kapitel 3 definierten Elemente von Kontraktmanagement hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für Effizienzsteigerungen untersucht. Die Analyse erfährt eine Erweiterung, indem gleichzeitig die in der Literatur zu Kontraktmanagement anzutreffenden Nebenziele auf ihre Tauglichkeit überprüft werden sollen. Gleichzeitig sollen – wo nötig und möglich – Gestaltungsempfehlungen abgegeben werden, um drohende Risiken abzuwenden und das Modell der outputorientierten Budgetierung für das parlamentarisch-administrative System zu optimieren.

Mit der im Grundlagenteil entwickelten mathematischen Definition der organisatorischen Effizienz:

$$E_{org,n} = \sum_{i=1}^n \frac{L_i}{K_i};$$

mit :

$E_{org,n}$ = Organisatorische Effizienz

L_i = Leistung der Organisationseinheit i [GE]

K_i = Kosten der Organisationseinheit i [GE]

n = Anzahl der Organisationseinheiten

GE = Geldeinheiten

folgt für das Maximierungsproblem:

$$E_{org,n} \stackrel{!}{=} \max. \Leftrightarrow \sum_{i=1}^n K_i \stackrel{!}{=} \min. \quad | \quad L_i = \text{const.}$$

Zwangsverwahrung eines alkoholisierten Randalierers). Der Ansatz, hier über Nachfragesteigerungen die Erlössituation zu verbessern, würde zu irrationalen Implikationen führen.

Demzufolge ist die Summe aller in einer Organisation anfallenden Kosten zu minimieren. Dabei gilt die Nebenbedingung, dass die Leistungen als konstant angenommen werden können, da die Leistungsseite – der Ertrag – als unverändert angenommen wird¹⁶⁹.

Die Einbeziehung der Neuen Institutionenökonomik in die Beantwortung dieses Maximierungsproblems erscheint deshalb vielversprechend, da sich ihr zentraler Ansatz auf die Analyse der Kostenfunktionen von verschiedenen organisatorischen Arrangements konzentriert. Die aus der Neuen Institutionenökonomik bekannte Definition der Gesamtkosten der Organisation:

$$\text{Gesamtkosten} := \text{Produktionskosten} + \text{Kosten des institutionellen Arrangements}$$

lautet deshalb in mathematischer Schreibweise wie folgt:

$$\begin{aligned} K_{\text{gesamt}} &= \sum_{i=1}^n K_i & | & K_i = K_{P,i} + K_{A,i} \\ &= \sum_{i=1}^n (K_{P,i} + K_{A,i}) \end{aligned}$$

mit :

$$K_{\text{gesamt}} = \text{Gesamtkosten}$$

$$K_{P,i} = \text{Produktionskosten}$$

$$K_{A,i} = \text{Kosten des institutionellen Arrangements}$$

¹⁶⁹ Mit dieser Nebenbedingung ist das Maximierungsproblem inhaltlich an Leibensteins Definition der „internen Effizienz“ – oder auch „X-Effizienz“ – angepasst (vgl. Leibenstein, Harvey: Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: The American Economic Review, 56/ 3, 1966, S. 392 – 415). Die X-Effizienz ist ein Teilkriterium des Oberbegriffs der Effizienz und bewertet die internen Prozesse und Strukturen von Organisationen. Bei einem fixen Outputniveau liegt immer dann X-Effizienz vor, wenn die Kosten minimiert werden. Die Differenz zwischen diesem Idealzustand der Minimalkosten und den tatsächlichen Kosten wird als organisatorischer „Slack“ bezeichnet. Probleme ergeben sich bei diesem Ansatz im Hinblick auf die Quantifizierbarkeit des Slacks, da hierzu die Kenntnis der Minimalkostenkombination erforderlich wäre. Dies ist auch der Grund, weshalb ein komparativer Kostenvergleich zu bevorzugen ist.

Dabei wird angenommen, dass die Produktionskosten bekannt sind und sich eindeutig den Organisationseinheiten (Kostenstellen) zuordnen lassen, was eine Darstellung der Produktionskosten als Funktion von Inputfaktoren ermöglicht und im Ergebnis die Definition einer Minimalkostenkombination erlaubt.

Anders verhält es sich jedoch mit $K_{A,i}$ – den Kosten des institutionellen Arrangements. Diese Variable, über die diejenigen Kosten gesammelt werden, die sich nicht direkt zuordnen lassen (Gemeinkosten), wird nachhaltig von Anreizwirkungen, menschlichen „Defekten“ wie Opportunismus und Ähnlichem beeinflusst. Mit anderen Worten kann hier nur ein komparativer Vergleich unterschiedlicher institutioneller Arrangements Aufschluss über die (relative) Optimalität liefern¹⁷⁰.

5.1 Leistungszielvereinbarungen und Kontraktmanagement: Definition der analyserelevanten Kontrakttypen

Wie bereits in den vorhergehenden Abschnitten erwähnt wurde, steht die Untersuchung effizienzsteigernder Effekte durch Kontraktmanagement im Zentrum dieser Arbeit. Die Einführung von Kontraktmanagement hat jedoch noch weitergehende Auswirkungen auf die Organisationsstruktur, die in Abschnitt 5.3.4 näher beleuchtet werden sollen.

Ein Charakteristikum dieser Steuerung über Produkte besteht in der Generierung von Schnittstellen, über die die Leistungsbeziehungen koordiniert werden. Im Ergebnis wird das Leistungsprogramm der Verwaltung aus der Sicht des Auftraggebers durch eine Struktur von Übergabepunkten repräsentiert. Die Leistungserstellungsprozesse sind in diesem Modell für ihn jedoch intransparent; jeder Agent ist für die Optimierung der Prozesse und Strukturen, die in seinen Aufgabenbereich fallen, selbst zuständig. Die leistungserstellenden Einheiten können daher auch als „black boxes“ bezeichnet werden, die nur über die definierten Schnittstellen mit den anderen Einheiten kommunizieren.

¹⁷⁰ Damit ist gleichzeitig begründet, weshalb in der vorliegenden Arbeit ein kostenanalytischer Vergleich der traditionellen Verwaltungssteuerung mit dem Steuerungsprinzip des Kontraktmanagements im Vordergrund steht.

Kontraktmanagement gibt keine konzeptionellen Hinweise darauf, wie die optimale Anzahl dieser „Subunternehmungen“ ermittelt werden könnte. Prinzipiell ließe sich daher im Extremfall die Gesamtheit aller Leistungen in eine atomistische Feinstruktur zerlegen. Die Frage nach brauchbaren Abgrenzungskriterien wird deshalb noch in den nachfolgenden Abschnitten zu untersuchen sein.

Aus dieser Vielzahl möglicher Leistungsbeziehungen resultieren auch abhängig von den Steuerungserfordernissen unterschiedliche Ausgestaltungsformen der Kontrakte. Aus Gründen der Aussagekraft soll sich jedoch zweckmäßigerweise auf zwei Anwendungsfälle für Kontraktsteuerung beschränkt werden, die als wesentlich für die Kontraktmanagementkonzeption angesehen werden. Für diese beiden Anwendungsgebiete werden im folgenden zwei Kontrakttypen – Kontrakttyp I und II – definiert¹⁷¹:

Kontrakttyp I betrifft die Ebene der politisch-administrativen Steuerung. In der Literatur zu New Public Management wird am häufigsten der Kontrakt zwischen Parlament und Verwaltung angesprochen, weshalb Kontrakttyp I eine zentrale Position im Kontraktmanagement einnimmt. Für die weitere Analyse soll daher definiert werden, dass über den Kontrakttyp I das Leistungsprogramm der Verwaltung festgelegt wird. Demnach betrifft er die Schnittstelle zwischen Parlament und Verwaltung und somit das Budgetrecht des Parlaments.

Kontrakttyp II gilt für die Ebene der inneradministrativen Steuerung. Um innerhalb der Verwaltungsorganisation Leistungen transparent und vergleichbar zu machen, werden Leistungszielvereinbarungen in diejenigen Bereiche eingeführt, deren Steuerung bisher durch hierarchische Weisung erfolgte. Für die weitere Analyse wird daher definiert, dass unter der Bezeichnung Kontrakttyp II die outputorientierte Steuerung innerhalb des Verwaltungsapparates zu verstehen ist.

¹⁷¹ Wie bereits herausgearbeitet wurde, existieren abhängig vom jeweiligen Steuerungsaspekt eine Vielzahl teilweise synonym zu gebrauchender Begriffe. Die Bezeichnungen Kontrakttyp I und Kontrakt-

Damit sind die beiden Untersuchungsobjekte definiert. Im folgenden soll nun analysiert werden, inwieweit sich im Hinblick auf den spezifischen Charakter der öffentlichen Verwaltung Effizienzreserven durch die Einführung von Kontraktmanagement erschließen lassen.

5.2 Transaktionskostenanalyse der Leistungszielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung

Im theoretischen Teil (vgl. Abschnitt 4.5 oben) wurde darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf das Gemeinkostencontrolling die Analyse der Transaktionskosten von besonderer Bedeutung ist.

Entsprechend dem Phasenmodell, welches Transaktionen in eine Vor- und eine Nachvertragsphase und weitere Zwischenschritte einteilt, wird zunächst untersucht, welchen Kosteneffekt in den einzelnen Transaktionsphasen einer Zielvereinbarung das Kontraktmanagement im Vergleich zum kameralistischen Haushaltsprozess zur Folge hat. Zugrunde gelegt wird eine Leistungszielvereinbarung, wie sie zukünftig zwischen Politik und Verwaltung geschlossen werden soll (Kontrakttyp I). Der Gang der Analyse orientiert sich dabei an den vier Einzelschritten – Anbahnung, Verhandlung, Kontrolle, Anpassung –, die in einem Transaktionsprozess typischerweise erfolgen.

In einem zweiten Schritt sollen die Transaktionscharakteristika ermittelt und mit den Gestaltungsempfehlungen der Transaktionskostentheorie verglichen werden. Aus diesem Vergleich sollen Empfehlungen für die Anpassung von Leistungszielvereinbarungen abgeleitet werden.

5.2.1 Phasen des Kontrahierungsprozesses

a) Anbahnung

typ II werden an dieser Stelle neu eingeführt. Sie sollen die Orientierung hinsichtlich der betreffenden Steuerungsebene erleichtern.

In der Anbahnungsphase liegen in erster mit Linie Such-, Informations- und Beratungskosten vor. Sie entstehen dem Auftraggeber zum Zeitpunkt der Sondierung des Angebots an Waren und Dienstleistungen potentieller Auftragnehmer.

Die Verwaltung stellt sich der Regierung gegenüber als exklusiver Kontraktpartner dar. Eine Marktsituation, hervorgerufen durch konkurrierende Anbieter auf der Angebotsseite liegt nicht vor und es kann daher auch von einer Monopol-Monopson-Situation (exklusive Anbieter-Nachfragerbeziehung) gesprochen werden¹⁷². In einer solchen Situation ist die gegenseitige Bindung zwangsläufig; eine Phase der Vertragsanbahnung und Abwägung zwischen verschiedenen Anbietern ist daher unter realistischen Bedingungen schwerlich anzunehmen.

Dennoch sind die Anbahnungskosten nicht gleich null: Auch wenn keine Suchkosten in dieser Phase auftreten, fallen Kosten für Information und Beratung an: Dies rührt daher, dass das „Angebot“ der Verwaltung, genauer gesagt der Programmhaushalt, durch die Regierung gesichtet und bewertet werden muss – genauso wie es auch für den kameralistischen Haushaltsplan der Fall ist. Um zu einer Einschätzung gelangen zu können, welche Form des Haushaltsbudgets einen komparativen Kostenvorteil hinsichtlich der Informations- und Beratungskosten bietet, ist eine Bewertung der Struktur beider Typen erforderlich. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass an dieser Stelle nur Tendenzaussagen möglich sind. Dies rührt zum einen daher, dass eine quantitative Einschätzung des Informations- und Beratungsaufwands schon deshalb scheitern muss, da dieser in hohem Maße von den betroffenen Personen (Finanz- und Ressortminister, Ministerpräsident, Ausschussmitglieder, etc.), ihrem Qualifikationsprofil, den Kommunikationsverhalten und einer Reihe weiterer Faktoren abhängt, die eine Normierung sehr erschweren. Zum anderen ist die qualitative Bewertung der in den Haushaltsplänen enthaltenen Informationen nur bedingt möglich. Eine weitere Einschränkung rührt daher, dass hinsichtlich der Gestaltung von Leistungsprogrammen in der Kontraktmanagementliteratur

¹⁷² Durch diese Monopolstellung läuft der Gedanke von der Induzierung von Wettbewerb bereits ins Leere (vgl. Abschnitt 5.3).

keine eindeutigen Aussagen gemacht werden. Beispielsweise existieren nur globale Aussagen über die Anzahl der Produkte¹⁷³.

Als Entscheidungsregel für den Vergleich wird festgelegt, dass für die Phase der vertraglichen Anbahnung dasjenige Budgetierungssystem zu präferieren ist, bei dem die Informations- und Beratungskosten relativ geringer ausfallen. Um hier zu einer Aussage zu gelangen, sind geeignete Faktoren zu definieren, die die Höhe dieser Kosten beeinflussen:

Ein Bedarf an Information und Beratung ist solange vorhanden, wie der zugrundeliegende Entscheidungstatbestand – der Haushaltsplan – noch erklärungsbedürftig ist. Das heißt, dass die Kosten als eine Funktion der Qualität der Aufgaben- oder Leistungsbeschreibung betrachtet werden können. Je genauer die Beschreibung ausfällt, desto geringer sind die Informationskosten. Für die Ermittlung der relativen Kostenvorteile kann jedoch der Vergleich nicht sofort geführt werden. Es ist zu unterscheiden zwischen den Steuerungsobjekten, die jeder Steuerungsform zugrunde liegen.

Für den kameralistischen Haushaltsplan und den Programmhaushalt gelten zweifelsfrei unterschiedliche Steuerungsanforderungen (konditionale versus finale Programmierung). Beide Steuerungsformen sind jedoch dazu angetan, das übergeordnete Ziel, die Verwirklichung des politischen Willens, zu erreichen. Der Haushaltsplan kameralistischer Prägung vermag einen präzisen Eindruck von den Details der Konditionierung der Verwaltung zu geben. Die Informationskosten werden deshalb auch nicht von der Qualität sondern vielmehr der Quantität der vorliegenden Informationen beeinflusst, da es darum geht, ein Zahlenwerk im Umfang von mehreren hundert Seiten inhaltlich zu würdigen.

Im Gegensatz dazu kann vom Programmhaushalt gesagt werden, dass aufgrund der strikten Ergebnisorientierung die Schwerpunkte gerade umgekehrt gesetzt sind: Die quantitative Erfassung wird deutlich leichter vonstatten gehen und damit geringere In-

¹⁷³ Vgl. hierzu auch das Muster einer Leistungszielvereinbarung im Anhang.

formationskosten nach sich ziehen, da nur relativ wenig Kennziffern zu beurteilen sind. Dies alles trifft aber nur unter der Maßgabe zu, dass das von der Verwaltung angebotene Produktprogramm die Informationsempfänger in die Lage versetzt, die Verbindung zu den strategischen Zielsetzungen einwandfrei herzustellen: Mit anderen Worten muss der Programmhaushalt die politischen Wünsche vollständig wiedergeben.

Die Frage, ob die Umsetzung dieser Anforderung an Kontraktmanagement immer gelingt, lässt sich pauschal jedoch nicht beantworten. Zur Verdeutlichung der Problematik soll der Kultusbereich herangezogen werden. Zu den Kernaufgaben dieses Ressorts gehört üblicherweise die Steuerung der Schul- und Hochschuleinrichtungen. Die Anwendung der „Steuerung auf Abstand“ würde bedeuten, dass dieser gesamte Bereich zukünftig durch eine überschaubare Anzahl von Verwaltungsendprodukten gesteuert werden müsste. Die Empfehlungen der einschlägigen Literatur nennen hier als handhabbare Größe $n < 12$ Produkte. Es ist leicht verständlich, dass diese Anzahl für die Steuerung des gesamten Spektrums nicht ausreichend sein kann. Die Politik wäre hierdurch mit dem Problem konfrontiert, ihr Primat vor der Entscheidungskompetenz einer Exekutive durchzusetzen, deren Freiheitsgrade durch diese Bedingung zunehmen würde.

Zur Kompensation dieses Steuerungsdefizits wäre es daher erforderlich, die Steuerungsbereiche voneinander zu separieren. In unserem Beispiel würde das bedeuten, dass zum Beispiel fünf Programmbereiche für Grundschulen, Mittelschulen, Gymnasien, Fachhochschulen, Universitäten geschaffen werden müssten, die jeweils mit $n < 12$ Produkten zu steuern wären. Dadurch wäre aber die Gesamtzahl der Produkte des Kultusbereichs bereits auf $N = 60$ angewachsen, wodurch die Handhabbarkeit sinkt und die Informations- und Beratungskosten für den Haushalt wiederum steigen.

Für den kameralistischen Haushaltsplan gibt es ebenfalls Ansätze zur Informationskostentoptimierung: Die Globalisierung von Haushaltsbudgets stellt einen Versuch dar, die Komplexität dieses Regelwerkes zu verringern, indem Titel weitestgehend zusam-

mengefasst werden und dem Auftraggeber gegenüber im Extremfall ein Pauschalbetrag für Verwaltungsausgaben ausgewiesen wird¹⁷⁴.

Unabhängig von dem dadurch zwangsläufig auftretenden Verlust an Steuerungs- und Kontrollmacht stellt die Haushaltsglobalisierung unter transaktionskostenrelevanten Gesichtspunkten jedoch nur auf den ersten Blick eine Verbesserung dar¹⁷⁵. Aus der Sicht der Regierung sinken zwar die Informationskosten, dies aber nicht deshalb, da sie effektiv nicht mehr durch den neu strukturierten Haushaltsplan anfallen, sondern weil sie „quasiexternalisiert“ werden:

Die Externalisierung rührt daher, dass der Verwaltungschef für interne Steuerungszwecke seiner Organisation ein kameralistisches Haushalts und Berichtswesen pflegen muss, welches ihn in die Lage versetzt, die budgetierten Mittel adäquat über das Rechnungsjahr hinweg zu verteilen und zu überwachen. Mit anderen Worten entbindet ihn die Globalisierung nicht von der Notwendigkeit, Budgetstrukturen zu entwickeln, die dementsprechend intern auch im Rahmen von Budgetierungsprozessen bedient werden müssen. In der Folge werden die Informations- und Beratungskosten verlagert, nicht aber gesenkt¹⁷⁶. Von einer „Quasiexternalisierung“ wird hier deshalb gesprochen, da die Kostenverlagerung nicht vollständig aus dem Organisationsgebilde des parlamentarisch-administrativen Systems heraus erfolgen kann, sondern in Form von Verwaltungskostenaufschlägen vom alleinigen Auftraggeber, der gleichzeitig Eigentümer der Körperschaft ist, zu bezahlen ist.

¹⁷⁴ Die umfassende Globalbudgetierung bedeutet nicht nur den Verzicht auf die verbindliche Einzelveranschlagung von Ausgabezwecken (§§ 3, 10, 12 HGrG), sondern darüber hinaus die umfassende Delegation von Budgetverantwortung (vgl. Wüstemann, Gerd/ Brixner, Helge: Hochschul-Programmhaupthaushalt in Hessen, in: Das Hochschulwesen, 6/ 2000, S. 171). Die Flexibilisierung von Ausgabebetiteln als Vorstufe der Globalisierung wird durch § 15 HGrG ermöglicht; die eigentliche Globalbudgetierung ist unter Anwendung der §§ 18 und 48 HGrG möglich.

¹⁷⁵ Aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik wird das Informationsgefälle zwischen Auftraggeber – Parlament – und Auftragnehmer – Verwaltung – durch die Globalisierung verstärkt, wodurch die Gefahr für moral hazard, das heißt das Ausnützen fehlender Kontrollmöglichkeiten, steigt.

¹⁷⁶ Beispielsweise hat sich nach Evaluation der am hessischen „Modellversuch Globalhaushalt“ beteiligten Hochschulen herausgestellt, dass trotz Globalisierung der Mittel die interne Titelstruktur uneingeschränkt fortbestanden hat.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die Informations- und Beratungskosten im Kontraktmanagementsystem unter gewissen Bedingungen tendenziell geringer ausfallen können als dies im kameralistischen Haushaltssystem möglich ist. Der Kostenvorteil wird auf die Tatsache zurückgeführt, dass die Regierung sich nur über ein relativ kleines Bouquet von Verwaltungsprodukten informieren muss und die Eruiierung eines mehrere hundert Seiten langen Haushaltsplanes mit fein differenzierter Titelstruktur den Blick auf Nebensächlichkeiten lenkt. Die Vorteilhaftigkeit hängt jedoch maßgeblich von zwei Faktoren ab:

Erstens muss gewährleistet sein, dass sich das Spektrum der politischen Zielsetzungen in einer überschaubaren Anzahl von Produkten konkretisieren lässt und zweitens muss die Anzahl der zum Einsatz kommenden Kennzahlen (Wirkungs-, Finanz-, Qualitätskennzahlen) begrenzt bleiben, um nicht die erforderliche Steuerungswirkung zu verlieren. Der kameralistische Haushaltsplan kann auch unter Verwendung von Globalisierungsvermerken keinen wesentlichen Beitrag zur Senkung der Kosten in der Anbahnungsphase liefern, da weder ihre Externalisierung noch ihre Eliminierung aufgrund der systemimmanenten Defizite erfolgreich ist.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass Kontraktmanagement unter Berücksichtigung der genannten Einschränkungen effizienzsteigernd in der Phase der Anbahnung wirkt, da die Informations- und Beratungskosten tendenziell geringer ausfallen als dies beim kameralistischen Haushaltsplan der Fall ist.

b) Verhandlung

Die in der Verhandlungsphase auftretenden Kosten entfallen auf die Verhandlung selbst, auf die Abstimmung einer Seite, aber auch auf die Planung der Verhandlungsstrategie. Verhandlungskosten sind daher Kosten, die im Rahmen der Einigung entstehen.

Im Haushaltsprozess kameralistischer Prägung wird die Phase der Haushaltsberatungen als zu langwierig eingestuft (vgl. Abschnitt 2.3 oben). Als Begründung können hauptsächlich zwei Argumente identifiziert werden, die zum einen die Struktur des Haushaltsplans und zum anderen das Rechnungswesen selbst betreffen:

Den Haushaltsplan betreffend gelten die Kritikpunkte aus dem vorhergehenden Abschnitt analog; die Titelstruktur, die durch eine hohe Detailorientierung und Gliedertiefe die Realisation des parlamentarischen Budgetrechts gewährleisten soll, führt de facto zu der Situation, dass die Anzahl der Diskussionspunkte von Haushaltsverhandlungen auf eine unüberschaubare Anzahl anwächst und die Prioritätensetzung erschwert wird. Verlauf und Ausgang dieser Phase sind infolgedessen der Willkür und dem Expertenwissen Einzelner überlassen. Weiterhin zeigt sich an dem Beispiel der Haushaltsverhandlungen das Defizit, dass das Rechnungswesen keine sachgerechten Impulse zu größerem Kostenbewusstsein der Akteure liefert. Deutlicher gesagt: Es existiert kein Anreiz zu zielorientiertem und kostensenkendem Vorgehen, da diese Kosten über das kameralistische System nicht zugeordnet werden können, wie es im Gegensatz dazu bei einer Kosten- und Leistungsrechnung möglich ist¹⁷⁷. Der Aufwand für die Abwicklung der Verhandlungen ist daher unbekannt und spielt im parlamentarischen Meinungsbildungsprozess keine Rolle.

Dies ist auch ein Grund dafür, weshalb Haushaltsberatungen üblicherweise zu dem Zeitpunkt abgeschlossen werden, zu dem sie terminiert waren – und nicht, weil sie inhaltlich abgestimmt wurden¹⁷⁸. Unter Annahme der Richtigkeit dieser Hypothese muss daher für die Verhandlungskosten gefolgert werden, dass ihre Höhe auch – wenn auch nicht ausschließlich – von einem externen Parameter – des vorveranschlagten Zeitraums für die Haushaltsverhandlungen – abhängt. Diese Feststellung erschwert die Vergleichbarkeit mit den Kosten im Kontraktmanagement auf dieser Stufe des Transaktionsprozesses.

¹⁷⁷ Dieses Problem wird von Praktikern mit und nichtwissenschaftlichen Begriff der „Eh-da-Kosten“ beschrieben: Im Endeffekt führt die strikte Ausgaben- und Titelorientierung des kameralistischen Systems dazu, dass die in einer Periode auftretenden Ausgaben, die in einer echten Kostenrechnung der Gattung der Gemeinkosten zuzuordnen wären, zementiert und damit als entscheidungsirrelevant wahrgenommen werden, da sie „eh´ da“ – und damit unbeeinflussbar – sind.

¹⁷⁸ „[Die] Hauptsorge [des Parlaments] gilt weniger dem Inhalt des Haushaltsplans, als dem technischen Problem, ihn ohne größeren Aufenthalt durch die verschiedenen Stationen des Gesetzgebungsverfahrens hindurchzuschleusen...“ (vgl. Mußnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen, 1976, S. 237).

Unternimmt man den Versuch einer Abschätzung der Auswirkungen von Kontraktmanagement auf die Transaktionskosten dieser Prozessstufe, stellt man fest, dass die Budgetierung von Produkten nicht per se die Verhandlungskosten senkt, wie im folgenden dargelegt werden soll:

Ist im kameralistischen System die Komplexität des Haushaltsplanes verantwortlich für die Langwierigkeit der Haushaltsberatungen, so wird im Kontraktmanagement zunächst davon ausgegangen, dass die angestrebte Kompaktheit des Wirtschaftsplans diesen Effekt eindämmen soll¹⁷⁹. Hinsichtlich dieses Wirkzusammenhanges bestehen jedoch Zweifel, die verschiedenen Ursprungs sind:

Erstens ist anzuzweifeln, dass für den Kontrakttyp I unter realen Bedingungen die Politik gewillt sein wird, sich auf die Verabschiedung eines globalen Steuerungs pakets zu beschränken. Diese Vermutung wird auf die Erkenntnis zurückgeführt, dass die Politik ein großes Interesse hinsichtlich Verwertbarkeit und Ideologisierung der beschlossenen Programme hat. Diese Eigenschaft ist bei Outputbudgetierung mittels Kontraktmanagement jedoch nur noch schwach vorhanden. Die Möglichkeiten, Programme durch Einzelmaßnahmen politisch zu färben, sind in der dieser Arbeit zugrundeliegenden Konzeption von Kontraktmanagement nicht gegeben.

Zweitens ist es möglich, dass die Beschränkung auf wenige Indikatoren nicht durchgehalten werden kann. Dies rührt zum einen von dem eben beschriebenen Anspruch der Politik an das Steuerungssystem her. Zum anderen bestehen Schwierigkeiten in der technischen Umsetzung, da es sich um „öffentliche Produkte“ handelt, die sich durch eine hohe Komplexität und externe Effekte von Produkten der Industrie unterscheiden, weshalb für eine annehmbare Steuerungsbasis der Kennzahlenkatalog erweitert werden müsste¹⁸⁰. Hierdurch würde jedoch die Grundvoraussetzung von Kontraktmanagement konterkariert werden, da lediglich ein komplexes Regelungs werk - der kameralistische

¹⁷⁹ Dieser Hypothese liegt die Annahme zugrunde, dass im Gegensatz zum Haushaltsplan der Wirtschaftsplan aus einem hochaggregierten Programmplan (bestehend aus Erfolgs-, Leistungs- und Finanzplan) besteht, der komplexitätsreduzierend wirken soll.

¹⁸⁰ Als Beispiele für Bereiche, in denen hochkomplexe Produkte vorliegen, seien Wissenschaft, Kunst oder Verteidigung genannt.

Haushaltsplan – durch ein neues – der Wirtschaftsplan – ersetzt werden würde, wodurch die Verhandlungskosten erneut steigen.

Im Ergebnis kann daher gesagt werden, dass nur unter Annahme von einer Reihe von realitätsbeschränkenden Annahmen für den Kontrakttyp I von einer Kostensenkung induzierenden Wirkung ausgegangen werden kann.

c) **Kontrolle**

Die Transaktionskosten der Kontrollphase werden determiniert durch Kosten für die Überwachung der Bereitstellung der Produkte in qualitativer und terminlicher Hinsicht.

Übertragen in das parlamentarisch-administrative System sind dies die Kosten, die der Legislative durch die Überwachung der Aufgabenerfüllung der Exekutive entstehen. Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde, wird diesem Kostenblock allgemein wenig Beachtung geschenkt. Die Kritik am bestehenden Haushaltswesen richtet sich hauptsächlich an die Mangelhaftigkeit der Kontrolle selbst¹⁸¹. Im Sinne der Transaktionskostenanalyse soll daher an dieser Stelle untersucht werden, inwieweit Kontraktmanagement im Vergleich mit der Kameralistik eine effiziente Lösung im Hinblick auf die Kontrollkosten darstellt.

Kontrollobjekt ist der Haushalts- oder Wirtschaftsplan. Prinzipiell kann für diesen angenommen werden, dass die Kontrollkosten von Art und Umfang abhängen. Diese Abhängigkeit kann jedoch mittlerweile durch die Verfügbarkeit leistungsstarker EDV-Systeme eingeschränkt werden. Insofern kann für die Beurteilung der beiden Steuerungssysteme festgestellt werden, dass sich kein signifikanter Vorteil ableiten lässt.

Den Kontrollkosten hinzuzurechnen sind die Kosten, die für die Ordnungsmäßigkeitsprüfung der Rechnungslegung der Verwaltung anfallen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe geschieht entweder durch das Rechnungsprüfungsamt in Verbindung mit dem Rechnungshof oder einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer. Die Beantwortung der Fra-

¹⁸¹ Vgl. zu den Defiziten im einzelnen Abschnitt 2.3.

gestellung, ob der Prüfungsaufwand im kameralistischen System sich signifikant von demjenigen im Kontraktmanagement unterscheidet, muss jedoch weitergehenden Untersuchungen vorbehalten bleiben.

