



Universität Potsdam

Saskia Funck

**Die Aufgabenauslagerung in
Landesbetriebe im Bundesland
Brandenburg und anderen
ausgewählten Bundesländern**

Universitätsverlag Potsdam

Die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe im Bundesland Brandenburg und anderen ausgewählten Bundesländern

Saskia Funck

**Die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe
im Bundesland Brandenburg und anderen
ausgewählten Bundesländern**

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2008

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625

E-Mail: ubpub@uni-potsdam.de

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Elektronisch veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/1887/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-18875](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-18875)

[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-18875>]

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam:

ISBN 978-3-940793-40-9

Die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe im Bundesland Brandenburg und anderen ausgewählten Bundesländern

Dissertation zur Erlangung
der Würde eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.)
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

vorgelegt von
Dipl.-Kff. Saskia Funck
Seestraße 5a
14542 Werder OT Kemnitz

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Dezember 2007 von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Es macht mich sehr stolz, dass ich gerade an der Universität meiner Heimatstadt Potsdam die Würde des Doktors erarbeiten durfte. Dafür möchte ich besonders meinem Doktorvater, *Prof. Dr. Hans-Georg Petersen* danken, der dies ermöglichte und mir mit Rat und Tat, Geduld und Verständnis zur Seite stand. Die Begegnung mit ihm als Mensch und Wissenschaftler ist eine wirkliche Bereicherung für mich. Das Zweitgutachten hat *Prof. Dr. Detlef Hummel* erstellt. Auch ihm möchte ich für seine Unterstützung und Hinweise danken.

Ohne Dr. Baldur Martin wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen. Er war Motivator, treibende Kraft und Stütze während dieser Zeit. Sein Wirken und das Begleiten meiner Arbeit in Politik und nun auch in der Wissenschaft hat mich maßgeblich geprägt. Es ist nicht vermessen zu sagen, dass ich viel von ihm gelernt habe. Dafür möchte ich ihm in besonderer Weise danken.

Meinem guten Freund und Mitarbeiter Ralf Schwarzer gebührt ein besonders herzliches Dankeschön. Ohne seine Ruhe und Ausgeglichenheit hätte er mich in einigen Phasen bei der Erstellung dieser Arbeit nicht ertragen können. Darüber hinaus hat er mich zu jeder Zeit nicht nur durch technische Hilfestellungen unterstützt. Zu selten habe ich persönlich Danke gesagt, das möchte ich hiermit nachholen.

Meinen Eltern, Rugard und Maritta Funck, widme ich diese Arbeit. Sie standen immer zu mir, ohne Wenn und Aber. Sie vermuteten genauso wenig wie ich, dass ich mehr als 10 Jahre nach meinem Studium die Erlangung der Doktorwürde anstreben würde. Um so mehr hoffe ich, dass ich sie mit dem erfolgreichen Abschluss meiner Promotion erfreue.

Des Weiteren danke ich für ihre Unterstützung: Anja Bringewsky, Dr. Mathias Brehe, Wolfgang Kusior, Stephan Goericke, Barbara Richstein und Heiko Homburg.

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	VII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XVI
1 RELEVANZ DES THEMAS.....	1
1.1 Gegenstand und Thesen der Arbeit.....	1
1.2 Aufbau und Untersuchungsmethodik.....	5
1.3 Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg	8
1.4 Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg.....	15
1.4.1 Stellung der Landesregierung zur Privatisierung.....	15
1.4.2 Privatisierung in der Praxis.....	20
2 ALLOKATION ALS STAATSAUFGABE IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN MARKT- UND STAATSVERSAGEN.....	23
2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben.....	24
2.1.1 Begriffseingrenzung.....	25
2.1.2 Gewährleistungsverantwortung	33
2.1.3 Leistungstiefe	35
2.1.3.1 Allgemeine Betrachtungen zur Leistungstiefe.....	35
2.1.3.2 Strategische Bedeutung.....	39
2.1.3.3 Spezifität der Ressourcen.....	43
2.1.4 Politische Steuerung.....	45
2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns	46
2.2.1 Ordnungspolitische Problematik.....	47
2.2.2 Theorie der Daseinsvorsorge	49
2.2.3 Theorie des Marktversagens	50
2.2.3.1 Allgemeine Betrachtungen zum Marktversagen.....	51
2.2.3.2 Güterkategorien.....	54
2.2.3.3 Marktwirtschaftliche Ausnahmereiche.....	58
2.2.4 Handlungsformen.....	60
2.2.4.1 Regulierung.....	60
2.2.4.2 Eigene Aufgabenwahrnehmung.....	66
2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns	67
2.3.1 Staatsversagen durch politisches Handeln	67
2.3.2 Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie	73
2.3.2.1 Marktwirtschaft vs. Staatswirtschaft.....	73

2.3.2.2	Bürokratieversagen	77
2.3.3	Privatisierung als Konsequenz des Staatsversagens	80
2.3.3.1	Formen der Privatisierung	81
2.3.3.1.1	Kurze Begriffsbestimmung	81
2.3.3.1.2	Formelle Privatisierung	85
2.3.3.1.3	Materielle Privatisierung	88
2.3.3.1.4	Kritik zur formellen Privatisierung	89
2.3.3.2	Ergänzende Betrachtungsweisen zur Privatisierung	95
2.4	Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse	100
2.4.1	Gegenstand der Neuen Institutionenökonomik	101
2.4.2	Theorie der Verfügungsrechte	102
2.4.3	Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)	108
2.4.3.1	Das mehrschichtige Prinzipal-Agenten-Problem	109
2.4.3.2	Informationsprobleme und Lösungsansätze	112
2.4.3.3	Agency-Probleme bei der Leistungserbringung	117
2.4.3.4	Agency Probleme beim Design einer Bürokratie	118
2.4.3.5	Anreiz- und Kontrollmöglichkeiten des politischen Prinzipals	119
2.4.3.6	Kontrollmöglichkeiten nach der Gründungsphase	122
2.4.3.7	Ansätze zur Reduzierung der Agency-Kosten	126
2.4.4	Transaktionskostentheorie	128
2.4.4.1	Allgemeine Grundlagen	128
2.4.4.2	Begriffssystem zu Transaktionskosten	129
2.4.4.3	Transaktionscharakteristika	135
2.4.4.4	Governanceformen und ihr Einfluss auf Transaktionskosten	136
2.4.4.5	Markt vs. Hierarchie	138
2.4.5	Schlussfolgerungen	140
3	VERGLEICHSGRUNDLAGEN	143
3.1	Auswahl der Aufgabenfelder und Bundesländer	143
3.2	Faktoren der Vergleichbarkeit	148
3.2.1	Kriterien	148
3.2.1.1	Grundsätzliche Gesichtspunkte der Privatisierungspolitik	148
3.2.1.2	Kriterien auf Basis der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und der Theorie des Bürokratieversagens	150
3.2.2	Weitere vergleichbare Ansätze	159
4	AUFGABENERLEDIGUNG UND LEISTUNGSERBRINGUNG IN DER PRAXIS	161
4.1	Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg	161
4.1.1	Grundsätzliches	161
4.1.2	Bau- und Liegenschaftsverwaltung	162
4.1.2.1	Ausgangssituation	162
4.1.2.2	Aufgabenstruktur	167
4.1.2.3	Personalbestand	168
4.1.2.4	Vorbereitung der Umstrukturierung	170

4.1.3	Straßenbauverwaltung.....	171
4.1.3.1	Ausgangssituation.....	171
4.1.3.2	Aufbau der Straßenbauverwaltung.....	173
4.1.3.3	Aufgabenerfüllung.....	175
4.1.3.4	Stellenstruktur.....	177
4.1.3.5	Investiver Bereich.....	178
4.1.3.6	Vorbereitung der Umstrukturierung.....	180
4.2	Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern.....	184
4.2.1	Grundsätzliches.....	185
4.2.2	Die Freie und Hansestadt Hamburg.....	186
4.2.2.1	Ausgangsposition.....	186
4.2.2.2	Aufgaben- und Organisationsstruktur ausgewählter Bereiche.....	190
4.2.2.2.1	Beispiel Liegenschaftsverwaltung.....	190
4.2.2.2.2	Beispiel Amt für Verkehr und Straßenwesen.....	192
4.2.3	Das Bundesland Rheinland-Pfalz.....	194
4.2.3.1	Ausgangsposition.....	194
4.2.3.2	Aufgaben- und Organisationsstruktur von Datenverarbeitung und Statistik.....	199
4.2.4	Das Bundesland Bayern.....	205
4.2.4.1	Ausgangsposition.....	205
4.2.4.2	Aufgaben- und Organisationsstruktur ausgewählter Bereiche.....	213
4.2.4.2.1	Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.....	213
4.2.4.2.2	Straßenbauverwaltung.....	214
4.3	Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer.....	219
4.3.1	Grundsätzliches.....	219
4.3.2	Der Freistaat Bayern.....	222
4.3.2.1	Der Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“.....	223
4.3.2.1.1	Einordnung und Herausbildung.....	223
4.3.2.1.2	Aufgaben und Struktur.....	224
4.3.2.1.3	Betriebswirtschaftliche Aspekte.....	227
4.3.2.2	Schritte der Privatisierung.....	229
4.3.3	Die Freie und Hansestadt Hamburg.....	230
4.3.3.1	Der Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“.....	230
4.3.3.1.1	Einordnung und Herausbildung.....	230
4.3.3.1.2	Aufgaben und Struktur.....	236
4.3.3.1.3	Betriebswirtschaftliche Aspekte.....	243
4.3.4	Das Bundesland Rheinland-Pfalz.....	249
4.3.4.1	Reformbemühungen.....	250
4.3.4.2	Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB).....	256
4.3.4.2.1	Einordnung und Herausbildung.....	256
4.3.4.2.2	Aufgaben und Struktur.....	260
4.3.4.2.3	Betriebswirtschaftliche Aspekte.....	264
4.3.4.3	Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr (LSV).....	268
4.3.4.3.1	Einordnung und Herausbildung.....	268
4.3.4.3.2	Aufgaben und Struktur.....	270
4.3.4.3.3	Betriebswirtschaftliche Aspekte.....	273
4.3.4.4	Der Landesbetrieb Daten und Information (LDI).....	277

4.3.4.4.1	Einordnung und Herausbildung	278
4.3.4.4.2	Aufgaben und Struktur	279
4.3.4.4.3	Betriebswirtschaftliche Aspekte	280
4.4	Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg.....	283
4.4.1	Aufgabenkritik.....	284
4.4.2	Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften (BLB).....	287
4.4.2.1	Einordnung und Herausbildung	288
4.4.2.2	Aufgaben	290
4.4.2.3	Struktur	296
4.4.2.4	Betriebswirtschaftliche Aspekte	299
4.4.3	Landesbetrieb Straßenwesen (LS).....	304
4.4.3.1	Einordnung und Herausbildung.....	304
4.4.3.2	Aufgaben	309
4.4.3.3	Struktur	310
4.4.3.4	Betriebswirtschaftliche Aspekte	312
4.4.4	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS).....	316
4.4.4.1	Einordnung und Herausbildung.....	316
4.4.4.2	Aufgaben	318
4.4.4.3	Struktur	320
4.4.4.4	Betriebswirtschaftliche Aspekte	323
5	VERGLEICHE UND SCHLÜSSE.....	329
5.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern	329
5.1.1	Die Freie und Hansestadt Hamburg	329
5.1.2	Der Freistaat Bayern.....	334
5.1.3	Rheinland-Pfalz	339
5.1.4	Brandenburg	343
5.2	Vergleiche der Betriebe	349
5.2.1	Aufgabenbereich Bauen und Liegenschaften.....	349
5.2.2	Straßenbau	354
5.2.3	Datenverarbeitung und Statistik	358
5.3	Konsequenzen für Brandenburg	363
5.4	Zusammenfassung und Ausblick.....	367
	LITERATURVERZEICHNIS	369
	ANHANG	391

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schuldenentwicklung des Landes Brandenburg	13
Abbildung 2: Entwicklung der Nettoneuverschuldung des Landes Brandenburg	13
Abbildung 3: Zinszahlungen des Landes Brandenburg von 1991 bis 2009.....	14
Abbildung 4: Kriterien für die Vergleichbarkeit von Landesbeteiligung und Landesbetrieb	22
Abbildung 5: Ablaufplan für die Wahl der Rechtsform.....	32
Abbildung 6: Phasen-Modell der Policy-Forschung.....	42
Abbildung 7: Zusammenhang zwischen Spezifität, strategischer Bedeutung und Leistungstiefenentscheidung	44
Abbildung 8: „Ausschluss vom Markt“ und „Rivalität um das Produkt“.....	55
Abbildung 9: Wirksamkeit des Ausschlussprinzips bei Gütern.....	57
Abbildung 10: Formelle und materielle Privatisierung im Überblick	84
Abbildung 11: Mehrschichtige Prinzipal-Agent-Beziehungen	110
Abbildung 12: Politische Akteure.....	111
Abbildung 13: Grundstruktur des Prinzipal-Agenten-Modells.....	113
Abbildung 14: Agency-Probleme und Lösungsmöglichkeiten	114
Abbildung 15: Transaktionskosten im Überblick	130
Abbildung 16: Arten von Markttransaktionskosten.....	132
Abbildung 17: Ausgliederung im Sinne des § 3 VerwModG und Umsetzungsstand zum 13. September 2006	143
Abbildung 18: Übersicht Landesbetriebe in den ausgewählten Bundesländern .	147
Abbildung 19: Arten der Aufgabenerledigung in ausgewählten Bundesländern	148
Abbildung 20: Kriterien zu grundsätzlichen Gesichtspunkten der Privatisierungspolitik	150
Abbildung 21: Entwicklungsperspektive der Organisationsform Landesbetrieb	151
Abbildung 22: Verdünnung der Verfügungsrechte durch Rechteübertragung ...	152
Abbildung 23: Prinzipal-Agenten-Beziehungen und Nutzensteigerung.....	153
Abbildung 24: Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte	155
Abbildung 25: Kriterien nach der Prinzipal-Agenten-Theorie	157
Abbildung 26: Kriterien zur Theorie des Bürokratieversagens	159
Abbildung 27: Musterorganigramm „Liegenschafts- und Bauverwaltung“	163

Abbildung 28: Ansatz für ganzheitliches Immobilienmanagement	165
Abbildung 29: Controlling im Bereich Liegenschaften und Bauen	166
Abbildung 30: Aufgabenbereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung in Brandenburg	168
Abbildung 31: Stellenpläne für Beamte im Bereich Bauen und Liegenschaften im Vergleich	169
Abbildung 32: Stellenpläne für Angestellte im Bereich Bauen und Liegenschaften im Vergleich.....	169
Abbildung 33: Struktur der Straßenbauverwaltung in Brandenburg.....	174
Abbildung 34: Aufbauorganisation der Straßenbauämter Brandenburgs	174
Abbildung 35: Aufbauorganisation des Brandenburgischen Autobahnamtes.....	175
Abbildung 36: Verteilung der Mitarbeiter nach Dienstgruppen.....	177
Abbildung 37: Ist-Stellenbesetzung Straßenbauämter und Brandenburgisches Autobahnamt zum 31. Dezember 2000	178
Abbildung 38: Personalstruktur der Straßenbauämter	178
Abbildung 39: Honorarleistungen im Brandenburgischen Autobahnamt im Jahr 2000	179
Abbildung 40: Prozentuale Verteilung der Honorarleistungen im Brandenburgischen Autobahnamt im Jahr 2000	179
Abbildung 41: Ziele eines Controlling-Systems in der Straßenbauverwaltung ..	183
Abbildung 42: Verantwortungsmodell für Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).....	188
Abbildung 43: Grundsätze der Privatisierung öffentlicher Unternehmen in der Freien und Hansestadt Hamburg	189
Abbildung 44: Übersicht Produkte und Ziele des Produktbereiches 04: Management des Grundvermögens	191
Abbildung 45: Organigramm des Immobilienmanagements Hamburg	192
Abbildung 46: Struktur des Amtes für Verkehr und Straßenwesen der FHH.....	194
Abbildung 47: Kriterien für die privatrechtliche Beteiligung in Rheinland-Pfalz	196
Abbildung 48: Organisationsplan des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz	201
Abbildung 49: Aufsichtsrat des Daten- und Informationszentrums (DIZ).....	203
Abbildung 50: Daten des DIZ Rheinland-Pfalz	203

Abbildung 51: Instrumente des Risikomanagements.....	209
Abbildung 52: Entwicklung des Beteiligungsportfolios des Freistaates Bayern	210
Abbildung 53: Aufgaben des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung	214
Abbildung 54: Organisationsplan der Abteilung II D der Staatsbauverwaltung	215
Abbildung 55: Regierungsbezirke in Bayern.....	216
Abbildung 56: Bayerisches Staatsministerium des Innern, nachgeordnete Behörden	217
Abbildung 57: Aufgabenspektrum der Bayerischen Straßenbauverwaltung.....	217
Abbildung 58: Angestellte und Beamte in der Autobahn- und Landesbaudirektion Bayern	218
Abbildung 59: Verwaltungsvorschrift zum § 26 der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz.....	221
Abbildung 60: Organisationsplan des Staatsbetriebes Immobilien Freistaat Bayern.....	226
Abbildung 61: Wirtschaftsplan des Staatsbetriebes Immobilien Freistaat Bayern.....	228
Abbildung 62: Bayerische Anschubbeteiligungen.....	229
Abbildung 63: Konzern Freie und Hansestadt Hamburg.....	232
Abbildung 64: Organisationsplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer der FHH	242
Abbildung 65: Finanzplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer	245
Abbildung 66: Erfolgsplan (Erträge) des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer	245
Abbildung 67: Erfolgsplan (Aufwendungen) des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer	247
Abbildung 68: Kennzahlen aus dem Erfolgsplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer	248
Abbildung 69: Stellenplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer	249
Abbildung 70: Pentagramm der Verwaltungsmodernisierung.....	254
Abbildung 71: Entwurf der Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft.....	257
Abbildung 72: Zeitplan für die Errichtung der LBB GmbH & Co. KG	260

Abbildung 73: Aufbau des Landesbetriebes LBB	261
Abbildung 74: Organisation der LBB-Zentrale	263
Abbildung 75: Struktur der LBB-Niederlassungen	263
Abbildung 76: Bedienstete der Staatsbauverwaltung	264
Abbildung 77: Daten des Landesbetriebes Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB)	265
Abbildung 78: Erfolgsplan des LBB Rheinland-Pfalz	266
Abbildung 79: Kennzahlen aus dem Erfolgsplan des LBB	266
Abbildung 80: Finanzplan des LBB Rheinland-Pfalz (in EUR)	267
Abbildung 81: Organisation des Landesbetriebes LSV	272
Abbildung 82: Gewinn- und Verlustrechnung des Landesbetriebes LSV/LBM (in EUR)	274
Abbildung 83: Finanzplan des Landesbetriebes LSV (LBM)	275
Abbildung 84: Kennzahlen aus der Gewinn- und Verlustrechnung des LSV	276
Abbildung 85: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im LSV (LBM)	276
Abbildung 86: Stellenpläne des LSV (LBM)	277
Abbildung 87: Organigramm des Landesbetriebes LDI	280
Abbildung 88: Gewinn- und Verlustrechnung des LDI (in TEUR)	281
Abbildung 89: Finanzpläne des LDI	282
Abbildung 90: Stellenpläne des LDI	283
Abbildung 91: Ausgliederungsprüfung von Aufgaben in Brandenburg	285
Abbildung 92: Gründe für die Errichtung eines Landesbetriebes	289
Abbildung 93: Aufgaben des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen... ..	293
Abbildung 94: Effekte der Errichtung eines Landesbetriebes	295
Abbildung 95: Entscheidungsstrukturen vor der Errichtung des Landesbetriebes Liegenschaften und Bauen	297
Abbildung 96: Entscheidungsstrukturen nach Errichtung des Landesbetriebes Liegenschaften und Bauen	297
Abbildung 97: Die innere Organisation des Bereiches Liegenschaften und Bauen im Vergleich	298
Abbildung 98: Möglichkeiten der Aufsichtsbehörde gegenüber dem BLB	299
Abbildung 99: Erfolgsplan des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen	302
Abbildung 100: Finanzplan des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen	303

Abbildung 101: Stellenplan des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen	304
Abbildung 102: Aufgaben des Landesbetriebes	310
Abbildung 103: Organisationsstruktur des Landesbetriebes Straßenwesen	312
Abbildung 104: Erfolgsplan des Landesbetriebes Straßenwesen (in EUR).....	314
Abbildung 105: Finanzplan des Landesbetriebes Straßenwesen	315
Abbildung 106: Stellenplan des Landesbetriebes Straßenwesen.....	316
Abbildung 107: Aufgaben des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik	320
Abbildung 108: Veränderung der Organisationsform der Aufgabe Statistik.....	321
Abbildung 109: Vorbehalt und Zustimmung bei den Aufgaben des Landesbetriebes	323
Abbildung 110: Zuweisungen und Entgelte des Landes Brandenburg an den LDS	324
Abbildung 111: Erfolgsplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik (in TEUR).....	326
Abbildung 112: Kennzahlen aus den Erfolgsplänen des LDS.....	327
Abbildung 113: Finanzplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik (in EUR)	327
Abbildung 114: Stellenplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik	328
Abbildung 115: Darstellung der Rechteübertragung in Hamburg.....	331
Abbildung 116: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers.....	332
Abbildung 117: Zusammenfassung der Kriterien für Hamburg	334
Abbildung 118: Darstellung der Rechteübertragung in Bayern.....	336
Abbildung 119: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers in Bayern	337
Abbildung 120: Zusammenfassung der Kriterien für den Freistaat Bayern	338
Abbildung 121: Darstellung der Rechteübertragung in Rheinland-Pfalz	340
Abbildung 122: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers im Bundesland Rheinland-Pfalz	340

Abbildung 123: Zusammenfassung der Kriterien für das Bundesland Rheinland-Pfalz.....	342
Abbildung 124: Darstellung der Rechteübertragung in Brandenburg.....	344
Abbildung 125: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers im Bundesland Brandenburg.....	345
Abbildung 126: Zusammenfassung der Kriterien für Brandenburg.....	347
Abbildung 127: Grundlagen zur allgemeinen Privatisierungspolitik der ausgewählten Bundesländer	419
Abbildung 128: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres in der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Freistaat Bayern	420
Abbildung 129: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres im Land Rheinland-Pfalz	422
Abbildung 130: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres im Land Brandenburg	425
Abbildung 131: Vergleich der Kriterien im Bereich Bauen und Liegenschaften	428
Abbildung 132: Budgetsteigerung im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften).....	352
Abbildung 133: Personalkostenquote im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften).....	353
Abbildung 134: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften).....	353
Abbildung 135: Personalbudgetsteigerungen im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften)	353
Abbildung 136: Vergleich der Kriterien im Bereich Straßenbau	431
Abbildung 137: Budgetsteigerungen im Ländervergleich (Straßenbau).....	357
Abbildung 138: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Straßenbau).....	357
Abbildung 139: Personalkostenquote im Ländervergleich (Straßenbau).....	358
Abbildung 140: Personalbudgetsteigerung im Ländervergleich (Straßenbau)....	358

Abbildung 141: Vergleich der Kriterien im Bereich Datenverarbeitung.....	434
Abbildung 142: Budgetsteigerungen im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik).....	361
Abbildung 143: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik).....	362
Abbildung 144: Personalkostenquote im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik).....	362
Abbildung 145: Personalbudgetsteigerung im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik).....	362

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Aktiengesellschaft
AGV	Allgemeine Grundvermögen
AKN	Altona-Kaltenkirchen-Neumünster
AKV	Aufgabe Kompetenz Verantwortung
AN	Arbeitnehmer
ASÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
AVO	Ausschuss für Verwaltungsoptimierung
Azubi	Auszubildende
BAB	Bundesautobahn
BAT	Bundesangestelltenvertrag
BKst	Betriebskostenstelle
BLB	Landesbetrieb Bauen und Liegenschaften
BOStrab	Straßenbahn- Bau- und Betriebsordnung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BV	Bayerische Verfassung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIZ	Daten und Informationszentrum Rheinland-Pfalz
DM	Deutsche Mark
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EKO	Expertenkommission
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDP	Freie Demokratische Partei
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FStrG	Fernstraßengesetz
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GBS	Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz mbH
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GM	General Motors
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Grüne	Bündnis 90 / Die Grünen
HBauO	Hafenbauordnung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HsichG	Haushaltssicherungsgesetz
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
i. A. a.	in Anlehnung an
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
i. Z.	im Zusammenhang
ImmoBay	Immobilien Bayern
ISB	Investitions- und Strukturbank

ISM	Ministerium des Innern und Sport, Rheinland-Pfalz
IT	Informationstechnik
KFZ	Kraftfahrzeug
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LB	Landesbetrieb
LBB	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung
LBM	Landesbetrieb Mobilität
LBVS	Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen
LDI	Landesbetrieb Daten und Informationen
LDS	Landesbetrieb Datenverarbeitung und Statistik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LS	Landesbetrieb Straßenwesen
LSBG	Landesbetrieb Brücken, Straßen und Gewässer
LSV	Landesbetrieb Straßen und Verkehr
LV	Landesverwaltung
MA	Mitarbeiter
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen
MBSJ	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJ	Ministerium der Justiz
MI	Ministerium des Innern
Mill.	Millionen
MIR	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
MW	Ministerium für Wirtschaft
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OrgBauV	Verordnung über die Einrichtung und Organisation der staatlichen Behörden für das Bauwesen
PER	Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH
PG	Produktgruppe
RLP	Rheinland-Pfalz
s. o.	siehe oben
SAM	Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte (Firmenname)
SM	Straßenmeistereien
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
U-Bahn	Untergrundbahn
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VZE	Vollzeiteinheiten
z. B.	zum Beispiel

1 Relevanz des Themas

1.1 Gegenstand und Thesen der Arbeit

Mit der Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland wurde auch das Land Brandenburg wieder gegründet. Aufgabe war es, den Wiederaufbau Brandenburgs zu gestalten, aber auch nach den Regeln der Demokratie Strukturen aufzubauen und zu entwickeln. Die soziale Marktwirtschaft sollte Grundlage sein. Wegen der nicht vorhandenen selbsttragenden wirtschaftlichen Basis in Brandenburg war es notwendig, mit Hilfe des Staates nicht nur demokratische, sondern auch neue wirtschaftliche Strukturen zu errichten.

Grundlage einer funktionierenden wirtschaftlichen Struktur sind starke Unternehmen und eine breite Vielfalt an Klein- und mittelständischen Betrieben. Weder das Eine, noch das Andere waren in so ausreichendem Maße vorhanden, dass Brandenburg innerhalb kurzer Zeit wirtschaftlich unabhängig werden konnte. Daher wurde mit Hilfe staatlichen Engagements versucht, neue Wirtschaftsformen zu etablieren. Während dieses Prozesses waren auch viele formalrechtliche Fragen zu klären. Im Ergebnis des Prozesses, sozialistische in demokratische Strukturen der sozialen Marktwirtschaft umzuwandeln, hat sich Brandenburg entschieden, viele Aufgaben in staatliche Hand zu übernehmen. Nach 17 Jahren deutscher Einheit stellt sich die Frage, ob diese Strukturen optimal waren, sind und sein werden. Diese Problematik ist besonders interessant vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, dessen Auswirkungen bereits deutlich zu spüren sind.

In der Arbeit soll untersucht werden, ob die formelle Privatisierung¹ die richtige Antwort auf Herausforderungen der Transformation war und ist, welche Wege Brandenburg einschlägt und inwieweit sich diese mit denen anderer Bundesländer vergleichen lassen. Übereinstimmungen und Unterschiede sollen herausgearbeitet und Schlüsse für die Weiterentwicklung der Auslagerung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung im Bundesland Brandenburg gezogen werden. Zunächst wird von den Theorien des Markt- und Staatsversagens ausgegangen, um anschließend die verschiedenen Privatisierungsformen theoretisch zu erläutern.

¹ Eine Begriffsbestimmung findet unter Punkt 2.3.3.1.2 „Formelle Privatisierung“ statt.

Jedoch wird aufgrund der Schwerpunktsetzung der Arbeit die formelle Privatisierung intensiver untersucht, die bei der Auslagerung bzw. Abgabe von Aufgaben scheinbar eine größere Relevanz besitzt.

Auch eine Abgrenzung zwischen Privatisierung im Sinne von Aufgabenabgabe und der Beteiligungspolitik der Länder ist angezeigt. Zwischen beiden werden in den zu untersuchenden Bundesländern vermutlich eine Vielzahl von Sonderwegen beschritten und unterschiedliche Formen genutzt, die i. d. R. mit speziellen Landeserfordernissen begründet werden. Durch getroffene Entscheidungen aus der Vergangenheit ist zu erwarten, dass Privatisierungsentscheidungen hinsichtlich der gewählten Form einer wissenschaftlichen Analyse auf der Basis gesicherter wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse kaum standhalten können.

Brandenburg beteiligt sich, wie andere Bundesländer auch, an Unternehmen oder gründet solche. Als ein Beispiel ist die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH zu nennen. Der Bau und die Betreuung des Flughafens Schönefeld war nie eine Aufgabe innerhalb der Verwaltung. Es besteht die Gefahr, dass sich das Land Brandenburg auf diese Weise Aufgaben zu Eigen macht, die damit dem Markt entzogen oder nicht durch ihn erbracht werden können.

Aufbau, Aufgabenverteilung und Art der Aufgabenerledigung im Land Brandenburg sind im Landesorganisationsgesetz (LOG)² aufgeführt, einschließlich der obligatorischen Suche nach Möglichkeiten, Aufgaben und Leistungen auszulagern. Dort ist festgelegt, dass die unmittelbare Landesverwaltung zweistufig aufgebaut ist: Die obersten Landesbehörden bilden die erste Stufe. Landesoberbehörden, allgemeine und sonstige untere Landesbehörden, Einrichtungen des Landes sowie Landesbetriebe ordnen sich in die zweite Stufe ein.³

Aufgabenkritik wird als Dauerauftrag gesehen. Dabei wird zwischen Aufgabewahrnehmung im Sinne einer Zuständigkeit und Aufgabenerfüllung im Sinne einer tatsächlichen Ausführung unterschieden.⁴ Das Beschränken staatlichen Han-

² Vgl. Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), S. 186.

³ Vgl. Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), § 3.

⁴ Vgl. Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), § 5.

1 Relevanz des Themas

delns auf die Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich der Kernkompetenzen⁵ ist ein wesentliches Ziel der Aufgabenkritik. Auch die Frage des Gewährleistungsgrundsatzes ist im Landesorganisationsgesetz klar geregelt. Soweit die Rechtsnatur einer Aufgabe es zulässt und gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, sollen Aufgaben durch Dritte erfüllt werden, vor allem dann, wenn es nicht zu Mehrkosten für das Land führt. Aufgaben, die nach einer Aufgabenkritik weiterhin als notwendig betrachtet werden, sollen Privaten zur Erfüllung in Handlungsformen des Privatrechts überlassen oder ggf. übertragen werden. Voraussetzungen dafür sind:

- die Aufgaben dürfen privatrechtlich wahrgenommen werden,
- eine Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, die mindestens genauso wirtschaftlich ist und dauerhaft ordnungsgemäß durchgeführt werden kann, ist zu gewährleisten,
- die Aufgabenerfüllung steht einem überwiegend öffentlichen Interesse nicht entgegen.⁶

Diese Arbeit soll sich damit beschäftigen, wie Aufgaben, die bis dato von der Verwaltung erbracht wurden, zur Abgabe an Dritte ausgewählt und danach erledigt werden. Dabei steht Brandenburg im Vergleich zu den drei weiteren ausgewählten Ländern im Vordergrund. Es wird die Frage aufgegriffen, ob es sinnvoll ist, eine formelle Privatisierung durchzuführen oder es eher angezeigt ist, diese Aufgabe auch weiterhin in der ministeriellen Verwaltung zu belassen. Es wird auch der Aspekt beleuchtet, welche Bereiche der Aufgabenerledigung bzw. Leistungserbringung zusammengelegt bzw. kombiniert wurden oder ob ein gänzlicher Aufgabenverzicht in Betracht käme.

In einem ersten Schritt wird deutlich gemacht, dass mit dem HSichG 2003⁷ eine Wende in der Finanzpolitik im Land Brandenburg vollzogen wurde. Interessant ist, dass nicht nur Veränderungen in der Denk- und Betrachtungsweise im Land

⁵ Diese „Kernkompetenzen“ sind in Brandenburg nicht definiert. Kernkompetenzen in engerem Sinne dieser Arbeit sind die Bereiche Sicherheit, Justiz, Finanzverwaltung, im weiteren Sinne Bildung und Gesundheit.

⁶ Vgl. Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), § 6.

⁷ Siehe Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003).

Brandenburg die Folge waren, sondern auch in anderen Bundesländern. Daher kann vermutet werden, dass dies Auswirkungen der Steuerreform 2000 waren, die zur Folge hatte, dass hohe Steuereinbrüche und damit Einnahmeverluste für die Länder eintraten. Deshalb wird unter 1.3 eine ausführlichere Darstellung der Haushaltssituation des Landes Brandenburg gegeben. Um eine einheitliche Definition zum Thema Landesbetriebe, die vordergründig zur Aufgabenerledigung in den Bundesländern gewählt wurden, und der formellen Privatisierung zu erhalten, wird nicht nur die Stellung der Landesregierung zur Privatisierung untersucht, sondern auch an Hand vorhandener Gesetze dargelegt, dass die Gründung von Landesbetrieben im Wesentlichen der formellen Privatisierung entspricht. Da keinerlei Unterlagen von Seiten der Landesregierungen in den untersuchten Bundesländern zur formellen Privatisierung identifizierbar waren, ist zu vermuten, dass es keine einheitlichen Ansichten bzw. genauen Definitionen zum Thema Privatisierung von Seiten der Landesregierungen und Parlamente in den Ländern gibt. Somit fokussiert sich die Arbeit auf Landesbetriebe als Aufgabenträger und Leistungserbringer.

Schließlich sollen Schlussfolgerungen aus den unterschiedlichen Herangehensweisen in den untersuchten Bundesländern genutzt werden, um weitere Privatisierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und auf deren Realisierung hinzuweisen.

Um ermessen zu können, in welcher Weise und mit welchem Annäherungsgrad⁸ die Privatisierungspraxis in Brandenburg organisiert ist, sind folgende Fragestellungen aufzuwerfen:

- Was sind die Gründe für das Eingreifen des Staates in das Marktgeschehen?
- Unter welchen Voraussetzungen sollte der Staat Aufgaben auslagern?
- Welche Verfahren der Auslagerung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung sind die vorherrschenden im Land Brandenburg und in Vergleichsländern? Gibt es dafür Abwägungsverfahren?

⁸ Als Annäherungsgrad im Sinne dieser Arbeit wird der Weg zwischen formeller Privatisierung, als geringsten Grad, über die Teilprivatisierung bis hin zur materiellen Privatisierung, als höchsten Grad, betrachtet.

1 Relevanz des Themas

- Gibt es sinnvolle Möglichkeiten, Alternativen zur vorherrschenden Privatisierungsform im Land Brandenburg zu wählen?

Aus den Fragestellungen zum Kern der Arbeit lassen sich folgende Thesen zur Privatisierung in Brandenburg ableiten:

- 1.) Staats- bzw. Marktversagen bei der Aufgabenerledigung sind Voraussetzungen bzw. Gründe für die unterschiedlichsten Interventionen der öffentlichen Hand in den Markt.
- 2.) Die formelle Privatisierung ist die vorherrschende Vorgehensweise in Brandenburg.
- 3.) Es gibt kein Abwägungsverfahren in Brandenburg, welche Form der Privatisierung zu wählen und zu nutzen ist.
- 4.) Es gibt keine wissenschaftliche, allgemeinverbindliche, begründete Aussage des Landes Brandenburg zum Thema Privatisierung.
- 5.) Es ist zukünftig zu prüfen, ob eine weitergehende Privatisierung für Brandenburg eine bessere Lösung wäre.

1.2 Aufbau und Untersuchungsmethodik

Der Untersuchungsgegenstand ist relativ komplex, in seiner Gesamtheit noch kaum bearbeitet, bisher von sehr differierenden Ansätzen her betrachtet und in wirtschaftstheoretische Zusammenhänge nur sporadisch eingebettet. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, klar zu strukturieren, ein wirtschaftswissenschaftliches Grundgerüst als Ausgangsbasis darzustellen sowie eingehende Analysen und Materialauswertungen über den Stand der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Brandenburg und ausgewählten Bundesländern vorzunehmen.

Nach der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes durch eine wissenschaftliche Fragestellung und der Formulierung relevanter Thesen werden im theoretischen Teil wirtschaftswissenschaftliche, politische und psychologische Aspekte zum Gegenstand der Arbeit aufgeführt. Durch eine tiefgreifende und am Untersuchungsziel ausgerichtete Erörterung der Theorien des Markt- bzw. Staatsversagens werden die Grundlagen für die davon ausgehenden Untersuchungen zur Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den genannten Bundesländern

erarbeitet. Eine Analyse der unterschiedlichen theoretischen Ansätze, ihre Gegenüberstellung und Abwägung bietet die Ausgangsbasis für die Beurteilung der in den Ländern eingeleiteten oder bereits vollzogenen Schritte der Aufgabenerledigung.

Neben den wirtschaftstheoretischen Grundlagen ist für die Bearbeitung des Themas auch die Darstellung der Ausgangslage im Bundesland Brandenburg und in den anderen ausgewählten Bundesländern von Interesse. Offizielle Materialien der Landesverwaltungen sind die Quellen. Sie werden durch Interviews gestützt und abgerundet. Unterschiedliche Ausgangssituationen werden gegenübergestellt und in ihrer Wirkungsweise analysiert. Die politische Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse wird von den Grundsätzen her dargestellt und ihre mehr oder weniger bedeutende Rolle bei der Problemlösung zugeordnet. Es wird sichtbar werden, wie vielschichtig differenziert die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung strukturiert ist und in den Ämtern in Angriff genommen wurde. An ausgewählten Inhaltskomplexen sollen Gemeinsamkeiten ebenso wie Differenzen bei deren gezielter Umsetzung herausgearbeitet werden. Ein Beispiel dafür ist die Straßenbauverwaltung in Brandenburg und das Amt für Verkehr und Straßenwesen in der Freien und Hansestadt Hamburg. Der heterogene Entwicklungsstand in den untersuchten Bundesländern wird verdeutlicht. Er dient als Grundlage für eine differenzierte Interpretation der Zielstellung bei der Aufgabenauslagerung. Die Kriterien für die Auswahl der auszugliedernden Aufgaben und Leistungen werden exemplarisch hinterfragt, verglichen und auf ihre Brauchbarkeit eingeschätzt. Auch aus den Zeitschienen bei der Umsetzung lassen sich in Verbindung mit der Analyse der einwirkenden Faktoren Rückschlüsse für verschiedenartige Vorgehensweisen in den Ländern ziehen.

Da in den untersuchten Bundesländern und in Brandenburg die Aufgabenauslagerung grundsätzlich nur bis zur formellen Privatisierung in Landesbetriebe voran gebracht wurde, sollen diese im Zusammenhang mit vergleichbaren Aufgabeninhalten überprüft und beurteilt werden. Den drei Bereichen der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Brandenburg stehen drei adäquate aus dem Bundesland Rheinland-Pfalz und jeweils einer aus dem Freistaat Bayern und der Freien und Hansestadt Hamburg gegenüber. Die Herausbildung und Einordnung

1 Relevanz des Themas

der als Aufgabenerbringer gebildeten Landesbetriebe wird analysiert und durch Unterlagenaufarbeitung belegbar dargestellt. Ziele und Aufgabenstellungen der Landesbetriebe werden in Übersichten erfasst und nachfolgend in Bezug auf Unterschiede und Übereinstimmungen verglichen. Es schließt sich darauf aufbauend eine Darstellung der Betriebsstrukturen in Diagrammen an. Wesentliche betriebswirtschaftliche Kennzahlen bilden die Ausgangsbasis für Tabellen und Übersichten.

Die Bemühungen um die Aufgabenauslagerung im Bundesland Brandenburg werden kritisch untersucht und beschrieben. Die Schritte zu deren Realisierung werden nachvollzogen und sichtbar gemacht. Dazu dienen auch die Darstellung der vormaligen Ämter und die jeweilige Vorbereitung der Umstrukturierung. Durch Aufbereitung eines umfangreichen Untersuchungsmaterials und dessen Zuordnung können Wertungen auf der Basis der wirtschaftstheoretischen Grundlagen erfolgen. Die Aufgabenerfüllung in Brandenburg kann verglichen werden, ebenso wie es möglich ist, Bezüge zu den anderen ausgewählten Ländern herzustellen. Ein wesentliches Kriterium bei der Realisierung der Aufgabenauslagerung wird der mehr oder minder ausgeprägt bleibende Einfluss der staatlichen Verwaltung sein. Seine Darstellung im Zusammenhang mit der Auswertung der legislativen Beschlüsse und deren Umsetzungsweisungen durch die Verwaltung gibt Aufschluss über die politische Willensbildung im Verhältnis zur Vorgehensweise im Land Brandenburg.

Die Erarbeitung des Untersuchungsgegenstandes soll abgeschlossen werden mit exemplarischen Vergleichen zwischen den ausgewählten Ländern und Brandenburg. Sie sollen sich sowohl auf die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der Aufgabenauslagerung, als auch auf die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den exemplarisch beschriebenen Landesbetrieben beziehen. Gemeinsamkeiten und Unterschiede sind sichtbar zu machen und durch Systematisierung und Katalogisierung schematisch zu ordnen. In graphischen Darstellungen sollen Analyseergebnisse zusammengefasst und anschaulich aufbereitet werden. Für die weitere Aufgabenerledigung und Leistungserbringung mit Hilfe der Aufgabenauslagerung in Brandenburg sind Schlüsse zu ziehen, die für die zukünftige Vorgehensweise bedeutsam sein könnten.

1.3 Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg

Der demokratische Neuanfang begann 1990 in der ehemaligen DDR. Am 22. Juli 1990 beschloss die frei gewählte Volkskammer, die Länder wieder einzuführen.⁹ Am 3. Oktober 1990 wurde das Land Brandenburg gegründet mit Potsdam als Landeshauptstadt. Die erste Landtagswahl fand am 14. Oktober 1990 statt und brachte eine Mehrheit für eine SPD-FDP-Grünen-Regierung mit Ministerpräsident Stolpe an der Spitze. Damit begann auch die Einrichtung der neuen Verfassungsorgane.

Mit Hilfe vieler Verwaltungsmitarbeiter aus Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin u. a. Bundesländern wurde die Landesverwaltung aufgebaut und damit das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland auch im wiedererstandenen Land Brandenburg eingeführt. Die Einwohner hatten sich in ganz neuen Strukturen zurechtzufinden, wie in Landesministerien und oberen bzw. unteren Landesbehörden.

Im Unterschied zu anderen ostdeutschen Ländern wurde das zweistufige Verwaltungssystem bevorzugt und auf Regierungsbezirke verzichtet. Teilaufgaben wurden auf untere Ebenen transformiert. Die oberen Verwaltungsbehörden wurden direkt den Kreisen übertragen, ebenso wie untere Verwaltungsaufgaben teilweise von den Kommunen zur Ausführung übernommen wurden.

Aus dieser durch die so genannte Ampelkoalition eingeführten Verwaltungsstruktur, die häufig klare Richtlinienkompetenz nicht erkennen ließ, ergab sich eine hinlänglich komplizierte Gestaltung der Finanzierung. Auf sie wird später noch einzugehen sein. Schon bald zeigte sich, dass die Kleingliederung mit einer Vielzahl von Kreisen sehr kostenaufwändig war. Aus diesem Grunde folgte bereits 1992/93 die nächste Kreisgebietsreform.¹⁰ Die aus der DDR übernommene kleinteilige Kreisstruktur sollte überwunden werden. Sie war 1952 geschaffen worden, um den so genannten „Demokratischen Zentralismus“ als staatliche Handlungsweise in der sozialistischen Gesellschaft durchzusetzen. 1993 wurden aus den 38

⁹ Vgl. Ländereinführungsgesetz (1990).

¹⁰ Bei Interesse wird hier auf den Bericht der Arbeitsgruppe „Kreisgebietsreform“ beim Ministerium des Innern des Landes Brandenburg „Vorschlag zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Lande Brandenburg“ aus November 1991 verwiesen.

1 Relevanz des Themas

Landkreisen 14 größere Kreise gebildet und die ursprünglich 6 kreisfreien Städte auf 4 reduziert.¹¹

Gravierende Folgen, die gegenwärtig noch nachwirken, ergaben sich daraus, dass sich diese Kreisgebietsreform auf ein ausgeprägtes Wollen der Regierungsmehrheit stützte. Zum Teil wurden Planungsansätze aus der DDR übernommen bzw. durch zugereiste Regierungsmitarbeiter unterschiedlicher Couleur in ein sehr eigenwilliges Planungsrecht umgesetzt. Schlagworte waren zu dieser Zeit z. B. die so genannte „Dezentrale Konzentration“, Strukturentwicklungen entlang von Infrastrukturlinien bzw. die Gliederung der neuen Kreise im so genannten „Tortenstücksystem“. Sie wurden in der Regel mit einem Teil ihrer Kreisgrenze an Potsdam und Berlin angebunden und reichten weit in Berlin ferne Landesteile hinein. Damit das ganze Land einbezogen wurde, flankieren einzelne Kreise, z. B. Ostprignitz-Ruppin, diese „Tortenstücke“. Die betroffene Bevölkerung wurde in die Entscheidungsfindung kaum einbezogen. So traten besonders große Divergenzen und Probleme bei der Namensgebung der Kreise und bei der Festlegung des Kreissitzes auf.

Die im Kreisgebiet gelegene größte bzw. attraktivste Stadt wurde i. d. R. nicht Kreisstadt, sondern nach dem Prinzip der bereits genannten Dezentralen Konzentration wurden von Potsdam besonders weit entfernt liegende Städte ausgewählt. Das war mit der Hoffnung verbunden, neue Entwicklungsimpulse provozieren zu können. Die Regierung stellte fest, dass diese Impulse kaum eingetreten sind und rückt von dem Prinzip der Dezentralen Konzentration ab.¹²

Aus heutiger Sicht kann konstatiert werden, dass diese überhastete Kreisgebietsreform nicht die erhoffte Wirkung erbrachte. Eine umfassende Verlagerung von Aufgaben von der staatlichen auf die Kommunalebene¹³ hätte vorausgehen sollen. Auf solch eine vorausschauende Aufgabenverteilung hätte die Strukturentwick-

¹¹ Vgl. Kreisgebietsreformgesetz (1992).

¹² Vgl. Berg (2002), S. 23.

¹³ Dabei handelt es sich um die so genannte Funktionalreform, die gerade vom Städte- und Gemeindebund vehement gefordert wird und nach der ersten Reform 95-96 keine wesentlichen Aufgabenabgaben an die Gemeindeebene beinhaltete. Nach Verlautbarungen aus der Landesregierung steht die Funktionalreform auch in dieser Legislaturperiode nicht auf der Tagesordnung.

1.3 Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg

lung folgen müssen. Die in der Mitte der 90er Jahre angegangene Verlagerung von Aufgaben hatte eher nachholende als vorausschauende Wirkung: „Eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung gab es nicht.“¹⁴

Auf Landesebene wurde, auch unter Einbeziehung der Personalstrukturen der ehemaligen Bezirke, ein autarkes, relativ starres System geschaffen, das sich bis in die Gegenwart kaum verändert hat. Insbesondere das sich daraus entwickelnde Personaltableau, das im Vergleich zu anderen Bundesländern¹⁵ überdimensioniert ist, kann, nachdem es einmal installiert wurde, nur schwer aufgebrochen werden. Es zeigt sich in einer Vielzahl von Landesämtern, die den Ministerien „angehängt“ wurden. Eine echte Aufgabenausgliederung an Dritte und damit verbunden ein tatsächlicher Aufgabenverzicht war damit zu keinem Zeitpunkt verbunden.

Versuche, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, binnenorganisatorische Reformprozesse durchzusetzen, scheiterten auf Landesebene fast vollständig. Die Einführung von so genannten „Neuen Steuerungsmodellen“, von Versuchen des Aufgaben- und Personalabbaus und von strukturellen Umorganisirungen bezog sich fast ausschließlich auf die kommunale Ebene. Die Landesebene blieb dabei weitgehend außer Betracht. Die Auswirkungen auf die Finanzgestaltung im Land Brandenburg sind gravierend. Sie spiegeln sich in alljährlichen Verteilungskämpfen um die kommunale Finanzausstattung wider und haben Auswirkungen auf ein ständiges Auf und Ab im Spannungsverhältnis zwischen Landesverwaltung und kommunalen Ebenen.¹⁶

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung des wieder entstandenen Landes Brandenburg war die Rolle als Umland von Berlin. Anfang der 90er Jahre änderten sich auch in Berlin die Mehrheitsverhältnisse. Die Rot-Grüne Momper-Regierung erhielt keine Mehrheit mehr.

Auswirkungen hatte das insofern, als eine Reihe politischer Handlungsträger aus Berlin in das Land Brandenburg wechselte. Sie brachten ihre Vorstellungen zur

¹⁴ Vgl. Berg (2002), S. 23.

¹⁵ Siehe Seitz (2003).

¹⁶ Siehe dazu die Entwicklung des Gemeindefinanzierungsgesetzes, hier Gemeindefinanzierungsgesetz (1992), bis hin zum neuen Finanzausgleichsgesetz (2004).

1 Relevanz des Themas

Landesentwicklungsplanung, zur Rolle Berlins als Zentrum und des Umlandes mit. Ergebnis war z. B. die bereits erwähnte so genannte „Dezentrale Konzentration“, die aber die in sie gesetzten Hoffungen nicht erfüllen konnte. Die erhofften Impulse, die das geographische Zentrum Berlin bringen sollte, blieben insbesondere im Hinblick auf einen Wirtschaftsaufschwung aus. „Eine polyzentrische Landesentwicklung, der Interessenausgleich zwischen Berlin, dem engeren Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs fanden nicht statt.“¹⁷ Mit dem Neuaufbau des Bundeslandes beschritt Brandenburg einen katastrophalen Weg der Neuverschuldung. Ursache hierfür war die unzureichende Finanzausstattung. Aber ebenso sind ein fehlender Aufgabenverzicht oder die Senkung von Normen und Standards festzustellen, wodurch Kosten zumindest eingespart werden könnten.¹⁸

Die anfängliche Haushaltspolitik war gekennzeichnet durch eine hohe Schuldenaufnahme, die 1991 mit 1.366,3 Mill. EUR begann. Dem standen nur 1.433,2 Mill. EUR eigene Steuereinnahmen gegenüber. Während die Einnahmenseite im Jahr 1991 insgesamt 5.955,4 Mill. EUR betrug, beliefen sich die Ausgaben auf 7.335,5 Mill. EUR.¹⁹ Brandenburg lebte also von Beginn an weit über seine Verhältnisse. Allein für das Personal wurden 1991 1.246,4 Mill. EUR ausgegeben. Die Ausgestaltung des Personaltableaus war damit von Anfang an eines der größten Probleme der neuen Landesverwaltung. Eine eher qualitative Auswahl der Bediensteten war nur sehr begrenzt möglich.²⁰

Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Personalstrukturierung, wie Warteschleifen, Abfindungen und Vorruhestände, bedingten erhebliche finanzielle Aufwendungen. Daran hat sich bis zur Gegenwart kaum etwas geändert. Im Unterschied zur kommunalen Ebene, wo sich der Personalbestand von 1993 bis 2001 auf fast die Hälfte reduzierte, blieb die Anzahl der Beschäftigten auf der Landes-

¹⁷ Berg (2002), S. 15.

¹⁸ Ein Beispiel für das Absenken von Normen und Standards wären die Vorgaben für das Bauen einer Kreisstraße. Würden nicht alle Eventualitäten, wie das Durchfahren eines Panzers, berücksichtigt werden müssen, könnte mit einem geringeren Einsatz finanzieller Mittel gebaut werden.

¹⁹ Vgl. Haushalt Brandenburg (1991).

²⁰ Vgl. Berg (2002), S. 12.

1.3 Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg

ebene bis zum Jahr 2001 nahezu konstant.²¹ Die Schere des Personalbestandes zwischen der Landes- und der Gemeindeebene spreizte sich immer weiter, obwohl gerade auf die Kommunen eine Reihe von Aufgabenübertragungen hinzukam.²²

Einher ging diese oben beschriebene Ausnahmesituation im letzten Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts mit einer ähnlichen Entwicklung in der finanziellen Ausstattung. Das Land wälzte einen Teil seiner Konsolidierungslasten ohne größere Bedenken auf die Gemeinden ab. So mussten die brandenburgischen Gemeinden von 1996 bis 2001 ihre Ausgaben um 10 % kürzen, während sie das Land nur um etwas mehr als 2 % verringerte.²³ Auch hier veränderte sich in den letzten Jahren die politische Weichenstellung, indem die Mittel des kommunalen Finanzausgleiches verstärkt ohne Zweckbindung ausgereicht werden.²⁴

Wie bereits dargestellt, belastete sich Brandenburg von Beginn an mit einem Schuldenberg. Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass sich diese Tendenz, trotz erheblicher Bemühungen, seit 1995 bis zum Jahr 2003 kaum veränderte. Besonders extrem gestaltete sich die Nettokreditaufnahme zwischen 1991 und 1995, wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist.

²¹ Landesebene 1993, 71.266 Bedienstete, 2001, 69.303 / Gemeindeebene 1993, 80.130 Bedienstete, 2001, 45.161, nach Daten des LDS.

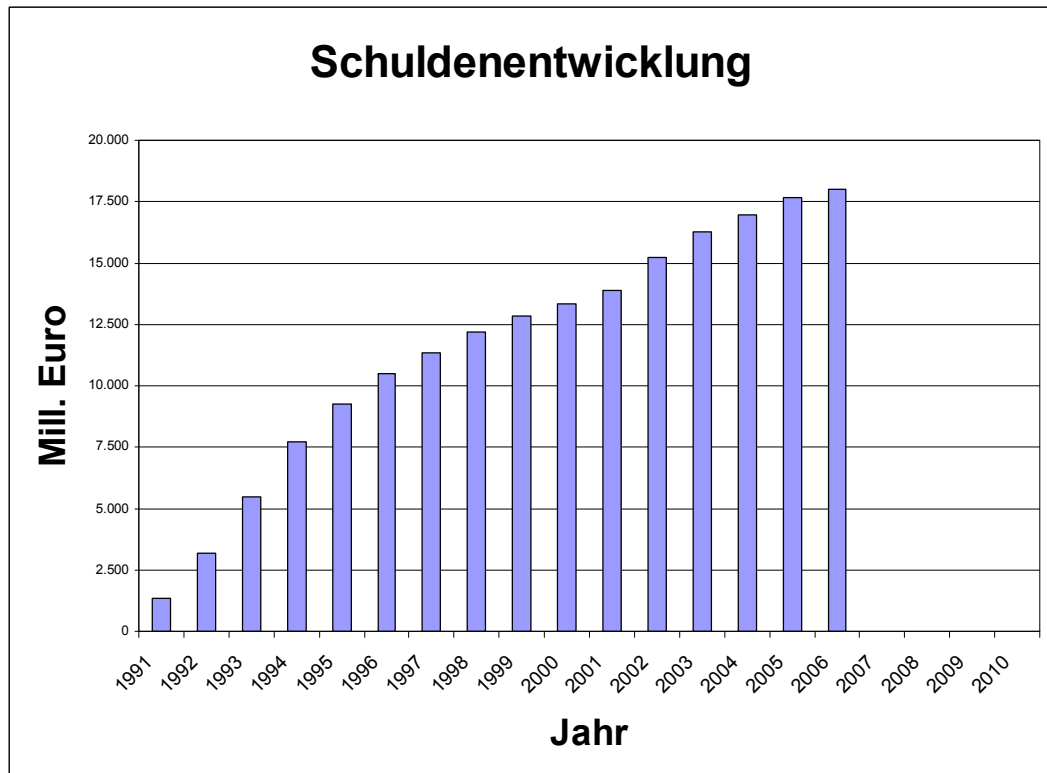
²² Vgl. Berg (2002), S. 15.

²³ Vgl. Vesper (2002), S. 7 und 48.

²⁴ Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz 2004 werden investive Mittel direkt an die Gemeinden und Kommunen ausgereicht. Die Landkreise haben sich heftig dagegen gewehrt, weil ihnen dadurch politische Spielräume entzogen wurden.

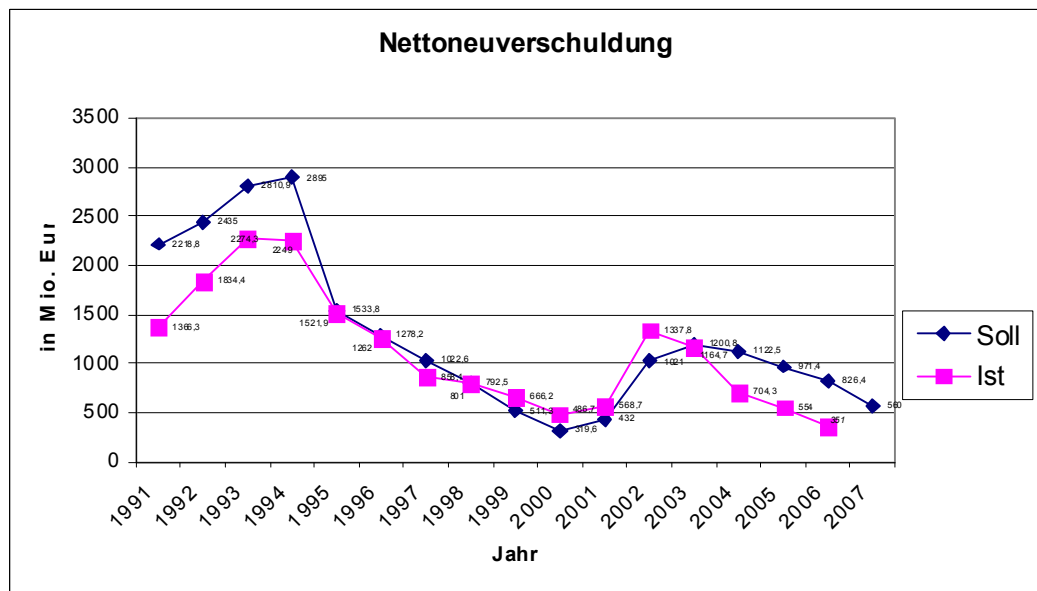
1 Relevanz des Themas

Abbildung 1: Schuldenentwicklung des Landes Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung, Daten des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg.

Abbildung 2: Entwicklung der Nettoneuverschuldung des Landes Brandenburg



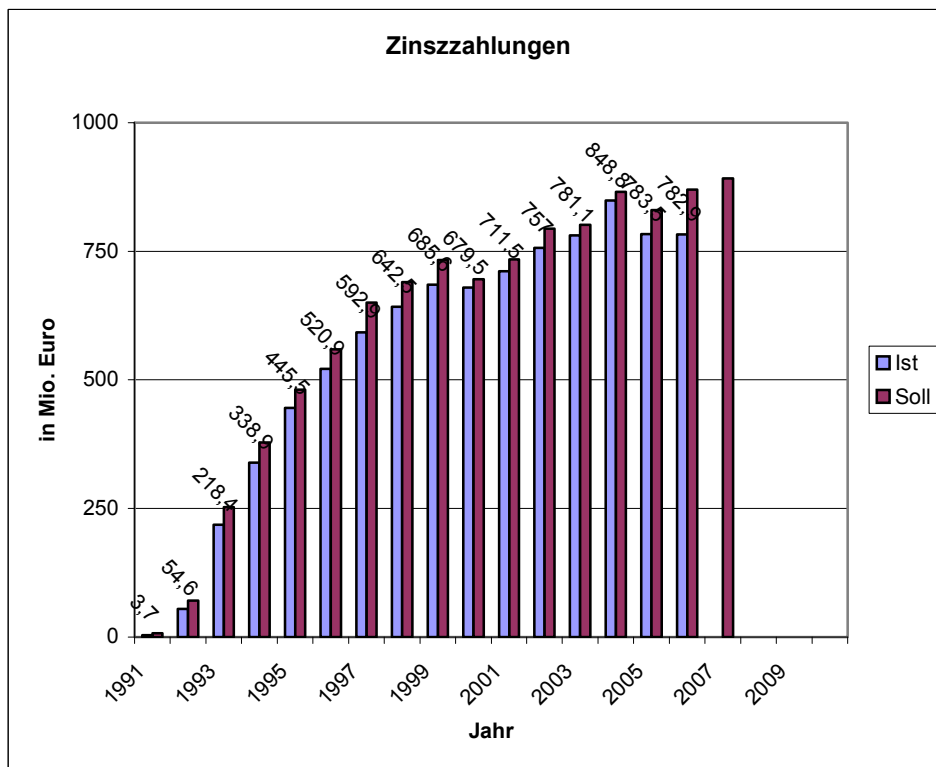
Quelle: Eigene Darstellung, Daten des Ministeriums der Finanzen Brandenburg.

Dann wurde der Versuch unternommen, Ansätze für eine Finanzkonsolidierung zu finden: Die Nettokreditaufnahme sank im Jahr 2000 auf 486,7 Mill. EUR. Das war zwar immer noch ein sehr hohes Niveau, beinhaltete aber Tendenzen zur Um-

1.3 Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg

steuerung. Im Zusammenhang mit den dann auf Bundesebene von der Rot-Grünen Koalition angegangenen Steuerreformen verschlechterte sich ab dem Jahre 2001 die Einnahmesituation im Land Brandenburg wieder dramatisch und hatte eine Nettoneuverschuldung im Jahre 2002 mit 1.337,8 Mill. EUR zur Folge. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Gesamtschulden des Landes kontinuierlich und erschreckend steigerten, von 1.366 Mill. EUR 1991 bis auf 18.478 Mill. EUR im Jahr 2006 und mit zunächst noch weiter steigender Prognosetendenz bis auf 19.978 Mill. EUR im Jahre 2010. Dann wäre das zweimalige Haushaltsvolumen eines Haushaltsjahres erreicht worden.

Abbildung 3: Zinszahlungen des Landes Brandenburg von 1991 bis 2009



Quelle: Eigene Darstellung, Daten Ministerium der Finanzen.

Parallel dazu entwickelten sich die Zinszahlungen wie in der Abbildung 3 zu sehen. Bei gleich bleibender Tendenz werden die Zinszahlungen des Landes Brandenburg im Jahre 2011 bei ca. 1 Mrd. EUR liegen. Das entspricht ca. 10 % des gesamten Haushaltsvolumens und ist ein fester Ausgabeposten, der das politische Gestaltungsfeld stark einengt.

1 Relevanz des Themas

1.4 Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg

Um einen Überblick zur allgemeinen Privatisierungspolitik in Brandenburg zu verschaffen, wird in Punkt 1.4.1 die Stellung der Landesregierung zu diesem Thema aufgezeigt. Zudem ist es interessant zu sehen, wie sich in der Praxis das Thema Privatisierung darstellt. Ein Vergleich zwischen Landesbetrieben und 100-prozentigen Beteiligungen des Landes zur Verdeutlichung der Merkmale einer formellen Privatisierung wird unter Punkt 1.4.2 vorgenommen.

1.4.1 Stellung der Landesregierung zur Privatisierung

Die Landesregierung Brandenburg hat zur Privatisierung generell nie klar Stellung bezogen. Es ist davon auszugehen, dass das im Wesentlichen in den sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen der jeweiligen Koalitionspartner seit der Neustellung des Landes begründet liegt. Weder die zunächst mehrheitsbildende Ampelkoalition noch die jetzige große Koalition waren in der Lage, unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche, ideologisch determinierte Grundhaltungen aufzugeben. Insofern wurde eine Diskussion um eine klare Positionsbestimmung zur Privatisierung weitgehend ausgeklammert bzw. ganz vermieden.

Insofern steht die Privatisierungspolitik im Land Brandenburg ohne klares politisches Konzept und ohne wirtschaftswissenschaftliche Grundpositionen im Raum. Alle in Richtung Privatisierung eingeleiteten Schritte stellen sich als aus der Augenblickssituation geborene Einzelmaßnahmen dar. In der Regel wurden Privatisierungsvorhaben installiert, um auf aktuelle Erfordernisse oder Ideen zu reagieren. Für eine wissenschaftliche Untersuchung ergibt sich daraus die Schwierigkeit, dass im Wesentlichen Stellungnahmen der Landesregierung nur in zwei Ausgabebereichen vorliegen.

Zum einen ist das der in zweijährigem Rhythmus erscheinende Beteiligungsbericht, in dem zwar die Leitlinien der Beteiligungspolitik aufgezeigt werden, aber tatsächliche Aussagen oder gar Abwägungsverfahren sind auch dort nicht zu finden. Auch die Tatsache, dass die Untersuchungsergebnisse mit jeweils zwei- bis dreijähriger Verzögerung herausgebracht werden, zeigt, dass der aktuelle Aussagewert nur noch von mittelbarem Interesse ist. Weitere Aussagen können dem

1.4 Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg

Haushaltssicherungsgesetz 2003 entnommen werden. Diese besitzen vor allen Dingen in Bezug auf die Aufgabenkritik eine gewisse Relevanz.

Bei näherer Betrachtung des Beteiligungsberichtes des Landes Brandenburg von 2006 können einige allgemeinverbindliche Aussagen zum Erwerb von Beteiligungen als Leitlinien zur Privatisierung verstanden werden.²⁵ So soll sich das Land an privatrechtlichen Unternehmen nur unter vier Prämissen beteiligen.

1. Zunächst soll ein wichtiges Landesinteresse vorliegen und der sich „mit der Beteiligung angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen“²⁶ lassen.
2. Des Weiteren wird klargestellt, dass die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt sein muss,
3. dass das Land einen angemessenen Einfluss erhält und
4. dass Jahresabschluss und Lagebericht entsprechend des dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften zu prüfen sind.

Im Übrigen sind diese Prämissen auch in § 65 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung²⁷ (LHO) geregelt. Das Vorliegen der Voraussetzungen soll vor Eintritt in eine Landesbeteiligung in mehreren Verfahrensschritten durch voneinander unabhängige Stellen geprüft werden. Die Unabhängigkeit wird damit begründet, dass zwei verschiedene Verwaltungsbereiche die Prüfung durchführen. Das ist zum einen das jeweilige Fachressort, welches eine Beteiligung anstrebt, zum anderen die Beteiligungsverwaltung des Ministeriums der Finanzen.²⁸

Tatsächliche Verfahren oder Abwägungsprozesse zu Neugründungen bzw. anderen Formen der Privatisierung werden in dem Bericht nicht explizit erwähnt. Das Verfahren für das Eingehen einer Beteiligung soll durch die Initiative des fachlich zuständigen Ressorts der Landesregierung ausgehen. Das Ministerium der Finanzen ist frühzeitig zu informieren und zu beteiligen.

²⁵ Vgl. Beteiligungsbericht Brandenburg (2006), S. 10 ff.

²⁶ Ebenda, S. 10.

²⁷ Siehe Landeshaushaltsordnung Brandenburg (2006).

²⁸ Dazu mehr unter Punkt 5 „Schlussfolgerungen“. Das Beteiligungscontrolling ist ein weiteres Vergleichskriterium.

1 Relevanz des Themas

Ein weiterer Verfahrensschritt sieht die betriebswirtschaftliche und gesellschaftsrechtliche Prüfung durch die Beteiligungsverwaltung im Ministerium der Finanzen vor. Dazu gehört die Untersuchung, ob der Zweck auch in anderer Weise als in Form einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung realisiert werden könnte. Auch hier ist der Verfahrensablauf unpräzise. Es bleibt offen, welche Kriterien, außer dem wichtigen Landesinteresse, wie gewichtet werden, um eine sachliche und vor allem fundierte wirtschaftliche Entscheidung zu treffen. Vertiefend wird auf diesen Aspekt unter 4.4.1 „Aufgabenkritik“ und unter 5.1.4 „Brandenburg“ eingegangen.

In einem dritten Verfahrensschritt ist der Antrag des Fachressorts unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.²⁹ Im Ergebnis wird die Landesregierung über eine eventuelle Erwerbsabsicht unterrichtet. Es ist festgelegt, dass ein wichtiges Landesinteresse in der Satzung verankert und damit zur bindenden Zielvorgabe für die Unternehmenstätigkeit ausgestaltet wird. Die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist es dann, turnusmäßig zu überprüfen, inwieweit die Voraussetzungen des § 65 Abs.1 LHO fortlaufend gegeben sind. Auch die mittelbare Landesbeteiligung an anderen Unternehmen unterliegt regelmäßig dem Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafterversammlung und des Landes als Mehrheitsgesellschafter.

Aus der kurzen Darstellung der allgemeinen Aussagen des Beteiligungsberichtes 2006 des Landes Brandenburg wird deutlich, dass direkte Angaben zur Privatisierung nicht getroffen werden. Im Wesentlichen geht es um die Ausgestaltung der Beteiligungen. Tiefergehende Untersuchungen zur Erhärtung dieser allgemeinen Feststellungen sind nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Weitere Anhaltspunkte zur Identifizierung von möglichen Aussagen zur Privatisierung lassen sich über das Thema Aufgabenkritik finden. Ansätze dazu liefert das Haushaltssicherungsgesetz 2003 (HSichG 2003).³⁰ Artikel 1 und 2 legen sowohl die finanzpolitischen Leitlinien und Vorgaben als auch Ziele und Vorgaben

²⁹ Vgl. Landeshaushaltsordnung Brandenburg (2006), § 65 Abs. 2, Satz 1.

³⁰ Siehe dazu auch Punkt 4.4.1 „Aufgabenkritik“. Im Zusammenhang mit dem Thema Aufgabenkritik und Ausgliederung wird das HSichG mit den entsprechenden Artikeln näher betrachtet.

1.4 Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg

zur Modernisierung der Landesverwaltung fest. Eine wesentliche Aussage des Artikels 1 (Gesetz über finanzpolitische Leitlinien und Vorgaben) ist unter anderem, dass, mit dem Haushalt 2004 beginnend, zunächst bis Ende 2007 jährlich die Ausgaben insgesamt um mindestens 1,5 von 100 des Haushaltsvolumens des Vorjahres zurückzuführen sind.³¹

§ 2 regelt, dass die zusätzlichen Mittel aus höheren Einnahmen bzw. niedrigeren Zinsausgaben zur Senkung der Neuverschuldung einzusetzen sind.³² Auch der erforderliche Stellenabbau und die damit eng zusammenhängende Begrenzung der Personalausgaben sowie zulässige personalwirtschaftliche Regelungen werden in weiteren Paragraphen festgelegt.

Wesentlich bedeutsamer in Bezug auf Aussagen zur Privatisierungspolitik des Landes Brandenburg ist der Artikel 2 des HSichG 2003, der das Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerwModG)³³ beinhaltet. Während in § 1 die Modernisierung der Landesverwaltung als Daueraufgabe festgelegt wird, befasst sich der § 2 ganz speziell mit der Aufgabenkritik. Es werden sowohl die Ziele als auch die Grundsätze der Aufgabenwahrnehmung und Erfüllung festgelegt, unabhängig davon, ob sie durch die Verwaltung selbst oder durch Dritte zu erfüllen sind. Unterschieden wird bereits in Abs. 1 zwischen der Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer Zuständigkeit und der Aufgabenerfüllung im Sinne einer tatsächlichen Ausführung.

Im Absatz 2 wird das Ziel der Aufgabenkritik definiert, das darin besteht, die Wahrnehmung von Aufgaben auf die Kernkompetenzen staatlichen Handelns zu beschränken. Unter Zugrundelegung von gesetzlichen Vorschriften und der Rechtsnatur der Aufgaben sollen die Aufgaben entsprechend des Gewährleis-

³¹ Vgl. Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 1, § 1.

³² An dieser Stelle sei kurz darauf hingewiesen, dass weder § 1 (Senkung des Haushaltsvolumens um 1,5 % jährlich) noch § 2 (Behandlung höherer Einnahmen sowie niedrigerer Zinsen) eingehalten wurden. Die einfache Begründung war, dass diese Regelung in der politischen Praxis nicht umsetzbar war.

³³ Unter dem Punkt 4.4.1 „Aufgabenkritik“ wird intensiver auf das VerwModG im Zusammenhang mit dem HSichG eingegangen.

1 Relevanz des Themas

tungsgrundsatzes durch Dritte erfüllt werden, „insbesondere wenn dies wirtschaftlicher ist“.³⁴

Der Absatz 4 des § 2 stellt auf die aktivierende Wirkung und die Entfaltung der Eigeninitiative der Adressaten des Verwaltungshandelns ab.

Im Absatz 5 wird die ständige Überprüfung der Wahrnehmung von Aufgaben festgeschrieben. Die Überprüfung geht in zwei Richtungen. Einmal, ob die Wahrnehmung von Aufgaben durch das Land notwendig ist (Zweckkritik), oder „ob sie zweckmäßiger und wirtschaftlicher durch Dritte erfolgen kann (Vollzugskritik)“.³⁵ Zum Vergleich sollen andere Bereiche der Landesverwaltung oder andere Bundesländer einbezogen werden. Geregelt ist auch, dass der Landtag über die Ergebnisse der Aufgabenkritik zu unterrichten ist.

Der § 3 des oben genannten Verwaltungsmodernisierungsgesetzes beschäftigt sich explizit mit der Ausgliederung aus der Landesverwaltung. Im Absatz 1 wird ausdrücklich festgelegt: „Aufgabenkritik soll auch mit dem Ziel der Ausgliederung von Aufgaben betrieben werden. Ausgliederung im Sinne dieser Vorschrift heißt, dass die Aufgabenwahrnehmung ganz oder teilweise Dritten übertragen wird oder die staatlichen Stellen sich Dritter zur Aufgabenerfüllung bedienen.“³⁶ Es werden 23 Bereiche genannt, die für eine Ausgliederung in Frage kommen.³⁷ Der guten Ordnung halber sei hier erwähnt, dass in § 4 unter dem Stichwort „Aufgabenbündelung in der Landesverwaltung“ neun Strukturmaßnahmen vorgeschlagen wurden, die bis zum 30. Juni 2004 umzusetzen waren.

Bei der Erfassung und Darstellung der grundsätzlichen Aussagen und Aktivitäten zur Privatisierung durch die Landesregierung wurde deutlich, dass der oben aufgeführte Beteiligungsbericht und das Haushaltssicherungsgesetz von 2003 die ersten wirklichen, wenn auch zunächst recht kurz gefassten und auf Schwerpunkte konzentrierten Aussagen zum Thema Privatisierung überhaupt sind. Daraus ergibt

³⁴ Vgl. Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 2, § 2, Absatz 3.

³⁵ Vgl. Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 2, § 2, Absatz 5.

³⁶ Vgl. Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 2, § 3, Absatz 1.

³⁷ Siehe hierzu Punkt 4.4.1 „Aufgabenkritik“ und Abbildung 91: Ausgliederungsprüfung von Aufgaben in Brandenburg.

sich, dass auf die Ausführungen zum Thema Beteiligungen und Aufgabenkritik bei der Einschätzung, welche Stellung die Landesregierung zu Privatisierungsaktivitäten einnimmt, zurückgegriffen werden kann.

1.4.2 Privatisierung in der Praxis

Eine zentrale These dieser Arbeit liegt darin, dass die formelle Privatisierung, also die Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung des Staates in eine andere Form bei unveränderter staatlicher Eigentümerstellung, die vorherrschende Privatisierungsform im Land Brandenburg ist. Wenn man die bisherigen Privatisierungen betrachtet, wird deutlich, dass insbesondere die Landesbetriebe wesentliche Merkmale der formellen Privatisierung aufweisen. Die folgende Gegenüberstellung in Abbildung 4 unten soll das verdeutlichen.

Aus den vorliegenden Materialien, wie Beteiligungsbericht³⁸, Landesorganisationsgesetz³⁹ oder Leitlinien zur Errichtung eines Landesbetriebes⁴⁰, wurden Kriterien für die Vergleichbarkeit herausgezogen, die als Grundlage für eine Bewertung dienen können. Diese Kriterien erscheinen ausreichend zur Beurteilung, ob es sich um eine formelle Privatisierung handeln könnte. Gegenübergestellt werden Landesbeteiligungen, bei denen das Land zu 100 % Eigentümer ist, und Landesbetriebe. Das Kriterium „Rechtliche Stellung“ zeigt den Unterschied zwischen einer Landesbeteiligung und einem Landesbetrieb. Deshalb wird in der Abbildung 4 die Vergleichbarkeit auch durch das Minuszeichen verneint. Die Frage, die sich dabei stellt, ist, ob die rechtliche Unabhängigkeit von Landesbeteiligungen tatsächlich einen Unterschied ausmacht. Die Einflussnahme der Exekutive auf eine Landesbeteiligung kann ebenso stark sein wie bei einem Landesbetrieb. Dieser Aspekt kommt noch einmal deutlich zum Ausdruck bei den Kriterien „Weisungsbefugnis“ und „Wirtschaftliche, organisatorische, prozessuale Selbstständigkeit“. Beide Kriterien werden im Beteiligungsbericht und in den Leitlinien zur Errichtung eines Landesbetriebes dargestellt. Die Landesbeteiligung ist, genauso wie der Landesbetrieb, entweder über die Gesellschafterversammlung und/oder den Aufsichtsrat, weisungsgebunden. Insofern ist dann die in den angeführten Unterlagen dargelegte wirtschaftliche, organisatorische und prozessuale Selbstständigkeit

³⁸ Siehe Beteiligungsbericht Brandenburg (2006).

³⁹ Siehe Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004).

⁴⁰ Siehe Leitlinie zur Errichtung eines Landesbetriebes (2003).

1 Relevanz des Themas

nicht in diesem starken Maße gegeben. Das ist ein entscheidender Kritikpunkt bei der formellen Privatisierung.⁴¹ Die Einflussnahme des Staates ist zu jedem Zeitpunkt gegeben. Insofern besteht die Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, die nur unter dem Aspekt des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs getroffen werden müssten. Beide Kriterien sind vergleichbar und deshalb mit einem Plus gekennzeichnet.

Die Definition der Aufgabe einer Landesbeteiligung und eines Landesbetriebes genauso wie die Tätigkeit selbst weisen zum Teil die gleichen Definitionen auf. Beide Kriterien sind vergleichbar. Die zusammenfassende Betrachtung lässt trotz der theoretischen Verneinung der Vergleichbarkeit bei der rechtlichen Stellung das Ergebnis zu, dass die Errichtung eines Landesbetriebes eine formelle Privatisierung darstellt.⁴²

Im Artikel 2 § 6 des HSichG 2003 wurde die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente festgelegt. Dazu sollten landesweit einheitliche Vorgaben geschaffen werden und in Landesbetrieben zur Wirkung kommen. Diese Vorgaben wurden bisher allerdings nur teilweise realisiert, so dass sich daraus keine konkreten Aussagen zum Stand der Durchsetzung von Privatisierungsaufgaben ableiten lassen.

⁴¹ Weitere kritische Betrachtungen zur formellen Privatisierung und zur wirtschaftlichen Betätigung des Staates sowie der Frage, warum Privatwirtschaft im Gegensatz zur Staatswirtschaft zu bevorzugen ist, sind unter Punkt 2.3.2, 2.3.3.1.4, 2.4.3.4, 4.3.4, 4.4.1 zu finden.

⁴² Nach Auswertung der Landeshaushaltsordnungen und den Landesorganisationsgesetzen der zu untersuchenden Bundesländer unter Punkt 4.2.1 und 4.3.1 kann festgestellt werden, dass dies nicht nur für das Land Brandenburg zutrifft, sondern auch für die anderen Bundesländer.

1.4 Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg

Abbildung 4: Kriterien für die Vergleichbarkeit von Landesbeteiligung und Landesbetrieb

Kriterien	Landesbeteiligung/ hier GmbH	Landesbetrieb	Wertung	Vergleichbarkeit
Rechtliche Stellung	Nach allgemeiner wiss. Auffassung rechtlich unabhängig, aber die Beteiligungsverwaltung hat immer über Gesellschafterversammlungen großen Einfluss. Damit steht die Unabhängigkeit in Frage. ⁴³	Unselbstständiger ⁴⁴ , organisatorisch abgesonderter Teil der Landesverwaltung ⁴⁵	Man könnte einen Unterschied rein rechtlich ausmachen. In der Praxis kommt das Kriterium „Weisungsbefugnis“ aber stärker zum Tragen.	-
Weisungsbefugnis	Ja, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung und wenn notwendig Beteiligungsverwaltung ⁴⁶ des Landes über die Gesellschafterversammlung	Dienst- und Fachaufsicht durch die Landesbehörde	Beide Organisationsformen sind stark weisungsabhängig.	+
Wirtschaftliche, organisatorische, prozessuale Selbstständigkeit	Sind gegeben	Sind nach LOG 2004 § 14 und Leitlinien zur Errichtung eines Landesbetriebes ⁴⁷ in diesen Bereichen selbstständig	Obwohl auch hier immer die Möglichkeit der Einflussnahme gegeben ist über Gesellschafterversammlungen oder die Beteiligungsverwaltung, sind rein rechtlich diese Kriterien zu bejahen.	+
Aufgabe	Wichtiges Landesinteresse muss vorliegen ⁴⁸	Dienen überwiegend öffentlichen Zwecken	Die genaue Definition eines wichtigen Landesinteresses fehlt ebenso, wie die Auslegung eines öffentlichen Zwecks. Der politische Blickwinkel ist bedeutsamer.	+
Tätigkeit	Wirtschaftliche Tätigkeit	Wirtschaftliche Tätigkeiten mit Gewinnerzielungsabsicht ⁴⁹	Gleiche Interessenslage	+
Umwandlung	Reine Rechtsformänderung	Rechtsformänderung ⁵⁰	Damit formelle Privatisierung	+

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴³ An dieser Stelle sei auf das Beispiel Landesentwicklungsgesellschaft verwiesen, die durch massive Eingriffe und Anweisungen über die Gesellschafterversammlung erheblichen Einfluss auf die Gesellschaft ausgeübt hat. Es wird vermutet, dass dieses auch ein Hauptgrund für die so genannte „LEG-Pleite“ ist.

⁴⁴ Das wird von *Bürsch, Müller* anders gesehen. Sie sprechen von einer „organisatorisch und rechtlich verselbständigten Einheit“ im Zusammenhang mit der Gründung des Landesbetriebes „Liegenschafts- und Baubetreuung“ des Landes Rheinland-Pfalz. Die Ursache dafür kann darin liegen, dass zu dem Zeitpunkt nicht genau klar war, welche Organisationsform letztendlich genutzt werden sollte. *Bürsch, Müller* (1999), S. 70.

⁴⁵ Vgl. Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), Abschnitt 3, § 14, Absatz 1.

⁴⁶ Vgl. Beteiligungsbericht Brandenburg (2006), S. 22.

⁴⁷ Vgl. Leitlinien zur Errichtung eines Landesbetriebes (2003), S. 12.

⁴⁸ Vgl. Beteiligungsbericht Brandenburg (2006), S. 10.

⁴⁹ Vgl. Leitlinien zur Errichtung eines Landesbetriebes (2003), S. 6.

⁵⁰ Siehe dazu Vortrag des Finanzministers Speer vom 11.02.2005, S. 11.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Nachdem dargelegt wurde, warum das Bundesland Brandenburg den Weg der Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe beschritten hat und welchen Stellenwert die Privatisierung in der Praxis einnimmt, soll mit den theoretischen Grundlagen der Unterbau für die Vergleiche und Auswertungen zwischen den Landesbetrieben gelegt werden. Der Landesbetrieb als Institution ist in der zugänglichen Literatur kaum betrachtet worden. Die Arbeit von Meinert⁵¹ bietet einen Überblick über die Organisationsform „Landesbetrieb“. Aber Abläufe und Mechanismen innerhalb der Institution „Landesbetrieb“ sind praktisch nicht dargelegt.

Bei der Bearbeitung des Themas „Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe“ stellt sich zunächst die Frage der Staatsaufgabenbestimmung. Sind diese Aufgaben, die in Landesbetriebe ausgelagert werden, Staatsaufgaben und lassen sich Staatsaufgaben tatsächlich definieren. Unter Punkt 2.1. „Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben“ soll sich diesem Thema genähert werden. Über eine Begriffseingrenzung, die Diskussion über Gewährleistungsverantwortung und Leistungstiefe wird die Frage der politischen Steuerung unter dem Aspekt der strategischen Zielerreichung erörtert.

Aus der Bestimmung von Staatsaufgaben und deren Erledigung ergeben sich eine Reihe von Problemen staatlichen Handelns. Staatliches Eingreifen und die eigene Aufgabenwahrnehmung durch den Staat wird zumeist mit Marktversagen erklärt. Unter Punkt 2.2 „Theorie des Marktversagens als Begründung staatlichen Handelns“ werden neben der ordnungspolitischen Problematik und der Diskussion zu bestehenden Theorien, einige marktwirtschaftliche Ausnahmebereiche dargestellt, die zum Eingreifen durch den Staat führen können.

Da die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe einer formellen Privatisierung entspricht, werden unter dem Punkt 2.3 „Theorien des Versagens staatlichen Handelns“ zum einen die theoretischen Erklärungsansätze für das Staatsversagen betrachtet, zum anderen einzelne Formen der Privatisierung als Handlungsalterna-

⁵¹ Siehe Meinert (2006).

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

tiven zum Staatsversagen aufgezeigt. Hauptaugenmerk dabei liegt auf der formalen Privatisierung, da sie die zu untersuchende Form in Gestalt der Landesbetriebe darstellt.

Mit dem Punkt 2.4 „Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse“ soll eine theoretische Grundlage zur Betrachtung der Institution „Landesbetrieb“ geschaffen werden. Dabei ist den Fragen nachzugehen, was innerhalb von staatlichen Institutionen passiert, welche theoretischen Ansätze zur Betrachtung von Abläufen innerhalb dieser Organisationen es gibt und ob sich daraus Faktoren erkennen lassen, um diese an Hand der vorhandenen Unterlagen zu überprüfen. Insbesondere sollen die Theorie der Verfügungsrechte, die Prinzipal-Agenten-Theorie und die Transaktionskostentheorie die Basis bei der Betrachtungsweise der Abläufe innerhalb der Landesbetriebe bilden. Da es auf dem theoretischen Feld verschiedene Ansätze gibt, sollen einige unter Punkt 2.4 dargestellt werden. Ein Eingrenzen für die praktische Überprüfung erfolgt hier ansatzweise und wird unter 3 „Vergleichsgrundlagen“ konkretisiert.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Eine einheitliche Definition von Staatsaufgaben stellt Wissenschaftler wie Praktiker vor eine noch zu bewältigende Aufgabe. Es gibt verschiedene Ansätze zur Bestimmung von Staatsaufgaben, wovon die Wichtigsten unter dem Punkt 2.1.1 „Begriffseingrenzung“ dargestellt werden. Eine Diskussion zur Unterscheidung zwischen öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben wird ebenso geführt wie die Diskussion, ob eine Gemeinwohlrealisierung durch den Staat selbst erfolgen muss oder auch durch Private erbracht werden kann.