Zusammenfassend soll daher festgehalten werden, dass prinzipiell durch Kontraktmanagement die Kontrollkosten unter der Voraussetzung gesenkt werden können, dass sich die Kontrolle auf den zugrundegelegten Wirtschaftsplan erstreckt.

d) Anpassung

Anpassungskosten treten immer dann auf, wenn das kontraktuelle Arrangement nicht ausreichend die zukünftigen Entwicklungen abzubilden vermag und eine Vertragsänderung während der Laufzeit zu erfolgen hat. Für die Senkung dieser Kosten ist es von Vorteil, wenn die Transaktionsatmosphäre positiv ist¹⁸², da somit die Einigung der Kontraktpartner schnell und unbürokratisch erfolgen kann. Bei negativer Transaktionsatmosphäre droht ein Rechtsstreit (bei einklagbaren Verträgen) oder die Konsultierung einer Schlichtungsinstanz, was die Anpassungskosten weiter in die Höhe treibt. Anpassungsbedarf kann sowohl hinsichtlich der Finanzierungsseite als auch der Produktseite bestehen. Im Gegensatz zu den Kontrollkosten entstehen Anpassungskosten nicht nur dem Principal, sondern auch dem Agent. Da im Zentrum der Analyse die Erhöhung der organisatorischen Effizienz steht, muss im folgenden diesem Aspekt durch eine Kostenbetrachtung auf beiden Seiten Rechnung getragen werden.

Für die öffentliche Hand ist symptomatisch, dass in erster Linie die unterjährige Anpassung der Subventionsleistung bei unveränderter Produktnachfrage stattfindet. Aufgrund spontan sinkender Steuereinnahmen nimmt der Finanzierungsspielraum ab und eine Begrenzung der Finanzierungstätigkeit hat zu erfolgen. Die Umsetzung geschieht durch das Instrument der Haushaltssperre, die das Einfrieren von Ausgabetiteln zur Folge hat. Hinsichtlich der Anpassungskosten ist in diesem institutionellen Arrangement eine effiziente Lösung zu konstatieren, da der Auftraggeber einseitig die Durchsetzung dieser Maßnahme veranlasst. Die Rückkoppelung mit der Verwaltung ist hier nicht vorgese-

¹⁸² Vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

hen. Insofern sind die Anpassungskosten beim Principal vollständig internalisiert. Analog zur Bezeichnung des „Als-ob-Wettbewerbes“¹⁸³ könnte daher in diesem Zusammenhang von einem „Als-ob-Verhandlungsprozeß“ gesprochen werden.

Für Kontraktmanagement ist die Betrachtung der Anpassungskosten differenzierter vorzunehmen. Ähnlich wie in der Anbahnungsphase, die von einem konsensualen Vereinbarungsprozess geprägt ist, wäre demnach für Anpassungsprobleme ebenfalls eine Verhandlungslösung zu wählen¹⁸⁴. Die Folge ist, dass dieses Arrangement im Vergleich zur kameraleen Steuerung ineffizient ist, da Anpassungskosten durch Abstimmungsprozesse entstehen. Die Gleichwertigkeit gegenüber der Kameralistik könnte nur dann erreicht werden, wenn analog zum bestehenden System die einseitige Verfügungsmacht der Regierung über kontraktuelle Abweichungen fortbestehen würde.

Die Streuweite von Steuerschätzungen führt dazu, dass sich das Risiko unterjähriger Anpassungen des Finanzierungsspielraums nicht vollständig eliminieren lässt¹⁸⁵. Getragen werden muss das Risiko jedoch in beiden Systemen von der Verwaltung; sie wird durch die Vertragsverletzung der Politik nicht von der Verpflichtung zur Leistungserbringung frei.

Wenn in den Veröffentlichungen zum Kontraktmanagement ein konsensuales Vorgehen proklamiert wird, so ist dies auf die Kosteneffekte zurückzuführen, die sich aus der Auftraggebersicht aus einer positiven Transaktionsatmosphäre ergeben: Für diesen lassen sich die Transaktionskosten aus den Kosten der Anpassung und den Kosten der Verhandlung beschreiben. Die Anpassungskosten (K_A) hängen dabei vom Umfang der Weisungsmacht (m) ab. Je einseitiger das Verhältnis zugunsten des Principal ausfällt – d. h. je höher der Principal in der Lage ist, den Agent in seinem Sinne zu Handlungen

¹⁸³ Vgl. Koetz, Axel: Auf dem Weg zum „Als-ob-Wettbewerb“, in: Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993, S. 150.

¹⁸⁴ Der Vertrauensaspekt wird von Plamper betont: „Gegenseitige Offenheit ist die Voraussetzung für ein solches Kontraktmanagement“ (vgl. Plamper, Harald: Kontraktmanagement - Neues aus neuen Untersuchungen, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 236). Allgemein dazu vgl. Pröhl, Marga/ Plamper, Harald: Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur – Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, in: Verwaltung, Organisation, Personal, Heft 9, 1998, S. 9ff.

¹⁸⁵ Vgl. zur Risikoaufteilung die Abschnitte 0 und 5.5.3.

anzuweisen –, desto geringer fallen die Kosten des Principal für die Durchsetzung dieser Anpassung. In der folgenden Abbildung wird dieser Zusammenhang grafisch dargestellt:

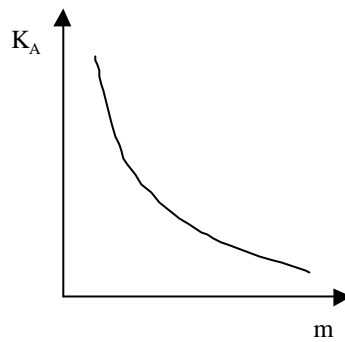


Abbildung 5-1: Abhängigkeit der Anpassungskosten von der Weisungsmacht

Der konvexe Kurvenverlauf gründet sich auf eine realistische Annahme, wonach eine geringfügige Erhöhung der Weisungsbefugnisse für den Principal mit einer um so stärkeren Senkung der Weisungskosten einhergeht.

Für die Verhandlungskosten (K_V) wird angenommen, dass diese umso geringer ausfallen, je positiver die Transaktionsatmosphäre (a) ist; m. a. W. werden die Kosten für Verhandlungen maximiert, wenn die Transaktionsatmosphäre am schlechtesten ist, was in der folgenden Abbildung dargestellt werden soll:

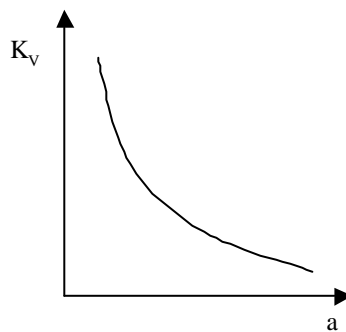


Abbildung 5-2: Verhandlungskosten in Abhängigkeit von der Transaktionsatmosphäre

Weiterhin wird angenommen, dass eine positive Beeinflussung der Transaktionsatmosphäre durch einen Verzicht des Principal auf sein Weisungsrecht erfolgt. Je weniger der Agent reiner Befehlsempfänger ist, das heißt, je größer seine Autonomie ist, desto eher wird dies zu einer positiven Transaktionsatmosphäre führen et vice versa:

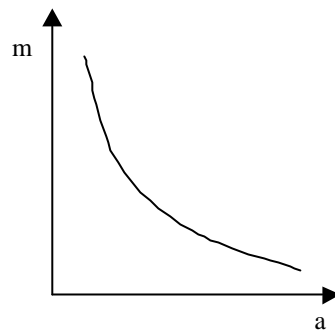


Abbildung 5-3: Weisungsmacht und Transaktionsatmosphäre

Aus diesen Annahmen erhält man die Kostenverläufe der Verhandlungs- und Anpassungskosten in Abhängigkeit der Transaktionsatmosphäre:

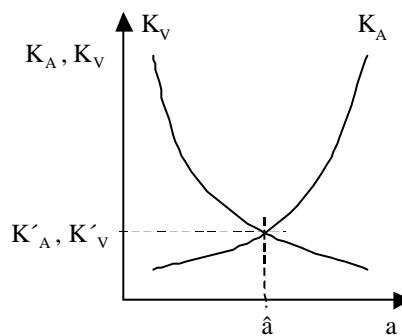


Abbildung 5-4: Transaktionskostenverläufe als Funktion der Transaktionsatmosphäre

Wie aus der Abbildung hervorgeht, liegt ein Kostenminimum für die Summe der Anpassungs- und Verhandlungskosten bei „mittlerer“ Transaktionsatmosphäre vor. Dies ist die Erklärung dafür, dass im Kontraktmanagement einerseits die Entscheidungsrechte beim Auftraggeber konzentriert sind, andererseits durch vordergründige Betonung eines „offenen“ und kooperativen Verhandlungsprozesses die Anpassungskosten unter Kontrolle gehalten werden sollen. Es folgt daraus die Annahme, dass dieser latente Widerspruch in der Praxis zu Tage treten wird. Für das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kann daher mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass es im Vergleich zur kameralistischen Steuerung nicht verbessert wird.

5.2.2 Analyse der transaktionsrelevanten Charakteristika des institutionellen Arrangements im Hinblick auf Nettokosteneffekte

Neben der Analyse der Kosten in den einzelnen Transaktionsphasen ist es für die Ermittlung komparativer Kostenvorteile erforderlich, die transaktionsrelevanten Charakteristika näher zu betrachten¹⁸⁶.

In diesem Abschnitt erfolgt eine Abschätzung der Kostenwirkungen, die sich aus den Kriterien der Spezifität der Investitionen, der Häufigkeit und der Transaktionsatmosphäre ergeben. Dabei soll das im theoretischen Teil entwickelte Modell für effiziente Überwachungs- und Durchsetzungssysteme Anwendung finden.

a) Spezifität und Häufigkeit von Investitionen

Die Höhe der Spezifität einer Investition wird anhand von drei Kategorien (nichtspezifisch, hochspezifisch, gemischt-spezifisch) bestimmt. Aus der Theorie der Kollektivgüter ist bekannt, dass diejenigen Produkte von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden, für die eine marktmäßige Bereitstellung – ausgelöst durch fundamentale Nichtkonvexitäten (sinkende Durchschnittskosten), Rivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit – unmöglich ist (Marktversagen)¹⁸⁷. Sie stellen einen Extremfall von Externalitäten dar, da Nutznießung und Finanzierung vollständig auseinanderfallen. Es handelt sich um Güter, bei denen in einem rein marktwirtschaftlichen System eine Unterversorgung auftreten würde. Daraus folgt, dass alle Investitionen des öffentlichen Sektors hochspezifisch sein müssen.

Die Praxis zeigt jedoch, dass diese Schlussfolgerung nur bedingt Gültigkeit hat und es sich vereinzelt Beispiele für gemischt- bis nichtspezifische Investitionen finden lassen. Insbesondere im kommunalen Bereich ist es deshalb in den vergangenen Jahren zu Desintegrationen von Leistungen aus den Bereichen gekommen, die als „Öffentlich“ bezeichnet werden¹⁸⁸. Da im staatlichen Bereich jedoch noch davon ausgegangen wer-

¹⁸⁶ Vgl. Abschnitt 4.5.3.

¹⁸⁷ Vgl. Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter, München, 1992, S. 79.

¹⁸⁸ Da als zentrales Desintegrationskriterium für eine marktgerechte Bereitstellung die Zuordenbarkeit von Konsumeinheiten (Ausschluss von Trittbrettfahrern) erfüllt sein muss, haben diese Unternehmen

den kann, dass die Mehrzahl der Leistungen (Verteidigung, Bildung, Sicherheit, etc.) eine marktkonforme Produktion verhindern, soll die ursprüngliche Annahme für diesen Abschnitt unverändert gelten. Die Investitionen erfolgen standortspezifisch, anlagen-spezifisch, abnehmerspezifisch, terminspezifisch, humankapitalspezifisch und in die Reputation.

Für öffentliche Güter gibt es folgende Klassifikationen:

- a) Reine öffentliche Güter sind durch Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit von Nichtzahlern charakterisiert. Wegen des Fehlens von Gewinnmöglichkeiten finden sich keine privaten Anbieter. Das Marktsystem versagt vollständig bei der Allokation. Beispiele: Umweltschutz, Landesverteidigung, Grundlagenforschung, Gewässerschutz.
- b) Unreine öffentliche Güter (private Güter mit externen Effekten) haben Merkmale sowohl von privaten als auch von öffentlichen Gütern. Das Marktsystem versagt zum Teil aufgrund externer Effekte. Beispiele: Verkehrs- und Energiewesen, Nachrichtenübermittlung.
- c) Als meritorische Güter werden diejenigen Leistungen bezeichnet, die zwar privatwirtschaftlich angeboten werden könnten, bei denen jedoch das Ergebnis der marktmäßigen Steuerung politisch nicht akzeptiert wird, weil elementare Bedürfnisse für gewisse Bevölkerungsgruppen ungedeckt bleiben oder weil gewisse Qualitätsansprüche nicht erfüllt werden. Es handelt sich um Güter die nach Auffassung der staatlichen Entscheidungsträger in „zu geringem Maße“ nachgefragt werden. Beispiele: medizinische Grundversorgung, Elementarschulbildung, Kultur.

Bei der Unterscheidung der Häufigkeit der Austauschbeziehungen sollen zwei Kategorien unterschieden werden (wiederholt, gelegentlich). Wie bereits dargestellt wurde, ist

extensiv in Informationssysteme zu investieren, die die Verbrauchsdaten in personalisierter Form erheben.

die Verwaltung ein Exklusivanbieter von Leistungen, die von der Politik in Auftrag gegeben werden, jedoch für den Bürger bereitgestellt werden. Aufgrund der Spezifität der Produkte (vgl. vorhergehender Abschnitt) und der Definition dessen, was als „Öffentliche Leistung“ angesehen wird, sind Konkurrenzsituationen mit privaten Anbietern auszuschließen. Demnach handelt es sich um wiederholte Transaktionen, da beide Transaktionspartner – Verwaltung und Politik – gezwungen sind, die Vertragsbeziehung einzugehen.

Die Empfehlung der Neuen Institutionenökonomik für die effiziente Abwicklung von wiederholten Transaktionen, denen hochspezifische Investitionen zugrunde liegen, die die Transaktionspartner aneinander binden, sieht einen relationalen Vertrag mit vereinheitlichter Kontrolle vor (vgl. Abschnitt 4.5.4 oben). Aufgrund der starken Bindung der Verwaltung an den Leistungsfinanzierer (Politik) muss von einem hohen Grad der vertikalen Integration gesprochen werden.

Übertragen auf das Kontraktmanagement bedeutet dies, dass die relative Selbständigkeit der Produzenten stark eingeschränkt – wenn nicht sogar verhindert wird. Umgekehrt hat in dieser Beziehung auch der Auftraggeber kein explizites Wahlrecht, mit wem er kontrahieren möchte. Die eingegliederten Produktionsstufen haben in der Folge ihre Autonomie an die Spitze abzugeben, um den Hauptvorteil der Integration – schnelle Anpassungsfähigkeit – realisieren zu können. Dies steht jedoch im Widerspruch zur Reformkonzeption des Kontraktmanagements, welche eine Stärkung der Autonomie der Ausführenden fordert. Im Hinblick auf die Organisationsempfehlungen, die sich aus der Analyse der Spezifität und Häufigkeit der Investitionen ergeben, muss in diesem institutionellen Arrangement festgestellt werden, dass die Stärkung der Autonomie sich kontraproduktiv zu dem Ziel der Steigerung des gemeinsamen Gewinns verhält.

b) Transaktionsatmosphäre

Von der Transaktionsatmosphäre wird angenommen, dass sie die Effizienz der Austauschbeziehungen beeinflusst. Durch ein positives Umfeld, gegenseitiges Vertrauen

oder ähnlichem trägt sie dazu bei, dass Überwachungskosten¹⁸⁹ gesenkt werden können und die Gefahr von Moral Hazard oder Hold Ups abnimmt (vgl. Abschnitt 4.4 oben).

Auch wenn aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik die Transaktionsatmosphäre eine große Bedeutung hinsichtlich ihrer Kostenwirksamkeit hat, fällt die Operationalisierung dieses Kriteriums aus drei Gründen schwer:

Erstens handelt es sich bei der Atmosphäre bei Vertragsverhandlungen um einen Faktor, der von den Beteiligten rein subjektiv und daher höchst unterschiedlich wahrgenommen werden kann. Er kann daher nicht als exogene Größe aufgefasst werden, sondern wird darüber hinaus durch eine endogene Komponente ergänzt.

Zweitens sind der Quantifizierbarkeit des Sentiments erhebliche Grenzen gesetzt. Der Versuch einer Klassifizierung nach Normkategorien ist zwar prinzipiell nicht unmöglich. Jedoch bestehen hinsichtlich der Interpretierbarkeit und der Aussagekraft der Ergebnisse erhebliche Zweifel.

Drittens ist durch die erwähnten Defizite des Transaktionsatmosphärenkonzeptes die Prognosefähigkeit anzuzweifeln. Für eine Anwendung auf das Kontraktmanagementkonzept wäre dies aber erforderlich.

Aus dem Gesagten folgt, dass sich die Abschätzung eines komparativen Vorteils aus dem Vergleich der Transaktionsatmosphäre der beiden Systeme prinzipiell verbietet. Im folgenden muss sich daher die Analyse darauf beschränken, substanzielle Vor- und Nachteile des Kontraktmanagements aufzudecken, die eine positive oder negative Beeinflussung der Transaktionskosten nach sich ziehen würden. Dabei sollen die grundsätzlichen Verschiedenheiten von kameralistischer und outputorientierter Haushaltssteuerung als Einstiegspunkte dienen.

¹⁸⁹ Typische Überwachungskosten sind Kosten des Principal zur Einschränkung der Handlungsspielräume des Agenten, zur Leistungskontrolle und zur Beeinflussung des Agenten, Entscheidungen zu treffen, die im Interesse des Principal liegen.

Im Kontraktmanagement wird ein outputorientierter Zielvereinbarungsprozess in das Zentrum der Budgetierung gestellt. Es wird betont, dass die Verhandlung der Konditionen es den Vertragspartnern ermöglicht, die für sie optimalen Preis-/ Mengenrelationen zu definieren. Wie bereits erwähnt wurde, stimmt diese marktkonforme Annahme jedoch nicht, da eine exklusive Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung vorliegt. Dies hat zur Folge, dass das Leistungsangebot der Verwaltung ausschließlich von der „politischen Nachfrage“ determiniert wird¹⁹⁰. Die mengenmäßige Bereitstellung von Leistungen kann daher von der Verwaltung als ein Datum der Politik betrachtet werden. Die Verhandlungen selbst beziehen sich dann in der Konsequenz auf die Vereinbarung des dazugehörigen Budgets. Dabei obliegt es der Regierung, die endgültige Festlegung der Höhe zu beschließen. Infolgedessen kann der Verhandlungsprozess nicht als offen bezeichnet werden, da schon von Anfang an feststeht, dass der Auftraggeber das letzte Wort hat. Dieses institutionelle Arrangement ist daher im Vergleich zu einem dezisionistischen Vorgehen insofern ineffizient (siehe oben), als dass versucht wird, ein kooperatives Modell zu suggerieren beziehungsweise künstlich zu konstruieren, wo de facto ein einseitiges Weisungsrecht besteht¹⁹¹.

Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen hinsichtlich der Transaktionsatmosphäre: Ein Agent (Verwaltungschef), der von vorneherein weiß, dass der Verhandlungsprozess mit seinem Principal (Ressortminister) eine Farce ist, da die Politik immer das letzte Wort hat, wird kaum Anreize haben, sich dem Principal gegenüber kooperativ zu verhalten. Vielmehr wird er versuchen, durch Täuschung ex ante oder ex post oder durch Hidden Action seinen Vorteil zu maximieren. Dies mag auch als ein Erklärungsgrund dafür gelten, weshalb bereits auch im kameralistischen System ausgeprägte Tendenzen zu Budgetmaximierung bestehen. Dieser Vorteil kann zum einen darin bestehen, das persönliche Ansehen und die Macht zu stärken. Zum anderen wird der Budgetinhaber in die Lage versetzt, den ökonomischen Handlungsspielraum zu erhöhen. Die systembedingten Defizite des kameralistischen Systems begünstigen darüber hinaus die Verschleierung der Kostenstrukturen und verstärken damit das Informationsgefälle zu Gunsten des Agents.

¹⁹⁰ Ein Abweichen hiervon würde die Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts zur Folge haben.

¹⁹¹ Nicht zuletzt gewährleistet gerade diese Regelung, dass das Primat der Politik gewahrt bleibt.

Durch eine Kosten- und Leistungsrechnung in Verbindung mit den Offenlegungspflichten der Verwaltung im Rahmen des Berichtswesens werden die Kostenstrukturen und Leistungserstellungsprozesse für die Ministerien transparenter, als dies bei der Kameralistik möglich wäre. Der Versuch einer Kalkulation von Gewinn- und Risikomargen – diesem entspricht im übertragenen Sinne die Budgetmaximierung im kameralen System – wird dadurch unterbunden.

Da es das legitime Interesse des Parlamentes ist, die Ressourcenverwendung in der Verwaltung kontrollieren zu können, wird sich dies negativ auf die Transaktionsatmosphäre und damit die Transaktionskosten selbst auswirken. Für risikoneutrale Agenten ist zu erwarten, dass sie hierdurch im Gegensatz zur Meinung einer Reihe von Verfassern keine Unternehmereigenschaften entwickeln werden¹⁹², da sich das Hauptaugenmerk auf die Schadensbegrenzung und persönliche Absicherung richten wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass innovatives Handeln durch Risikominimierung zurückgedrängt wird.

Aus diesen Feststellungen folgt, dass die Transaktionsatmosphäre im Kontraktmanagement maßgeblich von zwei Faktoren beeinflusst wird:

Erstens verhindert das Primat der Politik vor der Verwaltung, dass eine reale – oder auch „virtuelle“ – Verhandlungssituation herbeigeführt wird¹⁹³. Durch den Kontrahierungszwang zwischen Legislative und Exekutive und mangels Konkurrenz durch private Anbieter wird der Anreiz zu Kooperation zurückgedrängt. Der „Zielvereinbarungsprozess“ läuft dadurch Gefahr, sich zu einer rein linearen und technokratischen Budgetzuweisung für die Verwaltung zu entwickeln.

¹⁹² Eichener, Volker: Der Weg zum schlanken Staat: Diskussionspapier (Electronic Edition), Bonn, 1998 (<http://www.fes.de/fulltext/managerkreis/00178.htm>).

¹⁹³ „Reale“ Verhandlungssituationen gelten auf Märkten, bei denen kein Kontrahierungszwang besteht. Als „virtuell“ oder auch „quasimarktllich“ werden die Verhandlungsprozesse im Kontraktmanagement bezeichnet (vgl. König, Klaus/ Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden, 1997, S. 156).

Zweitens wird durch die besseren Möglichkeiten der Leistungskontrolle durch die Politik die Einschränkung von Hidden Action und Hidden Intention auf Kosten von Eigeninitiative und Innovationsstreben erkaufte. Dies verdeutlicht, dass die höhere Kontrollintensität und – vor allem – Kontrollqualität sich kontraproduktiv auf den Kooperationswillen auswirken können. Die hieraus abgeleitete Gestaltungsempfehlung muss daher lauten, dass für den Geltungsbereich von Kontrakttyp I und II die jeweiligen Auftraggeber ihren Auftragnehmern Bereiche zubilligen sollten, die sie nicht vollumfänglich kontrollieren.

5.3 Effizianzanreize aus der Allokation der Property Rights im Kontraktmanagement

In Abschnitt 4.6 oben wurde die Theorie der Verfügungsrechte – Property Rights – erläutert. Dieser Abschnitt widmet sich der Überprüfung der Organisationsempfehlungen von Kontraktmanagement im Lichte der Theorie der Verfügungsrechte. Dabei soll folgendermaßen vorgegangen werden:

Zunächst wird dargelegt, welche Hinweise sich aus den New-Public-Management-Konzepten hinsichtlich der Gestaltung der Property Rights im Kontraktmanagement ergeben. In einem zweiten Schritt werden dann diese Annahmen mit den Aussagen der Property-Rights-Theorie verglichen und bewertet. Den Abschluss dieses Abschnitts bildet eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse.

5.3.1 Hinweise auf die Gestaltung der Property Rights aus der New-Public-Management-Konzeption

Die Mehrzahl der Veröffentlichungen zu New Public Management hat die Gemeinsamkeit, dass die Terminologie den Begriff der Property Rights, also der Verfügungsrechte ausspart. Sehr viel häufiger ist jedoch von der „Dezentralisierung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung“ die Rede¹⁹⁴, was als ein Hinweis auf die Gestaltung der Ver-

¹⁹⁴ Vgl. Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates : Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin, 1994, S. 77.

fügungsrechte angesehen werden kann. Aufgrund der Kompaktheit dieses Begriffs ist es zweckmäßig, diesen zunächst in seine Bestandteile zu zerlegen werden und dann den Bezug zur Property-Rights-Theorie herzustellen.

Zunächst einmal lassen sich die Bestandteile „Dezentralisierung“ und „Verantwortung“ trennen. Die Dezentralisierung im Kontraktmanagement steht für eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse. Der hierarchische Aufbau der Verwaltungsbürokratie hat bisher zu einer Zentralisierung von Entscheidungskompetenz geführt. Innerhalb der Organisation sollen nun Entscheidungen vermehrt „vor Ort“ getroffen werden. Davon wird sich erhofft, dass die Spitzen durch Delegation entlastet werden und eine größere Rationalität der Entscheidungen herbeigeführt wird. Begründet wird dies mit der besseren Informationslage der dezentralen Entscheider.

Die „Aufgaben- und Ressourcenverantwortung“ – häufig auch als „Fach- und Ressourcenverantwortung“ bezeichnet – bedeutet das Zusammenführen dieser beiden Kompetenzen auf einer Organisationsstufe. Als Defizit wird der öffentlichen Verwaltung angelastet, dass Entscheidungen mit finanzieller Relevanz von Personen getroffen werden können, ohne dass diese persönlich für die Konsequenzen die Verantwortung zu übernehmen hätten.

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit sich hieraus Aussagen für die Gestaltung der Verfügungsrechte ableiten lassen, zumal die Literatur zu diesem Themenkomplex keine differenzierten Anhaltspunkte liefert. Wie in Abschnitt 4.6.1 oben ausgeführt wurde, lassen sich die vier Teilrechte (Nutzungsrecht, Veränderungsrecht, Ertragsrecht, Liquidationsrecht) zu einem Bündel an Verfügungsrechten kombinieren. Im folgenden soll daher zunächst die Gestaltungsempfehlung des Kontraktmanagement für jedes Element herausgearbeitet werden.

a) Nutzungsrecht

Die Einräumung von Nutzungsrechten kann im Kontraktmanagement grundsätzlich bejaht werden. Im staatlichen Bereich werden der Verwaltung vom Land Ressourcen zur Nutzung überlassen, um die Produktion der vereinbarten Leistungen zu ermöglichen.

b) Veränderungsrecht

Etwas problematischer ist die Beurteilung von Veränderungsrechten. Explizite Hinweise auf Modifikationsrechte bei den produzierten Gütern existieren nicht. Aufgrund des Steuerungsansatzes ist jedoch davon auszugehen, dass Modifikationen nur dann erlaubt sind, sofern sie sich im Rahmen des Indikatorenrasters befinden, welches im Rahmen der Zielvereinbarung vorgegeben ist.

c) Ertragsrecht

Das Ertragsrecht gestattet dem Agent die Teilhabe am Residualgewinn. Der Residualgewinn ermittelt sich aus der Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, die im Rahmen der Leistungserstellung angefallen sind. Übersteigt der finanzielle Aufwand den Ertrag, folgt daraus, dass der Residualgewinn negativ wird, was einen effektiven Verlust darstellt. Die Übertragung des Ertragsrechts kann als ein starkes Motivationsinstrument angesehen werden und kann teilweise oder vollständig erfolgen.

Die NPM-Literatur gibt zur Ausgestaltung dieses Rechtes ebenfalls keine genauen Hinweise. Für die Kontrakte zwischen Regierung und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung ist demnach von Fall zu Fall die Übertragungsfrage neu zu definieren. Abhängig von der Auslegung der Empfehlungen sind demnach beliebige Formen denkbar.

d) Veräußerungs- oder Liquidationsrecht

Die Existenz eines Veräußerungsrechtes kann a priori ausgeschlossen werden, da die Eigentümerfrage im Bereich der öffentlichen Verwaltung eindeutig geregelt ist.

5.3.2 Analyse der spezifischen Verfügungsrechte

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt 5.3.1 die vier Property-Rights-Kategorien nach den Vorgaben des New-Public-Management-Ansatzes modelliert werden konnten, sollen diese nun im Licht der Gestaltungsempfehlungen der Property-Rights-Theorie analysiert werden. Dabei soll analog zum vorangegangenen Abschnitt schrittweise vorgegangen werden und jedes Property Right getrennt betrachtet werden.

a) Nutzungsrecht

Die Einräumung von Nutzungsrechten kann als eine Minimalvoraussetzung für das Ziel einer möglichst vollständigen Übertragung von Property Rights angesehen werden. Sie steht im Einklang mit den Vorgaben von Kontraktmanagement.

b) Veränderungsrecht

Der Agent bekommt zwar ein Veränderungsrecht eingeräumt, jedoch ist dies nicht vollständig, sondern bewegt sich im Rahmen der Produktspezifikationen. Unterjähriger – oder während der Laufzeit auftretender – Modifikationsbedarf ist daher nicht umsetzbar. Die Veränderungen an einem Verwaltungsprodukt können daher nur zu Beginn einer neuen Verhandlungsphase eingebracht werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier eine Diskrepanz zwischen theoretischem Modell und praktischer Anwendung vorliegt: Dem Idealbild des Kontraktmanagements zur Folge haben sich die Verwaltungsprodukte aus den parlamentarischen Vorgaben abzuleiten – ein Veränderungsrecht wäre in diesem Fall demnach ausgeschlossen. In praxi ist jedoch ein gemischtes, wenn nicht sogar umgekehrtes Vorgehen zu erwarten, bei dem die Produkte in der Verwaltung definiert werden, um dann von der Politik gekauft zu werden. Dies entspricht auch dem Bild von Käufer-Verkäufer-Beziehungen.

c) Ertragsrecht

Nähert man sich dem Ertragsrecht (usus fructus) aus der Sicht der Property-Rights-Theorie, ist aufgrund der starken Motivationsanreize, die von einer Beteiligung am Residualgewinn ausgehen, seine Übertragung dringend geboten. In den einschlägigen Veröffentlichungen zu New Public Management wird aber auch hierzu kein Hinweis auf den Gestaltungsspielraum gegeben¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Die Bandbreite der Interpretationen, die durch die Undeterminiertheit von Kontraktmanagement in diesem Punkt hervorgerufen wird, kann am Beispiel des Landes Hessen dokumentiert werden: Dort vertrat das Hessische Finanzministerium die Auffassung, dass von den Dienststellen eine sogenannte „Effizienzdividende“ zu erbringen sei. Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Verpflichtung der Dienststellen zur Kostensenkung im Personalbereich um 2 v. H. Diese Zielvorgabe ist mittlerweile zurückgenommen worden; es wird nunmehr im Hochschulbereich von einer „Erfolgsbeteiligung“ des Landes am wirtschaftlichen Erfolg der Hochschulen gesprochen, die jedes Jahr nach Ermessen festgelegt wird (vgl. §8 Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen - Hochschul-Finanzverordnung, HFVO, in der Fassung vom 12.01.2000, GVBl. S. 44). Im

In Einführungsprojekten wird sich damit schwer getan, eine Übertragung des Ertragsrechts durchzuführen. Dies verwundert nicht; wie bereits am Anfang der Arbeit dargelegt wurde, wird die Einführung von Kontraktmanagement in erster Linie vom Zwang zur Haushaltskonsolidierung getrieben. Wenn Gewinne durch effizientes Handeln in den dezentralen Einheiten verblieben, würde dies per saldo zunächst keine Verbesserungen nach sich ziehen. Das ursprüngliche Vorhaben der Haushaltskonsolidierung würde dadurch konterkariert werden.

Daneben bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf eine Gewinnerzielung der öffentlichen Verwaltung. In der Verwaltungskameralistik dürfen Haushaltsansätze nur bis zu ihrer maximalen Höhe bewirtschaftet werden. Ein Überschreiten ist nicht statthaft. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel werden abgeschöpft und als Indiz zu Kürzungen herangezogen. Die Autonomie, die den Agents durch eine Übertragung der Verfügungsrechte eingeräumt wird, durchkreuzt infolgedessen die kameralistischen Haushaltsgrundsätze gleich dreimal:

Erstens können Gewinne durch effizientes Handeln des Agents erwirtschaftet werden, die im Sinne der Property-Rights-Theorie zweckmäßigerweise bei jenem verbleiben sollen. Zweitens ist der Agent a priori für die Dauer der Zielvereinbarung an die Lieferung der Leistung verpflichtet, weshalb er durch Unwägbarkeiten auch Verluste erleiden kann. Drittens bedarf es einer Ermächtigung, dass Rücklagen gebildet werden dürfen, die für den Ausgleich von Verlusten herangezogen werden können. Im Hinblick auf diese offenen Punkte bedarf es entsprechender Regelungen durch den Gesetzgeber¹⁹⁶.

Lichte der in diesem Abschnitt aufgezeigten Ergebnisse ist eine solches Arrangement aus zwei Gründen zu kritisieren: Erstens wird das Ertragsrecht nicht vollständig übertragen. In der Folge sind die Anreizwirkungen schwächer, als sie bei vollständiger Übertragung sein könnten. Zweitens ist die Höhe des Gewinnanteils bis zum Ende der Vertragsperiode für den Agent – die Hochschule – unbekannt. Unter Annahme rationalen Verhaltens und individueller Nutzenmaximierung ist daher zu erwarten, dass Gewinne zum Jahresende neutralisiert werden. Im Ergebnis führt dies dazu, dass aus der Sicht des Leistungsfinanzierers kameralistisches „Dezemberfieber“ und Erfolgsbeteiligung im Kontraktmanagement äquivalent sind.

¹⁹⁶ Im Land Hessen wird beispielsweise dieser Regelungsbedarf durch eine Verordnung gedeckt (vgl. Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen - Hochschul-Finanzverordnung, HFVO, in der Fassung vom 12.01.2000, GVBl. S. 44).

Die Dezentralisierung des Ertragsrechts auf den Agenten ist für die Induktion wirtschaftlichen Handelns eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung¹⁹⁷. Generell ist eine möglichst vollständige Ertragsrechtsübertragung zu empfehlen, um ein planendes Verhalten zu induzieren. In der Konsequenz bedeutet dies aber auch, dass Verluste ebenfalls vom Ertragsrechtsinhaber zu internalisieren sind¹⁹⁸. Folglich bedeutet dies, dass das unternehmerische Risiko für den wirtschaftlichen Erfolg, welches ursprünglich vom Vorgesetzten getragen wurde, dann vom Agent zu tragen ist. Kauft also das Parlament von der Verwaltung ein Produktprogramm, welches für die Erreichung der politischen Ziele eingesetzt werden soll, trägt die Verwaltung im System von Kontraktmanagement nicht nur die Verantwortung für die betriebswirtschaftliche Performance sondern auch das Risiko für den Zeitraum der Leistungserstellung.

Diese Tatsache führt direkt zu der Frage, wie mit dieser Risikoübernahme zu verfahren ist. In der freien Wirtschaft werden üblicherweise Zuschläge in die Angebotskalkulation übernommen, um das unternehmerische Risiko zu minimieren. In der Literatur zu New Public Management finden sich hierzu jedoch noch keine Anhaltspunkte und auch in praxisorientierten Veröffentlichungen werden Risikozuschläge offensichtlich nicht thematisiert oder zumindest als nicht statthaft empfunden, da ein solcher „Puffer“ die Budgetkonsolidierung zunächst konterkariert.

d) Veräußerungs- oder Liquidationsrecht

Wie weiter oben dargelegt wurde, ist ein Veräußerungs- bzw. Liquidationsrecht zunächst nicht gegeben. Die öffentliche Verwaltung ist nur mit einem Verfügungsrecht ausgestattet, welches ihr die Nutzung der ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen ge-

¹⁹⁷ Dass Ertragsrechtsübertragungen auch dysfunktionale Effekte nach sich ziehen können, kann durch einen Fall im Bereich des Hessischen Innenministeriums dokumentiert werden: Im Rahmen eines Modellversuchs im Polizeibereich sollten zur Motivationssteigerung der Polizeibeamten Verwarnungsgelder bis zu einer Höhe von 70 DM von der Polizeistation vereinnahmt werden können, um damit eine Verbesserung der Ausstattung über dem Standard zu ermöglichen. Im Verlauf hat sich jedoch herausgestellt, dass die von den Polizeibeamten ausgesprochenen Verwarnungen entweder in kleinere Teilbeträge gestückelt worden waren oder absichtlich zu niedrig ausgestellt wurden, um die Grenze für den eigenen Gewinnanteil nicht zu überschreiten. In diesem Fall war das Verhalten der Polizisten zwar rational erklärbar, jedoch entsprach das Ergebnis nicht den ökonomischen und juristischen Zielen des Ministeriums. Mittlerweile wird das Geld wieder zentral eingenommen.

¹⁹⁸ Eine Trennung von Gewinn- und Verlustrecht würde zu starken Dysfunktionalitäten (Ausbeutung, Ressourcenvernichtung, etc.) führen.

währleistet. Die Veräußerung eines Gutes setzt den Besitz an diesem voraus. Im staatlichen Bereich sind es dies Länder, die diesen Besitz halten. Dennoch ist darüber nachzudenken, oder eine Übertragung dieses Rechtes im Hinblick auf die diskutierten Anreizwirkungen nicht ermöglicht werden sollte.

Der Agent ist daher in dieser Hinsicht eingeschränkt. Gemäß der Gestaltungsempfehlungen aus der Property-Rights-Theorie ist dieser Tatbestand als defizitär im Hinblick auf eine möglichst vollständige Übertragung der Verfügungsrechte zu bewerten. In der Folge wird der Spielraum autonomer Entscheidungsbefugnisse hierdurch eingeschränkt.

5.3.3 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Wenn die Dezentralisierung der Verantwortung durch die Übertragung von Property Rights erfolgt, bedeutet dies, dass das Direktionsrecht des Vorgesetzten dahingehend eingeschränkt wird, dass jener nur noch über Produkte steuert. Alle anderen Versuche der Einflussnahme auf den Auftragsempfänger würden zu Dysfunktionalitäten in der Steuerungslogik und Störungen des Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnisses führen. Solange aber zwischen dem Principal und dem Agent ein irgendwie geartetes Abhängigkeitsverhältnis besteht, welches über die im Kontrakt definierten Bindungen hinausgeht, werden sich hinsichtlich der Anreize zu effizientem Verhalten Suboptimalitäten einstellen.

Wie gezeigt werden konnte, unterliegen die Gestaltungsempfehlungen aus der Property-Rights-Theorie im Kontraktmanagement einer Reihe von Einschränkungen. Diese Einschränkungen führen dazu, dass der Nutzen, der von einer Dezentralisierung von Managementverantwortung zu erwarten ist, niemals so groß sein kann, wie es bei vollständiger Übertragung der Verfügungsrechte der Fall sein würde.

5.3.4 Organisationseffekte durch die Übertragung von Verfügungsrechten

Im Abschnitt 0 wurden die Auswirkungen auf die operative Effizienz durch die Übertragung der Verfügungsrechte analysiert. In diesem Abschnitt soll nun das Blickfeld

dahingehend erweitert werden, indem die Konsequenzen solcher Transaktionen auf den organisatorischen Aspekt näher beleuchtet werden.

Die Analyse soll dabei in zwei Schritten erfolgen: Zunächst werden die Auswirkungen einer Übertragung der Verfügungsrechte auf das Organisationsgefüge untersucht. In einem zweiten Schritt soll dann analysiert werden, inwieweit hieraus Effekte zu erwarten sind, die die Steuerungsqualität beeinflussen.

a) Konsequenzen für das Organisationsgefüge

Werden Property-Rights-Bündel verdünnt oder unverdünnt einem Agenten übertragen, so erhält dieser einen Gestaltungsspielraum seitens des Principal zugewiesen. Im Kontraktmanagement ist es das Produkt, über welches der Agent einen Gestaltungsspielraum erhält. Da es jene Produkte sind, die die Steuerungspunkte darstellen, präsentiert sich die Organisation als ein Konvolut von Produkten, die je nach Steuerungs- und Produktionsbedarf kombiniert oder separiert werden können. Dies hat die Fragmentarisierung der Organisation zur Folge. Die damit transparenten Schnittstellen in Form der Produkte sollen idealiter vollumfänglich die Leistungsbeziehungen beschreiben. Im Sinne der angestrebten Konzentration der Property Rights verfügen die Produktverantwortlichen hinreichende Autonomie über die Art und Weise, wie die Leistungen erstellt werden sollen und auf welche Weise sie die Produktionsfaktoren zur Erbringung des erwünschten Outputs kombinieren sollen. Der Prozess der Fragmentarisierung wird im angloamerikanischen Sprachraum als „agentification“¹⁹⁹ oder „uncoupling“ bezeichnet.

Die „Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortung“ hat somit die Desintegration des Organisationsgefüges zur Folge. Ein Vorteil dieser Desintegration liegt in der Explizierung des Produktions- beziehungsweise Wertschöpfungsprozesses. Mit der Produktbildung in der öffentlichen Verwaltung soll aber auch gleichzeitig Wettbewerb in die Strukturen gebracht werden, indem Leistungen vergleichbar werden und im Bedarfsfall gegeneinander ausgetauscht werden können.

¹⁹⁹ Vgl.: Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert: Public Management Reform - A Comparative Analysis, Oxford, 2000, S. 166.

Auch wenn es in der Mehrzahl der Publikationen zu New Public Management nicht betont wird - die Erfordernis, dass Einzelleistungen in ein hochintegriertes Programmpaket aggregiert werden müssen, welches dann in letzter Konsequenz vom Parlament zu beraten und zu verabschieden ist, hat zur Folge, dass eine starke Hierarchisierung entlang der Produktprogrammlinie erfolgt²⁰⁰. Diese Hierarchisierung kann auch nicht umgangen werden. Die outputorientierte Steuerung der dezentralen Verwaltungseinheiten ist in der Steuerungslogik der einzige Ansatzpunkt, da ansonsten die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments beschädigt werden würde.

b) Auswirkungen auf die Steuerungsqualität

Wie oben gezeigt wurde, kann „agentification“ unter Vorliegen bestimmter Verhältnisse effizienzsteigernde Impulse liefern. In diesem Abschnitt soll nun der Frage nachgegangen werden, wie die Steuerungsqualität durch Dezentralisierung und Fragmentarisierung beeinflusst wird.

Dezentralisierung bedeutet immer, Verantwortung in der Organisation „von oben nach unten“ zu übertragen. Die Übertragung erfolgt nicht vollständig, sondern nach der Maßgabe, dass strategische Entscheidungen in der Politik verbleiben und in der Verwaltungshierarchie die operative Transformation dieser Ziele erfolgt.

Für das Funktionieren dieser Kompetenzteilung ist es daher erforderlich, dass die Abbildung des strategischen Programms in den operativen Programmen gewährleistet ist. Dieser Prozess betrifft die vertikale Koordination. „Vertikale Koordination“ soll hier bedeuten, dass die Teilprodukte der Produktionsprozesskette keine Nebenleistungen – externe Effekte – enthalten, die nicht in das Endprodukt eingehen.

Gleichzeitig müssen aber auch die dezentralen leistungserstellenden Einheiten in horizontaler Richtung abgestimmt werden, was auf ein latentes Konfliktpotential hinweist: Einerseits wird Verantwortung übertragen und damit die Autonomie erhöht, andererseits ist es aus Gründen der Organisation erforderlich, ein Direktionsrecht zurückzube-

²⁰⁰ Unter der Voraussetzung, dass sich ein solcher Programmbaum, bestehend aus Subsets widerspruchsfrei arrangierter Teilprodukte, erstellen lässt.

halten, welches die Detailsteuerung und damit Beeinflussung im Einzelfall einräumt. Dieses Recht wäre entbehrlich, wenn die Produkte vollständig über einen freien Markt bezogen werden könnten, da dann durch einen Anbieterwechsel die notwendige Gestaltungsfreiheit herstellbar wäre. Für die Mehrzahl der Produkte der öffentlichen Verwaltung ist eben gerade dies nicht möglich. Es muss daher eine Trade-off-Beziehung zwischen Dezentralisierung und horizontaler Programmkoordination konstatiert werden.

Kontraktmanagement liefert daher aufgrund der gebotenen Einschränkungen in dem Fall der horizontalen Koordinierung der Produktprogramme keine eindeutige Verbesserung des status quo. Wie oben gezeigt werden konnte, bestehen a priori keine Anreize, die horizontale Koordination zu optimieren²⁰¹. Kontraktmanagement verhindert dementsprechend nicht den Effekt, der in der öffentlichen Verwaltung als Ressortegoismus bekannt ist und auch auf Mikroebene innerhalb der Aufbauorganisation einer Behörde anzutreffen sein kann. Dieses Problem ist von Holdingorganisationen bekannt, in denen die Partikularinteressen der Konzerntöchter die Hebung von Synergiepotentialen behindern²⁰². Sofern kein explizites Direktionsrecht vorliegt, verhindert die relative Autonomie der verbundenen Unternehmen den effektiven Eingriff in die Strukturen. Die Selbständigkeit einer Agency im Modell des Kontraktmanagements führt dazu, dass diese proprietäre Informationssysteme und –strukturen entwickelt, die für die Bedürfnisse der internen Steuerung adäquat sind. Dadurch entwickelt jede Agency ihr spezifisches Herrschaftswissen, dessen Weitergabe verhindert wird. Die Anpassungsfähigkeit des Agencyverbands wird dadurch erschwert.

Um diesen Missstand dennoch überwinden zu können, kann beispielsweise der Einsatz von Liaisonmanagern erwogen werden. Die Aufgabe solcher Liaisonmanager besteht darin, die Abschottung einzelner operativer Einheiten zu verhindern und Kommunikationsdefizite abzubauen. Der Nutzen dieser Funktion wird jedoch wiederum mit Personalbereitstellungskosten erkaufte. Sehr viel sinnvoller ist es daher, Anreize zu konstruieren, die den Gesamtbetriebserfolg in ein gewogenes Verhältnis zum Teilbetriebserfolg

²⁰¹ Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.6.1.

²⁰² Genauer gesagt ist hierfür der Konflikt zwischen Individualzielen – z. B. dem Unternehmensgewinn – und Kollektivzielen – z. B. Gruppengewinn – verantwortlich.

setzen und damit die Kooperationswilligkeit und in der Folge die Koordinationsfähigkeit verbessern.

5.4 Realtypologie des Wettbewerbsbegriffs des Kontraktmanagements

Wie bereits erwähnt, sollen durch die Einführung von Kontraktmanagement wettbewerbsähnliche Verhältnisse geschaffen werden, da sich eine direkte Teilnahme an externen Wettbewerbsmärkten verbietet²⁰³. In diesem Abschnitt soll der Wettbewerbsbegriff des Kontraktmanagements näher untersucht werden. Prominentestes Obstakel einer effizienten Verwaltung sind in den Augen vieler Kritiker neben einem ungeeigneten Steuerungsinstrumentarium²⁰⁴ die bürokratischen Organisationsstrukturen. König bezeichnet dies als „Bürokratieproblem“²⁰⁵. Die Überwindung dieses Missstandes soll daher durch die Institutionalisierung von Wettbewerb erfolgen²⁰⁶.

Die grundsätzliche These, dass Wettbewerb Ansporn zu mehr Leistung sei, wird allgemein nicht bezweifelt²⁰⁷. Der Frage, inwieweit die Abbildung von Wettbewerbsmärkten in der Verwaltung geeignet und auch möglich ist, soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden.

Die Funktionen, die Wettbewerb erfüllt, sind vielschichtig. Kantzenbach²⁰⁸ unterscheidet drei Dimensionen:

- a) Die Antriebs- oder Anreizfunktion, die namentlich Effekte der Steigerung von Produktivität, Qualität oder Innovation hervorruft.

²⁰³ Reichard, Christoph: Wettbewerbsselemente in der öffentlichen Verwaltung: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.), „Schlanker Staat“ - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyer, 1998, S. 305 ff.

²⁰⁴ Reutner, Friedrich: Der effiziente Staat - Fiktion oder Vision?, Wiesbaden, 1996, S. 87.

²⁰⁵ König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.): „Schlanker Staat“ - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer, 1998, S. 20.

²⁰⁶ Vgl. Abschnitt 4.2.

²⁰⁷ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Wettbewerbsbegriff nicht nur für die ökonomische Sphäre der Gesellschaft Geltung hat, sondern ebenfalls zum Beispiel im sozialen oder kulturellen Bereich von Wettbewerb gesprochen werden kann. Für diese Untersuchung relevant wird freilich nur die ökonomische Dimension des Wettbewerbs sein.

²⁰⁸ Kantzenbach, Erhard.: Die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb, Göttingen, 1967, S. 15ff.

-
- b) Die Steuerungsfunktion, die eine Optimierung der Allokation von Ressourcen impliziert.
 - c) Die Distributionsfunktion, mit der in erster Linie Einkommen auf den Faktormärkten verteilt werden sollen.

Für die Analyse sind insbesondere Anreiz- und Steuerungsfunktion von Interesse, da durch die Monopolstellung der Verwaltung gegenüber der Politik zunächst Wettbewerb verhindert wird. Der Wechsel von Input- zu Outputbudgetierung stellt demnach keine Zwangsläufigkeit für Wettbewerb dar. Sofern ein Anbieter einem Nachfrager gegenüber steht, ist es irrelevant, ob diese Beziehung innerhalb einer Unternehmensorganisation, der Verwaltung oder anderweitig besteht.

Insofern muss auch der Auffassung widersprochen werden, dass sich Wettbewerb um gegenseitig konkurrierende Produkte durch die Einführung von Kontraktmanagement automatisch etablieren würde²⁰⁹. Zwar stehen in einem Programmhaushalt die Produkte insofern in Konkurrenz zueinander, als dass ein begrenztes Budget auf die Einzelmaßnahmen verteilt werden muss, wodurch zwangsläufig Prioritäten gesetzt werden und gegebenenfalls Produkte nicht oder nur vermindert von der Politik nachgefragt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich ein Produkt gegen ein anderes aufgrund einer besseren Preiswürdigkeit durchgesetzt hat. Vielmehr ist die Nachfrage nach den Einzelleistungen eine exogene Größe für die Verwaltung, auf die sie keinen Einfluss nehmen kann und auch nicht darf.

Anreize zur Optimierung könnten aber aus der Durchführung von Benchmarkingprozessen gewonnen werden. Die Voraussetzung hierfür ist das Vorhandensein einer standardisierten Datenbasis, um die Vergleichbarkeit der Institutionen zu ermöglichen. Aber auch hier ist die Durchführung eines Benchmarkings nicht per se ein Garant für effizienzsteigernde Wirkungen. Dies lässt sich auf zwei Ursachen zurückführen: Erstens

²⁰⁹ „Im Zuge des Budgetaufstellungsprozesses werden die Ministerien in der Phase der Programmierung des Verwaltungshandelns zum Nachfrager der Produkte, die von den produkterstellenden Verwaltungseinheiten angeboten werden. Ein Wettbewerb generierender, interner Quasimarkt um Produkte und Projekte entsteht“ (vgl. Winter, Christian: Ein neuer politischer Steuerungsansatz für das Kontraktmanagement, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 2, 2000, S. 108).

zeigen die Erfahrungen in Unternehmen, dass die Vergleichbarkeit der Strukturen aufgrund von Standardisierungs- und Erhebungsproblemen außerordentlich schwierig ist. In der Folge werden die Ergebnisse der Studien interpretierbar, wodurch ihre Prägnanz relativiert wird. Zweitens ist ihre Durchführung fakultativ, weshalb es starker Promotoren für die Umsetzung in der Organisation bedarf²¹⁰.

Es kann daher festgehalten werden, dass Kontraktmanagement keinen Automatismus für Wettbewerbsstrukturen innerhalb der öffentlichen Verwaltung anbietet. Die Durchführung von Benchmarkingprojekten zwischen verschiedenen Verwaltungen könnte aber einen Beitrag zur Optimierung der Organisationsstrukturen bieten, da zumindest das Augenmerk auf defizitäre Bereiche gelenkt wird.

5.4.1 Der Bürger als Kunde

Mit der Einführung von New Public Management soll den Mitarbeitern eine neue Sichtweise vermittelt werden, die unter dem Schlagwort der „Kundenorientierung“ das herkömmliche Bild vom Bürger als Untertan der Exekutivorgane ersetzen soll²¹¹. Die Kundenorientierung der Verwaltung soll sich dadurch einstellen, indem diese und ihre Mitarbeiter stärkeren Marktkräften ausgesetzt wird²¹².

Zunächst ist es daher erforderlich, in diesem Abschnitt eine Definition des Kundenbegriffs vorzunehmen, wie er in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie verwendet wird. Zusätzlich wird gezeigt, welche Effekte von einer Orientierung am Kunden allgemein erwartet werden. Danach erfolgt eine Einordnung des Kundenbegriffs im Kontext von

²¹⁰ Ebenso wie Benchmarking hängt auch die Aufgabenkritik von solchen Promotoren ab, weshalb dies keine stabile Lösung für den Anwendungsfall darstellt, sondern vielmehr von Fall zu Fall unterschiedliche Wirkungen entfaltet.

²¹¹ Der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg geht in seinem Bericht von 1994 sogar so weit, die Kundenorientierung als „maßgeblichen Faktor für eine erfolgreiche Behördenarbeit“ einzustufen (vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band I und II, Speyerer Forschungsberichte 149, 3. Auflage, Speyer, 1995, S. 605).

²¹² Vgl. Kouzmin, Alexander: The Dimensions of Quality in Public Management. Australian Perspectives and Experiences, in: Hill, Hermann, Klages, Helmut (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Management, Berlin, 1993, S. 219.

Kontraktmanagement. Zum Abschluss dieses Abschnitts wird die Anwendbarkeit des Begriffs einer Überprüfung unterzogen.

In den Wirtschaftswissenschaften postuliert der Kundenbegriff eine souveräne Position im Marktgeschehen: Ein Kunde hat Entscheidungsfreiheit, er kann unter verschiedenen Angeboten wählen, er entrichtet für das Produkt oder die Dienstleistung einen angemessenen, vom Wettbewerb bestimmten Preis; der Kunde kann durch sein Wahlverhalten Einfluss nehmen auf Inhalt, Qualität und Preis des Angebotes, er wird vom Anbieter umworben.

Zwischen Produzent, Produkt und Kunden besteht üblicherweise eine lineare Beziehung und Produzent und Konsument²¹³ gehen eine schlüssige Tauschbeziehung ein.

Es wird zwischen drei Typen (eng, weit, total) des Kundenbegriffs unterschieden. Der enge Kundenbegriff entspricht in etwa dem eben Gesagten. Der weite Kundenbegriff bezieht zusätzlich noch andere externe Anspruchsgruppen, also zum Beispiel die lokale Öffentlichkeit ein. Vom totalen Kundenbegriff kann dann gesprochen werden, wenn das Lieferanten-Kunden-Modell auf organisationsinterne Beziehungen ausgeweitet wird - dies ist zum Beispiel bei dezentralen Einheiten wie den Fachgebieten an Universitäten der Fall, die zentrale Dienstleistungen wie DV-Support in Anspruch nehmen.

Ein Zwang zur Kundenorientierung entsteht nur im Umfeld eines Wettbewerbsmarktes: Nur dort führt die Konsumentensouveränität zur Abhängigkeit vom Wahlverhalten und letztendlich der Kaufkraft des Kunden. Ohne Markt- und Wettbewerbskonstellationen und dem Vorhandensein von Käufermärkten fehlt dieser Anreiz. Die Orientierung an Kunden induziert auf Unternehmenseite Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen²¹⁴.

Auch wenn diese Erkenntnis nicht gerade neu ist, scheint seit Beginn der achtziger Jahre die Kundenorientierung als ein neues Unternehmenskonzept wiederentdeckt worden

²¹³ Sofern der Kunde dem Anbieter gegenüber als Selbstverbraucher auftritt, wird er als Konsument bezeichnet.

zu sein und nun mit zeitlicher Verzögerung ihren Einzug in die Verwaltungsreformdiskussion gefunden zu haben.

Im Kern der NPM-Konzeption steht der Wunsch, Leistungen von der Verwaltung nicht nur effektiv und effizient zu erbringen, sondern auch ihre Qualität zu verbessern. Da New Public Management seine Wurzeln im Unternehmenssektor hat, ist es verständlich, dass Qualitätsmanagementkonzepte ihren Niederschlag gefunden haben. Dem Konzept des Total Quality Management entstammt die Grundidee der Kundenorientierung: Der Kunde definiert die Qualitätsanforderungen an das Unternehmen, seine Produkte und den Produktionsprozess durch seine freie Entscheidung, das Produkt zu kaufen oder nicht (Konsumentensouveränität).

In den Überlegungen der NPM-Literatur werden dem Bürger drei Rollen zugewiesen²¹⁵:

a) Der Bürger als (politischer) Auftraggeber

Die Auftraggeberfunktion nimmt der Bürger über den Stimmzettel wahr, indem er die Partei mit dem politische Programm wählt, von dem er sich den größten Nutzen (individuell oder kollektiv) verspricht.

b) Der Bürger als Koproduzent

Als Koproduzent tritt der Bürger dann in Erscheinung, wenn er am Produktionsprozess der öffentlichen Hand beteiligt wird. Besonders im kommunalen Bereich hat dies Form unter der Bezeichnung „bürgerschaftliches Engagement“ das Interesse der Lokalpolitik geweckt.

c) Der Bürger als Kunde

Vom Bürger als Kunden wird dann gesprochen, wenn er die bereitgestellten - öffentlichen - Güter ausschließlich konsumiert und an ihrer Produktion keine direkte Teilhabe hat.

²¹⁴ Vgl. König, Klaus/ Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden, 1997, S. 117 f.

²¹⁵ Bogumil, Jörg: Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft, in: Alemann, Ulrich/ Heinz, Rolf/ Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl - Analyse, Diskussion, Kritik, Opladen, 1999, S. 159 f.

Wie oben dargestellt wurde, setzt die Definition des Kundenbegriffs voraus, dass der Kunde in seiner Entscheidung für oder wider das Produkt frei ist. Das heißt, dass er zur Abnahme nicht verpflichtet werden kann und es seinem Ermessen obliegt, ob er den Kauf beziehungsweise Tausch vollzieht. Für die Bezieher öffentlicher Güter kann aber festgestellt werden, dass diese häufig gerade kein oder nur ein stark eingeschränktes Wahlrecht zum Konsum haben. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Kundenbegriff für den Bürger inadäquat.

Weiterhin muss für die Anwendbarkeit des Kundenbegriffs gelten, dass eine lineare Beziehung zwischen Lieferanten und Kunden besteht²¹⁶. Übertragen auf den öffentlichen Bereich bedeutet dies, dass Personenidentität zwischen Leistungsfinanzierer und Leistungskonsument herrschen muss. Betrachtet man sich nun die Charakteristik öffentlicher Güter, kann festgestellt werden, dass die Linearität durchbrochen wird und der Kundenbegriff hier nicht eindeutig ist. Dies wird an einem Beispiel aus dem Sozialbereich deutlich: Der Drogensüchtige, der ein Entziehungsprogramm absolviert, ist auf den ersten Blick der „Kunde“ der Einrichtung, die diese Leistung anbietet. Andererseits ist jedoch zu fragen, ob nicht der Bürger der Nutznießer ist, wenn durch diese Maßnahme ein Beitrag zur inneren Sicherheit geleistet wird.

Weiterhin werden Leistungen von den staatlichen Stellen erbracht, ohne dass eine direkte Gegenleistung erfolgen muss. In diesem Fall - den sogenannten Transfers - ist der unter Marktbeziehungen zu ziehende Schluss, dass eine Steigerung der Nachfrage mit einer Steigerung der Kundenzufriedenheit einhergeht, irreführend.

Neben diesen formalanalytischen Kriterien gibt es noch einen weitere Gründe, weshalb die Adäquatheit des Kundenbegriffs auch als Metapher in Frage gestellt werden muss. So existieren „Produkte“ innerhalb des staatlichen Leistungsspektrums, deren „Konsum“ für das Individuum unerwünscht, für das Kollektiv jedoch erwünscht ist. Dies betrifft Angelegenheiten, in denen der Staat eingreift, um Gemeinschaftsinteressen wie

²¹⁶ M. a. W. muss die Anwendbarkeit der Formel „quid pro quo“ vorausgesetzt werden.

Recht und Ordnung zu schützen oder durchzusetzen²¹⁷. Dem „Kunden“ wird demnach - um in der Terminologie zu bleiben - von Staats wegen nicht nur sein Wahlrecht zur Produktwahl entzogen, sondern er wird zum Konsum der Leistung gezwungen.

Die Sichtweise des Bürgers als Kunden blendet seine Möglichkeit zur Einflussnahme und Gestaltung aus. Wie bereits erläutert, ließe ihm eine solche Sichtweise dann nur noch das Wahlrecht zwischen Annahme oder Ablehnung eines angebotenen Produktes.