Unter den Punkten 2.1.2 „Gewährleistungsverantwortung“ und 2.1.3 „Leistungstiefe“ werden diskutiert, unter welchen Aspekten der Staat tatsächlich die Aufgaben selbst wahrnehmen sollte und welche Möglichkeiten der Abgrenzung es gibt, die Erledigung von Aufgaben durch Dritte durchführen zu lassen. Die eigentliche Problematik einer zielgenauen Definition von Staatsaufgaben wird unter 2.1.4 „Politische Steuerung“ aufgezeigt. Strategische Ziele, die durch die Politik aber

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

auch durch die Öffentlichkeit vorgegeben werden, beeinflussen die Sichtweise in Bezug auf die zu erledigenden Staatsaufgaben.

2.1.1 Begriffseingrenzung

Das Thema Staatsaufgaben wird sowohl historisch als auch in der Gegenwart unter einer Vielfalt von Gesichtspunkten betrachtet. Das ergibt sich aus verschiedenen Faktoren, die bei der Entstehung und Veränderung von Staatsaufgaben wirksam sein können.⁵² Definitionen, Abgrenzungen und Bezüge sind in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder in Frage gestellt, neu aufgegriffen oder weiterentwickelt worden. Zweck dieser Arbeit ist es, eine Abgrenzung zwischen öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben aufzuzeigen. Die Grundlage bildet der Art. 30 des GG. Dort werden staatliche Aufgaben behandelt. Allerdings ist die Begriffsverwendung auch hier nicht eindeutig. Im Artikel 91 a, b wird z. B. von Gemeinschaftsaufgaben gesprochen, wobei allerdings gemeinsame Aufgabenstellungen auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen gemeint sind.

Im Allgemeinen werden alle im öffentlichen Interesse liegenden Betätigungen als öffentliche Aufgaben verstanden, wenn sie der Gemeinwohlrealisierung⁵³ dienen. Die Öffentlichkeit hat ein starkes Interesse an ihrer Erfüllung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Staat kein Gemeinwohlmonopol hat,⁵⁴ da es ihm unmöglich ist, allein das Gemeinwohl umfassend aufrecht zu erhalten.⁵⁵ Nur mit Hilfe privater Betätigung gelingt es, das Gemeinwohl umfassend zu gewährleisten. Die Begründung dafür wird in privaten Zielstellungen gesehen, die wiederum das Gemeinwohl fördern. Ein Beispiel dafür ist die Gewinnerzielungsabsicht privater Unternehmen, die sie nur erreichen können, indem sie Arbeitsplätze schaffen.⁵⁶

Dieser Grundansatz geht unter anderem auf Adam Smith⁵⁷ zurück, der das Gemeinwohl insbesondere durch den Freihandel als besonders gut gefördert ansah. Es gibt allerdings auch Ansätze, die noch das Gemeinwohlmonopol des Staates

⁵² Vgl. Grimm (1994 a), S. 771.

⁵³ Zu Gemeinwohl siehe auch 2.3.1 Staatsversagen durch politisches Handeln.

⁵⁴ Vgl. Häberle (2006), S. 214 und Kirmer (1995), S. 64.

⁵⁵ Vgl. Isensee (1988), Rn. 78.

⁵⁶ Vgl. Ossenbühl (1971), S. 137 und Isensee (1988), Rn. 29 auch Uerpmann (1999), S. 34.

⁵⁷ Siehe dazu Smith (1974).

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

vertreten.⁵⁸ Wer sich jedoch vom Merkantilismus abkehrt, muss zwangsläufig das Gemeinwohlmonopol des Staates in Frage stellen. Dies war in den 60er Jahren in den Kommunen zu sehen, wo ein Großteil der wirtschaftlichen Unternehmen, die öffentlichen Zwecken dienen, in private Hände gegeben wurden, wo sie wiederum mit Gewinnerzielungsabsicht wirtschafteten.⁵⁹ Diese Tendenz erfuhr in den letzten 20 Jahren eine deutliche Umkehr.⁶⁰

Der Gemeinwohlbeitrag des Staates darf jedoch nicht auf den Gesetzesgehorsam reduziert werden⁶¹, weil dieser Beitrag insbesondere im aktiven Tätigwerden und dem Freiheitsgebrauch seinen stärksten Ausdruck findet.⁶² Weiß stellt sich damit nicht der Diskussion über Gewährleistungsverantwortung und Leistungstiefe.⁶³

Martens⁶⁴ hat bereits die Diskussion geführt, dass als Staatsaufgaben die öffentlichen Aufgaben zu definieren sind, die vom Staat wahrgenommen werden. Das bedeutet, dass „öffentliche Aufgaben“ den Oberbegriff bilden, der Staatsaufgaben beinhaltet.⁶⁵ Eine öffentliche Aufgabe muss also nicht immer eine Staatsaufgabe sein.⁶⁶ Mit anderen Worten ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für die Bejahung einer Staatsaufgabe. Das öffentliche Interesse ist einer von mehreren Bestandteilen, durch die eine Staatsaufgabe definiert ist.⁶⁷ Mehrere Autoren plädieren dafür, aus Gründen der begrifflichen Klarheit von Staatsaufgaben zu sprechen, wenn öffentliche Aufgaben staatlich durchgeführt werden.⁶⁸ Das stellt eine deutliche Verkürzung dar. Allein die Tatsache, dass der Staat eine Aufgabe selbst wahrnimmt

⁵⁸ So lieferte Forsthoff (1938) mit dem Begriff „Daseinsvorsorge“ die Grundlage für die Diskussion – Die Verwaltung als Leistungsträger –, auch weiterverfolgt in Hermes (1998), S. 95 ff.

⁵⁹ Vgl. Vogel (1959), S. 63.

⁶⁰ Siehe ASU (2003).

⁶¹ Das verlangt aber Schachtschneider (1986), S. 197.

⁶² Vgl. Weiß (2002), S. 24. Weiß nimmt damit eine gegenteilige Meinung zu Schachtschneider ein.

⁶³ Siehe dazu 2.1.2 und 2.1.3.

⁶⁴ Vgl. Martens (1969), S. 119.

⁶⁵ Vgl. Hermes (1996), S. 46 und Leisner (1998), S. 45.

⁶⁶ Siehe dazu die Kritik bei Uerpmann (1999), S. 32 ff.

⁶⁷ Vgl. Häberle (2006), S.55, Uerpmann (1999), S. 69. Dazu sei angemerkt; dass der Begriff öffentliches Interesse pluralistisch ist. Er verbindet staatliche, öffentliche und private Interessen.

⁶⁸ Vgl. Ossenbühl (1971), These 6, Klein (1965), S. 755.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

oder sich angeeignet hat, bedeutet nicht zwangsläufig, dass es sich hier um eine Staatsaufgabe handelt.⁶⁹

Von größerer Tragweite ist, inwieweit der Staat in die Erfüllung des Gemeinwohls eingebunden ist. Da davon ausgegangen wird, dass der Staat kein Gemeinwohlmonopol hat, können öffentliche Interessen auch durch private Grundrechtsausübungen verfolgt werden, wenn der Grundrechtsgebrauch im öffentlichen Interesse liegt.⁷⁰

Das Wort Staatsaufgabe beinhaltet in seinem zweiten Teil die Verpflichtung, die dem Staat zugewiesenen Kompetenzen auch wahrzunehmen. Die Erfüllung steht also nicht im freien Belieben. Auch wenn Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume anerkannt werden, besteht die Pflicht, sich mit der Aufgabe wenigstens zu befassen.

Im Gegensatz dazu steht den Privaten eine freiheitsrechtlich abgesicherte Möglichkeit offen, bei der Aufgabenerledigung zu handeln. Die grundrechtliche Kompetenz der Privaten, zum Gemeinwohl beizutragen, ist nicht von verpflichtender Wirkung, sondern steht in ihrem freien Belieben. Bei der Aufgabenübertragung sind Verpflichtungen möglich, die allerdings dann Freiheitseingriffe darstellen.

Unter der Betrachtungsweise, dass der Staat seine Aufgaben wahrzunehmen hat und über diese Pflicht nicht entscheiden kann, ist die Unterteilung in obligatorische und fakultative Staatsaufgaben anzuzweifeln.⁷¹ Freiwillig wahrzunehmende Aufgaben, die der Staat nicht erfüllen muss, sind keine Staatsaufgaben. Aufgaben des Staates, die als solche erkannt wurden, sind nicht unbedingt durch den Staat selbst wahrzunehmen. Wenn sich die staatliche Betätigung als notwendig erweist, ist sie unverzichtbar. Ist sie nicht erforderlich, dann liegt der Zugriff nicht in seiner Disposition, d. h. der Staat hat sie dem privaten oder gesellschaftlichen Bereich zu überlassen. Allerdings sollte er anstoßen und fördern. Diese Aufgabener-

⁶⁹ Dachdeckerleistungen oder die Betreibung einer Fahrschule als Staatsaufgabe zu definieren, nur weil diese durch ein kommunales Unternehmen, wie in Potsdam-Mittelmark durch die ABU-GmbH passiert, angeboten und erbracht wurden, liegt nicht im Bereich des Sinnvollen.

⁷⁰ Vgl. Weiß (2002), S. 26.

⁷¹ Vgl. Isensee (1988), Rn. 152.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

füllung kann dann aber nicht als konkurrierende Staatsaufgabe bezeichnet werden.⁷² Sollte der Begriff nur auf die Gleichartigkeit der Tätigkeiten gemünzt sein oder auf denselben Lebensbereich bezogen, handelt es sich trotzdem nicht um eine Konkurrenz, da die Zuständigkeiten von Staat und Gesellschaft völlig verschieden sind.⁷³

Im Zusammenhang mit der neuzeitlichen Staatsentwicklung haben sich die vorherrschenden Auffassungen darüber, was Gegenstand staatlicher Aufgabenerfüllung sein sollte, mehrfach geändert.⁷⁴ Kaufmann verdichtet sie zu vier Problembereichen, die er als die Begriffe Polizeistaat, Rechtsstaat, Sozialstaat und Steuerungsstaat definiert. Sie unterscheiden sich durch die programmatische Dominanz unterschiedlicher Staatsaufgaben. Er bezieht sich dabei auf die fortschreitende, strukturelle Verselbstständigung und funktionale Spezialisierung von Teilsphären. Jüngste Beiträge zu diesem Thema erwarten vom Staat nicht mehr nur problembezogenes, intervenierendes, sondern hauptsächlich steuerndes, systembeeinflussendes Handeln.

Weiß⁷⁵ hingegen führt als Kriterien für die Bestimmung von Staatsaufgaben das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen, das Bestehen eines rechtlichen Kurationsaktes und den Bezug zur Realisierung der Staatszwecke an. Als Staatszweck für die Bundesrepublik werden die Achtung und der Schutz der Menschenwürde definiert. Die Konkretisierung ergibt sich aus den Anforderungen an staatliche Betätigung, die durch die Grundrechte gegeben sind. Als Staatsaufgaben der Bundesrepublik Deutschland werden die im öffentlichen Interesse liegenden Angelegenheiten definiert, „die die Bundesrepublik unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken in Formen des Rechts wahrnimmt und die dem Schutz und der Realisierung der grundrechtlichen Freiheiten dienen.“⁷⁶

Die Konkretisierung in Bezug auf die grundrechtlichen Freiheiten bedeutet, dass nur dann von Staatsaufgaben ausgegangen werden kann, wenn die Wahrnehmung

⁷² Vgl. Isensee (1988), Rn. 150.

⁷³ Vgl. Weiß (2002), S. 27.

⁷⁴ Vgl. Kaufmann (1994), S. 15.

⁷⁵ Vgl. Weiß (2002), S. 124.

⁷⁶ Ebenda.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

einer öffentlichen Aufgabe den Einsatz staatlicher, obrigkeitlicher Zwangsmittel notwendig macht. Staatliche Betätigung, die darüber hinausgeht, ist eine unverhältnismäßige Beschränkung der Grundrechte und deshalb nicht zu rechtfertigen. Der Staat ist damit an Gewährleistung und nicht an eigene Leistung gebunden. Weil die Wahrnehmung der Eigenverantwortung des Einzelnen vorrangig ist, hat der Staat seine Tätigkeit auf den Einsatz obrigkeitlicher Mittel zu beschränken. Es ist eindeutig, dass die Veränderung der Staatsaufgaben in gegenwärtiger Zeit die Steuerungsfähigkeit der Verfassung beeinträchtigt.⁷⁷ „Das Versagen des liberalen Sozialmodells und die Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts haben zu einer Umorientierung der Staatstätigkeit von Status quo orientierter Ordnungsbewahrung zu zukunftsgerichteter Ordnungsgestaltung geführt.“⁷⁸ Verbunden war damit eine Ausdehnung des Staatssektors, der Staatsquote und des staatlichen Apparates. Auch das Entstehen neuer politischer Akteure und die Verwendung neuer politischer Instrumentarien stehen in diesem Zusammenhang.

Diese neue Aufgabenstellung hat sich weitgehend der verfassungsrechtlichen Steuerung entzogen. Die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat unterläuft oder entwertet wesentliche verfassungsrechtliche Institutionen. Die verfassungsrechtliche Steuerungskraft lässt sich durch Verfassungsänderungen nur begrenzt zurückgewinnen. Aus der Erörterung wird deutlich, dass die Vielfalt der Gesichtspunkte zum Thema Staatsaufgaben, ebenso wie die Vielzahl der Faktoren für deren Entstehung und Veränderung, sehr umfangreich ist. Alles was sich als Lebensbereich des Menschen darstellt, war auch schon Gegenstand staatlicher Tätigkeit.⁷⁹ Grimm grenzt deshalb aus historisch-empirischer Sicht den Begriff Staatsaufgabe ein, indem er ihn in der Planbarkeit und Veränderbarkeit der menschlichen Beziehungen und gesellschaftlichen Verhältnisse zum Ausdruck bringt. Staatsaufgaben werden nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Ordnungen gesehen. Die Grundbedingungen des menschlichen Zusammenlebens bestimmen die Kernaufgabe. Es ist Sache der Politik, ob ein gesellschaftliches Teilsystem durch ein anderes an der Erfüllung seiner spezifischen Funktion gehindert wird.

⁷⁷ Vgl. Grimm (1994 b), S. 613.

⁷⁸ Ebenda.

⁷⁹ Vgl. Grimm (1994 a), S. 771.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Die Diskussion bezieht sich auf die Rolle des Staates in Vergangenheit und Gegenwart. Die Vorstellung vom Staat hat sich im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung der Menschheit immer wieder gewandelt. Seine Deutung ist in den verschiedenen Gesellschaftsepochen unterschiedlich. Auch die von ihm ausgehenden Wirkungen variieren. Aussagen über Staatsaufgaben beinhalten immer auch Aussagen über die Leistungsfähigkeit des Staates. Es ist davon auszugehen, dass dem Staat nichts abgefordert werden kann, was er zu leisten nicht imstande ist.⁸⁰

Umgekehrt wird diese Doppelstruktur sichtbar, wenn aus faktischen Staatstätigkeiten der Inhalt von Staatsaufgaben abgeleitet wird.⁸¹ Diskurse über diese Staatszwecke zielen darauf, das Legitimationsproblem des Staates zu lösen.⁸² Der Staat rechtfertigt sich durch die von ihm selbst gestellten Aufgaben. Neben überzeitlichen können auch weitere historisch variable Staatsaufgaben notwendig werden. Der Zweck besteht darin, eine bestimmte Ordnung herzustellen. Deshalb lässt sich der Begriff Staatsaufgabe nicht nur aus einem staatstheoretischen Bezug herleiten, sondern die Entscheidung hierüber wird im politischen Prozess getroffen.⁸³

Staatsaufgaben sind schon immer durch politische Entscheidungen, also durch den Willen der Herrschenden, zustande gekommen. Davon ausgehend werden diesem Willen über die verfassungsmäßigen Schranken hinaus keine inhaltlichen Kriterien entgegengehalten. Für Kaufmann⁸⁴ erscheint deshalb als Staatsaufgabe all das, was Parlament und Regierung in einem rechtmäßigen Verfahren an Programmen auf den Weg bringt. Dieser verkürzende Blickwinkel bietet eine einfache Sicht, aber kann nicht Rechtfertigung für ausufernde Staatstätigkeit sein. Die Frage nach den Kriterien bleibt trotzdem auf der Tagesordnung, vor allem in Hinblick auf Vorschläge zum Aus- oder Abbau der Staatstätigkeit, unabhängig von partikularen Interessen oder ideologischen Vorstellungen. Unter den Punkten 4.4.2.1 und 4.4.3.1 werden die Gutachten zur Errichtung des jeweiligen Landesbe-

⁸⁰ Dieser logische Ansatz wird durch den vorliegenden Verschuldungsstand des Bundes aber auch der Länder und Kommunen konterkariert. Gerade unter dem Aspekt Sozialstaat und Gemeinwohl wurden und werden Aufgaben definiert, die durch den Staat zu erbringen sind, die mit Blick auf die Kassenlage eben nicht für den Staat und damit für jeden einzelnen Steuerzahler zumutbar sind.

⁸¹ Vgl. Heller (1970), S. 203.

⁸² Vgl. Jellinek (1966), S. 236.

⁸³ Vgl. Luhmann (1968), S. 71.

⁸⁴ Vgl. Kaufmann (1994), S. 19.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

etriebes dargelegt. Interessant ist, dass die Fragestellung zum Abbau von Staats-tätigkeit zwar eine Rolle spielt, aber nicht konsequenterweise zur Aufgaben-abgabe führt, sondern zur Empfehlung, Aufgaben in Landesbetriebe auszulagern.

Staatsaufgaben stehen nicht für immer fest bzw. werden nicht aus einem festste-henden Staatszweck abgeleitet, sondern in einem politischen Kommuni-kationsprozess definiert. Auf ihn wirken vielfältige ideelle, materielle und institu-tionelle Faktoren ein. Maßstäbe für Aufgabenentscheidungen oder Aufgabenkritik gehören dazu. Normative Vorstellungen sind ein wesentlicher Teil dieses Prozes-ses. Im Vordergrund stehen die normativen Aussagen nach dem berechtigter- oder zweckmäßigerweisen Gegenstand der öffentlichen Ordnung und was danach in den privaten Verfügungsbereich gehört.⁸⁵

Grundsätze sind in Form eines legitimationstheoretischen Ansatzes entwickelt worden. Herrschaft erhält ihre Legitimation heute aus der Zustimmung der Wäh-ler. Für die Staatsaufgaben könnte sich daraus ergeben, was der Staat tun muss, um seine Herrschaft für alle akzeptabel zu machen. Diese Betrachtung rechtfertigt jegliche Form staatlicher Betätigung und kann dadurch als nicht widerlegbare Be-gründung für die Ausweitung staatlicher Aufgaben genutzt werden.

Eine ganz andere Sichtweise ist die marktorientierte Betrachtung. Staatsaufgaben werden demnach dazu legitimiert, knappe Reserven so in demokratisch kontrol-lirbarer Weise zu bewirtschaften, dass sie den Marktgesetzen entzogen werden.⁸⁶ Dieser Ansatz wird von einem theoretischen Unterbau gestützt. In diesem Zu-sammenhang wird die Theorie des Marktversagens als Begründung staatlichen Handelns unter Punkt 2.2 behandelt.

Es bestehen nach wie vor erhebliche Unsicherheiten und Meinungsverschieden-heiten über die Aufgabenerfüllung durch den Staat. Die spezifische Legitimation des Staates hinsichtlich seiner Aufgaben und deren Wahrnehmung verpflichtet ihn, bestimmte Mindeststandards bei der Erfüllung der Aufgaben durch Private zu sichern. Die Wirtschaft handelt in diesem Moment nicht mehr prinzipiell frei, sondern staatlich gebunden und beaufsichtigt, denn der Staat trägt weiterhin die

⁸⁵ Vgl. Grimm (1994 a), S. 783.

⁸⁶ Vgl. Gusy (1998), S. 8.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Verantwortung für die Durchführung der Aufgabe. Dieser Ansatz wird unter Punkt 2.1.2 ausführlicher diskutiert.

Die Konsequenzen für die Deregulierung staatlicher Tätigkeit durch Aufgabenübertragung an Dritte sind kaum erforscht. Nur auf dem Feld der Staatsüberlastung wurde bisher Forschungsarbeit geleistet.⁸⁷ Gesicherte Standards über den staatlichen Rückzug aus bestimmten Aufgaben fehlen.⁸⁸ Allerdings entwickelte Loeser⁸⁹ für die Wahl der Rechtsform einer verselbstständigten Verwaltungseinheit einen Ablaufplan, der in der folgenden Abbildung 5 aufgeführt ist.

Abbildung 5: Ablaufplan für die Wahl der Rechtsform

1. Gibt es ausdrückliche verfassungsrechtliche Regeln für die Organisation des Aufgabenbereichs?
2. Wird die Verwaltungseinheit, deren Rechtsform gesucht wird, von der verfassungsrechtlichen Regelung erfasst?
3. Ist die verfassungsrechtlich geregelte Rechtsform zwingend? Wenn ja: Entscheidung für die Rechtsform. Bsp.: Art.87 Abs. 2 GG. Wenn nein: Weitere Wahlerwägung.
4. Welche Rechtsformen sind rechtlich zulässig? Zusammenstellung der rechtlich in Betracht zu ziehenden Rechtsformen für die verselbstständigte Verwaltungseinheit.
5. Gegenüberstellung der wählbaren Rechtsformen mit ihren Merkmalsausprägungen.
6. Kriterium für die Wahl der Rechtsform: Welche Qualität der Aufgabe (eventuell Oberaufgabe, Teilaufgabe) wird von der Verwaltungseinheit vollzogen? Werden
 - a. Staatliche Leitaufgaben
 - b. Gemeinwohlaufgaben
 - c. Öffentliche Aufgaben
 - d. Öffentliche Aufgaben mit starken gesellschaftlichen Bezügen
 - e. Gesellschaftliche Aufgaben mit starken staatlichen Bezügen
 - f. Gesellschaftliche Aufgaben
 - g. Verbandsaufgaben
 - h. Gruppenaufgaben
 - i. Individualaufgaben ausgeführt?
7. Einjustierung der Rechtsform an der Aufgabe am Maßstab des dieser Rechtsform spezifischen Steuerungspotenzials. Je mehr staatliche und öffentliche Aufgaben versehen werden, desto mehr gebietet das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip höhere Ingerenzpflichten.
8. Auswahl des rechtsformspezifischen Steuerungsaggregats.
9. Überprüfung der ins Auge gefassten Rechtsform auf vertikale Institutionen – Kompatibilität.
10. Überprüfung der Rechtsform auf horizontale Kompatibilität. Ist die Rechtsform homogen zu gleichgeordneten Einheiten (Kommunikation)?
11. Probelauf.
12. Ergebnis: Entscheidung für die Rechtsform.

Quelle: Loeser (1988), S. 137.

⁸⁷ Siehe hierzu: Ellwein, Hesse (1994).

⁸⁸ Vgl. Schuppert (1995), S. 761.

⁸⁹ Vgl. Loeser (1988), S. 137.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Unter Punkt 4.4.2.1 „Einordnung und Herausbildung“ des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaften wird im Zusammenhang mit der gutachterlichen Erstellung zur Errichtung des Landesbetriebes nochmals auf Loesers Ablaufplan eingegangen.

2.1.2 Gewährleistungsverantwortung

Es ist allgemeiner Konsens, dass der Staat als Ganzes, aber auch in seinen Stufen Dienstleister für die Bevölkerung sein soll. Dieser materielle Bereich ist nur die eine Seite staatlicher Verantwortung. Im Wesentlichen beinhaltet die staatliche Verantwortung das Erreichen der Gemeinwohlziele.

Die andere Seite sind hoheitliche Aufgaben und Befugnisse.⁹⁰ Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist der Staat in der Stellung eines Gewährleisters. Für die Privatisierung ergeben sich daraus Einschränkungen, z. B. auf dem weiten Feld des Vollzugs des Ordnungsrechts. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Zusammenhang mit einer repressiven Gefahrenabwehr kann nicht materiell privatisierbar sein. Dem Staat kommt hierbei eine Erfüllungsverantwortung zu. Diese hoheitlichen Befugnisse können zumindest im Bereich der Sicherheit, z. B. Bundeswehr, echten Privaten nicht übertragen werden. Tatsächlich betrifft es nur sehr wenige öffentliche Aufgaben, die hoheitliche Befugnisse mit einer repressiven Gefahrenabwehr vereinen. Das bedeutet, dass eine Erfüllungsverantwortung des Staates nur in einem sehr engen Umfang gegeben ist.

Dieses Zurückgreifen auf die Gewährleistungsverantwortung ist eine Möglichkeit zur theoretischen Abgrenzung des Begriffs Staatsaufgabe: Wenn die Gewährleistungsverantwortung das Tätigwerden des Staates bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfordert, ist eine Staatsaufgabe definiert. Alles was darüber hinausgeht, kann materiell privatisiert werden. Weiß⁹¹ formuliert in diesem Zusammenhang: „Staatsaufgabe ist die Gewährleistung, dass eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird.“ Reiner mann⁹² konzentriert die Aufgabe staatlichen Handelns auf die Gewährleistung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, also zuerst in einer Steuerung,

⁹⁰ Vgl. Reiner mann (1994), S. 26.

⁹¹ Vgl. Weiß (2002), S. 291.

⁹² Vgl. Reiner mann (1994), S. 26.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

nicht aber unbedingt in der Erbringung. Gewährleistungsverantwortung ist, ausgehend von diesen Thesen, der Rahmen für die Staatsaufgabenbestimmung. Mit ihrer Hilfe werden die Privatisierungsprozesse gesteuert. Diese Diskussion zur Gewährleistungsverantwortung zeigt hier die gleiche Schwäche wie die eigentliche Diskussion zu Staatsaufgaben. Es wird nicht geklärt, was eine öffentliche Aufgabe ist und wo die Abgrenzungen dazu liegen. Insofern soll auch hier die marktorientierte Betrachtung zugrunde gelegt werden.⁹³

Bei der Gewährleistungsverantwortung konzentriert sich der Staat auf die Wahrnehmung der Führungs- und Leistungsfunktion. Dies beinhaltet vordergründig die Kooperation, Koordination und Moderation im Zusammenhang mit der zu erfüllenden Aufgabe.⁹⁴ Damit sollte der staatliche Anteil aber ausgeschöpft sein. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Betätigung sollte staatlicherseits gewährt und gefördert werden. Selbststeuerungs- und Selbstregulierungspotenziale sind aufzugreifen, zu nutzen und zu unterstützen.⁹⁵ Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe wird übertragen und die Leistung von anderen erbracht. Auf diese Weise ist der Staat seiner Erfüllungsverantwortung entbunden, denn die Erbringung der Leistung gehört nicht mehr zu den Staatsaufgaben.

Der Staat muss eine öffentliche Aufgabe nicht selbst machen. Zur Gewährleistungsverantwortung gehört nicht die Leistungserbringung selbst oder ihre Erfüllung.⁹⁶ Die Leistungserbringung geschieht von anderen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Der so genannte „Formenwandel öffentlicher Aufgabenerfüllung“⁹⁷ bezieht sich nicht nur auf den Wandel von staatlichen Instrumenten, sondern auf einen Wandel von staatlichen Aufgaben. Erst wenn eine Veränderung der Handlungsform mit einer Veränderung des Inhalts staatlicher Verantwortung verbunden ist, kann von materieller Privatisierung gesprochen werden.⁹⁸ Ausgehend von dieser Konzeption der staatlichen Gewährleistungsverantwortung ist die Aussage bedeutsam, dass nicht allein der Staat der Gemeinwohlakteur ist.⁹⁹

⁹³ Siehe 2.1.1 „Begriffseingrenzung“.

⁹⁴ Vgl. Hesse (1987), S. 55.

⁹⁵ Vgl. Schuppert (1990), S. 217.

⁹⁶ Vgl. Hermes, (1998), S. 337 f.

⁹⁷ Vgl. Schuppert (1997), S. 539.

⁹⁸ Vgl. König, Benz, (1997), S. 606.

⁹⁹ Vgl. Schuppert (1998), S. 415 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Zusammenfassend greift die These, dass dem Staat ebenso wie den privaten Beteiligten bei der Wahrnehmung einer dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe eine sehr spezifische Rolle zukommt.

2.1.3 Leistungstiefe

Nachdem die Gewährleistungsverantwortung als eine Möglichkeit zur Betrachtung von Staatsaufgaben diskutiert wurde, sollen jetzt die Leistungstiefe und damit verbunden, die strategische Bedeutung einer Leistung und die Spezifität der notwendigen Ressourcen zur gewünschten Leistungserbringung betrachtet werden. Unter Punkt 2.1.3.1 wird der Zusammenhang zwischen strategischer Bedeutung und Spezifität der Ressourcen als Grundlage zur Bestimmung der Leistungstiefe dargelegt. Auch die politische Bewertung und damit die verbundene politische Zielstellung als scheinbar determinierendes Element für eine Aufgabe als Staatsaufgabe wird unter diesem Punkt angerissen. Die strategische Bedeutung wird unter Punkt 2.1.3.2 intensiver betrachtet. Bei der Definition politischer Ziele als strategische Ziele wird hier auch auf die Policy-Forschung kurz eingegangen. Die Spezifität der Ressourcen soll unter 2.1.3.3 als eine Bewertungsgrundlage der Leistungstiefe betrachtet werden.

2.1.3.1 Allgemeine Betrachtungen zur Leistungstiefe

Aus dem gegenwärtigen gesellschaftlichen Wandel resultieren neue Anforderungen an den Staat. Insbesondere der Paradigmenwechsel im privaten Sektor in Form der Lean Production führt zu einem Vorbildcharakter für den öffentlichen Bereich. In der Literatur wird dieser Vorgang auch als Lean Administration bezeichnet.¹⁰⁰ Darauf baut eine Aufgabenkritik des Staates, die mit Effizienz und Effektivitätsargumenten operiert und zu tief greifenden Modernisierungsstrategien drängt. Ziel ist ein wissenschaftlich wohlbegründeter staatlicher Aufgabenkatalog.¹⁰¹ Hier ergeben sich ebenfalls die oben beschriebenen Probleme bei der Definition staatlicher Aufgaben, weil in den meisten Fällen die Aufgabenerfüllung auch privat erreicht werden kann.

¹⁰⁰ Siehe unter 2.3.3.2 „Ergänzende Betrachtungsweisen zur Privatisierung“, Vgl. Kibler (1998), S. 60.

¹⁰¹ Vgl. Naschold (1993), S. 66 f. Naschold spricht in diesem Zusammenhang von dem Versprechen, das “visionslose Durchwursteln” des Staates zu überwinden.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Wesentlich vordergründiger als die Formulierung staatlicher Aufgaben ist die Frage nach der politischen Zielstellung. Sie dient als Ausgangsprämisse für die Formulierung von Aufgaben, die im Anschluss mit Leistungen durch unterschiedliche Anbieter zu erfüllen sind. Nicht die Staatsaufgabe selbst steht im Mittelpunkt wissenschaftlicher Betrachtung, sondern in Wirklichkeit die Frage nach der staatlichen Leistungstiefe¹⁰² und wie diese festzustellen und zu bewerten ist. Grundlage für eine aufgeklärte Wirtschaftlichkeitsanalyse ist die Transaktionskostenökonomik.¹⁰³

Wenn die staatliche Leistungstiefe begründet werden soll, ist von vier Aufgabentypen auszugehen:¹⁰⁴ den *staatlichen Kernaufgaben*¹⁰⁵, die öffentlich gewährleistet und vollzogen werden müssen, des Weiteren den *staatlichen Gewährleistungsaufgaben*¹⁰⁶, deren dauerhafte Erbringung der Staat gewährleisten muss, die aber prinzipiell durch Private erbracht werden können. *Staatliche nichtöffentliche Annex- und Ergänzungsaufgaben*¹⁰⁷ sind eigenständige Aufgabentypen, die die öffentliche Verwaltung wahrnehmen könnte, sofern sie nicht kostengünstiger privat erstellt werden können. Schließlich gibt es *private Kernaufgaben*, die ausschließlich von privaten Dienstleistern erbracht werden sollten.

Obwohl diese Klassifizierung deutlich einhergeht mit der Aussage, wer diese Aufgabe zu erbringen hat, geht die Diskussion über eine mögliche Kriterienbildung dazu weiter. Eine Begründung dafür sind die fehlenden Definitionen zu staatlichen Kernaufgaben, öffentlicher Daseinsvorsorge und zu „öffentlichen Zwecken“. Die politische Zielstellung wird zum entscheidenden Kriterium, das unter dem Punkt 2.1.4 ausführlicher betrachtet wird.

So wird die Transaktionskostenökonomik als Begründung der Abstufung des oben beschriebenen Aufgabenkataloges genutzt, die wiederum als Kriterien die strate-

¹⁰² Vgl. Kibler (1998), S. 60.

¹⁰³ Siehe dazu mehr unter Abschnitt 2.4.4 Transaktionskostentheorie.

¹⁰⁴ Vgl. Kibler (1998), S. 61.

¹⁰⁵ Die Diskussion zu den staatlichen Kernaufgaben ist ebenso lang, wie sie tatsächlich ohne Ergebnis geblieben ist. Bei der Diskussion zu Kernaufgaben kristallisieren sich für die Arbeit folgende Aufgaben als Kernaufgaben heraus: Sicherheit (Justiz, Polizei, Verteidigung), Steuerverwaltung. Bildung und Gesundheit sind Gewährleistungsaufgaben.

¹⁰⁶ Siehe hierzu Punkt 2.1.2 „Gewährleistungsverantwortung“.

¹⁰⁷ Siehe dazu unter Punkt 2.1.3 „Leistungstiefe“.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

gische Bedeutung einer Leistung und die Spezifität der benötigten Ressourcen für die Leistungserstellung anbietet. Dabei ergibt sich die strategische Bedeutung einer Leistung aus der politischen Zielsetzung, die mit ihrer Realisierung verbunden ist.¹⁰⁸ Die Spezifität des Ressourceneinsatzes umfasst die exklusive Gestaltung und Widmung von Ressourcen. Eine intensivere Betrachtung der beiden Kriterien erfolgt in den nachfolgenden Punkten 2.1.3.2 und 2.1.3.3.

Beide Kriterien haben unmittelbaren Einfluss auf die mit den Transaktionen verbundenen Kosten. Die Transaktionskosten hängen mit den Eigenschaften der zu erstellenden Leistung und den Einflussfaktoren in bestimmter Weise zusammen. Es kann direkt auf eine Organisationsform abgestellt werden. Die Transaktionskosten müssen nicht im Einzelnen bekannt sein.¹⁰⁹

Aufgrund der Tatsache, dass Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad und geringer strategischer Bedeutung i. d. R. fremd erledigt werden und das hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst erstellt werden sollten, stellt Kißler¹¹⁰ eine Reihe von Gestaltungsempfehlungen auf. Er geht davon aus, dass der Staat kein gleichgestellter Partner für den Privaten ist, weil er z. B. durch gesetzliche Regelung über weitere Handlungsalternativen verfügt. Die staatliche Verwaltung ist in der Lage, durch gesetzliche Normen Anreize für Private zur Übernahme einzelner Aufgaben zu bieten.

Die vier Gestaltungsempfehlungen bestehen zum einen darin, dass unspezifische und strategisch wenig bedeutsame Leistungen tendenziell eher fremdbezogen werden sollten. Demgegenüber stellen hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen den Kernbereich staatlicher Leistungserstellung dar. Wenig spezifische, aber strategisch wichtige Leistungen sind drittens der Regulierung durch nichtstaatliche Leistungsträger zu überlassen. Viertens wird auf die Gruppe der hoch-spezifischen aber strategisch unbedeutenden Leistungen hingewiesen. Deren Spezifität ist meist nicht mehr vorhanden oder war nie notwendig, z. B. Individualsoftware. Diese Leistungen sind von externen nichtstaatlichen Einrichtungen zu

¹⁰⁸ Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 45 und S. 63.

¹⁰⁹ Vgl. Budäus (1996), S. 97 f.

¹¹⁰ Vgl. Kißler (1998), S. 62.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

erbringen. Daraus ergibt sich eine bedeutende staatliche Modernisierungsaufgabe in der Reduktion von Spezifität.

Wird die Leistungstiefenbewertung an diesen Kriterien ausgerichtet, muss die Analyse auf die gesamte Wertschöpfungskette ausgedehnt werden. Die Optimierung eines einzelnen Kettengliedes führt nicht zum Erfolg, da tradierte Organisations- und Arbeitsteilungsformen nicht in Frage gestellt werden.¹¹¹ Für jeden der zur Wertschöpfungskette gehörenden Teilprozesse ist nach der Zweckmäßigkeit öffentlicher bzw. nichtöffentlicher Realisierung zu fragen. Öffentliche Aufgaben können auf unterschiedliche Art der Leistungserbringung erledigt werden. Üblich ist die klassische, staatlich administrative Arbeit von Behörden. Auch verselbstständigte Verwaltungseinheiten sind möglich. Hier sei auf die Form des Landesbetriebes verwiesen. Über unterschiedliche Formen von Ausschreibungen können Aufgaben bis hin zur Externalisierung in Märkte erbracht werden. Immer ist aber ein staatlicher Gewährleistungsauftrag in Rechnung zu stellen.

Seit Mitte der 80er Jahre ist die Überprüfung der Leistungstiefe des Staates in den Mittelpunkt von Reformversuchen des öffentlichen Sektors gerückt. Die Grundfrage besteht darin, welche Organisationsformen für die Erfüllung welcher Leistungen passend sind. Es geht nicht nur um die Effizienz, sondern auch um die Formen. Damit gehört die Leistungspolitik des Staates zum strategischen Teil einer umfassenden Aufgabenkritik. „Die Grundidee der Leistungstiefenpolitik zielt somit auf eine Überwindung der klassischen, normativ-dogmatischen Privatisierungs- bzw. Verstaatlichungspostulate und auf einen analytisch-, kriterien- und erfolgsgesteuerten Entscheidungsprozess zwischen alternativen Leistungserbringungsvarianten ab.“¹¹² Der Leistungstiefenprozess wird, neben der Kriteriensteuerung, wesentlich prozessual ausgelegt. Maßnahmen zur Veränderung der Leistungstiefe stellen am weitestgehenden die Struktur- und Funktionsprämissen des staatlichen Verwaltungsmodells in Frage.¹¹³

¹¹¹ Vgl. Kibler (1998), S. 62.

¹¹² Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 13.

¹¹³ Varianten der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors sind nach Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 24, die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten in Form der vertikalen Desintegration, Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle, Corporatisierung und Vermarktlichung im Rahmen der horizontalen und vertikalen Desintegration, regulierter Regimewettbewerb zwi-

2.1.3.2 Strategische Bedeutung

Bei der Leistungstiefenbetrachtung liegt die Grundfrage darin, ob eine Einrichtung die Leistung im Rahmen einer umfassenden Leistungs- und Prozesskette selbst erbringt oder von Dritten ausführen lässt. Letzteres schließt die Art und Intensität der Zusammenarbeit mit Außenpartnern ein. In der Regel wird bei Festlegung der Leistungserbringung von wirtschaftlichen Kostenbetrachtungen ausgegangen. Zunehmend beginnen aber die strategische Relevanz und die Spezifität der jeweiligen Leistung an Bedeutung zu gewinnen.¹¹⁴ Die klassische Kostenrechnung wird durch das Berücksichtigen von Transaktionskosten, wie vorn beschrieben, ergänzt. In der Literatur wird das mit dem Begriff „aufgeklärte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ umschrieben.

Die Transaktionskosten können sehr umfangreich werden.¹¹⁵ Ihre Ermittlung ist jedoch nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand verlässlich möglich. Picot¹¹⁶ schlägt deshalb vor, nicht die Transaktionskosten direkt zu ermitteln, sondern Eigenschaften und Merkmale der jeweiligen Leistung. Es wird davon ausgegangen, dass Elemente und Leistungen in der selbst zu erstellenden Prozesskette bei effizienter Organisation bestimmte Charakteristika aufweisen, die sich von ausgelagerten Teilprozessen und -aufgaben, die von Dritten erledigt werden, unterscheiden. Die aktuellen und zukünftigen Transaktionskosten sollen einigermaßen verlässlich aus der Identifikation charakteristischer Merkmale bei Eigenleistungen ermittelt werden. Diese bilden die Grundlage für Aussagen zur optimalen Bezugsart der Leistungen (make or buy). Auch Aussagen über eine sinnvolle Form der Kooperation sind möglich. Eine entscheidende Rolle spielt in dieser Betrachtung die strategische Relevanz der Leistung bzw. ihrer Teilprozesse. In der Wissenschaft¹¹⁷ wird davon ausgegangen, dass Leistungen mit strategischer Relevanz vom Grundsatz her nicht ausgelagert werden. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, konkrete Eigenschaften einer öffentlichen Leistung zu bestimmen, die eine

schen öffentlichen und privaten Dienstleistungssystemen sowie die Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in die Gesellschaft.

¹¹⁴ Vgl. Picot (1991), S. 336 f.

¹¹⁵ Siehe dazu Punkt 2.4.4 Transaktionskostentheorie.

¹¹⁶ Vgl. Picot (1991), S. 336 f.

¹¹⁷ Hier als Beispiel Picot, Wolff (1994 b).

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

strategische Relevanz determinieren. Naschold u. a.¹¹⁸ fassen fünf solcher Eigenschaften zusammen:

- Aufgaben und Teilprozesse, die nur unter Zugriff auf Daten und Informationen der gesamten Organisation zu lösen sind, z. B. eine längerfristige Planung,
- Aufgaben, die den Staat in seinem Bestand gefährden, z. B. Leistungen der Sicherheit,
- Leistungen mit einer besonderen Geheimhaltungspflicht,
- Leistungen, die, wenn sie fremd erstellt werden, erhebliche zusätzliche Überwachungs- und Kontrollkosten verursachen,
- Aufgaben, die unverzichtbare Mittel zu Erreichung von vor gelagerten politischen Zielen sind.

Die Autoren gehen aber davon aus, dass diese Merkmale nicht ausreichen könnten, um das Kriterium „strategische Relevanz“ hinlänglich zu bestimmen.

Auf die Infragestellung der genannten Charakteristika in Bezug auf eine strategische Relevanz ist ebenfalls hinzuweisen. Auch in der Vergangenheit wurden bereits Leistungen in den privaten Sektor delegiert, die bei Fehlentscheidungen und -entwicklungen gravierende Auswirkungen, z. B. die existenzielle Bedrohung des Staates oder der Gesellschaft, haben könnten. Naschold u. a.¹¹⁹ schlussfolgern daraus, dass das Konzept der „Strategischen Relevanz“ noch nicht hinreichend definiert und operationalisiert ist. Im Gegenteil, das Konzept könnte dazu verwendet werden, diejenigen diffusen Kriterien zu synonymisieren, die bereits jetzt zur Charakterisierung und Begründung unveräußerbarer Aufgaben herangeführt werden, d. h. zur Verteidigung staatlicher Aufgabenerledigung dienen, ohne dass bisher eine genaue Definition erfolgt ist. Dieses Problem der Synonymisierung diffuser Kriterien zur Begründung staatlicher Leistungserbringung kann als Staatsversagen¹²⁰ bei der notwendigen Aufgabe, staatliche Kernaufgaben zu definieren, angesehen werden.

¹¹⁸ Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 46.

¹¹⁹ Ebenda.

¹²⁰ Siehe dazu auch Punkt 2.3.1 „Staatsversagen durch politisches Handeln“.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Wenn von strategischer Relevanz die Rede sein soll, ist zu klären, was unter strategischen Zielen zu verstehen ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass strategische Entscheidungen durch ihre umfassende längerfristige Bedeutung, aber gleichzeitig schlechterer Informationslage und Problemstrukturierung charakterisiert sind. Im Unterschied zu privaten Unternehmen sind strategische Überlegungen im öffentlichen Sektor nicht nur darauf gerichtet, auf Veränderungen der Umwelt zu reagieren, sondern diese zielgerecht zu gestalten. „Ein Unternehmen muss versuchen, sich gegenüber seinem Umfeld zu behaupten, eine Kommune hat die Aufgabe, diese Umwelt zu verändern.“¹²¹

Dennoch muss auch eine Kommune langfristige Erfolgspotenziale stärken und steuern. Es geht dabei im Wesentlichen darum, in welchen Politikbereichen welche Handlungsweisen und Ressourcenzuweisungen notwendig sind, um politische Ziele zu realisieren. Auch die Instrumente und die zu erbringenden Leistungen sind langfristig zu definieren. Damit werden die politischen Ziele dominant. Ohne Rückgriff auf diese ist die strategische Relevanz von Entscheidungen nicht zu klären.

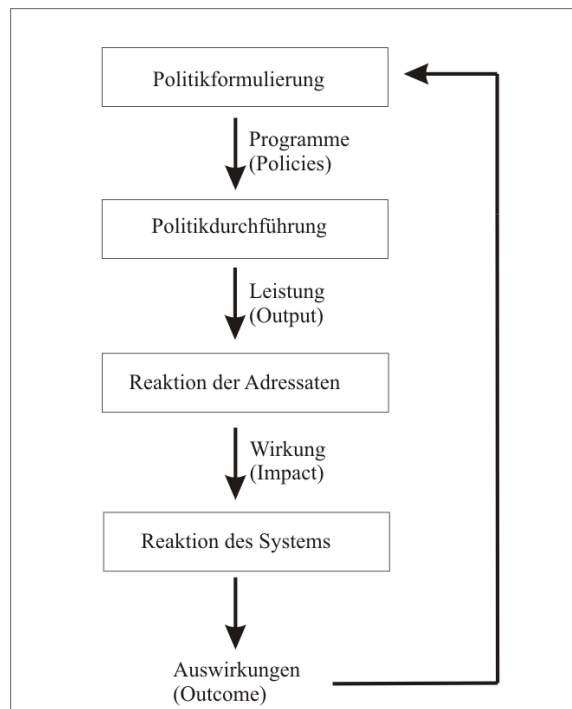
Politische Ziele können prozessual kontinuierlich entwickelt und verändert werden. Während dieses Prozesses sind sie häufig nur vage und vieldimensional bestimmt. Gleichzeitig entsteht das Problem, dass vermutlich nicht alle politischen Ziele strategisch relevant sind. Die Policy-Forschung¹²² entwickelte ein sehr einfaches Phasenmodell (siehe dazu Abbildung 6). In der Praxis sind diese Modellphasen des Policy making aber nur schwer zu erfassen, da sie unmerklich ineinander übergehen, einander beeinflussen und miteinander verflochten sind.

¹²¹ Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 48.

¹²² Siehe hierzu auch Jann (2003), S. 78 f.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Abbildung 6: Phasen-Modell der Policy-Forschung



Quelle: Naschold u. a. (1996), S. 51.

Die Policy-Forschung weist nur auf unterschiedliche Ziele und Ergebnisse des Prozesses hin. Durch den Prozess der demokratischen Willensbildung wird definiert, ob das jeweilige politische Ziel von strategischer Bedeutung ist und wie dieses Ziel erreicht werden soll. Dieser Prozess kann durch Erfahrungen und rationale Argumente beeinflusst werden. Naschold u. a.¹²³ schlussfolgern daraus, dass es keine allgemeinen Merkmale strategischer Ziele gibt und dass es keine allgemeine Definition strategischer Ziele geben kann. „Strategisch relevante Ziele sind solche, die von der politisch legitimierten Vertretung dazu erklärt werden.“¹²⁴

Für staatliche Einrichtungen ist die Diskussion und Definition strategischer Ziele ein grundlegender Handlungsbedarf. Sie müssen entwickelt, klar definiert, kontinuierlich angepasst, und nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Es lassen sich positive Erfahrungen aus der wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahrzehnte anführen, die Voraussetzungen für strategische Orientierungen erkennen lassen.¹²⁵ Dazu gehören hauptsächlich die Öffnung, d. h. die umfassende Einbeziehung von Externa, die Politisierung, unter der die Verlagerung von Entscheidungen aus dem

¹²³ Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 52.

¹²⁴ Ebenda.

¹²⁵ Vgl. Jann (1994), S. 159 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

bürokratischen Apparat in eine verstärkte politische Spitze verstanden wird, und die Generalisierung, d. h. die Eindämmung übergreifender Fachgremien. Prozesse der strategischen Orientierung sind besonders erfolgreich, wenn es sich um dialoggesteuerte Modernisierungsstrategien handelt und wenn es gelingt, radikal-egalitäre mit demokratischen Organisationsprozessen zu verbinden.¹²⁶

Das Kriterium der Strategischen Bedeutung stellt sich als schwammig und nicht belastbar dar. Es ist eine Frage der Betrachtungsweise und damit verbunden der politischen Mehrheiten, was als strategisch bedeutend definiert wird.

2.1.3.3 Spezifität der Ressourcen

Wenn bestimmte Ressourcen für die Realisierung von Transaktionen Verwendung finden, gelten sie als spezifisch. Spezifität ist ein graduelles Merkmal von Transaktionen. Das Gegenteil ist Standardisiertheit. „Das Ausmaß der Spezifität wird in der Theorie dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Differenz zwischen dem Wert einer Ressource oder Leistung bei ihrer geplanten Verwendung im Rahmen der gewünschten Transaktion und dem Wert bei ihrer zweitbesten Verwendung im Rahmen einer anderen Transaktion gemessen wird. Je größer diese Differenz ausfällt, desto höher ist die Spezifität.“¹²⁷

Zwischen Spezifität und strategischer Relevanz gibt es enge Beziehungen, wobei die strategische Relevanz von zentraler Bedeutung für die Legitimierung von Spezifität ist. Die Spezifität hingegen beinhaltet die exklusive Gestaltung und Verwendung der Ressourcen. Je höher die Spezifität, desto geringer die alternative Verwendung der Ressourcen. Zum Beispiel liegt hohe Ressourcenspezifität bei einer besonderen Software für eine öffentliche Einrichtung vor, geringe Spezifität ist bei Reinigungsaufgaben gegeben.

Staatliche Leistungstiefe muss im Zusammenhang mit dem Ausmaß der strategischen Bedeutung und dem Ausmaß der erforderlichen Spezifität, wie in Abbildung 7 dargestellt, definiert und gestaltet werden.¹²⁸

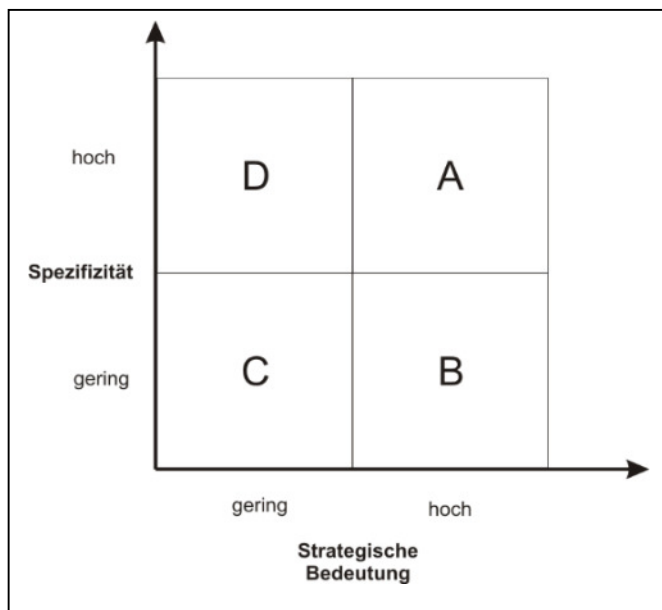
¹²⁶ Vgl. Naschold (2000), S. 103 f.

¹²⁷ Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 63.

¹²⁸ Vgl. Kießler (1998), S. 75.

2.1 Probleme bei der Bestimmung von Staatsaufgaben

Abbildung 7: Zusammenhang zwischen Spezifität, strategischer Bedeutung und Leistungstiefenentscheidung



Quelle: Nashold (1996), S. 76.

Sind die Aufgaben unspezifisch und strategisch wenig bedeutsam (Feld C), sind sie extern zu erledigen. Hochspezifische und strategisch wichtige Aufgaben (Feld A) bleiben in staatlicher Hand, wenig spezifisch aber hoch strategisch definierte Aufgaben (Feld B) bedürfen einer staatlichen Regulierung. Hochspezifisch, aber strategisch unbedeutende Leistungen (Feld D) sollten in Kooperation mit externen, nichtstaatlichen Einrichtungen erbracht werden. Aus der letzten Kategorie ergibt sich die eigentliche Modernisierungsaufgabe, nämlich die Reduktion von Spezifität.¹²⁹

Wie bereits ausgeführt liegt strategische Relevanz dann vor, wenn die Qualität der Leistungserbringung die Erreichung zentraler politischer Ziele beeinflusst. Nur im Einzelfall lässt sich aus dem jeweiligen politischen Prozess erkennen, welche Leistungen das sind. Nicht jede strategisch wichtige Leistung muss auch gleichzeitig hochspezifisch sein. Häufig sind solche Leistungen auch weitgehend unspezifisch, z. B. der Wohnungsbau.

¹²⁹ Vgl. Kibler (1998), S. 75.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Die Spezifität einer Ressource lässt sich auch ohne tatsächliche Bewertung der strategischen Relevanz, wie oben beschrieben, feststellen. Es handelt sich hierbei um ein „hartes“ Kriterium im Gegensatz zur strategischen Relevanz.

2.1.4 Politische Steuerung

Sind strategische Ziele definiert, muss die Verbindung zu den täglichen Entscheidungen hergestellt werden, d. h. die Leistungskette ist auf diese strategischen Ziele zu beziehen. Für öffentliche Einrichtungen ergibt sich, ihre Kernkompetenzen zu definieren, um strategische politische Ziele zu erreichen und diese zu stärken und zu steuern. Idealisierte Modelle des privaten Bereiches können nicht ohne weiteres auf die unvollkommene Realität der Verwaltung bezogen werden.¹³⁰ Kernkompetenzen im öffentlichen Bereich sind nur in Verbindung mit dem Konzept der Steuerbarkeit zu betrachten. „Mit Steuerbarkeit ist zunächst die Sicherstellung einer öffentlichen Kontrolle der Ausgestaltung, Finanzierung und Wahrnehmung der jeweiligen Leistung gemeint.“¹³¹

Wie diese Leistungsmerkmale definiert und überwacht werden, ist die Kernfrage. Erforderlich sind ein Steuerungsziel, Subjekt und Objekt der Steuerung, Maßnahmen und Instrumente sowie Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen. Von Bedeutung ist das Subjekt politischer Steuerung und wie weit die Steuerungsfähigkeit geht, besonders bei Zielzweideutigkeit und Ziel-Mittel-Unsicherheit.¹³²

Bei den Objekten wird zwischen Akteuren innerhalb und außerhalb des politisch administrativen Systems unterschieden und darauf aufbauend zwischen interner und externer Steuerung.¹³³ Grundlegende strategische Zielsetzungen haben i. d. R. externe Akteure als Adressaten. Sie sind selten auf die interne Beziehung im öffentlichen Sektor beschränkt, sondern auf Wirkungen und Veränderungen im äußeren Umfeld.

¹³⁰ Vgl. Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 53.

¹³¹ Naschold, Budäus, Jann (1996), S. 53.

¹³² Siehe Olsen (1983).

¹³³ Siehe dazu Jann (1981).

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Die Realisierung strategischer Ziele wird an deren Wirkungen in der gesellschaftlichen und ökonomischen Umwelt gemessen, d. h. in Bezug auf die in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen und Veränderungen. Aus diesem Grunde ist es politisch häufig leichter, sich auf konkrete Maßnahmen und Leistungen zu einigen als auf strategische Ziele, die i. d. R. sehr konkret und langfristig festgelegt werden müssen. Solche strategischen Ziele werden eher in Landesbetrieben als in Ämtern formuliert. Das liegt an der abgegrenzten Struktur der Organisationsform Landesbetrieb. Unter Punkt 4.4.2 „Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften (BLB)“ sind strategische Zielformulierungen der neuen Geschäftsführung dargelegt. Die Politik hingegen hat tatsächlich eher konkrete Maßnahmen, wie das Vermieter-Mieter-Modell mit der Maßgabe, mittelfristig Kosten einzusparen, definiert.

Aus den unterschiedlichen Arten von strategischen Zielen ergeben sich unterschiedliche Arten von Steuerbarkeit. „Strategische Steuerbarkeit“ bedeutet die Fähigkeit zu überprüfen und zu kontrollieren, wie durch konkrete öffentliche Leistungen strategische politische Ziele erreicht werden. Unter „Qualitativer Steuerbarkeit“ ist die Fähigkeit des Gewährleistungsträgers zu verstehen, bestimmte im Voraus festgelegte inhaltliche Standards der Leistung zu bestimmen, zu überprüfen und eventuell zu korrigieren. Zur politischen Steuerbarkeit gehört die Definition und Kontrolle von weiteren Zielsetzungen. Die staatliche Leistungserbringung hat unter dem geringst möglichen Einsatz von Ressourcen zu erfolgen. Die Wirtschaftlichkeit kann also auch ein strategisches Ziel sein und ist bei der Steuerbarkeit zu berücksichtigen.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Wie oben dargelegt, stellt sich die Bestimmung von Staatsaufgaben durch die Dominanz politischer Steuerung und der Beimessung strategischer Bedeutung als äußerst ungenau dar. Die Theorie des Marktversagens dient häufig als Grundlage zur Begründung staatlicher Eingriffe und unterstützt so die Herausbildung von Staatsaufgaben. Daher ist es sinnvoll, mögliche Formen des Marktversagens näher zu betrachten.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Unter Punkt 2.2.1 soll die Diskussion über die ordnungspolitische Problematik von Staatseingriffen das Spannungsfeld zwischen freiem Wettbewerb und Staatswirtschaft aufgezeigt werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge und die daraus entwickelte Theorie bietet dem Staat und seinen Akteuren die Möglichkeit, Aufgaben als solche zu definieren und sie damit dem Markt zu entziehen. Unter Punkt 2.2.2 wird darauf intensiver eingegangen.

Auf das Marktversagen als Begründung staatlicher Eingriffe wird unter Punkt 2.2.3. eingegangen. An dieser Stelle werden auch die verschiedenen Güterkategorien dargestellt. Obwohl private Güter keinen marktwirtschaftlichen Ausnahmebereich bilden, werden sie zur Abgrenzung mit erläutert. Nach der Darstellung der Ausnahmebereiche werden unter Punkt 2.2.4 die möglichen Handlungsformen des Staates als Reaktion auf solche Ausnahmebereiche dargelegt.

2.2.1 Ordnungspolitische Problematik

In einer liberal freiheitlichen Ordnung ist der freie Wettbewerb der Grundpfeiler für die wirtschaftlichen Aktivitäten der einzelnen Marktteilnehmer. Er koordiniert die Aktivitäten über den Markt und soll damit eine optimale Ressourcenallokation bewirken. Gleichzeitig wird über den Wettbewerb der ökonomische Fortschritt stimuliert. Gelingt das, entfällt nach dem Subsidiaritätsgrundsatz die Notwendigkeit staatlicher Regulierungseingriffe im Hinblick auf allokativen Probleme.¹³⁴

Unbestritten ist, dass nicht immer ein vollkommener Wettbewerb auf allen Märkten herrscht. In vielen Märkten kann sich der Wettbewerb nicht im Sinne der vollen Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer durchsetzen. Es besteht auch die Möglichkeit, dass er der Erfüllung bestimmter Aufgaben, die von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind, wie z. B. der Umweltschutz oder die innere Sicherheit, nicht gerecht wird.¹³⁵ Die angestrebte Koordination durch den Markt erfolgt deshalb nicht immer in optimaler Weise.¹³⁶ Dann stellt sich die Frage nach einer angemessenen staatlichen Intervention.

¹³⁴ Vgl. Weber (1986), S. 77.

¹³⁵ Vgl. Immenga (1967), S. 287 und Brandt (1977), S. 2.

¹³⁶ Vgl. Smith (1974), S. 612.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Wenn das Prinzip des Marktes sich nicht mehr durchsetzt, greift der Staat regulierend und korrigierend ein. Er übt gestaltenden und ordnenden Einfluss aus, um das Versagen des Marktes zu neutralisieren. In der Regel geschieht das durch die Herauslösung bestimmter Aufgaben aus dem Markt. Mit Hilfe der Eingriffe versucht der Staat zu ähnlichen Wirkungen zu kommen, wie die durch einen funktionsfähigen Wettbewerb. Er ist bestrebt, den Wettbewerb durch Staatsaufsicht administrativ herbeizuführen.¹³⁷ Diese Rolle übernimmt der Staat i. d. R. erst dann, wenn nachträgliche Korrekturen des Marktmechanismus teurer werden als eine rechtzeitige Anwendung von Allokationsmechanismen, die nicht dem Markt entsprechen.¹³⁸

Es entstehen so genannte „Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche“.¹³⁹ In diesen Bereichen wird der Koordinationsmechanismus des Marktes teilweise oder vollständig ersetzt.¹⁴⁰ Begründet werden diese Ausnahmebereiche mit Effizienzüberlegungen. Wohlfahrtsverluste durch Marktversagen sollen verhindert werden. Häufig wird solch ein staatlicher Eingriff mit Branchenbesonderheiten begründet, die angeblich wettbewerbliche Marktprozesse nicht zulassen.¹⁴¹

Auch gesellschaftlich-soziale Argumente mit allgemeinpolitischen Zielstellungen werden zur Begründung Wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche angeführt, insbesondere in der Sozialpolitik.¹⁴² Weber¹⁴³ stellt in diesem Zusammenhang die Frage „ob einem echten sozialen Bedürfnis entsprochen wird oder ob aufgrund politischer Machtkonstellation eine Regulierung zum Vorteil einiger weniger Marktteilnehmer veranlasst wird.“ Die Anerkennung eines Ausnahmebereiches lässt sich deshalb nur dann wirklich rechtfertigen, wenn der Staat ein systematisches Verfahrensschema vorlegt und die Bedingungen für die Steuerung der

¹³⁷ Vgl. Zimmermann (1980), S. 74.

¹³⁸ Vgl. Mackenscheidt, Steinhausen (1977), S. 11.

¹³⁹ „Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche“ werden ausgenommene Märkte nach §§ 99-103 (totale und partielle Bereichsausnahmen) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannt.

¹⁴⁰ Vgl. Mackenscheidt, Steinhausen (1977), S. 5.

¹⁴¹ Vgl. Gröner (1981), S. 425.

¹⁴² Vgl. Immenga (1967), S. 287 und Cox, Hübener (1981), S. 36.

¹⁴³ Vgl. Weber (1986), S. 78.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Marktabläufe und der notwendigen sozialpolitischen Korrekturen formuliert werden.¹⁴⁴

Neben der wettbewerbspolitischen gibt es auch eine ordnungspolitische Problematik von Staatseigentum und Regieleistungen des Staates. Der theoretische Streit über öffentliches Eigentum und öffentliches Betreiben durch den Staat, auch im marktwirtschaftlichen System, ist nicht beendet.¹⁴⁵ Für öffentliches Eigentum und Eigenproduktion werden vor allen Dingen zwei Argumentationen angeführt. Der erste und inflationär gebrauchte Argumentationsansatz ist die „Daseinsvorsorge“. Der zweite Argumentationsansatz ist die Behauptung des Marktversagens für bestimmte Bereiche.¹⁴⁶

2.2.2 Theorie der Daseinsvorsorge

Obwohl der Begriff der Daseinsvorsorge reichlich antiquiert ist und seinen Ursprung in der kriegsvorbereitenden Gesetzgebung des Nationalsozialismus hat, wird er immer wieder als Argumentation für staatliches Eingreifen genutzt. Der ideologische Hintergrund der Daseinsvorsorge widerspricht dem modernen Ansatz des „methodologischen Individualismus“.¹⁴⁷

Bei der Strapazierung des Begriffs wird zu den öffentlichen Infrastrukturaufgaben generell eine soziale Daseinsvorsorgepflicht angefügt. Sie geht über die öffentliche Aufgabe der Sicherung und Ordnung hinaus und zielt auf die soziale Sicherung und die Verbesserung der Lebensführung der Mitglieder der Gesellschaft. Aus dieser verdienstvollen (meritorischen)¹⁴⁸ Aufgabenerfüllung wird abgeleitet, dass in angemessenem Umfang meritorische Güter zur Verfügung stehen sollen. Es wird davon ausgegangen, dass die Bereitstellung nicht dem Markt obliegt, sondern primär der öffentlichen Hand.

Nach dieser Theorie erfüllt der Staat die Aufgaben der Daseinsvorsorge immer umfassender, je mehr meritorische Güter er zur Verfügung stellt, d. h. je mehr er

¹⁴⁴ Vgl. Schluep (1978), S. 350.

¹⁴⁵ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 11.

¹⁴⁶ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 13.

¹⁴⁷ Vgl. Ebenda, S. 1 ff.

¹⁴⁸ Siehe dazu Punkt 2.2.3.2 Güterkategorien.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

in eigener Regie produziert. Bei der Aufgabenauslagerung in den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik in Brandenburg wird dies sichtbar.¹⁴⁹ Es werden nicht nur Statistiken und Auswertungen angeboten, sondern auch Softwareprogramme und Betreuung. Das Ziel einer bestimmten Aufgabenerfüllung sollte nicht zwangsläufig mit einer öffentlichen Eigendurchführung verbunden werden.

Hamer und Gerhardt¹⁵⁰ bezeichnen die Theorie der Daseinsvorsorge als unlogisch und unzulässig, sie wird zu einer nicht mehr tragfähigen Begründung öffentlicher Produktion missbraucht. Praktisch lässt sich jeder Staatseingriff damit als meritorisch¹⁵¹ klassifizieren.¹⁵² Im Extremfall ist Raum für private Initiativen überhaupt nicht mehr vorhanden.¹⁵³

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist außerdem nur ein unbestimmter Rechtsbegriff, der einen ökonomischen Tatbestand nur durch eine Scheinabgrenzung charakterisiert. Mit Hilfe der Theorie der öffentlichen Daseinsvorsorge ist die Teilung dieser hoheitlichen Aufgabe in eine öffentliche Form und, auf der anderen Seite, in eine normale privatwirtschaftliche Leistung nicht zu begründen. Die Theorie bleibt auch eine Antwort auf die Frage schuldig, warum staatlich produzierte Güter verdienstvoll und privat produzierte Güter nicht verdienstvoll sein sollen. Die Theorie der meritorischen Aufgaben und Güter versucht mit einer Scheindefinition diesen ordnungspolitischen Sachverhalt zu klären und liefert keinen brauchbaren Lösungsbeitrag.¹⁵⁴

2.2.3 Theorie des Marktversagens

In die gleiche Richtung geht die Begründung der Notwendigkeit einer öffentlichen Produktion durch die Theorie des Marktversagens. Allgemeine Ausführungen dazu erfolgen unter dem Punkt 2.2.3.1 „Allgemeine Betrachtungen zum Marktversagen“. Unter 2.2.3.2 werden die verschiedenen Güterkategorien dargestellt, die Marktversagen begründen können oder zur Argumentation herangezogen werden. Weitere Güterkategorien werden zum allgemeinen Überblick erwähnt. Unter

¹⁴⁹ Siehe dazu Punkt 4.4.4.2 Aufgaben.

¹⁵⁰ Hamer, Gebhardt (1992), S. 13.

¹⁵¹ Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 2.2.3.2 Güterkategorien.

¹⁵² Vgl. Reding (1984), S. 14.

¹⁵³ Ebenda.

¹⁵⁴ Vgl. Hamer, Gerhardt (1992), S. 14.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

2.2.3.3 sind dann die marktwirtschaftlichen Ausnahmebereiche benannt, die ein Eingreifen des Staates notwendig erscheinen lassen.

2.2.3.1 Allgemeine Betrachtungen zum Marktversagen

In die gleiche Richtung geht die Begründung der Notwendigkeit einer öffentlichen Produktion durch die Theorie des Marktversagens. Wie bereits ausgeführt, fordert sie, dass der Staat überall da eingreift, wo wirtschaftliche Güter und Leistungen aus irgendwelchen Gründen vom Markt nicht erstellt werden. Hamer und Gerhardt¹⁵⁵ führen dazu aus: „Diese Theorie und diese Mentalität beherrscht weithin die Verwaltungspraxis nicht nur sozialistischer, sondern auch bürgerlicher Verwaltungen und politischer Mehrheiten.“ Sie führte teilweise dazu, dass die Verwaltung gewünschte Leistungsangebote automatisch als Aufforderung verstanden hat, diese selbst zu realisieren und zwar immer dann, wenn sie noch nicht oder nicht in der gewünschten Art oder nicht zu dem politisch gewünschten Preis privat zur Verfügung gestellt werden. Das noch nicht vorhandene private Angebot wird also i. d. R. nicht durch öffentliche Nachfrage stimuliert, sondern der anzutreffende Zustand als „Marktversagen“ definiert und ein öffentliches Dauerangebot geschaffen, meist verbunden mit einer hoch subventionierten Eigenproduktion. Diese Eigenproduktion ist häufig im sozialen Bereich anzutreffen, aber auch in der Straßenbauverwaltung.¹⁵⁶ Da für den Unterhalt für die Landesstraßen Technik und Fahrzeuge angeschafft wurden sowie personelle Überkapazitäten¹⁵⁷ bestehen, wird die vorhandene Technik mit dem Personal genutzt, die Aufgabe des Winterdienstes nicht nur selbst zu erledigen, sondern auch Dritten anzubieten.¹⁵⁸ Dies geschieht mit dem Argument, vorhandene Kapazitäten auszulasten und dadurch Kosten zu sparen.

Die Subventionsbeträge und Kosten lassen sich bei solch einem öffentlichen Angebot im Allgemeinen unauffälliger im Haushalt verstecken, da die oben beschriebenen Kapazitäten bereits haushalterisch veranschlagt sind, ohne zu wissen, dass es sich um Überkapazitäten handelt. Der Begriff „Marktversagen“ wird nur

¹⁵⁵ Vgl. Hamer, Gerhardt (1992), S. 14.

¹⁵⁶ Siehe dazu Punkt 4.1.3.3.

¹⁵⁷ Wie unter Punkt 1.3 dargestellt.

¹⁵⁸ Siehe dazu auch Punkt 4.1.3 „Straßenbauverwaltung“.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

als Vorwand für marktwirtschaftswidrige, verwaltungseigene oder politische Ziele benutzt. „Ordnungspolitisch gibt es kein Marktversagen, wo der Wettbewerb funktioniert, Vermachtungen ausgeschlossen und nicht andere als ökonomische Leistungskriterien verfolgt werden. Die „Theorie des Marktversagens“ ist deshalb eine Scheintheorie zur Verfolgung anderer als leistungsbezogener Zwecke.“¹⁵⁹

Die traditionelle ökonomische Lehre¹⁶⁰ unterscheidet verschiedene Typen von Marktversagen, insbesondere folgende Konstellationen: natürliches Monopol, ruinöser Wettbewerb, externe Effekte, öffentliche Güter sowie naturgegebene Güterknappheit, die einzeln oder oft in Kombination angeführt werden.¹⁶¹ In der neueren ökonomischen Theorie wird davon ausgegangen, dass sich eine generelle Typenverschiedenheit aus dieser Eingruppierung kaum ersehen lässt.¹⁶²

Trotzdem erscheint die Differenzierung zwischen partiellem und totalem Marktversagen sinnvoll. Totales Marktversagen liegt bei reinen öffentlichen Gütern¹⁶³ vor.¹⁶⁴ Hier muss nicht unbedingt die Produktion vom Staat selbst vorgenommen werden, das staatliche Angebot des Gutes ist völlig ausreichend.

Bei partiellem Marktversagen ist davon auszugehen, dass ein Tolerieren oft besser ist, da ein staatliches Angebot über staatliche Monopolstrukturen i. d. R. im rent seeking¹⁶⁵ endet. Die Erfindung neuer Kosten lässt den Grenzkostenpreis zum Monopolpreis werden. Deshalb ist in diesem Falle die Regulierung ordnungspolitisch Handlungsoption des Staates.

Die so genannte „Chicago School“¹⁶⁶, die einer Regulierung generell kritisch gegenübersteht, lässt nur externe Effekte und öffentliche Güter als Marktversagen gelten. Andere Tatbestände werden als „Irrtümer“ bezeichnet.¹⁶⁷ Davon ausge-

¹⁵⁹ Hamer, Gerhardt (1992), S. 15.

¹⁶⁰ Vgl. Weber (1986), S. 99.

¹⁶¹ Vgl. Breyer (1982), S. 15 ff.

¹⁶² Ebenda, S. 34 f.

¹⁶³ Siehe dazu auch Punkt 2.1.2 „Marktwirtschaftliche Ausnahmereiche“.

¹⁶⁴ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 128.

¹⁶⁵ Ebenda, S. 73 f.

¹⁶⁶ Vertreter der so genannten Chicago School sind u. a. Demsetz (1989), Stigler (1971), Posner (1979). Die Chicago School verneint eine relevante Beziehung zwischen Größenvorteilen und Marktmacht. Davon ausgehend fordert sie ein weitreichendes Einfrieren der Antitrustpolitik.

¹⁶⁷ Vgl. Stigler (1975), S. 103 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

hend kann nicht einfach von Branchenbesonderheiten gesprochen werden, wenn die realen Marktversagungsgründe nicht nachgewiesen sind.¹⁶⁸ Diese Lehrmeinung geht davon aus, dass Wettbewerb beschränkende Zustände auch aus fiskalischen oder arbeitsrechtlichen Überlegungen heraus nicht ohne weiteres aufrecht zu erhalten sind.¹⁶⁹

Wird Staatsaufgabe damit definiert, dass der Staat in besonderer Weise knappe Ressourcen den Marktgesetzen entzieht, um sie in demokratisch legitimierter Weise zu bewirtschaften¹⁷⁰, ist das im Wesentlichen ein sich Orientieren an der Wohlfahrtstheorie und das Zugrundelegen einer für staatliches und privates Handeln allokativen Effizienz.¹⁷¹ Die paretianische Wohlfahrtsökonomik mit dem Standardansatz des Modells der vollständigen Konkurrenz wird oft als Grundlage für Betrachtungsweisen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf das Marktversagen¹⁷² herangezogen. Das Modell der vollständigen Konkurrenz entstand durch Bemühungen, ein tieferes Verständnis für das Marktgeschehen zu entwickeln.¹⁷³ Dieses Standardmodell der ökonomischen Theorie ist durch extreme Annahmen gekennzeichnet. Sie ist als statische Theorie anzusehen und daher nur ein Hilfskonstrukt zur Analyse des Marktgeschehens. Denn nur unter sehr restriktiven Annahmen dieses Modells ist diese Form der Koordination geeignet, den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zu maximieren. Nur unter diesen Bedingungen ist sie auch verteilungseffizient.

Budäus¹⁷⁴ schlussfolgert, dass aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht die Formen des Marktversagens weitgehend Grenzen der Privatisierung darstellen und die allokativen Ineffizienz erhalten bleibt, wenn der Staat nicht eingreift. Aus der Theorie des Marktversagens kann jedoch nur abgeleitet werden, dass der Staat eingreifen sollte, aber nicht wie der Eingriff auszusehen hat. Falls der Staat sich entschließt einzugreifen, sollte er die mildeste Form des Eingriffes wählen, wie z. B. Vorgaben oder die Beauftragung Dritter. Eine Eigenproduktion und damit das

¹⁶⁸ Vgl. Hamm (1978), S. 158.

¹⁶⁹ Ebenda, S. 160 f.

¹⁷⁰ Vgl. Gusy (1998), S. 8.

¹⁷¹ Vgl. Budäus, (1998), S. 18.

¹⁷² Ebenda, S. 19 und Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 13; auch Petersen (1993), S. 140.

¹⁷³ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 16.

¹⁷⁴ Vgl. Budäus (1998), S. 20.

Bilden eines staatlichen Monopols sollte als schärfster Eingriff nicht in Betracht kommen.

Es bietet sich der Einstieg in die Betrachtung der verschiedenen Güterkategorien an, die zu einem so genannten theoretischen Marktversagen führen. In der Literatur finden sich unterschiedliche Definitionen von Güterkategorien, die zu einem Marktversagen führen, aber im Kern zu ähnlichen Aussagen gelangen.

2.2.3.2 Güterkategorien

Nach Blankart¹⁷⁵ werden zwei Kriterien für das Feststellen von Marktversagen herangezogen. Das sind zum einen das Ausschlussprinzip und zum anderen die Frage der Rivalität, die in Abbildung 8 unten dargestellt sind. Diese Herangehensweise ist einfach nachzuvollziehen und lässt sich auch bei Definitionen anderer Autoren¹⁷⁶ feststellen, wobei die Bezeichnung der Güter variiert.

Fritsch, Wein, Ewers¹⁷⁷ hingegen sprechen nicht von Güterkategorien, sondern von Ursachen von Marktversagen, die zwar einzelnen Güterkategorien zugeordnet werden können, aber nicht nur, wie bei Blankart, durch möglichen Ausschluss vom Markt und Rivalität gekennzeichnet sind. Da die diskutierten verschiedenen Elemente des Marktversagens in unterschiedlichster Form in der Literatur gebraucht werden, sollen im folgenden Abschnitt die wesentlichsten Kategorien kurz in ihren Kernmerkmalen dargestellt werden.

¹⁷⁵ Vgl. Blankart (2006), S. 59 ff.

¹⁷⁶ Vgl. Petersen (1993), S. 144 f.

¹⁷⁷ Siehe Fritsch, Wein, Ewers, (2005).

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Abbildung 8: „Ausschluss vom Markt“ und „Rivalität um das Produkt“

		Rivalität	
		Ja	Nein
Ausschluss	Ja	Private Güter z. B. Brot, Wohnen	Mautgüter z. B. Kabelfernsehen, Autobahnen
	Nein	Allmendegüter z. B. Hochseefischgründe, Innenstadtstraßen	Reine öffentliche Güter z. B. Außenpolitik, öffentliche Kunstdenkmäler

Quelle: Blankart (2006), S. 68.

Private Güter als Güterkategorie haben hohe, ausschließlich positive interne Effekte. Sie sind gekennzeichnet von Rivalität im Konsum und dem möglich werdenden Ausschluss von ihrer Nutzung.¹⁷⁸ Die Koordination zwischen der durch die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte determinierten Nachfrage und dem durch das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial determinierten Angebot erfolgt über Märkte.¹⁷⁹ Bei völliger Konsumenten- und Produzentensouveränität bestimmen daher die Konsumenten, welche privaten Güter produziert werden. Selbst wenn sich dieser Markt aufgrund von Präferenzverschiebung ändert, darf das kein Grund sein, durch staatliches Handeln einzugreifen. Durch einen eventuellen Eingriff werden die gewünschten Präferenzen der Individuen nicht beeinflusst. Insofern kann bei privaten Gütern nicht von einem Marktversagen ausgegangen werden.

Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass es weder Rivalität noch eine Möglichkeit des Ausschlusses von ihrem Konsum gibt. Interessierte Nutzer werden nicht zu erkennen geben, dass sie am Konsum interessiert sind. Daher entsteht offiziell keine Nachfrage, und so kann auch kein entsprechendes privates Angebot zustande kommen. Es gibt de facto keinen Markt für öffentliche Güter. Die Nachfrage öffentlicher Güter kann aber durchaus in den individuellen Präferenzen der Nutzer angelegt sein. Jedoch wird die Zahlungsbereitschaft aufgrund strategischen

¹⁷⁸ Vgl. Blankart (2006), S. 68.

¹⁷⁹ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 133.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Verhaltens verschleiert. Durch so genanntes „Trittbrettfahrerverhalten“¹⁸⁰ will der Nutzer eine mögliche Kostenbeteiligung vermeiden. Hochwasserschutzmaßnahmen werden genauso als Beispiel genannt wie Verteidigung.¹⁸¹

Im Modell der vollständigen Konkurrenz wird davon ausgegangen, dass Angebot und Nachfrage ohne Zeitbedarf zu einer Art Gleichgewicht finden, auch bei notwendigen Anpassungsprozessen (z. B. Marktneueintritt eines Konkurrenten). Bei öffentlichen Gütern gibt es weder Angebot noch Nachfrage und somit auch kein Gleichgewicht, es könnte vom Markt ohne Gleichgewicht gesprochen werden.

Meritorische Güter sind nach Ansicht von Blankart¹⁸² im engeren Sinne private Güter. Nutzer können zu Zahlungen herangezogen werden, der Ausschluss von der Nutzung ist möglich, genauso wie die Rivalität im Konsum. Die entgegenstehende Begründung, dass es sich eben nicht um private Güter handelt ist, dass der Staat durch seine Intervention gewährleisten soll, ein besseres Ergebnis zu erreichen als beim Wirken des Marktmechanismus.¹⁸³

Bei Mischgütern ist entweder die Rivalität um das Gut (Mautgüter) oder der Ausschluss von der Nutzung des Gutes (Allmendegüter) nicht möglich.¹⁸⁴ Als typische Mautgüter gelten Kabelfernsehen oder auch Mautstraßen. Hier können bis zur Kapazitätsgrenze zusätzliche Nachfrager das Gut nutzen, ohne dass ein Qualitätsverlust eintritt oder zusätzliche Kosten entstehen. Die vorgehaltenen Kapazitäten des jeweiligen Gutes sind entscheidend.

Normalerweise führen Mautgüter, die zu positiven Preisen angeboten werden können, zu privaten Märkten. Aber durch niedrige Grenzkosten können die Durchschnittskosten, die auf den Investitionskosten beruhen, stark fallen. Das hängt stark von entsprechenden Technologien ab. Wenn dies bedeutet, dass ein Anbieter in die Lage versetzt wird, wesentlich kostengünstiger den Markt zu beliefern als mehrere andere, entsteht wiederum ein natürliches Monopol. So ein

¹⁸⁰ Vgl. Petersen (1993), S. 142.

¹⁸¹ Vgl. Budäus (1998), S. 19 und Blankart (2006), S. 59.

¹⁸² Siehe auch Abbildung 8.

¹⁸³ Vgl. Budäus (1998), S. 19.

¹⁸⁴ Vgl. Blankart (2006), S. 62 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Fall stellt sich dar, wenn der Staat durch Regulierungsentscheidungen festlegen sollte, dass eine Doppelverlegung von Leitungen zu teuer sei, weil doppelte Investitionskosten anfallen. Dem Anschein nach würde der Staat so die Nutzungskosten niedriger halten. Aber durch diese Entscheidung entsteht ein Monopol mit regulierter Grenzkosten-Preisbildung. Üblicherweise werden dann die Kosten hochgetrieben, so dass für die Konsumenten eine Doppelverlegung mit entsprechendem Konkurrenzangebot günstiger wäre,¹⁸⁵ vorausgesetzt, es käme zu keiner Kartellbildung.

Als Mischgut werden die meritorischen Güter bezeichnet, weil sie nicht nur positive externe Effekte (öffentliches Gut) sondern auch positive interne Effekte (privates Gut) beinhalten.¹⁸⁶ Es stellt sich nun die Frage, welcher Effekt in der Gesellschaft mehrheitlich für wichtiger erachtet wird. Dieses Gut ist in seiner Definition geeignet, jegliche Art staatlichen Handelns zumindest zu rechtfertigen. Die Politik legt fest, was als Ergebnis gewollt ist und was nicht. Ob tatsächlich im Fall der meritorischen Güter Marktversagen vorliegt, unterliegt der Betrachtungsweise.

Das Konzept der meritorischen Güter ist auf R. A. Musgrave¹⁸⁷ zurückzuführen. Er weist darauf hin, dass bei diesen Gütern das Ausschlussprinzip nur auf einen Teil des Nutzens angewendet werden kann und zwar auf den internen Effekt (privates Gut).

Abbildung 9: Wirksamkeit des Ausschlussprinzips bei Gütern

Spezifisch öffentliche Güter	Meritorische Güter	Private Güter
Versagen des Ausschlussprinzips für Teilnutzen	Geltung des Ausschlussprinzips	Geltung des Ausschlussprinzips

Quelle: Petersen, Müller (1999), S. 142.

Die Abbildung 9 zeigt noch einmal die Möglichkeit des Ausschlusses vom Nutzen eines Gutes. Aber allein die Klassifizierung verdienstwürdiger (meritorisch) und

¹⁸⁵ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 131.

¹⁸⁶ Ebenda.

¹⁸⁷ Vgl. Musgrave (1994), S. 89 ff.

nicht verdienstwürdiger (demeritorisch) Güter ohne Erklärung, was diese Güter dazu macht, bringt keinen Erkenntniszuwachs.¹⁸⁸

2.2.3.3 Marktwirtschaftliche Ausnahmereiche

Ein *natürliches Monopol* liegt vor, wenn ein Unternehmen in der Lage ist, den Markt besser zu bedienen als mehrere Unternehmen. Dieses Phänomen erklärt sich durch die sinkenden Durchschnittskosten im relevanten Nachfragebereich. Fritsch, Wein, Ewers¹⁸⁹ nähern sich dem natürlichen Monopol mit Hilfe des Begriffs der Unteilbarkeit, wobei das natürliche Monopol dann den Extremfall darstellt. Wenn Unteilbarkeiten vorliegen, bedeutet das die Ineffizienz einer polypolistischen Marktstruktur. Die Ursache für das Vorliegen von Unteilbarkeit wird darin gesehen, dass bestimmte Ressourcen aufgrund technischer Gegebenheiten ihre Kapazität nur in großen Sprüngen variieren können. Als Beispiel hierfür können Straßen, Schienennetze und Kraftwerke dienen. Dies ist eine rein technische Betrachtungsweise, die durch den technischen Fortschritt an Bedeutung verlieren kann. Die mögliche Begründung staatlichen Eingriffs ergibt sich durch die in einem Monopol zu erwartenden hohen Monopolpreise und gleichzeitig geringen Monopolmengen. Die staatliche Festlegung von Preisen ist allerdings schwierig, da die dafür notwendigen Informationen über die Kostenstruktur der Unternehmen meist nicht zur Verfügung stehen. Eine Verschleierung der Kostensituation der Unternehmen verbunden mit einer rent-seeking Strategie ist zu erwarten. Somit können die theoretisch positiv zu erwartenden Effekte eher ins Gegenteil verkehren. Ein Nichteingreifen des Staates kann unter diesen Umständen sinnvoller sein.

Bei einem Nachfrageeinbruch, der zu einem extremen Preiskampf führt, kann *ruinöse Konkurrenz* auftreten und zwar immer dann, wenn hohes Sach- oder Humankapital gebunden ist bzw. hohe Marktkosten vorhanden sind. Dieser Preiskampf ist gesamtwirtschaftlich funktionslos, weil nicht der Tüchtigste sondern der Finanzkräftigste überlebt. Gleichzeitig stellt sich eine Unternehmenskonzentration ein, die den Wettbewerb schwächt. Und der Staat sieht eine Notwendigkeit des

¹⁸⁸ Vgl. Blankart (2006), S. 71.