Die Problematik dieser Einschränkung wird deutlich, wenn man sich den Fall der Nichtannahme betrachtet. Es bestehen dann zwei Möglichkeiten, wie diese Ablehnung artikuliert werden kann: Der übliche und mit dem Produzenten-Konsumenten-Bild des NPM-Ansatzes übereinstimmende Weg ist die einfache Ablehnung bzw. Nichtanspruchnahme des staatlichen Leistungsangebots. In der Sprache der Neuen Institutionenökonomik wird dies als „Exit“ bezeichnet²¹⁸. Andererseits kann der Bürger auch sein Missfallen durch die Artikulation seiner Meinung zum Ausdruck bringen und dadurch gestaltend in das Leistungsprogramm der öffentlichen Hand eingreifen. Dies wird mit dem Begriff „Voice“ umschrieben²¹⁹. In dem Modell des Bürger als Kunden würde dieser in eine rein reaktive Rolle gedrängt; seine ursprünglichen Rechte wären eingeengt.

Auch wenn der Wunsch berechtigt ist, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Verwaltungsarbeit zu steigern, kann bezweifelt werden, dass hierfür die Einführung dieses im Kontext der öffentlichen Verwaltung nicht unproblematischen Begriffs erforderlich ist. Wie König postuliert, wird die Elimination der Defizite des Verwaltungshandelns nicht durch die Einführung des Kundenbegriffs zu realisieren sein²²⁰.

²¹⁷ Dies sind zum Beispiel der Strafvollzug oder Eingriffe in das Erziehungsrecht durch die Jugendhilfe.

²¹⁸ Vgl. sinngemäß Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 454.

²¹⁹ In dieser Untersuchung wird sich auf den demokratischen Rechtsstaat beschränkt. In totalitären Regimes hingegen sind diese Rechte regelmäßig außer Kraft gesetzt: Es wird weder dem Wunsch entsprochen, Insuffizienzen des staatlichen Leistungsprogramm durch „Voice“ zu beseitigen, noch wird ein „Exit“ der Bevölkerung zugelassen. Beide Optionen würden den Machterhalt der Führung gefährden.

²²⁰ Vgl. König, Klaus/ Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden, 1997, S. 119.

Weiterhin zieht „Kundenorientierung“ eine Analyse der Kundenbedürfnisse und -zufriedenheit nach sich. Insofern wären Informationssysteme seitens der Verwaltung zu installieren, die Aufschluss über Anpassungsbedarfe der Verwaltung hinsichtlich ihrer Leistungen und Leistungsprozesse geben können. Im kommunalen Bereich soll dies zum Beispiel durch Bürgerbefragungen erfolgen. Ein solches Informationssystem müsste jedoch ebenfalls dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit genügen und demnach der Informationsnutzen mindestens genauso groß wie die Informationskosten²²¹ - beides ausgedrückt in Geldeinheiten - sein. Sofern davon auszugehen ist, dass die Kosten der Informationsbeschaffung relativ präzise zu ermitteln sind, kann dies jedoch nicht für die Ermittlung des Nutzens gesagt werden, wodurch die Gefahr der Generierung von Zusatzkosten steigt.

Daneben ist grundsätzlich zu fragen, inwieweit die Verwaltung einer solchen Annäherungsstrategie überhaupt zu folgen berechtigt ist. Zur Wahrung öffentlicher Interessen ist die Exekutive qua Gesetz verpflichtet, gerade nicht im Sinne spezieller „Konsumenten“ zu agieren. Insofern kann der Bürger in Befragungen eine Reihe von Wünschen äußern, denen zu folgen die Verwaltung sich aufgrund ihrer Rechtsbindung nicht in der Lage sieht, was Zweifel an der ökonomischen Begründetheit von Bürgerbefragungen aufkommen lässt.

5.4.2 Fazit

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Anwendung des Kundenbegriffs auf die öffentliche Verwaltung nicht kohärent mit seiner wirtschaftswissenschaftlichen Definition erfolgen kann. Ebenso problematisch ist das Ausblenden von Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Kundenbefragungen durch die Verwaltung zu beurteilen. Die Rolle des Bürgers als Konsument von Verwaltungsleistungen drängt diesen in eine reaktive Rolle und negiert sein Recht der gestaltenden Einflussnahme.

²²¹ Die Kosten der Informationsbeschaffung.

Neben dieser formalen Inadäquanz bestehen aber auch bezüglich seiner Interpretation in den Fällen, in denen der Bürger zwangsweise mit den Leistungen der Exekutivorgane zwecks Durchsetzung von Recht und Ordnung konfrontiert wird, erhebliche Zweifel hinsichtlich der Verwendbarkeit dieses Begriffs.

5.5 Gewährleistung des parlamentarischen Budgetrechts und Herstellung von Budgetrationalität als systembildende Rahmenbedingungen

Wie bereits dargelegt wurde, bedingt die Einführung von Kontraktmanagement den vollständigen Wechsel von inputorientierter zu outputorientierter Budgetierung. In diesem Abschnitt soll analysiert werden, welche Auswirkungen sich durch den Wechsel zur Finalprogrammierung hinsichtlich der parlamentarischen Steuerungsqualität ergeben.

Die Qualität der politischen Steuerung wird durch drei Faktoren determiniert: Die ersten beiden folgen dabei aus der Um- und Durchsetzung des parlamentarischen Budgetrechts, indem die Verwaltung eine hinreichende Legitimationsbasis für ihre Aktivitäten erhält und im Gegenzug eine wirksame Überprüfung ihres Wirtschaftens möglich ist. Zusätzlich hat das neue Budgetierungssystem für eine Steigerung der Budgetrationalität zu sorgen. Anhand der Kriterien der parlamentarischen Legitimation sowie Kontrolle und Rationalität des Budgets soll eine Überprüfung in den folgenden drei Abschnitten vollzogen werden.

5.5.1 Parlamentarische Legitimation

Die Qualität parlamentarischer Legitimation per Budget drückt sich in der Form aus, wie die Verwaltung durch ihre finanzielle Ausstattung einen adäquaten Handlungsrahmen erhält.

Dieser Handlungsrahmen wird in dem hier zu untersuchenden Fall durch die Budgetstruktur vorgegeben. Das Budget kameraler Prägung ermächtigt die Verwaltung, Einnahmen zu erzielen und Ausgaben zu tätigen. Die Bewirtschaftung der Finanzmittel erfolgt kostenartenbezogen. Im Gegensatz dazu ist das Budget im Kontraktmanagement

an Kostenträgern orientiert. Der Wechsel von der Kameralistik zu Kontraktmanagement mit kaufmännischem Rechnungswesen ist daher zunächst einem faktischen Verlust an Legitimationsqualität gleichzusetzen, sofern unterstellt wird, dass sich das parlamentarische Budgetrecht in der Steuerung von Kostenträgerpositionen – den Haushaltstiteln – niederschlägt und die Verwaltung hierdurch ihre Legitimationsgrundlage durch den Gesetzgeber erhält.

Folgt man jedoch der Argumentation, dass das kamerale Haushaltssystem faktisch kein adäquates Steuerungsinstrument darstellt, da die Komplexität und Starrheit des Systems eine zweckorientierte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung verhindern, relativiert sich diese These. Produktdefinition und –budgetierung setzt eine effektive Kostenrechnung voraus, die die im Leistungserstellungsprozess anfallenden Kosten den Kostenträgern zuzuordnen in der Lage ist. Sofern diese Bedingung erfüllt ist, vermag die Steuerung über Produkt- und Programmbudgets die Anforderung einer sachlogischen Verknüpfung von Zielen (Output und Outcome) mit finanziellen Mitteln (Input) deutlich besser zu erfüllen, als dies durch Nebenrechnungen in der Kameralistik nur mit erhöhtem Aufwand je zu gewährleisten wäre.

Im Ergebnis stellt der Verzicht auf die konditionale Detailprogrammierung der Verwaltung einen Gewinn hinsichtlich der Erfüllung des parlamentarischen Budgetrechtes dar und damit in der Folge eine Erhöhung der Steuerungsqualität. Folglich kann durch die Einführung von Kontraktmanagement von einer Verbesserung der Legitimationsgrundlage ausgegangen werden.

5.5.2 Parlamentarische Kontrolle

Die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten, die das Parlament durch das kamerale Haushaltsbudget auszuüben vermag, ist bereits mehrfach kritisiert worden und soll deshalb an dieser Stelle nicht weiter kommentiert werden. Vielmehr soll in diesem Abschnitt die Frage untersucht werden, ob Kontraktmanagement zu einer signifikanten Schwächung der Ausübung der Kontrollfunktionen führt.

Prinzipiell sind zwei Kontrollfälle - Ordnungsmäßigkeitskontrolle und parlamentarische Kontrolle - zu unterscheiden: Die Ordnungsmäßigkeitskontrolle betrifft in erster Linie den Bereich der Rechnungsprüfung, der durch Organe wie die interne Revision oder den Rechnungshof abgedeckt wird. Ziel der Ordnungsmäßigkeitskontrolle ist die Überprüfung der korrekten Führung der Bücher und der Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit (Dokumentation) der Geschäftsvorfälle. Die parlamentarische Kontrolle zielt auf die Untersuchung der Frage, inwieweit die Verwaltung den ihr per Budget zugewiesenen Leistungsauftrag korrekt erfüllt hat und soll deshalb an dieser Stelle im Vordergrund stehen.

Auch hier ist es zweckmäßig, die Argumentation wiederum am Produkt- bzw. Programmhaushalt anzusetzen: Unter der Voraussetzung einer internen Kosten- und Leistungsrechnung werden in den Produktkosten die effektiven Kosten für die spezifische Leistung ausgewiesen. Ein Abweichen im Preis-/ Mengenverhältnis weist daher zwangsläufig auf eine Über- oder Untererfüllung des Leistungsauftrags und eine Verletzung der Zielvereinbarung hin. Aus der Sicht des Auftraggebers ist damit die Kontrolle als effektiv zu bezeichnen, da dieser ausschließlich die budgetierten Leistungsgrößen zu seinen Steuerungszwecken heranzieht. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Ordnungsmäßigkeit bei der Bewirtschaftung gewährleistet ist.

Einschränkend muss jedoch hinzugefügt werden, dass der Programmhaushalt im Kontraktmanagement zwangsläufig ein hochaggregiertes Produktsystem abbildet, was gleichzeitig eine Grundvoraussetzung für effiziente Verwaltungssteuerung darstellt. Die Kontrolle findet demnach auch nur auf einer globalen Ebene statt. Insbesondere für die strategische Steuerungsebene sind Transformationsdefekte hinüber zur operativen Steuerungsebene nicht vollständig auszuschließen. Aus dieser Tatsache ließe sich auf den ersten Blick ein faktischer Kontrollverlust deduzieren, da im Gegensatz dazu die Kameralistik das Konzept verfolgt, bis tief in die Strukturen hinein zu steuern. Sofern die Produktbeiträge der Vorprodukte einwandfrei in die Endprodukte integriert werden können, können diese Bedenken entkräftet werden. Unter der genannten Annahme kann daher festgehalten werden, dass Kontraktmanagement a priori ein adäquates Kontrollsystem für die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung zur Verfügung stellt.

5.5.3 Rationalität des Budgets

Wenn das bestehende Haushalts- und Rechnungswesen der Verwaltung durch Kontraktmanagement und dessen Elemente substituiert werden soll, ist zu analysieren, ob die diesem Ansatz zugrundeliegenden Prinzipien den spezifischen Anforderungen an ein Budgetierungssystem der öffentlichen Hand genügen.

Neben der Erfüllung der im Grundlagenteil beschriebenen Budgetgrundsätze ist ein wesentlicher Aspekt bei der Betrachtung von Budgetierungssystemen die Qualität der Abbildung des politischen Willens und der Unterstützung im Willensbildungsprozess. In der Geschichte der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland fanden nennenswerte wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit diesem Thema in den frühen siebziger Jahren vor dem Hintergrund der Systemanalyse und der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting System (PPBS), Cutback-Management und Zero-Base-Budgeting (ZBB) statt²²².

Als wichtiger Punkt für die weitere Untersuchung ist dabei festzuhalten, dass eine Unterscheidung von zwei Rationalitätskategorien vorgenommen wird: Demnach hat ein Budget einerseits die Bedingung ökonomischer Rationalität zu erfüllen, andererseits hat es aber auch politische Rationalität zu herzustellen. Die „ökonomische Rationalität“ stellt originär auf das Optimierungskalkül von Kosten und Nutzen mit dem Ziel der Gewinnmaximierung - oder allgemeiner formuliert - der Wirtschaftlichkeit ab. Die „Politische Rationalität“ unterscheidet sich davon dadurch, dass die Betonung auf der Relation zwischen angestrebten Wirkungen und den zur Erreichung erforderlichen Maßnahmen liegt.

Mit anderen Worten muss ein Budgetierungssystem für die öffentliche Hand zwei Anforderungen genüge tun: Erstens muss es gewährleisten, dass sich leistungserstellende Einheiten an der Minimalkostenkombination orientieren (ökonomische Rationalität) und zweitens muss es sicherstellen, dass ein Konnex zwischen Zielen und Mitteln besteht

²²² Vgl. u. a. Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Das rationale Budget - Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln, 1971 und Rürup, Bert: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans – Die deutsche

(politische Rationalität). Kontraktmanagement als ein alle Ebenen des politisch-administrativen Systems durchziehendes Konzept muss daher diesen Ansprüchen sowohl an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung (Ort der Transformation politischer Strategien) und gleichzeitig inneradministrativ (Operationalisierung entlang der Verwaltungshierarchie von den Ministerien abwärts über Dienststellen bis zum einzelnen Profit-Center²²³) genüge tun.

Auf die Erfüllung des Kriteriums der ökonomischen Rationalität kann direkt aus der Systemanforderung für Kontraktmanagement geschlossen werden: Die zugrundeliegende Kosten- und Leistungsrechnung stellt die Informationen zur Ermittlung der ökonomischen Performanz einer leistungserstellenden Einheit zur Verfügung. Durch Kosten-Leistungsvergleich kann dadurch ermittelt werden, inwieweit die finanziellen Mittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Für die politische Rationalität ist eine komplexere Betrachtung anzustellen, da die Zielerreichung der Maßnahmen neben die ökonomische Performanz gerückt wird. Soll nun die politische Rationalität bewertet werden, ist die Erhebung von Informationen über die Wirkung des per Haushaltsgesetz beschlossenen Programmbudgets erforderlich. Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass durch diese Forderung eine Trade-off-Beziehung offenbar wird, die auf der einen Seite durch die Zielvorgabe höherer politischer und ökonomischer Rationalität markiert wird und auf der anderen Seite durch steigende Messkosten für Outcomegrößen und faktischer Unmöglichkeit der Datenermittlung charakterisiert werden kann. Theoretisch bedeutet dies, dass der Erhebungsaufwand im Extremfall unendlich groß werden kann. Aus der Definition öffentlicher Güter erhält die These weitere Unterstützung, da dort die Zuordenbarkeit der Wirkungen häufig besonders schwer oder gar unmöglich ist. Eine konkrete Aussage ist in diesem Fall pauschal deshalb nicht möglich, weshalb nur eine Tendenzaussage dahingehend getroffen werden kann, dass die Verfolgung des Ziels höherer politischer Rationalität das Ziel höherer ökonomischer Rationalität negativ beeinflusst. Im Ergebnis soll

Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin, 1971.

²²³ Vgl. hierzu Abschnitt 3.6.6.

für diesen Abschnitt deshalb das Prüfkriterium weder bestätigt noch widerlegt werden, weshalb eine Einzelfallprüfung eine Alternative darstellen könnte.

5.5.4 Elimination des Inkrementalismus

Ein wesentliches Defizit des kameralistischen Systems ist der Inkrementalismus bei der Definition der Verwaltungsbudgets (vgl. Abschnitt 2 oben): Anstelle einer aufgabenadäquaten Ermittlung des Budgetrahmens werden die Haushaltsansätze faktisch in der Form festgelegt, indem sich an den Werten des vergangenen Jahres orientiert wird. Im System der Verwaltungskameralistik hat man in der Vergangenheit versucht, durch Zero Base Budgeting – der Budgetierung von Grund auf – und Sunset Legislation – der Budgetierung mit Verfalldatum – den Inkrementalismus einzuschränken²²⁴. Weshalb sich diese beiden Formen nicht dauerhaft durchzusetzen vermochten, soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Inkrementalistisches Vorgehen ist immer dort zu empfehlen, wo relative Ungewissheit über die Wirkungen der Entscheidungen anzutreffen ist. Der Inkrementalismus ist daher ein heuristisches Verfahren. Fehlschläge sollen dadurch verhindert werden, indem die Variation von einem Referenzwert ausgeht.

Durch Kontraktmanagement soll dem Inkrementalismus der Budgetplanung dadurch begegnet werden, dass diese Ungewissheit erst gar nicht entstehen kann. Als Prüfkriterium kann daher formuliert werden, dass diejenige Budgetierungstechnik zu bevorzugen ist, die die Wirkung von Entscheidungen am besten darzustellen vermag. Daher soll in diesem Abschnitt untersucht werden, inwieweit Kontraktmanagement eine qualitative Verbesserung gegenüber der Kameralistik hinsichtlich des Inkrementalismusproblems darstellt.

Im neuen Haushaltsprozess mit Kontraktmanagement erfolgt die Budgetermittlung prinzipiell auf gleicher Weise, wie dies unter kameralen Voraussetzung der Fall ist:

²²⁴ Zu Einzelheiten vgl. die Ausführungen im Grundlagenteil.

Teilbudgetanmeldungen werden im Gegenstromverfahren abgeglichen, bis ein konsolidiertes Verwaltungsbudget ermittelt ist. Der Unterschied liegt jedoch im Detail der Budgets begründet, die im ersten Fall „echte“ Kostenträgerbudgets darstellen, im zweiten Fall die bekannten kameralen Haushaltstitel betreffen. Mit anderen Worten tritt hier wieder das Problem der Kameralistik auf, dass das System zwar eine genaue Kenntnis über den Einsatz der Mittel zu geben vermag, nicht jedoch deren Wirkung abzubilden in der Lage ist²²⁵.

Anders verhält es sich jedoch bei den „Kostensammlern“ – den Produkten: Aus dem Produktbegriff, wie er in Abschnitt 4.3 oben definiert wurde, folgt, dass eine präzise Aussage über Preis-/ Mengenrelationen möglich ist²²⁶. Das bedeutet, dass die Wirkungen einer Maßnahme (Budgetkürzung/ -erhöhung) darstellbar werden, wodurch als Zwischenfazit festgehalten werden kann, dass das Kriterium dieses Abschnitts insoweit von Kontraktmanagement erfüllt wird und grundsätzlich die Elimination - oder zumindest Einschränkung - von Budgetinkrementalismus angenommen werden kann.

Hinsichtlich der allgemeinen Gültigkeit dieser Aussage ergeben sich jedoch Zweifel, wenn von dieser unspezifischen Betrachtung der Fokus auf die spezifischen Produkte der öffentlichen Verwaltung gerichtet wird: Diese weisen unter anderem im Regelfall Externalitäten und Nichtausschließbarkeiten auf. Gerade diese Eigenschaften verhindern aber die Ermittlung von Output-/ Outcomegrößen, schränken diese stark ein, oder erfordern einen zu großen Erhebungsaufwand²²⁷. Insbesondere immaterielle Realgüter, die nicht direkt abbildbar oder beschreibbar sind, werfen das Problem auf, dass sich nur die Inputfaktoren zuordnen lassen, die Bewertung des Produktionsoutputs jedoch nur

²²⁵ Zum Beispiel gibt eine Kürzung von x Prozent des Budgets für Lehrbücher keinen Aufschluss darüber, inwieweit dies die Qualität der Forschung am Fachgebiet y beeinträchtigt.

²²⁶ Beispielsweise würde eine Kürzung um x Prozent des Budgets für Kantinenessen bei unterstelltem linearen Zusammenhang eine Kürzung von x Prozent auf der Outputseite zur Folge haben.

²²⁷ Das Messkostenproblem („wie viel darf das Controlling kosten?“) wird bei der Mehrzahl der Publikationen zum Kontraktmanagement nicht thematisiert. Ganz anders jedoch Küpper, der darauf hinweist, dass die Ermittlung der Controllingeffizienz, gemessen an dem Quotienten aus Kosten und Nutzen des Controllings, aufgrund des nur schwer quantifizierbaren Nutzens nicht unproblematisch ist (vgl. Küpper, Hans-Ulrich: Controlling: Konzeption, Aufgaben und Instrumente, Stuttgart, 1995, S. 454 f.)

schwer nachvollziehen und damit bewerten lässt²²⁸. Es ist daher festzuhalten, dass für die öffentlichen Leistungen Beschränkungen vorliegen, die erstens im fehlenden Markt und zweitens im Problem immaterieller Güter begründet liegen. Diese Beeinträchtigungen führen dazu, dass Wirkungszusammenhänge nicht mehr einwandfrei dargestellt werden können. Die Folge davon ist, dass dadurch der Tendenz zu Budgetinkrementalismus gemäß des für diesen Abschnitt aufgestellten Kriteriums steigen wird. Umgekehrt kann jedoch gesagt werden, dass für die Bereiche, in denen der öffentliche Sektor Nominalgüter oder materielle Realgüter produziert, die Einführung von Kontraktmanagement das Inkrementalismusproblem einschränken helfen wird.

5.5.5 Elimination der Aufgabenperpetuierung

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob Kontraktmanagement Anreize setzt, den Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls einen Beitrag zum Abbau nicht mehr benötigter Bereiche leistet²²⁹. Diese Definition führt gleichzeitig zur Festlegung eines Prüfkriteriums: Demnach wäre dasjenige System zu präferieren, welches die Überflüssigkeit einer Leistung transparent macht.

Verantwortlich für die Festlegung des staatlichen Aufgabenprogramms ist die Politik – genauer gesagt: die Regierung für die Zeit ihrer Legislaturperiode. Soll das Aufgabenspektrum eingeschränkt werden, so steht sie im Interessenkonflikt zwischen den Begünstigten und dem verfügbaren Budget. Das politische Gewicht (Lobby) der Interessenverbände mag auch als ein Auslöser dafür gelten, dass Perpetuierungen häufig anzutreffen sind, da der drohende Machtverlust einen starken Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Politiker ausübt. Dies zeigt jedoch, dass die Ursachen für Aufgabenperpetuierungen weniger auf das System selbst, denn auf diejenige zurückzuführen sind, die sich seiner zu Steuerungszwecken bedienen. Auch hier tritt wieder das Defizit der Kameralistik zum Vorschein, dass es dem Expertenwissen Einzelner überlassen ist, die Haushaltsmittel zu ihren Zwecken einzusetzen. Die parlamentarische Kontrolle kann

²²⁸ Insbesondere hoheitliche Aufgaben (Verteidigung, innere Sicherheit), aber auch Aufgaben wie Forschung und Bildung unterliegen diesen Beschränkungen.

nicht als wirksam betrachtet werden, da eine parlamentarische Mehrheit einer Minderheit mittels Abstimmung beweist, dass sie ordnungsmäßig und wirtschaftlich den Haushalt vollzogen hat. Darüber hinaus ist die Steuerungsmacht der Politik über die Verwaltung als relativ begrenzt einzuschätzen; es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu vermuten, dass das Augenmerk zu großen Teilen auf der Frage der politischen Verwertbarkeit des Haushaltsplans liegt.

Insofern muss untersucht werden, mit welchen qualitativen Veränderungen hinsichtlich der Politikgestaltung zu rechnen ist, wenn durch Kontraktmanagement ein System an die Stelle tritt, wo bisher relativ unpräzise Informationen über Zweck-Mittel-Relationen vorlagen²³⁰. Dadurch, dass durch die im Kontrakt festgelegten Preis-Mengen-Relationen ein direkter Konnex vom Budget zur Wirkung der budgetierten Leistung hergestellt wird, entsteht eine neue Verantwortlichkeit der Regierung und des Parlaments für das Haushaltsbudget. Das „Wegräumen der Budgetleiche“²³¹ wird dadurch ungleich schwerer fallen. Die verbesserte Kontrollierbarkeit der Regierung durch das Parlament ist eindeutig zu befürworten.

Die Auswirkungen auf die politische Kultur sind jedoch nur schwer abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Ideologisierung politischer Programme schwieriger wird. Eine weitergehende Untersuchung dieses Sachverhaltes würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Sehr wahrscheinlich ist jedoch, dass die Regierung durch die Eigenschaften von Kontraktmanagement dazu übergehen muss, ihre Haushaltsplanungen strenger abzufassen, das heißt, dass diejenigen Leistungen automatisch wegzufallen haben, für die entweder das Budget nicht ausreichend ist oder für die der politische Wille nicht mehr besteht. Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass dies in der formulierten Schärfe der Fall sein wird, ist doch als relativ sicher anzunehmen, dass sich positive Effekte ergeben werden: Hinsichtlich des für diesen Abschnitt formulier-

²²⁹ Inhaltlich eng mit der Perpetuierung von Leistungen verknüpft ist das im vorigen Abschnitt beschriebene Problem der inkrementellen Steuerung von Ausgabenbudgets.

²³⁰ Für diesen Abschnitt soll die Annahme gelten, dass die Kenntnis der Kosten-Nutzen-Beziehungen bzw. Kosten-Wirkungs-Beziehungen im Kontraktmanagement als gegeben angenommen werden können.

²³¹ Vgl. Patzig, Werner: Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Baden-Baden, 1981, S. 141.

ten Problems der Aufgabenperpetuierung bedeutet dies, dass eine strengere Revision des Leistungsspektrums als Folge von Kontraktmanagement zu erwarten ist.

5.5.6 Qualität der politischen Verantwortung – der „Erfüllungsfaktor“

Die neue Form der outputorientierten Budgetierung führt dazu, dass über die auf Vollkostenbasis zu erwartenden Kosten (Plankosten) die Preise von Verwaltungsleistungen ermittelt werden können. Die Politik hat dann zu entscheiden, welche Menge der jeweiligen Leistung von der Verwaltung einzukaufen ist, um eine gewünschte Wirkung („Outcome“) zu erzielen.

Unter der Nebenbedingung knapper finanzieller Ressourcen (quantitative Restriktion) wird es auch hier erforderlich sein, Prioritäten im Leistungskatalog festzulegen (qualitative Restriktion). Dies bedeutet auch, dass auf einzelne Leistungen zu Gunsten anderer Leistungen verzichtet werden muss. Ist der Haushalt verabschiedet, liegt ein Regelwerk vor, welches präzise das von der Verwaltung zu erbringende Leistungsprogramm beschreibt und Auskunft über die finanziellen Verpflichtungen der Politik gibt. Durch die Institutionalisierung von Kontraktmanagement wird auch das Risiko der Vertragspartner aufgeteilt: Der Auftraggeber und Leistungskäufer übernimmt das finanzielle Risiko, wohingegen der Auftragnehmer und Leistungsanbieter das Produktionsrisiko zu übernehmen hat. In der Anwendung auf die Politik bedeutet dies, dass sie durch die Beauftragung der Verwaltung verbindlich erklärt hat, die Finanzierung des Programmbudgets sicherzustellen.

Das Kontraktmanagement soll - wie bereits angeführt - als „Transformator“ der normativ-strategischen Ziele der Politik dienen, die in operativ wirksame Handlungsvorgaben umgesetzt werden²³². Ein Problem könnte jedoch entstehen, wenn der angestrebte quantifizierbare Outcome größer als das zur Verfügung stehende Budget ist und daher von einer Unterfinanzierung auszugehen ist. Für die öffentliche Verwaltung ist es symptomatisch, von einer chronischen Unterfinanzierung zu sprechen, wenn auch der

²³² Voraussetzung hierfür ist die Messbarkeit der Wirkungen und damit des Zielerreichungsgrads der Leistungen.

Nachweis - wie an anderer Stelle bereits gezeigt wurde - aufgrund systemischer Insuffizienzen nicht unproblematisch ist. Dieser Zustand mag auch dazu beitragen, dass von der öffentlichen Verwaltung starke budgetmaximierende Tendenzen ausgehen.

Um diesem Dilemma vorzubeugen, wird die Einführung eines „Erfüllungsfaktors“ intensiv diskutiert²³³. In diesem Abschnitt soll die Eignung eines solchen Erfüllungsfaktors untersucht werden. Da im Kontraktmanagement auch immer die Anreizwirkungen der Institute im Blickfeld stehen, soll darüber hinaus auch eine Abschätzung vorgenommen werden, welche Anreize und Wirkungen von der Einführung dieser Kennzahl zu erwarten sind.

Kann der Budgetbedarf mit dem zur Verfügung stehenden Budget nicht gedeckt werden, soll anhand eines Erfüllungsfaktors das Maß der Unterdeckung angegeben werden. Mathematisch ausgedrückt errechnet sich der Erfüllungsfaktor folgendermaßen:

$b_d = \text{definiertes Kontraktbudget [GE]}$

$b_r = \text{real zugewiesenes Budget [GE]}$

$EF = \text{Erfüllungsfaktor [\%]}$

$$EF = \frac{b_r}{b_d} \times 100\%$$

Das „definierte Kontraktbudget“ (b_d) ist der Budgetwert, zu dem sich der Agent in der Lage sieht, den Leistungsauftrag zur definierten Quantität und Qualität auszuführen, um die vom Principal angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen. Das „real zugewiesene Budget“ (b_r) ist der Betrag, mit dem diese Leistung dann de facto abgegolten wird.

Für den Fall $b_r > b_d$ (Budgetüberdeckung) ist es leicht ersichtlich, dass der Erfüllungsfaktor EF größer eins ist. M. a. W. liegt die Ausfinanzierung oberhalb des benötigten Finanzvolumens. Für die Realität kann dieser Fall ausgeschlossen werden, da eine Ü-

²³³ Wie dies zum Beispiel in den Niederlanden der Fall ist.

berfinanzierung seitens des Principal nur bei Unterstellung irrationalen Verhaltens erwartet werden kann. Sehr viel wichtiger sind aber die anderen beiden Fälle:

Bei $b_r = b_d$ wird EF gleich eins; dies bedeutet eine „Deckelung“ des Budgetbedarfs des Agenten und beschreibt den Optimalzustand.

Ist $b_r < b_d$, nimmt EF einen Wert kleiner als eins an; hier liegt nun der Fall von Unterfinanzierung vor, der nun weiter untersucht werden soll.