¹⁸⁹ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 179 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Eingreifens.¹⁹⁰ Weber¹⁹¹ umschreibt dieses Phänomen mit dem Begriff „zuviel Wettbewerb“, in der Literatur auch als ruinöser Wettbewerb (*excessive competition*) bezeichnet. Wettbewerber scheiden aus, die eigentlich im Markt sozial erwünscht wären und zukünftige, dringend benötigte Kapazitäten werden vernichtet.¹⁹²

*Informationsmangel*¹⁹³ ist eine weitere Ursache für Marktversagen. Dazu zählen Unkenntnis und Unsicherheit. Wenn die am Markt Beteiligten unzureichend informiert sind, die Informationsbeschaffung aber grundsätzlich möglich ist, liegt Unkenntnis vor. Lässt sich die zukünftige Entwicklung auch mit sehr großem Aufwand nicht mit vollkommener Gewissheit voraussagen, tritt Unsicherheit auf. Als eine Folge unzureichender Information wird die systematische Fehleinschätzung bestimmter Güter inklusive ihrer Bedeutung aufgezeigt. Dadurch werden sie am Markt zu stark oder zu wenig nachgefragt. Der Nutzen eines Gutes ist umso schwerer einzuschätzen, je weniger er in der Zukunft eintritt. Daher wird die Gefahr des Marktversagens immer größer, je länger das Gut aus Unkenntnis heraus falsch genutzt wird.

Das trifft noch mehr bei immateriellen als bei materiellen Gütern zu. Als Beispiele werden auch hier Bildung, Gesundheitsvorsorge wie Alterssicherung genannt.¹⁹⁴ Das Konzept des Informationsmangels mit Unsicherheit und Unkenntnis könnte als Erklärung für meritorische oder demeritorische Güter verstanden werden. Es ist eine subjektive Einschätzung, ob durch Falschnutzung Marktversagen eintritt. Die Praxis lässt sich hier nicht als Beweis für diese Definition heranziehen, da in diesen Bereichen der Markt nie ohne staatliche Intervention wirken konnte.

Von *externen Effekten* wird gesprochen, wenn die Kosten für das bestimmte Handeln eines Nutzers nicht demselben zugerechnet werden können.¹⁹⁵ Externe Effekte können positiv oder negativ sein. Hier sollen die negativen externen Effekte als

¹⁹⁰ Vgl. Bender (1995), S. 393.

¹⁹¹ Vgl. Weber (1986), S. 109.

¹⁹² Vgl. Müller, Vogelsang (1979), S. 41 und Noll, Owen (1983), S. 53 ff.

¹⁹³ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 211 f.

¹⁹⁴ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 227 ff.

¹⁹⁵ Vgl. Weber (1986), S. 114 f.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Grund für Marktversagen klassifiziert werden. Sie werden auch als negative Externalitäten bezeichnet.¹⁹⁶ Bei der Produktion oder auch dem Konsum bestimmter Güter kommt es zu einer negativen Belastung oder sogar Schädigung Dritter. Diese externen Kosten sind nicht in den Produktionskosten des jeweiligen Produzenten enthalten. Die Kosten, auch in Form von Schädigung, werden von Dritten getragen.¹⁹⁷ Die externen Kosten verteilen sich also nach dem Gemeinlastprinzip, solange die Kosten nicht nach dem Verursacherprinzip internalisiert werden. Da das Interesse des Verursachers, also des Produzenten, in einer kostengünstigen Produktion besteht und diese externen Kosten ihm nicht ohne weiteres zuzurechnen sind, wird er nicht freiwillig zahlen. Auch die Höhe und die Zurechnung stellen Probleme dar. Typische externe Effekte werden im Umweltbereich dargestellt. Das Handeln mit Verschmutzungsrechten war eine Konsequenz externer, die Umwelt beeinflussender Effekte. Auch mit der Definition von Standards oder der Einführung von Steuern wird von staatlicher Seite versucht, einzugreifen. Sind die Kosten für die Durchsetzung der Rechte Dritter zu hoch, stellt das einen Grund für staatliche Intervention dar.¹⁹⁸

2.2.4 Handlungsformen

Marktwirtschaftliche Ausnahmebereiche gehen, wenn sie zum Marktversagen führen, mit Wohlstandseinbußen für Anbieter und Nachfrager einher. Die Theorie geht davon aus, dass der Staat einzugreifen versucht, um diese Einbußen so gering wie möglich zu halten. Unter Punkt 2.2.4.1 „Regulierung“ wird diese Form des Staatshandelns näher erläutert. Unter 2.2.4.2 „Eigene Aufgabenwahrnehmung“ wird kurz auf die stärkste Eingriffsmöglichkeit durch staatliches Handeln eingegangen.

2.2.4.1 Regulierung

Die Theorie des Marktversagens dient zur Rechtfertigung von Staatshandeln. Dabei trifft man in der Literatur auf zwei Denkansätze über die Form der Regulierung.

¹⁹⁶ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 150 f.

¹⁹⁷ Vgl. Knieps (2001), S. 11 f.

¹⁹⁸ Vgl. Bender (1995), S. 392.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Die *positive Regulierungstheorie* besagt, dass der Staat nicht nur bei Marktversagen eingreifen muss, sondern dass er i. d. R. dort, wo er eingreift, auch besser arbeitet als der Markt.¹⁹⁹ Dabei wird davon ausgegangen, dass der Regulator (hier der Staat) die Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt anstrebt. Dies ist eine theoretische Maximalannahme, die so in der Realität nicht gegeben sein muss.²⁰⁰ Staatliche Regulierung wird nicht nur bei Marktversagen empfohlen.

Die *normative Theorie der Regulierung* hingegen versucht aufzuzeigen, wo der Staat bei möglichem Auftreten von Marktversagen eingreifen sollte. Unter dem Aspekt der allokativen Effizienz sollen Empfehlungen zu möglichem staatlichen Handeln gegeben werden. Es ist bekannt, dass versucht wird, Marktversagen anhand bestimmter Güterkategorien oder Ursachen festzustellen. Die Chicago-School lässt nur externe Effekte und reine öffentliche Güter als Ursache für Marktversagen gelten²⁰¹, die dann reguliert bzw. öffentlich angeboten werden sollten.

Zum Ausmaß Wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche gibt es sehr unterschiedliche Meinungen. Die Regulierungstheorie ist ein Ansatz zum Umgang mit diesen Ausnahmebereichen. Die normative Regulierungstheorie erkennt Marktdefizite an, die eine Regulierung rechtfertigen; die positive Regulierungstheorie rückt den Einfluss von Interessengruppen als Entstehungsgründe stärker in den Vordergrund. Treten marktliche Ineffizienzen auf, ist also zusammenfassend zu überlegen, welche Gründe den Staat dazu veranlassen, in welchen Bereichen und auf welche Weise eingegriffen werden soll. Auch das Ausmaß des Eingriffs, bis hin zur Verstaatlichung, und die Übernahme entsprechender Aufgaben sind in Bezug auf unbeabsichtigte Nebenwirkungen und dem Wegfall des Regulierungsbedürfnisses zu überprüfen.²⁰²

Die Diskussion um Mischgüter sowie meritorische Güter zeigt sehr deutlich, dass weniger die fiskalisch-ökonomischen Gründe eine Rolle bei der Beurteilung des Marktwirkens spielen. Es sind politisch beeinflusste, persönlich-individuelle Prä-

¹⁹⁹ Vgl. Bators (1960), S. 138.

²⁰⁰ Vgl. Streit (2002), S. 98.

²⁰¹ Vgl. Stigler, G. (1975), S. 103 ff.

²⁰² Vgl. Gröner (1981), S. 424.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

ferenzen und Weltanschauungen, die dazu führen, dass Güter zum einen als meritorische Güter charakterisiert und zum anderen Regulierungen gerechtfertigt werden. Dominant sind verteilungspolitische Ziele. Der Staat dient mit Hilfe der Regulierung der Durchsetzung spezieller Interessen einzelner Gruppen auf Kosten anderer.

Die Idee, ausgewählten Gruppen Einkommen zu sichern – oder auch eine bestimmte Höhe an Versorgung, wie z. B. Gesundheitsversorgung – geht einher mit der Gefahr der Zerstörung des gesamten marktwirtschaftlichen Systems. Diese Tendenzen zeigen sich seit den 70er Jahren mit der Zunahme und mittlerweile deutlichen Überforderung des sogenannten „Wohlfahrtsstaates“ sowie der sozialen Gerechtigkeit.²⁰³ Daher erscheint sinnvoll, sich bei den Formen der Regulierung auf das Auftreten externer Effekte und natürlicher Monopole zu konzentrieren. Die eigene Aufgabenwahrnehmung als stärksten staatlichen Eingriff kommt bei reinen öffentlichen Gütern in Betracht.²⁰⁴

Es ist nochmals zu betonen, dass häufig Monopole gerade durch den Gesetzgeber geschaffen werden, die als vermeidlich natürliche Monopole deklariert werden. Ein Beispiel hierfür ist das Energiewirtschaftsgesetz²⁰⁵ aus dem Jahre 1935, das die Monopolstellung auf den gesamten Bereich der Energiewirtschaft ausgedehnt hat, und schlussendlich wurde der Energiesektor als natürliches Monopol angesehen. Versorgungssicherheit und Unabhängigkeit wurden als verteilungspolitische Ziele dargelegt. So wurde der politische Spielball der „Daseinsvorsorge“ kreiert.²⁰⁶

Für die Regulierung *externer Effekte* findet sich der Hinweis auf Fusion der Beteiligten bzw. kollektive Bereitstellung. Diese Verfahrensweise wäre eine einfache Lösung hinsichtlich der Beteiligung aller an den externen Effekten. Die Gefahren, die damit verbunden sind, sprechen eher gegen solch eine Lösung. Abgesehen davon, dass es praktisch nicht machbar ist, private Unternehmen mit privaten Haushalten zusammenzuschließen, kann nicht gewollt sein, dass der Zusammenschluss

²⁰³ Vgl. Hayek (1996), S. VI, VII.

²⁰⁴ Siehe dazu Punkt 2.2.4.2.

²⁰⁵ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 72.

²⁰⁶ Nähere Erläuterungen dazu unter 2.2.2.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

mehrerer Unternehmen zur Monopolbildung beiträgt.²⁰⁷ Besser geeignet scheinen hier Ge- und Verbote oder Auflagen. So können gewünschte Verhaltensweisen erzwungen und unerwünschte Effekte ganz oder zumindest teilweise unterbunden werden.

Ein weiteres Mittel zur Internalisierung externer Effekte sind Steuern und Subventionen. Ziel ist es, unerwünschte Effekte und ihre Kosten, die dem eigentlichen Verursacher nicht zuzuordnen sind, durch Steuern fiskalisch doch dem Verursacher aufzuerlegen. Zum einen soll die Einnahme dazu dienen, den entstandenen Schaden zumindest zum Teil zu beheben, zum anderen durch fiskalische Bestrafung keinen ungehinderten Anreiz zur Produktion solcher externer Effekte zu bieten. Generell problematisch ist die Dosierung des Eingriffs.

Bei *natürlichen Monopolen* finden sich verschiedene Regulierungsmechanismen, wobei eine Beschränkung auf häufig genannte Alternativen erfolgen soll. Die Preisregulierung, entweder durch Verpflichtung, nur kostendeckende Preise zu erheben oder zu Grenzkostenpreisen anzubieten, stellt eine Möglichkeit dar. Problematisch hierbei ist, tatsächlich die exakten Grenzkosten über einen längeren Zeitraum zu definieren. Die Verpflichtung zur Abgabe des Produktes zu Grenzkostenpreisen ist zumeist damit verbunden, dass der Staat ein mögliches Defizit des Unternehmens abdeckt, da in diesem Falle die Kurve der durchschnittlichen totalen Kosten oberhalb der Grenzkostenkurve verläuft. Die Grenzkosten umfassen alle Aufwendungen, die für die Bereitstellung einer zusätzlichen Einheit bei optimaler Kapazitätsauslastung notwendig sind.²⁰⁸ Diese Kosten tatsächlich darzustellen und eventuell sogar zu überprüfen, ist schwierig. Genauso problematisch ist es, die Subventionen als gerechtfertigt erscheinen zu lassen, die notwendig sind, das Unternehmen an die Abgabe der Produkte zu den jeweiligen Grenzkosten zu binden.²⁰⁹

²⁰⁷ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 90 f.

²⁰⁸ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 175.

²⁰⁹ Als Beispiel sei die Energiewirtschaft genannt, wo die Kostenkontrolle nur unzureichend funktioniert. Siehe dazu Petersen, Klaue, Zezschwitz, Traub (1995), Gutachten zu Stromkonzessionsverträgen.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

Im Gegensatz dazu ist es wesentlich einfacher, zumindest bei Einproduktunternehmen, Durchschnittskosten zu ermitteln. Man teilt die Gesamtkosten durch die produzierten Einheiten. Auch die Frage der Subventionen entfällt. Auftretende Probleme können hierbei sein, dass der Monopolist keinerlei Anreiz hat, Kosten senkende Maßnahmen zu ergreifen. Ebenso interessieren Forschung und Entwicklung das Unternehmen nicht sonderlich, da sich der Aufwand für den Monopolisten nicht lohnt. So wird es nicht möglich sein, für den Konsumenten sicherzustellen, dass er tatsächlich zeitgemäße Produkte zu vertretbaren Preisen erhält.

Die Schaffung einer gegengewichtigen Marktmacht (countervailing power) ist eher ein theoretisches Konstrukt als ein tatsächlich angewandtes Mittel. Grund hierfür ist das Misstrauen gegenüber „Marktmacht“. Es wird befürchtet, dass die Konzentration auf der einen Seite die Erhöhung der Konzentration auf der anderen Seite nach sich zieht und sich so eine Machtspirale aufbaut.²¹⁰ Es spielt keine Rolle, ob der Staat selbst die gegengewichtige Marktmacht darstellen möchte, oder ob es durch Unterstützung eines Dritten geschieht. Da eignet sich die befristete Versteigerung eines Monopols eher, die gewünschten positiven Effekte für die Verbraucher zu erzielen. Im Rahmen einer Ausschreibung werden Preisangebote abgegeben, um den Markt bedienen zu dürfen. Gefahr hierbei sind mögliche Preisabsprachen. Diese sind je nach Branche möglich, gerade wenn ein Monopolmarkt nur auf eine Region begrenzt ist und der gleiche Sachverhalt in einer anderen Region auftritt. Bei Folgeausschreibungen kann es zu kostengünstigeren Angeboten des jetzt schon beauftragten Unternehmens kommen, da bereits notwendige Investitionen in der Vergangenheit getätigt wurden. Diese Investitionsgüter würden in ein neues Angebot nicht einfließen und so hätte auch ein neuer relativ kostengünstiger Anbieter geringe Chancen, den Zuschlag zu erhalten.

Befristete Versteigerungen sind jedoch auf einen längeren Zeitraum angelegt, da zur Betreibung des Marktes Investitionen notwendig sind, deren Tätigkeit sich aber für das Unternehmen lohnen muss. Insofern eröffnet sich über einen langen Zeitraum erneut die Situation, dass ein Unternehmen durch Kostenvorteile – hier

²¹⁰ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 180.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

in Form der bereits getätigten Investitionen – wieder eine Art Monopolstellung er-
ringt.

Marktzugangsbeschränkungen werden als weitere Möglichkeit der Regulierung von Monopolen gesehen. Als Beispiel dafür dient der Verkehrsbereich, wo die Zugangsbeschränkung zumeist auch noch mit einer Preisregulierung einhergeht.²¹¹ Dies geschieht, um einer möglichen Unterversorgung mit bestimmten Gütern vorzubeugen. In der Politik wird oft das Argument genutzt, dem ruinösen Wettbewerb entgegenzutreten zu wollen. Dieser „ruinöse“ Wettbewerb findet auch in vielen, nichtregulierten Bereichen statt, so in der Baubranche im vergangenen Jahrzehnt. Durch einstmals gefragte, auch durch den Staat angeheizte²¹² Kapazitäten entstand ein Überangebot, das sich wieder auf den natürlichen Bedarf „selbst“ reguliert. Wird in solche Bereiche eingegriffen, verzerrt das langfristig die Marktsituation. Durch Marktzugangsbeschränkungen und administrierte Preise wird die durch natürliche Konkurrenz entstehende dynamische Effizienz verhindert. Es ist wirklich die Frage zu stellen, ob Marktzugangsbeschränkungen tatsächlich einen Bezug zum Marktversagen durch natürliche Monopole haben.²¹³

Demgegenüber wird die Möglichkeit, Vorgaben hinsichtlich der Qualität der Leistung und des Geschäftsgebarens machen zu können, als eine wirkungsvolle Methode, Monopole zu regulieren, angesehen. Durch Vorgaben zur Produktqualität kann der Monopolist nicht auf Kosten der Qualität seine Monopolrente – Zusatzgewinn aufgrund seiner Monopolstellung – maximieren. Es wird für ihn notwendig, Innovationen und Entwicklungen zur Verbesserung des eigenen Produktes selbst voranzutreiben. Problematisch ist diese Vorgehensweise, da hinsichtlich der Qualität der Leistung, des Geschäftsgebarens aber auch anderer Forderungen der Monopolist immer einen Informationsvorsprung hat. Der Regulierer hat demgegenüber einen Informationsmangel und damit keine klaren Maßstäbe.

Regulierung als Möglichkeit, auf Marktversagen zu reagieren, bedarf der vorherigen genauen Prüfung, ob und inwieweit Marktversagen vorliegt. Die Gefahren ei-

²¹¹ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 182 f.

²¹² Hier sei auf das Fördergebietsgesetz (2001) als Beispiel verwiesen, wo der Staat mit Hilfe gesetzlicher Grundlagen solche Überkapazitäten provozierte.

²¹³ Siehe dazu Ausführungen zum Entstehen natürlicher Monopole durch den Staat unter 2.2.1.

2.2 Marktversagen als Begründung staatlichen Handelns

ner Überregulierung oder vorsorglichen Regulierung sind nicht unerheblich. Die mögliche Störung des marktwirtschaftlichen Gleichgewichts und das Eingreifen in die so genannten Selbstheilungskräfte des Marktes ziehen wiederum neue Probleme nach sich. Hat der Staat erst einmal durch Regulierung eingegriffen, ist es auch im Nachgang schwer, solche Regulierungen wieder rückgängig zu machen und den Markt wirken zu lassen. Auch wenn es denkbar wäre, stemmt sich leider zu oft der politische Entscheidungsprozess mit dem Argument des Marktversagens dagegen. Eine Möglichkeit wäre, von vorn herein die Eingriffe des Staates, die über die Gesetzgebung erfolgen, als „sunset-legislation“ zeitlich zu begrenzen.²¹⁴

2.2.4.2 Eigene Aufgabenwahrnehmung

Eine herausgehobene Möglichkeit, auf so genanntes Marktversagen zu reagieren, hat der Staat durch eigene Aufgabenwahrnehmung. Staatliche Eigenproduktion öffentlicher Dienstleistungen kommt nach Blankart²¹⁵ bei öffentlichen Gütern in Betracht. Die drastischste Form des Staatseingriffs ist die Verstaatlichung von Unternehmen. Der Staat übernimmt als einziger ein am Markt agierendes Unternehmen oder entzieht ihm die Aufträge und erledigt sie selbst.

Zu diskutieren wäre, ob tatsächlich der Staat die eigene Produktion bei öffentlichen Gütern übernehmen sollte oder ob die Sicherung eines staatlichen Angebots ausreicht. Zur Produktion kann die Wettbewerbseffizienz privater Märkte genutzt werden. Nur bei reinen öffentlichen Gütern wäre eine staatliche Produktion angezeigt.²¹⁶ Anstelle des drastischen Eingriffs der Verstaatlichung ist die Teilverstaatlichung, wie z. B. Anteilskauf oder Übernahme, denkbar.²¹⁷

Da solche Arten von Aufgaben nicht direkt in der Verwaltung erledigt werden, sondern mit Hilfe von öffentlichen Unternehmen, gibt es hier einen interessanten Schnittpunkt zwischen Staatshandeln aufgrund von Marktversagen und Privatisierung als Form des Staatsversagens. Wie noch unter Punkt 2.3.3.1.2 „Formelle Privatisierung“ festzustellen sein wird, zählt die formelle Privatisierung, die auch als

²¹⁴ Vgl. Petersen (1993), S. 130.

²¹⁵ Vgl. Blankart (2006), S. 79.

²¹⁶ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 135.

²¹⁷ Vgl. Weber (1986), S. 128.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Scheinprivatisierung bezeichnet wird, zur Privatisierung von Aufgaben. Der Staat bleibt weiterhin 100-prozentiger Anteilseigner. Das bedeutet, wenn der Staat sich Aufgaben aneignet und diese mit Hilfe von Staatsbetrieben erledigt, ist von eigener Aufgabenwahrnehmung in Folge von Marktversagen zu sprechen. Das Marktversagen wird begründet mit höheren Sicherheitsanforderungen, Zuverlässigkeit, Datenschutz und vielem mehr. Diese Begründungen finden sich immer wieder bei der Entschließung zur Errichtung eines Landesbetriebes, wie z. B. bei der Aufgabenerledigung der Statistik und Datenverarbeitung.

Wenn der Staat aber Aufgaben abgeben will und diese in Form der formellen Privatisierung durch ein in seinem Besitz befindliches Unternehmen erledigt, ist das angeblich Privatisierung als Folge von Staatsversagen. Tatsächlich handelt es sich um eine reine Organisationsprivatisierung, also um eine Scheinprivatisierung.²¹⁸

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Privatisierung wird als eine Handlungsform angesehen, wenn Staatsversagen vorliegt. Um diesen Tatbestand darzulegen, müssen die Voraussetzungen und Wirkungsmechanismen staatlichen Handelns näher betrachtet werden. Unter Punkt 2.3.1 steht das politische Handeln als Ursache für Staatsversagen im Mittelpunkt. Es folgt unter Punkt 2.3.2 das Bürokratieversagen und seine Mechanismen als Erklärung für Staatsversagen.

Möglichkeiten, dem Staatsversagen zu begegnen, sind Privatisierungen von Aufgaben und Leistungen. Dazu werden unter Punkt 2.3.3 Formen der Privatisierung erläutert, wobei eine Fokussierung auf die formelle Privatisierung aufgrund des Inhalts dieser Arbeit stattfindet.

2.3.1 Staatsversagen durch politisches Handeln

Die Ursache für Staatsversagen bei der effizienten Nutzung sowie der Lenkung und Leitung seiner eigenen Wirtschaftsunternehmen sehen führende Wirtschaftswissenschaftler, insbesondere Vertreter der Schule der „Neuen Politischen Ökonomie“, im ausgeprägten Eigennutz sowohl der verantwortlichen Politiker als auch der staatstragenden Bürokratie.

²¹⁸ Weitere Ausführungen dazu unter Punkt 2.3.3.1.4 „Kritik zur formellen Privatisierung“.

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Die Neue Politische Ökonomie oder auch „Public Choice Theory“²¹⁹ geht grundsätzlich davon aus, dass Politiker eigennützig und nicht im Sinne des Gemeinwohles agieren. Das Gemeinwohl²²⁰ wird als „Interesse der Allgemeinheit“ an den Interessen des einzelnen Individuums bzw. Familien oder Gruppen in der Gesellschaft definiert.²²¹ Aber auch derjenige gesellschaftliche Zustand, der eine menschenwürdige Persönlichkeitsentfaltung für alle Mitglieder einer Gesellschaft möglich macht, wird als Gemeinwohl bezeichnet. Die Eigennutzmaximierung des Politikers kann mit dem kurz-, mittel- und langfristigen Gemeinwohl kollidieren.

Die Schule der Neuen Politischen Ökonomie basiert im Wesentlichen auf Arbeiten von Buchanan, Schumpeter u. a.²²² Dass Politiker einen Nutzen aus ihrem Amt ziehen, in das sie gewählt wurden, wird unterstellt. Macht, Prestige, ein relativ hohes Einkommen und weitere Privilegien gingen bei einem Verlust des politischen Mandates verloren. Ziel ist die Wiederwahl. Sie ist gesichert, wenn es dem Politiker gelingt, die absolute Zahl der Wähler zu maximieren oder so viel Stimmen zu bekommen, wie minimal zur Wiederwahl nötig wären.²²³ Die letztere Möglichkeit ist mit großer Unsicherheit behaftet. Nur bei überschaubaren Verhältnissen kann der Politiker sich hinreichend auf sie verlassen. Er steht immer auf der sicheren Seite, wenn er so viele Stimmen wie möglich sammelt.²²⁴

Davon, ob er möglichst viele Stimmen in seinem Wahlkreis gewinnt, hängt wesentlich der Einfluss des Politikers ab. Zu berücksichtigen ist als wesentlicher Aspekt, dass nicht der einzelne Politiker der Hauptakteur bei der politischen Willensbildung ist, sondern eine Partei. Diese ist häufig durch eine starke Fraktionsdisziplin geprägt. Durch Sanktionsmechanismen wird der Abgeordnete dazu gebracht, diese Fraktionsdisziplin zu beachten. Die äußerste Sanktionsmaßnahme kann der Fraktionsausschluss sein.²²⁵ Um möglichst große Fraktionen bilden zu können, bis hin zur Alleinregierung, wird auch die Partei versuchen, die größt-

²¹⁹ Vgl. Rosen, Windisch (1992), S. 184.

²²⁰ Auch als Altruismus bezeichnet.

²²¹ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 95.

²²² Vgl. Wirl (1991), S. 30.

²²³ Vgl. Pappenheim (2001), S. 63.

²²⁴ Vgl. Riker (1962), S. 48.

²²⁵ Vgl. Kasten (1985), S. 482.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

mögliche Stimmenzahl zu erreichen. Deshalb hat die Maximierung der absoluten Stimmenzahl sowohl für den einzelnen Politiker als auch für die Parteien Priorität.

Um dieses Ziel zu erreichen, benötigt die Partei finanzielle und sachliche Ressourcen. Dazu müssen die Leistungen der Partei einer möglichst großen Wählergruppe nahe gebracht werden. Der Abgeordnete und die Partei benötigen nicht nur die Wählerstimmen selbst, sondern auch finanzielle Unterstützung. Aus diesem Grund hat eine Partei das Ziel, die Unterstützung zu maximieren.²²⁶ Wesentliche Voraussetzung, sowohl Wählerstimmen als auch andere Ressourcen zu erhalten, ist, dass die Partei korrekte Informationen über die Interessenlage der Wählergruppen ebenso erhält, wie auch über die Folgen einer politischen Maßnahme. Je genauer diese Informationen sind, um so eher können Wählerstimmen exakt kalkuliert werden.

Eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Nutzenmaximierung spielen für Politiker unterschiedliche Interessengruppen. Deshalb nehmen Politiker Informationen aus Interessengruppen oft dankbar auf oder suchen dezidiert nach Ansprechpartnern. Interessengruppen beeinflussen ihre Vertreter gezielt in Bezug auf deren Abstimmungsverhalten. Auch Partei- und Wahlkampfspenden der Gruppen dienen als Druckmittel. Solche Interessengruppen dominieren deshalb häufig politische Strukturen. Der Einfluss der Gruppe hängt von ihrer Organisationsfähigkeit ab, die umso einfacher ist, je kleiner die Gruppe ist und je homogener die Interessen ihrer Mitglieder sind. Große Gruppen haben das Problem von Trittbrettfahrern²²⁷, also von Nichtmitgliedern, die vom Lobbying mit profitieren, da der Erfolg i. d. R. ein öffentliches Gut darstellt. Relativ einfach lassen sich Unternehmen im politischen Lobbying organisieren. Unternehmen einer Branche sind weitgehend homogen, überschaubar und zu Sanktionen gegenüber Trittbrettfahrern in der Lage. Als Beispiele seien Landwirte oder auch der Einzelhandelsverband genannt.

Mit diesen grundlegenden Denkansätzen steht die Neue Politische Ökonomie in beträchtlichem Gegensatz zu den an der ökonomischen Sozialtheorie orientierten

²²⁶ Vgl. Pappenheim (2001), S. 65.

²²⁷ Vgl. Pappenheim (2001), S. 69.

Auffassungen zur Erklärung des politischen Prozesses bzw. ergänzt und erweitert diese.²²⁸

Die ökonomische Sozialtheorie sieht die Politiker als „politische Unternehmer“.²²⁹ Es wird den Politikern hierbei unterstellt, dass sie versuchen, die auf sie entfallenden Wählerstimmen zu maximieren. Das sei die Voraussetzung für die Regierungsübernahme. Die Existenz und Kontrolle öffentlicher Unternehmen ist auf einer anderen Ebene definiert. Die Grundrechte ökonomischen Handelns, wie freie Vertragswahl, Schutz des Eigentums u. a. werden durch die Verfassung garantiert. Das ist weitgehend Konsens. So wird effiziente Ressourcenverwertung durch Konkurrenz, verbunden mit einem Minimum an sozialen Regeln, realisiert. Gleichzeitig wird Anarchie vermieden. Dieser garantierte freie Markt kann aber keine öffentlichen Güter bereitstellen, genauso wenig wie Externalitäten sich nicht gänzlich vermeiden lassen. Dafür ist ein kontinuierlicher politischer Prozess notwendig, z. B. bei der Aufstellung definierter Ressortbudgets. Für diesen Prozess müssen bestimmte Regeln gelten, z. B. erlaubt die Majoritätsregel ein Abweichen von marktwirtschaftlichen Bedingungen.

Diese Ansätze haben im Wesentlichen Einfluss auf die Theorie des Staatsversagens. Es wird geschlussfolgert, dass die Politiker alles tun, um Maßnahmen zu vermeiden, die eine negative Wählerstimmenbilanz auslösen könnten. Voraussetzungen dafür wären, und in der Realität ist das auch gegeben, dass die Wählerkontrolle nicht vollkommen ist. Die Wähler besitzen nicht das Insiderwissen der Politiker und können Maßnahmen und politische Handlungsalternativen kaum beurteilen. Das trifft sowohl auf die Wahlprogramme als auch für deren Realisierung zu. Verstärkt wird diese Unvollkommenheit der Kontrolle durch die Wähler noch durch die nicht permanent stattfindenden Wahlen. Unpopuläre Entscheidungen, die regelmäßig mit einer negativen Wählerstimmenbilanz einhergehen, werden deshalb unmittelbar nach einer Wahl getroffen.

Der Wähler wird sich bei der Kontrolle der Politiker und bei seiner Entscheidungsfindung während der Wahl deshalb auf Themen konzentrieren, die er als

²²⁸ Vgl. Frey (1978), S. 208-234.

²²⁹ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 298.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

wichtig ansieht. Das sind häufig Themen, die ihn besonders stark negativ oder positiv betreffen, oder über die er sich besonders gut informiert fühlt. Der Eigennutz der Politiker greift hier insofern, als Programme entwickelt werden, die gut informierte Wähler begünstigen und die auf Kosten jener Wähler gemacht werden, die solche Programme nur unzureichend durchschauen. Sollten solche Programme mit den Empfehlungen der Theorie des Marktversagens übereinstimmen, wäre das i. d. R. rein zufällig.

Dieses Problem der auf Mehrheiten orientierten Politik kann noch verstärkt werden durch die Möglichkeit zum Stimmentausch (logrolling)^{230,231}, d. h. Minderheiten verbinden ihre spezifischen Anliegen mit denen anderer Minderheiten zu größeren gemeinsam interessierenden Komplexen. Die dadurch entstehende Mehrheit kann tief greifende Partikularinteressen politisch umsetzen, ohne dass Marktversagen die eigentliche Ursache wäre. Die Stimmenmaximierung ist also des Öfteren eine Ursache dafür, dass nicht adäquat auf ein Marktversagen reagiert wird. Das Gegenteil kann eintreten. Häufig führen dadurch ausgelöste Handlungen eher zu einer Verschlechterung der Allokation.²³²

Mit dem Stimmentausch, der relativ oft zu beobachten ist, treten gewichtige Probleme auf. Die Tendenz der Ausweitung der Staatsausgaben ist dabei besonders hervorzuheben. Durch die Kumulation vorerst nur als gering eingeschätzter zusätzlicher Staatsausgaben steigt die Steuerbelastung vor allem für Nichtbegünstigte deutlich. Aber auch die einzelnen Interessengruppen sind davon betroffen und im Endeffekt schlechter gestellt. Obwohl für die einzelne Gruppe der Stimmentausch und damit die Durchsetzung ihrer Interessen vorab sinnvoll erschien, zahlen auch sie jetzt mehr. In diesem Fall wird vom „Stimmentausch-Paradoxon“ gesprochen.²³³

²³⁰ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 214.

²³¹ Vgl. auch Frey (1984).

²³² Fritsch, Wein, Ewers (2005) führen hier als Beispiel Marktzutrittsbeschränkungen an, die nicht zum Verhindern von Marktversagen auferlegt werden, sondern weil Unternehmen diese Maßnahmen bei der Politik „nachfragen“. Alternative Arzneimittel wären hier zu nennen, die keine Zulassungen erhalten, da die Lobby der Pharmaindustrie kein Interesse daran hat. Argumente dafür sind nicht ausreichende Tests und Anwendungserprobungen.

²³³ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 215.

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Gerade starke Lobbygruppen nutzen das Instrument des Stimmentausches, aber auch vorhandene Informationsasymmetrien. Jede Regelung, die eine Lobbygruppe zum Schaden gereicht, wird von dieser mit allen Mitteln bekämpft werden, um deren Durchsetzung zu verhindern. Sehr häufig ist das verbunden mit einer ausgeprägten Asymmetrie. Eine kleine, aber aktive und lautstarke Gruppe von Lobbyisten kann Regelungen durchsetzen, die sich für eine große Mehrheit z. B. von Konsumenten negativ auswirkt. Trotzdem ist diese Mehrheit nicht in der Lage, sich zu schützen und ihre eigenen Interessen durchzubringen. Diese Privilegien der Lobby sind, in Anwendung der Majoritätsregel demokratischer Prozesse, häufig Voraussetzung für Stimmenhandel in repräsentativen Demokratien. Öffentliche Unternehmen, und das ist ihr Dilemma, werden also nur schwer den eigentlich erforderlichen Handlungsgrundsatz realisieren können, die öffentliche Wohlfahrt zu maximieren.

Die Schule der Neuen Politischen Ökonomie nimmt dieses Dilemma als Grundlage für ihre Theorie des Staatsversagens. Es besteht darin, dass durch den Versuch, optimale Regeln für die öffentliche Wohlfahrt zu schaffen, definierte Vorteile von Gruppen verletzt werden.²³⁴ Eine Reihe von Autoren geht davon aus, dass solche sozial optimalen Entscheidungsregeln in gewisser Form diktatorisch sind und die Interessen der Beteiligten am politischen, demokratischen Prozess negieren. Lobbyisten werden alles unternehmen, entsprechende Vorhaben zu verhindern. Buchanan²³⁵ schlägt deshalb vor, nur einstimmig akzeptierte Veränderungen zu betreiben. Dadurch würde die Verzerrung einer Entscheidung zu Gunsten einzelner Gruppen verhindert. Dem entgegen steht aber, dass die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Einrichtungen überhaupt erst eine Änderung möglich macht, also vorwärts führt. Es wird geschlussfolgert²³⁶, dass das Kriterium der Durchsetzbarkeit, d. h. des geringsten Widerstandes, das Mittel zum Zweck für die Politik ist. Daraus ergibt sich, dass Deregulierungsbestrebungen dort greifen sollten, wo Einkommens-, Angebots- und Nachfrageelastizitäten hoch sind. Von zentraler Bedeutung ist bei der Reglementierung der öffentlichen, aber

²³⁴ Vgl. Wirl (1991), S. 32.

²³⁵ Vgl. Buchanan (1968), S. 1 ff.

²³⁶ Vgl. Blankart (1981), S. 95 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

in privatrechtlicher Form organisierten Unternehmen, ob dieser Entscheidungsprozess zu Gunsten der Konsumenten oder der Produzenten beeinflusst wird.

Stigler²³⁷ geht davon aus, dass sich eine kleine Gruppe von Produzenten besser in diesen Entscheidungsprozess einbringen kann, als die große Gruppe der Konsumenten und damit Entscheidungen zu ihren Gunsten beeinflusst. Dem steht entgegen, dass der Eigennutz der Politiker dazu führt, große Gruppen zu protegieren, um ihre Stimmen zu gewinnen. Peltzman²³⁸ versucht, beide Kontrahenten der Entscheidungsbeeinflussung sich näher zu bringen durch eine Stimmen maximierende Regulierungskommission, die Interessenunterschiede ausgleichen soll. Bei der Auseinandersetzung um das politische Verhalten findet Noll²³⁹, dass nur partikuläre Ziele Unterstützung finden. Sie rufen deshalb oft lange keinen Widerstand hervor, weil die große Gruppe der Betroffenen nicht bereit oder nicht in der Lage ist, sich zu organisieren.²⁴⁰ Erst wenn ein Politiker mit Behauptungen und Informationen, z. B. über Verschwendung, öffentlich auftritt, beginnen diese Betroffenen zu opponieren.

2.3.2 Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie

In der Betrachtungsweise Staatsversagen ist es sinnvoll, das Spannungsfeld Marktwirtschaft vs. Staatswirtschaft zu betrachten, was unter Punkt 2.3.2.1 erfolgt. Danach wird unter 2.3.2.2 stärker auf das Bürokratieversagen eingegangen, deren Ursachen und Mechanismen dargestellt.

2.3.2.1 Marktwirtschaft vs. Staatswirtschaft

Das Wirken der Bürokratie läuft dann auf ein Diktat hinaus, wenn die Bürokratie sich auf immer neue Handlungsfelder ausdehnt und in der Folge keine Kosten-Nutzen-Analyse stattfindet. Sie verhindert damit den effizienten Einsatz von Produktionsfaktoren, womit ein geradezu klassischer Fall für Staatsversagen umrissen ist. Um diese Aussage zu interpretieren, ist auf das Betätigungsfeld der Bürokratie kurz einzugehen.

²³⁷ Vgl. Stigler (1971), S. 3 ff.

²³⁸ Vgl. Peltzman (1976), S. 211 ff.

²³⁹ Vgl. Noll (1983), S. 377 ff.

²⁴⁰ Vgl. Pies, Leschke (1997), S. 3. Kollektives Handeln bedeutet individuelles Handeln in einer Gruppe. Je größer die Gruppe ist, umso ineffizienter das Agieren der Gruppe.

Öffentliche Verwaltungen sichern ihre Struktur, die auf Hoheitstätigkeiten optimiert ist, mit Zwang und Befehl. Mit dem hierarchischen Prinzip wird sowohl die Einheitlichkeit dieser hoheitlichen Aufgaben als auch deren Gerechtigkeit untermauert. Wenn an öffentliche Körperschaften, die nach Hoheitsaufgaben strukturiert sind, Wirtschaftsbereiche und wirtschaftliche Leistungen angegliedert werden, wird zwangsweise aus rechtlichen Gründen das hierarchisch-bürokratische Organisations- und Kontrollprinzip auch auf diese Wirtschaftsbereiche ausgedehnt. Das zeigt sich bei der Struktur einiger Landesbetriebe sehr deutlich. Es sind nicht nur sehr ähnliche hierarchische Strukturen zu erkennen wie bei den vormaligen Ämtern, sondern durch zusätzliche Anweisungen und Regelungen werden die ausgegliederten Bereiche genauso kontrolliert wie vormalig die Ämter.²⁴¹ Damit gerät das System konträr zum Markt, wo variabel, flexibel und kundenorientiert organisiert werden muss.

Auch der wirtschaftliche Erfolg als Kontrollprinzip des Marktes wird unwirksam. Es ergeben sich Differenzen zwischen den staatlichen Organisations- und Kontrollprinzipien und denen des Marktes. Daraus folgern verschiedene Ordnungspolitiker von Hayek bis Willgerodt²⁴², dass der Staat eine für wirtschaftliche Leistungen prinzipiell falsche Organisations- und Kontrollstruktur habe. Er könne somit keine der privaten Wirtschaft adäquate Leistung erbringen.

Eine bedeutende Rolle spielt das öffentliche Dienstrecht, in dem die Verantwortlichkeit für individuelles Fehlverhalten nur schwer zu erfassen ist. Fehlverhalten führt nicht zum Arbeitsplatzverlust und wird nicht individuell bewertet. Die bürokratische Organisation ist kaum in der Lage, neue Lösungen zu suchen, Experimente sind im Regelfall nicht gewünscht, auch wenn es zunehmend Experimentierklauseln gibt.²⁴³ Auch der langjährige Bestand von Regulierungen bzw. die

²⁴¹ Siehe dazu auch Punkt 5 „Vergleiche und Schlüsse“.

²⁴² Vgl. Hamer, Gerhardt (1992), S. 18.

²⁴³ Zu dieser Problematik passt gut das Beispiel „Standardöffnungsklausel“ im Land Brandenburg. Das Parlament hat im Sommer 2006 ein Gesetz verabschiedet, was die Möglichkeit eröffnen sollte, über so genannte Experimentierklauseln bestimmte Normen und Standards zu ändern. Dazu gehörte auch, dass Gemeinden und Kommunen bestimmte Aufgaben wie z. B. die Kfz-Zulassung oder das Aufstellen von Straßenschildern in eigener Hoheit wahrnehmen sollen. Die Exekutive hat schon während der Entstehung des Gesetzes deutlich gemacht, dass sie nicht gewillt ist, bestimmte Aufgaben abzugeben. Nachdem das Gesetz beschlossen war, setzte die Ministerialverwaltung das Gesetz nicht um mit der Begründung, es wäre nicht verfassungskonform. Mittlerweile hat das Parlament auf eine verfassungskonforme Formulierung

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Entscheidungen der Regulierungsbehörden hängen mit dem eigennützig rationalen Verhalten der einzelnen Bürokraten zusammen. Die staatliche Bürokratie wird zum Bestandteil der Verteilungskonkordanz.²⁴⁴ Eine besondere Rolle spielen die Beziehungen zwischen den staatlichen Behörden und den Aufsichtsorganen der Legislative.

In der Regel schließen Legislative und Regulierungsbehörden unvollständige Verträge im Sinne einer Auftragsbeziehung (Prinzipal-Agent-Problem).²⁴⁵ Die Legislative weist einer Behörde Aufgaben zu und überträgt ihr die Verfügungsgewalt. Da keine feste Relation zwischen Budgethöhe und Output einer Behörde besteht, treten in der Folge Bewertungsprobleme auf.

Mit Hilfe von Zielvereinbarungen, Benchmarking oder auch best-practice-Fällen können Auftragsbeziehungen qualitativ besser gestaltet werden. Diese Instrumente stellen Teile eines so genannten Instrumentenkoffers dar, der in der Praxis zur Milderung des Prinzipal-Agenten-Problems genutzt werden kann. Bei der Kriterienbildung unter 3.2 wird dieser Instrumentenkoffer auf seine Nutzung bei der Errichtung von Landesbetrieben überprüft.

Auch die eingeschränkten Verfügungsrechte²⁴⁶ der Politiker, die über den Einsatz von Mitteln wachen, die nicht ihr persönliches Eigentum sind, wirken sich aus. Die Politiker haben in solchen Fällen weniger starke Anreize zur Kostenkontrolle, da sie nicht in vollem Maße die ökonomischen Konsequenzen ihrer Entscheidungen zu tragen haben.²⁴⁷ Je stärker diese Verfügungsrechte am Eigentum bzw. aus Sicht der Legislative am überlassenen Eigentum ausgedünnt werden, umso stärker ist der Anreizverfall zur Kostenkontrolle und die Nachvollziehbarkeit ökonomischer Auswirkungen ihrer Entscheidungen. Auch dieser Aspekt spiegelt sich bei der Kriterienentwicklung zur Beurteilung der Landesbetriebe unter Punkt 3.2 wider.

rungshilfe seitens der Verwaltung gedungen, die aber deutlich den Willen der Aufgabenabgabe beinhaltet.

²⁴⁴ Vgl. Sobania (2000), S. 15 f.

²⁴⁵ Siehe auch Punkt 2.4.3 „Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)“.

²⁴⁶ Siehe auch Punkt 2.4.2 „Theorie der Verfügungsrechte“.

²⁴⁷ Vgl. McCormick, Tollison (1981), S. 6.

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Wettbewerb findet im Staatsdienst nicht nach wirtschaftlichen Erfolgskriterien statt. Das Kostenbewusstsein in den öffentlichen Körperschaften wird dadurch wesentlich und zumeist negativ beeinflusst. Solche Organisations- und Kontrollnachteile in den öffentlichen Verwaltungen können auch in privaten und privatwirtschaftlichen Einrichtungen auftreten. Sie lassen sich hier aber schneller korrigieren und sind an dem Zwang zur Wirtschaftlichkeit durch den Markt gebunden. Öffentliche Körperschaften können demgegenüber auch unwirtschaftliche Bereiche lang andauernd aufrechterhalten, indem sie die Kosten zwangsweise auf die Allgemeinheit umlegen.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft sind Beschäftigte in staatlichen Einrichtungen kaum einem nennenswerten Arbeitsplatzrisiko ausgesetzt. Negative Folgen ihrer Aktivitäten sind höchstens beschränkt persönlich zu tragen. Auch andere Formen von Leistungsanreizen sind vergleichsweise schwach entwickelt. Es findet kaum Wettbewerb statt. Verwaltungen haben meist ein Tätigkeitsmonopol. Aufgabe der Politiker und von ihnen beauftragter Stellen ist es, die Bürokratie zu kontrollieren. Ein eindeutiger Interessengegensatz lässt sich allerdings kaum implizieren. Das ergibt sich schon daraus, dass öffentlich Bedienstete in den Parlamenten deutlich überrepräsentiert sind. Vielfältig vertreten sie so die Interessen der Verwaltung in der Legislative, insbesondere dann, wenn es wahrscheinlich ist, dass sie irgendwann an ihren Arbeitsplatz zurückkehren werden.²⁴⁸

Mit dem Fehlen eines mit Privateigentum verbundenen Konkursrisikos fehlt den öffentlichen Unternehmen eine weitere Voraussetzung für größere Effizienz. Entfällt diese Sanktionsmöglichkeit bei privaten Produzenten, z. B. durch eine staatliche Überlebensgarantie, so schwindet deren Effizienzüberlegenheit.²⁴⁹ Diese Theorie des Staatsversagens im wirtschaftlichen Bereich wird vor allem von der Privatisierungstheorie empirisch untermauert.²⁵⁰ Sie konnte in Hunderten von konkreten Fällen nachgewiesen werden. Es muss allerdings eingeräumt werden, dass in Einzelfällen öffentliche Träger Elemente des Staatsversagens vermieden haben und in ihrer wirtschaftlichen Produktion der lokalen privaten Wirtschaft überlegen

²⁴⁸ Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 300 f.

²⁴⁹ Vgl. Eickhof (2000), S. 5.

²⁵⁰ Vgl. Hamer (1981), S. 146 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

sind. Privatisierung öffentlicher Unternehmen ist also kein grundsätzliches, sondern ein konkret einzelfallbezogenes Problem.²⁵¹

2.3.2.2 Bürokratieversagen

Einen wesentlichen Bestandteil in der Theorie des Staatsversagens spielt der Bürokrat selbst (Bürokratieversagen). Sie hat die Aufgabe, die von den Politikern beschlossenen Maßnahmen umzusetzen. Eine der ersten bedeutenden Untersuchungen geht auf Parkinson (Parkinsons Gesetz)²⁵² zurück. Er zeigt, wie anstatt eines Beamten, der sich überarbeitet fühlt, sieben Beamte das tun, was vorher der eine tat. Parkinson erarbeitete die Vorstufe zur modernen Bürokratietheorie der Neuen Politischen Ökonomie.

Die grundlegende Theorie dazu aber wurde von Niskanen²⁵³ entwickelt. Er geht davon aus, dass der Bürokrat sein Budget zu maximieren versucht. Dabei wird unterstellt, dass Bürokraten eigennutzorientiert handeln. Sie versuchen deshalb, die Regulierung auf immer weitere Verhaltensmerkmale und Substitutionsprodukte auszudehnen. Führt die Aktivität zu einer Ausweitung der eigenen Aufgaben, können sie mit einer Budgeterhöhung rechnen. Stößt dieses Bestreben verwaltungsintern auf Schwierigkeiten, werden sie Regulierungen anstreben, um die im Markt zu erreichende Monopolrente für den Ausbau der Bürokratie zu verwenden. Durch unzureichende Kontrollmöglichkeiten lassen sich so Freiräume (diskretionärer Spielraum)²⁵⁴ schaffen, in denen der Bürokrat selbst entscheidet. Die Annahme einer positiven Beziehung zwischen der Höhe des Budgets und dem Nutzen für den Bürokraten wird mit dem höheren Prestige und dem stärkeren Einfluss großer Bürokratien begründet. Häufig ist auch das Einkommen des Leiters positiv mit der Anzahl der Untergebenen verknüpft.

Ein weiterer Ansatz geht davon aus, dass Regulatoren meist relativ träge sind. Dieses passive Verhalten führt dazu, dass positive Regulierungen i. d. R. nur auf Antrag oder Initiative von Unternehmen erfolgen. Unternehmen stellen Anträge normalerweise aber nur in Bezug auf Preiserhöhungen. Preisherabsetzungen blei-

²⁵¹ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 19.

²⁵² Vgl. Eickhof (2000), S. 3.

²⁵³ Vgl. Niskanen (1971), 1 ff.

²⁵⁴ Vgl. Petersen (1993), S. 99.

ben außer Betracht. Auch werden die Kontrollmöglichkeiten der Regulatoren häufig beschränkt.²⁵⁵

Was nicht unerwähnt bleiben soll, ist die Präferenz der Bürokraten für ein „quiet live“.²⁵⁶ Wenn es wenig Probleme mit den regulierten Unternehmen gibt, also die regulierten Unternehmen in Ruhe ihrer Tätigkeit sowie der Gewinnerzielung nachgehen können, versprechen sich die zuständigen Bürokraten Karrierechancen in den jeweiligen privaten Unternehmen für die Zeit nach ihrer Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Daraus leitet die so genannte Capture-Theory²⁵⁷ ab, dass jede Behörde irgendwann von den zu beaufsichtigenden Unternehmen angehalten wird, deren Interessen zu vertreten.

Nichtsdestotrotz ist eine Regierung bei der Implementation von Gesetzen auf die Mitarbeit der Bürokratie angewiesen. Nach Niskanen²⁵⁸ und seiner ökonomischen Theorie der Bürokratie gehen in die Nutzenfunktion eines Chefbürokraten sein Einkommen, die Nebeneinkünfte, das öffentliche Ansehen, seine Macht, sein Einfluss, der Output des Büros und die Möglichkeit, Veränderungen vorzunehmen, ein. Der Chefbürokrat maximiert seinen Nutzen, wenn er das Budget maximiert. Außerdem sichert ihm diese Budgetmaximierung den Verbleib auf seinem Posten. Das trifft ebenso auf die Mitarbeiter zu, die ein großes Interesse an Arbeitsplatzsicherheit und Beförderung haben. Auch diese sind abhängig von einem ausreichend hohem Budget. Je höher es ist, umso besser sind die Chancen. Falls der Chef das Budget nicht maximiert, können die Mitarbeiter durch Mobbing dafür sorgen, dass seine Leistungen nicht durchschlagen und mögliche Karrierechancen minimiert werden, denn die Effizienz der Bürokratie ist im Besonderen durch die bestehenden Anreiz- bzw. Kontrollmechanismen geprägt.

Unter der Annahme, dass Bürokraten ihren politischen Auftraggebern gegenüber einen Informationsvorsprung in Bezug auf die Produktionskosten des Büros besitzen und damit eine Optionsfixierungsmacht haben, leitet Niskanen eine Output-

²⁵⁵ Vgl. Joskow (1974), S. 291 ff.

²⁵⁶ Vgl. Joskow, Noll (1983), S.1 ff.

²⁵⁷ Vgl. Kaufer (1981), S. 150.

²⁵⁸ Vgl. Niskanen (1971), S. 38.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

maximierung ab.²⁵⁹ Bürokraten erhalten dann das größte Budget, wenn die bürokratische Leistung nach außen maximal erscheint. Demzufolge kann davon ausgegangen werden, dass Bürokraten „Eiferer“, so genannte „zealots“²⁶⁰ sind. Im Gegensatz zu Unternehmen am Markt, die sich im Wettbewerb befinden, produziert ein Büro zu viel und ist damit im neoklassischen Sinne ineffizient.

Niskanens Kritiker werfen ihm vor, dass die Budgetmaximierung nur ad hoc angenommen, nicht in einem Modell abgeleitet und keine überzeugenden Gründe für ihre Korrektheit gefunden wurden.²⁶¹ Als Alternative wurde deshalb die Maximierung des diskretionären Budgets vorgeschlagen.²⁶² Unter einem diskretionären Budget wird die Differenz zwischen den minimalen Produktionskosten und dem tatsächlich bewilligten Budget verstanden. Es steht dem Bürokraten zur freien Verfügung. Da er sich diese Differenz nicht aneignen kann, wird das diskretionäre Budget für Annehmlichkeiten (z. B. einen größeren Dienstwagen) verwendet.

Entsprechend dieser Eigennutzhypothese liegt die Vermutung nahe, dass eine staatliche Institution, welche die selbstbestimmten Güter herstellt und diese aus dem Staatshaushalt finanziert, deshalb als Umsatzmaximierer handelt, weil Gewinne in den genannten Ausbau bürokratischer Einrichtungen fließen können. „Der Anreiz zur Budgetmaximierung hat ebenfalls Einfluss auf die Gestaltung von Staatseingriffen, die vordergründig mit dem Vorliegen von Staatsversagen gerechtfertigt werden.“^{263,264}

Die Gewinne können natürlich auch zur zusätzlichen Produktion öffentlicher Güter verwendet werden. Das entspräche der Niskanenschen Outputmaximierung. Werden Gewinne nicht zur zusätzlichen Produktion öffentlicher Güter genutzt, so

²⁵⁹ Vgl. Pappenheim (2001), S. 72 f.

²⁶⁰ Vgl. Downs (1967), S. 109 f.

²⁶¹ Vgl. Niskanen (1975), S. 618.

²⁶² Vgl. Migué, Bélanger (1974), S. 27 ff.

²⁶³ Fritsch, Wein, Ewers (2005), S. 300.

²⁶⁴ Fritsch, Wein, Ewers zeigen in diesem Zusammenhang ein Beispiel zum „Lebenszyklus“ von Regulierungen auf. Angefangen von der „Schwangerschaftsphase“, der Konstituierung einer Regulierungsbehörde über die „Jugendphase“, wo die Behörde ihre Tätigkeit aufnimmt, bis zur „Reifephase“, wo eigentlich alle Aufgabenfelder geklärt sind, machen sie deutlich, dass Regulierung zum Selbstzweck wird. Gegenseitige Vorteilnahmen aufgrund der Regulierung führen dazu, dass mit eigentlichem Entfallen der Notwendigkeit der Regulierung nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieses auch zugegeben wird und dass man von weiteren Regulierungen Abstand nimmt.

wird nach Niskanen kein maximaler Output erzeugt. Dieser Zusammenhang ist unwahrscheinlich. Eine weitere Kritik an dem Niskanenschen Modell liegt darin, dass dem Politiker als Geldgeber Passivität unterstellt wird.²⁶⁵ Empirische Untersuchungen weisen nach, dass Politiker über vielfältige Kontrollmechanismen verfügen, es aber eine andere Frage ist, ob sie diese auch nutzen.²⁶⁶

Aus den vorgenannten Gründen wird deutlich, dass Staatswirtschaft auch als formelle Privatisierung „getarnt“, nicht marktwirtschaftlich im klassischen Sinne tätig werden kann. Zu viele Einflussmöglichkeiten durch die Verwaltung und Politik können wettbewerbsnotwendige Entscheidungen verhindern oder konterkarieren. Ein Geschäftsführer eines Landesbetriebes, der aufgrund vorliegender Zahlen bestimmte Entscheidungen zu treffen hat, wird diese Entscheidungen nicht treffen, wenn sein „Vorgesetzter“ ihm deutlich macht, dass diese Entscheidung politisch nicht gewollt ist und sein Posten gefährdet sein könnte, falls er entgegen dem politischen Willen entscheidet. So lange solche Mechanismen in öffentlichen Unternehmen funktionieren, kann nicht von Wettbewerb und Marktwirtschaft gesprochen werden. Interessant bei der praktischen Untersuchung der Landesbetriebe ist, ob es nachweislich Eingriffsmechanismen gibt, die ein rein marktwirtschaftlich orientiertes Handeln beeinflussen. Ein weiterer Punkt ist die Möglichkeit der Quersubventionierung. So können nicht nur Angebotspreise subventioniert werden, sondern kostspielige „politische Entscheidungen“ finanziell ausgeglichen werden. Letztendlich sind es Steuergelder, die solche Subventionierungen möglich machen. Daher kann bei einem öffentlichen Unternehmen nicht von einem Marktteilnehmer unter reinen wettbewerblichen Marktbedingungen gesprochen werden. Aus diesem Grund sollte jede Aufgabe, die nicht als staatliche Kernaufgabe definiert wurde und die der „Markt“ auch anbietet, nur und ausschließlich von privaten Unternehmen, also von freien Marktteilnehmern erbracht werden.

2.3.3 Privatisierung als Konsequenz des Staatsversagens

Nachdem Ursachen für das Staatsversagen dargelegt wurden, stellt sich die Frage, wie diesem Zustand entgegengewirkt werden kann. Da viele Bereiche der Gesell-

²⁶⁵ Vgl. Thompson (1973), S. 951.

²⁶⁶ Dazu auch Abschnitt 2.3.1 „Staatsversagen durch politisches Handeln.“

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

schaft durch staatliche Aufgabenerledigung und Leistungserbringung gekennzeichnet sind, muss die Möglichkeit der Privatisierung untersucht werden. Weil aber unter dem Begriff Privatisierung eben nicht nur die Aufgabenabgabe an tatsächlich private Leistungserbringer gemeint ist, sollen unter dem Punkt 2.3.3.1 verschiedene Formen der Privatisierung dargestellt werden. Unter Punkt 2.3.3.2 wird die Privatisierung aus anderen wissenschaftlichen Sichtweisen heraus ergänzend erläutert.

2.3.3.1 Formen der Privatisierung

Eine kurze Begriffsbestimmung unter Punkt 2.3.3.1.1 soll zu den Privatisierungsformen selbst eingeführt werden. Da der Kern der Arbeit die formelle Privatisierung ist, wird hauptsächlich zwischen formeller Privatisierung unter Punkt 2.3.3.1.2 und materieller Privatisierung unter Punkt 2.3.3.1.3 unterschieden. Diverse andere Formen der Privatisierung werden zwar kurz erläutert, aber nicht alle in der Literatur zu findenden Formen dargelegt. Eine kritische Betrachtung der formellen Privatisierung erfolgt unter Punkt 2.3.3.1.4.

2.3.3.1.1 Kurze Begriffsbestimmung

Die Privatisierung staatlicher Aufgabenbereiche beschäftigt Wissenschaftler unterschiedlichster Disziplinen schon so lange, wie um die Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung gerungen wird. Zu diesem Themenbereich ist viel gesagt und geschrieben worden.²⁶⁷ Entsprechend umfangreich ist die Liste der Begriffsdefinitionen und Schemata. Von unterschiedlichen Ausgangsprämissen einmal abgesehen, sind die Begriffsdefinitionen so vielgestaltig wie die Möglichkeiten der Privatisierung bzw. Teilprivatisierung staatlicher Aufgaben selbst.

Es ist nicht Anliegen dieser Arbeit, einen weiteren Beitrag zu dieser Begriffsvielfalt zu leisten. Aus der Auswahl von Privatisierungsbegriffen und Modellen sollen diejenigen herausgearbeitet und angewandt werden, welche für die Zielstellung der Untersuchung geeignet erscheinen. Die Vielgestaltigkeit der Begriffsbildung ist vermutlich auf die Vielfalt der Argumente zurückzuführen, die als Gründe für Privatisierungen ins Feld geführt werden. Dazu gehören sowohl ordnungspoliti-

²⁶⁷ Umfassend in Blankart (1980); Ipsen (1994) u. Hardraht (2003).

sche Argumente als auch steuerliche Vorteile, die finanzielle Entlastung des Staates, die Vermeidung von Restriktionen und im Besonderen auch Effizienzsteigerungen.

Eine wesentliche Definition zur Bedeutung der Privatisierung hat der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ der Bundesregierung in seinem Abschlussbericht 1997 vorgeschlagen: „Privatisierung ist selbstverständlich kein Allheilmittel zur Lösung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorteile der Privatisierung stellen sich nicht unter allen Umständen, d. h. unabhängig vom Privatisierungsgegenstand und den differenzierten Gegebenheiten des Einzelfalls, ein. Es kann somit nur nach Maßgabe des Einzelfalls über private oder öffentliche Aufgabenerfüllung entschieden werden, wobei auch abgestufte Verantwortungsintensitäten in Betracht kommen.“²⁶⁸

Ausgehend von der Aussage des Sachverständigenrates ist zu schlussfolgern, dass bei jeder Privatisierung eine Privatisierungsbilanz durchzuführen ist, bei der die Transaktionskosten den Kosten der Eigenwahrnehmung und dem Mehrwert staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüberzustellen sind.²⁶⁹ Des Weiteren sind die Aufrechterhaltung der Leistungssicherheit und Leistungsqualität sowie die entstehenden Kosten für Bürger und Volkswirtschaft zu prüfen. Auch Verfahrensschritte und -modalitäten, z. B. Ausschreibungen usw., sind zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Gewährleistungsverantwortung des Staates ist er normalerweise für die Privatisierungsfolgen verantwortlich. Das setzt ein Privatisierungscontrolling voraus.²⁷⁰ Unter dem Punkt 4.4.3.1 „Einordnung und Herausbildung“ des Landesbetriebes für Straßenwesen in Brandenburg ist die Stellungnahme des Landesrechnungshofes zur Vorbereitung und zu gemachten Untersuchungen im Vorfeld der Errichtung des Landesbetriebes zu finden. Dort wird sehr deutlich aufgezeigt, dass

²⁶⁸ Vgl. Bundesministerium des Inneren (1997), S. 56. An dieser Stelle wird nicht näher darauf eingegangen, dass dieses Argument generell dazu dienen kann, sich eben nicht vom Staatshandeln (ob Verantwortung dafür vorliegt oder nicht) zu trennen. Aber ich möchte darauf hinweisen, dass nach meiner Auffassung nicht der Privatisierungsgegenstand entscheidend für den Erfolg einer Privatisierung ist, sondern die Herangehensweise und vor allem die Qualität und der Sachverstand bzw. die Erfahrung der handelnden Personen, die die Privatisierung durchführen.

²⁶⁹ Vgl. Hill (2004), S. 14.

²⁷⁰ Vgl. Heintzen, Vosskuhle (2003), S. 220 ff. und 266 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder eine Kostenanalyse, wie oben beschrieben, nicht durchgeführt wurden.

Diese Prämissen sind wesentlich für den Untersuchungsteil dieser Arbeit. Deshalb ist es erforderlich, dass aus der Vielzahl der Privatisierungsbegriffe und Begriffsvarianten dasjenige Modell zugrunde gelegt wird, welches am Besten diesem Anliegen entspricht.

Zunächst ist festzustellen, dass in der gesamten wissenschaftlichen Literatur mit dem Begriff der Privatisierung sehr vielschichtig umgegangen wird. Das ergibt sich aus dem Begriffsinhalt selbst. Privatisierung ist keine Alles-oder-Nichts-Entscheidung, sondern sie ist durch eine Vielzahl von Möglichkeiten definiert. Um sich auf ein Begriffsmodell festlegen zu können, soll kurz auf die Wesentlichsten aus der Vielzahl der Privatisierungsbegriffe und -modelle eingegangen werden.

Am weitesten verbreitet ist die binäre Aufspaltung in formelle und materielle Privatisierung²⁷¹, wie unten in Abbildung 10 dargestellt. Häufig wird die formelle als unechte und die materielle als echte Privatisierung genannt. Die formelle Privatisierung kann auch als rechtliche Privatisierung oder als Organisationsprivatisierung in Erscheinung treten.

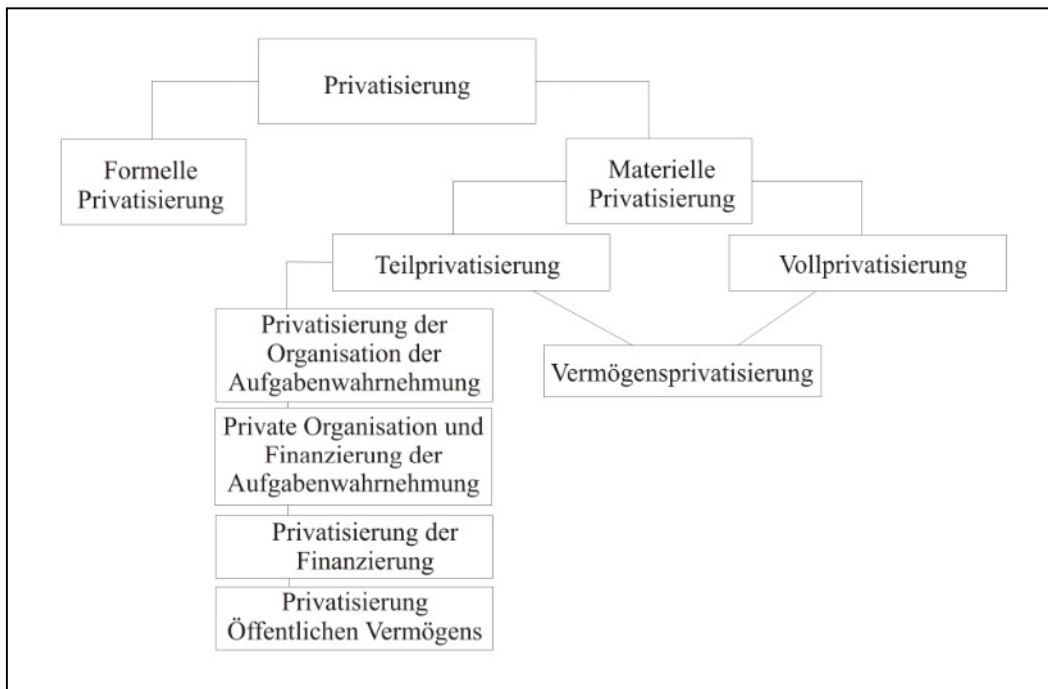
Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ist durch die Begriffe Leistungsprivatisierung bzw. Vermögensprivatisierung gegeben. Die Vermögensprivatisierung kann sowohl als Teilprivatisierung wie auch als Vollprivatisierung ausgestaltet werden. Glatfeld²⁷² sieht in der Vollprivatisierung einen Verkauf an erwerbswirtschaftlich orientierte Private, die naturgemäß Rentabilitätsgesichtspunkte in den Vordergrund stellen. Aber auch die Methode der Vermögensübertragung an gemeinwirtschaftliche Organisationen wie Verbände, Vereine oder Stiftungen erscheint möglich, die sowohl erwerbswirtschaftlichen als auch bedarfs- oder förderwirtschaftlichen Zielvorstellungen nachgehen. An die Übertragung des Eigen-

²⁷¹ Vgl. Glatfeld (1997), S. 115.

²⁷² Vgl. Glatfeld (1997), S. 329 f.

tums ist die Übertragung der Verfügungsmacht gebunden. Bei Teilprivatisierungen entstehen gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wobei i. d. R. der öffentliche Anteil überwiegt. Ein Zielkonflikt zwischen erwerbswirtschaftlichen Interessen und bedarfswirtschaftlichen Zielen ist häufig vorprogrammiert. Die Unternehmensführung ist in diesen Fällen gehalten, einen akzeptablen Interessenausgleich herbeizuführen.

Abbildung 10: Formelle und materielle Privatisierung im Überblick



Quelle: In Anlehnung an Gusy (1998), S. 338 ff.

Im Einzelnen versteht Gusy²⁷³ die Vermögensprivatisierung, die er gleichsetzt mit der materiellen Privatisierung, als Übertragung von Verfügungsrechten an Staats-eigentum in privates Eigentum. Dazu kann der Liegenschaftsverkauf ebenso wie der Verkauf von Anteilen gezählt werden. Die mit der formellen Privatisierung gleichgesetzte Organisationsprivatisierung wird als „Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung des Staates in eine privatrechtliche Gesellschaft bei gleichzeitiger Beibehaltung der staatlichen Eigentümerstellung“²⁷⁴ verstanden.

Die Wissenschaft steht bei der theoretischen Bewältigung der Privatisierungsproblematik noch weitgehend in den Anfängen.²⁷⁵²⁷⁶ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei

²⁷³ Vgl. Gusy (1998), S. 338.

²⁷⁴ Ebenda.

²⁷⁵ Vgl. Hamer (1981), S. 35.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

der Übertragung von Aufgaben an Landesbetriebe. Die Ursache liegt darin, dass mit Schritten „hin zum Privaten und weg vom Staat“²⁷⁷ zunächst von einem Veränderungstatbestand ausgegangen werden muss. Unterschiedlich ist aber das Verständnis dafür, was Privatisierung ist, sein soll bzw. bewirken kann. So gibt es vielfältige Möglichkeiten einer Konkretisierung der Aufgabenübertragung vom öffentlichen in den privaten Sektor. Das kann den Verkauf von öffentlichem Vermögen an private Einrichtungen ebenso umfassen wie die Nutzung privater Vermögensgegenstände durch öffentliche Träger. Auch die Überführung einer öffentlichen Einrichtung in privatrechtliche Form sowie die Übertragung bzw. Durchführung öffentlicher Aufgaben oder Leistungen an bzw. durch private Träger sind beinhaltet.²⁷⁸ Diese Punkte sind in ähnlicher Weise auch bei Landesbetrieben zu beobachten. Bei der Kriterienauswertung unter Punkt 5.1, die auch die Fragen nach Eigentumsübertragung und/oder -nutzung beinhaltet, wird gezeigt werden, wie unterschiedlich oder nach gleichem Muster damit umgegangen wird.

Aus den bisherigen Ansätzen und dem Verlauf von Privatisierungsmaßnahmen im Land Brandenburg ergibt sich, dass die Schematisierung in die Formen formale und materielle Privatisierung und ihre Strukturierung wohl am Besten geeignet erscheint, die Thematik zu erfassen und zu ergebnisorientierten Schlussfolgerungen zu führen. Nicht nur die Wahl der Form Landesbetrieb bei allen drei untersuchten Aufgaben zeigt das, auch die erfolgten Maßnahmen hinsichtlich der 23 zu überprüfenden Aufgabengebiete in Brandenburg (siehe Punkt 3.1 „Auswahl der Aufgabengebiete und Bundesländer“) unterstützen diesen Ansatz.

2.3.3.1.2 Formelle Privatisierung

Bei der formellen²⁷⁹ Privatisierung, die auch, wie bereits gesagt, als unechte bzw. als Organisationsprivatisierung bezeichnet wird, verlagert der Staat öffentliche Aufgaben auf privatrechtliche Unternehmensformen.²⁸⁰ Die formelle kann eine

²⁷⁶ Es fehlt auch in jüngerer Zeit immer noch an positiven Privatisierungstheorien. Siehe dazu Gusy (1998), S. 31.

²⁷⁷ Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1980), Heft 41, S. 9.

²⁷⁸ Vgl. Hamer (1981), S. 36.

²⁷⁹ Sie wird auch als formale Privatisierung bezeichnet. Siehe dazu Deutscher Städte- und Gemeindebund (1994), S. 27.

²⁸⁰ Vgl. Eschenbach, Müller, Gabriel (1993), S. 57.

Vorstufe zur echten Privatisierung darstellen. Bis dahin gibt es viele Abstufungen halbstaatlicher bzw. gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.²⁸¹

Der Staat gliedert die Aufgaben aus seinem Organisations- und Aufgabenschema aus, indem er ein Unternehmen in privater Rechtsform (z. B. eine GmbH oder AG) oder einen Landesbetrieb gründet. Die Gesellschaftsanteile verbleiben vollständig in seinem Eigentum. Eine Teilveräußerung wird nicht in Betracht gezogen. Wie im Punkt 1.4.2 „Privatisierung in der Praxis“ ausgeführt, entsprechen Landesbetriebe, obwohl sie nicht nach privatrechtlicher Unternehmensform errichtet werden, der formellen Privatisierung. Unter den Punkten 4.3 „Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer“ und 4.4 „Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg“ wird deutlich, dass die oben genannten Prämissen auch in der Praxis bei der Errichtung von Landesbetrieben zutreffen.

Das Grundschema der formellen Privatisierung besteht also darin, Wirtschaftsunternehmen oder andere Träger staatlicher Aufgaben aus der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft in private Organisationsformen umzuwandeln. Ergebnis ist ein rein öffentliches, vom Staat kontrolliertes, jedoch nach privatrechtlichen Grundsätzen geführtes Unternehmen. Es sollte wie jedes Privatunternehmen handeln und tritt juristisch nach außen selbstständig auf. Durch die Kapitalhaltung hat der Staat einen nachhaltigen Einfluss auf das Unternehmen. Es bleibt über den Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzungsbestimmungen die Möglichkeit zur Mitgestaltung der Unternehmensgrundsätze und -ziele sowie zur Ausgestaltung des Kataloges mitbestimmungsbedürftiger Geschäfte.

Der Staat privatisiert also die Organisationsform, nicht aber die Aufgabe. Nur die Unmittelbarkeit geht verloren. Er nutzt die private Rechtsform, trennt sich aber nicht vom Gut oder der Dienstleistung als solches.²⁸² Beispiele können bisher rechtlich unselbstständige Betriebe sein, die in rechtlich selbstständige, rein öffentliche Unternehmen überführt werden, wie Stadtwerke auf kommunaler Ebene

²⁸¹ Vgl. Glatfeld (1997), S. 119.

²⁸² Vgl. Schauer (1994), S. 168.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

oder Kreis- bzw. Landesbetriebe. Die öffentliche Dienstleistung wird weiter bei der öffentlichen Gebietskörperschaft erstellt bzw. bereitgestellt. Eine neue Zuordnung von Verfügungsrechten zwischen den privat Handelnden und dem öffentlichen Sektor findet nicht statt. Nur die Verfügungsrechtsstrukturen innerhalb des öffentlichen Sektors werden geändert. Ein ökonomisches aber auch juristisches Problem hierbei liegt darin, wo die Grenzen zu ziehen sind: Inwieweit dürfen sich öffentliche Gebietskörperschaften privater Organisations-, Rechts- und Finanzierungsformen bedienen?

Gründe für die Anwendung der formellen Privatisierung sind i. d. R. primär Perspektiven des Steuer-, Dienst- und des Haushaltsrechtes.²⁸³ Es wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass ein organisatorisch verselbstständigtes Privatunternehmen tendenziell eher dazu in der Lage ist, unternehmerisch zu handeln, als irgendeine Untereinheit einer Verwaltung. Die rechtliche Verselbstständigung eröffnet eigenständige Zieldefinitions- und Gestaltungsfreiräume, einen tendenziell abnehmenden Staatseinfluss und die verstärkte Orientierung an betriebswirtschaftlichen statt kameralistischen Grundsätzen. Auch haushalts- und personalwirtschaftliche Gründe, wie die Zuordnung von Gewinn und Verlust, flexibleres Reagieren am Markt und die bessere Motivation der Mitarbeiter, können eine Rolle spielen. In öffentlich-rechtlichen Einheiten ist dies zwar grundsätzlich auch möglich, aber aus bereits genannten Sachverhalten²⁸⁴ heraus schwer realisierbar. Zielvereinbarungen und leistungsorientierte Besoldung zählen zwar zu den Fragen des public managements und wären durchaus Lösungsansätze, aber die Umsetzung muss wiederum durch Bürokraten und die ministerielle Ebene angeschoben, durchgeführt und kontrolliert werden. Im Kapitel 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ wurde deutlich dargelegt, dass Bürokraten zwar an der Maximierung ihres diskretionären Spielraums interessiert sind, aber nicht an transparenten, abrechenbaren Abläufen und Ergebnissen. Solche Vorgaben müssen über das Parlament, über die Legislative gefordert und beschlossen werden. Welche konkreten Forderungen im Zusammenhang mit der Errichtung von Landesbetrieben gestellt werden sollen, wird unter Punkt 5.3 „Konsequenzen für Brandenburg“ abgeleitet.

²⁸³ Vgl. Osterloh, Bauer (1995), S. 215 ff.

²⁸⁴ Siehe dazu auch Abschnitt 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“.

2.3.3.1.3 Materielle Privatisierung

Im Unterschied zur formellen wird die materielle Privatisierung als eine echte Form der Überführung staatlicher Aufgaben und Leistungen verstanden.²⁸⁵ Kennzeichen ist, dass die Aufgabe bzw. Leistung vom Staat abgekoppelt wird. Das kann durch Verkauf und Eigentumswechsel geschehen.

Die materielle Privatisierung kann in zwei Richtungen erfolgen. Zum einen werden Aufgabenbereiche des Staates in die privatwirtschaftliche Betätigung entlassen. Dafür steht dann die Bezeichnung Aufgabenprivatisierung. Während die Vermögens- und Organisationsprivatisierung seit langem zum politischen Tagesgeschäft gehört, rückt die Aufgabenprivatisierung erst in jüngster Zeit in den Vordergrund.²⁸⁶ Dabei ist sie schon lange nichts Ungewöhnliches. Neu ist jedoch die Bedeutung, die ihr in letzter Zeit beigemessen wird. Sie reicht von Bereichen des Umweltschutzes über das Bauwesen bis zur Außenwirtschaftsförderung.

Auch die Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und Betrieben bzw. von Geschäftsanteilen an privatrechtliche Unternehmen ist eine Zielrichtung der materiellen Privatisierung. Bei vollständiger materieller Privatisierung zieht sich der Staat umfassend aus der Bereitstellung und Produktion von Gütern und Dienstleistungen zurück.²⁸⁷ Der Staat verzichtet auf Aufgaben und auf Vermögen. Damit verkleinert sich auf Dauer sein Einflussbereich. Eine letzte Gelegenheit zur Einflussnahme besteht im Aushandeln von Bedingungen und Auflagen beim Verkauf. Die materielle Privatisierung gewährleistet die umfassende Verlagerung öffentlicher Leistungen auf private Träger. Gravierende Beispiele in der Vergangenheit waren der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen des Bundes.

Gusy²⁸⁸ unterscheidet vier Gegenstandsbereiche der materiellen Privatisierung (siehe hierzu auch Abbildung 10 oben). Zum einen nennt er die private Organisation und Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung, weiterführend die Privatisierung dieser Organisation. Weitere Gegenstandsbereiche sieht er in der Privatisierung der Finanzierung und in der Privatisierung des öffentlichen Vermögens.

²⁸⁵ Vgl. Arnim (1995), S. 17.

²⁸⁶ Vgl. König, Fürchter (2000), S. 265 f.

²⁸⁷ Vgl. Glatfeld (1997), S. 115 f.

²⁸⁸ Vgl. Gusy (1998), S. 15 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Nach seiner Auffassung handelt es sich um eine Neuordnung von Verfügungsrechten auf private Wirtschaftssubjekte.

Glatfeld spricht von einer funktionalen Privatisierung „wenn staatliche Aufgaben und Leistungen, die bislang von öffentlichen Verwaltungen oder öffentlichen Unternehmen erbracht worden sind, ersatzlos, das heißt ohne für Alternativangebote zu sorgen, gestrichen werden, oder wenn die Leistungsbreite und/oder Leistungstiefe der staatlichen Aktivitäten verringert wird.“²⁸⁹ Der Staat verringert das öffentliche Leistungsangebot, indem er Aufgabenverzicht übt. Dieses Zurückweichen ist mit unterschiedlicher Intensität möglich. Hier werden Unternehmen tatsächlich in den Wettbewerb entlassen, ohne Exklusivrechte für bestimmte Aufgaben vom Staat erhalten zu haben. Die abgegebene Aufgabe wird weder in Erfüllungs- noch Gewährleistungsverantwortung weiter verfolgt.²⁹⁰ Dann ist eine vollständige materielle Privatisierung erreicht.

2.3.3.1.4 Kritik zur formellen Privatisierung

Wie bereits ausgeführt, wird bei der formellen Privatisierung nur das privatrechtliche Instrumentarium angewendet. Eine Verlagerung in den privaten Sektor, also eine Privatisierung im eigentlichen Sinne, findet nicht statt.²⁹¹ Die formelle Privatisierung wird betrieben, um kleinere, flexiblere und weniger abhängige Einheiten zu schaffen. Zu den Vorzügen gehören weiterhin die verbesserte Ausrichtung an Unternehmenskriterien, die Loslösung vom starren Haushalts- und Dienstrecht sowie steuerliche Vorteile.²⁹² Auch eine flexiblere Personalpolitik in Anwendung des Privatrechts wird ermöglicht, da das starre Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes weitgehend ausgesetzt ist. Erleichterte Finanzierungsmöglichkeiten²⁹³ gewährleisten flexiblere Reaktionen auf das Marktgeschehen. Insbesondere der Zugang zum Kapitalmarkt kann die Aufnahme von zusätzlichem Kapital gewährleisten. Gerade bei der Form einer AG ist dies durch Aktienemissionen am Markt möglich.

²⁸⁹ Vgl. Glatfeld (1997), S. 123.

²⁹⁰ Siehe dazu 2.1.2 „Gewährleistungsverantwortung“.

²⁹¹ Vgl. Völlmicke (1996), S. 47.

²⁹² Vgl. Witte (1996), S. 5.

²⁹³ Vgl. Donges, Engels, Hamm (1993), S. 27 f.

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Die Ausgründungen genießen auf dieser Stufe zwar mehr Unabhängigkeit als Eigenbetriebe; trotzdem kann eine ausreichende Einflussmöglichkeit des Staates gewährleistet werden, so z. B. über den Aufsichtsrat oder bei der Gestaltung der Unternehmenssatzung. Gleichzeitig begrenzen die Mitbestimmungsrechte ab einer bestimmten Größe einer Kapitalgesellschaft die Einflussnahme des Staates.²⁹⁴ Oft sind solche Regiebetriebe in nichtwirtschaftlichen Bereichen kommunaler Tätigkeiten steuerbefreit. Eine Möglichkeit zu einem steuerlichen Querverbund mit anderen Bereichen öffentlicher Leistungserstellung bleibt trotzdem erhalten.²⁹⁵

Eine weitere Zwischenstellung nehmen Kooperationslösungen (so genannte Public-Private-Partnerships) ein. In der Regel handelt es sich dabei um die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft der öffentlichen Hand mit einem Privatunternehmen²⁹⁶. Als ein wichtiges Argument dafür gilt, dass sich die Vorzüge, die sich durch die Einbindung eines Privatunternehmens ergeben, koppeln lassen mit dem Erhalt der öffentlichen Einflussnahme.²⁹⁷ Diese Form der Privatisierung hat aus Sicht der Verwaltung den Vorteil, dass eine Gesamtverantwortung der Unternehmensträger geschaffen wird. Man erhofft sich weiterhin, dass Verwaltungsaufgaben dezentralisiert kostengünstiger und in kürzeren Zeitspannen erbracht werden können.²⁹⁸ Oft ist diese Form der Zusammenarbeit auf bestimmte Projekte beschränkt, d. h. der private Investor zieht sich nach dem abgeschlossenen Projekt wieder zurück.²⁹⁹ Aber auch eine Variante, wo der Staat nach einer Anschubunterstützung sein Engagement aufgibt, ist denkbar.³⁰⁰

Public-Private-Partnership werden in sehr unterschiedlichen Ausprägungen gegründet. In einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft können sowohl Formen der persönlichen Abmachung als auch vertragliche Vereinbarungen die Grundlage für die öffentlich-private Zusammenarbeit bilden. Übliche vertragliche Vereinbarungen sind Gesellschaftsverträge, Grundstücks- und Durchführungsverträge.³⁰¹ Es muss noch einmal betont werden, dass der Übergang zu Formen der materiel-

²⁹⁴ Vgl. Arnim (1995), S. 22.

²⁹⁵ Vgl. Spelthahn (1994), S. 93.

²⁹⁶ Vgl. Snethlage (1998), S. 37.

²⁹⁷ Vgl. Gesellschaft für öffentliche und private Wirtschaft (1994), S. 212 f.

²⁹⁸ Vgl. Witte (1996), S. 6.

²⁹⁹ Vgl. Scheele (1993), S. 228.

³⁰⁰ Vgl. Gesellschaft für öffentliche und private Wirtschaft (1994), S. 214.

³⁰¹ Vgl. Heinz (1997), S. 3.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

len Privatisierung bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen fließend ist. Eine Zuordnung ist nur gemäß § 3 des Gesetzes über die Finanzstatistik geregelt, und daraus ergeben sich auch die wesentlichen Probleme einer Zuordnung zur formellen Privatisierung.³⁰²

Der Staat nutzt in mehr oder weniger großem Umfang die private Rechtsform bei der formellen Privatisierung, trennt sich aber nicht von der Bereitstellung und Produktion des Gutes oder der Dienstleistung als solches. Die Staatstätigkeit wird dadurch nicht gesenkt. Ganz im Gegenteil, er erhält die Möglichkeit, die Intensität seiner wirtschaftlichen Betätigung zu steigern.³⁰³ Auch hier sei wieder das Beispiel des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik genannt. Unter Punkt 4.4.4 wird deutlich, dass das Leistungsspektrum im Gegensatz zum vormaligen Amt verbreitert wurde.

Der Staat versucht, den einengenden bürokratischen Strukturen und Vorschriften, die er übrigens selbst geschaffen hat, zu entkommen und mehr organisatorische, finanzielle und personelle Flexibilität zu erlangen. Motive der Steuerersparnis oder des Erhaltes von Subventionen sind aus volkswirtschaftlicher Sicht eher von nachrangiger Bedeutung.³⁰⁴

Gegen die formelle Privatisierung als reine Organisationsprivatisierung können verschiedene Bedenken und Vorwürfe erhoben werden. Eindeutig führt sie zu einer Verminderung der staatlichen Steuerungs-, Einfluss-, und Kontrollmöglichkeit. Bei zunehmender Auslagerung wird das gesamte öffentliche Engagement immer schwerer durchschaubar bzw. zunehmend verschleiert.³⁰⁵ Die Rechnungshöfe kritisieren, dass dadurch die Kontrolle fast unmöglich werde.³⁰⁶ Hinzu kommt, dass sich die staatliche Tätigkeit aus dem Einflussbereich der Parlamente immer weiter entfernt.

³⁰² Vgl. Snethlage (1998), S. 38.

³⁰³ Vgl. Schauer (1994), S. 168.

³⁰⁴ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (1994), S. 27.

³⁰⁵ Vgl. Stern, Werner (1998), S. 334.

³⁰⁶ Vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1997), S. 312 und Landesrechnungshof Hessen (1998), S. 73.

Das Verfahren der formellen Privatisierung ist inkonsequent, da es keine Garantie bietet für die Erbringung einer rationelleren, kosten- oder preisgünstigeren Leistung.³⁰⁷ Auch die Entlastung der öffentlichen Haushalte und eine Verringerung des Zuschussbedarfes sind nicht sicher.³⁰⁸ Oft wird der bis dato gewährte Zuschuss sogar festgeschrieben und weiter garantiert, so dass es aus dem politischen Raum heraus höchst problematisch wird, diesen auch nur zu senken bzw. gänzlich einzusparen.

Die Übernahme bürokratischer Verhaltensmuster in das Unternehmen ist ebenso möglich. Der dauernde Interessenkonflikt zwischen politischen Handlungszwängen und ökonomischen Notwendigkeiten kann üblicherweise nicht aufgelöst werden, wenn die öffentliche Hand als Gesellschafter und ihre Mandatsträger als ihre Aufsichtsratsmitglieder auftreten.³⁰⁹ Eine tief greifende Fehlentwicklung bei grundlegenden Hoheitsaufgaben des Staates, vor allem aus wettbewerbsrechtlichen Gründen, schließt auch die Monopolkommission nicht aus.³¹⁰ Eine Vision, den Staat als Unternehmer und den Bürger als Kunden zu sehen, die gerade von Befürwortern der formellen Privatisierung betont wird, ist realitätsfern.³¹¹ Solche sozialistischen Versuche sind bereits in der Vergangenheit gescheitert.

Letztendlich kann unterstellt werden, dass die formelle Privatisierung zumeist nur der Flucht aus dem öffentlichen Haushalts- und Besoldungsrecht dient.³¹² Diese Gedanken sind auch bei Hamer und Gebhardt wieder zu finden.³¹³ Sie bezeichnen die formelle Privatisierung als „Scheinprivatisierung“, auch weil es sich in der Praxis sehr häufig nur um die Verlagerung von Regiebetrieben und -bereichen handelt, ohne dass damit der Einfluss, die Rechte oder die hierarchische Einordnung des öffentlichen Trägers geändert würde. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Dreiteilung der Bundespost. Das heißt, solche Scheinprivatisierungen haben fast ausschließlich organisatorische und abrechnungstechnische Gründe. „Sie sollen und wollen nicht den öffentlich-rechtlichen Charakter der Einrichtung min-

³⁰⁷ Vgl. Wieland (1994), S. 259.

³⁰⁸ Siehe dazu auch die Kritik des LRH Brandenburg zur Errichtung des Landesbetriebes „Straßenwesen“ unter Punkt 3.4.3.1 Einordnung und Herausbildung.

³⁰⁹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1993), S. 3 f.

³¹⁰ Vgl. Monopolkommission (1992) und 9. Hauptgutachten (1990/1991).

³¹¹ Vgl. Dieckmann (1994), S. 121.

³¹² Siehe auch Glatfeld (1997), S. 119.

³¹³ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 74 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

dem. (...)“³¹⁴ Es kann unterstellt werden, dass nur dem Parlament die direkte Kontrolle entzogen und Funktionärsposten für die Ämterpatronage geschaffen werden sollen. Derartige Gründe und die Tatsache, dass eine „Entstaatlichung“ de facto nicht vorliegt, sind Indiz dafür, dass es sich um Scheinprivatisierungen handelt.³¹⁵

Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium³¹⁶ schließt die formelle Privatisierung nicht in den eigentlichen Privatisierungsbegriff ein. Der Beirat begründet es auch damit, dass solche Privatisierungslösungen „das tatsächliche Ausmaß öffentlicher Verschuldung verschleiern, also keine echte Haushaltsentlastung darstellen würden.“³¹⁷ Dies allerdings sehen Hamer und Gebhardt³¹⁸ als eine zu enge Auffassung, da es auch formelle Lösungen gibt, die eine Entschuldung beinhalten, z. B. die Ausgabe von Aktien, welche Anteile an öffentlichen Unternehmen darstellen. Insofern sollen auch solche formellen Fälle in diesen Begriff mit berücksichtigt werden, wenn Entstaatlichung als Privatisierungsinhalt gesehen wird.³¹⁹

Es bleibt bei formellen Privatisierungen sehr bedenklich, dass die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand nur in eine private Rechtsform überführt wird, wofür die Wissenschaft auch den Begriff „Organisationsprivatisierung“ verwendet.³²⁰ Diese Privatisierungsform entspricht nicht der Forderung nach konsequenter Einschränkung öffentlicher Aufgabenerfüllung.³²¹ Die eigentlichen Vorteile von Privatisierungen wie Gewinn- und damit Marktorientierung, die wiederum zu Qualitäts- und Nutzensteigerung auf der einen und durch Konkurrenz mögliche

³¹⁴ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 75.

³¹⁵ Ebenda.

³¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1975), S. 9.

³¹⁷ Ebenda, S. 107.

³¹⁸ Vgl. Hamer, Gebhardt (1992), S. 76.

³¹⁹ Hier zeigt sich deutlich das Abgrenzungsproblem bei der Vielfalt des Privatisierungsbegriffes. Deutlich überwiegt die Auffassung, dass formelle Privatisierung eindeutig nur Organisationsprivatisierung darstellt, d. h. nur eine Überführung in eine privatrechtliche Form. Die Ausgabe von Aktien einer 100-prozentigen öffentlichen Aktiengesellschaft stellt den ersten Schritt zur Teilprivatisierung dar. Der Staat ist eben nicht mehr zu 100 % Gesellschafter und verliert dementsprechend auch das alleinige Weisungsrecht. Zu dieser Meinung konträr steht allerdings der § 3 des Gesetzes über die Finanzstatistik. Sicher gibt es hier einen Bruch zwischen einer formalen und einer steuerrechtlichen Bewertung. Da dies nur ein Randspekt in dieser Arbeit ist, werde ich die Diskussion an dieser Stelle nicht weiterführen.

³²⁰ Vgl. Stern, Werner (1998), S. 334.

³²¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (1998), S. 76.

niedrigere Preise auf der anderen Seite führen, bleiben weitgehend ungenutzt. Zu akzeptieren wären formelle Privatisierungen höchstens als ein erster Schritt hin zur materiellen Privatisierung, die dann allerdings schnell folgen muss. Das bedeutet, in geeigneter Weise den Druck und Anreiz zu verstärken, dort tatsächlich zu privatisieren, wo es möglich ist³²² und nicht nur dort, wo es sich als unvermeidlich darstellt. Deshalb wird zur Klarstellung dessen eine eigene Verfassungsregelung gefordert, die ein Privatisierungsgebot enthält.³²³ Fehlt dafür die parlamentarische Mehrheit, „sollte zumindest eine einfach-gesetzliche Verpflichtung zur Überprüfung und Wahrnehmung von Privatisierungsmöglichkeiten geschaffen werden.“³²⁴ Stern und Werner³²⁵ gehen davon aus, dass entsprechende Vorschriften für Gemeinden und Länder weitgehend fehlen.³²⁶

Gerade hier ist das Privatisierungspotenzial besonders groß. Die Gebietskörperschaften sollten zu einer regelmäßigen Berichterstattung verpflichtet werden, die nicht nur eine Bestandsaufnahme, sondern auch eine genaue Begründung des öffentlichen Engagements im Hinblick auf öffentliche Zwecke enthalten sollte. „Auf diese Weise kann der Druck zur Durchführung von Überprüfungen zum Ausschöpfen aller Privatisierungsmöglichkeiten und damit also zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstärkt werden“.³²⁷

Es ist festzustellen, dass der öffentliche Träger seinen möglichen Einwirkungsverlust durch die konsequente Nutzung der verbliebenen Einwirkungsmöglichkeiten wettmachen kann. Das wären in erster Linie die Einwirkung durch Rechtssetzung und Verwaltung, sondergesetzliche Einwirkungsmöglichkeiten und die Eigentü-

³²² Vgl. Stern, Werner (1998), S. 335.

³²³ Vgl. Deutsche Bundesbank (1998), S. 41 f.

³²⁴ Stern, Werner (1998), S. 335.

³²⁵ Ebenda.

³²⁶ In einigen Bundesländern gibt es bereits Gemeindeordnungen, die sich stärker auf diesen Aspekt konzentrieren. So sieht die Gemeindeordnung Brandenburg (§ 100 Abs. 3) klar vor: „Die Gemeinde hat im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung dafür zu sorgen, dass Leistungen, die von privaten Anbietern in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen oder geringeren Kosten erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden“. Das ist nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler die strengste Regelung zum Privatisierungsgebot in den Ländern. Leider ist nur selten nach der Gemeindeordnung gehandelt worden. Das zeigt sich an den 751 öffentlichen Unternehmen (Angabe des LDS vom 17.11.06), die es in Brandenburg gibt. Aktuell gibt es Bestrebungen, den § 100 GO stark aufzuweichen und Erleichterungen für die wirtschaftliche Betätigung des Staates zu schaffen. (Siehe Entwurf Kommunalverfassung aus April 2006, wirtschaftliche Betätigung).

³²⁷ Vgl. Stern, Werner (1998), S. 336.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

merrechte aus dem Aktien- bzw. GmbH-Recht.³²⁸ Wie hoch der Grad der Selbstständigkeit bleibt bzw. welche Möglichkeiten der Einwirkung bei einer formellen Privatisierung behalten werden, hängt von der Entscheidung der Trägerkörperschaft ab.

Tatsache ist auch, dass die verbleibenden Einwirkungs- und Kontrollrechte nicht notwendigerweise gleich gelagert sind. Eine gegenseitige Neutralisation ist denkbar, wenn sie in Kollision zueinander geraten sollten. Das kann passieren, wenn einem Unternehmen durch Rechtssetzung ein erhöhter Aufwand entsteht, ohne die Möglichkeit zusätzlicher Erträge zu haben. Wirtschaftliche Interessen der Trägerkörperschaft als Eigentümerin können dadurch konterkariert werden, wenn diese auf Ertragssteigerung ausgerichtet sind. Solche Zielkonflikte sind oft einwirkungsmindernd.

2.3.3.2 Ergänzende Betrachtungsweisen zur Privatisierung

In den bisherigen Ausführungen wurde die Privatisierung vorwiegend aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht dargestellt. Um zu überprüfen, ob auch andere Aspekte interessant für den Ansatz der Untersuchung in dieser Arbeit sind, erscheint es sinnvoll, auch sozialwissenschaftliche und politikwissenschaftliche Betrachtungsweisen zu beleuchten.

Aus *sozialwissenschaftlicher Sicht* besteht das Grundproblem darin, dass nicht so sehr die Kriterien und Grenzen der Privatisierung im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die sozialwissenschaftlich begründete Aufgabenkritik des Staates.³²⁹ Damit besteht die Möglichkeit, auf die institutionellen Arrangements zu schauen, die den Verlauf und die Abgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft aufzeigen. Sollte das mit der Aufgabenstellung, soziologisch gestützte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie dieser Verlauf neu abzustecken ist, einhergehen, wird es problematisch. Es wird sich auf dem hochdynamischen Modernisierungsterrain bewegt, das inzwischen tiefe praktische Auswirkungen sichtbar werden lässt.

³²⁸ Vgl. Gusy (1998), S. 340 f.

³²⁹ Vgl. Kießler (1998), S. 57.

2.3 Theorien des Versagens staatlichen Handelns

Die Sozialwissenschaft sieht bei bisherigen Privatisierungen eine deutliche Zweiteilung zwischen profitablen und deshalb privat organisierten Leistungen und unwirtschaftlichen Restaufgaben, die beim Staat verbleiben. Zwangsweise geht damit die Einbuße an politischer Gestaltungsmöglichkeit durch den Staat einher, obwohl der Staat weiterhin in der Verantwortung der Gewährleistungsfähigkeit steht. Offen bleibt, dass sich die öffentliche Hand natürlich auch Aufgaben angeeignet haben kann, die ihr eigentlich gar nicht zustehen.

Nach Kießler³³⁰ geht es heute nicht mehr um staatliche oder private Leistungserbringung, sondern um das Ausloten eines neuen Verhältnisses zwischen Politik, Regulation und Wettbewerb. Er sieht hier den Public-Management-Diskurs als einen argumentativen Weg, obwohl nicht klar ist, ob dieser Diskurs die Verwaltungsmodernisierung womöglich in eine Sackgasse führt. Die desolante Haushaltslage verbunden mit der Hegemonie des Public-Management-Diskurses macht es möglich, dass sich eine soziologisch determinierte Auffassungsweise kritisch mit den Kriterien einer aufgeklärten Wirtschaftlichkeitsanalyse der Staatsaufgaben auseinandersetzen kann.³³¹ Die Tatsache, dass die Privatisierung von Staatsaufgaben oft nur als Entbürokratisierungsrhetorik gesehen und dieser unterstellt wird, damit Marktradikalität verschleiern zu wollen, macht Privatisierung zu einem Reizthema in der Sozialwissenschaft. Es entsteht eine ideologisch eingefärbte Privatisierungsdiskussion, die unterschlägt, dass Dienstleistungen nur durch die Änderung der Rechtsform nicht automatisch produktiver werden. In der Zusammenführung der alten Frage nach der Aufgabe des Staates mit neuartigen Problemlagen staatlichen Handelns in einem radikal veränderten Kontext erkennt Kießler eine Modernisierungslücke.

Im privaten Sektor wurde sich diesen Erfordernissen bereits gestellt. „Lean production“ ist das Ergebnis, auch durch Verringerung der Fertigungstiefe, der Dezentralisierung von Verantwortung, aber auch der Optimierung der Ablauforganisation. Dem nachgebildet, hat sich im öffentlichen Sektor die „Lean administration“³³² entwickelt. Es wäre zu vermuten, dass durch die neuen Anforderungen eine

³³⁰ Vgl. Kießler (1998), S. 59.

³³¹ Ebenda, S. 58.

³³² Ebenda, S. 60.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

an Effizienz- und Effektivitätskriterien geführte Diskussion über Staatsaufgaben und deren letztendlich klare Zuordnung erfolgt. Aber bei solchen Versuchen wird deutlich, dass bei dem Problem „Staatsaufgaben“ eine viel wichtigere Rolle die Frage nach der politischen Zielsetzung spielt. De Fakto lassen sich alle Aufgaben entweder staatlich oder privat erbringen. Es ist zu klären, ob der Staat die Leistung eigenhändig erbringen oder nur ihre Erbringung gewährleisten muss. So stellt sich die Frage der Staatsaufgabe als eine Frage nach der Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Leistungstiefe dar, die unter Punkt 2.1.2 „Gewährleistungsverantwortung und 2.1.3 „Leistungstiefe“ diskutiert wurden.

Der Aspekt, dass mit drastischer Verschlinkung des Staates Politik zur Symbolik verkommen kann, sollte ebenfalls berücksichtigt werden. Auch daraus resultiert die Frage nach dem neuen Profil des Staates, denn der öffentliche Bereich wird genau an der Schnittstelle zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung wahrgenommen, ebenso wie auf der Grundlage der Funktionsbestimmung von öffentlichen Aufgaben. Diese lassen sich leiten von dem neuen Verständnis, was öffentliche und was private Aufgabe ist.³³³

Als neuartige Problemlagen³³⁴ erscheinen zunehmend die wachsende Unsicherheit und Komplexität der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung, schleichende Katastrophen bei schwachen Signalen, so z. B. im Gesundheits- und Umweltbereich, und veränderte Erwartungen nach flexibler Qualitätsproduktion im öffentlichen Bereich anstelle von bürokratisch-tayloristischer Massenproduktion. Die daraus erwachsenden neuen Aufgaben des Staates müssen in einem sich ständig verändernden internationalen Umfeld bewältigt werden. Sie sind gekennzeichnet vom wachsenden Harmonisierungsdruck gerade durch die Westvertiefung und durch Transformationsdruck im Zuge der Osterweiterung Europas. Daraus resultierend wird ein schlanker Staat als internationaler Wettbewerbsvorteil gefordert, der eine Neudefinition von Staat und Verwaltung voraussetzt. In diesem Zusammenhang erwartet Kibler³³⁵, dass die industrielle Entwicklung und ihre Folgen abgefedert werden. Er fordert insbesondere grundlegende Funktionen der

³³³ Vgl. Kibler (1998), S. 67.

³³⁴ Vgl. Naschold (1993), S. 64.

³³⁵ Vgl. Kibler (1998), S. 64.

sozialstaatlichen Abfederung des Strukturwandels und der damit einhergehenden Allokations- und Sozialisationsaufgaben. Das scheint sehr problematisch, da nicht auf die Frage eingegangen wird, ob das Eingreifen des Staates in solche Prozesse Schuld daran trägt, dass bestimmte Reaktionen auf den notwendigen und langfristige nicht aufzuhaltenden Strukturwandel besonders hart zu Tage treten.

Aus *politikwissenschaftlicher Sicht* wurde das Thema Privatisierung erst richtig interessant mit der großen Privatisierungseuphorie in den 80er Jahren. Damals wurde die Privatisierungspolitik zu einem flächendeckenden Phänomen.³³⁶ Eine große Vielfalt an Programmen und Strategien führten in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Nationalisierungsprofilen der Industrieländer. Als Grund für die Vielfalt sehen Grande³³⁷ wie auch Kibler³³⁸, dass Staatsaufgaben weder konstitutionell noch funktionell eindeutig vorgegeben, sondern erst im politischen Prozess konkretisiert und festgelegt werden.

Das Eigentum an Produktionsmitteln war lange Zeit das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung zwischen Kapitalismus und Sozialismus und diente zur Strukturierung der politischen Diskurse. Rechte Bürgerliche und linke sozialistische Parteien wurden an Hand der Eigentumsfrage definiert.³³⁹ Die ideologische Relevanz des Eigentums an Produktionsmitteln ist zurückgegangen. In den 80er und 90er Jahren verbreitete sich rasch die Privatisierungspolitik unabhängig von der politischen Couleur. Dafür gab es eine Reihe von Gründen. Der Verkauf öffentlicher Unternehmen war attraktiv und lukrativ geworden. Durch die Herausbildung einer transnationalen Weltökonomie im Zuge der Globalisierung haben staatliche Unternehmen ihre Steuerungsfunktion verloren. Nationale Privatisierungsprofile sind nicht mehr nur durch das Rechts-Links-Schema zu erklären.³⁴⁰

Die Durchsetzung der Privatisierungspolitik wird durch verschiedene institutionelle Faktoren beeinflusst. Das sind zum einen die Stärke der konstitutionellen und gesetzlichen Restriktionen, zum anderen die Organisation staatlicher Ent-

³³⁶ Vgl. Majone (1994), S. 54.

³³⁷ Vgl. Grande (1998), S. 37 f.

³³⁸ Vgl. Kibler (1998), S. 62 ff.

³³⁹ Vgl. Lijphart (1990), S. 255 ff.

³⁴⁰ Vgl. Grande (1998), S. 40.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

scheidungsprozesse. Die institutionelle Einbindung eines Politikfeldes in die Staatsstruktur, aber auch die Organisation sozialer Akteure und deren Kräfteverhältnisse spielen eine Rolle.³⁴¹

In der Bundesrepublik konnte die Privatisierungspolitik nicht der Logik des Parteienwettbewerbs unterzogen werden, sondern war der Logik der Verhandlungsdemokratie unterworfen. Das resultiert aus Art. 87 GG, wonach eine Privatisierung einer Grundgesetzänderung bedurfte.³⁴² Der Handlungsspielraum der Regierung in Deutschland ist auf zweifache Weise institutionell begrenzt: der geringen Zentralisierung staatlicher Handlungskapazität zum einen und der starken horizontalen Fragmentierung zum anderen. Von Bedeutung sind auch die Organisationen gesellschaftlicher Interessen und die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen, z. B. sind in Deutschland die Gewerkschaften relativ stark.

Privatisierung in Deutschland ging selten einher mit Verzicht auf staatliche Leistungsansprüche und somit auch nicht mit einem völligen Rückzug aus bestimmten Aufgabenbereichen.³⁴³ Die staatlichen Leistungserwartungen blieben weiterhin bestehen. Diese Leistungserwartungen und somit auch Leistungsgarantien vom Staat werden im Zuge der Privatisierung nun durch Regulierung erbracht. Damit verbunden ist, dass mit der Privatisierung der Aufbau oder die Verstärkung der Regulierungsbehörden einhergeht.³⁴⁴

Die Entstehung des Regulierungsstaates ist verbunden mit der deutlichen Verschiebung der politischen Konfliktlinien. Dazu Majone: „regulation became the new frontier of public policy and public administration in Europe, the new battleground of ideas on industrial and social policy“.³⁴⁵ Zentraler Punkt politischer Auseinandersetzungen sind nicht mehr Eigentumsfragen, sondern Regulierungsprobleme. Diese können in zwei Kategorien beschrieben werden: Erstens materiell: was soll reguliert werden – also Ziel und Umfang – und zweitens institutio-

³⁴¹ Vgl. Grande (1998), S. 41 f.

³⁴² Ebenda, S. 42.

³⁴³ Ebenda, S. 44.

³⁴⁴ Vgl. Benz (1995), S. 340 ff.

³⁴⁵ Majone (1994), S. 54.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

nell: wer reguliert mit welcher Organisationsform. Grande³⁴⁶ findet darauf keine allgemeingültigen Antworten, genauso wenig wie auf die Frage nach der optimalen Grenze zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Er wirft auch nicht die Frage nach dem „Wie“ der Regulation auf.

Von wesentlicher Bedeutung ist, dass die staatliche Regulierung mit typischen Problemen behaftet ist, u. a. durch die Beziehung zwischen Regulierern und Regulierten (Prinzipal-Agent-Theorie). Diese stellt sich besonders bei Monopolen dar. Aber auch die Zielvorgaben der Regulierungsbehörden können ungenau und widersprüchlich sein. Probleme ergeben sich darüber hinaus aus der Kompetenzausstattung von Regulierungsbehörden und ihrer Kontrolltätigkeit. Grundlegend geht Grande³⁴⁷ davon aus, dass ein Regulierungsstaat nicht mehr gleichgesetzt werden kann mit dem Nationalstaat. In Europa z. B. reguliert zunehmend stärker die Europäische Union.

Bei dem politikwissenschaftlichen Ansatz der Privatisierung öffentlicher Unternehmen oder Aufgabenerstellungen und deren Regulierung handelt es sich um eine anspruchsvolle, politische Notwendigkeit.³⁴⁸ Dabei spielt eine Vielzahl politisch-institutioneller Faktoren eine Rolle. Interdependente institutionelle und materielle Fragen sind zu klären. Die Neue Institutionenökonomik kann hierzu einen Beitrag leisten.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

Die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) beschäftigt sich mit den Institutionen als solche. Im Abschnitt 2.4.1 wird auf die Entwicklung und Geschichte der Neuen Institutionenökonomik eingegangen. Die Theorie der Verfügungsrechte ist ein Baustein der „Neuen Institutionenökonomik“ (2.4.2), genauso wie die Prinzipal-Agenten-Theorie (2.4.3). Diese beiden Theorien werden bei der Untersuchung der Landesbetriebe genutzt, um zu sehen, wie sich das Verhältnis Prinzipal (Parlament) zu Agent (Bürokratie) ändert. Informationsmängel und Informationsasymmetrie sind dabei hervorstechende Probleme. Die Transaktionskostentheorie unter

³⁴⁶ Vgl. Grande (1998), S. 46 f.

³⁴⁷ Ebenda, S. 50 ff.

³⁴⁸ Ebenda, S. 52.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Punkt 2.4.4 bildet die dritte große Säule der NIÖ. Schlussfolgerungen zu der NIÖ mit den drei tragenden Säulen und ihre praktischen Anwendungen werden unter Punkt 2.4.5 gezogen.

2.4.1 Gegenstand der Neuen Institutionenökonomik

In den vorangegangenen Abschnitten stand das politische und staatliche Handeln im Mittelpunkt der Betrachtungen. Nun soll der Gegenstand selbst, um den es letztlich geht, nämlich die Institutionen, von verschiedenen Seiten betrachtet werden. Untersuchungen über Institutionen gibt es in den letzten Jahrzehnten reichlich. Daraus entwickelte sich schließlich ein Konzept, in dem sich verschiedene Ansätze ergänzen und zunehmend auch verbinden.

Diese Forschungsergebnisse wurden schließlich unter dem Begriff der „Neuen Institutionenökonomik“ zusammengefasst.³⁴⁹ Demzufolge ist die Neue Institutionenökonomik nicht das Ergebnis vorausschauender Planung einer neuen Lehre, sondern vielmehr das Zusammenwirken mehrerer Konzepte.³⁵⁰ Aus der Entstehungsgeschichte und der organischen Herausbildung dieses Theoriekonzeptes ergibt sich, dass keiner der verschiedenen Ansätze isoliert betrachtet werden kann und allein zur vollständigen Analyse geeignet wäre.³⁵¹

Im Mittelpunkt des Theoriekonzeptes der Neuen Institutionenökonomik steht die Analyse derjenigen Institutionen, die ökonomisch handeln. Als Ziel wird angestrebt, eine Erklärung für deren Struktur, Verhaltenswirkungen, Effizienz und ihren Wandel zu erhalten. Im Fokus stehen die Vertragsbeziehungen zwischen den Akteuren, nach deren Vorgaben Transaktionen abgewickelt werden. Der Begriff „Neue Institutionenökonomik“ wurde erstmals von Williamson³⁵² für die von ihm neu entwickelte Transaktionskostentheorie benutzt.

Richter und Bindseil³⁵³ unterscheiden die moderne Institutionenökonomik in Teilgebiete, von denen im Wesentlichen drei, nämlich die Theorie der Verfügungs-

³⁴⁹ Siehe dazu auch Richter, Furubotn (1996); Ebers, Gotsch (1999); Pappenheim (2001).

³⁵⁰ Vgl. Richter, Furubotn (1996), S. 2.

³⁵¹ Vgl. Williamson (1985), S. 18.

³⁵² Vgl. Williamson (1975), S. 1.

³⁵³ Vgl. Richter, Bindseil (1995), S. 134.

rechte (Property-Rights-Theorie), die Prinzipal-Agenten-Theorie sowie die Transaktionskostentheorie zur Neuen Institutionenökonomik zusammengefasst werden. Da zwei dieser Spezialgebiete bedeutungsvoll für den Gegenstand dieser Arbeit sind, fließen sie an dieser Stelle als Bestandteil der theoretischen Betrachtung ein. Gemeinsam ist allen Teilgebieten der NIÖ, dass die betroffenen Institutionen auf der Grundlage des neoklassischen Ansatzes analysiert werden,³⁵⁴ der aber durch realistischere Annahmen modifiziert wurde. Diese wurden aus Untersuchungsergebnissen abgeleitet. Als solche realistischeren Annahmen können z. B. Begriffe wie positive Transaktionskosten und andere Kostenelemente herausgehoben werden.

Williamson hat noch eine etwas andere Systematik als Richter und Bindseil.³⁵⁵ Er charakterisiert ein Unternehmen nicht ausschließlich über seine Produktionsfunktion. Bei der folgenden Darstellung werden die genannten Theoriegebiete der Neuen Institutionenökonomik auf die in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden Institutionen bezogen. Zunächst soll jedes der drei Theoriegebiete vorgestellt und ihre mögliche Anwendung in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand überprüft werden.

2.4.2 Theorie der Verfügungsrechte

Die Wurzeln der Theorie der Verfügungsrechte, auch Property-Rights genannt, reichen bis zum Beginn der 60er Jahre zurück.³⁵⁶ Sie analysiert die Entstehung von Verfügungsrechten und untersucht die ökonomischen Auswirkungen.

Ganz allgemein wird bei dem Begriff Verfügungsrechte von zwei Bedeutungen ausgegangen. Verfügungsrechte im Sinne des römischen Rechts sind Rechte im weiteren Sinne. Sie umschließen *Rechte an materiellen aber auch immateriellen Gütern*. Diese Verfügungsrechte waren vor allen Dingen Gegenstand früherer Abhandlungen, die bis in die 60er Jahre reichten. Später begann der Begriff der Verfügungsrechte im Sinne des deutschen bürgerlichen Rechts als *Rechte an Sachen* (Sacheigentum) in den Vordergrund zu treten.³⁵⁷

³⁵⁴ Vgl. Pappenheim (2001), S. 99.

³⁵⁵ Vgl. Williamson (1990a), S. 62.

³⁵⁶ Vgl. Coase (1960), Alchian (1965), Demsetz (1967).

³⁵⁷ Vgl. Pappenheim (2001), S. 95.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Bei der Theorie der Verfügungsrechte innerhalb der NIÖ bilden die Eigentumsrechte den Schwerpunkt.³⁵⁸ Ihnen wird nämlich eine wesentliche Rolle beim Verhalten der individuellen Akteure zugeschrieben. Ausgehend von der Rechtstradition werden vier Einzelrechte³⁵⁹ unterschieden, welche die Grundlage für daraus resultierende Eigentumsrechte bilden. Es ist das Recht, zum einen die Ressource zu nutzen (Usus), zum anderen das Recht die Ressource zu verändern (Abusus), des Weiteren das Recht Erträge einzubehalten (Usus fructus) und schließlich das Recht die Ressource zu veräußern (Liquidationsrecht).

Die Kernaussage dieser Theorie beinhaltet im Wesentlichen, dass Akteure bei bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen solche Formen der Ressourcennutzung wählen werden und solche Verfügungsrechtsstrukturen einrichten, die ihren Nettonutzen maximieren.³⁶⁰ Das tritt dann ein, wenn sie über möglichst viele der genannten Rechte einer Ressource verfügen. Diese Aussage ist verbunden mit der klassischen, wirtschaftstheoretischen Annahme der individuellen Nutzenmaximierung. Werden die Verfügungsrechte wie beschrieben direkt zugeordnet, führt das zu einer effizienten Nutzung der Ressource; denn der Rechtsinhaber kann direkten Einfluss auf den Nutzengewinn ausüben. Probleme ergeben sich bei Gemeinschaftsgütern. Als Beispiel kann die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel dienen.

Je größer die Organisationsformen sind, um so mehr können die Eigentumsrechte auseinander laufen, sich zerstreuen oder nicht mehr eindeutig zuordenbar sein. Typisch ist das bei großen Aktiengesellschaften. Die Relevanz der Theorie der Verfügungsrechte für die Privatisierung tritt dadurch hervor, dass sie schließlich in eine Kritik der Ineffizienz von Staatsunternehmen mündet.³⁶¹ Es soll erwähnt werden, dass es auch gegenteilige Untersuchungsergebnisse gibt.³⁶² Auch die Tatsache, dass private und öffentliche Unternehmen unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen, führt dazu, dass sich die Ergebnisse der Unternehmen nur einge-

³⁵⁸ Vgl. Ebers, Gotsch (1999); Picot, Wolff (1994 a).

³⁵⁹ Vgl. Bruttel (2005), S. 64.

³⁶⁰ Vgl. Bruttel (2005), S. 64.

³⁶¹ Vgl. Bruttel (2005), S. 65.

³⁶² Vgl. Ebers, Gotsch (1999), S. 205.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

schränkt vergleichen lassen. Trotzdem ist das Auseinanderfallen der Verantwortlichkeiten und des Eigentümers bei öffentlichen Unternehmen die Regel.³⁶³

Unabhängig von der unten folgenden Kritik, sollen die vier Verfügungsrechte hinsichtlich des Eigentums, definiert durch Bruttel, Grundlage für die Kriterienbildung zur Überprüfung der Landesbetriebe bilden. Sie sind klar strukturiert und überprüfbar. Gerade die Eigentumsfrage und der Umgang mit dieser ist ein Anliegen der Legislative, letztendlich auch des Wählers als ursprünglichen Eigentümer.

Zur Theorie der Verfügungsrechte wird von Simon³⁶⁴ kritisch angemerkt, dass weichere Faktoren, wie z. B. Loyalität im Sinne der Identifikation mit den Zielen des Unternehmens, weitgehend außer Acht gelassen werden und die eigentumsrechtlichen Argumente und deren monetäre Wirkung überwiegen. Solche weichen Faktoren sind schwer mess- und damit vergleichbar.

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über einige Ansätze und Sichtweisen zur Theorie der Verfügungsrechte gegeben werden um darzustellen, wie breit diese gefächert sind. Grossmann und Hart³⁶⁵ unterscheiden in ihrem Modell zwei Arten von Rechten. Das sind spezifische Rechte (specific rights) und Residualrechte (residual rights). Nach ihrer Auffassung sind die Residualrechte gleichbedeutend mit dem Eigentum eines Vertragspartners am Eigentum des anderen. Es wird davon ausgegangen, dass es bei der Komplexität bestimmter Vertragsverhandlungen nicht möglich ist, alle spezifischen Rechte und Pflichten aufzuführen bzw. zu überprüfen.

Pappenheim³⁶⁶ definiert Verfügungsrechte, ähnlich wie Bruttel³⁶⁷, als Rechte am Gebrauch von Ressourcen und Gütern. Er bezieht sich dabei auf De Alessi.³⁶⁸ Als Erstes wird das Recht zur beliebigen Nutzung eines Gutes aufgeführt, bis hin zum

³⁶³ Geldgeber: hier Steuerzahler und Wähler, Geldverwalter: hier Legislative und Exekutive und Verantwortungsträger: hier wieder Steuerzahler, da bei notwendigen Verlustausgleichen zusätzliches Steuergeld direkt oder durch Quersubventionierung in das staatliche Unternehmen gelangt.

³⁶⁴ Vgl. Simon (1991), S. 29.

³⁶⁵ Vgl. Grossman, Hart (1986), S. 691 ff.

³⁶⁶ Vgl. Pappenheim (2001), S. 101.

³⁶⁷ Vgl. Bruttel (2005), S. 64.

³⁶⁸ Vgl. De Alessi (1990), S. 8.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

wegwerfen oder zerstören.³⁶⁹ Allerdings können informelle Normen (z. B. öffentliche Verhaltensmuster) dieses Verfügungsrecht einschränken. Ein weiteres Verfügungsrecht wird darin gesehen, aus dem Gut einen Einkommensstrom zu erzielen.³⁷⁰ Dieses Recht kann auch z. B. durch staatliche Eingriffe eingeschränkt werden. Das dritte Recht wird darin gesehen, das Gut zu veräußern bzw. zu übertragen.³⁷¹ Die Übertragungsmöglichkeit kann auch beschränkt werden. Windisch³⁷² spricht von einem exklusiven Verfügungsrecht, wenn alle drei Komponenten bei einem Rechteinhaber uneingeschränkt vorhanden sind. Solch ein Inhaber hat die vollständige und lückenlose Entscheidungsgewalt. Es kann gefolgert werden, dass ein Verfügungsrecht die Handlungsspielräume seines Inhabers bezogen auf das Gut absteckt.

Weitere Definitionen für Verfügungsrechte formulieren Richter und Furubotn.³⁷³ Sie unterscheiden drei Arten von Verfügungsrechten: Zunächst absolute Verfügungsrechte, die von jedermann zu beachten sind, z. B. Privateigentum an Grund und Boden; des Weiteren relative Verfügungsrechte, die sich auf ein Gläubiger-Schuldner-Verhältnis beziehen, wie z. B. im Rahmen eines Kaufvertrages; sowie andere Verfügungsrechte, die nicht durch Gesetz geschützt sind.³⁷⁴

Verfügungsrechte sind nicht gleichzusetzen mit Institutionen. Ihre Struktur wird aber durch formelle und informelle Institutionen bzw. durch Organisationen festgelegt.³⁷⁵ Da nicht nur formelle Gesetze, sondern ebenso informelle Normen die Verfügungsgewalt bestimmen, ist das ökonomische Verfügungsrechtekonzept umfassender als die juristische Definition von Eigentumsrechten.³⁷⁶ Das Zusammenwirken formeller und informeller Institutionen bestimmt vielmehr den Handlungsspielraum, den der Inhaber eines Verfügungsrechtes hat. Auch Organisationen haben einen mittelbaren Einfluss.³⁷⁷ Diese Aussagen stützen die unter Punkt

³⁶⁹ Bei Bruttel: Usus und abusus.

³⁷⁰ Usus fructus.

³⁷¹ Liquidationsrecht.

³⁷² Vgl. Windisch (2000), S. 3247.

³⁷³ Vgl. Richter, Furubotn (2003), S. 96.

³⁷⁴ Hier führen Richter und Furubotn (2003), S. 102, soziale Beziehungen wie z. B. Zugehörigkeitsgefühle an. Persönliche und soziale Verhältnisse entstehen als so genannte Rechte, unabhängig davon, ob sie rechtlich geschützt sind oder nicht.

³⁷⁵ Vgl. Libecap (1989), S. 6.

³⁷⁶ Vgl. Pappenheim (2001), S. 101.

³⁷⁷ Ebenda, S. 102.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

2.3.3.1.2 „Formelle Privatisierung“ getroffenen Annahmen, die verdeutlichen, dass Staatsbetriebe nicht rein marktwirtschaftlich agieren und eine tatsächliche Privatisierung sinnvoller scheint. Organisationen, wie oben beschrieben, können z. B. das jeweilige Finanzministerium sein, das durch zusätzliche Richtlinien oder Anweisungen die Verfügungsgewalt bestimmt. Aber auch informelle „Wünsche“ oder „politische Anliegen“ sind informelle Normen, die letztendlich die tatsächliche Verfügungsgewalt, unabhängig von ihrer offiziellen Übertragung an Dritte, darstellen (siehe dazu die Auswertungen der Kriterien unter Punkt 5.1 „Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern“).

Die Realisierbarkeit von Nutzungsrechten kann durch eine Vielfalt von Einwirkungen verändert werden. So z. B. könnte der Staat ein Vorrangsrecht geltend machen. Je weniger Entscheidungsgewalt der Verfügungsrechteinhaber über seinen Besitz hat, umso geringer ist der Wert des Verfügungsrechtes. Das gleiche trifft für die Möglichkeit zu, seine Rechte durchsetzen zu können. Es wird von verdünnten Verfügungsrechten gesprochen³⁷⁸, wenn die Exklusivität der Verfügungsrechte durch Eingriffe in den individuellen Besitz nicht mehr besteht. Im Ergebnis führt das zu einer Entwertung des Verfügungsrechtes. Die Übertragung von Verfügungsrechten von der Legislative auf die Bürokratie, was bereits einer Verdünnung der Verfügungsrechte darstellt, wird als Übertragung des materiellen politischen Verfügungsrechtes an die Exekutive angesehen, wenn das formelle politische Verfügungsrecht vorher von der Legislative auf die Bürokratie übertragen wurde. Die Vollzugsbehörden sind beauftragt, die Regelung durchzusetzen und Sanktionen zu verhängen. Sie üben dann die formelle und materielle Staatsgewalt aus und sind somit im Besitz des formellen und materiellen Verfügungsrechtes.³⁷⁹ Die Verdünnung der Verfügungsrechte ist unter Punkt 3.2 „Wesentliche Kriterien“ dargestellt.

Für die Bearbeitung des Gegenstandes dieser Arbeit ist in Bezug auf die Theorie der Verfügungsrechte Folgendes relevant: Verfügungsrechte sind jegliche Art von Berechtigung irgendwelcher Individuen, über Ressourcen zu verfügen. Festlegungen dazu werden durch Ordnungen bestimmt. Die Verfügenden streben da-

³⁷⁸ Vgl. Eggertsson (1990), S. 35.

³⁷⁹ Vgl. Pappenheim (2001), S. 148.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

nach, aus ihren Rechten größtmöglichen Nutzen zu ziehen. Daraus resultiert, dass eine bestimmte Verfügungsrechtsstruktur sich auf die Allokation und Nutzung der Ressourcen auswirkt. In einer Privateigentumswirtschaft führt das dazu, die vorhandenen Ressourcen im Durchschnitt der jeweils wertvollsten Nutzung zu zuführen. Der Wert einer Ressource bewirkt den Anreiz, damit wirtschaftlich umzugehen. Privateigentum ist die soziale Institution, die eine effiziente Mittelverwendung bewirkt. Darüber hinaus gibt es auch andere. Bei steigenden Ausschlusskosten kann Gemeineigentum vorzuziehen sein. Allerdings muss der Zugang zum Gemeineigentum zahlenmäßig begrenzt und wohl geordnet sein. Man spricht auch von Gemeineigentum mit geschlossenem Zugang (Allmendegüter).³⁸⁰

Zur Durchsetzung privater Verfügungsrechte sind staatliche oder andere Organisationen bzw. Institutionen erforderlich. Die wichtigste Durchsetzungsinstanz sind Gerichte. Die verursachen allerdings Transaktionskosten.³⁸¹ Wenn formelle Institutionen nicht ausreichen, können informelle diese Rolle übernehmen. Besonders bei zu hohen Kontrollkosten werden sie bedeutsam. Zu informellen Mechanismen gehört z. B. die soziale Ächtung. Dadurch kann die Aufgabe der formellen Institution als Durchsetzungsmechanismus entlastet werden. Entscheidend für den Wert von Verfügungsrechten ist, dass der Staat glaubwürdig zusichert, die Verfügungsrechte durchzusetzen.³⁸² Eben das betreibt in erster Linie eine politisch unabhängige Judikative. Im Gegensatz dazu würde eine politisch beeinflussbare Justiz eine glaubwürdige Durchsetzung privater Verfügungsrechte ad absurdum führen.

Vor dem gleichen Dilemma stehen Regierungen, die bei den Investoren als berechenbar und zuverlässig gelten. Ist eine staatliche Instanz in der Lage, Verfügungsrechte zuzuteilen und durchzusetzen, kann sie auch nicht daran gehindert werden, sie auch wieder zu entziehen und sie zum Zwecke der Unterstützungsmaximierung anders zu verteilen.³⁸³ Das kann zu Fehlallokationen von Sach- und Humankapital führen. Ein mobilerer bzw. leicht veräußerbarer Kapitalstock würde einem schwer verkäuflichen Kapitalstock vorgezogen.

³⁸⁰ Siehe dazu auch Abschnitt 2.2.1 „Ordnungspolitische Problematik“.

³⁸¹ Vgl. Pappenheim (2001), S. 106.

³⁸² Vgl. North (1993), S. 12.

³⁸³ Vgl. Weingast (1995), S. 1.

An Hand von Property-Rights-Überlegungen ist es auch möglich, das Agency-Problem zu betrachten, das im folgenden Kapitel dargestellt wird.³⁸⁴ Bei einer idealtypischen Situation hat der Prinzipal ohne Agency-Kosten die vollständige Entscheidungsgewalt. Das heißt, er hat das vollständige Verfügungsrecht über die Arbeitskraft des Agenten. Das führt zum maximierten Nutzen für den Prinzipal. Treten Kosten auf, fallen formelles und materielles Verfügungsrecht auseinander. Steigen die Agency-Kosten, verdünnt sich das materielle Verfügungsrecht immer mehr bis hin zum vollständigen Verlust.³⁸⁵ Die Empfehlungen der Agency-Theorie, Anreize und Kontrollen zu schaffen, um ein schädigendes Verhalten des Agenten zu verhindern, laufen darauf hinaus, das materielle Verfügungsrecht des Prinzipals so weit wie möglich zu erhalten.

2.4.3 Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)

Die Prinzipal-Agenten-Theorie ist als ein Baustein der Neuen Institutionenökonomik eine unterschiedlich diskutierte Lehrmeinung. Das mehrschichtige Prinzipal-Agenten-Problem (P-A-P) unter Punkt 2.4.3.1 bietet einen guten Einstieg in die Problematik der Arbeit, da gerade die vielschichtigen Beziehungen zwischen Wähler, Abgeordneten, Bürokraten und letztendlich Landesbetrieb relevant sind. Welche Ursachen hauptsächlich verantwortlich für das P-A-P sind, wird unter Punkt 2.4.3.2 aufgezeigt. Informationsasymmetrien stehen hier im Vordergrund. Theoretische Lösungsansätze sind in diesem Gliederungspunkt ebenfalls betrachtet. Ob eine Verlagerung der Leistungserbringung in die Privatwirtschaft oder durch formelle Privatisierung, also auf eine andere Ebene der Verwaltung, zu unterschiedlichen Auswirkungen bei der Prinzipal-Agenten-Problematik führt, wird unter 2.4.3.3 betrachtet. Daran schließt sich die Diskussion über Probleme des Politikers (hier Prinzipal) beim Design einer Bürokratie unter 2.4.3.4 an, wobei unter 2.4.3.5 Anreiz- und Kontrollmöglichkeiten zur Milderung des Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Politikern und Bürokraten erörtert werden. Es sind aber gerade nach der Gründungsphase begleitende Kontrollen notwendig. Die „police patrol“ als eine Art persönliche Kontrolle wird unter 2.4.3.6 ebenso angesprochen

³⁸⁴ Vgl. Aghion, Tirole (1997), S. 10 ff.

³⁸⁵ Siehe dazu auch Abschnitt 2.4.1.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

wie der „fire alarm“. Mit Hilfe von McCubbins³⁸⁶ Strukturprinzipien werden unter 2.4.3.7 Ansätze zur Reduzierung von Agency-Kosten aufgezeigt.

2.4.3.1 Das mehrschichtige Prinzipal-Agenten-Problem

Ein weiterer Ansatz innerhalb der neuen Institutionenökonomik ist die Prinzipal-Agenten-Theorie, die zu Beginn der 70er Jahre entwickelt wurde.³⁸⁷ Die Agency-Theorie besteht aus zwei Teilbereichen, allerdings mit unsauberer Trennschärfe. Die positive Agency-Theorie beschäftigt sich mit den tatsächlich vorkommenden Beziehungen und deren institutionellen Umfeld. Die normative Agency-Theorie, oder eigentliche Prinzipal-Agenten-Theorie, entwirft auf einer relativ abstrakten Ebene Anreizsysteme, mit deren Hilfe der Prinzipal die Handlungen des Agenten im Einklang mit seinen Forderungen steuern kann.³⁸⁸ Sie bietet ein geeignetes Konzept zur Analyse und Gestaltung von Privatisierungsproblemen³⁸⁹, auch bei geschaffenen Institutionen wie Landesbetrieben, deren genaue Zuordnung zur Privatisierung oder eigene Aufgabenwahrnehmung durch den Staat nicht definiert ist. Deshalb soll der Schwerpunkt innerhalb dieser Arbeit auf der normativen Agency-Theorie liegen.

Von besonderer Bedeutung ist diese Theorie dort, wo eine Gewährleistungsverwaltung installiert und der Staat aus der unmittelbaren Produktion zurückgedrängt werden soll. Inhalte dieser Theorie sind die Beziehungen zwischen einem bzw. mehreren Auftraggebern (Prinzipalen) und einem oder mehreren Auftragnehmern (Agenten), die erfasst und analysiert werden. Das Ziel besteht darin, das Verhalten der Agenten durch vertragliche Regelungen zu beeinflussen. Solche Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen finden sich in vielfältigen Formen, wie in Abbildung 11 dargestellt. Sie bestehen sowohl zwischen Politik und Verwaltungen als auch zwischen Vorgesetzten und Untergebenen.³⁹⁰ Es kann weitere Ebenen der Prinzipal-Agent-Beziehung geben, so zwischen Legislative und Exekutive, zwischen der Verwaltung und privaten Auftragnehmern und schließlich zwischen Beauftragten und den Dienstleistungsempfängern.

³⁸⁶ Vgl. McCubbins (1985).

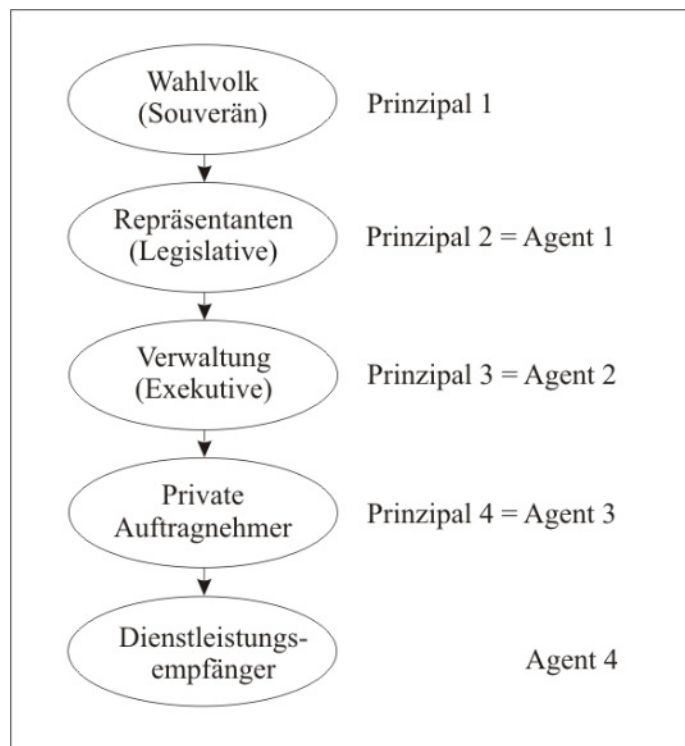
³⁸⁷ Vgl. Ross (1973), S. 134.

³⁸⁸ Vgl. Pappenheim (2001), S. 98.

³⁸⁹ Vgl. Budäus (1998), S. 27.

³⁹⁰ Ebenda.

Abbildung 11: Mehrschichtige Prinzipal-Agent-Beziehungen



Quelle: In Anlehnung an Bruttel (2005), S. 75.

Bei der öffentlichen Auftragsvergabe handelt es sich um eine Beauftragung, deren Inhalt sehr breit sein kann. Solche Aufträge kann das Wahlvolk an den Abgeordneten stellen und verlangen, seine Interessen angemessen zu vertreten. Das bedeutet in Anlehnung an Bruttel, dass Prinzipal-Agent-Beziehungen nicht nur auf rechtliche Verträge beschränkt, sondern als analytisches Instrument mit sehr breiter Streuung zu verstehen sind. Bei öffentlich erbrachten Dienstleistungen ist der Prinzipal der Staat und das Management übernimmt die Rolle des Agenten oder anders ausgedrückt, auf Staatsseite sind es die Regierungsorgane und Verwaltungsbeamten, auf Auftragnehmerseite sind es die Geschäftsleitung und die zumeist besser informierten Bereichsmanager.³⁹¹

An dieser Stelle ist es sinnvoll, das mehrstufige Prinzipal-Agenten-Problem in der repräsentativen Demokratie hinsichtlich der Interessengruppen kurz zu beleuchten. Interessengruppen nehmen sowohl Einfluss auf Wähler, Politiker und Bürokraten³⁹². Dabei ist zu beobachten, dass besonders gut organisierte und erfolg-

³⁹¹ Vgl. Spelthahn (1994), S. 32.

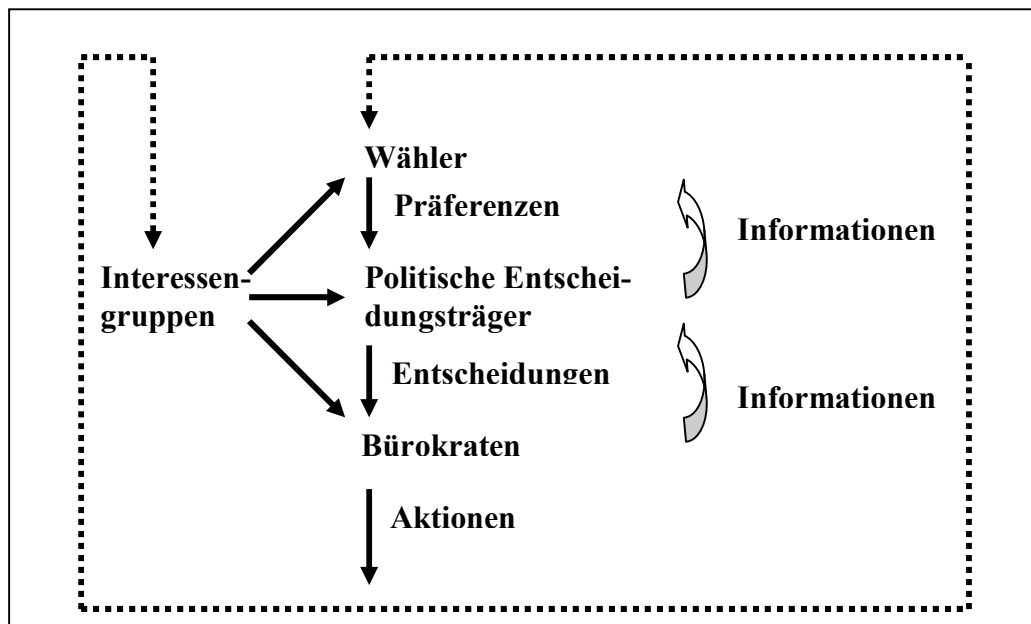
³⁹² Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 204 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

reiche Interessengruppen den direkten Kontakt zur Politik und auch zur Bürokratie suchen. Daraus veranlasste politische Aktionen führen zu Rückkopplungsprozessen auf das Wahlverhalten und auf die Interessengruppen selbst.

In der Abbildung 12 wird ein Ideal unterstellt, bei dem auf direktem Wege die Umsetzung durch die politischen Entscheider entsprechend der Wählerpräferenzen erfolgt. Tatsächlich finden sich auf allen Stufen der Entscheidungsprozesse Eigeninteressen wieder. So kommt es zur Filterung von Wählerpräferenzen oder zur gänzlichen Missachtung. Dies wird auf Dauer vom Wähler so nicht hingenommen. Denn eine lebenswichtige Frage für die Legitimation und Akzeptanz repräsentativer Gesellschaftssysteme und ihrer Protagonisten ist, ob die Politik auch tatsächlich die Wählerpräferenzen widerspiegelt. Oft sind Politiker, aber auch Bürokraten selbst Interessenvertreter oder Mitglieder einer Interessengruppe. Je intensiver diese Verflechtungen sich darstellen, um so mehr weichen politische Handlungen von tatsächlichen Wählerpräferenzen ab. Diese Tatsache wird verstärkt, wenn Informationen durch politische Entscheidungsträger gesteuert werden.

Abbildung 12: Politische Akteure



Quelle: Petersen/Müller (1999), S. 205.

Für unsere Untersuchung sind insbesondere die Beziehungen zwischen Legislative als Auftraggeber, Verwaltung als Auftragnehmer aber auch Verwaltung als Auftraggeber und Landesbetriebe als Auftragnehmer relevant.

Die Grundmuster der Prinzipal-Agenten-Theorie lassen sich in dieser Konstellation auf eine große Zahl von Problemen anwenden. Prinzipal-Agenten-Modelle werden auf der Grundlage einer Reihe von Prämissen formuliert. Die Eigenschaften der Vertragspartner sowie die Informationssituation stehen im Mittelpunkt. Dabei wird unterstellt, dass jeder der Partner seinen individuellen Nutzen verfolgt und durch Opportunismus zusätzlich zu erhöhen sucht. Jeder der Akteure ist bereit, seinen Nutzen auf Kosten der Anderen zu steigern. Das bedeutet, wenn man davon ausgeht, dass dieser theoretische Ansatz im Wesentlichen auf alle Akteure zutrifft, dass der Prinzipal damit rechnen muss, dass der Agent nicht die ihm vorgegebenen Ziele, sondern seine eigenen Ziele zu Lasten des Auftraggebers verfolgt.

2.4.3.2 Informationsprobleme und Lösungsansätze

Die Informationssituation ist durch einen ungleichen Informationsstand zwischen Prinzipal und Agent gekennzeichnet. Diese unterstellte Informationsasymmetrie³⁹³ beinhaltet, dass der Agent die Ergebnisse seiner Entscheidung und die verfügbaren Alternativen besser abschätzen und beurteilen kann als der Prinzipal. Der Prinzipal selber verfügt nicht umfassend über Informationen zu den Eigenschaften und dem Verhalten des Agenten. Er kann das Ergebnis der Arbeit des Agenten nicht vollständig erkennen, weil dieses sowohl von inneren als auch von externen Einflussfaktoren abhängen kann. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen, hat der Prinzipal durch den Einsatz geeigneter Informations-, Anreiz- und Kontrollmechanismen. In Abbildung 13 ist zu sehen, an welchen Stellen bei einem vorliegenden Prinzipal-Agenten-Problem diese Mechanismen installiert werden können.

Andere Autoren beschreiben die Informationsprobleme, die sich aus der Prinzipal-Agenten-Theorie ergeben, wesentlich zugespitzter. Es wird unterstellt, dass der Agent bewusst die Strategie einer Informationsverschleierung verfolgen kann.³⁹⁴ Bartling³⁹⁵ sieht als Lösung ein vertragliches Regelwerk, das eine möglichst weitgehende Durchsetzung der Interessen des Prinzipals gewährleisten soll.

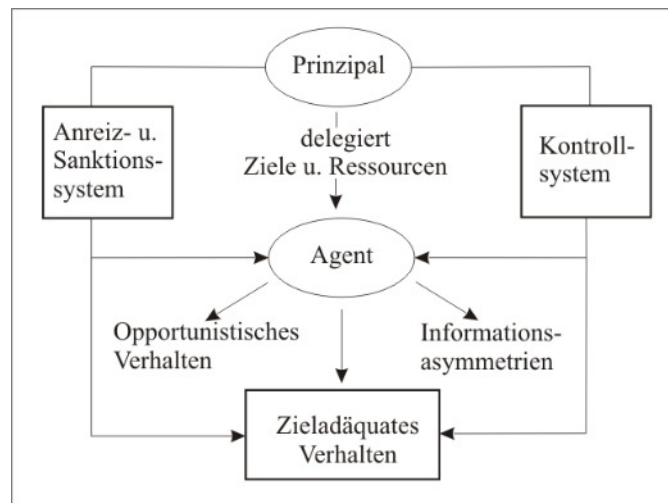
³⁹³ Vgl. Budäus (1998), S. 28.

³⁹⁴ Vgl. Richter, Furubotn (1996), S. 163.

³⁹⁵ Vgl. Bartling (1994), S. 14.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Abbildung 13: Grundstruktur des Prinzipal-Agenten-Modells



Quelle: Budäus (1998), S. 28.

Um geeignete Informationsmechanismen installieren zu können, ist es notwendig, die möglichen Formen asymmetrischer Informationsverteilung zu betrachten. Budäus³⁹⁶ unterscheidet z. B. zwischen Hidden Characteristics, Hidden Action und Hidden Intention (siehe auch unten Abbildung 14). Als *Hidden Characteristics* werden fehlende Informationen über die Eigenschaften des Agenten bezeichnet, was im Extremfall zur Auswahl schlechter Vertragspartner führen kann. Der Prinzipal sollte anstreben, den Agenten zur Offenbarung dieser Eigenschaften (wie z. B. Begabungen oder Risikobereitschaft) zu bewegen. Hidden Characteristics sind ein Problem, das vor Vertragsunterzeichnung auftritt.

Hidden Action zeigt sich erst nach Abschluss des Vertrages. Der Prinzipal kann die Handlungen des Agenten auch im Nachhinein nicht hinreichend beurteilen. Für die Beziehungen kann es gefährlich werden, wenn der Agent seine Verhaltensspielräume gegen die Interessen des Prinzipals nutzt. Dem kann durch Anreizsysteme vorgebeugt werden.

Hidden Intention bedeutet, dass der Prinzipal nach Abschluss eines Vertrages in eine Abhängigkeit vom Agenten gerät, weil er nunmehr auf ihn angewiesen ist. Diese Gefahr definiert Budäus als „Hold Up“.³⁹⁷ Je spezialisierter eine Investition in die Transaktionsbeziehungen zu dem Agenten ist, desto höher ist das Risiko für

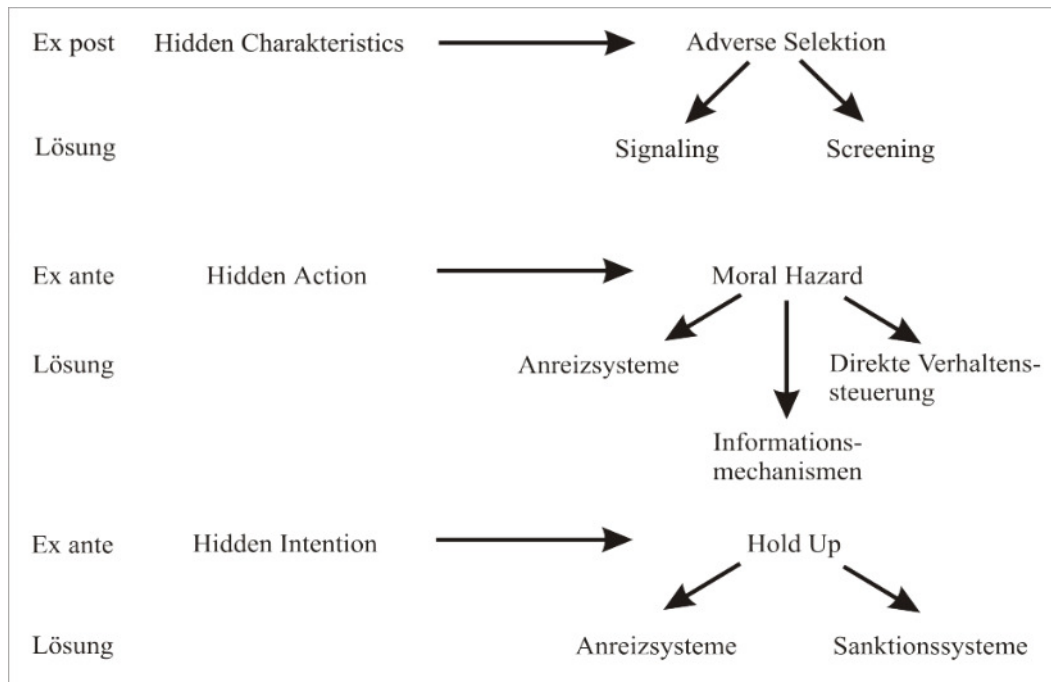
³⁹⁶ Vgl. Budäus (1998), S. 28.

³⁹⁷ Ebenda, S. 29.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

den Prinzipal. Durch den Aufbau von Sanktionssystemen muss er versuchen, den Agenten in seine Abhängigkeit zu bringen. Bei der Durchführung von Privatisierungsmaßnahmen ist auf der Grundlage dieser Prinzipal-Agenten-Theorie grundsätzlich darauf zu achten, dass sich Anreiz- und Sanktionssysteme sowie Steuerungs- und Kontrollsysteme gegenüberstehen müssen.

Abbildung 14: Agency-Probleme und Lösungsmöglichkeiten



Quelle: Eigene Darstellung.

Nach der ökonomischen Theorie der Verträge ergeben sich aus den Vertragsverhandlungen und eventuell erforderlicher Revisionen ebenso Transaktionskosten wie aufgrund des opportunistischen Verhaltens. Um das zu vermeiden, sind so genannte Anreizverträge sinnvoll, in denen Kostenüber- oder -unterschreitungen zwischen den Vertragspartnern aufzuteilen sind. Die Gefahr ist hierbei allerdings, dass durch eine Absicherung gegen Kostenüberschreitung relativ ineffiziente Anbieter vorgezogen (*Adverse Selektion*) und Kostensenkungen i. d. R. nicht angestrebt werden, da sie mit den Partnern geteilt werden müssten.³⁹⁸ Als Möglichkeiten, die Gefahr der Adversen Selektion zu überwinden, bieten sich das Signaling und das Screening an.³⁹⁹

³⁹⁸ Vgl. Blankart, Pommerehne, Schneider (1984), S. 226 f.

³⁹⁹ Vgl. Milgrom, Roberts (1992), S. 155 f.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Das *Signaling* geht von der besser informierten Seite aus. Der Agent versucht, seine Qualität glaubwürdig durch entsprechende Signale an den Prinzipal darzustellen. Beim *Screening* wird von der schlechter informierten Seite ausgegangen, wobei diese versucht, den Agenten durch Selbstselektion zu einer Aufdeckung seiner Informationen zu veranlassen.⁴⁰⁰ Grundlage dafür sind entsprechend ausgestaltete Verträge.

Ein weiteres, mögliches Agency-Problem ist die Nichtbeobachtbarkeit der Handlung (Hidden Action) bzw. des Arbeitseinsatzes des Agenten.⁴⁰¹ Es kann davon ausgegangen werden, dass es dem Prinzipal nur sehr schwer möglich ist, die Handlung des Agenten vollständig zu beobachten. Nur das Ergebnis der Handlung wird sichtbar. Dieses wird nicht nur vom Einsatz des Agenten, sondern auch von anderen Einflüssen abhängen. Das damit zusammenhängende eventuelle opportunistische Verhalten des Agenten nach Vertragsabschluss wird in der Wissenschaft mit „*Moral Hazard*“ beschrieben.⁴⁰² Dieses Verhalten kann zu einer falschen Honorierung bzw. Bezahlung des Agenten führen.

Zur Lösung oder zumindest Milderung des Moral-Hazard-Problems (siehe auch Abbildung 14) werden Mechanismen aufgeführt, die sich in drei Kategorien⁴⁰³ einteilen lassen. Das wären zum einen *Anreizmechanismen*, die die Interessen der Vertragspartner dergestalt harmonisieren sollen, dass der Agent mit der Maximierung seines Nutzens auch gleichzeitig den Nutzen des Prinzipals erhöht. Solch einen Mechanismus stellt die leistungsabhängige Vergütung dar. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten sind die ungenaue Beobachtbarkeit der Leistung und die Wahl der richtigen Anreizsysteme, um die richtigen Ergebnisse zu erhalten. Aus Untersuchungen geht hervor⁴⁰⁴, dass bestimmte Vergütungsanreize konträr zur Zielsetzung des Prinzipals stehen können.

Eine weitere Kategorie zur Milderung des Moral-Hazard-Problems sind *Informationsmechanismen*, die dazu dienen, die Informationsdefizite des Prinzipals abzu-

⁴⁰⁰ Vgl. Milgrom, Roberts (1992), S. 156 f.

⁴⁰¹ Vgl. Bruttel (205), S. 78.

⁴⁰² Vgl. Picot, Wolf (1994 b), S. 72 f.

⁴⁰³ Vgl. Ebers, Gotsch (1999), S. 215.

⁴⁰⁴ Siehe dazu Heinrich (1999) und Courty, Marschke (2003).

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

bauen, z. B. durch Benchmarking oder Monitoring.⁴⁰⁵ Das direkte Monitoring als Informationsinstrument verlangt vom Prinzipal eine Art Dauerüberwachung, wie z. B. das monatliche Abfragen bestimmter Kennzahlen oder auch einfacher Belege. Diese Informationsmechanismen werden Bestandteil des bereits erwähnten Instrumentenkoffers, der bei der praktischen Untersuchung der Landesbetriebe eine Rolle spielt.

Der dritte Mechanismus zur Lösung des Moral-Hazard-Problems ist die *direkte Verhaltenssteuerung* durch Verhaltensnormen, die vertraglich fixiert werden. Diese Verhaltenssteuerung ist insofern schwer zu realisieren, weil ein hohes Maß an Vorabinformation benötigt wird, um zukünftige Zustände zu erkennen. Eine solch detaillierte Festschreibung von Regeln würde die Flexibilität der Agenten auch stark einschränken.

Ein weiteres Prinzipal-Agenten-Problem bei der Beauftragung von Unternehmen ist das der Qualitätsunsicherheit. Das bedeutet, die Zuverlässigkeit des Anbieters müsste vorher abzuschätzen sein. Auch die Gefahr eines unmerklichen Qualitätsabbaus während der Vertragslaufzeit besteht. Gerade bei Dienstleistungen tritt das auf, weil ihre Eigenschaften erst mit Leistungserstellung bewertbar sind und man vorab nur von Erfahrungen ausgehen kann.⁴⁰⁶ Da die Verwaltung i. d. R. von der Leistung nicht selbst betroffen ist, muss sie diese im Auftrag der eigentlichen Nutzer bewerten, was zusätzlich eine Beurteilung erschwert.⁴⁰⁷

Die Erfahrungsextrapolation ist eine Vorgehensweise bei der Bewertung der Leistungen eines Anbieters. Aber nur bei kurzfristigen Verträgen ist diese voll wirksam. Bei langfristigen Verträgen besteht die Möglichkeit, dass der Vertragspartner erst gegen Ende der Vertragszeit ein positives Bild aufbaut.⁴⁰⁸ Eine Möglichkeit vorausschauender Bewertung ist der Erfahrungsaustausch mit anderen Institutionen, der i. d. R. zu recht zuverlässigen Einschätzungen führen kann.

⁴⁰⁵ Vgl. Courty, Marschke (2004), S. 288 f.

⁴⁰⁶ Vgl. Blankart, Pommerehne (1985), S. 436.

⁴⁰⁷ Vgl. Steinheuer (1991), S. 42.

⁴⁰⁸ Vgl. Blankart, Pommerehne (1985), S. 437.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Unabhängig von den Gründen für die Installation von Informations-, Anreiz- und Kontrollmechanismen sind diese Instrumente gut geeignet, das Prinzipal-Agenten-Problem abzuschwächen. Wie bereits unter 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ ausgeführt, werden diese Mechanismen als Kriterien zur Beurteilung der Wirkungen von Landesbetrieben auf das mehrschichtige Prinzipal-Agenten-Gefüge genutzt. An Hand des sogenannten Instrumentenkoffers, der mögliche Instrumente zur Problemmilderung bietet, wird geprüft, ob bei der Errichtung von Landesbetrieben diese Möglichkeiten installiert wurden.

2.4.3.3 Agency-Probleme bei der Leistungserbringung

Bei Verlagerung der Leistungserbringung in den Sektor der Privatwirtschaft ist der Agent ein privates Unternehmen. Der öffentliche Aufgabenträger kann nun sehr viel leichter Forderungen der Verwaltung an den Agenten stellen.⁴⁰⁹ Ebenso ist die Kontrolle besser zu organisieren, da dem Privaten mit Auftragsverlust oder entsprechender Entgeltminderung sehr viel stärker gedroht werden kann als einem öffentlichen Unternehmen. Schwieriger wird das Problem, wenn große Kapitalgesellschaften öffentliche Dienstleistungen übernehmen. Es kommt zu Doppelungen der Prinzipal-Agenten-Beziehung: einmal zwischen dem Management der Kapitalgesellschaft und der öffentlichen Hand, aber auch zwischen den privaten Eigentümern und dem Management.⁴¹⁰ Die Prinzipal-Agenten-Beziehung stellt sich so auf drei Ebenen dar, nämlich Eigentümer-Management-öffentliche Hand.

Durch Bevorzugung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Vergabe der Leistungserbringung wird diese Problematik entschärft. Wird die gesamte Leistungserstellung im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand belassen, führt das dazu, dass die Entscheidungsbefugnisse des Aufgabenträgers abgesichert sind. Überprüfungen der Vertragseinhaltung sollten die öffentlichen Unternehmungen dauerhaft vornehmen.⁴¹¹ Daraus könnte abgeleitet werden, dass es zu einer Verkürzung der Prinzipal-Agenten-Problematik führt, wenn öffentliche Unternehmen direkt als Teil der Staatsverwaltung geführt werden. Das ist aber nur eine theoretische Vermutung, denn selbst Regiebetriebe sind bestrebt, durch eigene Handlungsfähigkeit soviel Eigenständigkeit zu entwickeln, dass auch hier Kontrolle

⁴⁰⁹ Vgl. Metzger (1990), S. 8.

⁴¹⁰ Vgl. Spelthahn (1994), S. 61 f.

⁴¹¹ Vgl. Bellefontaine (1997), S. 72.

und Überwachung erforderlich werden. Besonders bei Führung des öffentlichen Unternehmens als Eigengesellschaft in Privatrechtsform wird das notwendig.

2.4.3.4 Agency Probleme beim Design einer Bürokratie

Agency-Beziehungen treten auch in der Politik auf. Da wäre zunächst das Agency-Problem zwischen dem Wähler und dem Politiker. Downs⁴¹² geht in seinem Grundmodell davon aus, dass der Politiker gemäß dem Auftrag des Wählers handelt und deshalb kein Agency-Problem auftritt. In der Praxis ist diese Annahme nicht haltbar. Das formelle politische Verfügungsrecht hat zwar der Wähler, das materielle politische Verfügungsrecht geht aber auf den Politiker über. Es tritt hierbei das gleiche Agency-Problem auf, wie bereits in anderem Zusammenhang dargestellt. Der Wähler kann andere Präferenzen und andere Informationen als der Politiker haben, ebenso wie asymmetrisch verteilte Informationen.⁴¹³ Der Nutzen für den Wähler wird maximal, wenn er einen Politiker gewählt hat, dessen Präferenz der seinigen möglichst nahe kommt. Ein Politiker andererseits möchte die Unterstützung maximieren, die er von den Wählern erhält. Der Handlungsspielraum des Agenten, in diesem Falle des Politikers, ist weit reichend, weil die Kontrolle durch den Wähler in aller Regel nur unvollkommen vorgenommen werden kann. Die Kontrollmöglichkeiten werden immer geringer, je mehr sich die Verfügungsrechte verdünnen. Das betrifft den Wähler genauso wie den Politiker. Schon deshalb ist es fraglich, ob eine Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe sinnvoll erscheint. Wenn die Entscheidung getroffen sein sollte, eine Aufgabe nicht mehr selbst durch den Staat erbringen zu lassen, sollte konsequenterweise tatsächlich privatisiert werden.

Wenn die Wähler die Information über alle Handlungen des Agenten hätten, könnten sie unmittelbar reagieren und auch unmittelbar bestrafen, z. B. durch sofortige Abwahl.⁴¹⁴ Der Prinzipal, also der Wähler, hätte in diesem Fall das materielle und formelle Verfügungsrecht. Diese Betrachtung hat aber weit gehend nur theoretischen Wert, denn auch wenn die Informationen unvollständig sind, spielt das Agency-Problem kaum eine Rolle, solange die Präferenzen der beiden Partner

⁴¹² Siehe Downs, (1957).

⁴¹³ Vgl. Banks (1995), S. 19.

⁴¹⁴ Vgl. Potters, Sloof (1996), S. 426.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

übereinstimmen. Die Schwierigkeit ergibt sich eher daraus, dass ein Politiker viele potenzielle Prinzipale mit verschiedenen Präferenzstrukturen hat.⁴¹⁵

Barro⁴¹⁶ versucht, dieses Problem zu umgehen, indem er vereinfachend davon ausgeht, dass die Wähler identische Präferenzen in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter haben. So einfach stellt sich allerdings das Problem für den Politiker nicht. Ein gewählter Politiker muss bei seinen Entscheidungen eine Vielzahl unterschiedlicher Themenkomplexe überblicken. Oft ist er, wie bei der Arbeit in parlamentarischen Ausschüssen, stark spezialisiert und auf neu auftretende Probleme durch mangelnde Kenntnisse nicht vorbereitet. Neben vielfältigen Wissensquellen, wie wissenschaftlichen Diensten, Referenten usw., ist das wichtigste Hilfsmittel bei der Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen die Bürokratie.

Pappenheim⁴¹⁷ geht davon aus, dass die Ziele von Politikern und Bürokraten nicht grundsätzlich übereinstimmen. Das Problem des Politikers ist dabei, dass er im Gegensatz zur Bürokratie schlechtere Informationen hat, wie z. B. über die Höhe des diskretionären⁴¹⁸ Budgets oder über den Charakter eines bestimmten Sachproblems. Die Ministerialbürokratie besitzt mit Hilfe ihrer Referate als kleinste Einheiten eines Ministeriums ein Informationsmonopol im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.⁴¹⁹ Daher ist es sinnvoll, Politiker Prinzipalen gleichzusetzen und Bürokraten als deren Agenten.⁴²⁰ Effizient ist solch eine spezialisierte bürokratische Einheit, wenn sie die Klientel des politischen Prinzipals bestmöglich befriedigt. Diese Aufgabenstellung wird erschwert, weil solch eine Einheit vielfach nicht nur einen, sondern mehrere Prinzipale hat.⁴²¹

2.4.3.5 Anreiz- und Kontrollmöglichkeiten des politischen Prinzipals

Im Besonderen stellt sich die Frage, welche Anreiz- und Kontrollmöglichkeiten die Prinzipale haben, um den bürokratischen Agenten (das Referat) zur Verfol-

⁴¹⁵ Vgl. Pappenheim (2001), S. 155.

⁴¹⁶ Vgl. Barro (1973), S. 19 ff.

⁴¹⁷ Vgl. Pappenheim (2001), S. 161.

⁴¹⁸ Siehe dazu Abschnitt 2.3.2.

⁴¹⁹ Vgl. Benzner (1989), S. 88.

⁴²⁰ Vgl. Kirsch (2004), S. 346.

⁴²¹ Vgl. Hammond, Knott (1996), S. 127.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

gung ihrer Interessen anzuregen. Dazu gibt es unterschiedliche, wissenschaftliche Lehrmeinungen, die sich hauptsächlich mit den amerikanischen Verhältnissen zu diesem Thema beschäftigt haben. Die eine ist die bereits dargestellte ökonomische Theorie der Bürokratie⁴²² in der Version von Niskanen. Bei ihm handelt die Bürokratie quasi in einem kontrollfreien Raum. Breton und Wintrobe⁴²³ wiesen auf den Einsatz von Kontrollinstrumenten hin, die von den Politikern installiert werden können. Diese Instrumente verursachen allerdings Kosten und beanspruchen sehr viel Zeit des Politikers. Miller und Moe⁴²⁴ vertreten ebenfalls die Auffassung, dass ein völlig passiver politischer Prinzipal nicht als Grundlage der Betrachtungen angenommen werden kann und weisen u. a. auf die Budgetverhandlungen zwischen Politikern und Bürokraten hin, wobei die Bürokraten nicht unbedingt in einer vorteilhafteren Position sind. So haben z. B. Politiker die Möglichkeit, ihre wahre Zahlungsbereitschaft zu verschleiern und die Büros aufzufordern, als erste Kostenvoranschläge zu liefern. Der Prinzipal erhält so die Möglichkeit, aus den verschiedenen Kostenvoranschlägen auszuwählen.

Eine andere Möglichkeit bietet die Congressional-Dominance-Theorie.⁴²⁵ Dabei wird von einem aktiven politischen Prinzipal ausgegangen, der den bürokratischen Agenten völlig unter Kontrolle hat.⁴²⁶ Das könnte z. B. das Verhältnis zwischen einem parlamentarischen Ausschuss und einer Regulierungsbehörde sein, wobei der Ausschuss eine Kontrollfunktion innehat. Einen realistischen Mittelweg zwischen der Niskanen-Theorie und der Congressional-Dominance-Theorie sehen Wissenschaftler darin, der Bürokratie einen eigenständigen Handlungsspielraum einzuräumen.⁴²⁷ Dieser Handlungsspielraum muss durch bestimmte Grenzen determiniert sein, die durch politische Institutionen bestimmt werden. Im Falle der Aufgabenerledigung im Amt ist dies der Haushaltsplan, der durch die Legislative zu verabschieden ist.

Existieren mehrere politische Prinzipale, kann der bürokratische Agent einen größeren Handlungsspielraum erhalten. Als Schwäche gilt bei diesem Modell, dass

⁴²² Siehe dazu Abschnitt 2.3.2 sowie Niskanen (1971).

⁴²³ Vgl. Breton, Wintrobe (1975), S. 6.

⁴²⁴ Vgl. Miller, Moe (1983), S. 310 ff.

⁴²⁵ Vgl. Pappenheim (2001), S. 163.

⁴²⁶ Vgl. Weingast, Moran (1983), S. 770 ff.

⁴²⁷ Vgl. Calvert, McCubbins, Weingast (1989), S. 597.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

den Prinzipalen vollständige Information unterstellt wird. Besitzt die Behörde zusätzliche Informationen, vergrößert sich ihr Spielraum entsprechend. Es sind also nicht nur die Anzahl der Prinzipale, sondern auch das Ausmaß der asymmetrischen Informationen, die für den Umfang des Handlungsspielraums des bürokratischen Agenten verantwortlich sind.⁴²⁸ Shepsle⁴²⁹ führt noch ein, dass sich die Präferenz eines Prinzipals ändern kann, z. B. durch einen Regierungswechsel. Ist die Präferenz des Prinzipals der des Agenten näher gerückt, wird die Bürokratie eine bessere Position erreichen.

Als Fazit ist festzustellen, dass der bürokratische Agent nur in bestimmten Grenzen seinen eigenen Nutzen verfolgen kann, bei Überschreitung aber mit Sanktionen rechnen muss.⁴³⁰ Das wird ihn davon abhalten, die Grenzen zu verletzen. Der Agent befindet sich ständig unter einer indirekten politischen Kontrolle. Nur bei ganz groben Verstößen wird er zurechtgewiesen, d. h. die Kontrolle wirkt präventiv.

Der politische Prinzipal hat im Wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Kontrolle. Er kann ein Büro schon bei dessen Installation mit institutionellen Kontrollen versehen, auch als „ex ante-Design“ bezeichnet. Er hat aber auch die Möglichkeit, Mechanismen einzubauen, mit deren Hilfe eine laufende Kontrolle als „ex post-Kontrolle“ möglich wird. Diese ex post-Kontrolle kann in eine direkte und indirekte Form geteilt werden. Der normale Wähler wird sich bei der Installierung eines institutionellen Designs des neuen Büros kaum einmischen. Aber die Interessengruppen treten auf den Plan (siehe Gesundheitsfonds). Sie versuchen, einen entscheidenden Einfluss auszuüben. Ist eine Interessengruppe stark, wird sie versuchen, die bürokratische Struktur mitzubestimmen. Sie wird danach streben, das Agency-Problem zu minimieren. Interessengruppen gehen davon aus, dass strukturelle Fragen in Bezug auf die Einrichtung eines Büros für den zukünftigen Netto-nutzenstrom entscheidend sind.⁴³¹ So spielt z. B. eine Rolle, ob solch ein Agent von der Regierung weisungsabhängig ist oder nicht. Eine der Regierung nahe stehende Interessengruppe wünscht sich ein möglichst weisungsunabhängiges Büro.

⁴²⁸ Vgl. Hammond, Knott (1996), S. 127.

⁴²⁹ Vgl. Shepsle (1992), S. 114.

⁴³⁰ Vgl. Pappenheim (2001), S. 165 ff.

⁴³¹ Vgl. Moe (1990), S. 129.

Entspricht der Agent/das Büro nicht ihren Zielvorstellungen, können die aufsichtführenden Politiker/Prinzipale zu Hilfe gerufen werden. Als Gegenleistung wird die Interessenvertretung diese Politiker unterstützen. Oft sind es sogar mehrere starke Gruppen, die versuchen, Einfluss zu erhalten. Dadurch kann es vorkommen, dass ein bürokratischer Agent mit Absicht unflexibel und relativ wirkungslos ausgestaltet wird, weil sich die konkurrierenden Gruppen nicht gegenseitig übervorteilen wollen.⁴³² Der politische Prinzipal wird immer daran interessiert sein, schon im Gründungsstadium das absehbare Agency-Problem so gering wie möglich zu halten. In der Regel werden die dazu nötigen Gestaltungsgrundsätze in den Gründungsvorschriften niedergelegt.

2.4.3.6 Kontrollmöglichkeiten nach der Gründungsphase

Trotz aller strukturellen Vorkehrungen sind laufende, begleitende Kontrollen seitens des politischen Prinzipals unbedingt erforderlich. Auch nach einer Gründungsphase sollten Politiker korrigierend eingreifen. Das kann durch persönliche Kontrollen oder indirekt durch Kontrolltätigkeit Dritter möglich sein. Persönlich durchgeführte Kontrollen werden als „police patrol“⁴³³ bezeichnet. Das können parlamentarische Anhörungen, Aktenstudien, aber auch Kontrollbesuche sein. Der Zeit- und Kostenaufwand ist hoch, wenn im Vergleich dazu der geringe persönliche Nutzen betrachtet wird. Ausnahme wäre natürlich, wenn es sich um einen politischen Skandal handeln würde. Politisches Monitoring ist als öffentliches Gut auch anfällig für das Trittbrettfahrerproblem.⁴³⁴ Die Kosten z. B. für den Zeitaufwand trägt i. d. R. der Parlamentarier, der politische Nutzen oder die eingesparten Kosten verteilen sich auf verschiedene Nutznießer. Für die Opposition ist diese Art des Controllings sowieso kontraproduktiv, da eine effizientere Nutzung der Mittel durch die regierende Mehrheit der Opposition eher schadet. Höchstens durch negative Schlagzeilen über die Regierenden kann sie profitieren.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass direkte „police patrols“ nur relativ sporadisch zu erwarten sind. Ein politisch wesentlich effektiverer Weg der Kontrolle ist im Gegensatz dazu die „fire alarm“-Kontrolle.⁴³⁵ Ein System von Regeln, Verfahren

⁴³² Vgl. Moe (1990), S. 126 und Williamson, (1996 a), S. 198 f.

⁴³³ Vgl. McCubbins, Schwartz (1984), S. 165 ff.

⁴³⁴ Vgl. Niskanen (1975), S. 626 f., Siehe auch Abschnitt 2.3.2.

⁴³⁵ Vgl. McCubbins, Schwartz (1984), S.166 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

und Informationen ermöglicht es, betroffenen Bürgern und Interessengruppen, bei bürokratischen Entscheidungen noch vor Schaffung vollendeter Tatsachen, Protest einzulegen, entweder direkt bei den Politikern oder durch Klagen. Die Kontrolle erfolgt also nicht durch die Politiker persönlich, sondern durch Dritte. Möglich ist auch, ein bestimmtes Politikfeld zwei konkurrierenden Büros zu überlassen, was zum einen den Abruf zusätzlicher Informationen zur Folge hat, zum anderen eine natürliche Konkurrenz hervorruft. Damit lässt sich das Agency-Problem verringern.⁴³⁶ Solch einen verstärkten Wettbewerb hat bereits Niskanen angeregt, um die Effizienz zu erhöhen.⁴³⁷ Eine Kartellbildung untereinander zur Verschleierung der wahren Kosten muss natürlich ausgeschlossen werden.

Durch die Konkurrenz zwischen öffentlichen Unternehmen und privaten Anbietern, welche die gleiche Leistung erbringen, ist es möglich, das öffentliche Unternehmen einem realen „fire alarm“ auszusetzen. Sowohl der Preis der Leistungen, als auch unterschiedliche Qualitätsparameter lassen sich relativ leicht feststellen. Untersuchungen haben ergeben, dass private Unternehmen grundsätzlich effizienter produzieren.⁴³⁸ Wenn die Kostenstruktur und die Leistungsqualität stark auseinander fallen, wird die Öffentlichkeit bald einen „fire alarm“ auslösen. Die alarmierten Politiker sind dann i. d. R. gehalten, die öffentlichen Unternehmen zur effizienteren Produktion anzuregen oder das Unternehmen zu privatisieren.

Die Effektivität dieser Kontrollen ist abhängig von der Designphase.⁴³⁹ Besonders mit Hilfe von Verfahrensvorschriften können Interessengruppen eine Vorzugsstellung erhalten, die Bürokratie zu überwachen und eventuell die Politiker zu alarmieren.⁴⁴⁰ Eine Wirkung von „fire alarms“ tritt aber nur ein, wenn wirkliche Sanktionsinstrumente zur Verfügung stehen. Mögliche Instrumente sind rechtliche Vorschriften, Budgetverhandlungen und Personalentscheidungen.

⁴³⁶ Vgl. Breton, Wintrobe (1982), S. 8.

⁴³⁷ Vgl. Niskanen (1971), S. 195 ff., Breton, Wintrobe (1975), S. 199.

⁴³⁸ Vgl. Pommerehne (1976), S. 288.

⁴³⁹ Vgl. Epstein, O'Halloran (1994), S. 699.

⁴⁴⁰ Vgl. Moe (1987), S. 486 ff.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

Dass bürokratische Agenten Interesse an der Ausweitung ihrer Aufgaben haben, wurde schon dargestellt.⁴⁴¹ Inwieweit das möglich ist, hängt von der Entscheidung der Politiker ab. Bei einer Entscheidung gegen den regierenden Politiker wird der über einen „fire alarm“ aufmerksam und greift zur Sanktionierung, u. a. durch eine neue Rechtsvorschrift zum Entzug von Aufgaben. Um dem zu entgehen, wird der bürokratische Agent von vornherein auf entsprechende Politikerwünsche Rücksicht nehmen.⁴⁴² Eine Politikerdrohung wirkt jedoch nur dann glaubwürdig, wenn sie auch durchgesetzt wird.⁴⁴³ Aber selbst bei einer Durchsetzung besteht die Möglichkeit, dass das den bürokratischen Agenten nicht unbedingt abschreckt. Durch die asymmetrischen Informationen zu Gunsten des Agenten ist eine vollständige Überwachung durch den politischen Prinzipal fast ausgeschlossen. Das ermöglicht es dem Agenten, in einem gewissen Umfang gegen die neuen Vorschriften zu verstoßen, ohne dass dieses auffällt. Sollte es auffallen, hat der Agent noch vielfältige Möglichkeiten, auf allerhand äußere Einflüsse zu verweisen, z. B. auf Abgrenzungsschwierigkeiten. Die Durchsetzung der Prinzipalinteressen mit Hilfe rechtlicher Vorschriften ist also häufig in ihrer Wirkungsweise beschränkt.