Der Vorschlag für die Einführung des Erfüllungsfaktors leitet sich aus der Forderung nach mehr Transparenz für die Steuerung der öffentlichen Verwaltung ab. In der Tat ist es richtig, dass davon auszugehen ist, dass durch die Bedingungen, die Kontraktmanagement an das Berichtswesen stellt, präzisere Informationen generiert werden können, die eine effektive Überwachung ermöglichen. In der Diskussion um die Inhalte von Kontraktmanagement wird jedoch in erster Linie implizit auf eine bessere Kontrolle der Ausführenden - die mit Leistungsaufträgen versehenen Agenten - abgestellt. Da Kontraktmanagement als holistisches System verstanden wird, ist es zunächst legitim, die Gültigkeit der Transparenzbedingung auch für die Regierung zu fordern. Darüber hinaus bedarf es im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle wirksamer Überwachungsstrukturen der Regierungstätigkeit.

In diesem Zusammenhang stellen sich nun zwei Fragen: Erstens ist der qualitative Aspekt eines Erfüllungsfaktors kleiner als eins zu erforschen. Zweitens muss der Frage nachgegangen werden, welche Wirkungen von der Anwendung des Erfüllungsfaktors auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu erwarten sind.

Die Einführung des Erfüllungsfaktors würde ein für das Kontraktmanagement grundlegendes Prinzip - die Verbindlichkeit der Kontrakte - erheblich schwächen: Dadurch, dass vereinbarte Budgets nicht mehr oder nicht mehr vollständig gegenfinanziert würden, wäre es möglich, der Verwaltung einen Leistungsauftrag zu erteilen, für den sie nicht mehr die volle Kostendeckung erhalten würde. Hieraus ergeben sich mehrere Konsequenzen:

Die Politik kann nicht daran gehindert werden, Programme zu lancieren, deren Finanzierung nicht sichergestellt ist, bzw. durch Steuerausfälle gefährdet wird. Aus institutionenökonomischer Sicht ist ein solches Vorgehen jedoch nicht wünschenswert: Die Effizienzgewinne lassen sich dort in der Regel durch die geeignete Wahl der Koordinierungsform im Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie realisieren. Da Kontraktmanagement in erster Linie der Markt- und damit Verhandlungslösung das Wort redet, werden jene Gewinne demnach im Rahmen des Preis-Leistungs-Abstimmungsverfahrens zu verwirklichen sein. Hier liegt aber der Fall vor, dass ein im Verhandlungsverfahren determinierter Kontrakt im Nachhinein vom Principal gebrochen wird. Auf den ersten Blick scheint es auch so, dass hier ein Effizienzgewinn auf der Seite des Principal - in Form eines Minderaufwands - zu verbuchen sei; dieser Gewinn wird sich aber nur dann realisieren lassen, wenn der Agent den finanziellen Leistungsausfall zu kompensieren bereit ist bzw. dazu in der Lage ist.

Abgesehen von diesem Problem kommt speziell für die öffentliche Verwaltung noch erschwerend eine strenge Regelbindung hinzu, weshalb davon auszugehen ist, dass die beauftragte Leistungseinheit ohne formale Ermächtigung zur Umdisposition nicht imstande ist. Inwieweit die einseitige Loslösung vom Kontrakt den anderen Kontraktpartner von seiner Verpflichtung zur Lieferung frei macht, ist noch nicht näher untersucht worden. Man könnte dieses Szenario als „invertierten hold-up“ bezeichnen. Der „hold-up-Versuch“ ist ein feststehender Terminus der Principal-Agent-Theorie.

Ein typischer hold-up liegt normalerweise dann vor, wenn zum Zeitpunkt des Vertragschlusses Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten besteht und die Abhängigkeit vom Agenten aufgrund der hohen Spezifität der Leistung groß ist. Mit anderen Worten verfügt der Agent ex ante über eine bessere Kenntnis über das Risikoprofil seines Leistungsauftrags, was er sich zunutze macht. Sein Verhaltensspielraum ergibt sich ex post, indem er nachträglich Ausbeutungsversuche durch Modifikation seines Leistungsumfangs startet. Durch die hohe Spezifität der Leistung kann der Principal nicht oder unter Umständen nur durch Inkaufnahme prohibitiv hoher Kosten auf andere Anbieter ausweichen.

Im Umkehrschluss hierzu kann das vorliegende Szenario als „invertierter“ hold-up-Versuch bezeichnet werden; ex post kommt der Principal seiner finanziellen Leistungspflicht dem Agenten gegenüber nicht oder nicht in vollem Umfang nach.

Um die Logik von Verhandlungssystemen wie Kontraktmanagement nicht vollständig zu pervertieren, müsste daher für den Fall der Budgetkürzung in laufenden Verträgen im Gegenzug eine Anpassung auf der Leistungsseite (hinsichtlich Qualität, Quantität und Zeitpunkt der Bereitstellung des Produktes) erfolgen.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Zusammenhang nicht unbeachtet bleiben darf, ist die Frage nach der Anreizwirkung, die für den Agenten folgt. Wie bereits erwähnt wurde, wird im Rahmen der Principal-Agent-Theorie der Frage nachgegangen, wie ein Anreizschema für den Agenten geschaffen werden kann, welches ihn veranlasst, im Sinne des Principal zu handeln. Bezogen auf die beschriebene Situation ist davon auszugehen, dass sich der Agent zukünftig veranlasst fühlen wird, Strategien zu entwickeln, die ihn vor finanziellem Schaden bewahren. Er könnte daher dazu übergehen, einen Risikoaufschlag als Ergebnis eines rationalen Planungsprozesses in seine Kalkulation mit einzu beziehen, der je größer ausfällt, je pessimistischer seine Erwartungen sind und je negativer seine Erfahrungen bezüglich der Zuverlässigkeit des Principal waren. Übertragen auf die öffentliche Verwaltung wird sich ein solcher Risikozuschlag wohl nur schwerlich durchsetzen lassen, da die nachgeordnete Behörde prinzipiell dazu verpflichtet werden könnte, ihre Kalkulation offen zu legen.

Der Erfüllungsfaktor kann als Maß für die Güte der Haushaltsplanung herangezogen werden: Je weiter sich sein Wert vom Idealfall (EF gleich eins) entfernt, umso schlechter ist die Haushaltsplanung zu beurteilen und je größer ist die Diskrepanz zwischen dem, was politisch gewünscht ist und dem, was finanziell machbar ist. Umgekehrt hat dieses Instrument zur Folge, dass die oppositionelle Kontrollmacht gestärkt wird. An einer Kennzahl wäre demzufolge abzulesen, wie es um die Qualität der Regierungsarbeit bestellt ist.

Dies führt zu einem sehr viel grundsätzlicheren Problem, welches Kontraktmanagement für die Politik darstellt und deshalb an dieser Stelle nur umrissen werden kann: Die er-

höhte Transparenz des Haushaltsgebarens schafft griffigere Ansatzpunkte für oppositionelle Kritik im Vergleich zur Kameralistik. Aus dem Gesagten ist leicht nachvollziehbar, weshalb die politische Verwundbarkeit der Regierenden hierdurch erhöht wird. Dies mag auch ein Grund dafür sein, weshalb ein Antrieb für das neue öffentliche Management bisher nur sehr zurückhaltend in der Politik wahrgenommen werden konnte. In der Folge ist davon auszugehen, dass das Konfliktniveau signifikant gesteigert wird. In parteienpluralistischen Systemen kann sich dies als kontraproduktiv erweisen; durch das höhere Konfliktniveau ist eine Verlängerung bis hin zur vollständigen Blockade des Willensbildungsprozesses denkbar. Dieser Aspekt ist bei der Steuerung von Unternehmen zu vernachlässigen, da demokratische Elemente nur in geschwächter Form anzutreffen sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich hieraus negative Konsequenzen für die politische Arbeit ergeben können.

Befürworter des Erfüllungsfaktors sehen darin eine Chance, die Regierung für ihre Entscheidungen besser in die Pflicht nehmen zu können. Seine Einführung erhöht die Verantwortlichkeit für getroffene Entscheidungen und deren Konsequenzen. Dass diese erhöhte Verantwortlichkeit in Politikerkreisen gewünscht wird, kann bezweifelt werden, ist aber aus der Sicht der Verwaltung sowie des Bürgers rational nachvollziehbar.

Kritisiert werden muss jedoch, dass der Erfüllungsfaktor ein Grundprinzip des Kontraktmanagements - die Plafondierung von Maßnahmenkatalogen auf das finanziell Machbare - aufweicht und dadurch an Schärfe verliert. Es wird ermöglicht, Programme zu lancieren, deren finanzielle Ausstattung nicht abgesichert ist; damit wird der Fortschritt gegenüber dem bestehenden System der Verwaltungskameralistik konterkariert.

Weiterhin ist zu erwarten, dass eine stark demotivierende Wirkung von der Inanspruchnahme des Erfüllungsfaktors auf die Verwaltung ausgehen wird. Da nach wie vor nicht vorgesehen ist, Verwaltungskontrakten den Stellenwert privatrechtlicher Verträge einzuräumen, steht dem Agenten kein Mittel zur Verfügung, den Schaden dem Verursacher anzulasten, wie dies sonst in Form einer zivilrechtlichen Klage möglich wäre. In der Zukunftsprojektion dürfte sich hinsichtlich der Bereitschaft, Risiken für den Auftraggeber einzugehen und kreativ für diesen tätig zu werden, eine stark defensive Haltung ausprägen.

In der Zusammenfassung dieser Argumente kann daher der Schluss gezogen werden, dass die negativen Effekte der Einführung des Erfüllungsfaktors die intendierten positiven Wirkungen überragen. Die zu erwartenden Wirkungen stehen diametral entgegengesetzt zu den Anreizwirkungen, die von Kontraktmanagement ausgehen sollen. Weder für die externe noch für die interne Steuerung der Verwaltung kann der Erfüllungsfaktor als zweckmäßig angesehen werden, weshalb zu seiner Verwendung nicht geraten werden kann.

5.5.7 Operationalisierung des Effizienzbegriffs

Ein Kernbestandteil der Verwaltungsreform ist die Forderung nach Effizienzsteigerungen, um eine bessere Nutzung finanzieller Ressourcen herbeizuführen. Hinlänglich bekannt ist das dem Effizienzbegriff zugrundeliegende Minimaxprinzip²³⁴

Um Effizienzpotentiale erschließen zu können, ist es erforderlich, die bestehenden Prozesse hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit zu überprüfen. Die Effizienz eines Leistungserstellungsprozesses wird rein mathematisch aus dem Quotienten von Input und Output - also Mitteleinsatz und Produktionsleistung - ermittelt (vgl. Abschnitt 2.1 oben). Damit ist klar, dass beide Kategorien hinreichend quantifizierbar sein müssen, um in das Entscheidungskalkül einfließen zu können. Bezogen auf die Anwendung innerhalb einer Organisation muss das interne Rechnungswesen geeignet sein, diese Informationen in ausreichender Qualität bereitstellen zu können. Es stellt sich demnach die Frage, inwieweit es durch das Rechnungswesen im Kontraktmanagement möglich ist, Messungen der Effizienz durchzuführen, um die gewünschten Optimierungen vornehmen zu können.

²³⁴ Das Minimaxprinzip besagt, dass entweder mit gegebenem Mitteleinsatz eine Maximierung des Produktionsausstoßes erreicht werden soll oder mit gegebener Produktionsleistung der Ressourceneinsatz zu minimieren sei.

Die Kritik am traditionellen Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung entzündet sich an der grundsätzlichen Fragestellung, ob die Kameralistik überhaupt geeignet ist, eine Beurteilung der Effizienz zu ermöglichen.

Der Effizienzbegriff der Betriebswirtschaftslehre rekurriert auf das Verhältnis von Kosten und Leistungen. Demnach wird eine Arbeit effizient verrichtet, wenn die angefallenen Kosten geringer sind als die dafür abgegebene Leistung. Die Systematik der Kameralistik kennt diese Begriffe jedoch nicht. Da es sich bei ihr um ein Rechnungswesen handelt, das für eine zentralistisch organisierte und durch tätigkeitsorientierte Anweisungen gesteuerte Verwaltung entwickelt wurde, geht es primär um die Überwachung der Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs des Haushaltsplans. Die für die Verwaltungskameralistik wichtigen Bezugsgrößen sind alle zahlungsrelevanten Vorgänge; eine Ermittlung des Periodenerfolgs, wie es das kaufmännische Rechnungswesen ermöglicht, war nicht vorgesehen. Demnach ist für den Haushaltsvollzug der Saldo von Einnahmen und Ausgaben von Interesse, wobei die Planwerte mit den Istwerten verglichen werden²³⁵. Rückschlüsse auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung lassen sich mithin nur indirekt anstellen²³⁶.

Um eine leistungswirtschaftliche Betrachtung durchzuführen, ist es jedoch erforderlich, dass Ressourcenabfluss und Ressourcenzufluss periodengerecht ermittelt und zugerechnet werden und eine Bewertung der Leistungsmenge stattfindet. Insofern hat ein Übergang von einnahmen- und ausgabenorientierter Sichtweise zu aufwands- und ertragsorientierter Sichtweise zu erfolgen. Die Vorgaben, die dem kameralistischen Rechnungswesen in Bezug auf die Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben gemacht werden, die in der Zukunft liegen, stellen in der Sichtweise der Betriebswirtschaft einen Verstoß gegen das Ressourcenverbrauchskonzept dar²³⁷.

²³⁵ Die Vorgaben für die Einnahmen-Ausgabenorientierung sind in Art. 110 GG niedergelegt, in dem es unter anderem heißt, dass „alle Einnahmen und Ausgaben [...] in den Haushaltsplan einzustellen [sind]“ und dass „der Haushaltsplan [...] in Einnahme und Ausgabe auszugleichen [ist]“. Die Gegenüberstellung der Plan- und Istwerte ergibt sich z. B. aus § 81 der LHO Hessen.

²³⁶ Beispielsweise folgt aus der Tatsache, dass für einen Haushaltstitel „Forschung und Lehre“ weniger Mittel im Vergleich zur Vorperiode verausgabt worden sind nicht zwangsläufig, dass in der betreffenden Periode das Geschäft mit höherer Effizienz betrieben worden ist.

²³⁷ Niedergelegt ist dies in den Bundes- und Landshaushaltsordnungen – zum Beispiel in § 72, Abs. 3, der LHO Hessen: „Zahlungen, die im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig waren, jedoch erst später ein-

Eine Gegenüberstellung der verschiedenen Erkenntnisobjekte des kaufmännischen Rechnungswesens und des kameralistischen Rechnungswesens findet sich in der folgenden Abbildung.

gehen oder geleistet werden, sind in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres zu buchen, solange die Bücher nicht abgeschlossen sind“ (vgl. § 72, Abs. 3 der BHO analog).

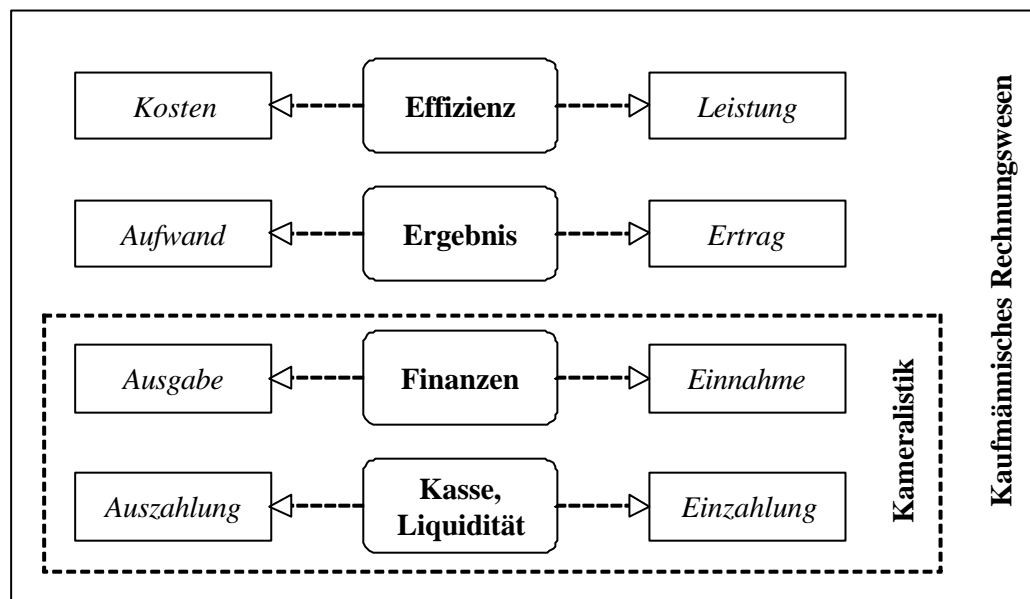


Abbildung 5-5: Bezugsgrößen von Kameralistik und kaufmännischem Rechnungswesen²³⁸

²³⁸ Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus der Abbildung ersichtlich, sind die Abbildungsmöglichkeiten des kameralistischen Rechnungswesens beschränkt auf die Darstellung der Finanz- und Liquiditätssicht (also der Überwachung von Ein- und Auszahlungen beziehungsweise Einnahmen und Ausgaben). Die Ermittlung des Periodenerfolges nach dem Ressourcenverbrauchsprinzip, welches zentrales Element des kaufmännischen Rechnungswesens ist, kann somit nicht vollzogen werden. Es ist die Aufgabe der internen Kosten- und Leistungsrechnung, neben der periodengerechten Abgrenzung gleichzeitig die Kosten zu neutralisieren, die in keinem Bezug zum Leistungserstellungsprozess stehen²³⁹. Durch die Ermittlung kalkulatorischer Kosten kann über interne Leistungsverrechnungen oder - wo dies nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand möglich ist - Umlageverfahren eine präzise Kostenzuordnung erfolgen, was wiederum eine präzisere Beurteilung der Effizienz der Produktionsprozesse ermöglicht.

Es kann daher schon jetzt festgehalten werden, dass die Kameralistik ein grundsätzliches Defizit aufweist, indem sie keine brauchbare Datenbasis für die Ermittlung des Betriebserfolges zur Verfügung stellt und somit einen Rückschluss auf die Effizienz der Produktionsprozesse verhindert. Wie oben gezeigt wurde, divergiert demnach auch das Steuerungsziel der Kameralistik per definitionem von dem des kaufmännischen Rechnungswesens: Bei der Verwaltungskameralistik steht nach wie vor die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Vordergrund, auch wenn als flankierende Maßnahmen die Gebote von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder verankert sind²⁴⁰.

Wie gezeigt werden konnte, bedarf eine Konkretisierung der Forderung nach Effizienzsteigerungen zunächst die grundsätzliche Möglichkeit der Erfassung der für die Ermittlung der operativen Effizienz relevanten Größen. Im Gegensatz zum kaufmännischen Rechnungswesen ist das kameralistische Rechnungswesen nicht in der Lage, diese Informationen zu liefern. Da Kontraktmanagement immer auch die Ablösung der Ka-

²³⁹ Sogenannter „neutraler“ Aufwand oder Ertrag.

²⁴⁰ Den Ausführungen dieser Arbeit gemäß ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit im kameralen System jedoch eine leere Hülse.

meralistik durch das kaufmännische Rechnungswesen fordert, kann insofern von der grundsätzlichen Operationalisierbarkeit des Effizienzbegriffs ausgegangen werden.

5.5.8 Analyse der Verbindlichkeit von Leistungszielvereinbarungen

Im kameralistischen Haushaltskreislauf erfolgt nach der Phase der Haushaltsberatungen die Verabschiedung des Haushaltsplans. Mit seiner Veröffentlichung wird dieser für verbindlich erklärt und die Vollzugsphase des Haushaltsplans schließt sich daran an²⁴¹.

Der Haushaltsplan hat für die Exekutivorgane verbindlichen Charakter. Es ist die Aufgabe des Finanzministers, die finanzielle Konditionierung der Ressorts im Verlauf des Haushaltsjahrs sicherzustellen. In den Aufgabenbereich der Ressortminister fällt die Ausführung der übertragenen Aufgaben und damit die ausgabenseitige Erfüllung des Haushaltsplans. Die Ermächtigung, im Rahmen der veranschlagten Haushaltsmittel Ausgaben zu tätigen und Verpflichtungen Dritten gegenüber einzugehen erhält die Verwaltung qua Gesetz²⁴².

Die in den Budgetgrundsätzen definierten Normen qualifizieren den Haushalt als verbindlichen Handlungsrahmen für die Verwaltung. Schwerpunktmäßig sind die drei Dimensionen des Grundsatzes der Spezialität (quantitative, qualitative und zeitliche Spezialität) hervorzuheben: Durch diese Vorschriften wird die Programmierung der Verwaltung durch die Legislative gewährleistet, indem vorgegeben wird, wie viele Finanzmittel (quantitativ) wofür (qualitativ) und für welchen Zeitraum (zeitlich) zur Verfügung gestellt werden. Der Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen misst diesem Grundsatz eine „das parlamentarische Budgetrecht sichernde Funktion“ und damit „Verfassungsrang“ bei²⁴³. Zu Zwecken der Haushaltsrechnung und -prüfung sind dies gleichzeitig die Kriterien, anhand derer die Kontrolle des regelkonformen Wirtschaftens der Verwaltungsorgane vollzogen wird.

²⁴¹ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1998, in: Bundesgesetzblatt I v. 22.12.1997, S. 3256 ff.

²⁴² „Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen“ (vgl. §3, Abs. 1 HGrG).

Ein eigenmächtiges Abweichen ist nicht gestattet, wenngleich eine Reihe von Ausnahmetatbeständen (Nachtragshaushalt, Deckungsfähigkeitsvermerke, Doppelhaushalte) definiert sind, die ein geringfügiges Aufweichen der Rigidität, wie sie die Spezialitätsgrundsätze zunächst vorgeben, zur Folge haben.

Trotz alledem bleibt festzuhalten, dass es sich bei dem Haushaltsplan um ein verbindliches Regelwerk handelt, an das Legislative wie Exekutive in der Vollzugsphase gebunden sind. Wenn nun aber an die Stelle des kameralistischen Haushaltsplans der Programmplan treten soll, ist zunächst anzunehmen, dass dieses Konglomerat von Leistungszielvereinbarungen ebenfalls als verbindlich für beide Seiten anzusehen ist. In praktischer Hinsicht zeigt sich jedoch, dass es sich bei Kontraktmanagement um einen Blankettbegriff handelt, der unterschiedliche Deutungen zulässt. Die Untersuchung der Verbindlichkeit von Leistungszielvereinbarungen steht daher im Zentrum dieses Abschnitts.

Hinsichtlich der rechtsdogmatischen Einordnung des Verbindlichkeitsanspruches der Leistungsverträge im Kontraktmanagement existieren unterschiedliche Interpretationen:

Primär legt der Begriff nahe, dass es sich in der Tat um einen verbindlichen Vertrag für beide Seiten handelt, der Leistung und Gegenleistung für einen bestimmten Zeitraum festschreibt²⁴⁴. Es wird daher von denjenigen, die eine enge Auslegung des Begriffes favorisieren, gefordert, dass eine einmal getroffene Vereinbarung zwingend sei. Diese Vereinbarung wäre dann als öffentlich-rechtlicher Vertrag zu qualifizieren.

Folgt man der zweiten Form - einer weiten Interpretation -, handelt es sich bei den Zielvereinbarungen um einen Ausdruck des informellen Verwaltungshandelns, bei dem ein-

²⁴³ Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1995, S. 159.

²⁴⁴ Nach der allgemeinen Rechtslehre, wie sie sich vor allem im Zivilrecht niedergeschlagen hat, ist ein Vertrag die Einigung von Vertragspartnern über die Herbeiführung eines bestimmten Rechtserfolgs. Charakteristisch für solche Verträge ist, dass die Beteiligten sich von ihren Verpflichtungen so lange nicht lösen können, bis die Voraussetzungen einer vertraglich vereinbarten oder außerordentlichen Kündigung gegeben sind oder es zu Leistungsstörungen kommt (vgl. Pünder, Hermann: Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, in: Die öffentliche Verwaltung, 1998, S. 65 f.).

oder beiderseitige Rückholrechte die Auflösung ermöglichen. Sehr viel weiter noch wird mit dem Begriff des „Leistungsversprechen“ gegangen, der in Deutschland bisher noch relativ ungebräuchlich ist. Hierbei handelt es sich um ein einseitiges Garantieverprechen ohne jedwede Verpflichtung zur Einlösung (Unconditional Grant)²⁴⁵. Somit wäre der Kontrakt als politische Absprache zu qualifizieren, von der sich aus beliebigen Gründen jederzeit und ohne rechtliche Konsequenzen zurückgezogen werden könnte²⁴⁶. Wallerath kritisiert diese Zweideutigkeit; für ihn ist es erforderlich, dass „der Schleier der Intransparenz um die rechtlichen Rahmenbedingungen neuer Steuerungs- und Handlungsformen zu lüften [ist]“²⁴⁷.

Es soll herausgestellt werden, dass die New-Public-Management-Literatur in diesem Punkt Unschärfen aufweist: Das Problem der Unbestimmtheit der Verbindlichkeit von Verträgen ist zu trennen von der Art der Relationalität von Verträgen²⁴⁸. Bei relationalen Verträgen ist der Grad der Relationalität von Interesse, der angibt, inwieweit durch den Vertrag eventuelle Unvollkommenheiten abgedeckt werden. Für diese definierten Bereiche ist er dann für beide Vertragsparteien bindend. Im Gegensatz dazu geht es bei der Frage nach der Verbindlichkeit um eine Qualifikation der Bindungswirkung des diesem relationalen Vertrag zugrundeliegenden Koordinatensystems. Mit anderen Worten sind zwei Kategorien von Flexibilität zu unterscheiden, die nach Vertragsschluss - in der Vollzugs- und Durchsetzungsphase - eine Wirkung entfalten können und hier als fundamentale und phänomenologische Flexibilität bezeichnet werden sollen:

Die phänomenologische Flexibilität eines Vertrages bezieht sich auf das Spektrum relationaler Verträge und damit auf den Grad der Relationalität. Damit wird auf die Spezifi-

²⁴⁵ Erste Versuche zu „Unconditional Grants“ gibt es in England und vor allem in Finnland (vgl. die Übersicht bei Kuuttiniemi, Kirsi/ Virtanen, Petri: Citizen's Charters and Compensation Mechanisms, Helsinki, 1998).

²⁴⁶ Die KGST räumt der Politik ein solches Rückholrecht ein: „Diese Selbstbeschränkung der Politik ist aufhebbar, wenn sich der erwartete Erfolg nicht einstellt und hat keine rechtliche Verbindlichkeit“ (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 10/ 1996, S. 26).

²⁴⁷ Vgl. Wallerath, Maximilian: Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1997, S. 58.

²⁴⁸ Zu relationalen Verträgen siehe Abschnitt 4.5.4.

kation abgestellt. Für diesen Abschnitt steht die Untersuchung der fundamentalen Flexibilität im Vordergrund. Die fundamentale Flexibilität betrifft die zu Anfang erwähnte Einstufung der Bindungswirkung in den juristischen Kontext und in der Folge die Frage nach der Einklagbarkeit und Durchsetzbarkeit von Vereinbarungen in der Form von sogenannten „(Legally) Enforceable Contracts“.

In einer Veröffentlichung der OECD wird analog zu dem aus der Neuen Institutionenökonomik bekannten Kontinuum relationaler Verträge von einem Kontinuum des Leistungsvertrags (Performance Contracting Continuum) gesprochen, welches markiert wird durch die beidem Pole „einklagbarer Vertrag“ („Enforceable Contract“) auf der einen und „zwangloses Leistungsversprechen“ („Unconditional Grant“) auf der anderen Seite.

Die Wahl des geeigneten Kontrakttypus wird im Wesentlichen vom Vertrauensverhältnis zwischen Principal und Agent beeinflusst. Je besser dieses ist, umso weniger wird die Institutionalisierung eines einklagbaren Vertrags eine Rolle spielen et vice versa. Von der Fürsprechern des Kontraktmanagements wird die Entscheidung für einen Kontrakt auf Vertrauensbasis eindeutig präferiert²⁴⁹. Es wird argumentiert, dass der Einsatz zivilrechtlicher Verträge höhere Kosten als die Vertrauensregelung nach sich zieht. Wie oben erwähnt, wird nicht zwischen fundamentaler und phänomenologischer Flexibilität unterschieden; das „Vertrauen“ hat sich demnach sowohl über den Detaillierungsgrad der Leistungsverträge als auch über ihre formaljuristische Einordnung zu erstrecken.

Hier wird ein Widerspruch des Kontraktmanagements sichtbar: Einerseits wird gefordert, dass Leistungen transparent gemacht werden sollen, damit die Steuerung über definierte Leistungskriterien erfolgen kann. In seiner Wirkung bedeutet dies zunächst einen Vertrauensverlust, da stärker kontrolliert wird²⁵⁰. Andererseits geht diese Verfeinerung der Steuerungsbasis einher mit steigenden Kontrollkosten, weshalb das Vertrauen als ausgleichender Faktor bemüht wird. Ziel müsste es demnach sein, Kontroll- und

²⁴⁹ Vgl. Plamper, Harald: Kontraktmanagement - Neues aus neuen Untersuchungen, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 236.

²⁵⁰ Zu den Auswirkungen auf extrinsische und intrinsische Motivation vgl. Abschnitt 5.6.

Überwachungskosten zu minimieren, um nicht die angestrebten Wirkungen von Kontraktmanagement zu konterkarieren.

5.6 Anreizintensität und Einschränkung dysfunktionalen Verhaltens

Die Erfahrungen aus verschiedenen Einführungsprojekten von Kontraktmanagement scheinen zu belegen, dass eine technokratisch geprägte Sicht- und Vorgehensweise die Aussicht auf Erfolg zu blockieren scheint. Als ein Grund mag dafür gelten, dass die zugrundeliegenden Vertragsbeziehungen keine Verträge im privatrechtlichen Sinne sind, sondern relativ lose Absprachen („commitments“) mit relativer Verbindlichkeit. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass vermehrt Aspekte wie Vertrauen und Respekt der beteiligten Parteien betont werden. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwieweit durch die outputorientierte Budgetierung mittels Kontraktmanagement ein Anreizsystem geschaffen werden kann, welches die Minimierung dysfunktionalen Verhaltens der Beteiligten minimiert. Dabei soll auf Aspekte der Motivation und Kooperationswilligkeit sowie der Minimierung von Rent-seeking-Aktivitäten eingegangen werden.