Die Bürokratie könnte noch weiter über die Budgetbewilligungsbefugnis kontrolliert werden. Eine Kürzung des Budgets trifft jeden Agenten an seiner empfindlichsten Stelle.⁴⁴⁴ Das ist z. B. im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen möglich. Eine Steuerung der Bürokratie wäre so gesichert.⁴⁴⁵ Hierbei gibt es zwei grundlegende Probleme, die eine zielgerichtete Kontrolle sehr erschweren.⁴⁴⁶ Das eine Problem besteht in der Zwiespältigkeit des Budgets als Anreiz- und Finanzierungsinstrument. Die Anreizwirkung einer Budgetkürzung fördert das künftige Wohlverhalten des bürokratischen Agenten. Gleichzeitig schadet solch eine Kürzung dem Politiker, indem Aufgaben nicht mehr erfüllbar sind, die eventuell wählerwirksam sein könnten. Die öffentlichen Güter haben i. d. R. einen politischen Wert. Eine undifferenzierte Mittelkürzung wirkt sich zumeist politisch negativ aus. In Folge der Informationsasymmetrie können Politiker oft nicht einschätzen, ob Mittel notwendig oder nicht notwendig sind. Auch ihre genaue Größenordnung

⁴⁴¹ Siehe dazu Abschnitt 2.3.2.

⁴⁴² Vgl. Calvert, McCubbins, Weingast (1989), S. 603.

⁴⁴³ Vgl. Moe (1987), S. 488 f.

⁴⁴⁴ Vgl. Pappenheim (2001), S. 173.

⁴⁴⁵ Vgl. Arnold (1987), S. 280.

⁴⁴⁶ Vgl. Moe (1987), S. 487.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

ist nur schwer herauszufinden. Deshalb ist eine Budgetkürzung immer sehr genau vorab in ihrer Wirkung zu kalkulieren.

Das zweite Problem besteht darin, dass ein bürokratischer Agent meistens nicht nur einen, sondern mehrere Prinzipale hat. Da deren Interessen häufig in Bezug auf die Budgetierung auseinander laufen, ergibt sich ein Konflikt, dessen Lösung meist nicht eindeutig ist.

Nach Auffassung einer Reihe von Wissenschaftern ist der wichtigste Kontrollmechanismus die politische Macht, Personalpolitik zu betreiben.⁴⁴⁷ Spitzenbürokraten können durch solche ausgewechselt werden, deren Präferenzen dem verantwortlichen Politiker entgegenkommen. Das führt zur Milderung des Agency-Problems, weil die Verfolgung des eigenen Nutzens durch den Agenten übereinstimmt mit einer Nutzenmaximierung für den Prinzipal. In Deutschland führte diese Personalpolitik zum Instrument des politischen Beamtentums. Bei einem Regierungswechsel werden diese Beamten im Allgemeinen ausgewechselt. Das führt dazu, dass die politischen Beamten darauf aus sind, den Willen der Mehrheit zu beachten. Sind Bürokraten für eine ganze Periode benannt, kann das dazu führen, dass sie sich relativ sicher fühlen, zum Ende der Amtsperiode aber das Bestreben wieder wächst, die mehrheitsbildenden Politiker nicht zu verärgern. Pappenheim⁴⁴⁸ schlussfolgert, dass sowohl die adäquate institutionelle Gestaltung eines Büros, als auch die politische Befugnis zur Auswechslung von Bürokraten am Stärksten das Agency-Problem reduziert und damit die politisch effizientesten Instrumente sind.

Zwischen der Notwendigkeit laufender Kontrollen und dem ex ante-Design besteht eine Abhängigkeit.⁴⁴⁹ Die Verfügbarkeit laufender Kontrollen und die Einschränkung des demokratischen Spielraumes durch Designmaßnahmen können sich gegenseitig ersetzen. Daraus ist zu schließen, dass es einen Zielkonflikt zwischen der Kontrolle des Agency-Problems und der Reaktion des Büros auf unvorhergesehene Ereignisse gibt. Wenn die politischen Folgen nicht absehbar sind und

⁴⁴⁷ Vgl. Calvert, McCubbin, Weingast (1989), S. 604 und Weingast, Moran (1983), S. 769.

⁴⁴⁸ Vgl. Pappenheim (2001), S. 176.

⁴⁴⁹ Vgl. Epstein, O'Halloran (1994), S. 699.

der Prinzipal einen leichten Zugriff auf Informationen sowie gute Kontrollmöglichkeiten hat, kann er dem Agenten von vornherein einen hohen Handlungsspielraum lassen. Trotzdem wird das Agency-Problem immer bestehen bleiben.

2.4.3.7 Ansätze zur Reduzierung der Agency-Kosten

Auf McCubbins⁴⁵⁰ gehen vier Strukturprinzipien zurück, die bei der Reduzierung von Agency-Kosten eine Rolle spielen können. Das wäre zum einen die Etablierung einer institutionellen Abhängigkeit des Agenten vom Prinzipal, welche der Prinzipal festlegen kann. Je abhängiger der Agent ist, umso leichter kann der Prinzipal Agency-Probleme zu seinen Gunsten entscheiden. Die Bundesbank ist Beispiel für eine relativ ausgeprägte Unabhängigkeit vom Bundestag. Ihr können aufgrund dessen keine Weisungen erteilt werden. Das lässt das potenzielle Agency-Problem sehr groß werden. Auf der anderen Seite ist diese Unabhängigkeit als so genannte Gegenkraft bei bestimmten Konstellationen so gewollt. Diese „countervailing power“ soll verhindern, dass übermächtige Akteure (z. B. Wirtschaftspolitiker) durch eine opportunistische Politik Wahlgeschenke verteilen, die über zusätzliche Staatsverschuldung finanziert würden.

Das Abhängigkeitsverhältnis eines Agenten hängt auch stark von der Selektion bzw. Abberufbarkeit seines Spitzenpersonals ab.⁴⁵¹ Auch die Kontrolle der Tagesordnung ist von Bedeutung. Ein Agent, dessen Handlungsspielraum von außen überprüft und ggf. geändert werden kann, verliert einen Großteil seiner Unabhängigkeit. Das Agency-Problem verringert sich entsprechend.⁴⁵²

Ein zweites Strukturprinzip liegt in der Abgrenzung der Zuständigkeiten, indem der Prinzipal das Handlungsfeld für das Agieren eines Büros absteckt. Zum Beispiel kann solch ein bürokratischer Agent sowohl nur für eine Branche, aber auch für mehrere Branchen zuständig sein. Reguliert der Agent nur eine Branche und steht er zudem einer gut organisierten Lobby gegenüber, läuft er Gefahr, deren Interessen stärker vertreten zu müssen.⁴⁵³ Wenn diese Gruppe von Bedeutung für den Prinzipal ist, weil sie z. B. viel Unterstützung gewährt, kann das durchaus im

⁴⁵⁰ Vgl. McCubbins, (1985), S. 725 ff.

⁴⁵¹ Vgl. Wood, Waterman (1991), S. 822.

⁴⁵² Vgl. McCubbins, Noll, Weingast (1987), S. 267.

⁴⁵³ Vgl. Stigler (1971), S. 3 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Interesse des Prinzipals sein. „Diese Gruppe wird dann in das Design des Büros einbezogen, z. B. durch privilegierte Zugangsrechte.“⁴⁵⁴

Ein drittes Strukturprinzip besteht darin, dass der Prinzipal die Instrumente bestimmen kann, mit denen der Agent in der Lage ist, seine Entscheidung durchzusetzen. Dazu können Ge- und Verbote, die Bereitstellung von Informationen oder eines öffentlichen Gutes oder der Gebrauch ökonomischer Anreize gehören.⁴⁵⁵ Je weniger Macht zur Durchsetzung der Agent hat, umso ungefährlicher wird dies für den Prinzipal. Hier könnte in Verbindung mit der Theorie der Verfügungsrechte interessant sein, welche Eigentumsrechte dem errichteten Landesbetrieb übergeben wurden und welche Möglichkeiten er damit erhält.

Letztlich gibt es Verfahrensvorschriften als viertes Strukturprinzip. Diese muss der Agent im Entscheidungsfindungsprozess beachten. Unter anderem kann dazu die Vorschrift gehören, eine Entscheidung nur auf ausdrücklichen Wunsch des Prinzipals treffen zu dürfen oder davor ein bestimmtes Fach- oder politisches Gremium zu konsultieren. Bei Landesbetrieben stellt sich grundsätzlich die Frage der politischen Kontrolle. Werden Vorschriften jenseits des Gesetzes erlassen, die die Bürokratie begünstigen oder werden auch Kontrollorgane wie Aufsichtsräte installiert. Unter Punkt 5.1 „Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern“ bei der Auswertung der Kriterien, wozu auch die Identifizierung möglicher Kontrollorgane gehört, wird näher darauf eingegangen.

Im Idealfall löst der Prinzipal das Agency-Problem durch strukturelle Maßnahmen. Diese wären unauffällig, aber effektiv. Sie leiten den Agenten ohne ständiges Eingreifen.⁴⁵⁶ Die Struktur des Agenten wird durch die politische Interessenslage gesteuert und kann ggf. bei deren Neuausrichtung auch geändert werden. So ist es möglich, den Leiter z. B. zum „politischen Beamten“, der jederzeit abrufbar ist, zu ernennen.⁴⁵⁷ Über Anhörungsrechte oder Beratungsgremien kann ein privilegierter Zugang zum Behördenpersonal geschaffen werden. Gerichtliche Klagen gegen Entscheidungen der Behörde würden zugelassen. Eine schlecht organisier-

⁴⁵⁴ Vgl. Pappenheim (2001), S. 168.

⁴⁵⁵ Vgl. McCubbins (1985), S. 726.

⁴⁵⁶ Vgl. McCubbins, Noll, Weingast (1989), S. 444.

⁴⁵⁷ Vgl. Pappenheim (2001), S. 169.

bare Gruppe kann begünstigt werden, z. B. durch Subventionen. Von Staats wegen zu unterstützen, gibt es unterschiedliche Möglichkeiten auf diversen Politikfeldern. Ein Beispiel ist die Umweltpolitik.

2.4.4 Transaktionskostentheorie

Von Bedeutung für das in dieser Arbeit abzuhandelnde Aufgabenauslagerungsproblem ist auch die Transaktionskostentheorie. Bei der Diskussion zu Transaktionskosten ist eine starke Verknüpfung zur Staatsaufgabenbestimmung festzustellen. Unter 2.4.4.1 wird gerade die Spezifität von Investitionen als Anhaltspunkt für die Höhe von Transaktionskosten identifiziert. Um einen verbesserten Überblick über die verschiedenen Arten von Transaktionskosten zu erhalten, wird unter 2.4.4.2 ein Begriffssystem aufgestellt. Die Höhe der Transaktionskosten wird auch durch Transaktionscharakteristika wie Unsicherheit, Häufigkeit und Spezifität einer Transaktion bestimmt. Diese werden unter 2.4.4.3 dargestellt. Die von Williamson⁴⁵⁸ klassifizierten drei idealtypischen Governanceformen Markt, Hierarchie und Hybride sowie ihr Einfluss auf die Höhe der Transaktionskosten sind unter 2.4.4.4 dargestellt. Die Steuerungsmöglichkeiten des Marktes oder der Hierarchie, oft gebraucht für Bürokratie, und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Höhe der Transaktionskosten sollen schlussendlich unter 2.4.4.5 beleuchtet werden.

2.4.4.1 Allgemeine Grundlagen

Die Transaktionskostentheorie geht in ihrer theoretischen Begründung auf Coase zurück⁴⁵⁹ und wurde vor allen Dingen von Williamson⁴⁶⁰ weiterentwickelt und geprägt. In ihr wird davon ausgegangen, dass neben den Produktionskosten auch so genannte Koordinationskosten anfallen. Sie werden durch Verträge auf dem Markt verursacht und entstehen zusätzlich zu den eigentlichen Herstellungskosten.⁴⁶¹ Bei der Aufgabenauslagerung sind bei Kostenvergleichen diese Kosten zu berücksichtigen; gleichzeitig sind sie auch Anhaltspunkte für die Kostenstrukturen von Privatisierungsproblemen.⁴⁶²

⁴⁵⁸ Vgl. Williamson (1989).

⁴⁵⁹ Siehe hierzu Coase (1937).

⁴⁶⁰ Siehe hierzu Williamson (1975), (1985), (1996 b).

⁴⁶¹ Vgl. Bruttel (2005), S. 67.

⁴⁶² Vgl. Budäus (1998), S. 29.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Sie liefert also konkrete Anhaltspunkte für die Struktur und Spezifität privatwirtschaftlicher Finanzierungsmodelle im öffentlichen Sektor, weil dabei Transaktionskosten in hohem Umfang eine wesentliche Rolle spielen können. Ihre systematische Einbeziehung in Kostenvergleiche zwischen privater und öffentlicher Produktion führt zu einer begründeteren Diskussion der Privatisierung. Budäus⁴⁶³ vermutet, dass bisher die Kosten der Marktbenutzung außer Acht gelassen wurden. Ob sich daran aktuell bei der Gründung von Landesbetrieben etwas geändert hat, werden die Untersuchungen zeigen.

Transaktionskosten lassen sich modellieren. Dabei bleibt das Problem der asymmetrischen Information unberücksichtigt. Dieser Modellansatz vermag zumindest auf einfache Weise Handels- oder Zinsspannen zu erklären. Die These, je höher die Kosten der Marktbenutzung, desto geringer der Marktumsatz, führt zu Erklärungen, wieso es zum teilweisen oder völligen Marktversagen kommen kann. Die Debatte über die Produktionskosten und über die Rolle der Transaktionskosten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens ist also von großer Relevanz in der politischen Diskussion. Dazu ist es notwendig, das Begriffssystem der Transaktionskosten noch etwas näher zu beleuchten.

2.4.4.2 Begriffssystem zu Transaktionskosten

Die Debatte über die im System der öffentlichen Verwaltung entstehenden Ausgliederungs- und Privatisierungskosten sind stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Dazu gehören u. a. bezifferbare Kosten für Organisation und Personal, aber auch politische oder rechtsstaatliche Kosten, die bei einer Verschlinkung der Verwaltung in den Vordergrund treten.⁴⁶⁴ Schuppert⁴⁶⁵ begreift diese Verschlinkungskosten ebenfalls als Transaktionskosten. Es ist daraus resultierend erforderlich, das gesamte Begriffssystem übersichtlich und vereinfacht darzustellen. „Transaktionskosten entstehen im Zusammenhang mit dem Tauschprozess, und ihre Höhe wirkt sich auf die Art und Weise der Organisation und Durchführung wirtschaftlicher Tätigkeit aus.“⁴⁶⁶ Diese Kosten fallen bei allen Organisationen an.

⁴⁶³ Ebenda, S. 31.

⁴⁶⁴ Diese Kosten sind in der Praxis meist nicht nachweisbar. Siehe dazu auch die Punkte 4.4.2.1 und 4.4.3.1 „Einordnung und Herausbildung“.

⁴⁶⁵ Vgl. Schuppert (1998), S. 95.

⁴⁶⁶ Richter, Furubotn (2003), S. 40.

Auch im öffentlichen Sektor sind sie vor allem als Betriebskosten eines Wirtschaftssystems⁴⁶⁷ bzw. als Marktbenutzungskosten von Unternehmen⁴⁶⁸ untersucht worden. Schuppert⁴⁶⁹ beschäftigt sich vordergründig mit den so genannten *Markttransaktionskosten*. Er unterscheidet sie von den *Unternehmenstransaktionskosten*, die sich vor allem aus Kosten der Erfüllung von Arbeitsverträgen manifestieren. Als *politische Transaktionskosten* werden Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Veränderung der politischen Ordnung eines Systems sowie die Betriebskosten eines Gemeinwesens angesehen (siehe Abbildung 15).⁴⁷⁰

Abbildung 15: Transaktionskosten im Überblick

Transaktionskosten		
Markttransaktionskosten	Unternehmenstransaktionskosten	Politische Transaktionskosten
<ul style="list-style-type: none"> • Such- und Informationskosten • Verhandlungs- und Entscheidungskosten • Überwachungs- und Durchsetzungskosten • Investition in Sozialkapital 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten der Einrichtung, Erhaltung oder Änderung einer Organisationsstruktur • Kosten des Betriebes einer Organisation • Informationskosten • Kosten im Zusammenhang mit der physischen Übertragung von Gütern und Dienstleistungen über eine fremde Schnittstelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Veränderung der formalen und informellen Ordnung eines Systems • Betriebskosten eines Gemeinwesens

Quelle: Eigene Darstellung nach Schuppert (1998), S. 95 ff. und Richter, Furubotn (2003), S. 58 ff.

Schuppert⁴⁷¹ unterstellt wie Richter und Furubotn⁴⁷², dass auf Wettbewerbsmärkten in der Realität kein anonymer Tausch stattfindet. Die potenziellen Tauschpartner müssen einander ausfindig machen, ihr Potenzial gegenseitig ergründen und den Willen und die Fähigkeit zu einer möglichen Vereinbarung ermitteln. Zur Vorbereitung einer effizienten Tauschbeziehung muss verhandelt werden, um die Bedingungen im Einzelnen festzulegen. Auch rechtliche Absicherungen können notwendig werden. Irrtümer sind möglich. Deshalb ist die Erfüllung des Vertrages zu überwachen, bis hin zum Erzwingen mit Rechtsmitteln oder anderen Sanktionen.

⁴⁶⁷ Vgl. Arrow (1979), S. 386 ff.

⁴⁶⁸ Vgl. Williamson (1993), S. 107 ff.

⁴⁶⁹ Vgl. Schuppert (1998), S. 95.

⁴⁷⁰ Vgl. Richter, Furubotn (2003), S. 86 f.

⁴⁷¹ Ebenda, S. 96 f.

⁴⁷² Vgl. Richter, Furubotn (2003), S. 59.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Ausgehend von dieser Betrachtungsweise unterscheiden die genannten Autoren drei Arten von Markttransaktionskosten (siehe dazu Abbildung 16), wobei Richter und Furubotn eine vierte Art definieren.⁴⁷³

Wie bereits dargestellt, wird zunächst ein geeigneter Verhandlungspartner gesucht. Die dabei unvermeidlich entstehenden Kosten werden als *Such- und Informationskosten* benannt oder allgemein als Kommunikationskosten bezeichnet. Dazu gehören auch die Kosten für die Überprüfung der Befähigung und Eignung des Anbieters oder die Kosten, die z. B. im Dienstleistungsbereich durch die Suche nach qualifizierten Arbeitskräften entstehen.

Werden die Verträge ausgehandelt, entstehen *Verhandlungskosten*, z. B. in Form von Kosten für die erforderliche Zeit oder teure Rechtsberatung. Zu den Verhandlungskosten schlagen die genannten Autoren⁴⁷⁴ noch die Entscheidungskosten hinzu. Das sind u. a. Kosten für die Aufbereitung sämtlicher Informationen, die Kosten der Entscheidungsfindung usw. Die Kostspieligkeit und Komplexität der zu schließenden Verträge ist auch in diesem Fall von der Wettbewerbssituation beeinflusst.

⁴⁷³ Vgl. Schuppert (1998), S. 96 f. u. Richter, Furubotn (2003), S.59 f.

⁴⁷⁴ Vgl. Richter, Furubotn (2003), S. 60.

Abbildung 16: Arten von Markttransaktionskosten

Markttransaktionskosten			
Such- und Informationskosten (Kommunikationskosten)	Verhandlungs- und Entscheidungs-kosten	Überwachungs- und Durchsetzungs-kosten	Investitionen in das Sozialkapital
<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für Überprüfung der Befähigung und Eignung des Anbieters 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für Zeit • Kosten für Rechtsberatung • Kosten für Aufbereitung sämtlicher Informationen • Kosten der Entscheidungsfindung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten der Informationen • Regulierungskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für die Anknüpfung und Pflege sozialer Beziehungen für den neuen Akteur

Quelle: Eigene Darstellung nach Schuppert (1998), S. 96 f. und Richter, Furubotn (2003), S. 59 f.

Als dritte Gruppe der Markttransaktionskosten werden die *Überwachungs- und Durchsetzungskosten* einbezogen. Die Informationen dazu sind kostspielig. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, die Durchsetzung der Verträge zu überwachen oder auch zu messen.

Die *Investitionen in das Sozialkapital*, als vierte Gruppe, stellen Kosten für die Anknüpfung und Pflege sozialer Beziehungen dar, die anfallen, wenn ein neuer Akteur in einen bereits existierenden Markt eintritt. Aber auch allein die Übernahme eines Unternehmens oder die Auslagerung von Aufgaben in eine neue Rechtsform ziehen solche Kosten nach sich.

Ergänzend zu den vorgenannten Markttransaktionskosten können zwei weitere Kostenarten unterschieden werden, die speziell bei Ausgliederungen und/oder Privatisierung öffentlicher Aufgaben anfallen. Das sind solche Kosten, die sich aus dem Allgemeinwohlbezug und der sozialstaatlichen Bedeutsamkeit der auszugliedernden Aufgaben ergeben. Dazu zu rechnen sind die sogenannten „Ingerenzkosten“ und Regulierungskosten.⁴⁷⁵

Die *Ingerenzkosten* fallen an, wenn die Verwaltung sich nicht völlig aus dem Aufgabenbereich zurückzieht, obwohl ein Aufgabentransfer an den privaten Sektor

⁴⁷⁵ Vgl. Schuppert (1998), S. 97.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

stattfindet. Oft bleibt die Aufgabenverantwortung bei der öffentlichen Hand. Sie bedient sich nur zur Aufgabenwahrnehmung so genannter Eigengesellschaften. Daraus werden bestimmte Überwachungs- und Kontrollpflichten des Verwaltungsbereiches gegenüber den privatrechtlichen Gesellschaften abgeleitet. Diese Einwirkungspflichten werden in der Fachliteratur als Ingerenzpflichten⁴⁷⁶ definiert. Diese sind deutlich bei der Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe zu beobachten. Bei der Gründung des Landesbetriebes für Bauen und Liegenschaften in Brandenburg verbleiben Überwachungs- und Kontrollaufgaben in der Kernverwaltung. Siehe dazu mehr unter Punkt 4.1.2.4 „Vorbereitung der Umstrukturierung“ und 4.4.2 „Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften (BLB)“.

Die Ingerenzpflichten sollen einen angemessenen Einfluss⁴⁷⁷ auf die ausgegründeten Unternehmen sichern. Ein Mindestmaß an Einfluss und laufender Kontrolle ist allerdings nur vage umrissen.⁴⁷⁸ In den Kommunalordnungen wird dieser angemessene Einfluss i. d. R. schon dadurch als gesichert angesehen, wenn im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Unternehmensorgan mitgewirkt werden kann. Zusätzlich kann der Einfluss durch vertragliche Regelungen, z. B. in einer Satzung, weiter ausgebaut werden. Auch durch Wirtschaftspläne, die in Anlehnung an das öffentliche Haushaltsrecht erstellt werden, kann das besondere Informations- und Prüfungsrecht der Öffentlichkeit durchgesetzt werden. Fehlen entsprechende Regeln, sind sie aus dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip abzuleiten.⁴⁷⁹

Um diese verfassungsrechtliche Fundierung der Ingerenzpflicht zu garantieren⁴⁸⁰, muss der Gesetzgeber die zur Steuerung erforderlichen Instrumente bereitstellen. Sache des Aufgabenträgers ist es, die bereitgestellten Instrumente hinreichend zu nutzen. Vom Gesetzgeber wird vertiefend gefordert, dass er einen Minimalbestand an Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten vorsehen und aus dem Arsenal der in Betracht kommenden Ingerenzmöglichkeit auswählen muss.⁴⁸¹ Der Einfluss muss fortwährend gesichert werden. Bei Kontroll- und Einwirkungsdefiziten sind

⁴⁷⁶ Vgl. Püttner (1975), S. 353 ff. und Spannowsky (1992), 1072 ff.

⁴⁷⁷ Siehe Kommunalverfassung Brandenburg (1993), § 102 Nr. 2.

⁴⁷⁸ Vgl. Raiser (1996), S. 458 ff.

⁴⁷⁹ Ebenda, S. 476.

⁴⁸⁰ Vgl. Spannowsky (1996), S. 408 ff.

⁴⁸¹ Vgl. Schuppert (1993), S. 424 f.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

Korrekturmöglichkeiten für einen eventuellen nachträglichen Steuerungsbedarf vorzusehen. Die öffentlichen Aufgabenträger müssen darauf achten, dass rechtliche Kontroll- und Einwirkungsdefizite gar nicht erst entstehen. Und da sind die wirksamsten Mittel die entsprechende Gestaltung des Statuts sowie flankierende vertragliche Regelungen. Hier sei hingewiesen auf Gewinnabführungs- oder Stimmbindungsverträge.

Schuppert⁴⁸² schlussfolgert, dass die grundsätzliche Pflicht besteht, die vorgesehenen Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten im Sinne des Gesellschaftsrechts zu nutzen. Des Weiteren ist offensichtlich, dass für die öffentliche Hand eine klare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche unumgänglich ist. Das findet durch Festlegung des Unternehmensgegenstandes im Statut der Eigengesellschaft seinen Niederschlag. Daraus ist eine klare Verantwortungssituation abzuleiten und eine unkontrollierte Verselbstständigung der Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaft durch Übergreifen in andere Tätigkeitsbereiche wird verhindert. Auch bei der Überführung einer Eigengesellschaft in eine Beteiligungsgesellschaft sind rechtzeitig rechtliche Vorkehrungen zur Sicherung der genannten, dauerhaften Kontroll- und Einwirkungspflichten zu treffen, da Gesellschaftsanteile nicht mehr allein in der Hand des öffentlichen Auftraggebers sind.

Privatisierung und Regulierung sind eng miteinander verbunden. Auch die dabei entstehenden *Regulierungskosten* sind nichts anderes als Überwachungs- und Kontrollkosten (siehe oben Abbildung 16).⁴⁸³ Interessant ist die Kostendifferenz zwischen den durch die Privatisierung eingesparten Produktionskosten und den für die Regulierung aufzuwendenden Kontrollkosten. Das Problem tritt dadurch auf, dass die Privatisierung einer Verwaltungsaufgabe nicht unbedingt den vollständigen Rückzug des Staates bedeutet. Häufig wird nur eine veränderte Handlungsform gewählt, indem an die Stelle der staatlichen Erfüllungsverantwortung die staatliche Infrastruktur- und Gewährleistungsverantwortung tritt.⁴⁸⁴

⁴⁸² Vgl. Schuppert (1998), S. 99.

⁴⁸³ Vgl. Schuppert (1998), S. 100.

⁴⁸⁴ Vgl. Kämmerer (1996), S. 1048 f.

2.4.4.3 Transaktionscharakteristika

Interessant ist noch die Dreidimensionalität einer Transaktion, weil der Grad ihrer Ausprägung unterschiedlich hohe Transaktionskosten hervorruft.⁴⁸⁵ Diese drei Dimensionen sind Unsicherheit, Häufigkeit und Spezifität.⁴⁸⁶ Barzel⁴⁸⁷ geht noch von einer vierten Dimension, nämlich der Messbarkeit aus, die aber in neueren Veröffentlichungen keine Erwähnung mehr findet.

Die *Unsicherheit* bezieht sich ebenso auf zukünftige unbekannte Ereignisse⁴⁸⁸ wie auf ein mögliches opportunistisches Verhalten des Partners. Je größer sie ist, umso mehr wird es notwendig sein, den Vertrag zu detaillieren, sorgfältig zu verhandeln und eine geeignete Schlichtung zu organisieren. Das treibt die Transaktionskosten in die Höhe. „When uncertainty and complexity make it hard to predict what performance will be desirable, contracting becomes more complex, specifying rights, obligations and procedures rather than actual standards.“⁴⁸⁹

Die *Häufigkeit* der Zusammenarbeit der Partner bildet die zweite Dimension. Langfristige Geschäftsbeziehungen sind meist mit routiniertem Verfahren und Erfahrungswissen über das gegenseitige Verhalten verbunden. Zunehmend sinkt das Risiko opportunistischen Verhaltens. Das ist von Bedeutung, wenn die Geschäftsbeziehungen auch zukünftig langfristig Gewinn bringen sollen. Die Transaktionshäufigkeit wird dann wirksam, wenn eine Austauschbeziehung häufig wiederkehrt. Dann ist es schneller möglich, die Kosten für ein spezielles Regelwerk, das erforderlich war, wieder auszugleichen.

⁴⁸⁵ Vgl. Williamson (1991), S. 79.

⁴⁸⁶ Siehe auch Punkt 2.1.3.3 Spezifität der Ressourcen.

⁴⁸⁷ Vgl. Barzel (1982), S. 27 ff.

⁴⁸⁸ Z.B. Nachfrageentwicklungen oder anstehende politische Veränderungen.

⁴⁸⁹ Milgrom, Roberts (1992), S. 32.

Die Wichtigste der drei Dimensionen ist die *Spezifität*⁴⁹⁰ von Investitionen. Das bedeutet, der Grad der Wiederverwendbarkeit getätigter Investition in anderen Verwendungsbereichen ist entscheidend.⁴⁹¹ Ist eine Investition direkt für ein bestimmtes Projekt getätigt worden und lässt sich nicht für ein anderes Projekt nutzen, handelt es sich um eine sehr hohe Spezifität.⁴⁹²

Die Höhe transaktionsspezifischer Investitionen sind nach Williamson⁴⁹³ verantwortlich für die unterschiedlichen Eigenschaften von Transaktionen. Beim Eingehen von Vertragsbeziehungen sind für die Partner oftmals Investitionen notwendig. Das können spezifische und nichtspezifische Investitionen sein. Unter einer transaktionsspezifischen Investition wird verstanden, dass diese nicht oder nur mit Verlust für eine andere Verwendung einsetzbar wäre. Bei einer nichtspezifischen Investition wird angenommen, dass diese auch für andere Möglichkeiten ohne nennenswerte Verluste eingesetzt werden könnte. Die gesamte Theorie zur Bedeutung der transaktionsspezifischen Investitionen fasst Bruttel⁴⁹⁴ unter dem Begriff Transaktionscharakteristika zusammen.

2.4.4.4 Governanceformen und ihr Einfluss auf Transaktionskosten

Einleitend wurde dargestellt, dass die Transaktionskostentheorie auf Coase⁴⁹⁵ zurückgeht und von Williamson⁴⁹⁶ wesentlich geprägt wurde. Letzterer reduziert die

⁴⁹⁰ Der Vergleich mit sunk costs liegt nahe. Hier wird zwar nicht mit möglichem Markteintrittskosten und den anfallenden Kosten eines Marktaustritts argumentiert, aber die Investitionsentscheidung macht sich schon daran fest, ob die getätigte Investition später auch für andere Bereiche nutzbar oder ob sie nur singular zu betrachten ist. Ein Beispiel für Probleme spezifischer Investitionen ist General Motors (GM) und eines Zulieferers. Fisher Body sollte ein hochspezialisiertes Karosseriewerk für die Zulieferung an GM bauen, das aber für keinen anderen Verwendungszweck einsetzbar wäre, falls GM Fisher unter Preisdruck setzen würde. Um den Zulieferer zum Bau des Werkes zu bewegen, hat sich GM auf 10 Jahre verpflichtet, nur von Fisher Karosserien abzunehmen. Nachdem die Nachfrage nach diesen Karosserien stark gestiegen ist, hatte Fisher die Verhandlungsmacht, Nachverhandlungen und damit höhere Preise durchzusetzen. Dieser Konflikt wurde erst mit dem Kauf Fishers durch GM gelöst (Vgl. Klein, Crawford, Alchian [1978], S. 308 ff.).

⁴⁹¹ Vgl. Williamson (1989), S. 142.

⁴⁹² Nach Williamson werden sechs Arten von Spezifität verwandt, die die Transaktionskosten beeinflussen. Das sind die Sach- und Humankapitalspezifität, Spezifität aufgrund der geographischen Lage, „dedicated assets“, Markennamen und temporäre Spezifität. Die wichtigste Rolle spielt die Spezifität von Sachkapital. Je höher nämlich die Spezifität einer Investition ist, umso wichtiger werden genau definierte Vertragsbeziehungen.⁴⁹² Trotzdem bleiben noch Spielräume für opportunistisches Verhalten, denn nicht jede Eventualität kann vertraglich abgesichert werden.

⁴⁹³ Vgl. Williamson (1985), S. 52.

⁴⁹⁴ Vgl. Bruttel, 2005, S. 68.

⁴⁹⁵ Vgl. Coase (1937).

⁴⁹⁶ Vgl. Williamson (1975), (1985).

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

Analyse in der Hauptsache auf die drei idealtypischen Governanceformen *Markt*, *Hierarchie* und die nicht näher beschriebene Form der *Hybride*. Um dieses darzulegen, muss auf die institutionellen Arrangements, die sich aus den drei idealtypischen Vertragsarten ergeben, eingegangen werden.

Williamson⁴⁹⁷ definiert, dass sich *klassische Vertragsbeziehungen* durch klare Vereinbarungen auszeichnen. Die Transaktionen von kurzen, zumeist einmaligen Vertragsbeziehungen seien einfach und eindeutig zu beobachten. Rechtliche Auseinandersetzungen können ohne Probleme gerichtlich beigelegt werden. Diese klassischen Vertragsbeziehungen finden regelmäßig beim Marktaustausch zwischen autonomen Partnern statt.

Bei der zweiten Gruppe der *neoklassischen Verträge* sind nicht alle Vertragsinhalte ex ante festgelegt, weil die Vertragspartner mit Anpassungsbedarf rechnen. Diese Unvollständigkeit der Verträge impliziert Verhaltensunsicherheiten, die zunächst über Schiedsgerichte oder interne Richter geklärt werden sollen. Neoklassische Verträge werden deshalb auch als trilaterale Verträge bezeichnet, da eine dritte Kontrollinstanz beteiligt ist. Besonders bei langfristigen Lieferverträgen finden sie Anwendung.

Relationale Verträge als dritte Gruppe sind durch die weitere Auflösung ihres diskreten Charakters charakterisiert. Vertragliche Leistungsansprüche sind ex ante noch weniger fixierbar. Ihre wirkliche Anwendung wird stark von der Entwicklung der sozialen Beziehung innerhalb der Vertragspartner reguliert und ohne Einschaltung der Gerichte geregelt. Solche Verträge sind i. d. R. unbefristet. Mit diesen Vertragsformen sind Governanceformen verbunden, die bei gegebenen Transaktionseigenschaften die effiziente Produktion bzw. Dienstleistungserstellung erlauben.⁴⁹⁸

Bei nichtspezifischen Investitionen werden diese über den Markt erbracht. Beide Partner besitzen ausreichend vollständige Information und die Möglichkeit, jederzeit ohne wesentliche Mehrkosten andere Vertragspartner hinzuzuziehen. Bei ge-

⁴⁹⁷ Vgl. Williamson (1985), S. 68.

⁴⁹⁸ Vgl. Bruttel (2005), S. 70.

legentlichen Transaktionen, die aber ein gewisses Maß an Investitionsspezifität besitzen, ist die trilaterale Governancestruktur gegeben. Der Weiterbestand des Vertrages kann über außergerichtliche Verfahren geregelt werden. Ein Scheitern wäre kostspielig, da bereits in der Zusammenarbeit spezifische Investitionen getätigt wurden, die dann verloren wären. Aus diesem Grund sind beide Vertragsseiten an einem mit geringen Reibungsverlusten verbundenen Beilegen der Streitigkeiten interessiert.

Eine bilaterale Governancestruktur lohnt sich bei häufigen Transaktionen mit teilweise spezifischen Investitionsmerkmalen. Sowohl die Spezifität als auch die Häufigkeit implizieren, dass beiden Vertragspartnern an einer langfristigen Beziehung gelegen ist. Bei einem Vertrag mit zweiseitiger Kontrolle bleibt die Eigenständigkeit der Kontrolle gewahrt. Wird die Kontrolle vereinheitlicht, ist die vertikale Integration als gegeben anzusehen. Die Leistungserstellung findet dann intern ohne Marktbezug statt. Es bleibt aber nicht aus, dass wichtige Anreize verloren gehen und durch die gewachsene Bürokratie zusätzliche Verzerrungen entstehen.⁴⁹⁹

Die Governanceformen besitzen eigene innere Eigenschaften, die neben den Transaktionseigenschaften noch mit zu berücksichtigen sind.⁵⁰⁰ Eigene Eigenschaften sind die Anpassungsfähigkeit, die Steuerungsinstrumente und das zugrunde liegende Konzept. Steuerungsinstrumente und Vertragsrecht sind wichtige Anknüpfungspunkte in der Neuen Institutionenökonomik. Die Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen ist eine der zentralen Anforderungen an eine Einrichtung. Unter dem Gesichtspunkt der Anpassungsfähigkeit lassen sich Einrichtungen charakterisieren.

2.4.4.5 Markt vs. Hierarchie

Auch hinsichtlich ihrer Steuerungsinstrumente unterscheiden sich Institutionen.⁵⁰¹ Der Markt mit seiner hohen Anreizintensität steht auf der einen Seite, auf der anderen Seite steht die Hierarchie. Sie hat den Vorteil, die mögliche Steuerung über

⁴⁹⁹ Vgl. Williamson (1985), S. 76.

⁵⁰⁰ Vgl. Bruttel (2005), S. 72.

⁵⁰¹ Ebenda, S. 73.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

direkte Anweisungen zu realisieren.⁵⁰² Im Gegensatz zur zentralen Planwirtschaft verbreitet das Preissystem rasch Informationen, setzt damit die nötigen Anreize und ist deshalb für die Effizienz des Marktes von zentraler Bedeutung. Innerhalb hierarchischer Institutionen können marktähnliche Anreizsysteme allerdings nur unvollständig nachgeahmt werden. Im Falle transaktionsspezifischer Investitionen bedarf es der gegenseitigen Absprache. Der reine Preismechanismus ist nicht zur Steuerung allein geeignet. In diesem Fall kann es möglich sein, dass die Kosten für eine komplexere Governancestruktur gerechtfertigt sind. Williamson⁵⁰³ unterstellt im Falle des Marktes eine größere Innovationsfreudigkeit in Verbindung mit Anreizsystemen. Innerhalb einer Hierarchie ist zwar eine konzertierte Forschungsarbeit besser möglich als zwischen unabhängigen Partnern auf dem Markt, das Problem ist aber, wem die Gewinne aus der Innovation tatsächlich zustehen.

Bereits Coase⁵⁰⁴ ging bei seiner Theorie davon aus, dass es in manchen Fällen kostengünstiger wäre, eine Transaktion nicht über den Markt, sondern innerhalb eines Unternehmens abzuwickeln, weil die Benutzung des Preismechanismus Kosten verursacht. Williamson⁵⁰⁵ arbeitete die Voraussetzungen heraus, die eine hierarchisch organisierte Transaktion in einem Unternehmen vorteilhafter als eine Markttransaktion gestaltet. Es wird davon ausgegangen, dass das Paradigma der Transaktionskostentheorie die vertikale Integration eines Unternehmens beinhaltet.

Dabei werden zwei Grundannahmen über das menschliche Verhalten zugrunde gelegt.⁵⁰⁶ Weil erstens Menschen nur begrenzt rational sind, lässt sich eine Transaktion nicht vollständig im Voraus planen und durch vertragliche Vereinbarung absichern. Während der Vertragslaufzeit auftretende Ereignisse können häufig nicht im ursprünglichen Vertrag berücksichtigt werden. Es werden deshalb Generalklauseln verwendet, mit deren Hilfe Unstimmigkeiten geregelt werden können. Transaktionspartner ziehen also einen positiven Nutzen aus konstruierten Verträgen, die die begrenzte Rationalität der Individuen berücksichtigen.

⁵⁰² Vgl. Williamson (1985), S. 131.

⁵⁰³ Ebenda, S. 141.

⁵⁰⁴ Vgl. Coase (1937).

⁵⁰⁵ Vgl. Williamson (1975), (1985), (1989).

⁵⁰⁶ Vgl. Williamson (1989), S.138 ff.

Opportunismus ist die zweite Verhaltensannahme, die Williamson⁵⁰⁷ als „self-interest seeking with guile“ definiert. Demnach ist Opportunismus die verstärkte Version des eigennützigen Strebens nach Vorteilen. Selbst Betrügereien erscheinen in bestimmten Fällen als Vorteil, wenn der Nutzen aus dem Betrug die Kosten z. B. in Form einer Geldstrafe übersteigt. Schutz vor Opportunismus bieten vertragliche Sicherungen, die in Vereinbarungen eingebaut werden. Das kann z. B. eine glaubwürdige Zusicherung der Partner sein, die Vertragsbedingungen einzuhalten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Transaktionskostentheorie eine effizienzorientierte Theorie ist. Davon ausgehend wird festgestellt, dass bestimmte Organisationsstrukturen nur existieren können, wenn sie effizient sind. Gerade diese Kernaussage führt aber auch zu kritischen Einschätzungen. Da ist zum einen die Kritik an den Annahmen der begrenzten Rationalität bzw. des Opportunismus⁵⁰⁸, zum anderen die Wirksamkeit der natürlichen Selektion als Garantie für effiziente Organisationsstrukturen.⁵⁰⁹ Aber auch die Vernachlässigung von Produktionskosten bei der Entscheidung für eine bestimmte Organisationsform⁵¹⁰ und die unscharfe Abgrenzung von Markt und Hierarchie aufgrund von Netzwerken⁵¹¹ werden als dritte und vierte Argumente ins Feld geführt.

2.4.5 Schlussfolgerungen

Auf die Neue Institutionenökonomik wurde im Besonderen deshalb so ausführlich eingegangen, weil die vielfältigen Verbindungen ihrer drei Hauptsäulen von wesentlicher Relevanz für die Begründung von Privatisierungsentscheidungen als Handlungsform beim Staatsversagen sind. Ihre Säulen sind die Theorie der Verfügungsrechte, die Prinzipal-Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie. Die vielfältigen Verbindungen wurden deutlich herausgearbeitet, wenn auch die theoretische Diskussion in Fachkreisen über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konzepte noch nicht abgeschlossen zu sein scheint. Besonders zwi-

⁵⁰⁷ Vgl. Williamson (1991), S. 79.

⁵⁰⁸ Vgl. Posner (1993), S. 80.

⁵⁰⁹ Siehe hierzu: Knudsen (1993), S.284; Roberts, Greenwood (1997), S. 352 f.; Williamson (1987), (1988).

⁵¹⁰ Vgl. Demsetz (1991), S. 163 ff.

⁵¹¹ Vgl. Granovetter (1992), S. 65 ff.

2 Allokation als Staatsaufgabe im Spannungsfeld zwischen Markt- und Staatsversagen

schen der Theorie der Verfügungsrechte und der Transaktionskostentheorie gibt es noch Lücken in der Verkettung.

In der Theorie der Verfügungsrechte kann z. B. eine Weiterentwicklung und Formalisierung der Transaktionskostentheorie gesehen werden⁵¹², während Williamson substantielle Unterschiede konstatiert.⁵¹³ Er meint, dass die Transaktionskostentheorie mit ihrem Schwerpunkt auf die Steuerung laufender Vertragsbeziehungen ausgerichtet ist. Demgegenüber blendet die Theorie der Verfügungsrechte alle Steuerungsfragen weitgehend aus, weil sie an einer ex ante-Effizienz interessiert sei.⁵¹⁴ Die Prinzipal-Agent-Theorie spielt eine relativ eigenständige Rolle.⁵¹⁵ Diese Theorie analysiert nicht so sehr den Grund von Vertragsbeziehungen, sondern mehr deren Funktionsweise und Struktur. Besonders kritisch muss bei der Neuen Institutionenökonomik die starke Betonung des Opportunismus gesehen werden. Diese ist, wie oben ausgeführt, einer der wichtigsten Angriffspunkte für ihre Kritiker. Gerade in der Privatisierungsdebatte ist die Verhaltensannahme Eigennutz maximierender Partner zur Analyse von Vertragsbeziehungen aber durchaus gerechtfertigt.

Die Transaktionskostentheorie liefert nicht nur die Erkenntnis, dass bei Kostenvergleichen zusätzliche Kosten, die sich aus der Transaktion ergeben, zu berücksichtigen sind, sondern sie gibt auch Anhaltspunkte für die Kostenstrukturen. Aufgrund dieser theoretischen Aussagen ist davon auszugehen, dass bei einer geringen Spezifität einer Leistungserstellung eine Privatisierung Effizienzvorteile erbringt, denn es fallen nur geringe Transaktionskosten an.⁵¹⁶ Aus transaktionskostentheoretischer Sicht sind, wie oben angeführt, so genannte Annexaufgaben durchaus privatisierungsfähig, weil bei diesen die bei Vertragsabschlüssen auftretenden Transaktionskosten vergleichsweise niedrig zum Ansatz kommen.

⁵¹² Vgl. Salanié (1997), S. 176.

⁵¹³ Vgl. Williamson (2002), S. 188.

⁵¹⁴ Siehe hierzu auch Saussier (2000) und Whinston (2003).

⁵¹⁵ Vgl. Brown, Potoski (2003), S. 277.

⁵¹⁶ Vgl. Budäus (1998), S. 29.

2.4 Staatsversagen im Lichte neuerer institutionenökonomischer Erkenntnisse

3 Vergleichsgrundlagen

In diesem Kapitel sollen die Grundlagen für den späteren Vergleich der zu untersuchenden Bundesländer und jeweiligen Aufgabenfelder gelegt werden. Unter Punkt 3.1 wird noch einmal zusammenfassend erläutert, warum gerade Hamburg, Rheinland-Pfalz und Bayern als Vergleichsländer für Brandenburg herangezogen wurden. Unter Punkt 3.2 werden wesentliche, auf den theoretischen Grundlagen basierende und dem allgemeinen Vergleich dienende Kriterien entwickelt.

3.1 Auswahl der Aufgabenfelder und Bundesländer

Wie in der Arbeit schon mehrfach erwähnt, wurde mit dem Haushaltssicherungskonzept 2003 eine „neue Welle“ der Aufgabenauslagerung beschlossen. Ein Anliegen dieser Arbeit ist es, Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Brandenburg mit anderen ausgewählten Bundesländern zu vergleichen. Die Auslagerungsbestrebungen Brandenburgs gehen hin zu Landesbetrieben. Das Thema Privatisierung wurde bis zur Initiierung des Haushaltssicherungskonzeptes 2003 eher als nebensächlich angesehen. Nun wurden 23 Aufgaben⁵¹⁷ benannt, die ausgliedert werden sollten. Von Interesse ist, wie diese Ausgliederung von Aufgaben und Leistungen im Land Brandenburg in der Praxis umgesetzt wurden und was die Landesregierung in diesem Zusammenhang unter Privatisierung versteht. Die 23 Aufgaben, die nach dem HSichG einer Aufgabenkritik mit dem Ziel der Aufgabenabgabe an Dritte zu überprüfen waren sowie deren Umsetzungsstand sind in Abbildung 17 dargestellt.

Abbildung 17: Ausgliederung im Sinne des § 3 VerwModG und Umsetzungsstand zum 13. September 2006

Bereich / Behörde	Umsetzung	Anmerkung
Bau- und Liegenschaftsverwaltung	Gründung des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen abgeschlossen 01.01.2006	Formale Privatisierung
Bezüge- und Beihilfesen (Mdf)	Nicht erledigt: Abwarten bis Einführung des neuen Verfahrens für Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen und eines integrierten Personal- und Stellenverwaltungssystems in der Landesverwaltung abgeschlossen ist; zunächst wird bis Mitte 2006 KLR eingeführt	
Fernmeldewesen	keine Angaben	

⁵¹⁷ Siehe dazu 4.4.1 Aufgabenkritik, hier sind die Aufgaben aufgelistet.

3.1 Auswahl der Aufgabenfelder und Bundesländer

Bereich / Behörde	Umsetzung	Anmerkung
Laborwesen außerhalb der Hochschulen des Landes (MLUV)	Keine Angaben	
Munitionsbergungsdienst des Landes Brandenburg (MI)	Nicht erledigt: seit 01.01.05 Testphase KLR; Ergebnisse sollen Grundlage für Entscheidung sein	
Staatstheater Cottbus	Erledigt: im Jahr 2004, Brandenburgische Kulturstiftung	Stiftung
Filmmuseum Potsdam	Nicht erledigt	
Brandenburgische Kunstsammlungen in Cottbus (MWFK)	Erledigt: im Jahr 2004, Brandenburgische Kulturstiftung	Stiftung (zusammen mit Staatstheater)
Landesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe (MW)	Nicht erledigt: im Jahr 2004 zwar Zusammenlegung mit Landesbergamt zum Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe und Aufgabenrückführung auf Kerngeschäft mit der Folge, dass Bereiche durch Private realisiert werden	Eingliederung
Landesschule und technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz (MI)	Nicht erledigt: Prüfung abgeschlossen, aber keine Umsetzung	Neustrukturierung
Landesamt für Mess- und Eichwesen (MI)	Nicht erledigt: Gemeinsames Amt mit Berlin, aber keine Ausgliederung	
Ämter für Flurneueordnung und ländliche Entwicklung	Erledigt: Im Jahr 2004 Aufgabenabgabe an Teilnehmergemeinschaften, die Verband für Landentwicklung und Flurneueordnung nutzen zur Erledigung der Aufgaben	Abgabe und Neustrukturierung
Landeskliniken	Erledigt: Klinik Eberswalde am 07.02.06. Die drei anderen am 15.10.06.	Materielle Privatisierung
Landesforstanstalt Eberswalde (MLUV)	Nicht erledigt	geplant Landesbetrieb
Landesinstitut für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (MASGF)	Nicht erledigt: Das Landesinstitut wurde zwar geschlossen, zahlreiche Aufgaben aber in das Landesamt für Arbeitsschutz integriert	Eingliederung
Brandenburgisches Landesinstitut für Rechtsmedizin (MASGF)	Nicht erledigt: Kabinetttvorlage zur Eingliederung in Landesamt für Soziales und Versorgung wird vorbereitet	Eingliederung
Landesanstalt für Großschutzgebiete (MLUV)	Nicht erledigt: Integration ins Landesumweltamt im Jahr 2004	Eingliederung
Institut für Stadtentwicklung und Wohnen	Wurde zum 01.04.2004 aufgelöst; soweit es sich um Kernaufgaben handelte wurden diese in das Landesamt für Bauen und Verkehr eingegliedert	Eingliederung
Materialprüfungsamt Berlin-Brandenburg	Nicht erledigt: Verhandlungen mit Berlin: Ziel Auflösung oder Privatisierung des Materialprüfungsamtes Berlin-Brandenburg	

3 Vergleichsgrundlagen

Bereich / Behörde	Umsetzung	Anmerkung
Niedersorbisches Gymnasium Cottbus	Erledigt: zum 01.01.2006 Trägerschaft ist auf die Stadt Cottbus übergegangen	Übertragung auf Kommune
Landesumweltamt	Nicht erledigt: wird noch geprüft	
Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft	Nicht erledigt: wird noch geprüft	
Straßenbau- verwaltung	Erledigt: Überführung in den Landesbetrieb für Stra- ßenwesen, weitestgehende private Aufga- benerteilung bereits vor Überführung	Formale Privatisierung

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Bericht Aufgabenkritik Brandenburg (2006).

Mehrere Gründe führten zur Auswahl der drei Aufgabenfelder Bauen- und Liegenschaften, Straßenbau und Datenverarbeitung und Statistik. Ein Grund liegt im Neuigkeitswert des Untersuchungsgegenstandes. Der Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften (BLB) und der Straßenbaubetrieb (LS) sind erst am 01.01.2006 bzw. am 01.01.2005 gegründet worden (siehe dazu auch Abbildung 19 unten). Der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) wurde schon vor dem beschlossenen Haushaltssicherungskonzept 2003 gegründet. Dieser Landesbetrieb hat eine umfängliche Aufgabestellung und war immer wieder Gegenstand diverser Anfragen im Parlament.⁵¹⁸ Mit dem LDS wurden die ersten Schritte des Landes Brandenburg in Richtung Aufgabenauslagerung eingeleitet. Vergleichbare Betriebe wurden auch in anderen Bundesländern gegründet. Insofern ist die Betrachtung interessant, wie diese Bundesländer mit der Frage der Aufgabenauslagerung bzw. Privatisierung von Staatsaufgaben umgehen. Von besonderer Relevanz ist dabei die Frage, ob wissenschaftliche Ansätze oder zumindest grundsätzlich Definitionen bzw. Zielsetzungen zum Thema Privatisierung vorhanden sind. Probleme der Aufgabenerledigung und der Art und Weise der Umsetzung der Vorhaben sind ebenso interessant wie die Frage nach wissenschaftlich determinierten Entscheidungsgrundlagen.

Eine eingehende Analyse und kritische Bestandsaufnahme kann es ermöglichen, brauchbare Erkenntnisse für den Umgang mit Landesbetrieben in Brandenburg zu gewinnen. Exemplarisch sind dazu Betriebe in den drei Bundesländern Freie und

⁵¹⁸ Siehe dazu Anfrage Müller (2002a), Anfrage Müller (2002b), Anfrage Müller (2003), Anfrage Christoffers (2006), Anfrage Funck (2005b).

3.1 Auswahl der Aufgabenfelder und Bundesländer

Hansestadt Hamburg, Bayern und Rheinland-Pfalz herangezogen werden. Diese Länder werden ausgewählt, weil sie von der politischen und betriebswirtschaftlichen Ausgangssituation her gute Vergleichsmöglichkeiten in Bezug auf ihre unterschiedliche Entwicklung, aber auch in der Vorgehensweise bei der Auswahl der Aufgabenfelder bieten.⁵¹⁹ Eine Übersicht der bisher ausgelagerten Aufgabenfelder in den ausgewählten Bundesländern ist in der folgenden Abbildung 18 dargestellt.

Bereits bei den Vorüberlegungen zum Untersuchungsgegenstand wurde deutlich, dass die in Betracht kommenden Leistungserbringer sehr unterschiedlich eng mit den Auftrag gebenden Landesbehörden verbunden bleiben. Den Stand der materiellen Privatisierung⁵²⁰ hat bisher keines der in Frage kommenden Bundesländer hinsichtlich der zu untersuchenden Aufgabenerledigung erreicht. Entsprechend der Aufgabenstellung sind die Struktur und Organisation bis hin zum Personalbestand sehr differenziert ausgeprägt. Vertikale und horizontale Leistungsebenen lassen sich gut abbilden, Erfahrungen erfassen bzw. verallgemeinern und Schlüsse für die weitere Umsetzung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung unter den besonderen Bedingungen des Landes Brandenburg ziehen.

Im Mittelpunkt der Analysen steht Brandenburg, es geht also nicht um eine detailgetreue und umfassende Untersuchung der anderen Bundesländer. Sie dienen eher der beispielhaften Darstellung der Vorgehensweise.

Auswertbares Material liegt in unterschiedlicher Weise vor und erscheint ausreichend für Vergleiche und abzuleitende Konsequenzen. Ein großes Maß an Übereinstimmung bei der Art und Weise der Erledigung von Aufgaben ist zu erwarten. Aber auch differenzierte Herangehensweisen auf dem Weg der Privatisierung dürften vermutlich sichtbar werden. Für Brandenburg sollen damit weiterführende Aussagen hinsichtlich der Auslagerung von Aufgaben abgeleitet werden.

⁵¹⁹ Nähere Erläuterungen zu dem jeweils gewählten Bundesland sind unter dem entsprechenden Punkt wie z. B. 4.2.1 „Grundsätzliche Überlegungen“ zu finden.

⁵²⁰ Siehe hierzu Punkt 2.2.3.1.3 „Materielle Privatisierung“.

3 Vergleichsgrundlagen

Abbildung 18: Übersicht Landesbetriebe in den ausgewählten Bundesländern

Landesbetriebe	Name	Kürzel	Gründung
Brandenburg	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik	LDS	01.01.01
	Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg	LGB	01.01.02
	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg	LS	01.01.05
	Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften	BLB	01.01.06
Hamburg	Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung		1985
	Hamburger Volkshochschule		1990
	Laeiszhalle-Musikhalle Hamburg		1996
	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung		2003
	Zentrum für Personaldienste	ZPD	2004
	Planetarium Hamburg		2004
	Rathaus-Service		2005
	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer	LSBG	2007
	Hamburger Institut für Berufliche Bildung	HIBB	2007
	Landwirtschaft der Jugend- und Frauenvollzugsanstalt Hahn		
	Philharmonisches Staatsorchester		
	Winterhuder Werkstätten		
	Hamburgische Münze		
Großmarkt Obst, Gemüse und Blumen			
Rheinland-Pfalz	Landesbetrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen		1996
	Landesbetrieb Staatsorchester Rheinische Philharmonie		1998
	Landesbetrieb Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz		1998
	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung		1998
	Landesbetrieb Straßen und Verkehr (ab 2007 Mobilität)	LSV	2002
	Landesbetrieb Daten und Information	LDI	2003
	Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz		2005
	Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester Mainz		2006
Bayern	Staatsbad Bad Kissingen		1803
	Staatsbad Bad Bocklet		1803
	Staatsbad Bad Brückenau		1816
	Staatsbad Bad Steben		1832
	Staatsbad Bad Reichenhall		1900
	Staatliches Hofbräuhaus in München		1939
	Bayerische Zweige der Staatslotterie		1946
	Landeshafenverwaltung		1953
	Bayerische Staatsbrauerei Weihenstephan		1962
	Landeskraftwerke		1964
	Besitzverwaltung beim Landesamt für Finanzen		1984
	Immobilien Freistaat Bayern		2006

Quelle: Eigene Darstellung nach oben angeführten Quellen.

Abbildung 19: Arten der Aufgabenerledigung in ausgewählten Bundesländern

Bundesland \ Aufgabe	Brandenburg	Bayern	Hamburg	Rheinland-Pfalz
Bauen und Liegenschaften	Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen seit 01.01.2006	„Immobilien Freistaat Bayern“ seit 2005/2006	Liegenschaftsverwaltung	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) seit 01.01.1998
Straßenbau	Landesbetrieb Straßenbau seit 01.01.2005	Straßenbauverwaltung	Landesbetrieb „Straßen und Gewässer“ ab 01.01.2007	Landesbetrieb Straßen und Verkehr seit 01.01.2002 Ab 01.01.2007 Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz
Datenverarbeitung und Statistik	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik seit 01.01.2001	Landesamt	Anstalt des öffentlichen Rechts	Landesbetrieb Daten und Information seit 01.01.2003 Statistik als Amt

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Faktoren der Vergleichbarkeit

Um die Aufgabenauslagerung und Leistungserbringung in Landesbetriebe bewerten zu können, bedarf es vergleichbarer Faktoren. Dazu werden unter 3.2.1 Kriterien entwickelt, die zum einen auf dem theoretischen Grundgerüst dieser Arbeit basieren, zum anderen aber grundlegende Fragen nach einer allgemeinen Privatisierungspolitik enthalten. Unter 3.2.2 sollen weitere vergleichbare Ansätze ausgewählt werden.

3.2.1 Kriterien

Unter 3.2.1.1 finden sich Fragestellungen zu grundsätzlichen Privatisierungsansätzen, die in der Praxis in den zu untersuchenden Bundesländern identifiziert werden sollen. Unter 3.2.1.2 folgt dann die Entwicklung von Kriterien an Hand der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und der Theorie des Bürokratieversagens, die Vergleichen dienen sollen, um festzustellen, wie die einzelnen Bundesländer nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten bei der Gründung und Errichtung von Landesbetrieben vorgegangen sind.

3.2.1.1 Grundsätzliche Gesichtspunkte der Privatisierungspolitik

Wie bereits bei der Einführung in den Gegenstand der Arbeit dargelegt, gibt es kaum wissenschaftlich fundierte oder politisch fest verankerte Aussagen der Landesregierung Brandenburg zum Thema Privatisierung. Allgemeine Kriterien bzw. allgemeingültige Ansatzpunkte können jedoch auch für dieses Bundesland in An-

3 Vergleichsgrundlagen

wendung gebracht werden. Solch ein grundsätzlicher Ansatz ist die Frage, welche *Politische Forderung* eine Landesregierung oder deren Parlament im Hinblick auf die Privatisierung aufgestellt hat. Wurde solch eine Forderung überhaupt definiert und gibt es dazu weiterführende Überlegungen?

Ein weiteres Kriterium, ob es allgemeine Grundlagen zur Privatisierungspolitik in den ausgewählten Bundesländern und ganz speziell in Brandenburg gibt, ist die Frage nach einer *klaren Zielsetzung* der jeweiligen Privatisierungspolitik. Was will das entsprechende Bundesland mit Hilfe von Privatisierungen erreichen? Ist diese Zielsetzung, die langfristig angelegt sein sollte, politisch definiert?

In ähnliche Richtung wirkt das Kriterium, welche *Ziele* überhaupt mit Hilfe der *unternehmerischen Betätigung* anvisiert werden? Hier geht es um die Definition unternehmerischen Handelns des Staates. Die Beteiligungspolitik steht dabei im Vordergrund. Es ist zu vermuten, dass sich bei diesem Kriterium eher Anhaltspunkte in den Ländern finden lassen, da es nicht nur um materielle Privatisierung geht, sondern hauptsächlich um eine formale bzw. um die Beteiligung des Staates in unterschiedlicher Größenordnung.

Zwei weitere Kriterien der allgemeinen Privatisierungspolitik sind das *Beteiligungscontrolling* und das *Risikomanagement*. Diese unterscheiden sich von den vorhergehenden insoweit, als dass sie eher organisatorischer als politischer Art sind. Natürlich ist die Art und Weise des Vorgehens auch politisch determiniert, aber die vorgenannten Kriterien sind allgemeine Grundlage politischer Forderungen und Richtungen.

Bei dem Kriterium *Beteiligungscontrolling* soll verglichen werden, wer die Aufsicht über die Beteiligungen hat und wie intensiv sich ein Bundesland damit auseinandergesetzt hat. So verhält sich das auch bei dem Kriterium *Risikomanagement*, das Instrumente und Systeme beinhaltet, die helfen, eventuelle Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. In Abbildung 20 sind die einzelnen Kriterien zur grundsätzlichen Privatisierungspolitik zusammengefasst. Die leeren Felder sollen im Zuge der Untersuchungen dann mit den entsprechenden Ergebnissen gefüllt werden.

Abbildung 20: Kriterien zu grundsätzlichen Gesichtspunkten der Privatisierungspolitik

	Bayern	RLP	HH	Brandenburg
Politische Forderung				
Klare Zielsetzung				
Wesentliche Ziele unternehmerischer Betätigung				
Beteiligungscontrolling				
Risikomanagement				

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.1.2 Kriterien auf Basis der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und der Theorie des Bürokratieversagens

Bei der Überprüfung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung im Land Brandenburg und in anderen ausgewählten Bundesländern ist von wesentlichen Kriterien der Vergleichbarkeit auszugehen, die sich auf die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit stützen. Die Theorie der Verfügungsrechte und die Prinzipal-Agenten-Theorie bieten geeignete Faktoren der Vergleichbarkeit und sollen damit die Grundvoraussetzungen für die Kriterienentwicklung bilden. Meinert⁵²¹ hat in einer Arbeit zu den Landesbetrieben die Prinzipal-Agenten-Theorie aus der Sicht der Bürokratie als Prinzipal und der Landesbetriebe als Agent ansatzweise theoretisch beleuchtet. In den Vordergrund stellt er die Frage, wie durch entsprechende Organisationsansätze das Problem, dass sich aus dem Prinzipal-Agent-Modell ergibt, zumindest theoretisch gelöst werden kann. Er stellt weiterhin fest, dass um so weniger zusätzliche Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an die Handlungsform privater Unternehmen durch die Organisationsform des Landesbetriebes geboten wird, je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells und kaufmännischen Rechnungswesens in den Behörden voranschreitet.⁵²² Auch fehlen vielfach hinreichende Marktanziehe.⁵²³

⁵²¹ Vgl. Meinert (2006), S. 384 ff.

⁵²² Ebenda, S. 445 ff.

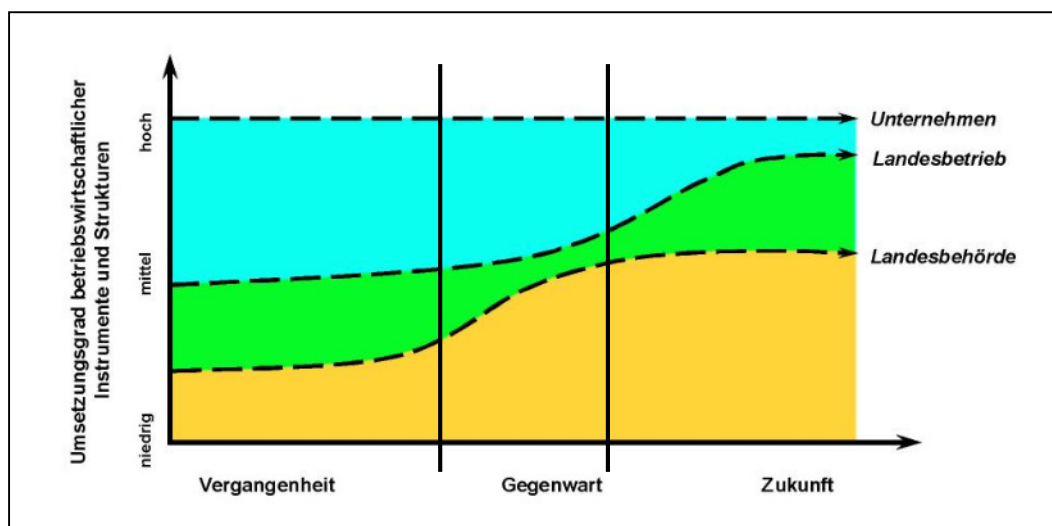
⁵²³ Nach allen Erfahrungen in der Praxis ist diese Erkenntnis richtig. Sie entspricht der Grundfrage, warum nicht neue Steuerungsinstrumente in der Verwaltung implementiert und genutzt werden, sondern dies als Argument zur Gründung von Landesbetrieben herangezogen wird.

3 Vergleichsgrundlagen

Aus dieser These von Meinert ergibt sich die Frage nach der Entwicklungsperspektive der Landesbetriebe in Bezug auf den Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlicher Instrumente. Interessant dabei ist, dass in den Untersuchungen der Gegenwart kein großer Unterschied zwischen Landesbehörde und Landesbetrieb nachzuweisen ist (siehe unten Abbildung 21). Die Notwendigkeit der Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe wird somit in Frage gestellt.

Bei der Einbeziehung des Prinzipal-Agenten-Problems kann es aber nicht nur darum gehen, das Verhältnis zwischen Landesbehörde und Landesbetrieb zu betrachten. Eine wesentliche Rolle spielen die Konstellationen zwischen der demokratischen Repräsentanz (Legislative) und den Landesbehörden (Exekutive).

Abbildung 21: Entwicklungsperspektive der Organisationsform Landesbetrieb



Quelle: Meinert (2006), S. 447.

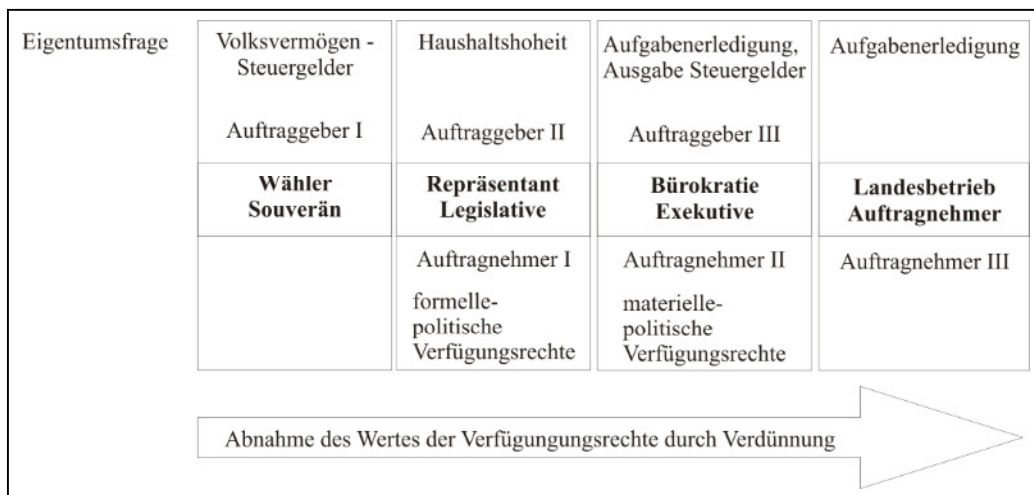
Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten ist dieser Problemansatz aus Sicht der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie zu betrachten. Im Zusammenhang mit den Verfügungsrechten bilden die Eigentumsrechte (Bruttel⁵²⁴) innerhalb der Neuen Institutionenökonomik einen Schwerpunkt. Sie gliedern sich in vier Teile, die bereits unter Punkt 2.4.2 „Theorie der Verfügungsrechte“ näher erläutert wurden. Wesentlich ist, in wessen Besitz sich das Eigentum befindet, wobei in der Praxis häufig darauf hingewiesen wird, dass das wirtschaftliche Eigentum an den Landesbetrieb gehe, das tatsächliche bzw. rechtliche Eigentum aber beim Land bleibe. Die Eigentumsrechte spielen, wie bereits im

⁵²⁴ Vgl. Bruttel (2005), S. 64.

theoretischen Teil ausgeführt, auch eine wesentliche Rolle beim Verhalten der Akteure. Eine Kernaussage dazu ist, dass Akteure generell solche Formen der Ressourcennutzung und Verfügungsrechtestrukturen wählen, die ihren Nettonutzen maximieren. Hier mündet die Theorie der Verfügungsrechte in die Theorie des Bürokratieversagens, wonach der Bürokrat nach ganz bestimmten Verhaltensweisen vorgeht.⁵²⁵ Auch die normative Prinzipal-Agenten-Theorie läuft auf die Theorie des Bürokratieversagens hinaus. Es wird davon ausgegangen, dass jeder Akteur bereit ist, seinen Nutzen auf Kosten der Anderen zu steigern. Das gilt für den Bürokraten sowohl als Prinzipal, als auch für den Agenten. Darauf wurde näher unter Punkt 2.4.3 „Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)“ eingegangen.

In Abbildung 22 und Abbildung 23 werden die Wirkungsweisen und Mechanismen bei der Übertragung der Verfügungsrechte und die jeweils verfolgte Nutzenmaximierung mit entsprechenden Forderungen des Agenten dargestellt. Grundlage dafür sind die mehrschichtigen Prinzipal-Agenten-Beziehungen.

Abbildung 22: Verdünnung der Verfügungsrechte durch Rechteübertragung



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage „Mehrschichtige Prinzipal-Agent-Beziehung“ von Bruttel (2005), S. 75.

⁵²⁵ Siehe dazu unter Punkt 2.3.2 Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie.

3 Vergleichsgrundlagen

Abbildung 23: Prinzipal-Agenten-Beziehungen und Nutzensteigerung

	Prinzipal I	Prinzipal II	Prinzipal III	
	Wähler Souverän	Repräsentant Legislative	Bürokratie Exekutive	Landesbetrieb Auftragnehmer
Nutzen	Individuelle Interessenlagen	Agent I Individuelle Nutzen- / Stimmenmaximierung	Agent II Budgeterhöhung, Ausweitung diskretionärer Spielraum	Agent III Budgeterhöhung
Forderungen		Steuererhöhungen ←	Budgetausweitung, höhere HH Ansätze ←	Neue Leistungsangebote damit höhere Umsätze ←

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Bruttel (2005), S. 75.

Innerhalb der Theorie der Verfügungsrechte geht es, neben der Eigentumsfrage, auch um die so genannte „Verdünnung“ der Verfügungsrechte. Im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Arbeit ist die Rechte-(Aufgabe-)übertragung relevant. Der Wähler (Souverän) überträgt durch seine Wahl dem Repräsentanten (Legislative) die Verfügung über seine Steuergelder und sein Gemeineigentum. Der Wähler ist in dieser Stufe also der erste Auftraggeber (siehe Abbildung 22). Er übergibt der Legislative als Auftragnehmerin das Haushaltsrecht/die Budgethoheit und diese hat somit die formell-politischen Verfügungsrechte übertragen bekommen. Durch Verabschiedung des Haushaltes werden die Aufgabenerledigung und die damit verbundenen Ausgaben von Steuergeldern seitens der Legislative als der Bürokratie (Exekutive) Auftraggeber Nummer zwei aufgetragen. Die Exekutive gelangt damit als Auftragnehmer Nummer zwei in den Besitz der materiell-politischen Verfügungsrechte. Landesbetriebe - in dieser Arbeit Gegenstand der Untersuchung - als gewollte Organisationsform stellen in dieser Kette den Auftragnehmer Nummer drei dar, der von der Exekutive (Auftraggeber Nummer drei) die Aufgabenerledigung übertragen bekommen hat.

Je weiter Verfügungsrechte übertragen werden, umso stärker verdünnen sich diese für den eigentlichen Inhaber des Eigentums an Steuergeldern bzw. für den Steuerzahler. Wird diese Kette aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie betrachtet und in dem Wissen, dass jeder Akteur bereit ist, seinen Nutzen auf Kosten des Anderen zu maximieren, so tritt die Frage auf, warum Aufgaben, die angeblich staatlich erbracht werden müssen, in Landesbetriebe ausgelagert werden. Der Wähler (Sou-

verän) verfolgt bei der Wahl und damit beim Abschluss des Vertrages mit dem Agenten (Repräsentant/Legislative) seine individuelle Interessenlage. Der Repräsentant als zweiter Prinzipal in Richtung Bürokratie verfolgt seine individuelle Nutzen/Stimmenmaximierung. Der Bürokrat als zweiter Agent wiederum verfolgt als seinen Nutzen die Budgeterhöhung und damit verbunden die Ausweitung seines diskretionären Spielraumes, der unter Punkt 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ näher erläutert wurde. Nun tritt der Landesbetrieb als weiterer Agent (hier Nummer drei) in Erscheinung. Der Bürokrat als Prinzipal Nummer drei schließt Verträge mit dem Landesbetrieb hinsichtlich der Leistungserbringung ab. Der Nutzen des Agenten „Landesbetrieb“ wird sich vermutlich in der Forderung nach einer Budgeterhöhung zeigen, verbunden in diesem Fall mit dem Angebot neuer Leistungen in Richtung Landesbehörden und entsprechenden Budgetforderungen. Diese Linie (siehe Abbildung 23) zurückverfolgend, ist festzustellen, dass sich die Bürokratie veranlasst sieht, höhere Haushaltsansätze im konsumtiven Bereich zu fordern. Der Repräsentant wird unter Verweis auf die zu erledigenden Mehraufgaben höhere Steuern durchsetzen.

Die Prinzipal-Agenten-Theorie unterstellt auch, dass der jeweilige Agent bewusst eine Strategie der Informationsverschleierung betreibt.⁵²⁶ Dies ist unter dem Punkt 2.4.3 „Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)“ diskutiert worden. Die bereits innerhalb der theoretischen Ansätze unter Punkt 2.4.3.2 aufgeführten Möglichkeiten zur Problemlösung durch die normative Prinzipal-Agenten-Theorie sollten als Mechanismen bei der Konstruktion der Landesbetriebe in Erwägung gezogen bzw. installiert worden sein und wirken. Im Vordergrund steht die Prinzipal-Agenten-Problematik zwischen Legislative und Landesbetrieb, da durch die Aufgabenübertragung an Landesbetriebe das Verfügungsrecht der Legislative über Eigentum weiter verdünnt wird.

Aus dem Gesagten lassen sich wesentliche Vergleichskriterien ableiten: Unter dem Aspekt Verfügungsrechte:

- Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?
- Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?

⁵²⁶ Siehe dazu unter Punkt 2.4.3 „Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)“.

3 Vergleichsgrundlagen

- Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?
- Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?
 - o Wenn diese Rechte alle oder teilweise übertragen werden, nimmt die Einflussmöglichkeit der Legislative auf das Eigentum und seine Verwendung ab. Es wird zwar von Seiten der Verwaltung darauf hingewiesen, dass die Rechte des Parlamentes bei der Überführung von Aufgaben in einen Landesbetrieb nicht eingeschränkt werden und die Kontrolle und Steuerung weiterhin über die Haushaltsaufstellung möglich ist, aber die Realität zeigt ein anderes Bild. Je weiter das Eigentum entfernt ist, umso geringer ist der Anreiz zur Kontrolle und für ein ausgeprägtes Pflichtbewusstsein. Insofern stellt eine Übertragung der Verfügungsrechte eine Schwächung der Legislative dar.

In Abbildung 24 sind die Kriterien nochmals zusammengefasst, wobei die leeren Kästen im Zuge der Untersuchungen mit den entsprechenden Ergebnissen gefüllt werden sollen.

Abbildung 24: Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte

Land	Brandenburg		Rheinland-Pfalz		Hamburg		Bayern	
Kriterium/Landesbetrieb aus Sicht des Landesbetriebes	LDS	LS	BLB	LBB	LSV	LDI	LSBG	ImmoBay
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?								
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?								
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?								
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?								

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter dem Aspekt P-A-Theorie (siehe hierzu auch Abbildung 13):

- Welche Informationsmechanismen wurden installiert?
 - Hier sollen die Informationsmechanismen zwischen Landesbetrieb und Legislative überprüft werden. Sind Informationsmechanismen vorhanden, die eine Steuerung im Vorfeld möglich machen?

- Gibt es Anreizmechanismen und welche?
 - Bei der Prinzipal-Agenten-Theorie stellt sich das Problem des „Moral Hazard“⁵²⁷ auch für die Legislative. Es ist der Legislative nur sehr schwer möglich, die Handlungen des Landesbetriebes zu beobachten. Selbst die Ergebnisse der Handlungen lassen sich schwer einschätzen. Das ermöglicht dem Landesbetrieb gegebenenfalls, sich opportunistisch zu verhalten. Insofern ist es zur Milderung dieses Problems notwendig, entsprechende Anreizmechanismen zu installieren, um gewünschte Ergebnisse zu erhalten. Dazu gehört die Kopplung der Nutzenmaximierung beider Partner (z. B. leistungsabhängige Vergütung) genauso wie Zielvereinbarungen.

- Welche Kontrollmechanismen gibt es?
 - Auch Kontrollmechanismen wie Benchmarking oder Monitoring sind wichtige Hilfselemente zur Milderung des Moral-Hazard-Problems. Diese sollten dem Parlament unbedingt zur Verfügung stehen, um zumindest bei den nächsten Haushaltsverhandlungen entsprechende Vorgaben machen zu können.

In Abbildung 25 sind die Kriterien nach der P-A-T zusammengefasst, wobei auch hier die entstandenen Leerfelder mit den entsprechenden Untersuchungsergebnissen gefüllt werden sollen.

⁵²⁷ Siehe dazu auch Abbildung 14 und Erläuterungen unter Punkt 2.4.3.2.

3 Vergleichsgrundlagen

Abbildung 25: Kriterien nach der Prinzipal-Agenten-Theorie

Land	Brandenburg			Rheinland-Pfalz			Hamburg	Bayern
Kriterium	LDS	LS	BLB	LBB	LSV	LDI	LSBG	ImmoBay
Welche Informationsmechanismen gibt es?								
Welche Anreizmechanismen?								
Welche Kontrollmechanismen?								

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch wenn einige Mechanismen implementiert sind, ist zu fragen, ob diese nur der Exekutive dienen oder auch der Legislative als eigentlichem Prinzipal.

Unter dem Aspekt Bürokratieversagen:

- Ist Personal ausgeweitet worden?
 - o Die Frage, ob der Bürokrat jetzt Chef über mehr Mitarbeiter ist, kann Anhaltspunkte dafür bieten, ob aus Gründen der Erweiterung des diskretionären Spielraumes die Aufgabe an einen Landesbetrieb ausgelagert wurde. Auch der Vergleich der Besoldungsgruppen, insbesondere Höherstufungen zwischen vormaligem Amt und jetzigem Landesbetrieb, könnte Anhaltspunkte liefern für das Bestreben, mit Hilfe der Gründung von Landesbetrieben höhere Einkommen zu erzielen.
- Fand eine Budgetausweitung statt?
 - o Es ist laut der Theorie des Bürokratieversagens stets Bestreben der Bürokraten, ihren damit verbundenen Spielraum zu erhöhen. Es dürfte keine Rolle spielen, welche Argumente genutzt wurden, um die Umsätze - und damit das Budget - zu erhöhen.
- Wer übt die Kontrolle über den Landesbetrieb aus?
 - o Die Kontrolle über die Exekutive hat das Parlament inne. Bei der Auslagerung von Aufgaben in Landesbetriebe handelt es sich laut

den Landesorganisationsgesetzen⁵²⁸ auch weiterhin um die unmittelbare Landesverwaltung. Damit sollte die Kontrolle dem Parlament zustehen. Der Hinweis auf das Budgetrecht reicht hier nicht aus, da Wirtschaftspläne keinen Mindeststandards unterliegen und die Frage der Transparenz im Raum steht.

- Wie steht es mit der Transparenz?
 - o Gibt es definierte Standards für die Erstellung der Wirtschaftspläne? Wie hat sich der beschreibende Charakter der Pläne entwickelt? Gibt es Erläuterungen dazu?

- Wer entscheidet über mögliche Gewinne bzw. Jahresüberschüsse des Landesbetriebes?
 - o Dieses Kriterium deutet darauf hin, dass derjenige, der die Entscheidungsbefugnis über nicht geplante Gewinne hat, sich gleichzeitig zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnet. Sollte dies nicht das Parlament sein, so wird die Budgethoheit der Legislative ausgehebelt und die Bürokratie erhöht sich ihren unkontrollierten Handlungsspielraum.

- Ist es möglich, eine Art Monopolrente mit Hilfe der Landesbetriebe zu erzielen?
 - o Dieses Kriterium weist auf denselben, oben beschriebenen Mechanismus hin.

Die oben benannten Kriterien zur Theorie des Bürokratieversagens sind in der Abbildung 26 als Übersicht zusammengefasst. Auch hier sollen die entstandenen Leerfelder im Zuge der Untersuchungen gefüllt werden, die unter Punkt 5 mit den entsprechenden Ergebnissen dann dargestellt werden.

⁵²⁸ Siehe dazu Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004).

3 Vergleichsgrundlagen

Abbildung 26: Kriterien zur Theorie des Bürokratieversagens

Kriterium/Landesbetrieb	Brandenburg			Rheinland-Pfalz			Hamburg	Bayern
	LDS	LS	BLB	LBB	LSV	LDI	LSBG	ImmoBay
Ausweitung Personal absolut								
Personalaufwand/Budget								
Budgetausweitung								
Personalkostenquote								
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter								
Wer übt Kontrolle aus?								
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?								
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)								
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?								
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?								
Möglichkeit der Kreditaufnahme?								
Personalhoheit								
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?								

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.2 Weitere vergleichbare Ansätze

Aus den Analysen des Datenmaterials der untersuchten Bundesländer ergibt sich eine Reihe von gemeinsamen Ausgangsprämissen, die in unterschiedlichem Ausmaß die Vorgehensweise bei der Aufgabenauslagerung beeinflussen. Sie sollen deshalb in die Vergleiche zur Herangehensweise einbezogen werden:

- Gründungsdatum,
- Grundsatzbeschluss:
 - es gab immer einen bestimmten Anlass für die Ausgliederung,
- Zielstellung:
 - Überlegungen in den einzelnen Bundesländern, unter welchen Prämissen die Landesbetriebe gegründet wurden,
- Wesentliche Aufgaben:
 - Zum allgemeinen Vergleich der Landesbetriebe,
- Prüfungsverfahren:

- Zum Vergleich der Vorgehensweise vor Gründung eines Landesbetriebes,
- Übernahme der Aufgaben aus dem Amt:
 - Überführung aller Aufgaben aus der Verwaltung in den Landesbetrieb, oder Aufbau von Parallelstrukturen,
- Transaktionskosten:
 - Ein aus der Theorie abgeleitetes Kriterium zur fachgerechten Vorgehensweise bei der Gründung.

Ein weiterer Ansatz ist die Stellung des jeweiligen Ministeriums der Finanzen im Zusammenhang mit der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Im Mittelpunkt des Kapitels 4 steht die Diskussion der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den ausgewählten Bundesländern. Diese gliedert sich in die Aufgabenerledigung im Amt zum einen und in den Landesbetrieben zum anderen. Da, wie mehrfach erwähnt, das Bundesland Brandenburg den Schwerpunkt dieser Arbeit bildet, erfolgt unter dem separaten Punkt 4.1 die Darstellung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung innerhalb der Landesverwaltung in Brandenburg. Darauf wird im Punkt 4.2 beispielhaft die Aufbereitung der Aufgabenerledigung in den ausgewählten Bundesländern dargestellt. Unter 4.3 werden die jeweils gegründeten Landesbetriebe in den ausgewählten Bundesländern intensiver beleuchtet. Abschließend werden die in Brandenburg gegründeten Landesbetriebe untersucht.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

In diesem Kapitel wird erläutert, wie im Land Brandenburg innerhalb der Verwaltung die Aufgaben und Leistungen beispielhaft in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung (4.1.2) und der Straßenbauverwaltung (4.1.3) erbracht wurden. Zunächst wird allerdings unter 4.1.1 auf grundsätzliche Probleme hingewiesen, um dann auf die einzelnen Aufgabenbereiche einzugehen.

4.1.1 Grundsätzliches

Die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung werden in den Geschäftsbereichen der einzelnen Ministerien unterschiedlich gehandhabt. Bezogen auf das Thema dieser Arbeit sollen die wesentlichen Prämissen an exemplarischen Beispielen herausgearbeitet werden. Die Bau- und Liegenschaftsverwaltung war im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen ein typisches Beispiel für die Aufgabenerledigung durch ein Amt. Es soll deshalb ihr Aufgabenumfang und die sich daraus ergebende Struktur sowie der Personalbestand näher erläutert werden. Die Bau- und Liegenschaftsverwaltung wurde in der Vergangenheit mehrmals umstrukturiert und den sich verändernden Aufgabenstellungen angepasst. Ergänzend dazu soll die Straßenbauverwaltung in ihrer anders gearteten Aufgabenerfüllung und ihrem organisatorischen Aufbau vorgestellt werden. Beide Bereiche sind

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

gut geeignet, exemplarisch die unterschiedliche Handhabung der Leistungserbringung – die Straßenbauverwaltung gehört zum Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung – herauszuarbeiten und darzustellen.

Wie bereits in Kapitel 3.1 dargelegt, sind als Aufgabenbereiche mit Privatisierungsrelevanz der Straßenbau, die Datenverarbeitung und Statistik und die Bau- und Liegenschaftsverwaltung besonders geeignet zur Darstellung von Privatisierungsmaßnahmen. Diese Ansätze zur Privatisierung wurden in den letzten Jahren, insbesondere nach dem 2003 beschlossenen Haushaltssicherungsgesetz in unterschiedlicher Weise in Angriff genommen. Die materielle Privatisierung konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Immerhin wurden Umstrukturierungen erzielt, die sich zeigen im „Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen“ (BLB), im „Landesbetrieb Straßenwesen“ (LS) und im „Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik“ (LDS). Mit diesen neugegründeten Betrieben ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine formelle Privatisierung erreicht worden.

4.1.2 Bau- und Liegenschaftsverwaltung

Die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes Brandenburg hat bereits einige Strukturänderungen hinter sich. Unter Punkt 4.1.2.1 wird die Ausgangssituation bis zur Gründung des Landesbetriebes dargestellt. Die Aufgabenstruktur innerhalb der Verwaltung (4.1.2.2) und der, soweit wie möglich, nachzuvollziehende Personalbestand (4.1.2.3) der Bau- und Liegenschaftsverwaltung sollen außerdem aufgezeigt werden. Die Vorbereitungen der Umstrukturierung zum Landesbetrieb werden im Punkt 4.1.2.4 erläutert.

4.1.2.1 Ausgangssituation

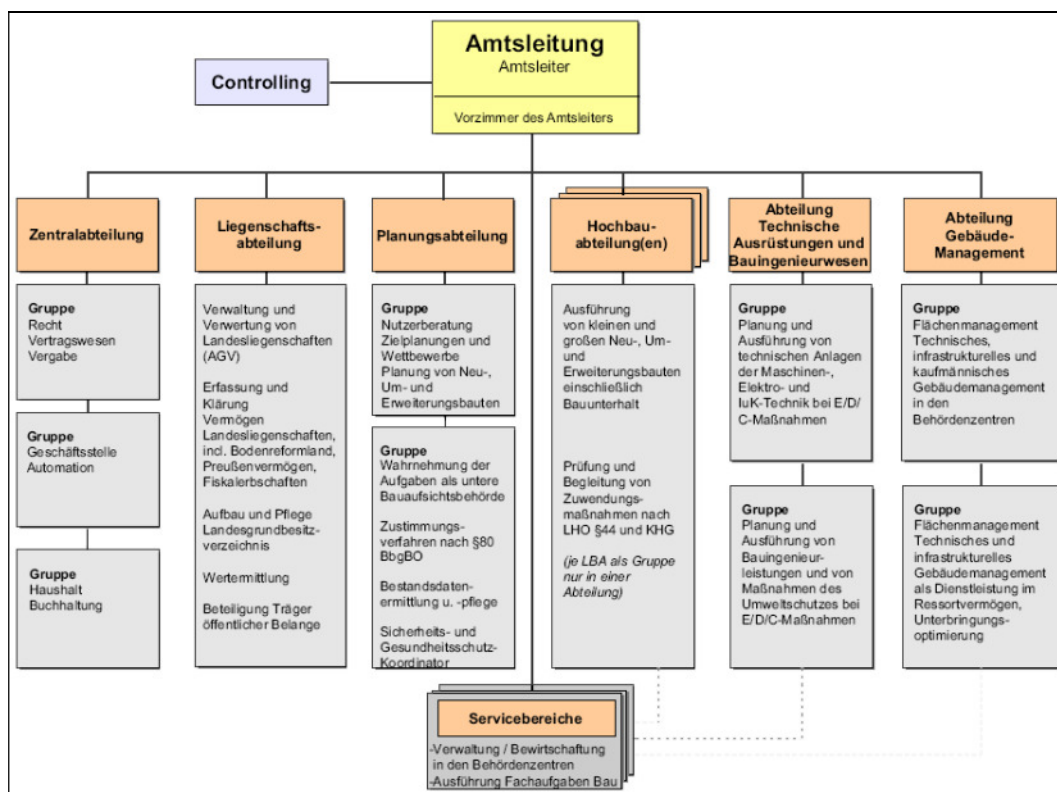
Im Jahr 2000 beschloss der Landtag das Haushaltsstrukturgesetz.⁵²⁹ Es sollte ein strukturelles Ungleichgewicht im Haushalt beseitigen. Im Artikel 1 § 5 Abs. 3 beauftragte der Landtag die Landesregierung, ein „Konzept zur Zusammenführung der Liegenschafts- und Bauverwaltung zu erstellen“. Der Ausschuss für Verwaltungsoptimierung (AVO) akzeptierte diesen Auftrag als Verwaltungsmodernisierungsprojekt. In Form der Kabinettsvorlage 880/01 legte das Ministerium der Finanzen der Landesregierung das Konzept vor. Die Landesregierung beschloss die

⁵²⁹ Siehe Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000).

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Kabinettsvorlage am 13. November 2001. Eine auf dieser Grundlage erarbeitete Projektkonzeption war die Voraussetzung für ein Umsetzungskonzept zur Zusammenführung beider Verwaltungen. Im Rahmen eines Projektmanagements sollten die Beschlüsse realisiert werden. Eine Aufgabenkritik als Zweck- und Vollzugskritik war Kern des Projektmanagements. Circa 120 Beschäftigte beider Verwaltungen vollzogen diese Aufgabenkritik. Die Ergebnisse wurden im Lenkungsausschuss beraten und zur Projektkonzeption zusammengestellt. Bis zum 31. Dezember 2005 wurden 112 Stellen durch Aufgabenausgliederung eingespart.⁵³⁰ Die Projektkonzeption legte mit den Vorgaben der Stelleneinsparung die Grundlagen für die Aufbauorganisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung (siehe Abbildung 27). Es war nicht nur das Ziel, die Verwaltung selbst zusammenzuführen, sondern auch durch eine neue Aufbau- und Ablauforganisation zu reformieren.

Abbildung 27: Musterorganigramm „Liegenschafts- und Bauverwaltung“



Quelle: Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 175.

Mit dem Musterorganigramm wurde der neue Status fixiert. Die Aufgabenstellung beruhte auf folgender Zielstellung:

⁵³⁰ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 171.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

- Die bestmögliche Bedarfsdeckung der Landesressorts sowie des Bundes durch höchstmögliche funktionelle Privatisierung „im Rahmen einer prozess- und produktorientierten und auf den Kunden gerichteten Arbeit“.⁵³¹ Das Gebot aus dem Mittelstandsförderungsgesetz⁵³², das Handwerk und die freien Berufe an der Wertschöpfung zu beteiligen, wird als selbstverständlich angesehen.
- Eine Optimierung der Lösung öffentlich-rechtlicher Aufgaben mit wenigem hochqualifiziertem Personal. Es sollten vor allem hoheitliche oder teilhoheitliche Aufgaben als so genannte Kernaufgaben erledigt werden.
- Die Ist-Kostenerstattung der Leistungen sollte durch Honorarrechnungen abgelöst werden. Mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung war vorgesehen, konkrete Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Ämter zu machen.

Als oberstes Ziel wurde die sparsame Verwendung von Personal- und Sachmitteln bei gleichzeitiger hoher Qualität formuliert. Es sollte ein Beitrag zur strukturellen Entlastung des Landeshaushaltes geleistet werden.

Aus dem Anliegen des Haushaltsstrukturgesetzes 2000 und dem auf dieser Grundlage erfolgten Beschluss zur Kabinettsvorlage 880/01 wurden drei wesentliche Aufgabenkomplexe für die Grundstücks- und Vermögensämter sowie die Landesbauämter abgeleitet. Diese drei Komplexe sind in Abbildung 28 schematisch dargestellt.

Durch die Zusammenführung der Liegenschafts- und Bauverwaltung sollten Synergieeffekte und Zugewinn an Kompetenz bei der Aufgabenerledigung erreicht werden. Das bezog sich auf Novellierungen, Deregulierungen und Abschaffung von Vorschriften. Im Ergebnis waren eine notwendige Kompetenzerweiterung der Ortsebene durch erweiterte Aufgabenzuweisung, eine Konzentration und Straffung der Verwaltungsabläufe, die Vermeidung von Doppelarbeit und die Erschließung komplexer Aufgabengebiete und deren qualitätsgerechte Erledigung vorgesehen.

⁵³¹ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 171.

⁵³² Mittelstandsförderungsgesetz (2004).

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 28: Ansatz für ganzheitliches Immobilienmanagement

Portfoliomanagement	Liegenschafts- und Gebäude- management	Baumanagement
Beschaffung, Verwaltung, Bewirtschaftung, Entwicklung und Verwertung des allgemeinen Grundvermö- gens, Sicherung des Eigentums an landeseigenen Grundstücken	Unterbringungsoptimierung, Flä- chenmanagement, Technisch-infrastrukturelles und kaufmännisches Gebäudemanage- ment im allgemeinen Grundver- mögen, Zentraler Dienstleister im techni- schen und infrastrukturellen Ge- bäudemanagement im dezentralen Ressortvermögen	Baumaßnahmen Hochbau Land, Baumaßnahmen des Bun- des im Land Brandenburg
Ganzheitliches Immobilienmanagement		

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 172.

Für die Amtsbezirke wurden Hauptparameter als Beurteilungsgrundlage mit Auf-
gaben- und Betreuungsschwerpunkten gebildet. Eine annähernd gleiche Auslas-
tung der neuen Ämter bei gleichzeitiger Gewährleistung der Einräumigkeit der
Verwaltung war sicherzustellen.

Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz wurden neue Steuerungs-
elemente des Controllings sowie des Qualitätsmanagements eingeführt, die in
Abbildung 29 dargestellt sind.

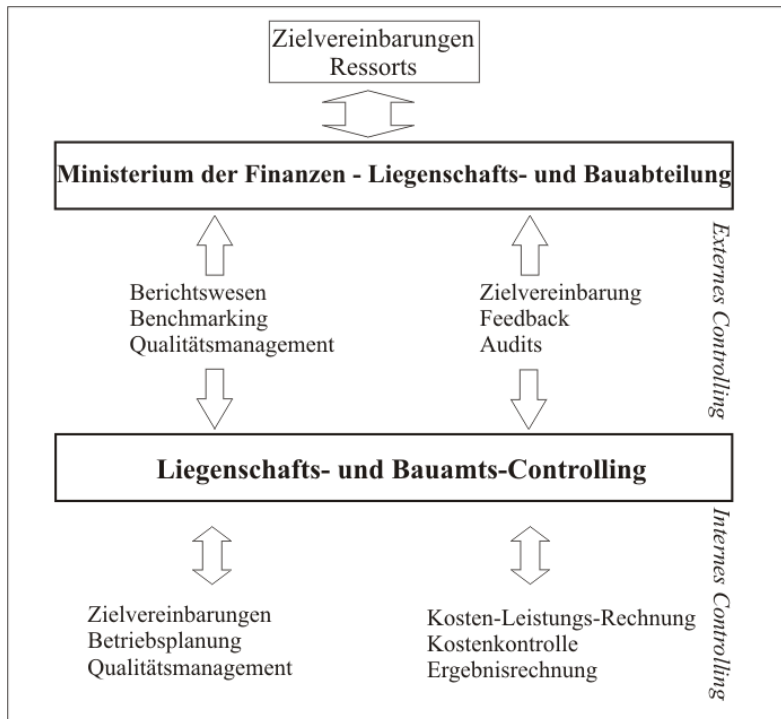
Unter Punkt 2.3.3.1.2 „Formelle Privatisierung“ wurde ein kurzer Diskurs zur
Frage des public managements geführt. Zielvereinbarungen sind ein Mittel, Mit-
arbeiter besser zu motivieren und somit Leistungselemente in die Verwaltung zu
integrieren. Es wurde aber festgestellt, dass aufgrund des Staatsversagens durch
Bürokratie solche Zielvereinbarungen schwer realisierbar sind. Nichtsdestotrotz
bieten sie eine Möglichkeit, die es zu nutzen gilt.

Die Merkmale dieser Steuerungselemente sollten sein: die explizite und messbare
Formulierung der Ziele, die Entwicklung und Auswahl von Handlungsalternativen
und Planungen der zu erwartenden Ergebnisse, die Überwachung des laufenden
Betriebs im Hinblick auf die tatsächliche Einhaltung der betriebswirtschaftlichen
Planungen sowie die Ergreifung von Maßnahmen im Abweichungsfall. Das vor-
gesehene Controllingssystem soll die Betriebsplanung, die honorarorientierte KLR
und Ergebnisrechnung, das Qualitätsmanagement auf der Grundlage eines Quali-

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

tätsmanagementhandbuches sowie die maßnahmenbezogene Kostenkontrolle beim Haushalts-Kassen-Rechnungswesen umfassen.

Abbildung 29: Controlling im Bereich Liegenschaften und Bauen



Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 181.

Am 15. März 2003 wurde die Zusammenführung beider Verwaltungen auf der Grundlage der Änderung des Landesorganisationsgesetzes beschlossen. Es wurden vier Liegenschafts- und Bauämter gebildet. Personell wurde die Umstrukturierung mittels Ausschreibung aller Stellen im Jahr 2003 weitestgehend abgeschlossen. Die Ämter sollten damit voll arbeitsfähig sein. Ein wesentlicher Ansatz des Haushaltssicherungsgesetzes 2003 war, die weitere Aufgabenausgliederung zu prüfen und die wirtschaftlichste Betriebsform nachzuweisen.⁵³³ Daraus resultierte die Absicht, die Bau- und Liegenschaftsverwaltung zum 01.01.2006 in einen Landesbetrieb gemäß § 14 Landesorganisationsgesetz⁵³⁴ zu überführen.

⁵³³ Hier wird auf das Gutachten der BSL Public Sector Managementberatung GmbH vom 31.03.2004 verwiesen, auf das an anderer Stelle weiter eingegangen wird.

⁵³⁴ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 13.

4.1.2.2 Aufgabenstruktur

Die vier Liegenschafts- und Bauämter gehörten innerhalb des Kapitels 12 070 des Haushaltes des Finanzministeriums zu den unteren Landesbehörden. Sie waren dem Geschäftsbereich des Ministers der Finanzen unter den Aufgaben 11/Landesbaumanagement und 12/Liegenschafts- und Gebäudemanagement zugeordnet.⁵³⁵ Vor der Neustrukturierung war das Finanzministerium in fünf Abteilungen gegliedert.

Nach der Umstrukturierung des Finanzministeriums gehörte die Bau- und Liegenschaftsverwaltung, neben den Bereichen Landesvermögen, Landesschulden, Tarif- und Besoldungsrecht, Vermögens- und Schuldenverwaltung, Unternehmensverwaltung u. a. vermögensorientierten Bereichen, zur Abteilung vier.⁵³⁶

Im Ergebnis der externen Ausgliederungsprüfung wurde festgestellt, dass in der neu geschaffenen Bau- und Liegenschaftsverwaltung im April 2004 mit dieser Aufgabenerledigung 633 Mitarbeiter (in Vollzeiteinheiten) beauftragt waren. Im Haushaltsplan 2004 waren für die Aufgabenwahrnehmung und Erfüllung 43.300.000 Euro eingestellt.⁵³⁷

Der Aufgabenbereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung, die Gliederung dieser Landesverwaltung und wesentliche Aufgaben der Liegenschafts- und Bauämter in Bernau, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam gehen aus Abbildung 30 hervor.

⁵³⁵ Vgl. Haushalt Brandenburg 2005/2006, Vorwort des Haushaltes des MdF, S. 4.

⁵³⁶ Ebenda, S. 5.

⁵³⁷ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 11.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

Abbildung 30: Aufgabenbereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung in Brandenburg

Bau- management	Planung und Ausführung aller Bauaufgaben des Landes mit Ausnahme der Landes- und Bundesfernstraßenbaumaßnahmen sowie der wasserwirtschaftlichen Baumaßnahmen, Planung und Ausführung der Bauaufgaben des Bundes gemäß § 8 Abs. 7 FVG und dem dazu geschlossenen Verwaltungsabkommen vom 19.02.1991 mit dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Baufachliche Prüfung gemäß § 44 LHO bei Zuwendungen des Landes und gemäß § 44 und § 44a BHO bei Zuwendungen des Bundes sowie die baufachliche Prüfung von Fördermaßnahmen
Liegenschafts- management	Baufachliche Gutachten und Wertermittlungen für Grundstücke und Gebäude sowie Mietwertfeststellungen, Erfassung des landeseigenen Grundvermögens, Führung des Landesgrundbesitzverzeichnisses, Prüfung und Durchsetzung von Eigentumsansprüchen des Landes nach dem Vermögenszuordnungsgesetz und im Rahmen der Beteiligung an Verfahren nach dem Vermögensgesetz, Erwerb von Grundstücken, Unterbringung der Landesbehörden und -einrichtungen inkl. Optimierung
Flächen- management	Ermittlung und Durchsetzung von Ansprüchen des Landes auf ehemaligem Bodenreformland nach den Vorschriften zur Abwicklung der Bodenreform
Gebäude- management	Bewirtschaftung und Grundbesitzverwaltung in den Landesbehördenzentren, Dienstleistungen für das gesamte Gebäudevermögen des Landes mit den dazugehörigen Liegenschaften
Qualifizie- rungs- management	Ausbildung des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes des Landes der Fachrichtungen Hochbau, Maschinen- und Elektrotechnik sowie des gehobenen bautechnischen Verwaltungsdienstes

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Ministerium der Finanzen Ausgliederungsbericht (2004), S. 11 und Ministerium der Finanzen Haushalt 2005/06.

4.1.2.3 Personalbestand

Wie im Ausgliederungsbericht des Landes Brandenburg 2004 erläutert, waren 633 Mitarbeiter (VZE) für die Aufgabenerfüllung ausgewiesen. Interessant ist die Darstellung der Personalstruktur vor Gründung des Landesbetriebes im Jahr 2003. Zu diesem Zeitpunkt erfolgten noch keine vorbereitenden Maßnahmen – wie die Umwandlung oder Umsetzung bestimmter Stellen – die erst im Jahr 2004 deutlich werden und damit einen Vergleich schwieriger machen. Es wird nur auf die Besoldungsgruppen und die Anzahl der Bediensteten verwiesen. Dass die Gesamtzahl der Mitarbeiter in den Ämtern und im geplanten Landesbetrieb nicht identisch ist, wurde dargelegt und ergibt sich daraus, dass nach Gründung des Landesbetriebes Beschäftigte weiterhin innerhalb der direkten Verwaltung für dieses Aufgabengebiet zuständig sind.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Im Stellenplan des Haushaltes 2004 und des Doppelhaushaltes 2005/2006 sind folgende Stellen ausgewiesen, die in Abbildung 31 und Abbildung 32 dargestellt sind:

Abbildung 31: Stellenpläne für Beamte im Bereich Bauen und Liegenschaften im Vergleich

Anzahl Stellen 2003	Anzahl Stellen 2006	Besoldungsgruppe ⁵³⁸	Amtsbezeichnung 2003	Amtsbezeichnung 2006
	1	B4		Direktor beim Landesbetrieb
1		B3	Finanzpräsident	
1	1	B2	Abteilungsleiter	Direktor beim Landesbetrieb
6	4	A16	Leitender Regierungsdirektor	Leitender Regierungsdirektor
11	8	A15	Regierungsdirektor	Regierungsdirektor
19	17	A14	Oberregierungsrat	Oberregierungsrat
28	21	A13	Regierungsrat/ Regierungsoberamtsrat	Regierungsrat/ Regierungsoberamtsrat
25	20	A12	Regierungsamtsrat	Regierungsamtsrat
39	32	A11	Regierungsamtmann	Regierungsamtmann
21	21	A10	Regierungsoberinspektor	Regierungsoberinspektor
4	4	A9	Regierungsinspektor	Regierungsinspektor
	12		Baureferendare	
155	141	Gesamt		

Quelle: Haushalte 2004 und 2005/2006 Brandenburg.

Abbildung 32: Stellenpläne für Angestellte im Bereich Bauen und Liegenschaften im Vergleich

Anzahl Stellen 2003	Anzahl Stellen 2006	Vergütungsgruppe ⁵³⁹
1		I
11	1	Ia
1		Ib
14	14	Iia
134	80	III
135	153	Iva
62	60	Ivb
12		Va
13	16	Vb
47	11	Vc
55	26	VIb
3	81	VII
13	1	VII-Ixb
38+1	39	Azubi+Praktikant
	48	Arbeiter
540	530	Gesamt

Quelle: Haushalte 2004 und 2005/06 Brandenburg.

⁵³⁸ Hier wird auf die Unterscheidung höherer Dienst oder gehobener Dienst verzichtet.

⁵³⁹ Hier werden die Stellen mit einem kw-(keine Wiederbesetzung) Vermerk nicht näher berücksichtigt. Hauptgründe für kw-Vermerke in dieser Abteilung waren Umbesetzungen auch hinsichtlich des zu gründenden Landesbetriebes, aber auch die mögliche Ablehnung des Sozialtarifvertrages 2004.

4.1.2.4 Vorbereitung der Umstrukturierung

Wie schon ausgeführt, befand sich die Liegenschafts- und Bauverwaltung vor dem Haushaltssicherungsgesetz 2003 in einer umfangreichen Zusammenführungs- und Umstrukturierungsphase. Nach Punkt 4 der Landtagsentschließung zum Haushaltssicherungsgesetz 2003 war die zusammengeführte Struktur erneut zu überdenken. „Vor allem waren die Kompatibilität dieser Struktur mit den veränderten Anforderungen an einen zentralen Dienstleister, weitere Aufgabenausgliederungsmöglichkeiten sowie die diesbezüglichen notwendigen Fach- und Rechtsaufsichtsaufgaben zu prüfen.“⁵⁴⁰

Es war festzustellen, inwieweit die wachzunehmenden Aufgaben unabdingbar staatliche Aufgaben waren oder besser dem Service übertragen werden konnten. Wie bereits erwähnt, wurde dazu bis 31. März 2004 ein externes Gutachten erstellt. Das kam zu folgenden Empfehlungen:⁵⁴¹

- Die Rechtsform des Landesbetriebes stelle unter Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten die vorzugswürdige Lösung dar (die Form der GmbH lasse zwar den größeren Nutzen erwarten, aber auch die höheren Kosten).
- Bisherige implementierte Steuerungsinstrumente wie KLR, Qualitätsmanagementhandbuch, Liegenschaftsinformationssystem oder datenverarbeitungs-gestützte Kostenkontrolle sollen umgehend verbessert und durch kaufmännische Buchführung vervollständigt werden.
- Auch innerhalb der zusammengeführten Bau- und Liegenschaftsverwaltung bestehen Optimierungsmöglichkeiten. Es gibt zu viele Schnittstellen zwischen technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagementabteilungen, die man durch weitere Zusammenlegungen abbauen kann. Es kommt auch weiterhin zu Doppelarbeiten innerhalb der Struktur der Ämter.
- Die Bau- und Liegenschaftsverwaltung soll sich weiter auf ihre Bauherrenfunktion beschränken. Planungs- und baufachliche Leistungen sind

⁵⁴⁰ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 12.

⁵⁴¹ Vgl. BSL Public Sector Managementberatung (2004), S. 6 f.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

durch Dritte zu erbringen, wobei eine wirtschaftliche Einzelfallprüfung stattfinden soll.

4.1.3 Straßenbauverwaltung

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg war eine vergleichsweise große Einheit im Ministeriumsgefüge. Auch hier waren schon einige Umstrukturierungen innerhalb des Amtes selbst vorgenommen worden. Deshalb wird unter Punkt 4.1.3.1 die Ausgangssituation beschrieben, bevor der Aufbau (4.1.3.2), die Aufgabenerfüllung (4.1.3.3) und die Stellenstruktur (4.1.3.4) dargelegt werden. Der investive Bereich (4.1.3.5) war bei der Straßenbauverwaltung naturgemäß umfangreich, deshalb wird kurz darauf verwiesen. Die Darstellung der Vorbereitungen der Umstrukturierung zum Landesbetrieb erfolgt unter 4.1.3.6.

4.1.3.1 Ausgangssituation

Auch für die Straßenbauverwaltung sah das Haushaltssicherungsgesetz 2003 Untersuchungen zum Umfang und der Art der Ausgliederungen von Aufgaben vor.⁵⁴² Zur damaligen Zeit waren knapp 2.700 Beschäftigte als Mitarbeiter tätig. Sie setzten in den letzten fünf Jahren jährlich ein Finanzvolumen von ca. 600 Mill. EUR um. Die Investitionen in Bundesfernstraßen umfassten im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund knapp 400 Mill. EUR. Für den Bau und die Unterhaltung von Landesstraßen wurden rund 160 Mill. EUR eingesetzt, und für die kommunale Aufgabenerfüllung jährlich circa 40 Mio. EUR verausgabt.

„Die Straßenbauverwaltung erledigt alle Angelegenheiten der Bundesfern- und Landesstraßen. Darüber hinaus nimmt sie die alleinige staatliche Aufsicht über Kreisstraßen und die Gemeindestraßen kreisfreier Städte wahr.“⁵⁴³ Daraus folgte für die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg in erster Linie ihre Organisation als Bauherrenverwaltung, die seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich optimiert wurde. Bei gleichzeitiger Reduzierung des Personalbestandes erfolgte eine immer stärkere Konzentration auf die Kernaufgaben staatlicher Verwaltung.

⁵⁴² Vgl. Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 2 § 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 23 und Abs. 3.

⁵⁴³ Vgl. BSL Public Sector Managementberatung (2004), S. 87.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

Im Wesentlichen umfassten die grundsätzlichen Aufgaben zwei Bereiche: die Auftragsverwaltung und die Landesstraßenverwaltung. Gemäß Art. 90 Abs. 2 GG erfolgt die Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder als Bundesauftragsverwaltung. Diese umfasste alle Aufgaben eines Straßenbaulastträgers, insbesondere den Bau und die Unterhaltung von Straßen, die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und die eigenständige Geltendmachung von Erstattungsansprüchen. Auch der Unterhalt des Zubehörs und aller Nebenanlagen von Bundesfernstraßen gehörten zu den Aufgaben als Straßenbaulastträger. Die Nebenbetriebe an Autobahnen und die Autobahnmeistereien waren ebenfalls eingebunden. Die Landesbehörden unterlagen im Zusammenhang mit der Bundesauftragsverwaltung der Aufsicht und den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Mit der Sicherstellung des Vollzuges waren die obersten Landesbehörden beauftragt.⁵⁴⁴

Der Landesstraßenverwaltung oblagen alle Aufgaben eines Straßenbaulastträgers. Entsprechend § 9 Brandenburgisches Straßengesetz gehörten dazu, Straßen zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder in sonstiger Weise zu verbessern. Auch hier bezog sich die Straßenbaulast nicht nur auf den Straßenkörper, sondern umfasste das Zubehör und die Nebenanlagen, d. h. die Straßenmeistereien des Landes. Die Landesbediensteten erledigten ihre Aufgaben als Amtspflichtigen hoheitlicher Tätigkeit. Die Straßenbaubehörden waren Sonderordnungsbehörden, die die Sicherheit und Ordnung an und auf den Straßen jederzeit verantwortlich zu gewährleisten hatten. Sie bedurften zur Ausübung ihrer Tätigkeit keiner Genehmigung, Zustimmung, Anzeige, Erlaubnis oder Überwachung.⁵⁴⁵

Der Landesstraßenverwaltung oblag des Weiteren die Straßenaufsicht. Sie überwachte die Aufgaben anderer Straßenbaulastträger⁵⁴⁶ ebenso, wie als untere Landesstraßenbaubehörde Landesstraßen, die nicht in der Baulast des Landes standen. Sie hatte auch die Aufsicht über Kreisstraßen und Gemeindestraßen kreisfreier Städte.

⁵⁴⁴ Siehe dazu Grundgesetz (2006), Art. 85 Abs. 3, Abs. 4

⁵⁴⁵ Vgl. Bundesfernstraßengesetz (2007), § 4 i. V. m. Brandenburgisches Straßengesetz (2005), § 10.

⁵⁴⁶ Vgl. Brandenburgisches Straßengesetz (2005), § 44.

4.1.3.2 Aufbau der Straßenbauverwaltung

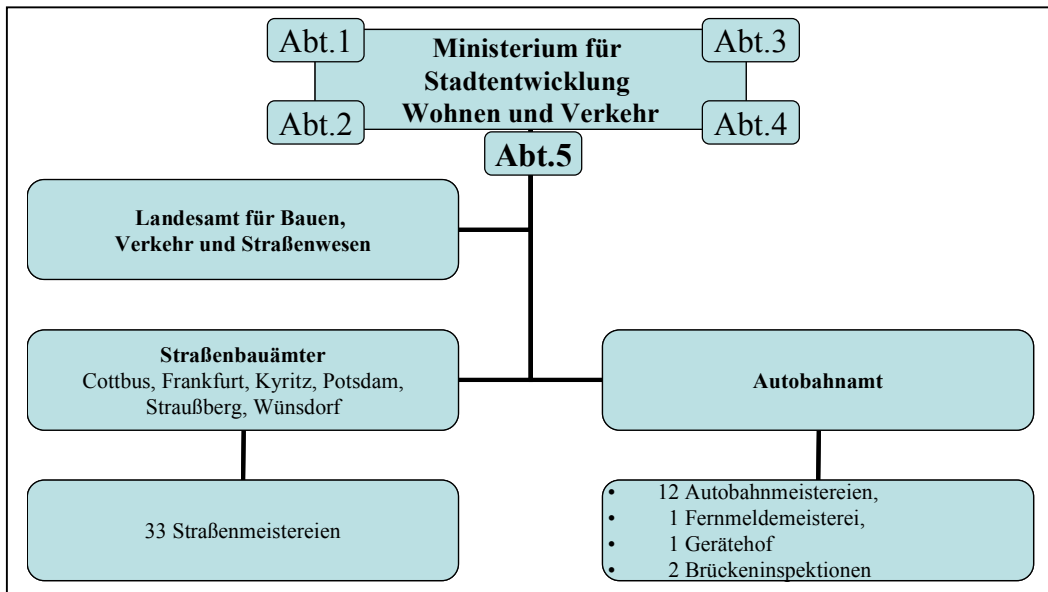
Die Straßenbauverwaltung war im Unterschied zu anderen Ämtern durch besondere charakteristische Merkmale determiniert. Dass betraf das zur damaligen Zeit umfangreiche Aufgabenvolumen, hohe Qualitätsanforderungen und hochgeschraubte Erwartungen seitens der Politik und der Öffentlichkeit. Den Beschäftigten der Straßenbauverwaltung wurden hohe Anforderungen in Bezug auf ihre Arbeitsweise und die Organisationsstruktur des Amtes abverlangt. Diese Anforderungen waren nur mit besonderer fachlicher und sozialer Kompetenz sowie Motivation zu realisieren, allerdings mit unterschiedlicher Ausprägung auf den einzelnen Ebenen. Beim Umgang mit den Auftragnehmern mussten besonders die Führungskräfte und Sachbearbeiter in den Amtsbezirken Engagement und Qualität demonstrieren. Sie hatten das generelle öffentliche Interesse an einem effizienten Baugeschehen und die spezifischen Interessen der Bauwirtschaft abzuwägen und ihre eigenen Forderungen durchzusetzen. Die zusätzlich verfügbaren UMTS-Mittel, die durch die Lizenzversteigerungen zur Verfügung standen, führten in Verbindung mit der Haushaltssystematik zu einem starken Umsatzzwang und damit zu einem besonders hohen Ausgabenvolumen.⁵⁴⁷ Projekte mussten kurzzeitig geplant und ohne Qualitätsverluste sowie ohne Mehrkosten durchgeführt werden. Ein professionelles Projektmanagement bildete die Grundvoraussetzung.

Auch der Einsatz und die Nutzung moderner Arbeitsmethoden und -instrumente auf der Höhe der technischen Entwicklung waren unabdingbar. Auf betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und -methoden musste zurückgegriffen werden. Das Kosten- und Wirtschaftlichkeitsbewusstsein bei den Beschäftigten sollte entwickelt werden. Damit war der Maßstab für die Weiterentwicklung der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg hin zu einem modernen und wirtschaftlichen Dienstleister definiert. Die Gesamtstruktur der Straßenbauverwaltung in Brandenburg wurde zweistufig aufgebaut, wobei das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (LBVS) eine Sonderstellung einnahm. In der Abbildung 33 ist diese Struktur verdeutlicht.

⁵⁴⁷ Vgl. Mummert und Partner (2002), S. 14.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

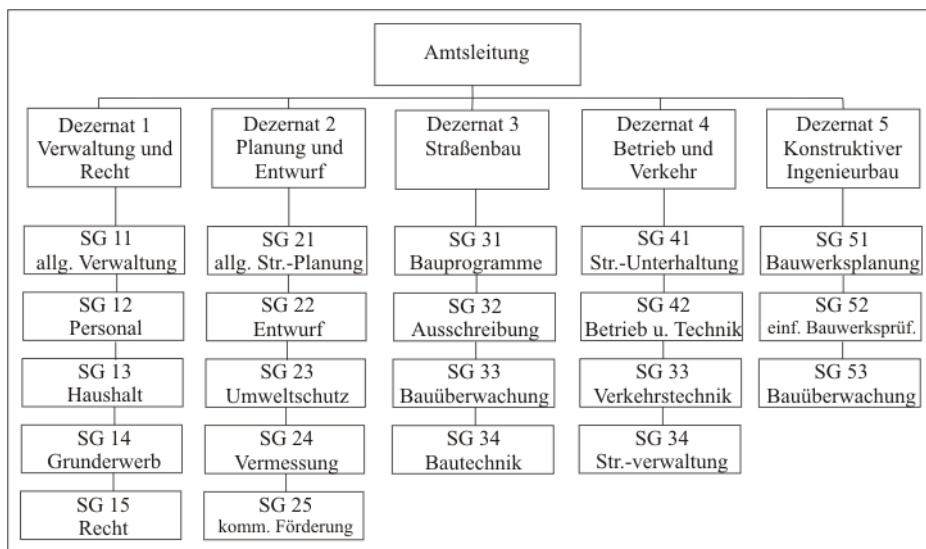
Abbildung 33: Struktur der Straßenbauverwaltung in Brandenburg



Quelle: Mummert und Partner (2002), S. 15.

Aus der Gesamtstruktur wird die Zweigliederung in Straßenbauämter und Autobahnamt ersichtlich. Im Land Brandenburg gab es sechs Straßenbauämter mit insgesamt 33 Straßenmeistereien. Die Amtsstruktur eines Straßenbauamtes ist in Abbildung 34 dargestellt, d. h. neben der Amtsleitung umfasste sie i. d. R. fünf Dezernate und 20 Sachgebiete.

Abbildung 34: Aufbauorganisation der Straßenbauämter Brandenburgs



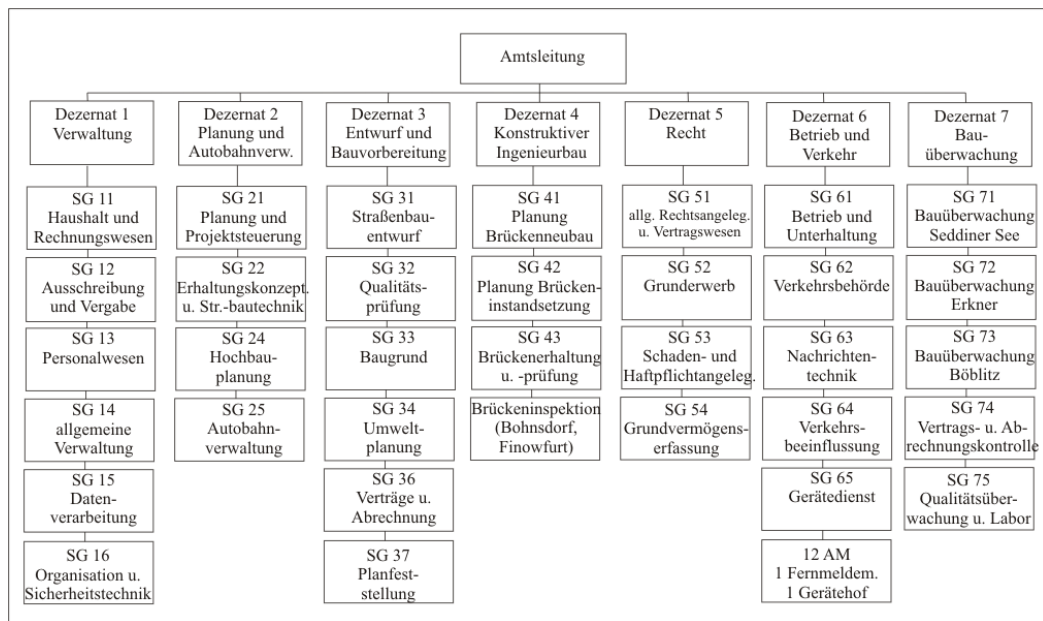
Quelle: Mummert und Partner (2002), S. 16.

Die 33 Straßenmeistereien waren mit der Umsetzung der laufenden Pflege und Unterhaltungsarbeiten am Straßennetz der Bundes- und Landesstraßen beauftragt.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Fachaufsichtlich unterstanden sie dem Dezernat 4 (Betrieb und Verkehr). Das Autobahnamt war in ähnlicher Weise, allerdings in sieben Dezernate, gegliedert. Das resultierte daraus, dass je ein eigenständiges Dezernat Recht und Bauüberwachung vorhanden waren. Die konkreten Leistungen wurden durch 12 Autobahnmeistereien, die dem Dezernat 6 (Betrieb und Verkehr) zugeordnet waren, übernommen. In Abbildung 35 wird diese Aufteilung deutlich.

Abbildung 35: Aufbauorganisation des brandenburgischen Autobahnamtes



Quelle: Mummert und Partner (2002), S. 16.

4.1.3.3 Aufgabenerfüllung

Entsprechend der hierarchischen Organisationsstruktur zeichnete das Ministerium neben der Dienst- und Fachaufsicht für die politische Koordination verantwortlich. Die Straßenbauverwaltung realisierte die Angelegenheiten der Bundesfern- und Landesstraßen operativ im Zusammenhang mit der Planung, dem Bau sowie dem Betrieb und der Unterhaltung der Straßen durch die bereits genannten sechs Straßenbauämter und dem Autobahnamt. Das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (LBVS) fungierte im Bereich Straßenbau als Landesoberbehörde. Es war vorbereitende Instanz, den Straßenbauämtern zwar nicht direkt übergeordnet, führte aber Kontroll- und Genehmigungsfunktionen aus. Das „Landesamt ist Obere Verkehrs- und Straßenbaubehörde sowie Bewilligungsbehörde für Städtebauförderungsmittel und Bautechnisches Prüfamts des Landes Brandenburg.“⁵⁴⁸

⁵⁴⁸ Vgl. Mummert und Partner (2002), S. 18.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

Der Hauptsitz des Amtes war in Dahlewitz. Es erledigte u. a. Planungs-, Ordnungs- und Prüfaufgaben bei allen Verkehrsträgern. Diese Aufgaben umfassten auch den konstruktiven Ingenieurbau sowie bautechnische Angelegenheiten bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung. Auch solche zentralen straßenbau-fachlichen Aufgaben wie die Richtlinienearbeitung und Dokumentation gehörten dazu. Vor Ort waren, wie bereits dargestellt, sechs Straßenbauämter mit der Aufgabenwahrnehmung betraut. Ihr Tätigkeitsfeld umfasste 8.598 km Landes- und Bundesstraßen sowie 1.154 Brücken, für deren Unterhaltung und Neubau sie zuständig zeichneten.

Zu den Aufgaben der Straßenbauämter gehörten weiterhin:

- die Bewilligung und Leitung von Bauvorhaben,
- die Wartung und Pflege der Fahrbahnen, Brücken und Nebenanlagen,
- Winterdienst,
- verkehrslenkende und verkehrsorganisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit,
- Zustimmung zum Bau der den Straßenkörper querenden Medienträger,
- Durchsetzung des bestehenden Verkehrsrechts im Verantwortungsbereich,
- Klärung von Rechtsstreitigkeiten,
- Steuerung der Maßnahmen der Kommunen und Kreise im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes.

Das Autobahnamt in Stolpe verwaltete als Betriebs- und Neubauamt die Bundes- und Fernstraßen. Seine Aufgaben waren:

- Planung und Vorbereitung von Neubaumaßnahmen,
- Erweiterung, Um- und Ausbau, Erneuerung von Autobahnen inkl. Nebenanlagen,
- Bauüberwachung der Maßnahmen,
- Verwaltung der Autobahnen und Nebenanlagen bzw. -betriebe,
- Wartung und Pflege der Fahrbahnen, Brücken und Nebenanlagen,
- Brückenprüfungen,

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

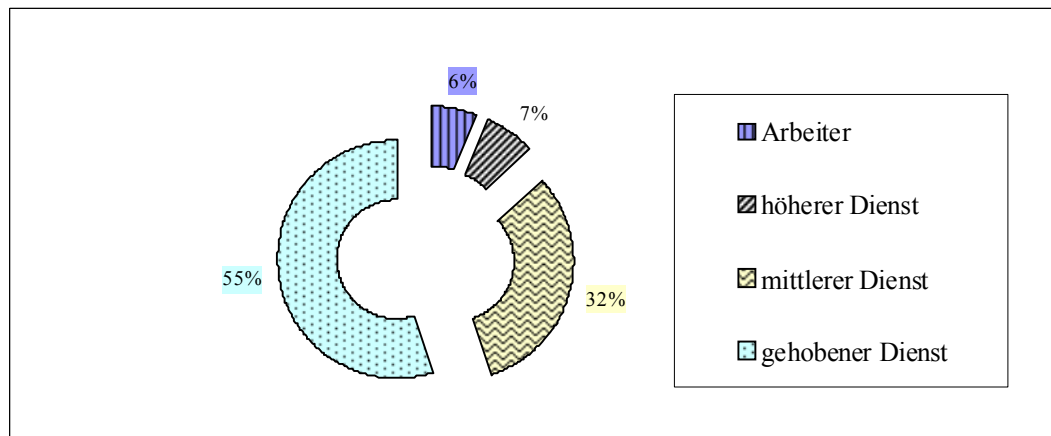
- verkehrslenkende und verkehrsorganisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs,
- Verkehrsbehördliche Anordnungen,
- Winterdienst,
- Schaffung, Instandhaltung und Bedienung eines leistungsfähigen Notrufsäulensystems.

Das Autobahnamt verwaltete am 1. Januar 2002 insgesamt 801 km Autobahn und mehr als 600 Brückenbauten.

4.1.3.4 Stellenstruktur

Die Stellen- und Besetzungsstruktur zeigte im Straßenbauamt wesentliche Unterschiede zu anderen Ämtern der Fachministerien. Durch die ausführenden Tätigkeiten in der unteren Landesbehörde war der Anteil der Mitarbeiter im gehobenen und mittleren Dienst mit 88 % besonders hoch, was aus Abbildung 36 ersichtlich wird.

Abbildung 36: Verteilung der Mitarbeiter nach Dienstgruppen

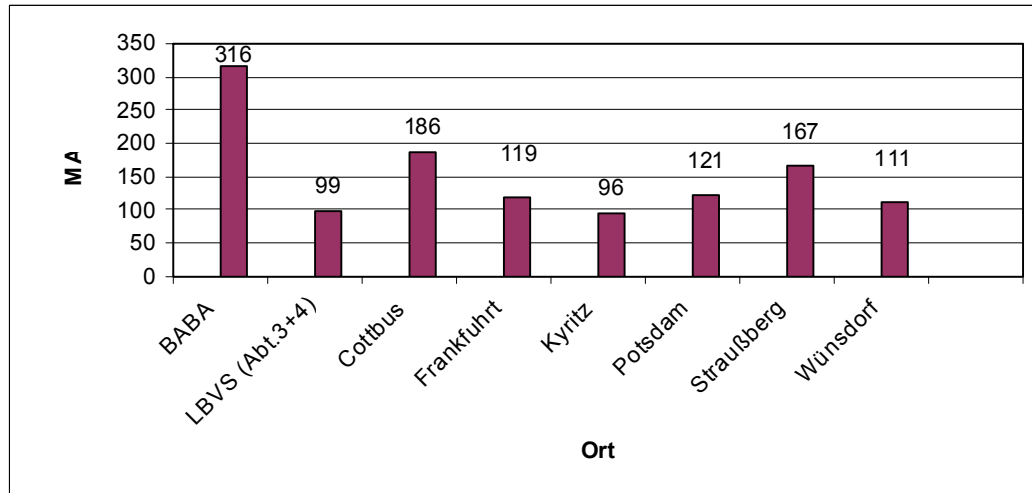


Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Mummert und Partner (2002), S. 20.

Dem Anteil von nur 10 % Beamten stand der im Vergleich zu anderen Ämtern relativ hohe Besatz mit Arbeitern (6 %) gegenüber. Die Stellenbesetzung in den Ämtern und im Autobahnamt am 31. Dezember 2000 ist in Abbildung 37 wiedergegeben.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

Abbildung 37: Ist-Stellenbesetzung Straßenbauämter und Autobahnamt Brandenburgs zum 31. Dezember 2000



Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Mummert und Partner (2002), S. 19.

Die Zuordnung der Straßenmeistereien (SM) zu den Straßenbauämtern wurde bereits dargestellt.⁵⁴⁹ Im Juli 2001 beschäftigten die 33 Straßenmeistereien 927 Mitarbeiter (Abbildung 38), davon 837 als Streckenpersonal. Sie betreuen 8.589 km Bundes- und Landesstraßen. Daraus ergibt sich ein Betreuungsgrad von rund 9,3 km je Mitarbeiter.

Abbildung 38: Personalstruktur der Straßenbauämter

Ort	Anzahl SM & Leiter SM	Angestellte	Arbeiter	Gesamt
Cottbus	6	12	153	171
Frankfurt	6	10	141	157
Kyritz	4	6	114	124
Potsdam	5	7	122	134
Straußberg	7	14	178	199
Wünsdorf	5	8	129	142
Gesamt	33	57	837	927

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Mummert und Partner (2002), S. 24.

4.1.3.5 Investiver Bereich

Die Straßenbauverwaltung war insbesondere durch ihren hohen, investiven Bereich geprägt und hob sich damit z. B. von der Aufgabenerfüllung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung wesentlich ab. Der investive Bereich umfasste die Aufgabengebiete Straßenbaumaßnahmen, konstruktiver Ingenieurbau und Hochbau.

⁵⁴⁹ Siehe Abbildung 33 unter Punkt 4.1.3.2 Aufbau der Straßenbauverwaltung.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Um zu verdeutlichen, welchen Personalaufwand und damit verbundene Kosten durch Eigenleistungen der Ämter verursacht wurden, hat Mummert und Partner versucht, den erbrachten Leistungen so genannte Honorarwerte zuzuordnen.⁵⁵⁰ Der Anteil der Amtsleistungen durch die Mitarbeiter im Verhältnis zum gesamten Leistungsumfang wird aus Abbildung 39 ersichtlich. Hierbei handelte es sich noch nicht um tatsächliche Bauleistungen.

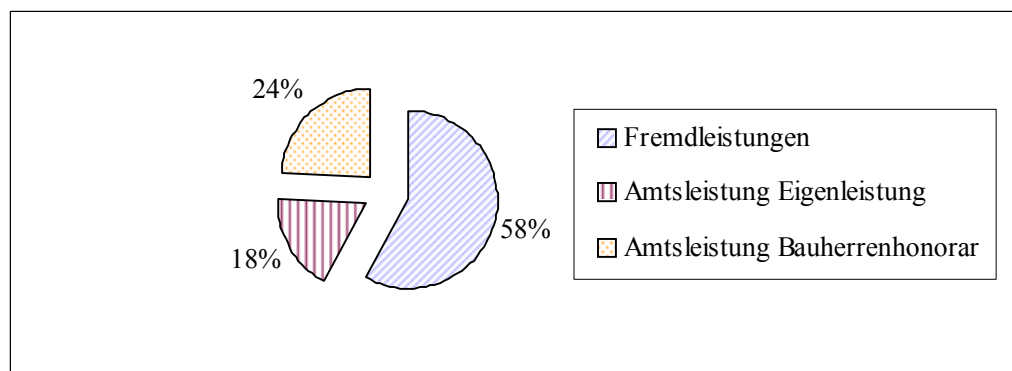
Abbildung 39: Honorarleistungen im Brandenburgischen Autobahnamt im Jahr 2000

	Amtsleistungen		
Fremdleistungen	Eigenleistung Amt	Bauherrenhonorar Amt	Gesamt Amtshonorar
	8.028.826 €	10.931.057 €	
26.360.113 €			18.959.883 €

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Mummert und Partner (2002), S. 55.

Die Abbildung 40 zeigt noch einmal die prozentuale Verteilung der Eigen- und Fremdleistung für die Planung, Prüfung, Beurteilung Vermessung und sonstiger Bauherrenleistungen. Damit wird deutlich, dass bereits 58 % dieser Leistungen an Dritte vergeben wurden.

Abbildung 40: Prozentuale Verteilung der Honorarleistungen im Brandenburgischen Autobahnamt im Jahr 2000



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Mummert und Partner (2002), S. 55.

⁵⁵⁰ Siehe Mummert und Partner (2002), S. 54 f. Die Datenerhebung stellte sich als äußerst schwierig dar und die Ergebnisse waren ungenau. Aber es ließ sich ein Trend erkennen, der besagte, dass strukturelle und arbeitsorganisatorische Verbesserungen notwendig waren, da es beträchtliche Nachweislücken für erbrachte Leistungen gab. Eine leistungsbezogene Aufwandsbetrachtung ist so in den Ämtern nicht möglich gewesen.

4.1.3.6 Vorbereitung der Umstrukturierung

Am 9. Mai 2000 fasste das Kabinett den Beschluss 234/00, um die Möglichkeiten zur Umgestaltung der Straßenbauverwaltung und zur Bündelung der Aufgaben in einen Landesbetrieb zu prüfen und voranzutreiben. Eine interne Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, Inhalt, Umfang und Struktur der Aufgabenerledigung innerhalb der Straßenbauverwaltung zu untersuchen.

Auf Anregung des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung (AVO) sollte untersucht werden, inwieweit die Einrichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO eine effektivere bzw. effizientere Erledigung der Aufgaben erbringen würde. Auch eine Steigerung der Fremdvergabequote sollte auf ihre Vertret- und Machbarkeit geprüft werden. Der AVO veranlasste, diesen Prüfauftrag fremd zu vergeben. Das sollte die Voraussetzung für die Erzielung eines unabhängigen Ergebnisses sein.⁵⁵¹

Die Staatskanzlei des Landes Brandenburg erteilte den Auftrag und achtete darauf, dass keine Ergebnisse vorweg eingebracht wurden und der betroffene Bereich keinen Einfluss auf das Ergebnis erlangen konnte. Der Vertrag zur Auftragserteilung beinhaltete u. a., eine geeignete Rechtsform auszuwählen und einen Vorschlag zur Umsetzung der Ergebnisse beizubringen. Die Untersuchung wurde durch die zentrale Projektgruppe der Staatskanzlei betreut, das Ministerium des Innern sowie das Ministerium der Finanzen waren beteiligt und der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr berichtete. Ein im Mai 2001 gebildeter Lenkungsausschuss „Optimierung der Straßenbauverwaltung“ im Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr⁵⁵² begleitete die Gutachtertätigkeit.

Im Ergebnis wurde im Februar 2002 die Einrichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO als die „gebotene Maßnahme für eine weitere Effizienz- und Effektivitätssteigerung vorgeschlagen“.⁵⁵³ Es wurde erwartet, dass eine verbesserte Kostentransparenz die Definition ausgliederungsfähiger Teilaufgaben erleichtern

⁵⁵¹ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 88.

⁵⁵² Das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr wurde im Zuge der Koalition 2004 in das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung umgewandelt.

⁵⁵³ Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 89 und Mummert und Partner (2002), S. 160 ff.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

würde. Die Ausgliederungsvorschläge wurden im weiteren Verlauf durch eine Arbeitsgruppe des MSWV geprüft.

Erleichternd für die Umwandlung in einen Landesbetrieb war folgende Grundvoraussetzung: die Straßenbauverwaltung verstand sich im Kern als Bauherrenverwaltung. Wesentliche Ingenieurleistungen wurden nicht durch eigenes Personal erbracht und alle Bauleistungen, die sich aus der Erfüllung der Aufgaben als Straßenbaulastträger ergaben, wurden zu 100 % fremd vergeben. Dieser Feststellung im Ausgliederungsbericht 2004 widersprechen aber die Angaben der Honorarwerte im Amt. Wie festgestellt, war zwar die Vergabequote im investiven Bereich bereits zu dieser Zeit sehr hoch, aber weit entfernt von 100 %.⁵⁵⁴

Durch die Gründung des Landesbetriebes und die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sollte ein fairer Vergleich mit den Kosten und Qualitäten privater Leistungserstellungen ermöglicht werden. Eindeutig wurde aber bereits festgestellt, dass sich die so genannten HOAI-Leistungen⁵⁵⁵ der Landesbediensteten fast ausschließlich auf Bauherrentätigkeiten konzentrierten. Bei der Überwachung wurde die Leistung zeitgleich mit den staatlichen Aufsichts- und Ordnungsaufgaben erbracht.

Bei der Vergabe von Leistungen spielt die geforderte Vorbeugung vor Korruption eine Rolle. Insbesondere bei der Durchführung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren stellte sich die Frage, ob neben den innerdienstlichen Regelungen ein weiteres Kontroll- und Sicherungssystem notwendig werden würde. Solch ein zusätzliches Controlling hinsichtlich der Auftragsvergabe ist bei den Untersuchungen der Landesbetriebe nicht sichtbar geworden.

Im Zusammenhang mit dem Ergebnis der Untersuchung zur Auslagerung der Straßenbauverwaltung wurde festgestellt, dass innerhalb der Straßenbauverwaltung ein kontinuierlicher Prozess in Gang gesetzt wurde, der bei der Erfüllung der Aufgaben als Straßenbaulastträger zu einer Auslagerung und Fremdvergabe führ-

⁵⁵⁴ Dieser Aspekt hat aber keinen wesentlichen Einfluss auf die weitere Vorgehensweise bei der Umwandlung zum Landesbetrieb und wird daher hier nicht näher diskutiert.

⁵⁵⁵ Leistungen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

4.1 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg

te. Besonders betriebliche Unterhaltungsarbeiten, aber auch andere gewerbliche Arbeiten wurden als Eigenleistungen reduziert und teilweise bis zu 100 % vergeben. Dieser Prozess ging einher mit einer zielgerichteten Qualifizierung des Personals und einer kontinuierlichen Ausbildung. Parallel dazu sind im Rahmen einer Rationalisierungsaufgabe „Straßenmeisterei 2000“ bis zum Jahre 2000 größere Straßenmeistereibezirke geschaffen und durch Aufgabe von Meistereistandorten ist Personal eingespart worden.

Eine weitere Effizienzsteigerung wurde in der Unterhaltung der Kreisstraßen gesehen. Die Landkreise sind nach § 46 Abs. 3 Brandenburgisches Straßengesetz berechtigt, die Unterhaltung der Kreisstraßen den Straßenbauämtern des Landes zu übertragen. Dadurch entstehen Synergieeffekte und weitere Einsparungen. Anstelle von Bauaufträgen hat auch das MSWV im Herbst 2001 mit der Vergabe von Konzessionen für ausgewählte Ausbauprojekte im Autobahnnetz begonnen. Dabei wurde der Konzessionsnehmer zum Betriebsdienst auf bestimmten Autobahnabschnitten verpflichtet. Beispiel ist der Autobahnabschnitt der A 24 von der Anschlussstelle Neuruppin bis zum Autobahndreieck Schwanebeck. Eine Realisierungsstudie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen⁵⁵⁶ ergab jedoch keine Wirtschaftlichkeit für diesen Abschnitt.

Im Bundesgebiet wurde insgesamt die Neuausrichtung des Autobahnbaus weiter diskutiert. Betreiber- und Finanzierungsmodelle, teilweise verbunden mit einem neuen Finanzierungsmodell (Maut), wurden erarbeitet. Mummert und Partner „erkennt durchaus Vorteile bei der Neuausrichtung der Straßenbauverwaltung. Hier sind in der Tat weitergehende Privatisierungsmöglichkeiten erkennbar, die sich allerdings auch nicht mehr auf die Autobahnen allein beschränken können.“⁵⁵⁷

Es wurde hervorgehoben, dass die Einrichtung von regionalen Betriebsgesellschaften für die Bundesfernstraßen zu einer weiteren Herauslösung privatisierungsfähiger Aufgaben aus der Straßenbauverwaltung führen könnte. Mummert und Partner schlugen vor, aus den genannten Gründen das Autobahnamt aufzulö-

⁵⁵⁶ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 90.

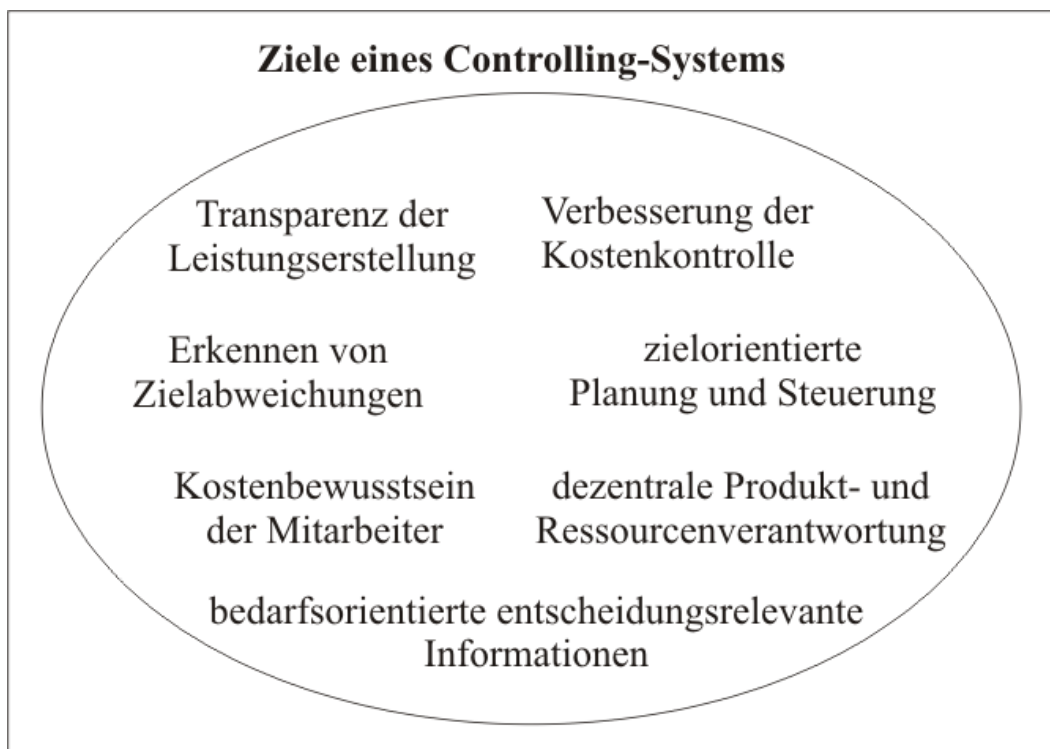
⁵⁵⁷ Mummert und Partner (2002), S. 92.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

sen.⁵⁵⁸ Allerdings wurde dafür plädiert, hoheitliche Aufgaben, wie die Planung neuer Autobahnen und Straßen, im Bereich der Staatsverwaltung zu belassen.

Für eine Weiterentwicklung der Straßenbauverwaltung in Brandenburg und für einen neu einzurichtenden Landesbetrieb wurden ein umfangreiches Controlling-System und die Einführung der KLR vorgeschlagen. Unter Punkt 4.4.3 „Landesbetrieb Straßenwesen (LS)“ wird dargestellt, dass die KLR eingeführt wurde und wie ein solches Controlling-System aussieht. Die bis dato vorhandenen betriebswirtschaftlichen Instrumentarien wurden als unzureichend eingeschätzt.⁵⁵⁹ Mit dem Aufbau eines Controlling-Systems sollten die in Abbildung 41 aufgeführten Ziele verfolgt werden.

Abbildung 41: Ziele eines Controlling-Systems in der Straßenbauverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Mummert und Partner (2002), S. 57.

Bis zum damaligen Stand beschränkte sich das Controlling in der Straßenbauverwaltung im Wesentlichen auf die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug, außerdem auf ein mehr oder weniger ausgeprägtes Projektcontrolling, welches allerdings nicht für jede Maßnahme projektspezifisch durchgeführt wurde. Ein Pro-

⁵⁵⁸ Vgl. Mummert und Partner (2002), S. 92.

⁵⁵⁹ Ebenda, S. 57.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

jektcontrolling zur Aufwandsermittlung gab es ebenso wenig wie eine Leistungsbewertung der Verwaltung. Damit fehlen wichtige Grundlagen zur Kostenbewertung. Eine mögliche Betrachtung von Transaktionskosten, die bei der Gründung eines Landesbetriebs auftreten könnten, wird dadurch erheblich erschwert. Auch eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war so nicht möglich. Mit dem vorgeschlagenen Controlling sollten die Steuerungsfunktionen systematisch gestaltet und Transparenz geschaffen werden. Es wurde vorgeschlagen, sich dabei auf folgende Grundfragen zu konzentrieren:

- Umsetzung mit angemessenen Kosten,
- Bewegung im Rahmen der Kosten, Termine und Qualitäten,
- Wirtschaftliches Arbeiten,
- Abweichungen vom Normalverlauf.

In der Straßenbauverwaltung wurden die Kosten und Leistungen zurzeit der Erstellung des Gutachtens als Informationen nicht systematisch erfasst. Die Einführung der KLR wurde deshalb als ein wesentliches Steuerungsinstrument beim Controlling vorgeschlagen, insbesondere bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle. Als dritter Bestandteil wurde vorgeschlagen, das Controlling mit einer einheitlich strukturierten und arbeitsfähigen Informationstechnik innerhalb der Straßenbauverwaltung zu verbinden.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Nachdem die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung im Land Brandenburg an Hand der Bau- und Liegenschaftsverwaltung und der Straßenbauverwaltung dargestellt worden ist, soll nun in ausgewählten Bereichen der Freien und Hansestadt Hamburg (4.2.2), des Bundeslandes Rheinland-Pfalz (4.2.3) und des Freistaates Bayern (4.2.4) eine Überprüfung stattfinden. Im Punkt Grundsätzliches (4.2.1) wird kurz auf die Herangehensweise der Bundesländer hingewiesen.

4.2.1 Grundsätzliches

Die Privatisierung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung wurde in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise vorangetrieben. Die unterschiedliche Handhabung des jeweiligen Landesorganisationsgesetzes ist sehr aufschlussreich. Die in Brandenburg festgeschriebenen Vorschriften der Paragraphen 1 bis 5⁵⁶⁰ fehlen z. B. in Bayern, Hamburg und Rheinland-Pfalz. Auch weitere Paragraphen finden sehr differenzierte Anwendung.⁵⁶¹ Die exemplarisch ausgewählten Bundesländer Bayern, Hamburg und Rheinland-Pfalz stehen jeweils für einen differenten Entwicklungsstand. So wird die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch den Staat selbst oder durch Dritte von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst. So kann prägend ein langjähriges, politisch fest determiniertes System sein, wie z. B. in Bayern. Ganz andere Bedingungen herrschen in einem Stadtstaat mit weltoffenem, international anerkanntem Verkehrsaufkommen, wie ihn Hamburg seit vielen Jahren darstellt. Rheinland-Pfalz ist ein typisches Beispiel für das Zusammenführen zweier Urbanisationen mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen und Problemen.

In den beiden zuletzt genannten Ländern war der Einfluss des politischen Wechsels in der Landesregierung bzw. im Senat charakteristisch. Rheinland-Pfalz ist vom grundsätzlichen Ansatz her eher konservativ geprägt, auch wenn die Sozialdemokratie in den letzten Jahrzehnten die politische Führung übernommen hat.

Aus diesen genannten Ansätzen ergibt sich eine Reihe von Widersprüchen, die durch weitere Faktoren noch vertieft werden. Zur Auswahl dieser Länder hat noch beigetragen, dass in unterschiedlicher Weise an die Privatisierung von Staatsaufgaben heran gegangen wurde und der Stand der Privatisierungen sehr heterogen ausgeprägt und ausgerichtet ist.

Von Interesse ist der Bezug zum Bundesland Brandenburg, weil in letzterem die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung erst nach der Wende 1990 konkretisiert und umgesetzt wurde, und deshalb nicht mit einer langjährigen bürokrati-

⁵⁶⁰ § 1 Geltungsbereich, § 2 Einteilung der Landesbehörden, § 3 Oberste Landesbehörden, § 4 Zuständigkeiten und Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden, § 5 Leitung der Landesverwaltung, Ausführung von Bundesrecht.

⁵⁶¹ Siehe Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2005).

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

schen Verfahrensweise behaftet sein dürfte. Trotzdem findet sich eine Reihe von Parallelen zu den „alteingesessenen“ Bundesländern. Es zeigen sich aber auch wesentliche Unterschiede zwischen Brandenburg und den ausgewählten anderen Bundesländern in der Vorgehensweise und im erreichten Stand in Bezug auf die Beteiligungspolitik. Die Unterschiede bzw. veränderten Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen sollen herausgearbeitet werden. Es wird sich zeigen, ob Brandenburg im Vergleich zu den ausgewählten Bundesländern unterschiedliche Wege in der Problemanalyse, aber auch in der Problembewältigung eingeschlagen hat. Auf die Haltung der Landesregierung Brandenburgs zur Privatisierung bei der Erledigung von Aufgaben und bei der Erbringung von Leistungen wurde bereits unter 1.4 eingegangen.

4.2.2 Die Freie und Hansestadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg gibt sich sehr fortschrittlich in ihrer Privatisierungs- und Beteiligungspolitik. Darum ist der Punkt 4.2.2.1 „Ausgangsposition“ tiefgründig gefasst. Die Aufgaben- und Organisationsstruktur ausgewählter Bereiche wird unter Punkt 4.2.2.2 beschrieben.

4.2.2.1 Ausgangsposition

Im Frühjahr 2002 legte der Hamburger Senat neue beteiligungspolitische Grundsätze für Privatisierungen fest und richtete die Beteiligungspolitik des Landes neu aus. Auf dieser Grundlage wurde eine strukturelle Veränderung des Beteiligungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg beschlossen. Hamburg schlug damit den Weg der Beibehaltung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Stadt unter privater Beteiligung ein. Das könnte auch ein Ausdruck der in den letzten Jahren herrschenden politischen Konstellation einer Koalition unter Führung der CDU und mit liberalen Kräften sein.

Reine Landesbetriebe werden nach den neuen Grundsätzen nicht vordergründig angestrebt. Die Ziele formulierte Finanzsenator Dr. Wolfgang Peiner dahingehend, dass die Verantwortung der Aufsichtsgremien zu stärken ist, die Effizienz verbessert wird, indem Strukturen verschlankt und Doppelarbeiten vermieden werden, und das städtische Beteiligungsmanagement auf hohem Qualitätsniveau

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

zu vereinheitlichen ist.⁵⁶² Peiner wörtlich: „Der Senat bringt damit den Geschäftsleitungen und Aufsichtsorganen der öffentlichen Unternehmen ein hohes Vertrauen in ihre Kompetenz zur wirtschaftlichen Betriebsführung und zur fachkundigen Überwachung entgegen.“⁵⁶³

Bereits 1983 wurde ein Funktionsmodell eingeführt, auf dem die Hamburger Beteiligungsverwaltung beruhte. Der Finanzbehörde oblagen Querschnittsfunktionen, der Fachbehörde die Verantwortung für die fachliche und betriebswirtschaftliche Steuerung. Auch für das Controlling war die Finanzbehörde zuständig. Im Rahmen der Neuausrichtung der Beteiligungspolitik wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Aufsichtsgremien nicht ausreichend stark in der Verantwortung standen.

Ein neues Verantwortungsmodell ersetzte das bestehende Funktionsmodell. Das Beteiligungsmanagement wurde neu strukturiert. Insbesondere das Verantwortungsverhältnis zwischen Aufsichtsräten und Muttergesellschaften ist neu gestaltet worden. Die Verantwortung der Aufsichtsräte wird dadurch gestärkt, dass vermehrt sachverständige Fachleute anstelle von Behördenmitarbeitern eingebunden werden. Mittelbare Beteiligungen sollen grundsätzlich von ihren Muttergesellschaften gesteuert werden. Nur in Ausnahmefällen werden Vertreter der Fachbehörden in die entsprechenden Aufsichtsorgane entsandt.

Doppelarbeit soll dadurch reduziert werden, dass die Fachbehörde nur die zentrale Sitzungsvorbereitung und die Mandatsbetreuung für die städtischen Gremienmitglieder übernimmt. Querschnittsaufgaben nimmt weiterhin die Finanzbehörde wahr. Unmittelbare Beteiligungen werden nach diesen beteiligungspolitischen Grundsätzen allein durch die zuständige Fachbehörde gesteuert.

Die Senatskommission für öffentliche Unternehmen soll sich auf übergreifende Grundsatz- und Querschnittsthemen konzentrieren und neu zusammengesetzt werden. Da die Mitwirkung der Finanzbehörde bei haushaltsrelevanten Problemen

⁵⁶² Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2002), Pressemitteilung, Beteiligungspolitik wird neu ausgerichtet (2002), S. 1.

⁵⁶³ Ebenda.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

eingestellt wird, erhalten die Fachbehörden die volle und alleinige Verantwortung für die unmittelbaren Beteiligungen. Die Finanzbehörde verzichtet auch, mit einigen Ausnahmen, auf die Benennung eigener Aufsichtsratsmitglieder.

Bei ausgewählten, wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen greift ein so genanntes erweitertes Verantwortungsmodell⁵⁶⁴, das in Abbildung 42 aufgezeigt ist. Es bleibt bei einer gemeinsamen Steuerung durch Fach- und Finanzbehörde und ihrer gemeinsamen Vertretung in den Aufsichtsgremien. Auch Einzelheiten des Abstimmungsverhaltens zwischen den Behörden sind einvernehmlich geregelt, im Zweifel entscheidet der Senat.

Abbildung 42: Verantwortungsmodell für Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)

Verantwortung der Aufsichtsräte	- Steuerung der städtischen Beteiligungsunternehmen weiterhin über Aufsichtsräte o. ä. Organe, jedoch stärkere Entsendung sachverständiger Fachleute und weniger Behördenmitarbeiter
Verantwortung der Muttergesellschaften	- mittelbare Beteiligungen werden grundsätzlich von ihren Muttergesellschaften gesteuert, nur in Ausnahmefällen entsendet die FHH noch Vertreter seitens der Fachbehörden
Verantwortung der Finanzbehörde	- Die verantwortliche Fachbehörde übernimmt die zentrale Sitzungsvorbereitung und Mandatsbetreuung für die städtischen Gremienmitglieder - Dadurch Abschaffung von Doppelarbeit, da die Vorbereitung von Aufsichtsratsmitgliedern durch unterschiedliche Behörden vermieden wird - Querschnittsaufgaben des Beteiligungsmanagements wie Privatisierungen, Erstellen des Beteiligungsberichtes, Definition von Standards, Wirtschaftsprüferangelegenheiten werden weiterhin durch die Finanzbehörde wahrgenommen - Im Bereich der operativen Beteiligungssteuerung ist die Finanzbehörde gemeinsam mit der Fachbehörde für die Steuerung ausgewählter, wirtschaftlich bedeutender Unternehmen mit verantwortlich („erweitertes Verantwortungsmodell“)
Verantwortungsmodell für unmittelbare Beteiligungen	- Unternehmenssteuerung unterliegt grundsätzlich allein der zuständigen Fachbehörde - Senatskommission für öffentliche Unternehmen konzentriert sich auf übergreifende Grundsatz- und Querschnittsthemen - Fachbehörden erhalten volle und alleinige Verantwortung zur Befassung mit Wirtschaftsplan und Jahresabschluss sowie Berichten an den Rechnungshof und die Bürgerschaft - Hier verzichtet die Finanzbehörde (bis auf wenige Ausnahmen) auf die Benennung eigener Aufsichtsratsmitglieder

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Pressemitteilung der Finanzbehörde der FHH „Beteiligungs politik wird neu ausgerichtet“ vom 22. Oktober 2002 und Beteiligungsbericht Hamburg (2004), S. 6 f.

Das erweiterte Verantwortungsmodell, bei dem weiterhin Fach- und Finanzbehörde zuständig sind, galt 2004 für 17 Unternehmen.

⁵⁶⁴ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2004), Beteiligungsbericht, S. 6 f.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Hamburgischen Beteiligungspolitik wurden Grundsätze für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen definiert, nach denen die Aufgabenerfüllungen durch die jeweilige Behörde zu überprüfen waren. Dazu wurden die Unternehmen und Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) in Kategorien eingeteilt, die einer jeweils unterschiedlichen Einflussnahme der FHH unterliegen. Diese Kategorien sind in Abbildung 43 im Einzelnen wiedergegeben.

Abbildung 43: Grundsätze der Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Hamburg

Kategorie 1	Unternehmen, die für die Infrastruktur der Stadt zwingend erforderlich sind	Bei diesen Unternehmen kann in Einzelfällen der Verkauf von Anteilen sinnvoll sein. Die Bewahrung des beherrschenden öffentlichen Einflusses (mind. 51 % Anteile) ist geboten.
Kategorie 2	Unternehmen, die insbesondere für die langfristige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Hamburg von herausragender Bedeutung sind	Hier wird sich der Senat für eine Fortentwicklung dieser Unternehmen einsetzen, um Zukunftsbranchen zu stärken und die Leitung der Unternehmen dauerhaft an Hamburg zu binden. Dazu sollen Standort sichernde Anteile (normalerweise mind. 25,1 %) gehalten werden.
Kategorie 3	Unternehmen, die die obigen Kriterien nicht erfüllen, aber für fachspezifische Ziele von strategischer Bedeutung sind	Auch hier soll mindestens eine Minderheitsbeteiligung gehalten werden.
Kategorie 4	Unternehmen, die nicht unter die genannten Gruppen fallen	Hier ist eine weitere Beteiligung der FHH nicht mehr erforderlich. Sie sollten vollständig privatisiert werden.

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Beteiligungsbericht Hamburg (2004), S. 9 f. und Pressemitteilung der Finanzbehörde der FHH „Beteiligungspolitik wird neu ausgerichtet“ vom 22.10.2002.

Wesentlich ist insbesondere die folgende Aussage: “Die FHH wird öffentliche Unternehmen nicht aus Finanznot verkaufen.”⁵⁶⁵ Es rücken vielmehr andere Gründe für die Privatisierung in den Mittelpunkt:

- Sicherung der Produktqualität,
- Sicherung von Standort, Arbeitsplätzen und Steuerkraft,
- Steigerung der Zentralität Hamburgs durch Akquisition von Hauptverwaltungen,
- Nutzung innovativer Wachstumspotenziale,
- Stärkung des Wettbewerbs unter Berücksichtigung der Interessen der mittelständischen Wirtschaft.⁵⁶⁶

⁵⁶⁵ Finanzbehörde Hamburg (2002), Pressemitteilung, S. 3.

⁵⁶⁶ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2004), Beteiligungsbericht, S. 9.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Der Hinweis, dass die Diskussion über Privatisierungen keine Kritik an der Leistung der öffentlichen Unternehmen und ihrer Mitarbeiter darstellt, ist eine Rückbesinnung auf die Kräfte, „die Hamburg in der Vergangenheit stark gemacht haben: auf selbstständige Unternehmen“.⁵⁶⁷

Grundsätzlich wird festgestellt, dass Rechtsformänderungen und Umstrukturierungen öffentlicher Unternehmen ein erster richtiger Schritt sind, der u. a. zu einer Verbesserung der Steuerung, zu wirtschaftlichem Denken und zu eigener Gewinn- und Verlustrechnung und Tarifpolitik führen könnte. Entscheidend ist aber die Aussage des Finanzsenators, dass ein zweiter Entwicklungsschritt folgen muss, der zum Ausbau von Public-Private-Partnerships führen soll.

Ergänzt wird diese Aussage durch die zwei Feststellungen: zum einen, dass es keinen Sinn macht, ein staatliches Monopol durch ein privates zu ersetzen, zum anderen dass der Mittelstand aktiv in Privatisierungen einzubinden ist. Festgeschrieben ist, dass gegen eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Verselbstständigung von Unternehmensfunktionen in Tochtergesellschaften nichts einzuwenden ist, diese sich aber nicht zu Lasten Hamburger Unternehmen im Wettbewerb betätigen dürfen. Diese Grundsätze basieren auf der Erkenntnis, dass der kommunale Bereich der FHH seit Mitte der 90er Jahre von intensiver Privatisierung gekennzeichnet ist. Ziel ist, diese Privatisierung durch den Senat bewusst zu steuern sowie die Privatisierungsoption an der Aufgabenstellung der Unternehmen und ihrer strategischen Bedeutung für die Stadt auszurichten.

4.2.2.2 Aufgaben- und Organisationsstruktur ausgewählter Bereiche

Hier werden die Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (4.2.2.2.1) und das Amt für Verkehr und Straßenwesen (4.2.2.2.1) beispielhaft ausgeführt.

4.2.2.2.1 Beispiel Liegenschaftsverwaltung

Die Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg ist durch folgendes Ziel des Produktbereiches festgelegt⁵⁶⁸: Optimierter Einsatz von Immobi-

⁵⁶⁷ Finanzbehörde Hamburg (2002), Pressemitteilung, S. 3.

⁵⁶⁸ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2005/2006), Haushalt, Produktbereich 04, S. 16.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

lien zur Sicherung der fachpolitischen und ökonomischen Handlungsfähigkeit der FHH durch:

- Flächensicherung (inkl. Bevorratung) und -bereitstellung für Zwecke der Wirtschaftsförderung, Wohnungsbau und öffentliche Zwecke,
- Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens im Rahmen fiskalpolitischer Zielsetzungen,
- Wahrung der grundstücksbezogenen Vermögensinteressen der FHH gegenüber anderen Fachbehörden in Planungs- und Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren.

Darauf aufbauend wurden vier Produktgruppen definiert, mit entsprechenden Unterzielen und deren einzelnen Unterprodukten, die in Abbildung 44 zu sehen sind.

Abbildung 44: Übersicht Produkte und Ziele des Produktbereiches 04: Management des Grundvermögens

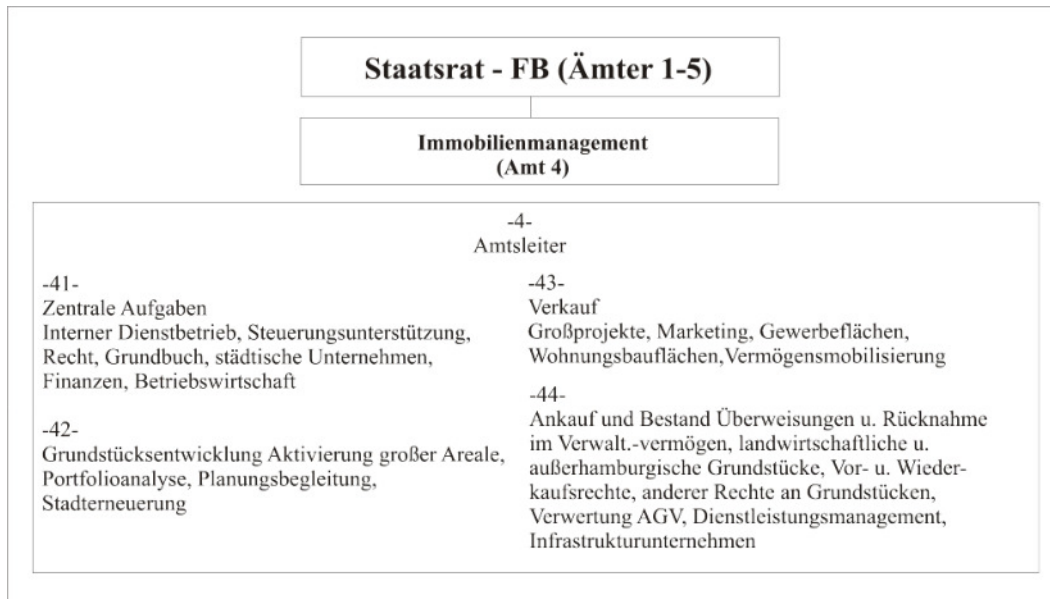
Beschaffung von Grundstücken (PG11)	Bereitstellung von Grundstücken (PG 12)	Bewirtschaftung von Grundstücken und Verwaltung von Rechten (PG 13)	Wahrnehmung grundstücksbezogener städtischer Vermögensinteressen (PG 14)
Z1: Vorausschauende Beschaffung von Grundstücken für öffentliche Bedarfe sowie für Zwecke der Wirtschaftsförderung und des Wohnungsbaus	Z1: Flächenmäßige Absicherung des Wohnungsbauprogramms des Senats durch Vergabe aus eigenem Bestand Z2: Sicherung des Wirtschafts- und Hafenstandortes Hamburg durch zeitgerechte Bereitstellung von Flächen Z3: Zeitgerechte und kostengünstige Bereitstellung von Grundstücken für öffentliche Bedarfe aus den Liegenschaftsassets	Z1: Weitgehende Vermietung und Verpachtung der Grundstücke des Allgemeinen Grundvermögens bei Erzielung optimaler Miet- und Pachteinahmen Z2: Werterhaltung und Wertverbesserung des Allgemeinen Grundvermögens bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz	Z1: Steuerung des Flächeneinsatzes für öffentliche Bedarfe mit dem Ziel eines sparsamen Flächenverbrauchs und einer wirtschaftlichen Realisierung von Planungsmaßnahmen Z2: Optimierung der Verwertungsmöglichkeiten des städtischen Grundeigentums unter planungsrechtlichen Gesichtspunkten Z3: Veräußerung von entbehrlichen Grundstücken
P1: Vorratsankäufe zur mittel- bis langfristigen Flächensicherung ohne Festlegung auf konkrete Bedarfe P2: Zweckgerichtete Beschaffung von Grundstücken aufgrund von Anforderungen	P1: Flächenbereitstellung für den Wohnungsbau P2: Flächenbereitstellung für Zwecke der Wirtschaftsförderung (inkl. Grundstücksvermietung im Hafennutzungsgebiet) P3: Flächenbereitstellung für öffentliche Bedarfe	P1: Verwaltung von Grundstücken sowie Nutzungsverhältnissen und Rechten des Allgemeinen Grundvermögens P2: Bewirtschaftung von Grundstücken als Service für andere Verwaltungsbereiche	P1: Einflussnahme auf öffentliche Planungen P2: Entscheidung über öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche P3: Vertretung der Grundeigentümer- und Gemeindefürsprecher P4: Einflussnahme auf Gesetzgebung und sonstige Normen P5: Veräußerung entbehrlichen Grundvermögens

Quelle: Finanzbehörde Hamburg (2005/2006), Kapitel 9010, S. 16 ff.

Die Liegenschaftsverwaltung gehört als Amt 4 zur Finanzbehörde Hamburg und untersteht dem zuständigen Senator (siehe Abbildung 45).

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Abbildung 45: Organigramm des Immobilienmanagements Hamburg



Quelle: Organigramm der Finanzbehörde Hamburg (Stand 01.04.2007).

4.2.2.2.2 Beispiel Amt für Verkehr und Straßenwesen

Die Ziele des Produktbereiches 04 „Verkehr und Straßenwesen“ sind folgendermaßen definiert⁵⁶⁹:

- Entwicklung der verkehrspolitischen Grundsätze für Hamburg und Einbringung hamburgischer Standpunkte auf Bundes- und EU-Ebene (Z1),
- Konzeptionelle Verkehrsplanung gemäß Verkehrsentwicklungsplan 2004 (Z2),
- Förderung der Attraktivität des ÖPNV (Z3),
- Entwickeln der Infrastruktur für den ÖPNV auf der Schiene und Straße (Z4),
- Gestaltung des Rechtsrahmens und der Vorgaben für den ÖPNV, Schienen- und Straßengüterverkehr (Z5),
- Erhaltung der Funktionsfähigkeit der vorhandenen öffentlichen Anlagen der Verkehrsinfrastruktur, Telematik (Z6),
- Beseitigung von Engpässen und Entlastung bestehender Straßen mit hoher Wohndichte (Z7),
- Erhöhung der Verkehrssicherheit für KFZ, Radfahrer und Fußgänger (Z8),

⁵⁶⁹ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2005/2006), Haushalt, Produktbereich 04, Verkehr und Straßenwesen, Kapitel 6300, S. 18.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

- Schaffung der notwendigen Infrastruktur für die Stadtentwicklung durch Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten (Z9).

Der Produktbereich 04 „Verkehr und Straßenwesen“ hat im Bereich Verkehr und Straßenwesen alle ministeriellen, projektunabhängigen, kommunalen und fachbehördlichen Aufgaben der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt abzudecken. Dazu gehören im Bereich Verkehr die Belange des ÖPNV ebenso wie die Entwicklung und Vertretung der verkehrspolitischen Interessen und Zielsetzungen der Freien und Hansestadt Hamburg. Im Bereich Straßenwesen umfasst das die Baulast des Bundes als Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen.⁵⁷⁰ Des Weiteren werden Maßnahmen entwickelt und deren Finanzierung gesichert in den Bereichen Stadtstraßen, Schienenverkehr, ÖPNV, aber auch der Erschließung von Eisenbahnkreuzungen. Durch ein Kontraktmanagement werden Leistungsvereinbarungen innerhalb der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt im Besteller-/Erstellerprinzip geregelt.

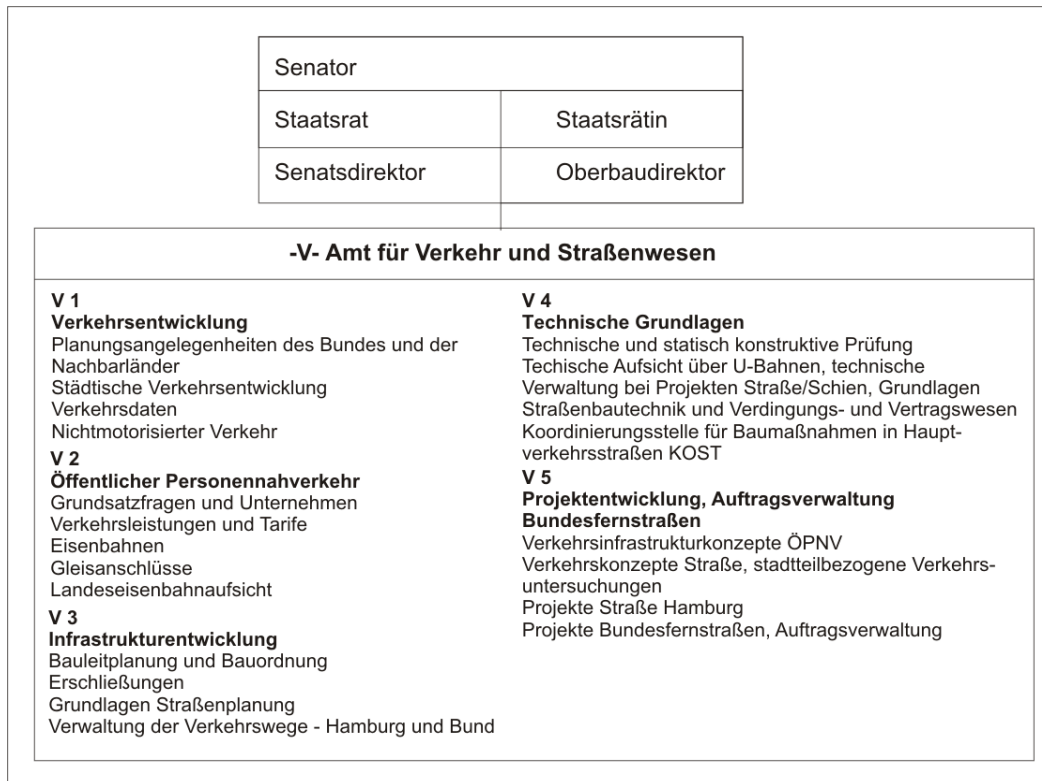
Aus den oben genannten Zielen resultieren die Aufgaben des Amtes für Verkehr und Straßenwesen. Im Einzelnen umfasst der Bereich Verkehr die verkehrspolitischen Grundsatzangelegenheiten, die konzeptionelle Verkehrsplanung mit Verkehrsentwicklung und öffentlichem Personennahverkehr sowie Angelegenheiten der Landeseisenbahnaufsicht. Im Bereich Straßenwesen werden alle Maßnahmen der unterschiedlichen Leistungsbereiche entwickelt, mit denen das Amt für Bauen und Betrieb oder andere Ämter beauftragt werden sollen. Es gibt Querverbindungen zu anderen Ämtern bzw. Betrieben.