5.6.1 Motivation und Kooperation

In der modernen Managementliteratur hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Mitarbeiter das eigentliche Potential eines Unternehmens darstellen²⁵¹. Dass diese Annahme auch für die öffentliche Verwaltung gilt, scheint jedoch nach Auffassung einiger erst mit der New-Public-Management-Bewegung in den Vordergrund zu rücken²⁵². Neben dieser allgemeinen Feststellung ist der Fokus mittlerweile auf das Wissen innerhalb der Organisationen gerichtet worden²⁵³, welchem eine strategisch wichtige Rolle zur

²⁵¹ Beispielhaft sei an dieser Stelle Harmon zitiert: „[Es] liegt ein enormes Potential für den Fortschritt in den Menschen selbst, den Mitarbeitern des Betriebs - diese Quelle gilt es anzupapfen“ (Harmon, Roy: Das Management der Neuen Fabrik - Lean Production in der Praxis, Frankfurt, 1993, S. 23).

²⁵² So stellt Budäus diesbezüglich fest: „Das [Personal-]Management im Sinne eines gestalterischen Public Management“ findet bisher kaum statt (Budäus, Dietrich: Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994, S. 32).

²⁵³ „Knowledge generation and transfer is an essential source of firms' sustainable competitive advantage“ (Vgl.: Osterloh, Margit/ Frey, Bruno: Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Form: Working Paper No. 27, Zürich, 1999).

nachhaltigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zugesprochen wird. Wissensmanagement - Erwerb, Verarbeitung, Weitergabe und Implementierung von Wissen - ist zum kritischen Erfolgsfaktor geworden. Da sich die Individuen in einem soziökonomischen System bewegen, ist darüber hinaus die Frage ihrer Kooperationsfähigkeit von großem Interesse.

Vielfach wird aber vor dem Hintergrund knapper finanzieller Mittel beim Personalmanagement nicht der Ressourcenaspekt, sondern der Kostenaspekt akzentuiert. Dass die Personalkosten im Dienstleistungsbereich und demnach besonders in der öffentlichen Verwaltung leicht einen Anteil von achtzig bis neunzig Prozent an den Gesamtkosten haben können, unterstützt diese einengende Sichtweise. Durch Reduktionen im Personalstamm lassen sich in der Regel am schnellsten finanzielle Probleme bereinigen²⁵⁴. Nachhaltige Kostensenkungseffekte lassen sich jedoch nur durch die Nutzung des Mitarbeiterpotentials erzielen. Voraussetzung hierfür ist, dass diese zur Kooperation motiviert sind. Es ist deshalb eine Kernaufgabe des Managements, die Motivation der Mitarbeiter zu erhalten und zu steigern. In diesem Abschnitt soll daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit Kontraktmanagement zur Unterstützung dieses Zieles beitragen kann. Gleichzeitig sollen die Folgen ergebnisorientierter Steuerung auf das Zusammenwirken der Organisationseinheiten - respektive der Mitarbeiter - und ihre Kooperationsfähigkeit abgeschätzt werden.

Motivation ist der ausschlaggebende Grund, weshalb eine Person bereit ist, eine Tätigkeit auszuüben. Eine allgemeine Definition des Motivationsbegriffs umfasst bewusste und unbewusste Faktoren, auf Grund derer Menschen handeln²⁵⁵. „Motivation“ ist eine gedankliche Konstruktion und damit ein hypothetischer Begriff. Bedingungen, Intensität, Qualität und Richtung des Verhaltens eines Menschen sollen damit erfasst werden.

Im Einklang mit der gewählten Untersuchungsmethode ist jedoch zunächst der Bereich zu definieren, in dem sich die Analyse bewegt. Wie bereits erläutert, ist Kontraktmana-

²⁵⁴ Die Kosten solcher Maßnahmen entfalten ihre Wirksamkeit meistens später.

²⁵⁵ Darunter werden meist psychische Vorgänge wie Antrieb, Streben, Bedürfnisse, Triebe, Wille, Interessen, Werte oder Einstellungen verstanden.

gement ein Konzept, welches das gesamte parlamentarisch-administrative System durchziehen soll. Wenn daher Motivationseffekte untersucht werden sollen, die durch seine Einführung ausgelöst werden, kann sich die Analyse folglich nicht nur auf die Wirkungen innerhalb der Verwaltung beschränken; eine Ausdehnung des Analyserahmens auf die übergeordneten Steuerungsinstanzen ist demnach erforderlich. Es wird somit definiert, dass das Kriterium sowohl für die externe als auch für die interne Steuerung (Kontrakttyp I und II) untersucht werden soll. Der Gang der Untersuchung erfolgt in zwei Schritten; im ersten Schritt bewegt sich die Analyse auf der abstrakt-theoretischen Ebene der bereits in anderen Abschnitten erläuterten Principal-Agent-Beziehung. Dies ist erforderlich, um eine Systematisierung zu erwartender Effekte zu ermöglichen. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die Implementierung in den Kontext des parlamentarisch-administrativen Systems, bei der im Einklang mit der Kriterienspezifikation der externe und der interne Gültigkeitsbereich untersucht werden soll.

In der Motivationstheorie werden zur Systematisierung der Typen von Motivation zwei Begriffspaare verwendet: primäre/ sekundäre Motivation und intrinsische/ extrinsische Motivation. Primäre Motivation ist dadurch gekennzeichnet, dass physiologische Bedürfnisse (z. B. Hunger) befriedigt werden. Im Gegensatz zu diesem - relativ begrenzten - biologischen Antrieb wird sekundäre Motivation (z. B. Wunsch nach Reichtum) in Sozialisationsprozessen vermittelt und ist damit vielschichtiger.

Für die ökonomische Theorie gewinnt besonders die Dimension der intrinsischen und extrinsischen Motivation an Bedeutung. Dabei ruht das zugrunde liegende Motiv einmal in der Person selbst (intrinsisch), das andere Mal außerhalb der Person (extrinsisch) oder wird durch eine fremde Person bestimmt z.B. durch Belohnung oder Strafe.

Intrinsische Motivation ist dadurch definiert, dass das Lernen oder Arbeiten aus eigenem, innerem Antrieb und zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse geschieht. Intrinsische Motivation ist dann vorhanden, wenn eine Aktivität für unmittelbare Bedürfnisbefriedigung unternommen wird und die Belohnung dafür in der Ausführung dieser Aktivität gesehen wird. Geld oder Bewunderung spielen bei einer intrinsisch motivierten Person keine auslösende Rolle.

Umgekehrt verhält es sich bei extrinsischer Motivation: Hier wird ein Arbeits- oder Lernanreiz dadurch ausgelöst, dass die Erwartung nachfolgender Belohnung genutzt wird. Dieser von außen wirkende Anreiz kann entweder in materieller Form (z. B. Geld, Geschenke) oder immaterieller Form (z. B. Anerkennung durch Kollegen, Vorgesetzte) gegeben werden.

Vor diesem Hintergrund ist leicht ersichtlich, dass das Erkenntnisobjekt der neoklassischen Theorie - der gewinnmaximierende Mensch - eine starke Vereinfachung realer Gegebenheiten darstellt²⁵⁶. In jüngerer Zeit wurde daher nach Erklärungsansätzen gesucht, die das komplexe Anreizsystem des Menschen besser abbilden können. Wichtige Impulse hierfür liefert die Neue Institutionenökonomik, da besonders bei der Modellierung von Principal-Agent-Beziehungen ihr behavioristischer Ansatz der neoklassischen Theorie überlegen zu sein scheint.

Die Einführung von Kontraktmanagement beruht auf der Hypothese, dass nur die Einführung von „market-type-mechanisms“ den Weg zur Erschließung von Effizienzpotentialen ebnet. Diesem Ansatz folgend wird die Organisation fragmentarisiert in einzelne Leistungszentren (Profit Centers). Die Austauschbeziehungen der Fragmente untereinander finden auf sogenannten Quasimärkten statt, da ein direkter Außenkontakt und damit eine originäre Marktsituation a priori nicht gegeben ist²⁵⁷. Als Steuerungsinstrument dient der Preis für die bereitgestellte Leistung. Rumelt et al. relativieren die Auffassung, dass das institutionelle Arrangement des Marktes dem der Organisationshierarchie von Unternehmen überlegen sei²⁵⁸. Infolge ihrer Analyse kann reine Outputorientierung unerwünschte Effekte zur Folge haben, weshalb Firmen empirisch nachweisbar anderen Koordinationsformen den Vorzug geben.

²⁵⁶ Sehr eindeutig äußern sich hierzu Furubotn und Richter: „Die erkonservative neoklassische Theorie lässt alle Arten von Problemen des wirklichen Lebens weg, und wir stehen vor der Frage, ob der neoklassische Ansatz so verändert werden kann, dass er sich auf einen größeren Fragenkreis anwenden lässt und dennoch seine logische Geschlossenheit behält. Es gibt diesbezüglich wenig Optimismus...“ (vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 397).

²⁵⁷ Vgl. König, Klaus/ Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden, 1997, S. 156.

²⁵⁸ „Today, we know that to run a firm as if it were a set of markets, is ill-founded. Firms replace markets when non-market means of coordination and commitment are superior“ (vgl. Rumelt, Richard/ Schendel, Dan/ Teece, David: „Strategic Management and Economics“, Strategic Management Journal, Nr. 12, 1991, S. 19).

Wie bereits oben angedeutet, soll in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen nun auf die eigentlichen Ressourcen für Effizienzsteigerungen - Motivation und Wissen - durch Kontraktmanagement zu erwarten sind. Es ist zu betonen, dass in der NPM-Literatur bisher keine nennenswerte Auseinandersetzung mit diesem Aspekt erfolgt ist.

Der Standardansatz der Neuen Institutionenökonomik unterstellt eine einfache Principal-Agent-Beziehung, im Rahmen derer eine Aufgabe übertragen wird²⁵⁹. Im Agency-Ansatz des New Public Management erfolgt die Vergütung einer Leistung anhand des objektiv bewertbaren Outputs. Es wird davon ausgegangen, dass die Einführung der pretialen Steuerung per se die Erschließung von Effizienzsteigerungen bedeutet. In einem tayloristischen Modell mag dies auch zutreffend sein: Der Output in der Güterproduktion lässt sich als Voraussetzung sehr einfach beobachten; ein höherer Output - z. B. durch eine höhere Schlagzahl - mündet ceteris paribus in einer höheren Produktionseffizienz, die sich ebenfalls leicht ablesen lässt. Sehr viel schwieriger stellt sich der Sachverhalt dar, wenn der Output nur schwer zu beobachten und/ oder zu bewerten ist. Dies trifft zum Beispiel teilweise für den Dienstleistungsbereich oder auch Wissenschaft und Kunst zu. Hier trifft man regelmäßig auf Bereiche, in denen opportunistisches und/ oder egoistisches Verhalten nicht unterbunden werden kann²⁶⁰.

Über die Frage, inwieweit ein solches Verhalten den Individuen generell unterstellt werden kann, gibt es divergierende Auffassungen. Auch wenn Milgrom und Roberts das grundsätzliche Problem von Opportunismus nicht in Abrede stellen, bezeichnen sie es jedoch als „extreme Karikatur“ der Realität²⁶¹.

²⁵⁹ Dieser Ansatz fand erst in jüngerer Zeit seine Erweiterung: Holmstrom und Milgrom erweiterten das Modell um zwei Alternativen, bei denen ein Principal entweder mehrere Aufgaben auf den oder die Agenten zu verteilen hat oder ein Agent eine multidimensionale Aufgabe übertragen bekommt (vgl. Holmstrom, Bengt/ Milgrom, Paul: Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 7, 1991, S. 24 - 52).

²⁶⁰ Für eine exakte Definition opportunistischen Verhaltens und seiner Dimensionen siehe Abschnitt 4.5.

²⁶¹ Vgl. Milgrom, Paul/ Roberts, John: Economics, organization and management, Englewood Cliffs, 1992, S. 42.

Vor diesem Hintergrund soll nun ein Modell entwickelt werden, mit dem die Effekte einer Lohnvariation auf die Einsatzwilligkeit - das heißt Leistungsbereitschaft - eines rational agierenden Agenten beschrieben werden können. Im Anschluss daran soll untersucht werden, welche Implikationen aus der Annahme nicht-rationalen Verhaltens für dieses Modell folgen.

Ausgehend von der Annahme, dass der Einsatz des Agenten vom gezahlten Lohn abhängt, lässt sich eine Lohn-Einsatzkurve unter Annahme rationalen Verhaltens entwickeln, die den Einsatz als Funktion des gezahlten Lohns darstellt:

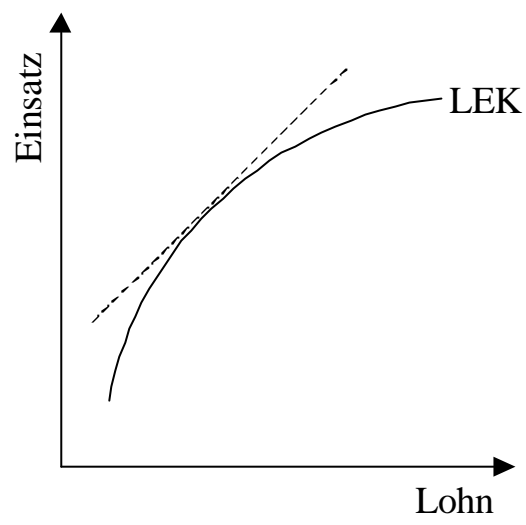


Abbildung 5-6: Lohn-Einsatz-Kurve

Die Kurve ist monoton steigend, jedoch mit abnehmender Steigung. Dies bedeutet, dass der Agent zunächst ab einem gewissen Lohnniveau bereit ist, persönlichen Einsatz zu zeigen. Sein Einsatz wächst dann zunächst mit dem Lohn (in unserem Beispiel überproportional) bis zu einem Lohnniveau, ab dem der durch den Lohn zu stimulierende Einsatz schwächer wächst als der angebotene oder erzielbare Lohn. In der Graphik ist dies der tangentielle Berührungspunkt mit der Winkelhalbierenden. Das heißt, dass jede weitere Erhöhung des Lohns um eine Einheit eine jeweils geringere Mehrleistung des Agenten zur Folge hat²⁶².

Soweit das Modell in seiner Idealform, das zweifelsohne bei Annahme rationalen Verhaltens seine Anwendung finden kann. Im folgenden soll jedoch nun untersucht werden, welche Auswirkung die Berücksichtigung nicht-rationalen Verhaltens auf die Lohn-Einsatzfunktion hat.

Prinzipiell sollen zwei Formen nicht-rationalen Verhaltens unterschieden werden: Der erste Fall ist - wie oben bereits erläutert – durch das opportunistische Verhalten des Agenten gegeben, der durch bewusstes oder unbewusstes Verhalten Informationsasymmetrie zwischen ihm und seinem Principal herstellt, um dies zu seinem Vorteil nutzen zu können. Der Vorteil besteht in unserem Modell darin, dass hierdurch entweder ohne die Notwendigkeit eines höheren Einsatzlevels ein größerer Lohn erzielt wird, oder dass er auf einem Lohnniveau mit einem Einsatz arbeitet, der kleiner als der vom Principal unterstellte ist.

Der zweite Fall nicht-rationalen Verhaltens betrifft die Bereitschaft, dass der Agent ohne Steigerung der Entlohnung härter arbeitet, als er eigentlich müsste. Dieser Fall wird als freiwillige Kooperation bezeichnet. In der Lohn-Einsatzfunktion schlägt sich dies durch eine Verschiebung der Kurve nach oben nieder: Der Agent legt entweder einen höheren Einsatz an den Tag, als er aufgrund seiner Bezahlung müsste oder er akzeptiert

²⁶² Dieser Sachverhalt lässt sich auf das Gossensche Gesetz des abnehmenden Grenznutzens zurückführen.

eine spezifische Arbeitslast zu einem geringeren Lohn, als er eigentlich verlangen könnte.

Die Auswirkungen auf den Kurvenverlauf der Lohn-Einsatzfunktion dieser beiden Formen des nicht-rationalen Verhaltens sind in der folgenden Abbildung noch einmal beispielhaft dargestellt:

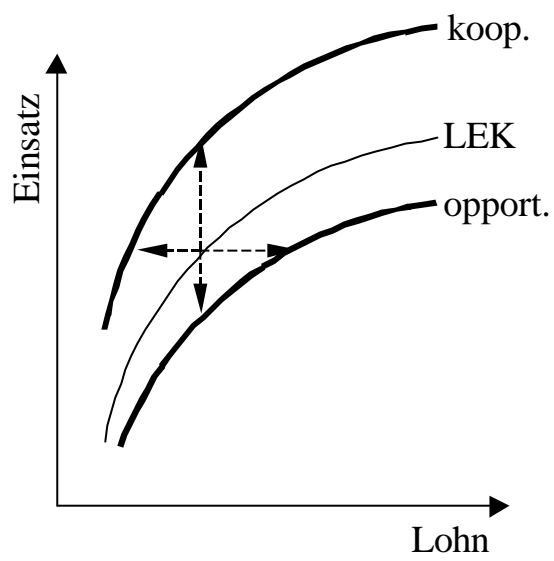


Abbildung 5-7: Geshiftete Lohn-Einsatz-Kurven bei Kooperation und Opportunismus

Die Ursachen für freiwillige Kooperation sind vielfältig: Entweder beruht sie - wie oben beschrieben - auf irrationalem Verhalten, oder aber der Agent ist intrinsisch motiviert und will daher mehr leisten, als eigentlich von ihm verlangt wird. Auch durch gute Führung seitens des Principal kann der Agent sich veranlasst fühlen, sich loyal zu verhalten und sich stärker anzustrengen, als dies von einem sich streng rational verhaltenden und seinen persönlichen Nutzen maximierenden Agenten zu erwarten wäre. Aus der Sicht des Principal argumentiert, würde dieser auf die „irrationale“, da freiwillige Mehrleistung seitens des Agenten verzichten, wenn er dessen intrinsische Motivation ignorierte oder unterminierte.

Es wird nun auch deutlich, weshalb an dieser Stelle ein relativ weiter Begriff wie „Einsatz“ verwendet wird - im Gegensatz zu der sonst üblichen Verwendung des Outputbegriffs: Die Verwendung des Outputbegriffs setzt voraus, dass ein (für den Principal) beobachtbarer und damit bewertbarer Output vorhanden ist. Diese Forderung ist für die Güterproduktion relativ einfach umzusetzen. Anders sieht es bei der oben erwähnten freiwilligen Kooperation aus, die die Weitergabe erworbenen Wissens mit einschließt. Theoretisch lässt sich der Transfer von „Wissenseinheiten“ unter dem Oberbegriff Output subsumieren. In Unternehmen existieren Versuche, diesen Transfer hinreichend zu operationalisieren - jedoch ohne nennenswerten Erfolg²⁶³. Daher wurde an dieser Stelle auf das Abstraktum „Einsatz“ zurückgegriffen.

Im folgenden soll nun untersucht werden, wie die Ergebnisse des vorangegangenen Abschnitts in Einklang mit den Marktelementen des Kontraktmanagements zu bringen sind. Dazu soll vorab festgehalten werden, dass besonders die Stärkung der intrinsischen Motivation des Agenten für den Principal von großem Wert ist, da sie ihn vor dessen latent opportunistischem Verhalten und dem Ausnutzen von Informationsasym-

²⁶³ Pettigrew, Andrew/ Whipp, Richard: *Managing Change for Competitive Success*, Oxford, 1993, S. 212 - 238.

metrien am besten schützt²⁶⁴. Nach Osterloh und Frey²⁶⁵ birgt dies zwei spezifische Probleme in sich:

Erstens ist es schwierig, die intrinsische Motivation des Agenten auf die Unternehmensziele auszurichten und daneben sind die Wirkungen eines solchen Bemühens nur schwer zu erfassen. Zweitens kann intrinsische Motivation zu unerwünschten Nebeneffekten („spill over“) führen²⁶⁶. Die geschilderten Probleme haben zur Folge, dass in der Praxis häufig ein Auftrags-Belohnungssystem ausgebildet wird, das heißt auf rein extrinsische Motivationsfaktoren gesetzt wird. Durch die Betonung der Extrinsität durch Boni, Prämien etc. sollen die unerwünschten intrinsischen Motive dominiert werden. Es handelt sich hierbei um eine Verdrängungsstrategie, die auf indirektem Wege das ursprüngliche Problem der Koordination und Direktion intrinsischer Motivation zu meistern versucht.

Die Implikationen der Anwendung einer solchen „second-best“-Lösung sollen nun etwas näher beleuchtet werden: Eine Setzung von Anreizen in Form von konkreten Leistungsvorgaben und entsprechender Entschädigung wie es das Kontraktmanagement vorsieht, kann es zu dysfunktionalen Verhalten auf beiden Seiten führen. Dies rührt daher, dass der Agent bemüht sein wird, sein Wirken in der Form zu koordinieren, wie es die Erfüllung des spezifischen Zielkataloges erfordert. Hieran ist auch zunächst nichts zu bemängeln, da vielfach eine stärkere Zielorientierung gerade erwünscht ist. Jedoch findet gleichzeitig eine Fokussierung auf die Aufgaben statt, von denen eine Entlohnung durch den Principal bei der Auftragserteilung zugesichert worden ist. Alle Tätigkeiten, denen der Agent keine direkte Belohnung zuordnen kann, werden von ihm unterlassen oder treten stärker in den Hintergrund. Dies hat in qualitativer und quantitativer Hinsicht Konsequenzen für das Vertragsdesign sowohl für den Principal als auch für den Agenten:

²⁶⁴ Die Unterstützung intrinsischer Motivation ist allerdings nur solange von Nutzen für den Principal, wenn sie im Einklang mit den Unternehmenszielen liegt. Ein Agent, der eine hohe intrinsische Motivation für das Verbreiten von Gerüchten hat, wirkt kontraproduktiv.

²⁶⁵ Osterloh, Margit/ Frey, Bruno: Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Form: Working Paper No. 27, Zürich, 1999, S. 8.

²⁶⁶ So könnte das Verbreiten von Gerüchten aus dem vorangegangenen Beispiel ein spill over sein, der aus dem ursprünglichen Bestreben einer Verbesserung der internen Kommunikation herrührt.

Sofern ein Auftrag von der Idealform seiner vollständigen Beschreibbarkeit abweicht, wird der zu schließende Vertrag Unvollständigkeiten aufweisen und unterscheidet sich dadurch von dem aus der ökonomischen Vertragstheorie bekannten „klassischen“ Vertrag²⁶⁷. Es ist nahe liegend, zu unterstellen, dass unvollständige Verträge die Regel und nicht die Ausnahme von Leistungszielvereinbarungen darstellen²⁶⁸. Vollständige Rationalität von Prinzipalen und Agenten, vollkommene Voraussicht, vollständige Verträge, die von Gerichten – kostenlos - durchsetzbar sind, sind Standardannahmen der Principal-Agent-Analyse, die in ihrer Verwertbarkeit begrenzt sind²⁶⁹.

Im Vorfeld des Vertragsschlusses - in der Designphase - wird demnach ein Principal das Bestreben haben, möglichst viele Kriterien zu definieren, die es ihm ermöglichen, den Agenten während der Erfüllung und im Ergebnis zu kontrollieren, wohingegen der Agent versucht sein wird, die Anzahl der Kontrollpunkte zu minimieren. Stärkere Überwachung, durchgesetzt durch eine steigende Anzahl von Leistungsindikatoren führt wiederum zu einer Erhöhung der Messkosten. Dieser Zusammenhang weist auf einen Trade-Off zwischen Kontrollintensität und damit höherer Sicherheit für der Principal vor opportunistischem Verhalten des Agenten auf der einen Seite und den Kosten für die Überwachung auf der anderen Seite hin²⁷⁰. Diese Feststellung betrifft jedoch zunächst nur die quantitative Dimension. In qualitativer Hinsicht muss betont werden, dass eine Erhöhung der Anzahl der Messpunkte nicht gleichzusetzen ist mit einer Verbesserung der Steuerungsinformationen; vielmehr kommt es auf die Auswahl der geeigneten Indikatoren an.

Aufgrund des geschilderten Trade-Offs bietet sich der Abschluss impliziter Verträge an, bei denen eine qualitative und quantitative Beschränkung der Leistungsindikatoren vor-

²⁶⁷ In der Literatur wird das Unwissen der Kontraktpartner vor Vertragsschluss über sämtliche Eventualitäten die während dessen Exekution auftreten können und das Ergebnis beeinflussen gelegentlich auch als „blinde Flecken“ bezeichnet.

²⁶⁸ Furubotn und Richter äußern sich zu diesem Sachverhalt in ähnlicher Weise: „Im wirklichen Leben jedoch sind Verträge unvollständig und zwar über jenes Maß an elementarer Unvollständigkeit hinaus, wie sie das Vertragsrecht oder die judizielle Praxis berücksichtigt“. (vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 157).

²⁶⁹ Vgl. Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 242.

²⁷⁰ Die Kosten für die Durchsetzung dieser Verträge (Gerichts- und Anwaltskosten, Kosten für entgangenen Gewinn, etc.) sollen an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden.

genommen wird und Anpassungen während der Laufzeit zulassen. Die Reduktion der Kriterien für leistungsbezogene Bezahlung geht einher mit der Reduktion extrinsischer Anreize, was wiederum das Risiko für den Principal, Opfer unerwünschten intrinsisch motivierten Verhaltens seitens des Agenten zu werden, in sich birgt. Aus diesen Beobachtungen folgt, dass ein Versuch unternommen werden muss, diese beiden Komponenten beim Design des Anreizsystems in der Weise zu berücksichtigen und zu balancieren, dass die Gesamtkosten des Arrangements minimiert werden. Es ist daher erforderlich, im folgenden dieses „Zwei-Komponentenmodell“ der Motivation noch weiter zu entwickeln.

Die Separation der Motivationsfunktion in zwei Komponenten könnte die Vermutung nahe legen, dass diese voneinander unabhängig wären und sich extrinsische wie intrinsische Anreize additiv überlagern ließen und ein Principal diese hinsichtlich seines Nutzens kombinieren könnte. Darüber hinaus wäre eine einfache Unterscheidung für Fragestellungen geschaffen, die ausschließlich die ökonomische Theorie betreffen (extrinsische Komponente) und solchen, die die Psychologie der Wirtschaftssubjekte anbelangte (intrinsische Komponente)²⁷¹. Jedoch wird in einer Reihe von Untersuchungen bestätigt, dass Interdependenzen zwischen Extrinsität und Intrinsität bestehen²⁷². Dies wird damit begründet, dass vor dem Setzen eines extrinsischen Anreizes durch den Principal der Agent bereits ein Niveau intrinsischer Motivation besitzt, welches nun beeinflusst wird. Verschiedene Begriffe haben sich für diese Einflussnahme herausgebildet: Lepper und Greene sprechen von „hidden costs of reward“ und meinen damit die Tatsache, dass die Einführung von Leistungsprämien die oben erwähnten negativen Auswirkungen hat²⁷³. Frey hat den Begriff des „crowding out“ intrinsischer Motivation durch den Einsatz extrinsischer Anreize geprägt²⁷⁴.

²⁷¹ „The separation of intrinsic and extrinsic motivation would also correspond to a useful division of labor between psychology (focussing on intrinsic motivation) and economics (focussing on extrinsic incentives)“ (vgl. Osterloh, Margit/ Frey, Bruno: Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Form: Working Paper No. 27, Zürich, 1999, S. 10).

²⁷² Vgl. Deci, Edward L./ Ryan, Richard: Intrinsic motivation and self-determination in human behavior, 3. Aufl., New York, 1990 und Frey, Bruno S.: Not just for the money: an economic theory of personal motivation, Cheltenham, 1997.

²⁷³ Vgl. Lepper, Mark R./ Greene, David: The Hidden Costs of Reward, Hillsdale, 1978.

²⁷⁴ Vgl. Osterloh, Margit/ Frey, Bruno: Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Form: Working Paper No. 27, Zürich, 1999, S. 10.

Übertragen auf den Steuerungsansatz des Kontraktmanagements bedeutet dies, dass ebenfalls intrinsische Anreize zurückgedrängt werden. Im Gegensatz dazu findet eine Betonung der extrinsischen Incentives statt.

Im Ergebnis lassen sich zwei Auswirkungen von Kontraktmanagement abschätzen: Zum einen wird eine stärkere Konzentration auf die Erfüllung der Leistungskennziffern stattfinden. Aus dieser Fokussierung lassen sich effizienzsteigernde Effekte ableiten, da ein Großteil der Anstrengungen darauf abzielt, die Steuerungsgrößen zu erfüllen und alles das, was keinen direkten Zielbeitrag erbringt, zu vernachlässigen oder ganz abzustellen. Die Anwendbarkeit dieser Hypothese unterliegt jedoch Einschränkungen: Nur in dem Fall, wo die Produktionsfunktion hinreichend beschreibbar ist, kann von ihrer Gültigkeit ausgegangen werden. In den Fällen, in denen die Faktorkombination zur Erzielung eines konkreten Produktionsoutputs - aber auch eines Outputs, dessen Höhe sich nicht oder nur eingeschränkt beobachtbar ist (beispielsweise in den Bereichen Forschung und Lehre) – werden die Zusammenhänge diffus. In diesen Fällen ist es jedoch ratsam, den Faktor der intrinsischen Motivation wiederum zu nutzen.

Als Ergebnis dieses Abschnitts kann daher folgendes festgehalten werden: Kontraktmanagement führt aufgrund der Explizierung der Leistungsbeziehungen zu einer Konzentration der Leistungserstellungsprozesse und im Ergebnis zu effizienzsteigernden Anreizen bei den Leistungserbringern. Grundsätzlich muss jedoch davon ausgegangen werden, dass dadurch ein crowding out intrinsischer Motivation stattfindet und der Wille zu freiwilliger Kooperation zurückgedrängt wird. In den Bereichen, in denen die Produktionsfunktionen nicht hinreichend beschreibbar sind, führt dies zu steigenden und nicht vernachlässigbaren Kosten, den hidden costs of reward. Die Anwendungsempfehlung für Kontraktmanagement, die aus diesem Tatbestand gefolgert werden kann, lautet daher, dass sich eine Anwendung nur in den Bereichen empfiehlt, wo hinreichende Kenntnis über die Produktionsfunktion besteht. In allen anderen Bereichen konterkarieren steigenden Kosten das angestrebte Ziel.

5.6.2 Kontrolle und Verringerung von individueller Nutzenmaximierung sowie Rent-Seeking-Aktivitäten

Mit der Nutzentheorie wird begründet, dass das Handeln von Wirtschaftssubjekten davon geprägt ist, ihren individuellen Nutzen zu maximieren. Wenn die individuellen Ziele von denen der Organisation abweichen, ist mit Effizienzverlusten zu rechnen. In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit durch den Einsatz von Kontraktmanagement eine Beeinflussung der individuellen Präferenzfunktion hervorgerufen wird und ob diese Beeinflussung positive Auswirkungen hinsichtlich der organisatorischen Effizienz zur Folge hat.