Bezüglich seiner Struktur untersteht das Amt für Verkehr und Straßenwesen als Amt 5 dem Senator der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Es gliedert sich in fünf Abteilungen (siehe dazu Abbildung 46).

⁵⁷⁰ Vgl. Informationsverzeichnis der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der FHH (2006), S. 88.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Abbildung 46: Struktur des Amtes für Verkehr und Straßenwesen der FHH



Quelle: Finanzbehörde Hamburg (2006/2007), Handbuch, S. 88 f. und Organigramm der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

4.2.3 Das Bundesland Rheinland-Pfalz

Das Bundesland Rheinland-Pfalz wird in seiner Aufgaben- und Organisationsstruktur für den Bereich Datenverarbeitung und Statistik (4.2.3.2) dargestellt. In diesem Bereich gab es verschiedene Strukturänderungen. Unter dem Punkt 4.2.3.1 „Ausgangsposition“ wird erläutert, warum dieser Bereich ausgewählt wurde.

4.2.3.1 Ausgangsposition

Andere Wege als die Freie und Hansestadt Hamburg gehen Bundesländer, für die exemplarisch das Land Rheinland-Pfalz steht. Auch Rheinland-Pfalz baut zunächst in beträchtlichem Umfang auf Beteiligungen.

Die Zielstellung für eine unternehmerische Betätigung ist in der Landeshaushaltsordnung (LHO) für das Land Rheinland-Pfalz festgelegt. Danach „ist die unternehmerische Betätigung des Landes nur zur Verfolgung eines wichtigen staatlichen Interesses zulässig.“⁵⁷¹

⁵⁷¹ Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2005), S. 2.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Dem gemäß ist sie als Instrument zur Umsetzung politischer Ziele in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt worden. Im Beteiligungsbericht 2005 werden als Ziele benannt:

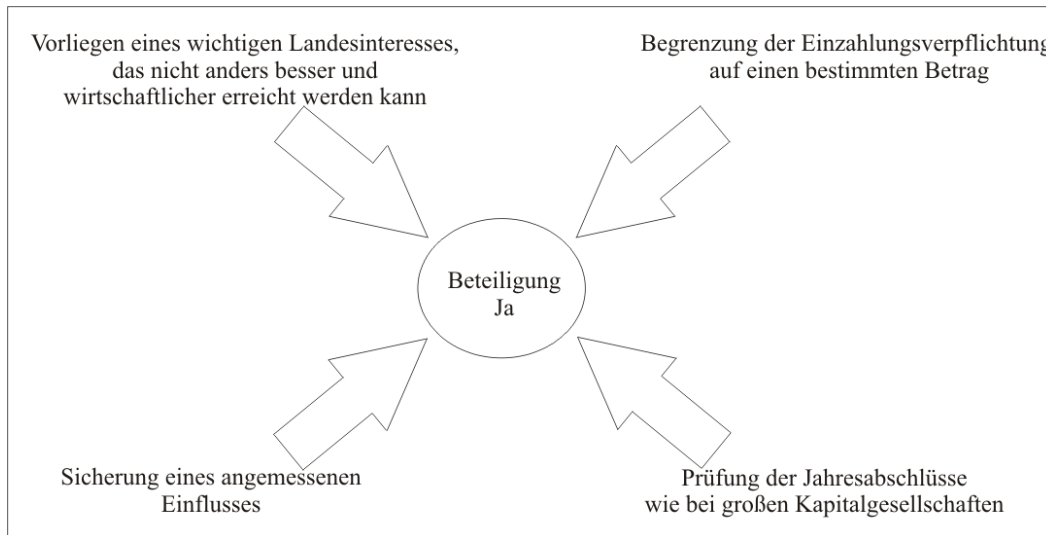
- Wirtschaftsförderung,
- Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, insbesondere in strukturschwachen Regionen,
- Förderung von Wissenschaft und Forschung,
- Ansiedlung neuer, technologieorientierter Unternehmen,
- Technologie- und Innovationstransfer,
- Förderung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung,
- Daseinsvorsorge,
- Schaffung und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur,
- Förderung von Kunst und Kultur,
- Bewältigung konversionsbedingter Problemstellungen,
- Erledigung landesübergreifender Koordinations- und Kooperationsaufgaben.

Beispielhaft für die Beteiligungspolitik des Landes Rheinland-Pfalz ist die 2005 gemeinsam mit der Investitions- und Strukturbank RLP GmbH (ISB) gegründete Projektentwicklungsgesellschaft RLP mbH (PER). Eine ihrer Aufgaben ist die Bewältigung der Folgen der militärischen und zivilen Konversion, von denen das Bundesland besonders betroffen ist. Auch der Weg von befristeten Beteiligungen wurde schon eingeschlagen, z. B. in Form der Konstantin-Ausstellungs-GmbH, die für das Jahr 2007 eine Ausstellung über den spätrömischen Kaiser Konstantin konzipieren, gestalten und realisieren soll. Überwiegend beteiligt sich das Land in Form von Kapitalanteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Ausnahmen bilden die Beteiligungen an Aktiengesellschaften und an Einrichtungen des öffentlichen Rechts.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Im § 65 der Landeshaushaltsordnung⁵⁷² sind die vier Bedingungen aufgeführt unter denen sich das Land privatrechtlich beteiligen darf. Diese Bedingungen sind der Abbildung 47 zu entnehmen.

Abbildung 47: Kriterien für die privatrechtliche Beteiligung in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Darstellung nach Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2005), *Beteiligungsbericht*, S. 4.

Die Beteiligungen sind dual organisiert: Fachpolitisch und haushaltswirtschaftlich durch die Fachressorts und finanzwirtschaftlich und haushaltspolitisch durch das Ministerium der Finanzen. Insbesondere letzteres Ministerium ist sehr stark in die Verantwortung einbezogen. Ähnlich gestaltet sich das Beteiligungscontrolling in Brandenburg, das unter Punkt 1.4.1 „Stellung der Landesregierung zur Privatisierung“ näher erläutert wurde.

Das Finanzministerium in Rheinland-Pfalz hat die Unterrichtungspflicht gegenüber Parlament und Landesrechnungshof, nimmt die Gesellschafterrechte wahr und ist in den Aufsichtsgremien vertreten.⁵⁷³ Auch für weitere Aufgaben wie die Bearbeitung gesellschafts- und steuerrechtlicher Fragen grundsätzlicher Art, die Planung des Wirtschaftsprüfereinsatzes sowie die Berichterstattung über unternehmensübergreifende Angelegenheiten ist es zuständig. Seine Zustimmung zum Unternehmenserwerb und zur Veränderung des Beteiligungsumfanges ist einzuholen.

⁵⁷² Siehe Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (2001), § 65.

⁵⁷³ Hier wird die Rechteübertragung nach der Theorie der Verfügungsrechte unter Punkt 2.4.2 sehr deutlich. Die Exekutive, in diesem Fall das Finanzministerium, nimmt die Rechte der Legislative als Kontrollorgan wahr.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Ein Controllingssystem steuert die Beteiligungsunternehmen mit dem Ziel des optimalen Einsatzes vorhandener Ressourcen und der Vermeidung finanzieller und wirtschaftlicher Risiken. Die Steuerung erfolgt über die Mandatsträger des Landes. Steuerungsinstrumente sind im Einzelnen:⁵⁷⁴

- mittelfristige Finanzplanung:
 - Investitions-, Finanzierungs- und Erfolgsrechnungen sind zu erstellen, um Ertrags- und Liquiditätsentwicklungen der Unternehmen rechtzeitig einschätzen zu können.

- Wirtschaftsplan:
 - Jedes Jahr ist ein Wirtschaftsplan (Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan, Stellenplan) aufzustellen, dem der Aufsichtsrat zu Beginn eines Geschäftsjahres zuzustimmen hat.

- Quartalsberichte:
 - Laufende Übersicht und Kontrolle darüber, ob Wirtschaftsplan und Zielsetzung erreicht werden, daraus Erstellung von Datenblättern, in denen Zweijahresvergleiche über die wichtigsten Angaben der Gesellschaft und den Wirtschaftszahlen zusammengestellt werden.

- Unternehmenskennzahlen:
 - Benchmarking, die in Abstimmung mit den Prüfern entwickelt und aus den Quartalsberichten abgeleitet werden.

- Finanzmanagement:
 - Bei Geldanlagen und bei der Aufnahme von Krediten nehmen die Unternehmen grundsätzlich an dem Finanzmanagement des Landes teil.

⁵⁷⁴ Vgl. Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2005), S. 5 ff.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

- Wirtschaftsprüferberichte:
 - Darstellung der Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie Liquidität und Rentabilität der Einrichtung.
 - Darstellung verlustbringender Geschäfte und deren Ursachen.

„Die Beteiligungsverwaltung ihrerseits unterliegt der Kontrolle des Landesrechnungshofes und des Landtages.“⁵⁷⁵

Bei der Auslagerung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung ist das Bundesland Rheinland-Pfalz auch den Weg der Bildung von Landesbetrieben gegangen und dabei weit fortgeschritten. Im Aufgabenfeld der Datenverarbeitung und Statistik lässt sich das beispielhaft verdeutlichen. Außerdem ist es dadurch möglich, die Datenverarbeitung und Statistik, die speziell im Land Brandenburg untersucht werden soll, mit einem anderen Bundesland zu vergleichen.

Es ist unter anderem ein besonderes Kennzeichen für das Land Rheinland-Pfalz, dass sowohl die Aufgaben der Datenverarbeitung und Information, wie auch die statistischen Aufgabenstellungen getrennt in der Struktur der Landesverwaltung eingegliedert sind. Aus dem Organigramm des Ministeriums für Inneres und Sport vom 1. Februar 2007 wird ersichtlich, dass die fachliche Aufsicht über das statistische Landesamt im Referat 321 „Organisation, Verwaltungsmodernisierung, Statistik und IT im Ministerium“ der Abteilung 2 „Zentralabteilung“ angesiedelt ist. Die Aufsicht über den „Landesbetrieb Daten und Information“ (LDI) führt das Referat IT 4 „BKst, IT-Grundsatzangelegenheiten, Aufsicht LDI“ in der Zentralstelle „IT-Management, Multimedia, E-Government und Verwaltungsmodernisierung“.⁵⁷⁶

Von der Strukturübersicht her haben beide Einrichtungen eine landesweite Zuständigkeit. Das statistische Landesamt gehört wie andere, z. B. wie das Lan-

⁵⁷⁵ Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2005), S. 7; siehe dazu Anhang 2: Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz.

⁵⁷⁶ Siehe Anhang 3: Organigramm Ministerium des Innern und für Sport in Rheinland-Pfalz auf Seite 396.

desamt für Geologie und Bergbau oder die Generaldirektion kulturelles Erbe, zu den oberen Landesbehörden.⁵⁷⁷

4.2.3.2 Aufgaben- und Organisationsstruktur von Datenverarbeitung und Statistik

Das statistische Landesamt Rheinland-Pfalz wurde am 1. Januar 1947 aus der Vereinigung der statistischen Ämter Hessen-Pfalz und Rheinland-Hessen-Nassau mit Sitz in Bad Ems gegründet.⁵⁷⁸ Die Aufgabenstellung für dieses Amt wurde in einem Erlass der Landesregierung über das statistische Landesamt und den statistischen Landesausschuss vom 8. Mai 1956 neu geregelt. So hatte das Amt die durch Bundesgesetz angeordneten Statistiken zu erheben und zu verarbeiten, die durch Landesgesetz angeordneten Statistiken waren technisch und methodisch vorzubereiten und durchzuführen. Die erzielten Ergebnisse beider Statistiken sollten durch das Amt ausgewertet, dargestellt und veröffentlicht werden. Das Aufgabengebiet des Amtes umfasste darüber hinaus die Anfertigung von Geschäftsstatistiken im Zusammenhang mit einer Beauftragung. Sonstige Statistiken waren auf Anforderung der obersten Landesbehörden zu erstellen. Zu den Aufgaben gehörte es, Gutachten über statistische Arbeiten vorzulegen und die Behörden in statistischen Angelegenheiten zu beraten. Das Amt wurde beauftragt, an der Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mitzuwirken, die das Gebiet der Statistik tangieren. Durch das Amt war das Land im Beirat des Statistischen Bundesamtes vertreten.

Nach Bundes- und Landesrecht hatte das Amt für die nach EU-Recht geforderten Statistiken die entsprechenden Daten zu erheben, aufzubereiten und via Internet, Printmedien oder per Datenträger zur Verfügung zu stellen. 8.000 Anfragen jährlich werden abgearbeitet. 251 EU- und Bundesstatistiken und 61 Landesstatistiken sind Grundlage für ihre Beantwortung. Diese Statistiken liefern Informationen über die Entwicklung der Gesellschaft, Wirtschaft, aber auch des öffentlichen Sektors sowie der Umwelt. Das Statistische Landesamt ist Dienstleister für eine rationelle Bearbeitung von zahlenintensiven Verwaltungsaufgaben. Alle Berechnungen zur Auszahlung des Wohngeldes – im Jahr 2004 waren das circa

⁵⁷⁷ Siehe Anhang 4: Struktur der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz auf Seite 397.

⁵⁷⁸ Vgl. Libowitzky (2007), S. 17.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

179 Mill. EUR – oder für landwirtschaftliche Fördermaßnahmen – im Jahr 2004 circa 200 Mill. EUR – wurden z. B. durchgeführt. Das Landesamt berechnet die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise nach dem kommunalen Finanzausgleich ebenso wie die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Aus der Funktion des Präsidenten des Statistischen Landesamtes ergibt sich die Aufgabe des Landeswahlleiters.⁵⁷⁹

Im Vorwort des Haushaltes des Ministeriums des Innern und Sport werden im Geltungsbereich 0306 „Statistisches Landesamt“ die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in sieben Feldern geordnet. Dabei wird auf das Landesstatistikgesetz vom 27. März 1987, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 5. April 2005 Bezug genommen.⁵⁸⁰ Diese konkretisieren den Aufgabenbereich des Statistischen Landesamtes:

1. Bundes- und Landesstatistiken:
 - methodisch und organisatorisch vorbereiten oder bei der Vorbereitung mitwirken
 - zu erheben und in der erforderlichen sachlichen und regionalen Gliederung aufbereiten
 - auswerten und für allgemeine Zwecke veröffentlichen
2. Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der statistischen Verwendung von verfügbaren statistischen Daten beraten und unterstützen.
3. volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen aufstellen und für allgemeine Zwecke veröffentlichen
4. Prognose- und Modellrechnungen für Planungs- und Entscheidungszwecke durchführen
5. statistische Informationssysteme führen
6. sonstige Aufgaben
 - Berechnungen der Schlüsselzuweisungen.
 - Durchführung der Landeshaushaltsrechnung.

⁵⁷⁹ Siehe hierzu www.statistik.rlp.de/ueberuns/index.html, (2006).

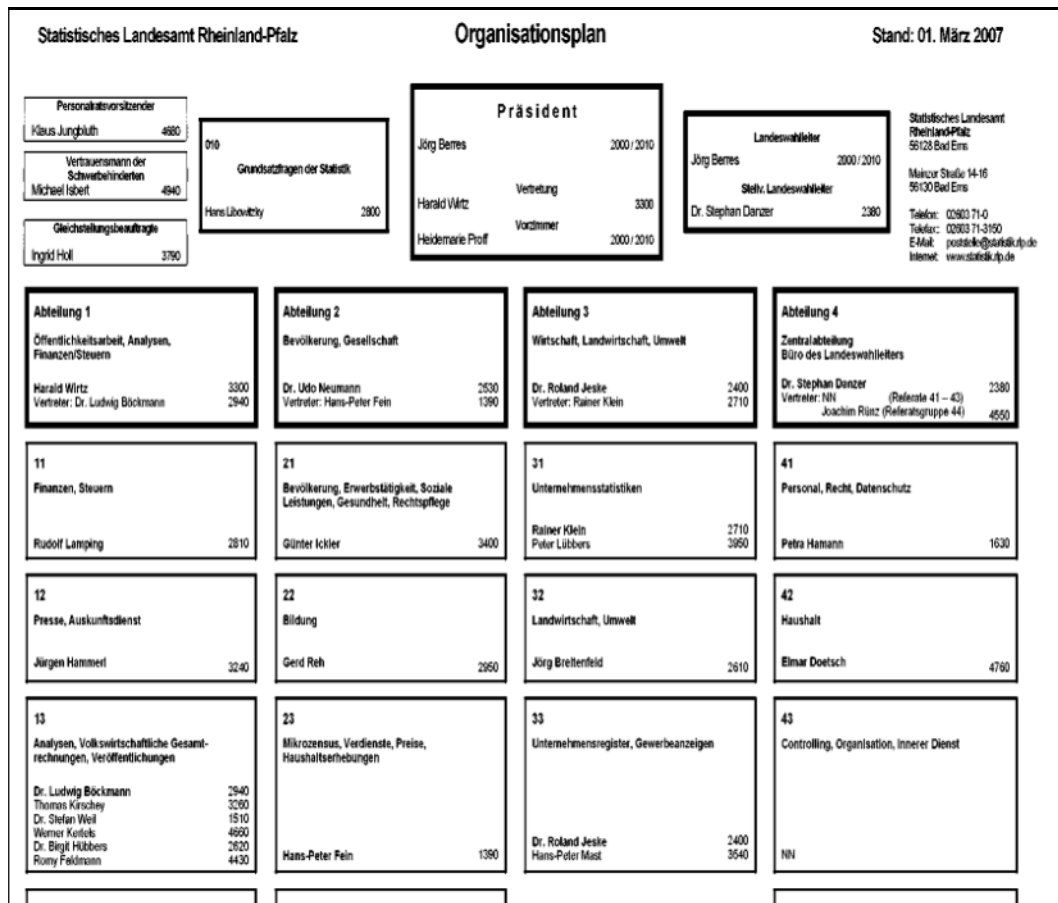
⁵⁸⁰ Vgl. Haushalt Rheinland-Pfalz (2007/2008), Kapitel 03 06 Statistisches Landesamt, S. 79.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

- Vorhaltung verschiedener Systeme zur Erfassung und für den Nachweis bewilligter öffentlicher Finanzierungshilfen
- Erfassung des Grundbesitzes des Landes in einer Grundvermögensdatei
- Angebot einer integrierten zentralen Datenhaltung landwirtschaftlicher Betriebe als Voraussetzung von Fördermaßnahmen durch die Kreisverwaltungen inkl. der Erstellung landesweiter Auswertungen
- Abwicklung der Wohngeldberechnung für ca. 45.000 Haushalte

Aus der Aufgabenstellung und Leistungserbringung leitet sich der Organisationsplan des statistischen Landesamtes ab, der in Abbildung 48 dargestellt ist.

Abbildung 48: Organisationsplan des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz



Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007).

Die Organisation hat neben funktionalen auch historische Wurzeln. Sie sind aus einer Übersicht zur Geschichte des Amtes gut ersichtlich.⁵⁸¹

⁵⁸¹ Siehe Anhang 5: Entwicklung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz auf Seite 398.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Als Rechtsnachfolger des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz (DIZ) mit Sitz in Mainz und Außenstellen in Bad Ems und Koblenz wurde am 1. Januar 2003 der Landesbetrieb „Daten und Information“ gegründet. Das Daten- und Informationszentrum in Rheinland-Pfalz (DIZ) bestand seit 1. Januar 1996⁵⁸² als ein Dienstleistungsunternehmen der öffentlichen Verwaltung in Rheinland-Pfalz. Laut Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz von 1999 hatte diese Anstalt des öffentlichen Rechts als wesentliche Aufgaben „den Landtag, die Landesregierung, die Behörden des Landes und andere öffentliche Stellen bei der Planung, der Entwicklung und dem koordinierten Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IT) zu beraten und zu unterstützen“⁵⁸³.

Die Leistungen standen auch den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und deren Vereinigungen und Gesellschaften zur Verfügung. Des Weiteren gehörten dazu die Konzeptentwicklung für moderne IT-gestützte Organisations- und Verfahrensabläufe in der Verwaltung und Neue Steuerungsmodelle in diesen Bereichen. Am Stammkapital von 15 Mill. DM war 1999 mit 10 % noch die Firma KD+M Westerwald GmbH, Kompetenz-Center für Dienstleistung und Management, mit Sitz in Hamburg beteiligt. Die Anstalt wurde geführt von einem Vorstand und dem Verwaltungsrat, in dem alle involvierten Verwaltungsorgane vertreten waren. Die Besetzung des Aufsichtsrates der DIZ ist der Abbildung 49 zu entnehmen.

Aus den Daten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung von 1997 und 1998, dargestellt in Abbildung 50, geht auch der Umfang der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz hervor.

⁵⁸² Vgl. Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz (2002), 55. Jahrgang, Heft 6, Juni 2002, S. 89.

⁵⁸³ Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999), S. 144.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 49: Aufsichtsrat des DIZ

Organ	Amt	Behörde	
Verwaltungsrat	Staatssekretär	Ministerium des Inneren und für Sport	stellt den Vorsitzenden
	Staatssekretär	Ministerium der Finanzen	stellt den stellv. Vorsitzenden
	Staatssekretär	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	
	Staatssekretär	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	
	Staatssekretär	Staatskanzlei	
	Landrat	Landkreis Mainz/Bingen	
		Städtetag Rheinland-Pfalz	
	Verbandsdirektor	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz	
+ Vorstand			

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999), Beteiligungsbericht, S. 146.

Abbildung 50: Daten des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz (DIZ)

	1997	1998
Aus der Bilanz		
Bilanzsumme	47.302.600 DEM	61.548.078 DEM
Anlagevermögen	13.579.576 DEM	22.901.215 DEM
Umlaufvermögen	27.879.909 DEM	35.593.936 DEM
Gewinnrücklagen	228.811 DEM	4.115.067 DEM
Bilanzgewinn	4.347.409 DEM	5.464.851 DEM
Rückstellungen	18.972.811 DEM	22.152.172 DEM
Verbindlichkeiten	7.280.797 DEM	12.497.895 DEM
Aus der G & V		
Umsatzerlöse	67.477.285 DEM	73.368.577 DEM
Personalaufwand	19.502.813 DEM	18.239.500 DEM
Materialaufwand	31.246.706 DEM	33.734.514 DEM
Abschreibungen	1.492.356 DEM	2.271.330 DEM
Jahresüberschuss/ -fehlbetrag (-)	4.136.926 DEM	5.725.119 DEM
Sonstige Angaben		
Beschäftigte im Jahresdurchschnitt	213	209
Zuschüsse des Landes	1.000.000 DEM	0 DEM

Quelle: Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999), Beteiligungsbericht, S 144 f.

In einer so genannten „Vision“ von 1998 wurde die langfristige Perspektive des DIZ folgendermaßen zusammengefasst: „Das DIZ Rheinland-Pfalz ist ein Wirtschaftsunternehmen mit einer engen Verbindung zum Land Rheinland-Pfalz“.⁵⁸⁴ Damit wurde der Weg in Richtung Umwandlung in einen Landesbetrieb zielge-

⁵⁸⁴ Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999), S. 145.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

richtet vorgezeichnet. Das DIZ sollte als Kompetenzzentrum wirken und durch Kunden- und Marktorientierung, durch kompetente Mitarbeiter und durch effektive Abläufe modernste Informations- und Kommunikationstechnologie zur Verfügung stellen und sich so im harten Wettbewerb behaupten.

Mit Hilfe regelmäßiger Kundeninformation sowie Informationsveranstaltungen und Foren hat das DIZ seine Leistungen dargestellt und war auf dem Markt präsent. Das geschah zusammen mit dem Aufbau des Bereiches Marketing und Vertrieb. Durch die Weiterentwicklung innovativer Dienste und Lösungen und durch Auslagerung defizitärer Produkte wurde eine stärkere Konzentration auf das Kerngeschäft in den Bereichen Anwendungslösungen, Kommunikationsdienste und Rechenzentrum erreicht. Mit dem erweiterten Angebot für Serverdienste bildet das rlp-Netz für Verwaltungen in Rheinland-Pfalz eine ideale Plattform für Verbundlösungen zur Verwaltungsmodernisierung. Seine Rolle ist allgemein anerkannt.

Weitere Unterstützung leistete das DIZ durch Angebote von Internetanwendungen, Lösungen für Dokumentenmanagement und Archivierung sowie für die Kosten- und Leistungsrechnung bei der Ergänzung der kameralistischen Haushaltsführung.⁵⁸⁵ Der zunehmenden Bedeutung von Multimedia, Verwaltungsmodernisierung und Internettechnologie wurde durch angepasste Planungen des DIZ in den drei Kerngeschäftsfeldern Anwendungslösungen, Kommunikationsdienste und Rechenzentren entsprochen. Bei den Anwendungslösungen war ein weiterer Ausbau des Intranet/Internet geplant, das als Plattform für die Informationssysteme des Landes Rheinland-Pfalz dienen sollte. Das rlp-Netz konnte jeweils bedarfsgerecht ausgebaut werden. Auch das Dienst-Angebot wurde erweitert und durch niedrigere Einstiegspreise der Kreis der Nutzer ausgedehnt. Das führte dazu, dass Synergieeffekte in der Infrastruktur erzielt wurden.

Auch der Bereich Rechenzentrum konsolidierte die vorhandenen Systeme mit dem Ziel der Rationalisierung und Erweiterung seines Serverangebotes. Dadurch wurde die zentrale Administration der Serversysteme bei den Kunden ermöglicht.

⁵⁸⁵ Vgl. Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999), S. 145.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Durch Vereinbarung mit Kooperationspartnern über eine langfristige Zusammenarbeit im Leistungserstellungsprozess wurde erreicht, dass den Kunden des DIZ ein dem aktuellen technologischen Stand entsprechendes Produkt- und Dienstleistungsangebot zu wettbewerbsfähigen Bedingungen offeriert werden konnte.

Auf dem Weg zum Landesbetrieb begann das DIZ durch eine Reihe von Maßnahmen seine Leistungsfähigkeit zu steigern. Als wichtigste Projekte gehörten dazu die unternehmensweite Einführung des Projektmanagements, die Kunden- und Marktorientierung, die Geschäftsprozessoptimierung und die Personalentwicklung.

4.2.4 Das Bundesland Bayern

Für den Freistaat Bayern als drittem Bundesland wird ebenfalls unter 4.2.4.1 „Ausgangsposition“ u. a. die Stellung der Landesregierung zur Privatisierung und das Handling hinsichtlich des Beteiligungscontrollings dargestellt. Anschließend werden zwei ausgewählte Bereiche und deren Aufgaben- und Organisationsstruktur unter 4.2.4.2 näher erläutert.

4.2.4.1 Ausgangsposition

Die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung im Freistaat Bayern sind geprägt durch eine frühzeitig begonnene Privatisierungspolitik. Diese hat historische Wurzeln. Staatliche Beteiligungen, auch in Form wirtschaftlicher Betätigungen, sind in Bayern seit langem Bestandteil der Staatspolitik. Als Beispiel dafür kann das im 14. Jahrhundert gegründete „Königliche Hofbräuhaus“ dienen. Eingriffe des Staates in wirtschaftliche Abläufe waren mit dem Herrschaftsanspruch der Staatsgewalt absolut vereinbar. Oftmals stellten die Beteiligungen in zentralen Wirtschaftsbereichen eine wichtige Einnahmequelle dar.

Dieses Staatsverständnis wurde in jüngerer Zeit unvereinbar mit sozialer Marktwirtschaft und Privatautonomie. Die Ausrichtung auf Gewinnerzielung durch den Staat hatte keinen Bestand mehr. Vorher, z. B. in der Zeit zwischen den Weltkriegen, war noch die Daseinsvorsorge eine der zentralen Aufgaben staatlicher Beteiligungen gewesen. Eine Verlagerung dieser zentralen Aufgabe auf selbstständige Unternehmen sollte größere Autonomie und Flexibilität und schnellere und güns-

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

tigere Leistungserstellung ermöglichen. Beispiele für die Erfüllung der Daseinsvorsorge sind in der Energieversorgung verbreitet. Im Zusammenhang mit der Globalisierung und der Öffnung der Märkte wurden diese Beteiligungen im Rahmen einer Privatisierungsoffensive der bayerischen Staatsregierung weitgehend veräußert.⁵⁸⁶ Hier sei nochmals auf die Ausführungen unter 2.2.4.1 „Regulierung“ verwiesen, wo gerade das Energieversorgungsgesetz aus dem Jahre 1935 als Negativbeispiel für die Begründung von Daseinsvorsorge gebracht wurde.⁵⁸⁷

Als Unternehmer ist der Freistaat Bayern vorwiegend an Gesellschaften mit beschränkter Haftung beteiligt. Die Rechtsform des öffentlichen Rechts ist nur sehr schwach vertreten, hauptsächlich als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Auch die Staatsbetriebe werden im Beteiligungsbericht 2005 mit aufgeführt, die aber „keine selbstständigen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellen, sondern lediglich organisatorisch abgesonderte Teile des Staatsvermögens sind.“⁵⁸⁸

Die Haushaltsordnung des Freistaates Bayern⁵⁸⁹ legt im Artikel 65 Abs.1 die Prämissen fest, nach denen sich der Staat an privatrechtlichen Unternehmen beteiligen darf. Die Prämissen sind im Einzelnen:⁵⁹⁰

- Es muss ein unmittelbares und vorrangiges Interesse des Staates vorliegen sowie die Unmöglichkeit, den vom Staat verfolgten Zweck mindestens genauso gut oder optimaler anderweitig zu erlangen;
- Die Einzahlungspflicht des Staates ist auf einen bestimmten Betrag zu begrenzen;
- Dem Staat sind angemessene Einflussmöglichkeiten mittels Beteiligung in Gremien wie Aufsichtsrat oder andere Verwaltungsorgane zu gewähren;
- Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind entsprechend den gesetzlichen Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen und zu prüfen.

⁵⁸⁶ Vgl. Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 9.

⁵⁸⁷ Vgl. Petersen, Müller (1999), S. 72.

⁵⁸⁸ Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 10.

⁵⁸⁹ Siehe Bayerische Haushaltsordnung (2006) – BayHO.

⁵⁹⁰ Vgl. Bayerische Haushaltsordnung (2006), Art. 65 i. V. m. Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 11 f.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Es ist die Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen einzuholen, ebenso wie bei einer Änderung des Nennkapitals, des Gegenstandes des Unternehmens oder des Einflusses des Staates. Die Verfahrensweise der Beteiligung ist in weiteren Absätzen diese Vorschrift geregelt. Im Artikel 26 der Bayerischen Haushaltsordnung werden Staatsbetriebe bei ihrem Wirtschaften besonderen Anforderungen unterworfen. Die rechtlichen Vorgaben sind das Grundgesetz, die Bayerische Verfassung, einfachgesetzliche Regelungen und zunehmend europarechtliche Vorschriften. Aus Letzteren ergeben sich Rückwirkungen im Zusammenhang mit dem Subventionsverbot.

Die wesentlichen Ziele der unternehmerischen Betätigung des Staates unterscheiden sich nicht von denen anderer Bundesländer.⁵⁹¹ Eine Gegenüberstellung erfolgt unter 5.1.2 „Weitere Gesichtspunkte und Schlussfolgerungen“. Als politische Forderung hat die sehr kritische Hinterfragung der Zielsetzungen und des Engagements des Freistaates eine vorrangige Bedeutung. „Beteiligungen des Freistaates Bayern werden nicht gehalten, um dem Staat als Unternehmer ein wirtschaftliches Betätigungsfeld zu eröffnen, sie bilden vielmehr ein Instrument zur Umsetzung verschiedenster politischer Ziele“⁵⁹², wobei strukturpolitische Ziele und die Förderung der bayerischen Wirtschaft im Vordergrund stehen. Im Einzelnen sind das folgende drei Initiativen:

- Arbeitsplätze schaffen und sichern,
- Stärkung des Wirtschaftsstandortes Bayern,
- Erschließung neuer Märkte.

Besondere Sensibilität erfordert die Entsorgung radioaktiver Stoffe und Altlasten. Auch die Bereitstellung von ausreichendem Wohnraum zu erschwinglichen Preisen sowie ein flächendeckendes Netz beim ÖPNV und anderen Verkehrseinrichtungen kommen hinzu. Selbst die Bewahrung langer, lebendiger Traditionen in Kunst und Kultur führten zu Beteiligungen. Um einen Vorsprung in Wissenschaft, Forschung und Technologie zu schaffen, sind Beteiligungen begründet worden.

⁵⁹¹ Siehe Bayerische Haushaltsordnung (2006), Art. 65 BayHO.

⁵⁹² Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 12.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Häufig sind wirtschaftspolitische Aufgaben mit Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Infrastrukturbereitstellung verbunden.

Ein effektives Beteiligungscontrolling obliegt dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen. Das Controlling basiert auf folgenden fünf Kriterien:⁵⁹³

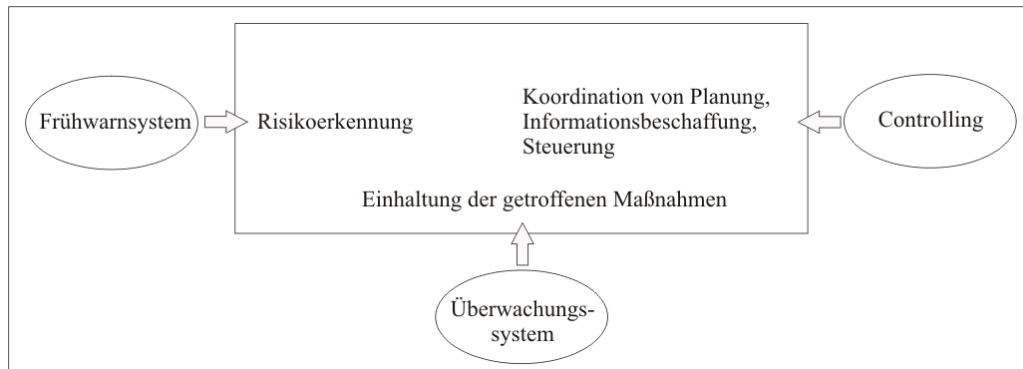
- Der Freistaat Bayern ist nach Art. 65 Abs. 1 BayHO verpflichtet, einen entsprechenden Einfluss in den Aufsichtsgremien zu sichern. Eine effektive Kontrolle durch die Entsendung staatlicher Vertreter in die entsprechenden Gremien gewährleistet einen funktionierenden Informationsfluss zwischen Aufsichtsgremium und Beteiligungsverwaltung.
- Die Vorlage aktueller Wirtschaftspläne, laufender Berichte und Jahresabschlüsse sowie die Genehmigungspflicht bestimmter Geschäfte sind Grundvoraussetzung für ein zeitnahes Beteiligungscontrolling.
- Die Berichte der Wirtschaftsprüfer sind ein weiteres Instrument.
- Bei Gesellschaften, an denen der Freistaat Bayern mit mindestens 25 % beteiligt ist, verlangt § 53 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) zusätzlich die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, inkl. die gesonderte Darstellung:
 - o der Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage, Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - o verlustbringender Geschäfte und deren maßgeblichen Ursachen, soweit diese und ihre Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage relevant sind,
 - o der Ursachen eines Jahresfehlbetrages, wenn dieser in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen ist.
- Der Bayerische Landtag und der Bayerische Oberste Rechnungshof kontrollieren die Beteiligungsverwaltung.

⁵⁹³ Vgl. Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 14 f.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Besonderen Wert legt die Staatsregierung auf die Installierung eines effektiven Risikomanagements. Es besteht aus den in Abbildung 51 dargestellten drei Instrumenten.

Abbildung 51: Instrumente des Risikomanagements



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Staatsministerium der Finanzen Bayern (2005), Beteiligungsbericht, S. 15.

In neuerer Zeit sind Rechtfertigungen für staatliche Beteiligungen nach Einschätzung der Bayerischen Staatsregierung ganz oder teilweise entfallen. Daraus resultiert der Rückzug aus den unternehmerischen Betätigungen, in denen private Initiativen die Aufgaben weitgehend selbst erledigen können.

Oberstes Grundprinzip der Bayerischen Beteiligungspolitik ist: „Nicht besitzen, sondern gestalten“.⁵⁹⁴ Ausnahmen bilden Traditionsunternehmen, die ein Stück Bayern verkörpern, wie z. B. die staatlichen Brauereien. Privatisierungserlöse werden für eine „richtungweisende Zukunftspolitik“ eingesetzt. Solche Zukunftsfelder sind die der Wirtschaft und der sozialen Qualität Bayerns.

Zielrichtungen der Investitionen:

- strategische Felder der Wissenschaft und Forschung unterstützen,
- Wissenschaft und Wirtschaft international ausrichten,
- Technologietransfer effektiver gestalten,
- Standort Bayern für Investoren und Existenzgründer attraktiver gestalten,
- Unternehmensgründungen fördern,
- Praxisorientierte Bildung fördern,

⁵⁹⁴ Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 16.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

- Neue Märkte erschließen,
- Landesteile gezielt entwickeln,
- Regionale Technologiekompetenz und Infrastruktur voranbringen,
- Soziale und kulturelle Lebensqualität Bayerns weiter verbessern.

Aus diesen Offensiven „Zukunft Bayern“ gingen eine Reihe neugegründeter Beteiligungen hervor, die der Umsetzung der politischen Ziele der Bayerischen Staatsregierung dienen. Es haben sich Zusammensetzung und Art der Beteiligungsunternehmen hin zu kleineren Gesellschaften erheblich verändert. Die Notwendigkeit einer staatlichen Beteiligung wird ständig nach strengen Maßstäben überprüft. Der Freistaat Bayern hat seit 1992 eine Reihe von Veränderungen in seinem Beteiligungsportfolio vorgenommen. Diese werden in Abbildung 52 ersichtlich.

Abbildung 52: Entwicklung des Beteiligungsportfolios des Freistaates Bayern

Jahr	Beteiligung	Rückzug/Abgabe	Neugründung / Eintritt
1992	Ferngas Nordbayern GmbH	Rückzug ⁵⁹⁵	
	Stiftung Haus der Kunst gemeinnützige Betriebsgesellschaft mbH		Neuerrichtung
1993	Gesellschaft für Flugtechnik mbH	Rückzug	
	Dasa Deutsche Aerospace AG	Rückzug	
	Bayerische Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrtwerte	Rückzug	
	C&L Treuarbeit AG	Abgabe ⁵⁹⁶	
	Messe München Baugesellschaft mbH		Neugründung
1994	Lech-Elektrizitätswerke AG	Rückzug	
	Contigas AG	Rückzug	
	Energieversorgung Ostbayern AG	Rückzug	
	Bayernwerk AG	Rückzug	
1995	Rhein-Main-Donau AG	Rückzug	
	Bayerischer Lloyd AG	Abgabe	
	Bayerische Versicherungskammer, Staatsbetrieb	Abgabe	

⁵⁹⁵ Rückzug bedeutet hier Verkauf oder Teilverkauf. Im Einzelnen wird dies bei der Auflistung nicht unterschieden.

⁵⁹⁶ Bei diesen Unternehmen wurden nur minimale Beteiligungen gehalten, deren Aufrechterhaltung als nicht sinnvoll angesehen wurden oder ordnungspolitische Gründe für eine Abgabe sprachen.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Noch Abbildung 52

	BUGA Besitzgesellschaft des Umwelt-technologischen Gründerzentrums in Augsburg mbH		Neugründung
	Betriebsgesellschaft Umweltforschungsstation Schneefernerhaus GmbH		Neugründung
	Fördergesellschaft IZB - Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie Martinsried mbH		Neugründung
	Bayerische Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH		Neugründung
	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH		Neugründung
	Hafen Nürnberg-Roth GmbH		Umgründungen ⁵⁹⁷
1996	Bayerische Wasserkraftwerke AG	Rückzug	
	Bayernwerk Wasserkraft AG	Rückzug	
	Fränkisches Überlandwerk	Rückzug	
	FilmFernsehFonds Bayern GmbH		Neugründung
	Am Rosensee Stadtentwicklungs GmbH		Neugründung
	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund mbH MVV		Eintritt als Gesellschafter
	Staatliche Molkerei Weihenstephan ⁵⁹⁸		Umgründung
	Bayerisches Staatsbad Bad Steben GmbH		Umgründung
	Bayerische Seenschifffahrt GmbH		Umgründung
	Bayerische Staatsbad Bad Reichenhall Kur-GmbH		Umgründung
1997	Bayerngas GmbH	Rückzug	
	Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern mbH	Rückzug	
	DVB Multimedia Bayern GmbH	Abgabe	
	Bayerischer Schulbuchverlag Staatsbetrieb	Abgabe	
	DG-Bank Deutsche Genossenschaftsbank	Abgabe	
	Günzpark Entwicklungsgesellschaft mbH		Neugründung
	Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH		Beteiligung
1998	Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	Rückzug	
	Bio AG Munich BioTech Development		Neugründung
	Flughafen München Baugesellschaft mbH		Neugründung
	Bayerisches Staatsbad Bad Kissingen GmbH		Umgründung
	Kunst- und Ausstellungshalle der BRD GmbH		Beteiligung
1999	Frankenhalle, Gesellschaft für landwirtschaftliche Ausstellungen mbH	Abgabe	
	Molkereich Weihenstephan AG	Abgabe	
	DSL-Bank	Abgabe	
	Gründerzentrum für Neue Medien GmbH		Neugründung

⁵⁹⁷ Bei dieser Form handelt es sich um Rechtsformprivatisierungen von Staatsbetrieben oder Ausgliederungen, die die Beteiligung anderer Gesellschafter möglich macht, um so eine effektivere Arbeit zu gewährleisten. Teilweise wurden damit auch materielle Privatisierungen vorbereitet.

⁵⁹⁸ 9. Juni 1994 Umwandlung in eine GmbH, 10. Oktober 1996 Umwandlung in eine AG.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Noch Abbildung 52

	VCB Virtueller Campus Bayern GmbH		Neugründung
	Public GATE AG		Neugründung
2000	Staatliche Sägewerk Spiegelau Staatsbetrieb	Abgabe	
	Kapitalbeteiligungsgesellschaft für die mittelständische Wirtschaft Bayerns GmbH	Abgabe	
	Kompetenzzentrum Neue Materialien Nordbayern GmbH		Neugründung
	Agentur für Medien und Informations- und Kommunikationstechnologie Bayern GmbH		Neugründung
	Internationale Hochschulinstitut für Weiterbildung Lindau/ Bodensee gGmbH		Neugründung
2001	VIAG AG/ e.on AG	Rückzug	
	Staatlich-Städtische Kurmittel- und Badehaus Bad Reichenhall OHG	Abgabe	
	Besitzverwaltung Bayerischer Schulbuchverlag Staatsbetrieb	Abgabe	
	Bayerische Magnetbahnvorbereitungsgesellschaft mbH		Neugründung
2002	Public GATE AG	Abgabe	
	Entwicklungsgesellschaft Bayreuth Hohlmühle mbH	Abgabe	
	Günzpark Entwicklungsgesellschaft mbH	Abgabe	
2004	Trägersgesellschaft deutscher Pavillon mbH	Abgabe	
	Regentalbahn AG	Abgabe	
	VCB Virtueller Campus Bayern GmbH	Abgabe	
2005	Lech-Stahlwerke GmbH	Rückzug	
	NHM Stahlwerke GmbH	Rückzug	
	Deutsche Baurevision AG	Abgabe	
	Hafen Nürnberg-Roth GmbH	Abgabe	
	Bayerische Magnetbahnvorbereitungsgesellschaft GmbH	Abgabe	
	Bayernhafen GmbH & Co. KG und Bayernhafen Verwaltungs GmbH		Umgründung

Quelle: Eigene Darstellung nach Staatsministerium der Finanzen Bayern, 2005, Beteiligungsbericht, S. 18 ff.

Bayern hat konsequent an der Umgestaltung seines Beteiligungsportfolios zu Gunsten zukunftsorientierter Branchen gearbeitet. Auch die Abgabe oder der Rückzug aus gerade gegründeten Unternehmen macht deutlich, dass die Priorität im privaten Markt gesehen wird.

Trotz der ausgeprägten Beteiligungs- und Privatisierungspolitik werden Kernaufgaben in einer straff organisierten staatlichen Verwaltung erledigt. Getreu dem Grundsatz, dass „der Rückzug des Staates aus originär erwerbswirtschaftlichen Unternehmen“ dem ordnungspolitischen Verständnis unterworfen ist und auf

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Wettbewerbsmärkten der Staat „grundsätzlich nicht in Konkurrenz mit privaten Unternehmensinitiativen zu treten“⁵⁹⁹ hat, bleiben eine ganze Reihe von Aufgaben und Dienstleistungen in originärer staatlicher Hand.

4.2.4.2 Aufgaben- und Organisationsstruktur ausgewählter Bereiche

Nachdem die grundsätzlichen Positionen des Freistaates Bayern dargestellt wurden, sollen nun an Hand zweier Beispiele die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung aufgezeigt werden. Das bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, dessen Organisation und Struktur sowie Aufgabenstellung soll unter 4.2.4.2.1 dargestellt werden. Die Straßenbauverwaltung in ihrer Komplexität wird als Überblick unter 4.2.4.2.2 mit ihrer Arbeitsweise vorgestellt.

4.2.4.2.1 Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Mit der Absetzung König Ludwig III. 1918 erfolgte die Umbenennung des „Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes“ in „Bayerisches Statistisches Landesamt“. 1982 wurde das Bayerische Landesamt für Datenverarbeitung in das Bayerische Statistische Landesamt eingegliedert. Die neue Einrichtung erhielt die Bezeichnung „Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung“.⁶⁰⁰

Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung ist dem Bayerischen Staatsministerium des Innern zugeordnet und gehört einschließlich des Rechenzentrums Süd neben dem Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz, dem Bayerischen Polizeiverwaltungsamt u. a. zu den Landesbehörden bzw. zu den Zentralbehörden. Als Oberste Landesbehörden sind nach Art. 43 Abs. 1 Bayerische Verfassung (BV) die Staatsregierung, die Staatskanzlei, die Staatsministerien, der Oberste Rechnungshof und das Landtagsamt ausgewiesen. Zentrale Landesoberbehörden sind einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet, für das ganze Staatsgebiet oder Teilen davon zuständig und haben keinen Verwaltungsunterbau. Die Aufgaben des Landesamtes sind im Bayerischen Statistikgesetz vom 1. August 1990 festgeschrieben und in der Abbildung 53 im Einzelnen aufgeführt.

⁵⁹⁹ Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 3.

⁶⁰⁰ Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2006).

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Abbildung 53: Aufgaben des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

<p>Allgemeine Aufgaben (BayStatG Art. 5)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Die Durchführung amtlicher Statistiken, soweit nichts anderes bestimmt ist, sowie die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse oder deren Bereitstellung in sonstiger Weise;2. die Aufstellung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;3. die Beratung öffentlicher Stellen und, soweit ein öffentliches Interesse besteht, Privater auf dem Gebiet der Statistik;4. sonstige durch Rechtsvorschrift zugewiesene Aufgaben. <p>Auftragsarbeiten für Ministerien (BayStatG Art. 6)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Geschäftsstatistiken durchzuführen,2. amtliche Verzeichnisse zu erstellen und zu veröffentlichen,3. sonstige Aufgaben im Zusammenhang mit der Statistik zu übernehmen.

Quelle: Bayerisches Statistikgesetz (1990).

Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung ist, wie in der Ämterorganisation geläufig, nach dem Präsidialprinzip aufgebaut. Es wird geleitet durch Präsident und Vizepräsident mit Funktionalorgan und ist aufgliedert in acht Abteilungen. Die Landeswahlleitung wurde dem Amt zugeordnet, hat aber eine unabhängige und eigenverantwortliche Stellung.⁶⁰¹

4.2.4.2.2 Straßenbauverwaltung

Die Bayerische Straßenbauverwaltung ist im Bayerischen Staatsministerium des Innern der „Staatsbauverwaltung-Oberste Baubehörde (II)“ zugeordnet.⁶⁰² Innerhalb der Obersten Baubehörde gehört die Bayerische Straßenbauverwaltung zur Abteilung II D „Straßen- und Brückenbau“, deren Organisationsplan in Abbildung 54 dargestellt ist.

In Bayern gibt es zwei Autobahndirektionen mit Sitz in München für Südbayern und mit Sitz in Nürnberg für Nordbayern, die als zentrale Landesbehörden der Obersten Baubehörde unmittelbar nachgeordnet sind. Ihr Aufgabenumfang beinhaltet im Wesentlichen die Verwaltung und Unterhaltung der Bundesautobahn in Bayern, die Planung und den Neubau von Autobahnstrecken sowie die Nebenbetriebe.⁶⁰³

⁶⁰¹ Siehe Anhang 6: Organisationsplan des Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung auf Seite 399.

⁶⁰² Siehe Anhang 8: Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (Staatsbauverwaltung) auf Seite 401.

⁶⁰³ Nach Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (2005), §§ 4 und 15.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 54: Organisationsplan der Abteilung II D der Staatsbauverwaltung



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

Zum Amtsbezirk der Autobahndirektion Südbayern gehören die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Schwaben. Der Amtsbezirk der Autobahndirektion Nordbayern umfasst die Regierungsbezirke Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken und Unterfranken. Der Umfang ist aus der Anlage 1 zur Verordnung über die Einrichtung und Organisation der staatlichen Behörden für das Bauwesen (OrgBauV) vom 5. Dezember 2005 geregelt.⁶⁰⁴

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform⁶⁰⁵ wurden aus den Landesbauabteilungen der Oberfinanzdirektionen die Landesbaudirektionen gebildet und ab 1. Januar 2006 der Autobahndirektion Nordbayern angegliedert.⁶⁰⁶ Der Obersten

⁶⁰⁴ Vgl. Organisationsbauverordnung Bayern (2005).

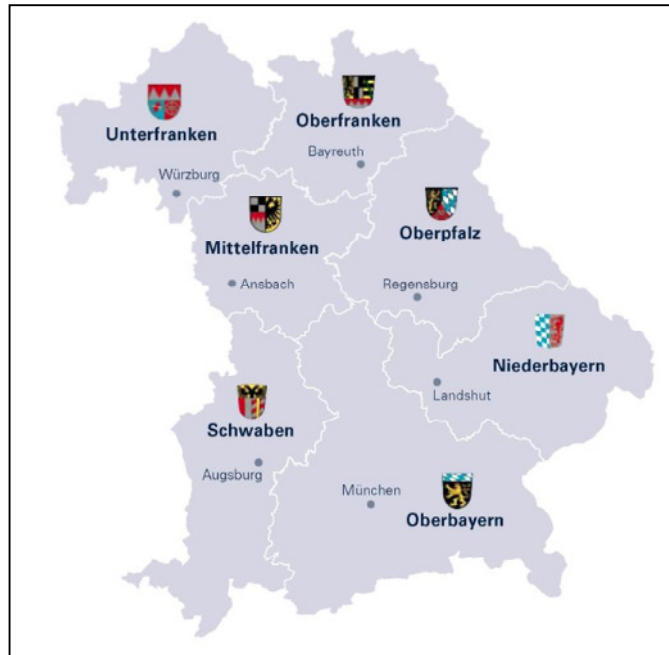
⁶⁰⁵ Siehe dazu Verwaltungsmodernisierungsgesetz Bayern (2005), i. V. m. Organisationsbauverordnung Bayern (2005).

⁶⁰⁶ Vgl. Organisationsbauverordnung Bayern (2005), § 1. Nach § 8 Abs. 7 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) vom 30.08.1971 i. V. m. Verwaltungsabkommen vom 27.12./30.12.

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

Baubehörde sind staatliche Bau- bzw. Straßenbauämter zugeordnet, die den sieben Regierungen direkt unterstehen.⁶⁰⁷ Die Regierungsbezirke können der Abbildung 55 und die dem Bayerischen Staatsministerium des Innern nachgeordneten Behörden der Abbildung 56 entnommen werden.

Abbildung 55: Regierungsbezirke in Bayern



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

Die Straßenbauämter und das Straßen- und Wasserbauamt Pfarrkirchen, die alle zu den Behörden der Unterstufe gehören, haben als Aufgaben den Bau, die Unterhaltung und die Verwaltung der Staatsstraßen sowie der Brücken im Zuge der Staatsstraßen. Auch die Bundesstraßen und die Brücken im Zuge der Bundesstraßen wurden als Auftragsverwaltung vom Bund zugeordnet. Die Verwaltung von Kreisstraßen gehört aufgrund besonderer Vereinbarungen ebenfalls dazu, soweit die Landkreise ihre Straßen nicht selbst verwalten.⁶⁰⁸

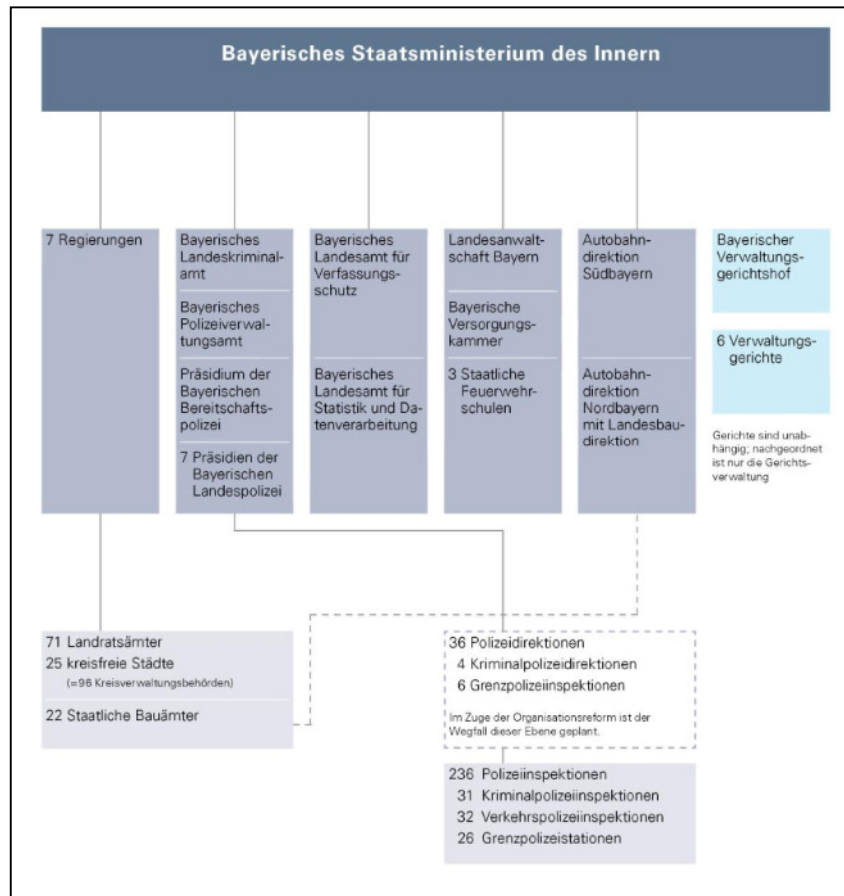
1993 nimmt die Landesbaudirektion die Bauaufgaben des Bundes und die Bauverwaltungsaufgaben wahr.

⁶⁰⁷ Siehe Anhang 9: Behörden im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Seite 402.

⁶⁰⁸ Haushalt Bayern (2005/2006), Kapitel 03 76 Straßenbauämter, S. 119.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

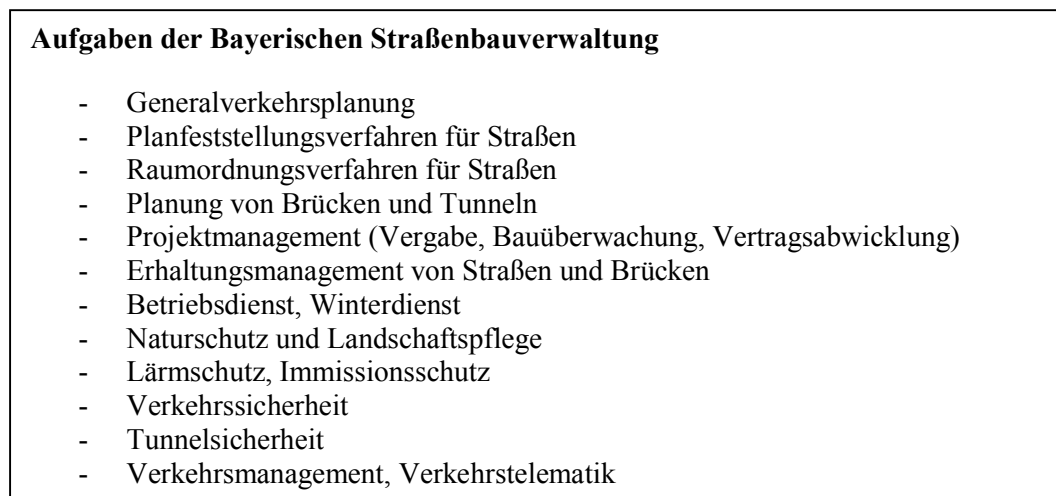
Abbildung 56: Bayerisches Staatsministerium des Innern, nach geordnete Behörden



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006)

Im Einzelnen hat die Bayerische Straßenbauverwaltung ein breit gefächertes Aufgabenspektrum zu realisieren, das in Abbildung 57 veranschaulicht wird.

Abbildung 57: Aufgabenspektrum der Bayerischen Straßenbauverwaltung



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

4.2 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgewählten Bundesländern

In der Bayerischen Straßenbauverwaltung arbeiten im Jahre 2006 circa 7.000 Mitarbeiter⁶⁰⁹, davon in den Autobahndirektionen und der Landesbaudirektion insgesamt 257 Beamte und 174 Angestellte, die nach Laufbahn- und Tarifgruppen eingeordnet sind (siehe Abbildung 58).⁶¹⁰

Abbildung 58: Angestellte und Beamte in der Autobahn- und Landesbaudirektion Bayern

<i>Angestellte</i>		<i>Beamte</i>	
Tarifgruppe	Stellen 2006	Laufbahngruppen	Stellen 2006
Ib	6	höherer Dienst	62
IIa	23	gehobener Dienst	82
III	29	mittlerer Dienst	111
IVa	28	einfacher Dienst	2
IVb	4	Gesamt	257
Vb	10		
Vc	14		
VIb	31		
VII	22		
VIII	7		
Gesamt	174		

Quelle: Haushalt Bayern (2005/2006), Kapitel 03 75, Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, S. 206 u. S. 212 f.

Bei der Landesbaudirektion sind 42 Arbeiterinnen und Arbeiter beschäftigt. Die Aufgabenbereiche Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen sowie Nebenleistungen im Zusammenhang mit Nebenbetrieben an den Bundesautobahnen, Nachrechnen und Beschilderung von Brücken (Titelgruppe 71) werden von 547 angestellten Fachkräften, davon 15 Auszubildende, bearbeitet. Im Bereich Titelgruppe 72 (Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesstraßen) arbeiten 52 Angestellte und 10 Arbeiter und Arbeiterinnen. Mit der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen und mit der Unterhaltung der Bundesfern- und Staatsstraßen (Titelgruppe 85) sind 47 Angestellte befasst. Und schließlich sind im großen Bereich der Unterhaltung und Instandsetzung der Bundesautobahnen in Bayern 80 Angestellte und 1.090 Arbeiter und Arbeiterinnen tätig, deren Bezüge vom Bund getragen werden. Insgesamt umfasst das Personalsoll A „planmäßige Beamte und Angestellte der Direktionen“ 431 Stellen ohne Leer- und Ersatzstellen und ohne Stellen für abgeordnete Beamte. Hinzu kommen 1.922 Arbeiter und Angestellte im Personalsoll B. Daraus er-

⁶⁰⁹ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

⁶¹⁰ Vgl. Haushalt Bayern 2005/2006, Kapitel 03 75, Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, S. 206.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

gibt sich eine Gesamtsumme für das Personalsoll A und B von 2.353 Mitarbeitern in den Autobahn- und Landesbaudirektionen.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Nachdem die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch die Verwaltung in ausgesuchten Aufgabenbereichen untersucht wurde, soll unter diesem Punkt dargelegt werden, welche der Aufgaben in Landes- bzw. Staatsbetriebe ausgelagert wurden und wie diese Aufgabenerledigung innerhalb der Betriebe erfolgt. Als Einstieg in die Problematik dienen die Darlegungen der Auffassungen zur Privatisierung in den einzelnen Bundesländern sowie ihre Grundlagen und Vorgehensweisen bei der Gründung von Landesbetrieben im Allgemeinen. Dies erfolgt unter 4.3.1 „Grundsätzliches“. Danach folgt die Untersuchung der Aufgabenauslagerung im Freistaat Bayern unter 4.3.2. Es schließt sich die Freie und Hansestadt Hamburg unter 4.3.3 mit ihrem neu gegründeten Landesbetrieb an. Als letztes Bundesland folgt Rheinland-Pfalz unter 4.3.4, das alle zu untersuchenden Aufgaben in entsprechende Landesbetriebe ausgegliedert hat.

4.3.1 Grundsätzliches

Keines der untersuchten Bundesländer hat die Ausgliederung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Bereichen Bauen und Liegenschaften, Straßenwesen und Datenverarbeitung und Statistik bis zur vollständigen Privatisierung vorangetrieben. In allen diesen Bundesländern gibt es Ansätze zur Privatisierung, Übergangslösungen und Formen, die höchstens bis zur formellen Privatisierung geführt haben. Die Abgrenzung und Begriffsdefinition wurde in den theoretischen Grundlagen dieser Arbeit unter Punkt 2.3.3.1 „Formen der Privatisierung“ erörtert.

In Verbindung mit den Untersuchungen konnte festgestellt werden, dass der Freistaat Bayern als einziges der untersuchten Bundesländer konsequent einzelne Bereiche, die aber nicht zum Untersuchungsgegenstand gehören, materiell privatisiert hat. Sie werden unter 4.3.2.2 „Schritte der Privatisierung“ dargestellt.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Bei der Aufbereitung der zur Verfügung stehenden Unterlagen war eine beträchtliche Vielfalt von Begriffsbildungen und Umschreibungen der Übergänge zur formellen Privatisierung festzustellen. Sehr unterschiedliche Auffassungen in den ausgewählten Bundesländern über die Notwendigkeit der Privatisierungen wurden deutlich. Während die Freie und Hansestadt Hamburg den Weg der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung vorzugsweise durch Reformieren und Umgestaltungen in der Verwaltung voranbringen will, hat z. B. das Bundesland Rheinland-Pfalz konsequent den Weg der Auslagerung in Landesbetriebe beschritten.

Bei der Wahl der Kriterien für die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung konnte ein sehr verschiedenartiges Vorgehen diagnostiziert werden. Es reicht von der Überbetonung der Wirtschaftlichkeit, über die Hervorhebung der Transparenz und Übersichtlichkeit bei der Erledigung von Aufgaben und Leistungen, bis zur Argumentation, Steuerungsinstrumente wie z. B. die Kosten- und Leistungsrechnung installieren zu können.

Wie unter Punkt 1.4.2 bereits dargelegt, handelt es sich bei der Aufstellung als Landesbetrieb um eine formelle Privatisierung, obwohl in den Landeshaushaltsordnungen § 26 die Landesbetriebe als besondere Teile der Landesverwaltung definiert werden. Die untersuchten Landeshaushaltsordnungen⁶¹¹ weisen inhaltlich eine weitgehende Identität auf.

Der wesentliche Inhalt des § 26 in der LHO umfasst den Auftrag an die Landesbetriebe, „einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes nicht zweckmäßig ist“.⁶¹² Es wird verlangt, dass dieser Plan dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen ist. Weiterführende inhaltliche Festlegungen betreffen die Zuführungen bzw. Ablieferungen und die Planstellen nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen, die im Haushaltsplan zu veranschlagen sind. Auch bei Sondervermögen sind nur die Zuführungen oder Ablieferungen im Haushalts-

⁶¹¹ Vgl. Landeshaushaltsordnung Brandenburg (2006), Bayerische Haushaltsordnung (2006), Haushaltsordnung Hamburg (2006), Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (2001), § 26.

⁶¹² Landeshaushaltsordnung Brandenburg. (2006), § 26 Abs. 1

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

plan zu veranschlagen. Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sollen in Form von Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beigelegt werden.

Im § 26 Abs. 3 ist festgelegt, dass Stellen von Zuwendungsempfängern des öffentlichen Rechts bzw. außerhalb der Landesverwaltungen in Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen sind. Den zuständigen Finanzministerien wird das Recht eingeräumt, Ausnahmen zuzulassen.

In einer Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz finden sich Begriffsdefinitionen zum § 26 LHO, die allgemeine Verbindlichkeit erreicht haben, aber nicht unbedingt mit den Auffassungen der Autorin dieser Arbeit kongruent sind. Einzelheiten sind der Abbildung 59 zu entnehmen.

Abbildung 59: Verwaltungsvorschrift zum § 26 der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1.1 Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.1.2 Ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes ist in der Regel nicht zweckmäßig, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der sich den Erfordernissen des freien Wettbewerbs anzupassen hat.1.3 Der Wirtschaftsplan umfasst einen Erfolgs- und einen Finanzplan. Im Erfolgsplan sind die im Wirtschaftsjahr voraussichtlich anfallenden Aufwendungen und Erträge nach Art einer Gewinn- und Verlustrechnung darzustellen. Im Finanzplan sind die geplanten Maßnahmen zur Vermehrung des Anlage- und Umlaufvermögens, Schuldentilgungen und Gewinnabführung sowie die zu erwartenden Deckungsmittel (Gewinne, Abschreibungen, Darlehen, Kapitalausstattungen usw.) darzustellen.1.4 Zu den Zuführungen zählen die Zuweisungen zur Deckung von Betriebsverlusten und die rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Zuweisungen zur Kapitalausstattung; zu den Ablieferungen zählen die Gewinnablieferungen und die Kapitalrückzahlungen.1.5 Das zuständige Ministerium bestimmt im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium, nach welchen Grundsätzen die Zuführungen und die Ablieferungen zu ermitteln sind. |
|--|

Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2004), Haushaltsrechtliche Vorschriften Rheinland-Pfalz, Februar 2004, Version 2.14.

Wenn auch die Verfahren in den untersuchten Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt werden, sind die Gründe im Wesentlichen dieselben. Es geht um Effektivitätssteigerungen, häufig um eine Verschlinkung staatlichen Handelns, Einsparungen von Ressourcen, Beschleunigung der Abläufe, politisch bedingt mehr

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

oder weniger auch um Bürgerfreundlichkeit und Dienstleistungsverpflichtungen. Ausgehend vom Gegenstand der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung findet die Anpassung an die Gegebenheiten des Landes recht praxisorientiert, aber interessenbetont statt. Es wird vom Grundsatz her kaum sichtbar, welcher Entwicklungsstand der „fortschrittlichere“ oder weitergehende ist, weil die Besonderheiten jedes Bundeslandes sowohl von der Ausgangslage her, als auch vom erreichten Entwicklungsstand, nicht außer Acht gelassen werden können. Es muss aber betont werden, dass eine materielle Privatisierung bei den drei untersuchten Aufgabenbereichen bisher in keinem der beschriebenen Bundesländer angestrebt wurde. Der damit einhergehende Verzicht auf vermeintliche Kernkompetenzen kann als eine Ursache für diese zögerliche Haltung angesehen werden. Obwohl eine tatsächliche Privatisierung nicht in Betracht gezogen wird, wurde versucht, mit Hilfe von Modellen und Vorgaben innerhalb der gebildeten Landesbetriebe Grundsätze zu entwickeln, die in der „freien Wirtschaft“ üblich sind.

Ein so genanntes „Auftraggeber/Auftragnehmer Modell“ wurde auf dem Gebiet der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung im Bereich Bauen und Liegenschaften erarbeitet.⁶¹³ In einer Schrittfolge wird die Vorgehensweise bei der Auslagerung von Aufgaben und den entsprechenden Verantwortlichkeiten für die Realisierung dargestellt. Alle Strukturen der als „Profitcenter“ ausgebildeten neuen Einrichtung werden in die Darstellung des Modells einbezogen. Grundprinzip ist, sowohl die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten als auch die Beziehungen zu der staatlichen Verwaltung, insbesondere auf den Feldern Überprüfung und Anleitung, nicht abreißen zu lassen. Der Auftraggeber ist in diesem Falle die Zentrale, die Niederlassungen sind die Auftragnehmer.

4.3.2 Der Freistaat Bayern

Im Freistaat Bayern wird von den ausgewählten Aufgaben nur die Aufgabe der Immobilienverwaltung mit Hilfe eines Landesbetriebes erledigt. Anders als in Brandenburg und Rheinland-Pfalz werden Bau- und Liegenschaften nicht als ein Bereich definiert, der in die Organisationsform des Landesbetriebes überführt wurde, sondern die Immobilienverwaltung wird singulär betrachtet. Unter dem

⁶¹³ Dazu wurde eine Präsentation „Auftraggeber/Auftragnehmer Modell“ durch den Landesbetrieb Bauen und Liegenschaften Brandenburg im Jahr 2006 entwickelt.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Punkt Einordnung und Herausbildung wird dargelegt, warum dieser Schritt gegangen wurde. „Aufgaben und Struktur“ beleuchten den Landesbetrieb intensiver von innen her. Mit Hilfe der betriebswirtschaftlichen Aspekte sollen Grundlagen für eine mögliche Vergleichbarkeit geschaffen werden. Unter dem Punkt „Schritte der Privatisierung“ wird aufgrund des besonderen Umgangs Bayerns mit dem Thema Privatisierung aufgezeigt, welche Strategie der Freistaat seit den 90er Jahren verfolgte. Auch der Weg zur materiellen Privatisierung wird sichtbar.

4.3.2.1 Der Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“

4.3.2.1.1 Einordnung und Herausbildung

Die Grundlagen für Schritte zur Auslagerung von Aufgaben wurden 2003 mit dem Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung⁶¹⁴ (Verwaltungsmodernisierungsgesetz - VerwModG) gelegt. Als Problem wurden knappe Finanzmittel der öffentlichen Hand und stetig sinkende Steuereinnahmen genannt. So war die Konzentration des Freistaates Bayern auf Kernbereiche seines Handelns und der Rückzug aus Bereichen, die durch andere bewältigt werden können, vorgegeben. „Maßstab für staatliche Betätigung wird künftig nicht mehr die Nützlichkeit oder Wünschbarkeit sein, sondern die strikte Notwendigkeit und Unerlässlichkeit.“⁶¹⁵

Es wurde erkannt, dass vieles nicht mehr leistbar sein würde, was als sinnvoll bzw. wünschenswert anzusehen wäre. Begonnen wurde die Problemlösung mit einer umfassenden Aufgabenkritik der öffentlichen Verwaltung. Als Lösung wurde offeriert: Abbau von Beratungsaufgaben und Abbau von technischen Prüfungen, z. B. Überwachung der Verkehrssicherheit von KFZ, wenn diese Aufgaben durch andere Stellen und Einrichtungen, wie z. B. durch vertrauenswürdige Privatunternehmen, gelöst werden können. Durch diese Vorgehensweise wurden viele Aufgaben auf den Prüfstand gestellt.⁶¹⁶

Es wurden laut Regierungserklärung über 600 Vorschläge zum Aufgabenabbau gesichtet. Am 10. Januar 2005 wurden durch das Kabinett 119 Vorschläge befür-

⁶¹⁴ Vgl. Verwaltungsmodernisierungsgesetz Bayern (2004).

⁶¹⁵ Verwaltungsmodernisierungsgesetz Bayern (2004) unter A.

⁶¹⁶ Vgl. Bayerische Staatskanzlei (2005), S. 16.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

wortet bzw. Prüfaufträge erteilt. Dazu gehörte auch, das staatliche Immobilienmanagement grundlegend zu reformieren. Eine breite Diskussion sollte angeschoben und Verbände, Organisationen und externe Sachverständige sollten eingebunden werden. Der Aufgabenabbau sollte mit der Reduzierung von Vorschriften und Gesetzen sowie einer zielführenden Deregulierung einhergehen. Mit diesen eingeleiteten Reformschritten war die Errichtung des Staatsbetriebes „Immobilien Freistaat Bayern“ verbunden. Zwischenzeitlich wurde auch in Erwägung gezogen, ein zentrales Immobilienmanagement bzw. eine Immobilienagentur Bayern einzurichten.⁶¹⁷ Diese Vorstellungen wurden zu Gunsten des Staatsbetriebes aufgegeben.

Bis zum Frühjahr 2006 waren die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung auf diesem Gebiet in der Verwaltung zusammengefasst. Im Mai 2006 wurde der Staatsbetrieb ins Leben gerufen. Bereits in einer Antwort des Staatsministeriums der Finanzen vom 12. Mai 2004 auf eine schriftliche Anfrage des Landtagsabgeordneten Ludwig Wörner wurde erklärt, dass „seit geraumer Zeit Überlegungen zur Steigerung der Effektivität des Immobilienmanagements im Freistaat Bayern angestellt und sich eingehend mit den Lösungen und Modellen, die andere Länder gewählt haben, auseinandergesetzt“⁶¹⁸ wurde.

In einem erarbeiteten Konzept war „als Ziel eine deutliche Effektivitätssteigerung durch Kompetenzbündelung, kurze Entscheidungswege, beschleunigte Verfahren und die Nutzung von Synergieeffekten“⁶¹⁹ erwähnt. Der Einfluss des Parlaments als Verfassungshüter sollte erhalten bleiben, da sämtliche Veränderungen der parlamentarischen Kontrollfunktion im Bereich des Liegenschaftsmanagements unter Vorbehalt gestellt waren. Hinsichtlich der Überprüfung der Übertragung von Verfügungsrechten ist interessant, welche Mechanismen dafür gewählt wurden. Weiterführende Aussagen und Dokumente dazu lagen nicht vor.

4.3.2.1.2 Aufgaben und Struktur

Der Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“ wurde im Sinn von Artikel 26 Abs. 1 BayHO⁶²⁰ mit Sitz in München errichtet. Er untersteht der Rechts- und

⁶¹⁷ Siehe dazu Anfrage Kaiser (2005).

⁶¹⁸ Anfrage Wörner (2004).

⁶¹⁹ Ebenda.

⁶²⁰ Nachtragshaushaltsgesetz Bayern (2006), Art. 9a Abs. 1.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Fachaufsicht des Staatsministeriums der Finanzen. Ressortübergreifend hatte die „Immobilien Freistaat Bayern“ (ImmoBay) die Verwaltung des staatseigenen und des für staatliche Zwecke genutzten unbeweglichen Vermögens „staatlicher Immobilienbestand“ zu übernehmen.

Insbesondere ergaben sich drei Aufgabenkomplexe:

- Erwerb, Veräußerung und Belastung von unbeweglichem Vermögen sowie sonstige Verfügungsgeschäfte in Bezug auf unbewegliches Vermögen namens und im Auftrag des Freistaates Bayern mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen, sofern es nicht auf seine Mitwirkung verzichtet.
- Abschluss von Verpflichtungsgeschäften über Mieten und Pachten sowie sonstiger Nutzungsüberlassungsvereinbarungen im staatlichen Immobilienbestand namens und im Auftrag des Freistaates Bayern auf Rechnung der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle.
- Das Flächenmanagement im staatlichen Immobilienbestand.

Im Absatz 4 des Nachtragshaushaltsgesetzes⁶²¹ wird geregelt, dass die Aufgaben und Befugnisse der Liegenschaftsstellen des Landesamtes für Finanzen auf den Staatsbetrieb übertragen werden. Die „Immobilien Freistaat Bayern“ übernimmt von diesen folgende Aufgaben:

- Baumaßnahmen des Allgemeinen Grundvermögens,
- Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume,
- Bewirtschaftung mit Heizung, Beleuchtung und elektrischer Kraft,
- Unterhalt der Grundstücke und baulichen Anlagen,
- Vereinnahmung von Mitteln aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung sowie Verausgabung von Mitteln für Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume für Immobilien aus dem staatlichen Immobilienbestand.

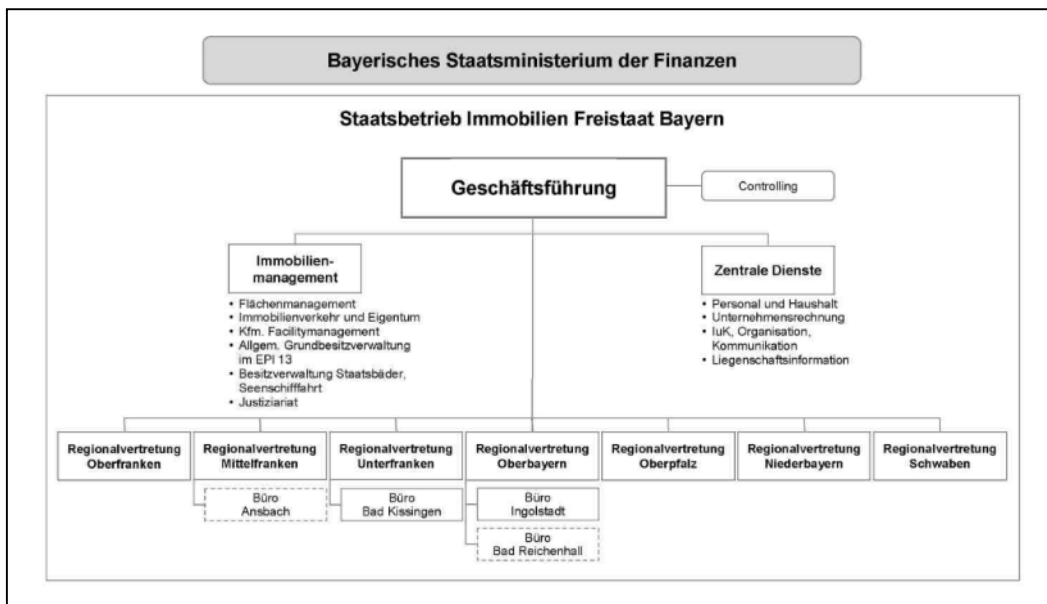
⁶²¹ Ebenda, Art. 9a Abs. 4.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Weitere Abschnitte regeln Abgrenzungen zur Amtsverwaltung, die Zuführung von Personal und Sachmitteln, die unentgeltliche zur Verfügungstellung von Räumlichkeiten aus dem staatlichen Immobilienbestand für die Dauer von drei Jahren sowie die vollständige Sachausstattung der Liegenschaftsstellen.⁶²²

Der Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“ wird durch eine Geschäftsführung geleitet und repräsentiert. Ihr ist ein Controllingbereich direkt angegliedert. Der Geschäftsführung unterstehen zwei Aufgabenbereiche: das Immobilienmanagement und die zentralen Dienste. In den sieben Regierungsbezirken gibt es Regionalvertretungen mit Hauptbüros in Bad Kissingen und Ingolstadt. Der Organisationsplan ist in Abbildung 60 zu sehen.

Abbildung 60: Organisationsplan des Staatsbetriebes Immobilien Freistaat Bayern



Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen.

Die Geschäftsführung wird vom Staatsministerium der Finanzen vorgeschlagen und durch die Staatsregierung bestellt und abberufen.⁶²³ Privatrechtliche Dienstverträge regeln die Rechtsverhältnisse der Leitung und ihrer Stellvertretung. Die Rechtsverhältnisse weiterer Beschäftigter in leitender Funktion kann die Leitung mit Zustimmung des Finanzministeriums ebenfalls durch privatrechtliche Dienstverträge regeln, „wenn hierfür ein besonderes betriebliches Bedürfnis besteht“.

⁶²² Vgl. Nachtragshaushaltsgesetz Bayern (2006), Art. 9a Abs. 5 bis 8.

⁶²³ Ebenda, Art. 9a Abs. 8.

4.3.2.1.3 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Erst während des Untersuchungszeitraumes erfolgte die Gründung des Staatsbetriebes. Daher sind die vorliegenden Daten nicht sehr umfangreich. Aus dem Erfolgs- und Finanzplan für den Staatsbetrieb lassen sich noch keine allgemeinen Tendenzen ableiten (siehe Abbildung 61). Eine detaillierte Personalstellenübersicht wie in anderen Bundesländern ließ sich für die Immobilien Freistaat Bayern nicht ermitteln. Für das Jahr 2007 werden 125,24 Stellen und für das Jahr 2008 125,74 veranschlagt. Der Fakt allein ist aber interessant, dass auch der Freistaat Bayern zwar relativ spät, aber nach langer Diskussion und umfangreicher Vorbereitung dazu übergegangen ist, auf dem Gebiet des Immobilienmanagements die formelle Privatisierung in Form eines Staatsbetriebes einzuleiten bzw. vorzunehmen.

Um unter dem Kapitel 5 entsprechende Aussagen zu den entwickelten Kriterien aus der Theorie des Bürokratieversagens machen zu können, sind aus dem vorliegenden Erfolgsplan Kennzahlen errechnet worden. Diese Verfahrensweise wird sich auch bei den anderen zu untersuchenden Bundesländern finden. Die Lohnsteigerung ist hier an Hand der zur Verfügung stehenden Löhne und Gehälter plus Lohnnebenkosten von 2007 im Verhältnis zu 2008 gesetzt worden. Daraus ergab sich eine Steigerungsrate von 2,34 %. Die Personalkostenquote besagt, wie viel des getätigten Umsatzes für Personal aufgewendet werden muss. In diesem Fall wird das Geschäftsbesorgungsentgelt dem Umsatz gleichgesetzt und ins Verhältnis zu den Löhnen und Gehältern inkl. Personalnebenkosten für das Jahr 2008 gesetzt. Daraus ergibt sich eine Personalkostenquote von 91,05 %. Bei der Teilung des Geschäftsbesorgungsentgeltes durch die Anzahl der Mitarbeiter ergibt sich für das Jahr 2008 ein Umsatz von 78,73 T€ je Mitarbeiter.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 61: Wirtschaftsplan und Kennzahlen des Staatsbetriebes Immobilien Freistaat Bayern

Aufwendungen			
1.	Personalaufwendungen		
1.1.	Löhne und Gehälter	6.896 €	7.058 €
1.2.	Personalnebenkosten	1.912 €	1.956 €
2.	Sachaufwendungen des Betriebs	1.033 €	1.054 €
3.	Mieten und Pachten	- €	- €
4.	Abschreibungen auf Anlagevermögen	71 €	96 €
5.	Steuern und öffentliche Abgaben	4 €	4 €
6.	Übrige Aufwendungen	15 €	15 €
7.	Gewinn	- €	- €
	Zusammen	9.931 €	10.183 €
Bedarf			
1.	Vermehrung des Anlagevermögens	165 €	40 €
2.	Gewinnablieferung		
3.	Überdeckung		
4.	Darlehenstilgung		
5.	Verlust	231 €	283 €
	Zusammen	396 €	323 €
Erfolgsplan			
1.	Geschäftsbesorgungsentgelt	9.700 €	9.900 €
2.	Verlust	231 €	283 €
	Zusammen	9.931 €	10.183 €
Finanzplan			
1.	Abschreibungen	71 €	96 €
2.	Jahresabschluss		
3.	Zuschuss zur Verlustabdeckung	225 €	227 €
4.	Kapitalausstattung	100 €	
5.	Investitionsdarlehen		
6.	Sonstige Deckungsmittel		
	Zusammen	396 €	323 €
Kennzahlen / Kriterien			
Lohnsteigerung	Veränderung der Löhne und Gehälter		2,34%
Personalkostenquote	Verhältnis von Löhnen und Gehältern und Lohnnebenkosten zum Geschäftsbesorgungsentgelt		91,05%
Umsatz je MA in Tsd. Euro	125,74 Plan-Stellen		78,73
Budgetsteigerung	Veränderung des Geschäftsbesorgungsentgeltes		2,06%

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt 2007/2008 Bayern, Einzelplan 13, Anlage C, S. 496.

Eine weitere Kennzahl, die für die Beurteilung der Ausweitung des diskretionären Spielraumes der Bürokratie⁶²⁴ ist, stellt die Budgeterhöhung dar. Auch hier ist das Geschäftsbesorgungsentgelt 2008 ins Verhältnis zum Entgelt 2007 gesetzt worden. Dabei ergab sich eine Steigerung um 2,06 %. Es muss erwähnt werden, dass

⁶²⁴ Siehe dazu 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ und 3.2.1 „Kriterien“.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

es sich hierbei um Planzahlen handelt. Um eine Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern herzustellen, wird grundsätzlich der Erfolgs- bzw. Gewinnplan als Berechnungsgrundlage genutzt. Andere Einflüsse, die zu Veränderungen der Zahlen führen, können hier keine Berücksichtigung finden, da ihr tatsächliches Einwirken nicht mess- bzw. nachweisbar ist. Wenn solche Einflüsse aus den vorliegenden Unterlagen ersichtlich sind, werden sie genannt.

4.3.2.2 Schritte der Privatisierung

Auf die Schritte zur Privatisierung im Freistaat Bayern wurde grundsätzlich bereits im Gliederungspunkt 4.2.4.1 eingegangen. Sie wurden im Einzelnen mit der Offensive „Zukunft Bayern“⁶²⁵ begründet.

In den Jahren von 1992 bis 2005 hat Bayern 40 Unternehmen bzw. Beteiligungen abgegeben oder sich daraus zurückgezogen. Im gleichen Zeitraum wurden 27 Unternehmen entweder neu bzw. umgegründet oder es sind neue Beteiligungen erworben worden. Im Hinblick auf die Offensive „Zukunft Bayern“ haben von diesen 27 Unternehmen tatsächlich elf eine entsprechende Zukunftsausrichtung.

In der folgenden Abbildung 62 soll exemplarisch dargestellt werden, dass Bayern auch Unternehmen gegründet bzw. umgegründet hat, aus denen sich anschließend der Freistaat komplett zurückzog. Das heißt, in diesen Fällen wurde auch materiell privatisiert.⁶²⁶ Im Hinblick auf die Umgestaltung der Wirtschafts- und damit Zukunftsfelder der bayerischen Wirtschaft hat der Freistaat Bayern konsequent auf den freien Markt gesetzt, wobei zuvor mit staatlicher Hilfe bestimmte Felder erst erschlossen wurden.