Individuelle Nutzenmaximierung und die Vertretung von Eigeninteressen sind grundlegende Eigenschaften von Wirtschaftssubjekten. Für die Analyse von Organisationen spielen sie eine wichtige Rolle, wenn die Verfolgung des individuellen Nutzens im Widerspruch zu den Zielen der Organisation steht. Geschieht dies bewusst und unter Einflussnahme auf die Entscheidungsträger, spricht man von Rent-Seeking-Aktivitäten oder kurz Rent Seeking²⁷⁵.

Verwaltungen, die in Form von Webers Bürokratiemodell organisiert sind, sollten auf den ersten Blick gegen unerwünschte Ausprägungen der individuellen Nutzenmaximierung - zum Beispiel Egoismus - immun sein²⁷⁶. Die tägliche Verwaltungspraxis liefert

²⁷⁵ Der Begriff des Rent Seeking geht zurück auf Tullock (vgl. Tullock, Gordon: *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, in: *Western Economic Journal* (5), 1967, S. 224 - 232) und wurde inhaltlich maßgeblich von Milgrom weiterentwickelt (vgl. Milgrom, Paul: *Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design*, in: *Journal of Political Economy*, 96 (1), 1988, S. 42 - 60).

²⁷⁶ Nach Weber sind die Grundprinzipien des Bürokratiemodells: Dienstweg, Gehorsam und Arbeitsteilung. Gesteuert wird die Verwaltung durch eine Vielzahl von Gesetzen, Anordnungen und detaillierten Weisungen. Jede Funktion hat ihre bestimmten Rechte, Pflichten und Verfahrensweisen. Sie liegen in der Verantwortung einer Stelle allein. Durch Arbeitsteilung und Spezialisierung werden Aufgaben detailliert gegliedert und scharf hinsichtlich ihrer Aufgaben-, Verantwortungs- und Kontrollbereiche gegeneinander abgegrenzt. Kontroll-, Autoritäts- und Informationssysteme sind streng hierarchisch ausgebildet, was dazu führt, dass die Informations- und Entscheidungsvielfalt in der Verwaltungsspitze zusammenfließt und dort konzentriert wird. Individuelle Entscheidungsspielräume sind daher eingeschränkt und sichtbar gegeneinander abgegrenzt. Was die bürokratische Verwaltung kennzeichnet, ist ihr Beamtenapparat, der sich aus hauptamtlichem und professionell ausgebildetem Personal zusammensetzt (vgl. Reichard, Christoph: *Von Max Weber zum „New Public Management“ – Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert*, in: Hablützel, Peter/ Haldemann Theo/ Schedler, Kuno/ Schwaar, Karl (Hrsg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern, 1995, S. 57 ff.). Die von Weber für die Verwaltung formulierten Ziele lauteten: Korrektheit, Gesetzestreue, Unbestechlichkeit, Sachbezo-

jedoch Anhaltspunkte, dass der streng hierarchische Behördenaufbau und das ihn unterstützende Kontrollsystem in Form der Verwaltungskameralistik diese Dysfunktionalitäten nicht erfolgreich zu unterbinden in der Lage ist.

Für die Analyse der Wirkungen einer Einführung von Kontraktmanagement in den Bereich der öffentlichen Verwaltung muss daher geprüft werden, ob es mit diesem neuen Steuerungssystem möglich ist, die Steuerungsdefizite abzubauen und eine Ausrichtung auf gemeinsame „Unternehmensziele“²⁷⁷ zu unterstützen. Eine Voraussetzung für die Kontrollierbarkeit einer Sache ist deren Messbarkeit²⁷⁸.

Für den wirtschaftlichen Erfolg einer im freien Markt agierenden Unternehmung ist ausschlaggebend, dass ihre Subsysteme auf die Unternehmensstrategie abgestimmt sind. Ein divergentes Zielsystem führt zu Ineffizienzen und langfristig zum Ausscheiden aus dem Markt, da die Produktion zu höheren Kosten im Vergleich zu den Konkurrenzunternehmen erfolgt. Auch wenn die Sanktionierung für Fehlverhalten durch den Markt für die öffentliche Verwaltung nicht zutrifft, hat dennoch die Forderung nach einer Ausrichtung der Subziele auf ein übergeordnetes (Unternehmens-)Ziel ihre Gültigkeit. In den frühen siebziger Jahren wurde mit der Systemanalyse²⁷⁹ ein theoretischer Rahmen geschaffen, der den Weg zu Wirtschaftlichkeit durch die Elimination von Zielkonflikten in der Verwaltung weisen sollte. In der Folge wurde mit großem Aufwand und mäßigem Erfolg versucht, anhand von sogenannten „Zielbäumen“ Planungshierarchien für Organisationen zu entwickeln, die eine Abstimmung der Zielbündel erlaubten; Strategieentwicklung und Strategieimplementierung sind seitdem ein Dauerthema in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und ihrer Anwendung geblieben.

genheit, Berechenbarkeit der Verwaltungstätigkeit für den Bürger (Vgl. Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, 1976, S. 128ff.).

²⁷⁷ Mit der Verwendung des Begriffes „Unternehmensziele“ an dieser Stelle sollen abstrahierend und zusammenfassend die Ziele bezeichnet werden, die die Verwaltung und deren zugrundeliegende Organisation betreffen. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, dass sein Gebrauch hier im übertragenen Sinne verstanden wird, auch wenn manche Autoren es als legitim ansehen, zum Beispiel vom „Unternehmen Stadt“ zu sprechen.

²⁷⁸ Getreu dem Motto: „You can't manage it, if you can't measure it“.

²⁷⁹ Vgl. Reinermann, Heinrich: *Programmbudgets in Regierung und Verwaltung : Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen*, Baden-Baden, 1975, S. 89ff.

Der Begriff des Rent Seeking hat seinen Ursprung in der Wohlfahrtstheorie. Es wird darunter der Ressourceneinsatz einzelner Akteure mit dem Ziel der Umverteilung bestehender Renten zum eigenen Vorteil verstanden. In der Regel wird versucht, über Beeinflussung der Entscheidungsträger die Strukturen so zu verändern, dass sie den Partikularinteressen am besten dienen. Eine modifizierte Form des Rent Seeking stellt Rent Protection dar; davon kann gesprochen werden, wenn versucht wird, die Veränderung bestehender nutzbringender Strukturen zu verhindern²⁸⁰.

Rent-Seeking-Aktivitäten sind von Profit-Seeking-Aktivitäten zu unterscheiden, da Profit-Seeking die Schaffung eines Mehrwerts durch produktive Tätigkeit impliziert²⁸¹, wohingegen Rent-Seeking immer die Vernichtung von Werten beziehungsweise Ressourcen (zum Beispiel durch Verschwendung) zur Folge hat²⁸². Rent Seeking kann in zwei Formen in Erscheinung treten: Entweder als individuelles Rent Seeking, bei dem ein einzelner Akteur Beeinflussungsversuche unternimmt oder als kollektives Rent Seeking, bei dem sich Interessengruppen zusammenfinden. Milgrom subsumiert die verschiedenen Formen von Rent Seeking unter dem Begriff der „Influence Activities“²⁸³.

In der Folge entstehen durch diese Versuche Kosten zur Beeinflussung von Entscheidungen, die zu Lasten der Residualgewinne des Unternehmens gehen, wodurch die Gesamteffizienz sinkt. Damit gehen von Rent Seeking zwei Gefahren aus:

Erstens werden strukturelle Veränderungen behindert, was zur Stagnation von Entwicklungen und Anpassungen führen kann. Die Produktion ist daher nicht pareto-optimal. In der Konsequenz sinkt der Output. Zweitens kommt es zu Fehlallokationen, die die Verschwendung von Human- und Sachkapital zur Folge haben.

²⁸⁰ Als weitere Rent-Seeking-Aktivitäten sind im weiteren Sinne zu nennen: Sabotage, Erpressung, Kollusion (Absprache zum Nachteil Dritter), Shirking (Bummelei), Mobbing (Herausekeln).

²⁸¹ Vgl.: Buchanan, Robert/ Tollison, James/ Tullock, Gordon: *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas, 1980, S. 359 ff.

²⁸² Bestechung erfüllt nicht den Tatbestand einer Rent-Seeking-Aktivität, da es einen reinen Transfer von Vermögen darstellt, nicht jedoch zu einem Ressourcenverbrauch führt.

²⁸³ Influence Activities umfassen sowohl den Versuch, durch zum Beispiel Schmeichelei oder Intrigieren Vorteile zu erlangen, sondern auch durch ausgeprägten Arbeitseinsatz die Entscheidungen der Vorgesetzten zu seinen Gunsten zu beeinflussen (vgl. Milgrom, Paul/ Roberts, John: *Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity*, in: Alt, James/ Shepsle, Kenneth: *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, 1990, S. 57-89).

Ein Raum für „Beeinflussungskosten“ - influence costs - entsteht immer dort, wo Individuen einen diskretionären Spielraum gegenüber anderen über verteilungsrelevante Entscheidungen haben²⁸⁴. Diejenigen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind (positiv wie negativ sowie direkt als auch indirekt) können daraufhin Zeit und Energie aufwenden, um den Entscheidungsträger in ihrem Interesse zu beeinflussen.

Cherrington weist auf das Problem, dass die Ressourcenallokation in Organisationen im allgemeinen auf der Basis von Machtkämpfen anstelle von Effizienzgesichtspunkten erfolgt: „Political models of organizational behavior view organizations as collections of people and subgroups competing for scarce resources and the right to determine the organisations' strategies and objectives. Political models of decision making focus on allocating resources according to the relative power of individuals and subunits rather than an objective assessment of organizational effectiveness“²⁸⁵.

Die Begründung für die Annahme von Rent Seeking in Organisationen stützt sich darauf, dass Individuen²⁸⁶ es als eine Erhöhung ihres individuellen Nutzens empfinden, den Output und die damit zusammenhängende Kapitalausstattung zu kontrollieren. Hierin ist ein Berührungspunkt mit der Theorie der Verfügungsrechte zu sehen, weshalb auch an dieser Stelle nicht weiter auf die Kritik an diesem Konzept eingegangen werden soll.

Durch den Wechsel von der konditionalen zur finalen Programmierung der Verwaltung in der Folge der Einführung von Kontraktmanagement soll der Steuerungsaspekt von den Inputkosten einer Aufgabe zu den Outputkosten einer Leistung wechseln. Die Zieldefinition findet demzufolge über das mit einem Preis versehene Verwaltungsprodukt statt. Abhängig von der Steuerungsebene und dem Steuerungsbedarf sollen diese Einzelprodukte zu Produktgruppen, Produktbereichen etc. zusammengefasst werden (vgl. nachfolgende Abbildung).

²⁸⁴ Zum Beispiel Vorgesetzte oder Manager.

²⁸⁵ Vgl. Cherrington, David: *Organizational Behavior: The Management of Individual and Organizational Performance*, Boston, 1989, S. 727.

²⁸⁶ Aber nicht nur Individuen, sondern auch Organisationseinheiten oder Interessengruppen.

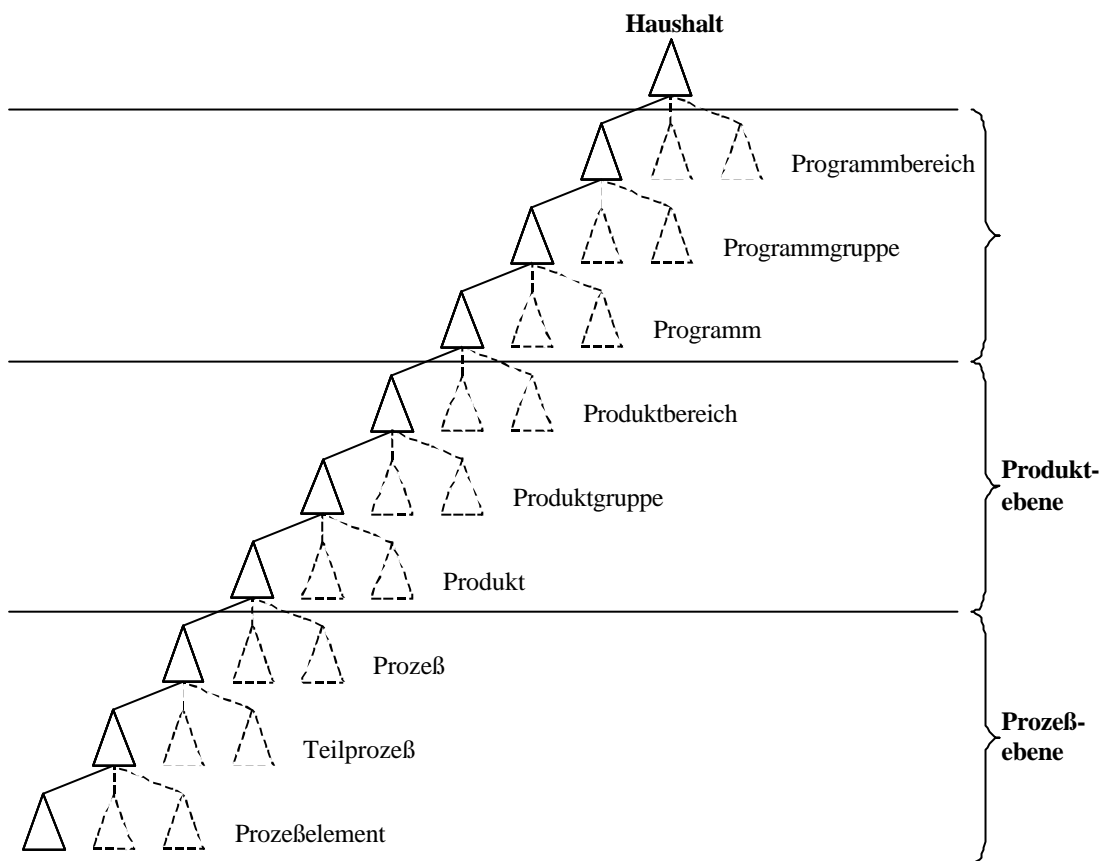


Abbildung 5-8: Produktierarchie²⁸⁷

²⁸⁷ Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus der Abbildung ersichtlich, ist dieser Hierarchiebaum sehr fein verästelt. Im Gegensatz zu einem Haushaltsplan herkömmlicher Prägung ist das Kontrollraster dichter gefasst und eröffnet dadurch eine bessere Feinabstimmung der Strukturen. Unter der Voraussetzung eines funktionierenden Planungs- und Kontrollsystems kann daher zunächst vermutet werden, dass durch Outputorientierung und Hierarchisierung der Verwaltungsprodukte Freiräume (organisatorische „Nester“, „Wildwuchs“) abgebaut werden. In der Folge sollten dadurch Zielantinomien verschwinden, wodurch die Organisationsstruktur besser auf übergeordnete Ziele ausgerichtet werden könnte.

An dieser Stelle sollen zunächst zwei Aspekte nicht weiter berücksichtigt werden, da nur der Frage der Beeinflussung von Strukturen nachgegangen werden soll: Zum einen sind es die wachsenden Kontrollkosten, die in der Folge eines hochdefinierten Produktsystems entstehen und zum anderen die Erfüllung der Anforderung, dass sämtliche Teilprodukte widerspruchsfrei - ohne externe Effekte auf andere Verwaltungsleistungen - in die Gesamtleistung der Verwaltung einzubauen sind.

Obige Feststellungen stehen jedoch diametral entgegengesetzt zum Anspruch von Kontraktmanagement, die individuellen Entscheidungsspielräume zu erhöhen²⁸⁸ um hierdurch Effizienzpotentiale zu erschließen. Dies basiert auf der Annahme, dass der Agent über einen Informationsvorteil über die von ihm auszuführenden Tätigkeiten verfügt, der es ihm ermöglicht, die Nutzung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen zu optimieren²⁸⁹. Mit anderen Worten birgt der neue Steuerungsansatz ein Dilemma in sich, da einerseits damit geworben wird, dass für die lokalen Entscheidungsträger größere Autonomie geschaffen wird, aber diesem Autonomiegedanken andererseits umfangreiche Berichtspflichten zur Sicherstellung der Vertragserfüllung entgegengesetzt werden.

²⁸⁸ Dies wird mit dem Begriff von der „Dezentralisierung“ von Verantwortung umschrieben.

²⁸⁹ Dieses Dilemma tritt besonders bei Versuchen der Implementierung von Kontraktmanagement regelmäßig in den Vordergrund.

Es kann derzeit nur vermutet werden, dass in dem Spannungsfeld zwischen diesen beiden Extremen mittelfristig eine Balance hergestellt werden kann. Kurzfristig wird von Finanz- und Ressortministerium mit einem verstärkten Kontrollbedarf zu rechnen sein. Hierfür gibt es zwei Gründe: Der erste Grund ist, dass das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit einer Verwaltungssteuerung über Produkte zunächst noch geschaffen werden muss. Dies fällt besonders dann schwer, wenn Produkte nur schwer definierbar sind. Der zweite Grund liegt in der Tradition der Verwaltung selbst und ihrer Tendenz zur Akkumulation von Herrschaftswissen. Durch die Verfügbarkeit hochentwickelter ERP-Systeme sind die technischen Voraussetzungen hierfür zumindest verbessert worden. Realistischerweise muss jedoch angemerkt werden, dass die reine Verfügbarkeit dezentraler Information an zentraler Stelle jedoch nicht gleichzeitig ihre Nutzung impliziert²⁹⁰.

Ob im Rahmen der Kontrollmöglichkeiten auf den verschiedenen Ebenen des Verwaltungsapparates gleichzeitig das Problem dysfunktional wirkender Eigeninteressen abgebaut werden kann, hängt jedoch in entscheidendem Maße von den Faktoren der Qualität und Quantität der erhobenen Informationen ab.

Bezüglich der Problematik des Rent Seeking muss nun untersucht werden, inwieweit das institutionelle Arrangement eine Entfaltung von Influence Activities eindämmen kann. Dadurch, dass die Steuerung über Produkte stattfindet, schwindet die Möglichkeit zur Einflussnahme durch das Individuum: Prinzipiell wird in dem Beziehungsverhältnis zwischen Principal und Agent die Aufgabe zur „Black Box“ für den Principal; nur über vorher definierte Indikatoren wird es ihm möglich sein, diese hinsichtlich ihrer Erfüllung zu bewerten. Eine wesentliche Voraussetzung für Rent Seeking ist jedoch das Vorhandensein von Unsicherheit und Defizite bezüglich der Beobachtbarkeit des Outputs. Da für den Einsatz von Produkten als Steuerungsinstrument per definitionem ein beob-

²⁹⁰ Nonaka und Takeuchi weisen darauf hin, dass Information nicht gleichzeitig Wissen bedeutet und daher nicht synonym zu verwenden sei: „Information is a flow of messages, while knowledge is created by that very flow of information, anchored in the beliefs and commitment of its holder... Knowledge is essentially related to human action“ (vgl. Nonaka, Ikujiro/ Takeuchi Hirotaka: The knowledge-creating company, New York, 1995, S. 58 f.).

achtbarer Output vorliegen muss, wird Rent Seeking erschwert - wenn nicht sogar unmöglich.

Übertragen auf das Organisationsgefüge der Verwaltung bedeutet dies, dass Kontraktmanagement ein Rent Seeking an den durch die Verwaltungsprodukte definierten Schnittstellen unterbinden kann. Diese Aussage lässt sich auf die Beziehungsebene zwischen Politik und Verwaltung ausdehnen. Umgekehrt lässt sich daher die Forderung für das Vertragsdesign ableiten, dass die Definition der auszutauschenden Leistungen vollständig zu erfolgen hat. Überall dort, wo Ungenauigkeiten bewusst oder unbewusst hinsichtlich der Art, Menge, Kosten, Terminlichkeit etc. bestehen, sind Angriffspunkte für Influence Activities gegeben.

Ein Aspekt, der bisher noch nicht angesprochen wurde, ist der Nutzen, den der Principal durch Rent Seeking unter Umständen erlangen könnte: Dieser Nutzen konkretisiert sich für ihn durch den Informationsfluss, den er im Rahmen der Rent-Seeking-Aktivitäten vom Agenten erhält. Da die ausgesendeten Informationen dazu dienen, das Verhalten zum Vorteil des Agenten zu beeinflussen, sind sie entweder unvollständig oder einfach falsch. In diesem Zusammenhang wird auch von „Dirty Information“ gesprochen. Die Information wird als „schmutzig“ bezeichnet, da sie bewusst mit Fehlern versehen wurde. Es ist dann die Aufgabe des Principal, die „richtigen“ Informationen herauszufiltern, um zu unverzerrten Informationen zu gelangen und darauf basierend die „richtigen“ Entscheidungen zu treffen. Dies ist aber nur dann möglich, wenn sie sich der Tatsache bewusst sind, dass sie mit Dirty Information versorgt werden.

In der ökonomischen Theorie wird davon ausgegangen, dass Individuen nur zufällige Fehler begehen und systematische Fehler aufgrund von Lernkurveneffekten eliminiert werden. Dennoch ist ein Szenario denkbar, in dem durch Dirty Information systematische Fehlentscheidungen provoziert werden können²⁹¹: Wenn der Agent davon ausgehen kann, dass der Principal eine Entscheidung zu seinen Ungunsten fällen wird, dann kann er versuchen, mittels gezielten Streuens von „schmutziger Information“ die

²⁹¹ Vgl. Eichenberger, Reiner/ Serna, Angel: Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice (86), 1996, S. 137 - 156.

Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass der Principal einen Zufallsfehler begeht und somit wenn nicht zugunsten des Agenten so zumindest nicht zuungunsten entschieden wird.

Die Aussendung von Dirty Information bei einer Steuerung über Produkte wird sich jedoch als schwierig - wenn nicht sogar unmöglich - gestalten, wenn die Produktdefinition die Bedingungen der Einheitlichkeit und Objektivierbarkeit folgen. Das Rechnungswesen als elementarer Bestandteil zur Kostenzurechnung gewissen Normierungen unterliegt, sind die Ermessensspielräume und damit die Möglichkeiten für Beeinflussungsversuche ebenfalls begrenzt.

Es kann daher abschließend festgestellt werden, dass Kontraktmanagement die Einschränkung von Rent-Seeking-Aktivitäten unterstützt. Für die Bereiche in der Verwaltung, in der Leistungsaustauschbeziehungen nicht über standardisierte Produkte über interne „Märkte“ stattfinden und die Steuerung demnach über Weisungen eines Vorgesetzten erfolgen, wird sich auch weiterhin die Möglichkeit für Influence Activities bieten. Das Optimierungskalkül für die Ausgestaltung der Produkthierarchie hat sich daher an dem Trade off zwischen den Influence Costs und den Transaktionskosten für Kontrakte zu orientieren.

5.7 Kontraktmanagement als neues Führungsparadigma

In der Literatur zu New Public Management liegt die Betonung auf dem Neuen, welches durch die Umsetzung der Reformkonzepte in die Verwaltungen hineingetragen werden soll. Dabei wird regelmäßig davon gesprochen, dass es sich bei diesem Konzept um eine Innovation für den öffentlichen Sektor handelt, die es in dieser Form noch nicht gegeben hat. In diesem Zusammenhang wird gerne der Begriff des Paradigmenwechsels gebraucht, um die Neuartigkeit und Einzigartigkeit zu charakterisieren.

Ziel dieses Abschnittes soll daher sein, zu untersuchen, ob eine Einführung von Kontraktmanagement den zitierten Paradigmenwechsel darstellt und worin gegebenenfalls die Gründe liegen, die für die Verwendung dieser Bezeichnung sprechen.

Nach der Definition von Kuhn²⁹² handelt es sich bei einem Paradigma um etwas, das von Wissenschaftlern einer Disziplin gemeinhin akzeptiert wird und ihre Forschung leitet. Eine reife Wissenschaft wird durch sein spezifisches Paradigma charakterisiert. Solange die sogenannte „normale Wissenschaft“ fort dauert, arbeiten Forscher innerhalb ihres Paradigmas, um offene Fragen ihrer Disziplin zu lösen. Kuhn vertritt die Auffassung, dass von Zeit zu Zeit die Arbeit der „normalen Wissenschaft“ gestört wird. Dies geschieht dann, wenn Wissenschaftler Fakten finden, die nicht mehr in ihr Paradigma passen und somit auch nicht durch es erklärt werden können. Diese Fakten bezeichnet Kuhn als „Anomalien“ und die eingetretene Situation als „intellektuelle Krise“. Die Krise hat zur Folge, dass Forscher nach Lösungen außerhalb des herrschenden Paradigmas zu suchen beginnen. Dies geschieht solange, bis neue Gesetze, Definitionen, Orientierungshypothesen, Werte und exemplarische Lösungen gefunden werden, die die Anomalie erklären können und die anderen Wissenschaftler überzeugen. Wenn dies geschehen ist und jeder vom neuen disziplinären System überzeugt worden ist, wird ein neues Paradigma verankert, das als Forschungsziel dient – ein Paradigmenwechsel hat sich vollzogen.

Ausgehend von dieser Beschreibung Kuhns kann gesagt werden, dass New Public Management keinen Paradigmenwechsel für die Politik- und Verwaltungswissenschaften darstellt. Dem derzeitigen Diskussionsstand zufolge sind die Wissenschaftler der beiden letztgenannten Disziplinen weit davon entfernt, einen Konsens über ein disziplinäres System gefunden zu haben.

²⁹² Begriff und Bedeutung des Paradigmas in der Wissenschaft wurde von Kuhn eingehend untersucht. In seiner Arbeit „Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ beschreibt er Paradigmen als konkrete Beispiele für die Lösung wissenschaftlicher Probleme. Er spezifiziert diesen Gedanken später durch die Behauptung, dass ein Paradigma ein „disziplinäres System einer Wissenschaft“ sei und aus Gesetzen und Definitionen, „metaphysischen, der Orientierung dienenden Hypothesen, Werten und konkreten Beispielen“ bestünde (Kuhn, Thomas: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 3. Auflage, Frankfurt a. M., 1978, S. 194 ff.).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel dieser Arbeit ist es gewesen, die Leistungsfähigkeit von Kontraktmanagement als Instrument einer effizienzorientierten Reform des parlamentarisch-administrativen Systems zu analysieren. Ein Schwerpunkt wurde dabei auf die Untersuchung der Gestaltungsempfehlungen von Kontraktmanagement im Lichte der Theorie der Neuen Institutionenökonomik gesetzt.

Zunächst war es erforderlich, nach einer Herausarbeitung der durch das kameralistische System ausgelösten Defizite eine Abgrenzung des Kontraktmanagementbegriffs vorzunehmen. Wie gezeigt werden konnte, ist Kontraktmanagement als ein Teil des überwölbenden New-Public-Management-Ansatzes zu verstehen, welcher jedoch unterschiedlich interpretiert wird. Von einem Kontraktmanagementsystem zu sprechen ist daher, wie in dieser Arbeit nachgewiesen werden konnte, aufgrund der bestehenden Inkonsistenzen der Reformansätze übertrieben. Auch die Auffassung, es handele sich hierbei um einen veritablen Paradigmenwechsel für die öffentliche Verwaltung, entstammt eher einer gewissen Programmatik denn den vorliegenden Tatsachen.

Der Zugang zu Effizienzsteigerungen soll im Kontraktmanagement durch die Induktion von Wettbewerbssurrogaten – dem sogenannten „als-ob-Wettbewerb“²⁹³ – geschaffen werden. Auch wenn die positiven Anreizwirkungen, die von Wettbewerb – in welcher Form auch immer – ausgehen, nicht angezweifelt werden, so bestehen doch erhebliche Zweifel daran, dass es zu seiner Etablierung überhaupt kommen wird. Wie gezeigt werden konnte, ist die Verwendung marktlicher Analogien in Form von Produktbudgets zwar eine notwendige, nicht jedoch hinreichende Bedingung für Effizienzanreize. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass in weiten Bereichen, in denen staatliche Leistungen erbracht werden, die Output-/ Outcomebudgetierung nicht oder nur unter erhöhtem Aufwand durchgeführt werden kann. Die Verwaltung wird alimentiert, wohingegen

²⁹³ Vgl. Koetz, Axel: Auf dem Weg zum „Als-ob-Wettbewerb“, in: Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement – Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993, S. 150.

privatwirtschaftliche Unternehmen eines Konzernverbundes sich ihr Überleben „verdienen“ müssen. Die exklusive Monopol-Monopson-Situation und die Unmöglichkeit zum Konkurs von Verwaltungseinheiten werden einen „Quasi-Markt für Verwaltungsprodukte“ von vorneherein scheitern lassen. Diese Defekte, die auf die Beschaffenheit der „Produkte“ und die Marktunvollkommenheiten zurückgeführt werden, lassen die Einführung von Kontraktmanagement als nicht erstrebenswert erscheinen.

Es konnte nachgewiesen werden, dass der Versuch, Kontraktmanagement als Spartechnik in neuem Gewand zu etablieren, zu starken Dysfunktionalitäten führen wird. Als besonders problematisch ist dabei die Tatsache zu beurteilen, dass das Anreizschema, welches prinzipiell durch outputorientierte Budgetierung etabliert werden könnte, durch die gleichzeitige Externalisierung von Gewinnen und Internalisierung von Kosten bei den Leistungsverkäufern stark beeinträchtigt wird.

Weiterhin wurde gezeigt, dass eine Bündelung von Entscheidungskompetenz und Verantwortung für die finanziellen Folgen von Managemententscheidungen wünschenswert sind und zu einer höheren Rationalität in der Mittelverwendung führen werden; jedoch bedingt die neue Transparenz eine Erhöhung des Konfliktniveaus in durch Parteip pluralismus gekennzeichneten parlamentarischen Systemen. Es wurde deshalb die These argumentativ belegt, dass Kontraktmanagement zu Ineffizienzen im Rahmen des parlamentarischen Willensbildungsprozesses führen wird.

Bestätigt werden konnte die Vermutung, dass durch Kontraktmanagement das Augenmerk auf das Gemeinkostencontrolling gelenkt wird, was aufgrund der systembedingten Defizite der Kameralistik nicht effektiv vollzogen werden kann. In der Folge werden Verwaltungen mehr als bisher Daten zu ihren Leistungen und Leistungsaustauschbeziehungen zu erheben und zu verarbeiten haben, um Kostenträgerstückkosten als Voraussetzung für die Produktsteuerung mit der gebotenen Präzision ermitteln zu können. Die Analyse hat gezeigt, dass aufgrund der Komplexität typischer öffentlicher Produkte die Kosten des Controllings hoch sind. Es wird daher die Prognose gewagt, dass Kontraktmanagement zum Ausbau von Zeiterfassungssystemen führen wird, da hier mit verhältnismäßig geringem Aufwand der wichtigste Kostenblock der Personalkosten mit

seinen leistungsmäßigen Verflechtungen besser strukturiert werden kann (kostenträgerbezogene Zeitaufschreibungen).

Eine weitere Schwachstelle besteht hinsichtlich der Programmplanungsfunktion von Kontraktmanagement. Es konnte nachgewiesen werden, dass Definition und Aggregation von Produkten zu einem hochintegrierten Programmplan zu Ineffizienzen führen wird²⁹⁴. Neben dem Problem von Friktionen durch Interdependenzen läuft die Programmplanung Gefahr, zu Kostensteigerungen durch Koordinierungsverluste zu führen, die sich aus der Fragmentarisierung der Organisation in autonome Teilbereiche ergeben.

Aufgrund des hier skizzierten Befundes dieser Arbeit sind die Zukunftsaussichten von Kontraktmanagement weit weniger optimistisch zu bewerten, als dies in den einschlägigen Publikationen der Fall ist. Neben kostensteigernden Effekten und Dysfunktionalitäten, die in der Transaktionskostenanalyse und der Analyse der Verfügungsrechte nachgewiesen werden konnten, lässt die Erweiterung des Untersuchungsrahmens auf die einzelnen Funktionen des gesamten parlamentarisch-administrativen Systems Zweifel aufkommen. Besondere Widerstände sind seitens der Politik zu erwarten, die letztlich die Entscheidung über das Wohl und Wehe der Verwaltungsreform zu treffen hat. Überlegungen, die in die Richtung eines Erfüllungsfaktors gehen, machen deutlich, dass die Suche nach Auswegen aus der Legitimationsfalle bereits begonnen hat. Es ist jedoch vorhersehbar, dass der Reformwille auch in dem Maße schwinden wird, wie die Steuereinnahmen steigen werden et vice versa.

Vor dem Hintergrund der in der vorliegenden Arbeit nachgewiesenen Zusammenhänge ist die Einführung von Kontraktmanagement nur bedingt zu befürworten. Für den Reformersfolg wird entscheidend sein, einen technokratischen Ansatz zu vermeiden.

²⁹⁴ Die Erfahrungen der Berliner Senatsverwaltung liefern hierzu den empirischen Beleg.

7 Literaturverzeichnis

- Alchian, Armen A./ Demsetz, Harold: Das Paradigma der Eigentumsrechte, in: Möller, Hans (Hrsg.): Umweltökonomik: Beiträge zur Theorie und Politik, Königstein/Ts., 1982.
- Alemann, Ulrich/ Heinz, Rolf/ Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl - Analyse, Diskussion, Kritik, Opladen, 1999.
- Allenspach, Heinz: Politische Randbemerkungen, in: Swiss Political Science Review, 1. Jahrgang, Heft 4, 1995.
- Andel, Norbert: Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen, 1998.
- Andersson, Gunnar: Kritik und Wissenschaftsgeschichte - Kuhns, Lakatos' und Feyerabends Kritik des kritischen Rationalismus, Tübingen, 1988.
- Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter, München, 1992.
- Arrow, Kenneth Joseph: The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Joint Economic Committee, U.S. Congress, 1969, S. 47-64.
- Banner, Gerhard: Personal- und Organisationspolitik – was geschieht ohne Dienstrechtsreform, in: Wagener, Frido (Hrsg.), Zukunftsaspekte der Verwaltung, Berlin, 1980.
- Behn, Robert D.: The New Public-Management Paradigm And The Search For Democratic Accountability, unveröff. Manuskript, 1998.
- Bell, Daniel: Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt a. M./ New York, 1975.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh, 1995.
- Boardway, Robin/ Wildasin, David: Public Sector Economics, 2nd ed., Boston, Toronto, 1984.
- Bogumil, Jörg/ Kißler, Leo: Vom Untertan zum Kunden? : Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin, 1995.
- Bogumil, Jörg: Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft, in: Alemann, Ulrich/ Heinz, Rolf/ Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl - Analyse, Diskussion, Kritik, Opladen, 1999.

-
- Böhret, Carl: Allgemeine Rahmenbedingungen und Trends des Verwaltungshandelns, in: Reiner mann, H., Grimmer, K., Lenk, K., Traunmüller (Hrsg.), Neue Informationstechniken. Neue Verwaltungsstrukturen? Heidelberg, o. J.
- Böhret, Carl: Verwaltungsmodernisierung im funktionalen Staat: Chancen und Risiken, Speyer, 1997.
- Borrmann, Gero-Falk/ Schwanenberg, Manfred: Öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Köln, 1992.
- Bösenberg, Dirk/ Metzen, Heinz: Lean Management - Vorsprung durch schlanke Konzepte, 4. Auflage, Landsberg, 1993.
- Bräuning, Dietmar: Kommunalverwaltungen als Dienstleistungsbetriebe im Wettbewerb, in: Verwaltung, Organisation, Personal, 2/ 1995, S. 107 - 111.
- Brede, Helmut/ Buschor, Ernst (Hrsg.): Das neue Öffentliche Rechnungswesen - Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden, 1993.
- Bromann, Peter: Ökonomische Kriterien einer Verwaltungs- und Gebietsreform, Bochum, 1969.
- Bruhn, Manfred: Qualitätsmanagement für Dienstleistungen: Grundlagen, Konzepte, Methoden, 2. Auflage, 1997.
- Buchanan, Robert/ Tollison, James/ Tullock, Gordon: Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station: Texas, 1980.
- Budäus, Dietrich: Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994.
- Budäus, Dietrich: Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem - Grundlage eines Verwaltungscontrolling, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 2, 2000, S. 68 - 76
- Buse, Michael: Einführung in die Politische Verwaltung, Stuttgart, 1975.
- Camp, Robert: Benchmarking, München, Wien, 1994.
- Cherrington, David: Organizational Behavior: The Management of Individual and Organizational Performance, Boston, 1989.
- Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm, in: *Economica*, 4, S. 386-405.
- Damkowski, Wulf/ Precht, Claus: Public Management – neuere Steuerungskonzepte für der öffentlichen Sektor, Stuttgart, 1995.

-
- Deci, Edward L./ Ryan, Richard: Intrinsic motivation and self-determination in human behavior, 3. Aufl., New York, 1990.
- Deci, Edward L.: Intrinsic motivation, New York, 1975.
- Ebers, Mark/ Gotsch, W: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 2. Auflage, Stuttgart, 1995, S. 185 - 235.
- Eccles, Robert: The transfer pricing problem: a theory for practice, Massachusetts, 1985.
- Eichenberger, Reiner/ Serna, Angel: Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice (86), 1996, S. 137 - 156.
- Eichener, Volker: Der Weg zum schlanken Staat: Diskussionspapier (Electronic Edition), Bonn, 1998 (<http://www.fes.de/fulltext/managerkreis/00178.htm>).
- Elbe, Joachim von: Die Entwicklungslinien der preußischen Verwaltungsreform, in: VerwArch, 33, 1978.
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen, 1977.
- Ellwein, Thomas: Regieren und Verwalten – eine kritische Einführung, Opladen, 1976.
- Erlei, Mathias/ Leschke, Martin/ Sauerland, Dirk: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart, 1999.
- Färber, Gisela: Das rationale Budget - Voraussetzungen und Konsequenzen für ein funktionsfähiges Haushaltswesen der öffentlichen Hand, Frankfurt, 1984.
- Feldmann, Horst: Eine institutionalistische Revolution? – Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik, Berlin, 1995.
- Fisch, Rudolf/ Boos, Margarete (Hrsg.): Vom Umgang mit Komplexität und Organisationen, Konstanz, 1990.
- Fisher, Irving: The Nature of Capital and Income, New York, 1912.
- Frey, Bruno S.: Not just for the money: an economic theory of personal motivation, Cheltenham, 1997.
- Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen: Marktversagen und Wirtschaftspolitik - Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München, 1993.
- Furubotn, Eirik/ Richter, Rudolf: Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996.
- Gaentzsch, Günter: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung - Bestandsaufnahme und Kritik, Speyerer Forschungsberichte 113, Speyer, 1996.

-
- Gaentzsch, Günter: Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beißt oder verträgt sich das?; in: Die öffentliche Verwaltung, 1998, S. 953 ff.
- Gruening, Gernod: Origin and theoretical basis of the New Public Management, unveröff. Manuskript, 1998.
- Grünenfelder, Peter: Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien, 1997.
- Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Berlin, 1976.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Das rationale Budget - Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln, 1971.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Das Rationale Budget : Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln, 1971.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Auflage, Tübingen, 1975.
- Harmon, Roy: Das Management der Neuen Fabrik - Lean Production in der Praxis, Frankfurt, 1993.
- Hartkopf, Günter/ Stingl, Josef u. a.: Modernes Management im öffentlichen Dienst, Düsseldorf, 1971.
- Hayek, Friedrich A. von: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Auflage, Salzburg, 1976.
- Hedtkamp, Günter: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Neuwied, 1977.
- Heinz, Rainer: Kommunales Management, KGST-Sonderinfo Nr. 1, Köln, 1999.
- Herzog, Roman: Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung des Parlamentes an der Ziel- und Ressourcenplanung der Bundesregierung : Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn, 1971.
- Hill, Hermann: Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Controlling, Heft 4, 1996, S. 232 – 237.
- Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993.
- Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992, Baden-Baden, 1993.
- Himberger, Andreas: Der elektronische Markt als Koordinationssystem, St. Gallen, Diss., 1994.

-
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied/ Darmstadt, 1979.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1997, S. 433 ff.
- Holmstrom, Bengt/ Milgrom, Paul: Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 7, 1991, S. 24 - 52.
- Jann, Werner: Neue Steuerungsrationitäten in der Bundesverwaltung: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.), "Schlanker Staat" - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer, 1998.
- Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb, Göttingen, 1967.
- Karehnke, Helmut: Zur Wirtschaftlichkeitsmessung im staatlichen Bereich, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1970.
- Kitterer, Wolfgang: Das moderne Budget - Eine vergleichende Analyse der zentralen Staatshaushalte Frankreichs und der BRD, Frankfurt, 1976.
- Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung – „Harte“ und „weiche“ Aspekte, 2. Auflage, Speyer, 1998.
- Klatt, Wolfgang: Target Costing und das betriebswirtschaftliche Entscheidungsproblem: Eigenfertigung und/ oder Fremdbezug von Vorprodukten in der Fertigung komplexer Produkte, Giessen, 1997.
- Klein, Benjamin/ Crawford, Robert/ Alchian, Armen: Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process, in: Journal of Law and Economics, 21(2), 1978, S. 297-326.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 10/ 1996.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/ 1995.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, Bericht 19/ 1992.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: KGST-Rundschreiben Nr. 24/ 1973.

-
- König, Klaus/ Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden, 1997.
- König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.): „Schlanker Staat“ - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer, 1998.
- König, Klaus: Rückzug des Staates - Privatisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1998, S. 963 ff.
- König, Klaus: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich - Acht Thesen, in: Die öffentliche Verwaltung, 1997, S. 265 ff.
- König, Klaus: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155, Speyer, 1998.
- Kouzman, Alexander: The Dimensions of Quality in Public Management. Australian Perspectives and Experiences, in: Hill, Hermann, Klages, Helmut (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Management, Berlin, 1993.
- Küpper, Hans-Ulrich: Controlling: Konzeption, Aufgaben und Instrumente, Stuttgart, 1995.
- Kuhn, Thomas: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 3. Auflage, Frankfurt a. M., 1978.
- Kuuttiniemi, Kirsi/ Virtanen, Petri: Citizen's Charters and Compensation Mechanisms, Helsinki, 1998
- Laux, Eberhard: Die Privatisierung des Öffentlichen – brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? – Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle, in: Der Gemeindehaushalt, 1994.
- Leibenstein, Harvey: Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: The American Economic Review, 56/ 3, 1966, S. 392 – 415.
- Lepper, Mark R./ Greene, David: The Hidden Costs of Reward, Hillsdale, 1978.
- Lindblom, Charles: The science of muddling through, in: Public Administration Review, 19, 1959, S. 79 – 88.
- Llewellyn, Karl N.: What Price Contract? – An Essay in Perspective, Yale Law Journal, Nr. 40, 1931, S. 704 – 751.
- Lüder, Klaus: Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?, in: Die öffentliche Verwaltung, 1996, S. 93 ff.
- Lüder, Klaus: Verwaltungscontrolling, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 7, 1993, S. 265 – 271.

-
- Luhmann, Niklas: Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv, Nr. II, 1960, S. 97 ff.
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, 2. Auflage, Frankfurt a. M., 1985.
- Mastronardi, Philippe: Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 222 - 227.
- Meyer, Christoph: New Public Management als neues Verwaltungsmodell: staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel, 1998.
- Milgrom, Paul/ Roberts, John: Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity, in: Alt, James/ Shepsle, Kenneth: Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge, 1990, S. 57 - 89.
- Milgrom, Paul/ Roberts, John: Economics, organization and management, Englewood Cliffs, 1992.
- Milgrom, Paul: Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design, in: Journal of Political Economy, 96 (1), 1988, S. 42 - 60.
- Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band I und II, Speyerer Forschungsberichte 149, 3. Auflage, Speyer, 1995.
- Mix, Ulrich/ Herweijer, Michiel: Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungscenter, Bremen, 1996.
- Mußnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen, 1976.
- Naschold, Frieder/ Oppen, Maria: Chancen und Risiken von Wettbewerb in der Verwaltungsmodernisierung. Forschungsantrag an die HBS, unveröff. Ms, WZB Berlin 1997.
- Naschold, Frieder (Hrsg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin, 1996.
- Naschold, Frieder/ Oppen, Maria (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Band 2, Gütersloh, 1995.
- Naschold, Frieder: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin, 1995.
- Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates : Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin, 1994.
- Naschold, Frieder/ Oppen, Maria (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Band 1, 2. Auflage, Gütersloh, 1994.

-
- Naschold, Frieder/ Väth, Werner: Politische Planungssysteme, Opladen, 1973.
- Niskanen, William: Bureaucracy and representative government, Chicago, 1971.
- Nonaka, Ikujiro/ Takeuchi Hirotaka: The knowledge-creating company, New York, 1995.
- Oebbecke, Janbernd: Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1998, S. 853 ff.
- OECD/ PUMA (Hrsg.): Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997, Paris, 1997.
- OECD/ PUMA (Hrsg.): Performance Contracting - Lessons from Performance Contracting Case Studies - A Framework for Public Sector Performance Contracting, Paris, 1999.
- OECD/ PUMA (Hrsg.): Public Management Developments. Survey 1993, Paris, 1993.
- Oppen, Maria: Qualitätsmanagement - Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: die Krankenkasse, Berlin, 1995.
- Osborne, David/ Plastrik, Peter: The reinventor's fieldbook: Tools for transforming your government, San Francisco, 2000.
- Osborne, David/ Gaebler, Ted: Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, 1992.
- Osterloh, Margit/ Frey, Bruno: Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Form: Working Paper No. 27, Zürich, 1999.
- Ostrom, Elinor: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge, 1990.
- o. V.: Bundesgesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24.02.1997.
- o. V.: Bundeshaushaltsordnung, Fassung vom 17. Juni 1999.
- o. V.: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1998, in: Bundesgesetzblatt I vom 22.12.1997, S. 3256 ff.
- o. V.: Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG), in der Fassung einschließlich der Änderung durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz), in: Bundesgesetzblatt I vom 22.12.1997, S. 3251ff.
- o. V.: Handelsgesetzbuch vom 1.10.1996, München, 1996.
- o. V.: Hessische Landeshaushaltsordnung, Fassung vom 19. März 1999.

-
- o. V.: Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen in Hessen (Hochschulfinanzverordnung - HFVO), vom 12. Januar 2000, GVBl. I S. 44.
- Parker, David/ Kavanagh, Ian: Managing the contract: A transaction cost analysis of externalisation, *Local Government Studies*, Vol. 26, Nr.4, 2000.
- Patzig, Werner: *Haushaltsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden, 1981.
- Peters, Tom: *Jenseits der Hierarchien - Liberation Management*, Düsseldorf, 1993.
- Pettigrew, Andrew/ Whipp, Richard: *Managing Change for Competitive Success*, Oxford, 1993.
- Pfeifer, Tilo: *Qualitätsmanagement: Strategien, Methoden, Techniken*, 2. Auflage, München, 1996.
- Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: *Organisation - Eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart, 1997.
- Piduch, Erwin Adolf: *Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung*, Loseblattsammlung, Stuttgart, 1969.
- Pitschas, Rainer: Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? - Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 1994, S. 973 ff.
- Plamper, Harald: Kontraktmanagement - Neues aus neuen Untersuchungen, in: *Verwaltung und Management*, 6. Jahrgang, Heft 4, 2000, S. 234 - 239.
- Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert: *Public Management Reform - A Comparative Analysis*, Oxford, 2000.
- Pröhl, Marga/ Plamper, Harald: Von der Mißtrauens- zur Vertrauenskultur – Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, in: *Verwaltung, Organisation, Personal*, Heft 9, 1998, S. 9ff.
- Pünder, Hermann: Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 1998, S. 63 ff.
- Püttner, Günter: *Verwaltungslehre - ein Studienbuch*, 2. Auflage, München, 1989.
- Püttner, Günter: *Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1989.
- Reichard, Christoph/ Wegener, A.: Der deutsche Weg des Produktkataloges - eine Sackgasse?, in: *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, *Produkte im Mittelpunkt - Städte auf dem Weg zur besseren Leistung*, Köln, 1996.

-
- Reichard, Christoph: Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Banner, Gerhard/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln, 1993.
- Reichard, Christoph: Von Max Weber zum „New Public Management“ – Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: Hablützel, Peter/ Haldemann Theo/ Schedler, Kuno/ Schwaar, Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung, Bern, 1995.
- Reichard, Christoph: Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, Klaus/ Füchtner, Natascha (Hrsg.): "Schlanker Staat" - Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer, 1998.
- Reichertz, Ruth: Verrechnungspreise zur Koordination und Steuerung von Entscheidungen: eine organisations- und agencytheoretische Betrachtung, Hamburg, 1999.
- Reinermann, Heinrich: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, Speyer, 1994.
- Reinermann, Heinrich: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung?: Was Max Weber heute empfehlen dürfte, Speyerer Arbeitshefte, Bl. 27 - 30, Speyer, 1993.
- Reinermann, Heinrich: Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1992, S. 133 ff.
- Reinermann, Heinrich: Programmbudgets in Regierung und Verwaltung : Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen, Baden-Baden, 1975.
- Reinermann, Heinrich: Zum Was und Wie der Neueren Steuerungsmodelle, in: Scheer, August-Wilhelm/ Friedrichs, Johann (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden, 1996.
- Reinermann, Heinrich: Zum Was und Wie der Neueren Steuerungsmodelle, in: Scheer, August-Wilhelm, Friedrichs, Johann (Hrsg.), Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden, 1996.
- Reis, Claus/ Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen – Die Herausforderung „neuer Steuerungsmodelle“, Berlin, 1998.
- Reutner, Friedrich: Der effiziente Staat - Fiktion oder Vision?, Wiesbaden, 1996.

-
- Riedweg, Walter: Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS) als Instrument der Verwaltungsführung : Eine Analyse des Systems und seine Prüfung hinsichtlich der Instrumente der Verwaltungsführung, Stuttgart, 1971.
- Ronge, Volker/ Schmieg, Günter: Politische Planung in Theorie und Praxis, München, 1971.
- Rühli, Edwin: Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS) : eine Einführung in eine neue Methode eines integrierten Führungssystems für die öffentliche und private Verwaltung, Stuttgart, 1971.
- Rumelt, Richard/ Schendel, Dan/ Teece, David: „Strategic Management and Economics“, Strategic Management Journal, Nr. 12, 1991.
- Rürup, Bert/ Winter, Christian: Notwendigkeit und Probleme effizienzorientierter Budgetreformen, in: Verwaltung und Management, 2. Jahrgang, Heft 6, 1996.
- Rürup, Bert/ Hansmeyer, Karl-Heinrich: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Auflage, Düsseldorf, 1975.
- Rürup, Bert: Controlling als Instrument effizienzsteigernder Verwaltungsreformen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 5/ 95.
- Rürup, Bert: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans – Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin, 1971.
- Savoie, Donald J.: Thatcher, Reagan, Mulroney : in search of a new bureaucracy, Pittsburgh, 1994.
- Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, 1996.
- Scherz, Erhard: Verrechnungspreise für unternehmensinterne Dienstleistungen, Wiesbaden, 1998.
- Schmidberger, Jürgen: Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen - Aufgabenfelder - Instrumente, Wiesbaden, 1994.
- Schmidt, Jürgen: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Berlin, 1977.
- Schmidt, Kerstin: Die Rolle der Politik, in: Die innovative Verwaltung, 1995.
- Schnorberger, Stephan: Das Problem unangemessener Verrechnungspreise im internationalen Konzern: eine synoptische Analyse des handelsrechtlichen Einzel- und Konzernabschlusses, des Gesellschaftsrechts und der steuerlichen Gewinnermittlung, Mainz, 1998.

-
- Schulze, Berthold: Die Reform der Verwaltungsbezirke in Brandenburg und Pommern 1809 bis 1818, Berlin, 1931.
- Senf, Paul: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Neumark, Fritz/ Andel, Norbert/ Haller, Heinz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaften, 3. Auflage, Tübingen, 1977, S. 371 - 417.
- Siedentopf, Heinrich: Anforderungen an Funktionalreformen, in: Deutsches Institut für Urbanistik, Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, 1977.
- Siedentopf, Heinrich: Aufgabenkritik, Organisationsprüfung, Personalbedarfsmessung: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, K., Füchtner, N. (Hrsg.), „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer, 1998.
- Stein, Friederich: Realtypologie der Management-Leistung öffentlicher Unternehmen - eine empirische Untersuchung, Baden-Baden, 1998, zugl. Habil., Mainz, 1997.
- Stroebe, Rainer: Führungsstile - Management by Objectives und situatives Führen, Heidelberg, 1999.
- Thoenig, Jean-Claude/ Wegener, A.: Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. In: F. Naschold, M. Oppen, A. Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart usw., 1997.
- Thommen, Jean-Peaul: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden, 1991.
- Tiemann, Susanne: Anforderungen an die öffentliche Verwaltung aus der Sicht der Bürger/ Steuerzahler, in: Hill, Hermann/ Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin, 1993, S. 111 - 116.
- Tullock, Gordon: The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, in: Western Economic Journal (5), 1967, S. 224 - 232.
- Verhoest, Koen: Control by Inputs, Results, or Marktes? - The Control of Public Organisations and their Performance in the New Public Management: Testing the Assumptions, Rotterdam, 2000.
- Vesper, Emil: Tarifvertragliche Leistungsanreizsysteme als Möglichkeit der Mitarbeitermotivation, in: Verwaltungsrundschau 1996.
- Wagener, Frido: Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verwaltung, Wien, 1979.

-
- Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, 1. Auflage, Berlin, 1969.
- Wagner, Helmut/ Jäger, Wilhelm: Stabilität und Effizienz hybrider Organisationsformen, Münster, 1995.
- Wallerath, Maximilian: Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1997, S. 57 ff.
- Williamson, Oliver, E.: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Vol 36, 1991, S. 269-296.
- Williamson, Oliver E.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, 1990.
- Williamson, Oliver E.: Transaction Cost Economics, in: Schmalensee, Richard/ Willig, Robert (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam, 1989, S. 135 – 182.
- Winter, Christian: Ein neuer politischer Steuerungsansatz für das Kontraktmanagement, in: Verwaltung und Management, 6. Jahrgang, Heft 2, 2000, S. 101 – 109.
- Wirth, Klaus: Kontraktmanagement - Eine neue Steuerungsphilosophie für die öffentliche Verwaltung?, in: KDZ-Rundschau, Heft 3, 1999, S. 6ff.
- Wittmann, W.: Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Teil, 2. Auflage, Stuttgart, 1976.
- Wolff, Wilfried: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, 1996.
- Wüstemann, Gerd/ Brixner, Helge: Hochschul-Programmhushalt in Hessen, in: Das Hochschulwesen, 6/ 2000, S. 171 – 175.

8 Anhang

8.1 Modell einer Zielvereinbarung

Die nachfolgende kommentierte Aufstellung ist ein Beispiel für die Struktur von Zielvereinbarungsdokumenten²⁹⁵:

a) Langfristige Aufgaben der Organisation:

Unter dieser Überschrift wird der globale Orientierungsrahmen der Zielvereinbarung dargestellt. Er dient der Präzisierung der langfristigen Entwicklungsziele der Agentur und entspricht damit dem, was allgemein als „Unternehmensmission“ oder „Leitbild“ bezeichnet wird.

b) Grundlegende Verantwortlichkeiten der Organisation:

In diesem Punkt wird definiert, wie die Kompetenzbereiche der Agentur lauten. Damit wird festgelegt, welche Tätigkeiten das reguläre Geschäft dieser Organisationseinheit darstellen. Gleichzeitig wird dadurch eine Abgrenzung zu den anderen Agenturen vorgenommen.

c) Finanzielle Ressourcen:

- **Bewilligtes Budget und Bewilligungszeitraum:** Neben der Budgethöhe wird an dieser Stelle auch der Zeitraum der Budgetbewilligung definiert, der prinzipiell für die Dauer der Zielvereinbarung gelten sollte. Gleichzeitig kann an dieser Stelle auch das Budget für darauffolgende Perioden prospektiv angegeben werden.
- **Definition der einzusetzenden Systeme der Rechnungslegung, der Rechnungsprüfung und des Berichtswesens:** In diesem Punkt werden die Standards der Rechnungslegung und des Berichtswesens dokumentiert. Damit sollen unterjährige Anpassungen ausgeschlossen werden, die das Steuerungssystem betreffen und Störungen hervorrufen können.

d) Ziele:

Dieser Punkt bildet den eigentlichen Kern der Zielvereinbarung.

- Ungefähr sechs agenturspezifische Outputziele: Dies sind die Wirtschaftsziele, die die Organisation anzustreben hat.
- Ungefähr sechs agenturspezifische Outcomeziele: Damit sind die Wirkungsziele gemeint, die die Organisation anzustreben hat.
- Ein bis zwei bereichsübergreifende Ziele, zu denen die Agentur einen Beitrag zu leisten hat: Mit dieser Zielvereinbarung soll die Abgrenzung zu anderen Agenturen wieder etwas aufgelöst werden und ein Anreiz zur horizontalen Koordination gesetzt werden.
- Beschreibung der Beratungsleistung, in welcher Form die „Agentur“ ihren Auftraggeber zu beraten hat und wie diese Unterstützung bewertet wird: Um zu verhindern, dass die Informationsasymmetrie zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer noch weiter zunimmt, wird unter diesem Punkt vereinbart, wie ein Know-How-Transfer stattfinden hat.
- Individuelle Ziele der Agenturleitung (z. B. Weiterbildungsmaßnahmen, Aufbau von Kompetenzbereichen o. ä.): Prinzipiell hat der Agenturchef diesen Punkt selbständig zu definieren; dennoch soll dem Auftraggeber hiermit die Möglichkeit gegeben werden, Einfluss auf die Agenturziele nehmen zu können.
- Definition des Berichtswesens und der Berichtswege: Dieser Punkt legt detailliert die Berichtsanforderungen des Auftraggebers fest und ist die inhaltliche Spezifikation der Grundvereinbarungen.
- Festlegung des Wirtschaftsprüfers

e) Flexibilitäten:

²⁹⁵ Vgl. Osborne, David/ Plastrik, Peter: The reinventor's fieldbook: tools for transforming your government, San Francisco, 2000, S. 121.

-
- Flexibilitäten für das Budget: Definition der Einsatzbreite des zur Verfügung stehenden Budgets. Unter Umständen bestehen für eine Agentur noch Einschränkungen hinsichtlich der Dispositionsmöglichkeit von Personal- und Sachmittelbudgets.
 - Flexibilitäten für das Personal: Festlegungen hinsichtlich der Personalbeschaffung und –besoldung. Unter diesem Punkt kann zum Beispiel vermerkt werden, dass spezielle Leistungsprämien agenturspezifisch vereinbart werden können.
 - Flexibilitäten für den Einkauf: Wertgrenze für genehmigungsfreie und selbständige Beschaffung, sofern eine zentrale Koordination größerer Beschaffungsvorgänge – zum Beispiel in Form von Ausschreibungen – geboten ist.

f) Spezielle Vereinbarungen:

Festlegung von besonderen Bedingungen oder Nebenabreden, die über die Kernkonditionen der vorhergehenden Punkte hinausgehen. Beispielsweise kann hier festgelegt werden, in welchen Fällen die Zielvereinbarung gelöst werden kann.

g) Forderungen des Auftraggebers:

Dieser Punkt ist als Ergänzung zu der Kernzielvereinbarung zu verstehen. Es soll damit die Möglichkeit gegeben werden, „weiche“ Steuerungsaspekte einzubringen.

h) Verantwortung des Auftraggebers:

Festlegung, in welcher Form und mit welcher Intensität der Auftraggeber die Agentur überwachen wird und in welchen Fällen ein Eingreifen in den Kompetenzbereich des Agenturleiters statthaft ist.

i) Konsequenzen/ Sanktionen:

Hier wird definiert, welche Konsequenzen aus guter und schlechter Erfüllung der Zielvereinbarung greifen sollen. Beispielsweise ist festzulegen,

auf welche Weise mit Residualgewinnen verfahren werden soll oder welche Sanktionen bei Budgetüberschreitungen greifen werden.

j) Rahmenbedingungen des Leistungskontrakts:

Festlegung des Vertragsbeginns und der Vertragsdauer, statthafter Anpassungen von Leistungsindikatoren u. ä. während der Laufzeit²⁹⁶.

k) Vorgehen bei Anpassungen während der Kontraktlaufzeit:

Sofern die Zielvereinbarung unterjährig angepasst werden muss, wird in diesem Paragraphen geregelt, auf welche Weise und in welcher Form dies zu erfolgen hat. Prinzipiell ist eine Änderung der Vertragsbedingungen zu jedem Zeitpunkt möglich; sie bedarf jedoch der Schriftform und des beiderseitigen Einverständnisses.

²⁹⁶ Osborne gibt als idealen Zeitraum für den Leistungsvertrag eine Dauer von bis zu 6 Jahren an, innerhalb dessen jedoch eine regelmäßige Anpassung der Leistungsindikatoren zu erfolgen hat (vgl. Osborne, David/Plastrik, Peter: *The reinventor's fieldbook: tools for transforming your government*, San Francisco, 2000, S. 123).