Abbildung 62: Bayerische Anschubbeteiligungen

Unternehmen	Neu- bzw. Umgründung	Abgabe
Hafen Nürnberg – Roth GmbH	1995	2005
Günzpark Entwicklungsgesellschaft mbH	1997	2002
Trägersgesellschaft Deutscher Pavillon mbH	1997	2004
VCB Virtueller Campus Bayern GmbH	1999	2004
Public GATE AG	1999	2002
Bayerische Magnetbahnvorbereitungsgesellschaft mbH	2001	2005

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Staatsministerium der Finanzen Bayern (2005), S. 18 ff.

⁶²⁵ Siehe Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005).

⁶²⁶ Siehe dazu auch Abschnitt 2.3.3.1.3 „Materielle Privatisierung“.

4.3.3 Die Freie und Hansestadt Hamburg

Auch die Freie und Hansestadt Hamburg hat in jüngster Zeit eine Ausgliederung des Aufgabenbereiches „Straßen, Brücken und Gewässer“ vorgenommen. Die anderen beiden Aufgaben „Bauen- und Liegenschaften“ bzw. „Datenverarbeitung“ werden von Amts wegen auch weiterhin erledigt. Der Aufgabenbereich der Statistik wird zusammen mit dem Land Schleswig-Holstein in einer Anstalt des öffentlichen Rechts bearbeitet. Unter 4.3.3.1 wird untersucht, wie Hamburg bei der Gründung des Landesbetriebes vorgegangen ist, welche Struktur und Aufgabenbereiche übernommen wurden und welche betriebswirtschaftlichen Aspekte sichtbar werden.

4.3.3.1 Der Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“

4.3.3.1.1 Einordnung und Herausbildung

Hamburg ist das erste und gegenwärtig wohl einzige Bundesland, das dazu übergegangen ist, eine moderne Haushaltspolitik zu betreiben. Erstmals wurde deshalb am 1. Januar 2006 eine Eröffnungsbilanz, wie in einem Konzern üblich, vorgelegt. Die Notwendigkeit für die Haushaltsmodernisierung sieht die Stadt in einer ehrgeizigen Zielstellung: „Hamburg steht als Folge von Wiedervereinigung und EU-Osterweiterung vor einer geschichtlichen Weichenstellung: Hamburg hat die Chance, im Jahr 2015 die Metropole des Nordens zu sein, um im weltweiten Wettbewerb der Metropolen einen Sprung nach vorn zu machen. Um diese Chance zu nutzen, müssen wir alle Kräfte bündeln, unser vorhandenes Potenzial entfalten und den Ehrgeiz entwickeln, die Stadt und ihre Region voranzubringen, um auch im Weltmaßstab Spitzenstellungen einzunehmen. Grundlage ist das Leitbild ‚Metropole Hamburg - Wachsende Stadt‘.“⁶²⁷

Die Freie und Hansestadt Hamburg möchte zur Erreichung dieses Ziels durch eine verantwortungsbewusste Finanzpolitik Wachstumskräfte und private Investitionen stärken. Mehrere Schritte, mit denen bereits 1994 begonnen wurde, sind der Grundstein für die gegenwärtige Verwaltungsmodernisierung. Ab August 2003 wurde mit der Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) als Form eines neuen Rechnungswesens begonnen.

⁶²⁷ Finanzbehörde Hamburg (2005), S. 1.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Ein Meilenstein war die im Jahr 2004 begonnene Inventur zur Erfassung des Vermögens und der Schulden. Im April 2006 wurde das Projekt „Neues Haushaltswesen Hamburg“ eingesetzt. Im Dezember 2006 endete das erste kaufmännische Geschäftsjahr in der Weise, dass 2007 der erste Doppische Jahresabschluss veröffentlicht werden kann. Damit wird Hamburg voraussichtlich als erstes deutsches Bundesland wie ein privates Unternehmen eine Bilanz und eine Ergebnisrechnung vorlegen. Voraussichtlich 2008 wird es Hamburg möglich werden, eine Art Konzernabschluss unter Einbeziehung aller öffentlichen Unternehmen für das Geschäftsjahr 2007 auszureichen.

Aus dieser Zielstellung und Verfahrensweise wird erkennbar, dass die Freie und Hansestadt Hamburg, wie bereits im Punkt 4.2.2 dargelegt, einen sehr eigenständigen Weg der Wirtschaftlichkeit und Aufgabenerledigung eingeschlagen hat. Die Weichen wurden so gestellt, dass Aufgabenerledigung und Leistungserbringung durch eine modernisierte Verwaltung realisiert werden können. Das entspricht dem Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ als eine „gesamthafte und langfristig strategische Vision für die Zukunft der Stadt“.⁶²⁸ In diesen „Konzern“ fügen sich auch die Landesbetriebe unter der Definition „Tochterorganisationen“ ein. Sie werden als „Öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten“ gesehen, wie in Abbildung 63 dargestellt.

Beim Umbau der Haushaltsführung legt die Freie und Hansestadt Hamburg großen Wert auf schlanke Behördenstrukturen. So wurden z. B. Beauftragtenfunktionen überprüft und, soweit nicht zwingend vorgeschrieben, aufgelöst bzw. in Linienfunktion überführt. Eine stärkere Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wurde angestrebt (Public-Private-Partnership)⁶²⁹ und eine länderübergreifende Zusammenarbeit, z. B. mit Schleswig-Holstein bei der Zusammenführung der statistischen Landesämter, angestrebt.⁶³⁰

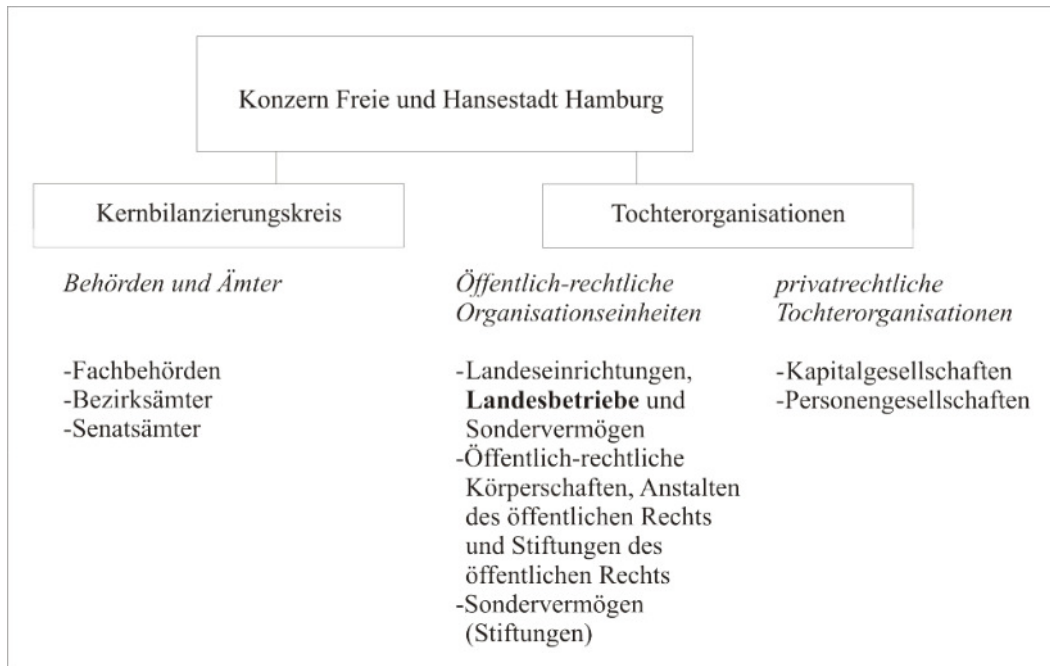
⁶²⁸ Finanzbehörde Hamburg (2005), S. 4.

⁶²⁹ Nach Kleespies (2003), S. 4, kann public-private-partnership als Integration zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor gesehen werden, die gekennzeichnet ist durch die Fokussierung auf die Verfolgung komplementärer Ziele, auf Synergiepotenziale bei der Zusammenarbeit und Prozessorientierung, wobei die Identität und jeweilige Verantwortung der Partner erhalten bleiben und die Zusammenarbeit vertraglich formalisiert ist.

⁶³⁰ Vgl. Brenski (2004), S. 79.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 63: Konzern Freie und Hansestadt Hamburg



Quelle: Finanzbehörde Hamburg (2005), S. 15.

Mit den geschilderten Maßnahmen und mit der ab 2005 geführten Diskussion zur Einführung moderner Verwaltungsstrukturen wurde auch erörtert, durch die Bezirksverwaltungen Landesbetriebe nach § 26 LHO gründen zu lassen. Angedacht war z. B. die Zusammenfassung von gewerblichen Leistungen der Betriebshöfe der Tief- und Gartenbauabteilungen. Die Entscheidungen eines Bezirksamtes als Auftraggeber sollten der Kontrolle der jeweiligen Bezirksversammlung unterliegen, um die Einflussnahme der politischen Gremien in sinnvoller Weise zu fokussieren.⁶³¹

In einer Pressemitteilung⁶³² vom 15. August 2006 zog der Erste Bürgermeister Hamburgs Bilanz. Er freute sich, dass es Hamburg möglich wurde, sein gesamtes Vermögen und seine Schulden zu bilanzieren. In Bezug auf Privatisierungsschritte wird hervorgehoben, dass in jedem Einzelfall nach klaren Kriterien zu Gunsten der Stadt entschieden wird und der Grundsatz gilt „Keine Privatisierung nach Kassenlage!“⁶³³

⁶³¹ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2005), S. 16.

⁶³² Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2006a), Pressemitteilung, Hamburg zieht Bilanz, S. 1.

⁶³³ Finanzbehörde Hamburg (2006), Rede des Finanzsenators, S. 27.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Mit einem Antrag zur „Privatisierungspolitik in Hamburg“ nahm die Hamburger Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU Stellung. Diese Stellungnahme ist an den CDU-Landesausschuss vom 8. Februar 2005 zur Beschlussfassung gerichtet. Im Wesentlichen setzt sie sich mit der damaligen Ausgangslage und den langfristigen Auswirkungen der bis zum September 2001 erfolgten Privatisierungen durch den SPD-geführten Senat auseinander. Insbesondere wird kritisiert, dass die Leitidee in so genannten „Vermögensmobilisierungen“ zur Erzielung von Erlösen zur Deckung des nicht ausgeglichenen Haushalts bestand. Langfristige Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort seien nicht richtig eingeschätzt worden.⁶³⁴ Der Aspekt „Vermögensmobilisierung“ mit dem Ziel, laufende bzw. konsumtive Ausgaben zu decken, zeigt deutlich, wie Bürokratieversagen als Form des Staatsversagens wirkt. In diesem Zusammenhang sei verwiesen auf die Ausführungen unter 2.2.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ und 2.2.4.3.2 „Agency Probleme beim Design einer Bürokratie“.

Eine Reihe von Firmenzentralen verschiedener großer Unternehmen wanderte ab. Das Papier verweist auf die Koalitionsvereinbarung von 2001 zur Bildung eines bürgerlichen Senats, in der das Ziel zur Privatisierung von öffentlichen Unternehmen festgelegt wurde. Die Konzentration auf staatliche Kernaufgaben sowie die teilweise oder vollständige marktgerechte Privatisierung von öffentlichen Unternehmen unter Wahrung städtischer Interessen und sozialer Belange hatte Priorität.

Kritisch wird eingeschätzt, dass die Privatisierungsaktivitäten des bürgerlichen Senats hinter den durch die Koalitionsvereinbarung geweckten Erwartungen zurückbleiben. Die hamburgische Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung appellierte an den Senat „den eingeschlagenen Weg fortzusetzen und darüber hinaus weitere Privatisierungen zu forcieren.“⁶³⁵

Auch Teilprivatisierungen und Public-Private-Partnership-Modelle sollten geprüft werden. Es wurde gefordert, dass der Wille des Senats noch deutlicher sichtbar werden muss. Es wird auf die Möglichkeiten zur Privatisierung in den vier vom

⁶³⁴ Vgl. Privatisierungspolitik in Hamburg (2005), S. 2.

⁶³⁵ Privatisierungspolitik in Hamburg (2005), S. 4.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Senat aufgestellten Kategorien⁶³⁶ hingewiesen. Der Mittelstand soll als Rückgrat der Hamburger Wirtschaft ausreichend berücksichtigt und eingebunden werden. Als Handlungsvorschlag wird dem Senat nahe gelegt:

- ein ganzheitliches Konzept für die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen zu erstellen, das
 - o auch die indirekten Beteiligungen berücksichtigt,
 - o verdeutlicht, inwiefern auch bei den Kategorien 1 bis 3 eine Veräußerung von Mehrheitsbeteiligungen oder Vollprivatisierung machbar ist,
- die Privatisierung zügig umzusetzen, um in der jetzigen Legislaturperiode grundsätzliche Ergebnisse vorweisen zu können,
- bei dem Vollzug der Privatisierung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auf die Belange des Hamburger Mittelstandes zu achten.

Auch die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private soll vorangebracht werden. In dem Antrag werden dabei historische Anlässe ins Feld geführt wie z. B. „die Verpachtung der Gassenreinigung“⁶³⁷ aus dem Jahre 1711.

Die bereits mehrfach genannten vier Kategorien zur Prüfung der Privatisierungsmöglichkeiten von unmittelbaren Beteiligungen, die eine unterschiedliche Einflussnahme der Stadt erfordern, gehen auf die Initiative des Finanzsenators Dr. Peiner zurück. In einem Gespräch, an dem auch Dr. Rainer Klemmt-Nissen, Senatsdirektor für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung, und Rüdiger Kruse, finanzpolitischer Sprecher der CDU in der Hamburgischen Bürgerschaft, teilnahmen, legte der Finanzsenator Dr. Peiner die theoretischen Grundlagen für die vorgenommenen Privatisierungen und Aufgabenauslagerungen dar.⁶³⁸

⁶³⁶ Siehe dazu Punkt 4.2.2.1.

⁶³⁷ Privatisierungspolitik in Hamburg (2005), S. 6.

⁶³⁸ Diese Informationen erhielt ich anlässlich meines Besuches beim Finanzsenator Dr. Peiner am 30.3.2006 zum Thema „Privatisierungsüberlegungen der Freien und Hansestadt Hamburg“.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Es wurde deutlich, dass Hamburg sich in einer Vorreiterrolle sieht, wenn es um Privatisierungen geht. Das spiegelt sich z. B. darin wieder, dass von Dr. Peiner Grundsätze für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen in der Hansestadt erarbeitet wurden. In dem Gespräch wurde deutlich, dass bei der Einschätzung der Privatisierung von Aufgaben und Leistungen grundsätzlich von zwei Fragen ausgegangen wurde:

- Handelt es sich um eine Gewährleistungs- oder Durchführungsverantwortung?
- Welcher Zusatznutzen wird mit der Privatisierung erbracht?

Ein auf Erfahrung beruhendes Stufenmodell zur Privatisierung umfasst folgende Schritte:

1. Aufgabenauslagerung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts



2. Überführung der Anstalt in einen Landesbetrieb



3. Wenn es der Kategorisierung entspricht, Aufgabenabgabe mit der Konsequenz, materiell zu privatisieren.

Als wesentliche Gründe für die Einrichtung von Landesbetrieben wurden genannt, dass sich andere und damit bessere Steuerungsmöglichkeiten ergäben und die Kalkulationsgrundlage transparenter und deutlich abrechenbar gestaltet würde. Der Finanzsenator machte deutlich, dass Privatisierung um des Privatisierens Willen und zum Erlangen finanzieller Mittel keine geeignete Herangehensweise an das Thema ist. Auch der Begriff Daseinsvorsorge als Begründung, eine Aufgabe in staatlicher Hoheit erledigen zu müssen, ist für ihn zu beliebig.⁶³⁹

⁶³⁹ Siehe dazu auch unter Punkt 2.2.1 Ordnungspolitische Problematik.

4.3.3.1.2 Aufgaben und Struktur

Die Einrichtung des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ nach § 26 der Landshaushaltsordnung war eine Folge der oben genannten Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg. Vorausgegangen waren bereits 10-jährige Umstrukturierungen. Beginnend in den Jahren 1994 und 1996 war die Organisation der staatlichen Tiefbauverwaltung in der Freien und Hansestadt Hamburg Gegenstand bürgerschaftlicher Beratungen. Bei der Wibera AG ist ein Gutachten in Auftrag gegeben worden, dessen Ergebnisse zu Veränderungen der Zuständigkeiten für Teilaufgaben des Tiefbaus führten.⁶⁴⁰ Aufgabenverlagerungen auf externe Stellen waren empfohlen. Für projektabhängige Leistungen wurde ein Personalbemessungssystem entwickelt und die Prüfung einer vermehrten Vergabe von projektbezogenen Ingenieurleistungen und delegierbaren Bauherrenleistungen in Auftrag gegeben.

Die aus dem Gutachten abgeleiteten aufgabenbezogenen und organisatorischen Zielsetzungen führten 1996 zu einer Neuorganisation des Tiefbauamtes. Es gliederte sich funktionsorientiert und betriebswirtschaftliche Steuerungssysteme ließen sich einführen. Eine weitere Straffung der Aufbauorganisation des Amtes bewirkte eine im Mai 2002 getroffene Entscheidung des Senats zur Konzentration der ausführenden Aufgaben in Abgrenzung von der ministeriellen Aufgabenerledigung. Grundlegend wurde der Bereich des staatlichen Tiefbaus, wiederum auf Basis von Senatsentscheidungen, im Jahr 2005 umorganisiert. Es wurde ein Organisationsmodell geschaffen, dass die Entflechtung ministerieller Funktionen anstrebte sowie Aufsichts- und Steuerungsaufgaben von operativen Aufgaben der Durchführungsebene trennen sollte. Die Auftraggeberfunktionen wurden unter Berücksichtigung der Neuordnung von Verantwortlichkeiten über Straßen und Gewässer eindeutig den Bedarfsträgern zugeordnet.

Die gesamten ausführenden Dienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wurden in einer als Betrieb ausgerichteten verselbstständigten Organisationseinheit zusammengefasst. Daraus war der neue Landesbetrieb nach § 26 LHO ab 1. Januar 2007 zu gründen. In ihm

⁶⁴⁰ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 1.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

wurden die vorher im Amt für Bau und Betrieb wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Planung, dem Bau und der Unterhaltung der Infrastruktur der Verkehrswege, der Wasserwirtschaft und des Hochwasserschutzes zusammengefasst.

Die Leistungserbringung des Landesbetriebes Straßen und Gewässer soll folgende Zielsetzung realisieren:⁶⁴¹

- Schaffen von Projekteinheiten, die wie ein externes Ingenieurbüro Projekte des Tiefbaus von der Planung über den Entwurf bis zur Ausführung unter einer einheitlichen Projektleitung bearbeiten,
- Aufbau und Vorhalten eines vom Betrieb selbst verwalteten Personalkörpers, der kurzfristig auf Kapazitätsschwankungen reagieren kann,
- Aufbau und Einsatz von in der Privatwirtschaft erprobten und eingesetzten Instrumenten zur Steuerung von Projekten hinsichtlich Zeit, Geld und Personaleinsatz,
- Anwenden der Leistungsbilder und der Honorartafeln der HOAI und anderen Honorartafeln für die Leistungserstellung,
- Entwickeln und Einsetzen eines Budgetbemessungssystems, das projektbezogene Daten liefert und Prognosen ermöglicht,
- Ermöglichen eines Kostenvergleichs zwischen externen Ingenieurbüros und der staatlichen Tiefbauverwaltung,
- Erleichtern der Entscheidungen zwischen Eigenleistung und Vergabe,
- Kontinuierliche Weiterentwicklung des Landesbetriebes zu einem modernen Dienstleister.

Die Stellung des Landesbetriebes innerhalb Hamburgs Konzept „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ wird so definiert: „Hamburg benötigt für die Realisierung seiner großen Zukunfts- und Infrastrukturprojekte (Wachsende Stadt, Sprung über die Elbe, Grüne Stadt am Wasser, Mobilität für die Metropole) einen leistungsfähigen Dienstleister, der schnell und bedarfsgerecht entsprechende Planungs- und Baubetreuungsleistungen übernehmen kann. Dieser Dienstleister muss einerseits fest an die Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft gebunden sein,

⁶⁴¹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 2.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

andererseits mit Kompetenzen ausgestattet werden, die es ihm erlauben, sich schneller und flexibler auf neue Aufgaben und geänderte Rahmenbedingungen einzustellen, als die traditionelle Bauverwaltung.⁶⁴²

Der neu gebildete Landesbetrieb wird ausschließlich aufgrund von Aufträgen seiner fachlich jeweils zuständigen Dienststelle tätig und hat damit keine originären Zuständigkeiten im Sinne von ihm durch Vorschriften zugewiesenen Aufgaben. Zum Geschäftsbereich des Landesbetriebes gehört die Leistungserbringung mit gesamtstädtischer Bedeutung im Straßen-, Wasser- und Ingenieurbau, bei der Erhaltung und dem Betrieb vorhandener sowie dem Bau neuer Verkehrsanlagen, Gewässer und Hochwasserschutzanlagen mit den dazugehörigen technischen Bauwerken. Die Planungs-, Projektvorbereitungs- und Umsetzungsleistungen sowie die gewerblichen Betriebs- und Unterhaltungsleistungen bedienen eine Reihe von Aufgabenfeldern:

- Straßen (Hauptverkehrsstraßen, Bundesfernstraßen),
- Küsten- und Binnenhochwasserschutz,
- Gewässer (außer Bundeswasserstraßen),
- Konstruktive Bauwerke (u. a. Brücken, Tunnel, Wände, Schleusen, Sperr- und Schöpfwerke),
- Lichtsignal- und Verkehrstelematikanlagen, öffentliche Beleuchtung,
- Erschließungsmaßnahmen von gesamtstädtischer Bedeutung.⁶⁴³

Der Landesbetrieb ist Ansprechpartner, der definierte Aufträge konsequent, abschließend und verbindlich erledigt. Der Auftraggeber bei der Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen ist generell die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Neue Schnittstellen in den Aufgabenfeldern Hauptverkehrsstraßen, Gewässer und Erschließungen sind durch die Abgabe von Zuständigkeiten an die Bezirke entstanden. „Eine Verpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes besteht nicht.“⁶⁴⁴

⁶⁴² Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 2.

⁶⁴³ Siehe dazu www.fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/wir-ueber-uns/lsg (2007).

⁶⁴⁴ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 2.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Die Intendanzaufgaben werden vom Landesbetrieb eigenverantwortlich wahrgenommen. Sie umfassen im Wesentlichen die Arbeitgeberfunktion und damit Dienststelleneigenschaft, um zu einer präzisen, auf den Aufgabenbereich zugeschnittenen Personalgewinnung und -entwicklung zu gelangen. Weiterhin ist der Landesbetrieb Beauftragter für den Haushalt. Das gilt in diesem Falle für den Wirtschaftsplan. Die Betriebsorganisation, Information und Kommunikation sowie die verwaltungstechnischen Serviceleistungen im Rahmen der hamburgischen Informations- und Kommunikationskonzeption obliegen ihm ebenfalls. Weitere Intendanzaufgaben sind:

- Betriebswirtschaft, kaufmännisches Rechnungswesen / Einkauf,
- Vertragsangelegenheiten und
- projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit.

Zur Realisierung wurde eine kaufmännisch-administrative Einheit geschaffen. Dies geschah durch Zuführung von Aufgabenanteilen, Stellen und Personal aus der Zentralverwaltung der BSU und anderen Querschnittseinheiten in den Landesbetrieb.

Allein von der Personalübernahme sind circa 530 Personen betroffen. Um die notwendige Flexibilität des Landesbetriebes zu gewährleisten, wurden Regelungen getroffen, die es ermöglichen, auf projektbezogene Veränderungen kurzfristig zu reagieren. Dazu gehört z. B., dass bei Auftragsspitzen unter bestimmten Bedingungen befristet Personal eingestellt werden kann. Der Landesbetrieb erhält eine eigene Personalverwaltung, wird Dienststelle im Sinne des hamburgischen Personalvertretungsgesetzes und muss einen Personalrat einrichten. Dessen Notwendigkeit wird damit begründet, dass bei häufig knappen Fristen und wichtigen projektbezogenen Anforderungen auf kurzem Wege und mittels betriebsnaher Informationen und Kenntnisse des jeweiligen Aufgabenbereiches reagiert werden muss. Der Personalrat soll also sowohl die konkrete Betroffenheit als auch die Anforderungen des Betriebes genau kennen und so in der Lage sein, den notwendigen Interessenausgleich in der gebotenen Zeit herstellen zu können.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Das Leistungsspektrum des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ umfasst folgende Leistungen:

- Architekten- und Ingenieurleistungen,
- Projektsteuerungsleistungen,
- Bauherrenkernleistungen,
- Betriebliche Leistungen (z. B. Schleusenbetrieb, Autobahnmeistereien, Elbtunnelbetrieb, Brückenprüfung etc.),
- Beratungsleistungen.

„Die Beauftragung wird in Kontrakten vereinbart. Der Kontrakt beschreibt für Auftraggeber und Auftragnehmer verbindlich die beauftragten Leistungen.“⁶⁴⁵ Es sollen drei Formen von Kontrakten Anwendung finden:

- Einzelkontrakte für einzelne Projekte ab Kosten von 2,5 Mill. EUR,
- Sammelkontrakte für vergleichbare Projekte z. B. im Rahmen eines Programms,
- Rahmenkontrakte in erster Linie für Daueraufgaben und Prozesse mit viel gewerblicher Tätigkeit, z. B. die Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen.

Es ist festgelegt, dass diese Kontrakte der Schriftform bedürfen. Den Projektauftrag hat als Leistungsbestellung der Auftraggeber zu verantworten; die planerische, entwurfstechnische und bauvertragliche Realisierung trägt der Landesbetrieb. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) unterliegt einem An-diengedot gegenüber dem Landesbetrieb.

Zum Controlling werden geeignete Kennzahlen, Ziele usw. festgelegt und vereinbart. Planungssicherheit erhält der Landesbetrieb durch eine mindestens einmal jährlich fortgeschriebene Übersicht über die zu erwartenden Aufträge. Vorausschauend wurden in Bezug auf die innere Organisation des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ umfangreiche und sehr detailgenaue Festlegungen be-

⁶⁴⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 4.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

züglich der Aufgabenzuordnung und Arbeitsabläufe getroffen. Sie führen zu einer sehr wirtschaftlichkeitsbezogenen Strukturierung und gewährleisten hohe Effizienz bei gleichzeitiger Entwicklung von Verantwortungsbewusstsein und der Installation eines konsequenten Controlling-Systems. In dem Anhang 10: Interne Organisation des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ zeigt sich die detaillierte Festschreibung der Aufgabenerledigung.

Mit der Gründung des Landesbetriebes am 1. Januar 2007 und der Auflösung des Amtes für Bau und Betrieb wurde der Name „Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG)“⁶⁴⁶ endgültig festgelegt.⁶⁴⁷ Er ist der BSU zugeordnet, untersteht ihrer Aufsicht und unterliegt der Steuerung und Kontrolle durch Senat und Bürgerschaft.

Aus dem Leistungsspektrum ergibt sich das Organigramm des Landesbetriebes, das in Abbildung 64 dargestellt ist.

Der Betrieb gliedert sich in fünf Geschäftsbereiche, die nach dem Anfangsbuchstaben ihres Aufgabenfeldes benannt sind:

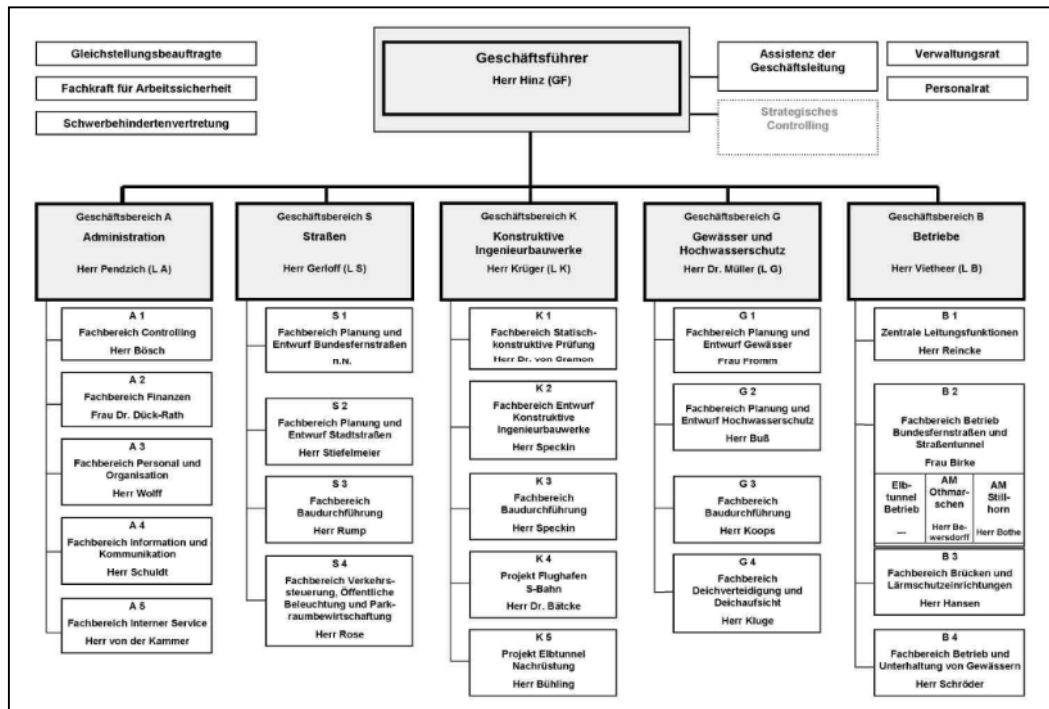
- A = Administration,
- S = Straßen,
- K = konstruktive Ingenieurbauwerke,
- G = Gewässer und Hochwasserschutz,
- B = Betriebe.

⁶⁴⁶ Um eine Stringenz hinsichtlich des Namens des Landesbetriebes zu erhalten, wird ab diesem Punkt der Arbeit nur noch vom Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“ geschrieben, auch wenn in den angegebenen Unterlagen noch vom Landesbetrieb „Straßen und Gewässer“ die Rede ist. Wie es tatsächlich zu dem Zusatz „Brücken“ kam, war nicht ersichtlich, ist aber für die Arbeit erheblich.

⁶⁴⁷ Siehe dazu www.fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/wir-ueber-uns/lsbg (2007).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 64: Organisationsplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer der FHH



Quelle: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/wir-ueber-uns/zz-stammdatens/download/organigramm-lsbg.property=source.pdf> am 22.02.2007.

Interessant ist, dass die den Geschäftsbereichen zugeordneten Fachbereiche ausschließlich von der Aufgabenerledigung bzw. Leistungserbringung in ihrer Zuordnung und Abgrenzung determiniert werden. Zur Verdeutlichung sollen zwei Beispiele dienen:

1. Beispiel Geschäftsbereich A (Administration):

Fachbereiche horizontal gegliedert mit Querschnittsaufgaben (Fachbereich Controlling A1, Fachbereich Finanzen A2, Fachbereich Personal A3, Fachbereich Information und Kommunikation A4, Fachbereich interner Service A5).

2. Beispiel Geschäftsbereich K (konstruktive Ingenieurbauwerke)

Fachbereiche vertikal gegliedert (vom Fachbereich statistisch-konstruktive Prüfung K1 über den Fachbereich Entwurf K2 und dem Fachbereich Durchführung K3 bis zu einzelnen Projekten, z. B. Nachrüstung Projekt Elbtunnel K5).

Dem Geschäftsführer unmittelbar nebengeordnet sind Beauftragte und das strategische Controlling.

4.3.3.1.3 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Durch den konsequenten Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente soll der Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“ seine Aufgabenwahrnehmung optimieren und seine Ergebnisse transparent darstellen. Er wird so in die Lage versetzt, wirtschaftlicher zu arbeiten und kostengünstiger anzubieten.

Als Steuerungsinstrumente sind eine weitgehende Vernetzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einschließlich des sich daraus entwickelnden Berichtswesens und des Controlling vorgesehen. Die Zielerreichung muss in regelmäßigen Berichten dargestellt werden. „Berichtsform, Umfang und Häufigkeiten orientieren sich an den Bedarfen und Berichtspflichten, denen der Auftraggeber selbst unterliegt.“⁶⁴⁸

Der Schnittstellenaufwand soll minimiert und Medienbrüche sollen vermieden werden. Für das Rechnungswesen soll SAP eingesetzt werden. Es sind bereits entwickelte Lösungen aufzugreifen. Ebenso wie die IT- unterstützte Projektverwaltung und -steuerung ist ein Berichtswesen, begleitet durch Dataport⁶⁴⁹, aufzubauen.

Die Informations- und Kommunikationsrichtlinien für die Kernverwaltung gelten in gleicher Weise für den Landesbetrieb wie für die Verwaltung. Auch die grundsätzlichen Vorgaben zum Rechnungswesen und die dazu eingesetzten Verfahren sollen die kaufmännische Ausrichtung des Betriebes gewährleisten.

Die Geschäftsleitung wird von der Aufsicht führenden Behörde (BSU) bestellt. Somit wahrt die Bürokratie auch weiterhin ihre Rechte. Die Geschäftsleitung führt die Geschäfte entsprechend § 26 Abs. 1 LHO.⁶⁵⁰ Sie hat auch die Verantwortung für das Ergebnis. Wie bereits ausgeführt, unterliegt der Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“ der Steuerung und Kontrolle durch Senat und Bürgerschaft, insbesondere bei seiner Wirtschaftsführung und in Bezug auf seine Markt-

⁶⁴⁸ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 5.

⁶⁴⁹ Dataport ist eine Anstalt öffentlichen Rechts und Dienstleister für Informations- und Kommunikationstechnik der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen sowie der Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern.

⁶⁵⁰ Vgl. Haushaltsordnung Hamburg (2006), § 26 Abs. 1.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

position. Die Rahmenbedingungen werden durch die LHO und entsprechende Verwaltungsvorschriften vorgegeben. Die Aufsicht soll sich auf eine Globalsteuerung einschließlich Weisungsbefugnis beschränken. Kurze Entscheidungswege zur Behörde „Stadtentwicklung und Umwelt“ gewährleisten die erforderliche Arbeitseffizienz.

Diesem Anliegen dient auch die Einrichtung eines Verwaltungsrates zur Steuerung und Kontrolle des Landesbetriebes durch die BSU. Innerhalb der nächsten zwei Jahre sind mittels einer kompletten Kostenerfassung und einer strukturierten Leistungszuordnung die Ziele von Effizienz- und Effektivitätssteigerung zahlenmäßig zu ermitteln. Die daraus resultierenden Kennzahlen stellen die Basis für ein sowohl internes als auch externes Benchmarking dar.

Zur Errichtung des Landesbetriebes wurde für 2006 von einmaligen Kosten in Höhe von insgesamt 1,6 Mill. EUR ausgegangen. Sie gliedern sich in circa 900.000 EUR für die Einführung der kaufmännischen Buchführung und 700.000 EUR für weitere Infrastrukturkosten. Bald könnten sich Einspareffekte einstellen, die im Evaluierungszeitraum bis 2009 die Gründungskosten weitgehend auffangen. In Abbildung 65 ist der Finanzplan der ersten zwei Geschäftsjahre dargestellt.

Die Finanzierung des Landesbetriebes hat sich an den Projekterfordernissen auszurichten und am messbaren Aufgabenumfang zu orientieren. Es wird die projektbezogene Finanzierung angestrebt. „Damit erhält der Landesbetrieb die erforderliche wirtschaftliche Basis für seine Aufgabenerledigung.“⁶⁵¹

⁶⁵¹ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 3.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 65: Finanzplan des Landesbetriebes „Straßen, Brücken und Gewässer“

Finanzierungsplan in Tsd. Euro	2007	2008
Finanzbedarf		
Investitionen		
Maschinen und Anlagen	- €	- €
Fahrzeuge	10 €	10 €
Betriebs- und Geschäftsausstattung	210 €	10 €
Aufbau Zentralarchiv	300 €	- €
luk-Maßnahmen	80 €	80 €
Summe	600 €	100 €
sonstiger Finanzbedarf		
Abdeckung des im Vorjahr nicht gedeckten Finanzbedarfs	- €	- €
Ablieferung an den Haushalt	- €	- €
Jahresfehlbetrag	- €	- €
Summe	- €	- €
Gesamtsumme Finanzbedarf	600 €	100 €
Deckungsmittel		
Jahresüberschuss	600 €	100 €
Abschreibungen	- €	- €
im Vorjahr nicht verbrauchte Deckungsmittel	- €	- €
Betriebszuschuß aus dem Haushalt	- €	- €
Investitionszuschuß aus dem Haushalt für luk	- €	- €
Summe Deckungsmittel	600 €	100 €
Noch verfügbare Deckungsmittel	- €	- €
Nicht gedeckter Finanzbedarf	- €	- €

Quelle: Haushalt 2007/2008 Hamburg, Anlage 2.2., S. 29.

Abbildung 66: Erfolgsplan (Erträge) des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer

Erfolgsplan in TEUR		2007	2008
	Erträge		
1.	Erlöse aus Leistungsentgelten		
101	LE für betriebliche Maßnahmen der Wasserwirtschaft	5.462 €	5.407 €
102	LE für betriebliche Maßnahmen des Verkehrswesens	4.004 €	4.019 €
103	LE für betriebliche Maßnahmen des Bundesfernstraßenbaus	6.699 €	6.729 €
104	LE für investive Maßnahmen der Wasserwirtschaft	6.258 €	6.238 €
105	LE für investive Maßnahmen des Verkehrswesens	14.437 €	14.401 €
106	LE für investive Maßnahmen des Bundesfernstraßenbaus	11.090 €	10.924 €
	Summe Leistungsentgelte	47.950 €	47.718 €
2.	Sonstige Umsatzerlöse		
201	Entgelt für betriebliche Leistungen des Verkehrswesens	6.069 €	6.069 €
202	Entgelt für betriebliche Leistungen der Wasserwirtschaft	2.861 €	2.861 €
203	Schadenersatzleistungen	1.500 €	1.500 €
	Summe Sonstige Erlöse	10.430 €	10.430 €
3.	Andere aktivierte Eigenleistungen	- €	- €
4.	Zinserträge und ähnliche Erträge	- €	- €
5.	Außerordentliche Erträge		
501	Gewährleistung der Versorgungszusagen durch die FHH	- €	- €
	Summe	- €	- €
	Gesamterträge	58.380 €	58.148 €

Quelle: Haushalt 2007/2008 Hamburg, Anlage 2.2., S. 26.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Mit der Zusammenfassung sämtlicher projektbezogener Kosten und der Veranschlagung an einer Stelle wird ein Beitrag zur Haushaltstransparenz und einer vorausschauenden Kapazitätsplanung geleistet. Diese sind im Erfolgsplan als Aufwendungen in Abbildung 66 und als Erträge in Abbildung 67 dargestellt. Weitere finanzpolitische Gründe für die Existenzberechtigung des Landesbetriebes sind, dass in den Einzelplänen der Auftraggeber nicht nur die Bau- und Maßnahmenkosten veranschlagt werden, sondern auch die Planungsmittel, die durch Kontrakte vereinbart wurden. In der Vorplanungsphase können sie bei besonderen Honorartiteln ausgewiesen werden. Es erhöhen sich zwar die im Haushaltsplan/Finanzplan ausgewiesenen Ansätze und Raten bei den projektbezogenen investiven und konsumtiven Titeln, eine Absenkung im Kostenrahmen „Dienstbezüge“ verhindert aber eine Ausweitung des Gesamthaushaltes.

Es wird eine Verlagerung vom Betriebshaushalt in den Investitionshaushalt stattfinden, allerdings, ohne Ausweitung kreditfinanzierter Investitionen.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 67: Erfolgsplan (Aufwendungen) des Landesbetriebes „Straßen, Brücken und Gewässer“

<i>Erfolgsplan in TEUR</i>		2007	2008
	Aufwendungen		
1.	Personalaufwendungen		
1.1.	Gehälter und Löhne		
401	Beamtenbezüge	6.404 €	6.488 €
402	Angestelltenvergütungen	12.576 €	12.604 €
403	Arbeiterlöhne	3.694 €	3.692 €
404	sonstige Aufwendungen mit Lohn- und Gehaltscharakter	17 €	17 €
	Summe Löhne und Gehälter	22.691 €	22.801 €
1.2.	Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und für Unterstützung		
411	Arbeitgeberanteil Sozialversicherung Angestellte	2.654 €	2.659 €
412	Arbeitgeberanteil Sozialversicherung Arbeiter	779 €	779 €
413	Versorgungsaufwendungen Beamte	1.795 €	1.820 €
414	Versorgungsaufwendungen Angestellte	1.333 €	1.336 €
415	Versorgungsaufwendungen Arbeiter	395 €	395 €
421	Pensionsrückstellungen (Zuführung)	- €	- €
422	Beihilfe, Unterstützung, Fürsorgeleistungen	239 €	242 €
423	Beiträge zur Landesunfallkasse	- €	- €
	Summe Soziale Abgaben	7.195 €	7.231 €
	Summe Personalaufwendungen	29.886 €	30.032 €
2.	Sonstige betriebliche Aufwendungen		
501	Personalbedingte Aufwendungen	132 €	132 €
	Summe	132 €	132 €
2.2.	Bewirtschaftung, Versorgung, Instandhaltung		
521	Mieten und Pachten	933 €	1.433 €
522	Bewirtschaftung und Unterhaltung	232 €	232 €
	Summe	1.165 €	1.665 €
2.3.	Aufwendungen für den Geschäftsbetrieb		
531	Geschäftsbedarf, Bürobedarf, Bücherei	515 €	515 €
532	IT-Technik	368 €	368 €
	Summe	883 €	883 €
2.4.	Übrige sonstige Aufwendungen		
541	Abschreibungen auf Forderungen	- €	- €
542	periodenfremde Aufwendungen	- €	- €
543	Erstattung interne Dienstleistungen	575 €	575 €
544	Schadenersatz	1 €	1 €
	Summe Übrige Aufwendungen	576 €	576 €
	Summe Sonstige betriebliche Aufwendungen	2.756 €	3.256 €
3.	Honoraraufwendungen		
611	Vergaben an Ingenieure für betriebliche Maßnahmen	690 €	690 €
612	Vergaben an Ingenieure für investive Maßnahmen	14.052 €	13.752 €
	Summe Honoraraufwendungen	14.742 €	14.442 €
4.	Abschreibung auf Anlagevermögen	- €	- €
5.	Aufwendungen für bauliche Maßnahmen der Auftraggeber	10.396 €	10.318 €
6.	Zinsaufwendungen	- €	- €
7.	Steuern	- €	- €
	Gesamtaufwendungen	57.780 €	58.048 €
	Jahresüberschuss/-fehlbetrag	600 €	100 €

Quelle: Haushalt 2007/2008 Hamburg, Anlage 2.2., S. 27 f.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 68: Kennzahlen aus dem Erfolgsplan des Landesbetriebes Straßen, Brücken und Gewässer

Budgetsteigerung	-0,40%
Personalkostenquote	51,65%
Umsatz je MA in TEUR (543,04 Plan-Stellen)	107,08
Personalbudgetsteigerung	0,49%

Quelle: Eigene Berechnungen; Haushalt 2007/2008 Hamburg, Anlage 2.2., S. 27 f.

Die in Abbildung 68 errechneten Kennzahlen ergeben folgendes Bild: Eine Budgetausweitung zwischen 2007 und 2008 liegt nicht vor. Die Personalkostenquote für das Jahr 2008 beträgt 51,65 % und bewegt sich damit im oberen Bereich. Der Umsatz je Mitarbeiter liegt mit 107,08 TEUR vergleichbar niedrig. Das Personalbudget steigt leicht um 0,49 %. Da keine Budgetausweitung stattfindet und die Personalkosten bereits im ersten Jahr, wenn auch nur leicht, steigen, sollte dieser Punkt kritisch begleitet werden.

Die Zusammenführung eigener Kosten mit den Vergabemitteln für externe Dienstleister ermöglicht wirtschaftlich sinnvolle „make or buy“-Entscheidungen.⁶⁵² Die zusammengefasste Darstellung aller Projektkosten und das Aufdecken von Zusammenhängen werden möglich. Eine sparsame Haushaltsführung durch Minimierung der Gesamtkosten der Projektbearbeitung ist erreichbar. Die wirtschaftlichen Beziehungen und die Steuerungsinstrumente zwischen der öffentlichen Hand und dem Landesbetrieb „Straßen, Brücken und Gewässer“ werden ebenso wie die Kosten-Nutzen-Relation sehr detailliert in Vereinbarungen geregelt. Als Beispiel solcher Vereinbarung dient die Darstellung im Anhang 11: Beispiel für die Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen BSU und LSBG. Solch detaillierte Vereinbarungen können eine Möglichkeit zur Milderung des Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Exekutive als Auftragnehmer und Landesbetrieb als Auftragnehmer in der Praxis darstellen. Zu dieser Thematik wurden weitergehende Ausführungen unter 2.4.3 „Prinzipal-Agenten-Theorie (auch Agency-Theorie)“ und 3.2.1 „Kriterien“ gemacht.

⁶⁵² Siehe dazu auch Punkt 2.1.3.2 „Strategische Bedeutung“.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Der Stellenplan in Abbildung 69 gibt einen Überblick über die geplanten Mitarbeiter in dem neuen Landesbetrieb und dient als Grundlage zur Berechnung der Kennzahlen in Abbildung 68.

Abbildung 69: Stellenplan des Landesbetriebes „Straßen, Brücken und Gewässer“

	Stellenplan	2007	2008
Beamte	B6	1	1
	B3	2	2
	A16	8	8
	A15	16	16
	A14	27	27
	A13 hD	22	22
	A13 gh	9	9
	A12	29	29
	A11	24	24
	A10	7	7
	A9 gD	2	2
	A9 mD	1	1
	A8	4	4
	A7	1	1
	Summe	153	153
Angestellte	Ia	4	4
	Ib	15	15
	IIa hD	17	17
	IIa gD	13	13
	III	66	66
	Iva	39,5	39,5
	Ivb	9	9
	Vb gD	4	4
	VB mD	50	50
	Vc	34	34
	VIb	30	30
	VII	7	7
	VIII	4	4
	Summe	292,5	292,5
Arbeiter	7	7	7
	6	23	23
	5	64,5	64,5
	3	1	1
	2	1	1
	1	1	1
	Richtl.Arb.	0,04	0,04
	Summe	97,54	97,54
Insgesamt		543,04	543,04

Quelle: Haushalt 2007/2008 Hamburg, Anlage 2.2., S. 36.f.

4.3.4 Das Bundesland Rheinland-Pfalz

Das Bundesland Rheinland-Pfalz kann mittlerweile auf eine längere Erfahrung im Umgang mit Landesbetrieben blicken. Die zu untersuchenden Aufgaben sind alle

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

in Landesbetriebe ausgelagert worden. Dies betrifft die Liegenschafts- und Baubetreuung, für die der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ gegründet wurde und der näher unter 4.3.4.2 untersucht wird. Der „Landesbetrieb für Straßen und Verkehr“ schließt sich unter 4.3.4.3 an. Der jüngste Landesbetrieb, zuständig für Daten und Information, rundet die Betrachtung zu Rheinland-Pfalz unter 4.3.4.4 ab. Aber vorab sollen unter 4.3.4.1 die grundsätzlichen Reformbemühungen des Bundeslandes dargestellt werden. Sie sind weit reichend und intensiv. Interessant dabei ist, welche Konsequenzen daraus gezogen worden sind.

4.3.4.1 Reformbemühungen

Sehr frühzeitig begannen Reformbemühungen um eine Modernisierung der Verwaltung in Rheinland-Pfalz (RLP). Bereits Ende der 80er Jahre wurde eine Kommission aus Wissenschaftlern und Verwaltungspraktikern eingesetzt, die Reformansätze untersuchen, aufzeigen und zukunftsfähige Vorschläge erarbeiten sollte. Im September 1989 wurden die Ergebnisse in einem Bericht zusammenfassend dargelegt.⁶⁵³ Kernthese des Berichtes war die Entlastung der Landesverwaltung von Vollzugsaufgaben und die Ausrichtung der Ministerien auf Zukunftsbereiche. Die Empfehlung wurde zur Kenntnis genommen, aber nur zögerlich weiterverfolgt. Realisiert hat die Landesregierung von Rheinland-Pfalz Empfehlungen zur Verwaltungsvereinfachung und die Privatisierung von Aufgaben.

Im Frühjahr 1991 fand ein Regierungswechsel statt. Die neue SPD/FDP-Regierung unter Rudolf Scharping konzentrierte die Reformpolitik auf Straffung der Behördenorganisation und Verwaltungsvereinfachung durch Aufgabendelegation. Im Oktober 1994 erweiterte die Regierung unter Kurt Beck das Ziel der Verwaltungsreform. In der Regierungserklärung vom Oktober 1994 wird zusätzlich zur Straffung der Regierungsarbeit eine umfassende Verwaltungsmodernisierung angekündigt.⁶⁵⁴ Als Gründe wurden in erster Linie steigende Personalkosten angegeben, weiter aber auch die Bedeutung einer investitionsfreundlichen Verwaltung als Standortfaktor und schließlich eine bürgernahe dienstleistungsorien-

⁶⁵³ Vgl. Bürsch, Müller (1999), S. 67.

⁶⁵⁴ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Regierungserklärung (1994), S. 7195.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

tierte Verwaltungstätigkeit. Mit der Bearbeitung von fünf Modernisierungsfeldern wurde begonnen:⁶⁵⁵

- Aufgabenkritik und Aufgabenumbau,
- Rechtsvereinfachung und Gesetzesfolgenabschätzung,
- Rationalisierung von Entscheidungsstrukturen (unter besonderer Berücksichtigung des politischen Controlling) und Verbesserung der internen Verfahren,
- Einführung und Verbreitung neuer Steuerungsinstrumente,
- Verbesserung des Personalmanagements.

Zielstrebig wurde im Dezember 1994 eine Verwaltungsmodernisierungskommission eingesetzt, die der Staatskanzlei unterstand. Sie setzte sich aus sechs Staatssekretären verschiedener Ressorts sowie Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zusammen. Ein Beirat repräsentierte weitere involvierte Einrichtungen. Die Staatskanzlei richtete eine eigene Geschäftsstelle dazu ein, in den Landesverwaltungsebenen sind Modernisierungsbeauftragte eingesetzt sowie ressortübergreifende Arbeitsgruppen gebildet worden. Anschließend wurden Schritte zur Verwaltungsmodernisierung und -vereinfachung kurzfristig in Gang gesetzt, z. B. Verkleinerung des Kabinetts, Umwandlung der Mittelinstanz, Einrichtung von „Struktur- und Genehmigungszentren“ und eines „Aufsichts- und Servicecenters“. In diese Bemühungen eingebunden war das künftig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwaltende und zu verwertende Liegenschaftsvermögen. Am 1. Januar 1998 wurde deshalb die Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) als eine „organisatorisch und rechtlich selbstständige Einheit“⁶⁵⁶ überführt. Schon damals war dieses Verfahren nur als Übergangslösung vorgesehen, und es wurde eine GmbH & Co. KG angestrebt.

Wie intensiv die Verwaltungsmodernisierung im Bundesland Rheinland-Pfalz seit Jahrzehnten diskutiert und breiten Kreisen der Bevölkerung nahe gebracht worden

⁶⁵⁵ Vgl. Bürsch, Müller (1999), S. 67.

⁶⁵⁶ Bürsch, Müller (1999), S. 70. An dieser Stelle zeigt sich auch, dass die rechtliche Selbstständigkeit von Landesbetrieben unterschiedlich ausgelegt wird. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen unter Punkt 1.4.2 zu „Kriterien für die Vergleichbarkeit von Landesbeteiligung und Landesbetrieb“.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

ist, zeigen eine Reihe von Veröffentlichungen.⁶⁵⁷ Die Aufgabenkritik wurde als ein wesentlicher methodischer Ansatz sehr intensiv betrieben. Sie wurde als eine an den administrativen Aufgaben orientierte Zweckkritik verstanden und zum ersten Schritt einer Verwaltungsmodernisierung stilisiert.⁶⁵⁸ Zu zentralen Fragen der Bewertung einer staatlichen Aufgabenwahrnehmung wurden erklärt, was der Staat selbst erledigen soll und was er abgeben kann. Dieser Prozess gestaltete sich durch verschiedene Restriktionen recht kompliziert.

Rheinland-Pfalz wählte deshalb eine pragmatische Form der Aufgabenkritik, die zu einem Aufgabenumbau in der Landesverwaltung führen sollte. Das heißt, es wurde kein zentrales Verfahren angewandt, sondern ein Methodenbündel geschaffen, mit dessen Hilfe der Aufgabenumbau eingeleitet wird.

Im Land Rheinland-Pfalz wurde die Richtung des Umbaus, wie in anderen Bundesländern auch, maßgeblich von der Sparsituation im Haushalt beeinflusst. Für die Erschließung von Effizienzpotenzialen wurden praktikable Wege gesucht. Als weitere Ziele wurden Effektivität und Bürgerfreundlichkeit des Verwaltungshandelns definiert. Durch die Schaffung von Handlungsspielräumen für gesellschaftliche Partner, z. B. durch die Vereinfachung und Optimierung von Genehmigungsverfahren, soll die Verwaltungsmodernisierung aktivierend wirken. Verwaltungswissenschaftler haben die Verwaltungsmodernisierung in mehrere Phasen gegliedert. Als ganz erheblich wurde die einfache Tatsache angesehen, dass sich die Verwaltung an ihrer eigenen Modernisierung beteiligen muss. Carl Böhret bezeichnet das als Münchhausen-Dilemma, da die Verwaltung sich „am eigenen Schopf fassen muss, um sich selbst zu modernisieren“⁶⁵⁹. Unter Punkt 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“ wird deutlich gemacht, dass ohne konkrete Zielvereinbarungen und vor allem Sanktionsmechanismen die Bürokratie nicht in der Lage ist, dieses so genannte Münchhausen-Dilemma aufzulösen.

⁶⁵⁷ Hier sei genannt „voran“, Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz (2003), Bürsch, Müller (1999), Brenski (2004).

⁶⁵⁸ Vgl. voran, Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz (2003), S. 7.

⁶⁵⁹ Voran, Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz (2003), S. 9.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

In den verschiedenen Phasen der Verwaltungsmodernisierung variiert die Selbstbeteiligung der Verwaltung zumeist als verwaltungspolitische Steuerung. In der ersten Phase, die im Wesentlichen die Regierungszeit des Kabinetts Scharping umfasste, fanden einzelne Modernisierungsprojekte in den Ressorts statt, d. h. Konzept, Maßnahmen und Umsetzung lagen weitgehend in deren Ermessen. In diese Zeit fällt auch die Reorganisation der Straßenverwaltung.

Eine zweite Phase schloss sich mit dem Antritt der Regierung Beck 1994 an und wird in etwa bis zum Jahr 2000 datiert. Sie ist geprägt durch die Reduzierung der Ministerien und die Auflösung der Bezirksregierungen. Die Fortschritte in den modernen Informations- und Kommunikationstechniken wurden genutzt (circa 30 Mill. DM Investitionen).⁶⁶⁰

Zur Neuorganisation der Mittelinstanz ist 1996 eine Expertenkommission (EKO) gegründet worden. Deren Vorgaben hat das Ministerium des Innern und Sport (ISM) rechtlich und organisatorisch zum 1. Januar 2000 umgesetzt.⁶⁶¹ Mit der Reform der Mittelinstanz wurde die Aufgabenkritik gesetzlich festgeschrieben.⁶⁶² Als verbindlich erklärt wurde eine Berichtspflicht im Drei-Jahres-Turnus an den Landtag. Der Landtag beschloss, alle zwei Jahre über die Delegation von Aufgaben informiert zu werden. Das geschah erstmals im März 2003. Ein weiteres Beispiel für diese Phase ist die rechtliche Verselbstständigung von betriebswirtschaftlich steuerbaren Bereichen, z. B. den „Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung“. Die Modernisierungsansätze umfassen insgesamt fünf Eckpunkte mit einem sehr dynamischen Wechselverhältnis, die in der Abbildung 70 dargestellt sind.

Diese zweite Phase endete mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsorganisationsgesetzes am 1. Januar 2000.

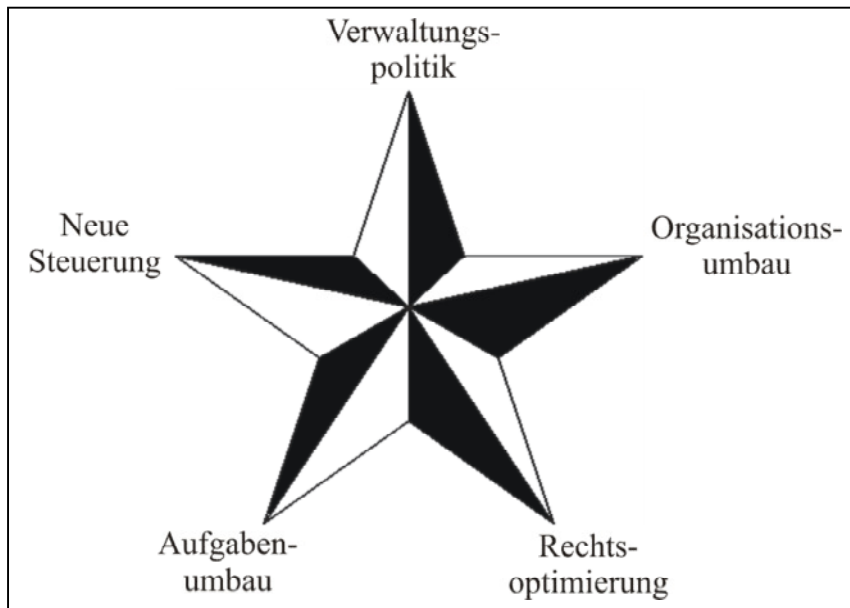
⁶⁶⁰ Vgl. voran, Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz (2003), S. 11.

⁶⁶¹ Vgl. Brenski (2004), S. 277.

⁶⁶² Vgl. Verwaltungsorganisationsreformgesetz RLP (1999), § 4.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 70: Pentagramm der Verwaltungsmodernisierung



Quelle: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2003), S. 12.

Nun setzte eine Konsolidierungsphase (dritte Phase) ein, die bis 2002 andauerte und geprägt war durch eine primär ressortinterne Steuerung der Modernisierung nach den Grundsätzen „Stärkung der Selbstständigkeit der Verwaltungskräfte“, „einfachere Hierarchiestrukturen“ und „klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten“. Die umfassenden strukturellen Veränderungen waren zu etablieren und die Arbeitsabläufe und Handlungsmuster mussten sich einspielen.

Die vierte Phase wird ab Mitte 2002 angesetzt. Sie ist wieder durch eine ressortübergreifende Steuerung gekennzeichnet. Ihre Ziele waren in der Koalitionsvereinbarung⁶⁶³ der 14. Legislaturperiode und im Verwaltungsorganisationsreformgesetz festgelegt.

„Ziel ist eine moderne, kostengünstige und noch effizienter arbeitende, bürgerfreundliche Dienstleistungsverwaltung. Die Aufgabenkritik bei der Verwaltungsreform wird fortgesetzt, um die Effizienz der Landesverwaltung ständig zu überprüfen“.⁶⁶⁴ Konkret umgesetzt wurde diese Zielstellung durch Maßnahmen und Verfahren entsprechend des Pentagramms (siehe Abbildung 70) der Verwaltungsmodernisierung. Von Interesse in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand

⁶⁶³ Siehe Koalitionsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen SPD und FDP (2001).

⁶⁶⁴ Koalitionsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen SPD und FDP (2001), S. 61.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

dieser Arbeit ist der Eckpunkt „Aufgabenkritik“. Ihm sind verschiedene Vorhaben der Koalitionsvereinbarung zuzuordnen. Dazu gehört die rechtliche Verselbstständigung einer Vielzahl von betriebswirtschaftlich steuerbaren Bereichen.

Neben dem bereits erwähnten Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ wurden weitere Landesbetriebe errichtet, u. a. der Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ (LSV) und der Landesbetrieb „Daten und Information“ (LDI). Diese Maßnahmen werden durch eine ständige Aufgabenkritik begleitet. Im § 4 des Verwaltungsorganisationsgesetzes heißt es dazu: „Im Rahmen einer ständigen Aufgabenkritik hat die Landesregierung dem Landtag zum Ende jedes dritten Kalenderjahres, erstmals zum Ende des Jahres 2004, über vollzogene und geplante Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu berichten.“⁶⁶⁵

Nicht zu unterschätzen war für das Land Rheinland-Pfalz, wie für andere Bundesländer auch, die Kostenfrage bei der Einführung neuer Steuerungssysteme und Modernisierungsansätze. Kosten und Nutzen sind in den untersuchten Bundesländern ein wesentlicher Aspekt bei der Zielfindung und der Geschwindigkeit der Umsetzung von Veränderungen in der Aufgabenerledigung.⁶⁶⁶ Rheinland-Pfalz gehört zu den Nehmerländern beim Länderfinanzausgleich und muss von je her sehr pragmatisch an die Problemlösung herangehen. Deubel und Keilmann⁶⁶⁷ sehen deshalb für Rheinland-Pfalz neben der Doppik auch Optimierungskomplexe in der Kameralistik. In Zusammenhang mit diesem Vorhaben gibt es Überlegungen zur Steigerung der Kostentransparenz und des Kostenbewusstseins, z. B. durch Ausgliederung in Frage kommender Bereiche, wie die Liegenschaftsverwaltung. Neben einem kaufmännischen Rechnungswesen wurden Zielstellungen, wie die Überantwortung des kompletten Liegenschaftsmanagements, die Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion sowie die Entstehung einer Angebots- und Nachfragesituation, definiert.

„Damit stellt sich sehr schnell eine Marktsituation ein, in der die einzelnen Dienststellen nicht nur die nicht benötigten Liegenschaften zurückmelden, son-

⁶⁶⁵ Verwaltungsorganisationsreformgesetz Rheinland-Pfalz (1999), § 4.

⁶⁶⁶ Vgl. Keilmann (2005), S. 131.

⁶⁶⁷ Vgl. Deubel, Keilmann (2005), S. 236.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

dem darüber hinaus äußerst kurzfristig ein ausgeprägtes Kostenbewusstsein gegenüber dem ausgegliederten Liegenschaftsmanagement entwickeln. Das Land Rheinland-Pfalz hat nach diesem Denkansatz den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) gegründet.⁶⁶⁸

Mit dieser „Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung“⁶⁶⁹ soll versucht werden, die verschiedenartigsten Problemstellungen mit einer möglichst abgestimmten Strategie zu lösen. Einen weiteren Optimierungskomplex sieht Keilmann im fehlenden Wettbewerb. Er geht davon aus, dass die verschiedenen Instrumente, wie Kostenbewusstsein, Effizienz und Effektivität, sich am einfachsten durch die Ausgliederung von einzelnen Bereichen erzielen lassen. Als geeignete Bereiche sieht er solche an, die schon in der Verwaltung nach wirtschaftlichen Grundsätzen gearbeitet haben; u. a. gehören dazu der Bereich Straßen und Verkehr sowie das Daten- und Informationszentrum.

Wie intensiv sich auch die politischen Entscheidungsträger mit der Ausgliederung der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung beschäftigen, zeigen fortlaufend Anfragen an die Regierung, z. B. die große Anfrage der Fraktion der CDU (Drucksache 14/3266) und die Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 24. September 2004 (Drucksache 14/3436).⁶⁷⁰

4.3.4.2 Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB)

4.3.4.2.1 Einordnung und Herausbildung

Ausgangsüberlegung für die Bildung des Landesbetriebes LBB und für die Auslagerung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung im Land Rheinland-Pfalz war, mittelfristig den von 1990 bis 1995 permanent ansteigenden Schuldenstand zu verringern.⁶⁷¹ Ein Weg, um dieses Ziel zu erreichen, wurde in der Budgetierung gesehen. Dieser Budgetierungsgedanke sollte auch im Bereich des Immobilienbesitzes Raum greifen. Das konsequente Nachdenken über optimierte

⁶⁶⁸ Keilmann (2005), S. 136.

⁶⁶⁹ Ebenda, S. 137.

⁶⁷⁰ Siehe Anfrage der CDU Fraktion RLP (2004)

⁶⁷¹ Vgl. KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 1.

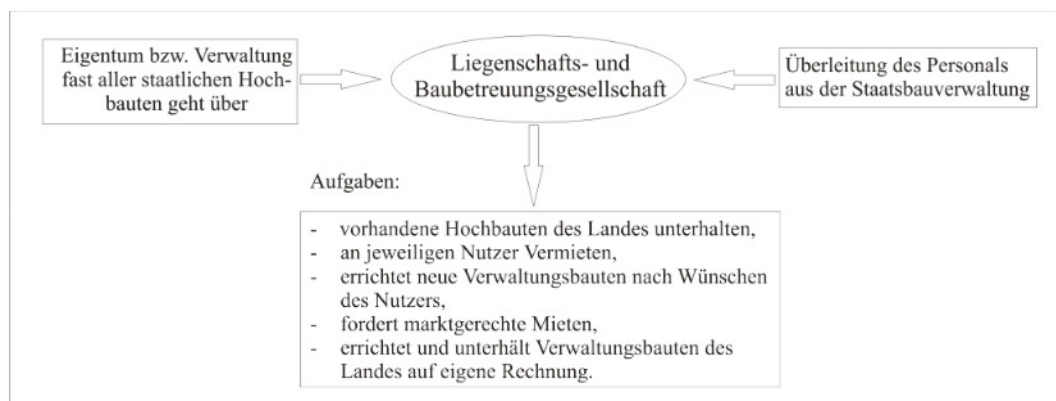
4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Anreize führte zu der radikalen Budgetierungslösung, die Aufgaben in eine privatrechtliche Gesellschaft (hier in eine GmbH & Co. KG) auszulagern.

Erste Ansätze fanden sich in der Baubetreuung, in der bereits eine sehr differenzierte, private Anbieterstruktur, z. B. in der Planung, der Erstellung von genehmigungsfähigen Haushaltsunterlagen, der Ausschreibung und Bauleitung, genutzt wurde.⁶⁷² Der erhebliche und konversionsbedingt unumkehrliche Rückgang des Bundesbaus hatte bereits zu personellen Überkapazitäten geführt. Der langfristige Sinn einer eigenen Staatsbauverwaltung war so zu hinterfragen. Als Lösungsansatz verständigten sich die Koalitionsparteien darauf, das Liegenschaftsvermögen des Landes zukünftig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in eine privatrechtliche Form zu überführen. Die Gesellschaft sollte kostendeckend arbeiten und die Freiheit erhalten, für Investitionszwecke ihren Gebäudebestand hypothekarisch beleihen zu können. Sie sollte ein umfassendes Dienstleistungsspektrum nachfragegerecht und flexibel aus einer Hand anbieten. In einer Sparte Immobiliendienste sollten diese umfassenden Dienstleistungen auch auf fremde Immobilien ausgeweitet werden, d. h. diese Dienstleistungen auch Dritten anzubieten.

Für die Gründung der landeseigenen Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft – die so in dieser Rechtsform nicht zustande kam – wurden einige Eckdaten und Aufgaben formuliert (siehe dazu Abbildung 71).

Abbildung 71: Entwurf der Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft



Quelle: eigene Darstellung nach Abschlussbericht LBB RLP (1996) S. 5.

⁶⁷² Zu Recht stellt sich hier die Frage, warum nicht über eine materielle Privatisierung nachgedacht wurde. Die Begründungen dazu lieferte das besagte Gutachten.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Seit 1998 waren circa 1.500 staatliche Immobilien zu bewirtschaften, zu verwalten und zu entwickeln. Dieser umfangreiche Aufgabenbereich wurde von der Staatsbauverwaltung auf einen neu geschaffenen Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz“ (LBB) übertragen. Seitdem bietet dieser Landesbetrieb vielfältige Dienstleistungen im Bereich des Baumanagements an. Sie reichen von architektonischer Betreuung bis zur Projektsteuerung.⁶⁷³

Der gesamte Liegenschaftsbestand des Landes wird mit einer Größe von 232.484 ha beziffert. Dieser Umfang schließt eine bebaute Fläche von 14.610 ha ein.⁶⁷⁴ Auf den bebauten Liegenschaften befinden sich 3.200 Gebäude bzw. Objekte mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen. Diese Grundstücke sind mit Landesschulden belastet. Daraus ergab sich, die LBB gesetzlich zu verpflichten, den Schuldendienst des Landes anteilig zu tragen. In einem Gutachten⁶⁷⁵ wurden diese Schulden zum Stichtag 31. Dezember 1997 auf circa 900 Mill. DM hochgerechnet.

Die wirtschaftliche Verwaltung und Verwertung des Liegenschaftsvermögens sollte zum Jahresanfang 1999 eine GmbH & Co. KG übernehmen. Ausschlaggebend für die Wahl dieser Rechtsform sollte sein, dass eine grunderwerbssteuerfreie Übertragung des Immobilienvermögens umsetzbar gewesen wäre. Während der Dauer der vorgesehenen Exklusivbindung sollte es unter bestimmten Voraussetzungen und in bestimmten Grenzen bereits ermöglicht werden, am Markt berufliche Dienstleistungen durch Dritte erbringen zu lassen.⁶⁷⁶

Herausgenommen aus den Überlegungen zur Übertragung des Vermögens waren die Straßen- und Forstgrundstücke, die Konversionsareale, die Hochschulliegenschaften und die Stiftungen und Anstalten. Für einen Übergangszeitraum von acht Jahren mussten die Ressortministerien ihren Raum- und Flächenbedarf ausschließlich durch den Abschluss von Miet- und Pachtverträgen mit der LBB GmbH & Co. KG decken. Diese anfallenden Mietbelastungen sollten zu einem

⁶⁷³ Vgl. Dietlein, Thiel (2006), S. 81.

⁶⁷⁴ Vgl. KPMG Deutsche Treuhand Gesellschaft (1996), S. 12.

⁶⁷⁵ Ebenda, S. 15.

⁶⁷⁶ Bericht über den „Stand der Verhandlungen mit dem Bund über die Umwandlung der LBB in eine GmbH & Co. KG“ vom Ministerium der Finanzen, 30. Mai 2000.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

kostenbewussteren Umgang mit den Immobilien anhalten.⁶⁷⁷ Geplant war, Möglichkeiten für die Nutzer zu schaffen, ihren Flächenverbrauch zeitlich und örtlich jederzeit flexibel an den wechselnden Bedarf anzupassen.

Auch die etwa 1.700 Beschäftigten sollten in dieser Übergangsfrist übernommen werden, d. h. eine Komplettüberführung der Belegschaft aus der vormaligen Verwaltung in den Landesbetrieb. Langfristig wurde von einer Möglichkeit der Personaleinsparung ausgegangen. Die Erschließung neuer Betätigungsfelder gehörte zu den Überlegungen, da durch den Rückgang der Bautätigkeit eine Verringerung der Aufgaben zu erwarten war. Dadurch entfielen notwendige Haushaltszwänge. Hier sei auf die Theorie des Staatsversagens (Bürokratieversagen) unter Punkt 2.3.2 hingewiesen. Normalerweise wäre es Aufgabe der Politik und der Verwaltung, die Strukturen entsprechend dem Wegfall der Aufgaben zu straffen und damit Steuergelder einzusparen. Eine weitere Begründung war: „Wegen der Konkurrenz zu privaten Anbietern und der gewählten privatrechtlichen Organisationsform steigen der Zwang, aber auch die Möglichkeiten zu wirtschaftlichem Bauen.“⁶⁷⁸

Die LBB GmbH & Co. KG sollte sich aus drei Geschäftsfeldern zusammensetzen:

- Vermögensmanagement,
- Gebäudebewirtschaftung,
- Vergabe von Bauleistungen.

Eine Ende Mai 1996 im Finanzministerium eingesetzte Arbeitsgruppe legte eine Zeitplanung vor, die aus Abbildung 72 ersichtlich wird.

⁶⁷⁷ Vgl. Bürsch, Müller (1999), S. 70.

⁶⁷⁸ KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 6.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 72: Zeitplan für die Errichtung der LBB GmbH & Co. KG

Zeitraum	Maßnahme
Bis Ende 1996	Einbringung des Gesetzes in den Landtag
Frühjahr 1997	Verabschiedung des Gesetzes
April/Mai 1997	Gründung der Gesellschaft, Berufung der Geschäftsführer
Bis Ende 1997	Bewertung der Liegenschaften, Abschluss der Mietverträge
Zum 01.01.1998	Inkrafttreten des Gesetzes, Überleitung des Personals der Staatsbauverwaltung, Beginn der aktiven Tätigkeit der Gesellschaft

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Abschlussbericht LBB RLP (1996), S. 6.

In einem Landesgesetz wurden wesentliche Einzelheiten der Aufgabenübertragung geregelt. In der Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 6. November 1997, geändert vom 15. Dezember 1998, wurde die Organisationsverfügung für den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) veröffentlicht.⁶⁷⁹ Somit wurde nicht, wie geplant, die GmbH & Co. KG gegründet, sondern es blieb beim zunächst als Übergangslösung gedachten Landesbetrieb. In der Antwort auf eine kleine Anfrage im Landtag vom 14. November 2006, unterstrich der zuständige Staatsminister: „Derzeit gibt es keine Überlegungen innerhalb der Landesregierung, die bestehende Organisationsform des Landesbetriebes LBB zu ändern.“⁶⁸⁰

4.3.4.2.2 Aufgaben und Struktur

In seiner Antwort auf die oben angeführte kleine Anfrage stellt der Minister klar, dass dieser Landesbetrieb die ihm zugewiesenen Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich ausführt. Die Landesliegenschaften verwaltet und verwertet er nach finanzwirtschaftlichen, kaufmännischen und marktorientierten Grundsätzen. Er erbringt baufachliche und immobilienpezifische Dienstleistungen. An dieser Aufgabenerledigung sind externe Dienstleister beteiligt. Die Auftragssumme im Jahre 2005 belief sich auf 44.373.582,76 EUR.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ Vgl. Finanzministerium Brandenburg (1998), S. 115.

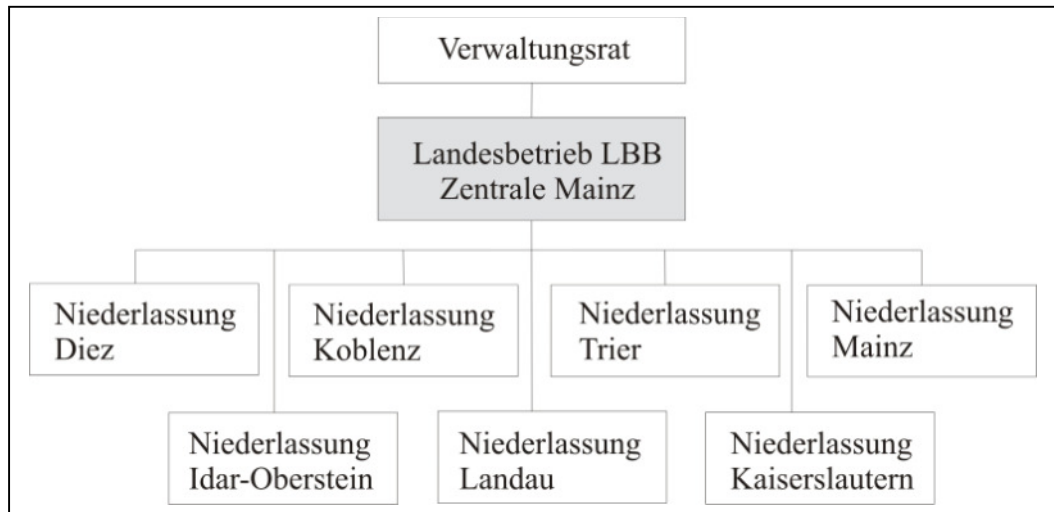
⁶⁸⁰ Anfrage Schmitt (2006).

⁶⁸¹ Vgl. Anfrage Schmitt (2006), Beantwortung der Fragen 3 und 4.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Die Zentrale der LBB hat ihren Sitz im Fort-Malakoff-Park in Mainz.⁶⁸² Darüber hinaus bestehen sieben Niederlassungen, die in Abbildung 73 ersichtlich werden.

Abbildung 73: Aufbau des Landesbetriebes LBB



Quelle: LBB (2007).

Sie entstanden aus den bis dahin existierenden Staatsbauämtern. Die Landesvermögens- und Bauabteilung blieb Bestandteil der Oberfinanzdirektion Koblenz mit Sitz in Mainz. Die Vorprüfungsstelle Landesbau wurde dem Landesbetrieb zugeordnet.

„Der Landesbetrieb LBB übt seine Tätigkeit nach wirtschaftlichen und marktorientierten Grundsätzen aus. Er dient auch gemeinwohlorientierten Zwecken.“⁶⁸³ Er wird nach kaufmännischen Grundsätzen unter Anwendung der Regeln über die doppelte Buchführung geführt.⁶⁸⁴ In fünf Punkten der Organisationsverfügung werden Zweck und Aufgaben des Landesbetriebes LBB festgeschrieben. Zusammengefasst sind dies Verwaltung und Verwertung der Immobilien, Neuerwerb, Neubaumaßnahmen, Bauaufgaben der Bundesrepublik und fremde Immobilien. Dem Landesbetrieb wurden dazu umfangreiche Vermögenswerte zugewiesen. Sie umfassen die Grundstücke selbst, dingliche Rechte an fremden Grundstücken und sonstige Rechte, die beweglichen Sachen des Landes aus der ehemalige Staatsbauverwaltung, Nutzungsrechte an vom Land gemieteten und geleasteten Gegenständen sowie Urheberrechte und Nutzungsrechte an Computerprogrammen. Nut-

⁶⁸² Siehe unter www.verwaltung.rlp.de/Landesbehoerden-und-institutio/Landesbetriebe (2007).

⁶⁸³ Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1998), S. 115.

⁶⁸⁴ Siehe dazu Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (2001).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

zer haben ab dem 1. Januar 1999 Nutzungsentgelte zu zahlen. Die Mittel werden als Umlage aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt. Einzelheiten werden in Nutzungsvereinbarungen geregelt. Für die Erbringung baufachlicher Dienstleistungen steht ein Vergütungsanspruch zu. Für die Zeit vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2006 wurde eine Ausschließlichkeitsbindung in Bezug auf die auftretenden Bedarfe festgelegt.

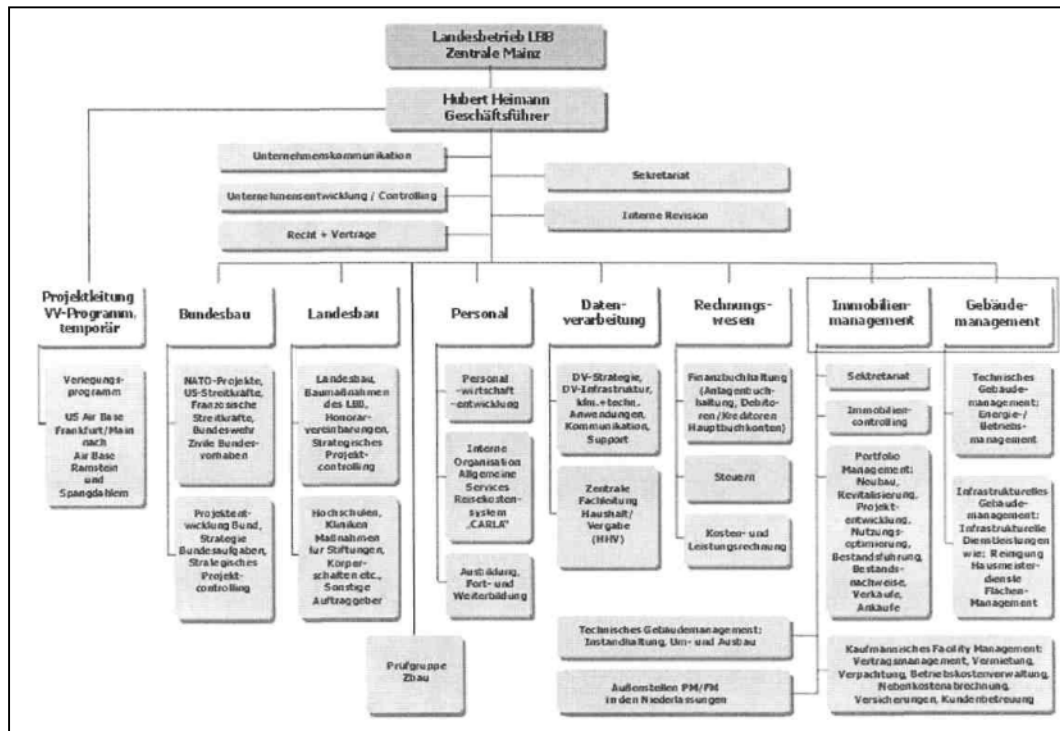
Die Geschäftsleitung des Landesbetriebes LBB untersteht den Weisungen des Finanzministers. Bei Bundesbaumaßnahmen und ähnlichem sind die technischen Vorgaben der Bundesministerien zu befolgen. Für die Vornahme von Rechtsgeschäften haben, soweit erforderlich, die Einwilligung des Landtages, des Finanzministeriums oder des Verwaltungsrates vorzuliegen. Das Finanzministerium entscheidet im Benehmen mit dem Wirtschaftsministerium über die Bestellung und Abberufung der Geschäftsleitung und erlässt eine Geschäftsordnung. Für die Geschäftsleitung sind die Beschlüsse des Verwaltungsrates des Landesbetriebes LBB verbindlich. Er setzt sich paritätisch aus je sieben stimmberechtigten Mitgliedern der Landesressorts und des Landtages zusammen, wobei jede Fraktion mindestens ein Mitglied benennt. Dazu kommen noch fünf Mitarbeitervertreter ohne Stimmrecht. Den Vorsitz führt der Staatssekretär des Ministeriums der Finanzen. Einzelheiten zur Tätigkeit des Verwaltungsrates und seiner Gremien sind im Abschnitt fünf der Organisationsverfügung⁶⁸⁵ geregelt, ebenso im Abschnitt sechs die zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäfte. In den Abschnitten sieben bis zehn werden Wirtschaftsführung, Dienstbetrieb, Dienst- und Fachaufsicht und Vertretung des Landesbetriebes LBB festgeschrieben. Mit Wirkung vom 1. Januar 1998 wurde der Landesbetrieb mit der Aufgabenerledigung beauftragt.

Die Struktur der LBB-Zentrale ergibt sich aus nachfolgendem Organigramm in Abbildung 74.

⁶⁸⁵ Siehe dazu auch den Auszug aus der Organisationsverfügung im Anhang 16: Vorschriften für den Verwaltungsrat des LBB Rheinland-Pfalz auf Seite 409.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

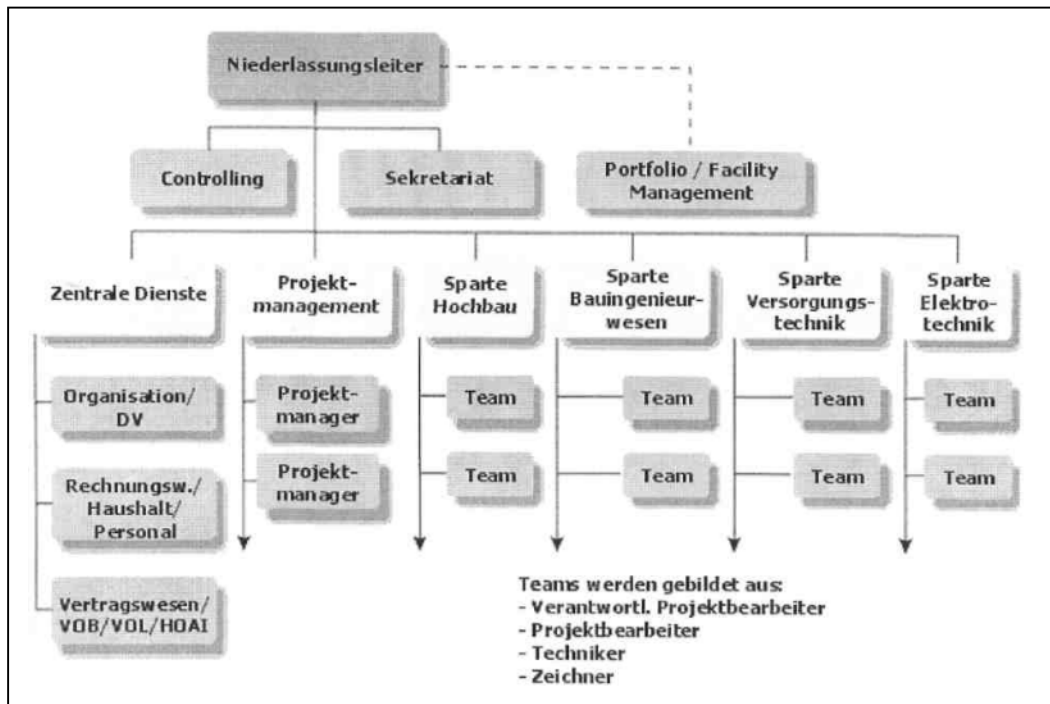
Abbildung 74: Organisation der LBB-Zentrale



Quelle: LBB (2006).

Die Struktur der LBB Niederlassungen ist in Abbildung 75 dargestellt.

Abbildung 75: Struktur der LBB-Niederlassungen



Quelle: LBB (2006).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Im Personalbereich wurde eine Besitzstand wahrende, rechtlich abgesicherte und sozial verträgliche Lösung realisiert. Dazu wurden Überleitungsverträge und ein Überleitungstarifvertrag vorgesehen.⁶⁸⁶ Mit Stand vom 30. Juni 1996 waren 1.685 Bedienstete der Staatsbauverwaltung betroffen, einschließlich der 89 Beurlaubten und 183 Teilzeitbeschäftigten. Die Statusgruppen und jeweiligen Beschäftigungsbehörden sind in Abbildung 76 zu sehen.

Abbildung 76: Bedienstete der Staatsbauverwaltung

Statusgruppe	Landesvermögen u. Bauabteilung ⁶⁸⁷	Staatsbauämter	Summe
Beamte	41	186	227
Angestellte	78	1.301	1.379
Arbeiter	3	76	79
Summe	122	1.563	1.685

Quelle: Abschlussbericht LBB RLP (1996), S. 26.

Im Jahr 2003 gab es davon noch 1.099 und im Jahr 2004 1.103 Stellen.⁶⁸⁸ Weitere Bereiche waren mittelbar und unmittelbar involviert, z. B. in der Oberfinanzkasse, im Ministerium der Finanzen und in der Referatsgruppe Landesbau. Bei der Überleitung fanden § 613 a BGB und die einschlägigen Bundestarifverträge Anwendung.

4.3.4.2.3 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Die finanzielle Ausstattung beruhte auf den Grundlagen vorher im Landeshaushalt ausgewiesener Mittel für den Hochbau. Keine Zahlungen erhält der Landesbetrieb LBB für die in eigener Verantwortung vorzunehmenden Bauinvestitionen und die aktivierungsfähigen Leistungen.⁶⁸⁹ Finanziert werden Abschreibungen, der Gründungsaufwand und der nicht aktivierbare Zinsaufwand. Auf eine große Anfrage der CDU-Fraktion, Drucksache 14/326, geht zur Vermögenslage hervor, dass die Grundstücke/Immobilien in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1999 mit 867.318.904 EUR bilanziert wurden.⁶⁹⁰ Zum 31. Dezember 2003 wird ein Wert der Grundstücke/Immobilien von 1.090.842.315 EUR ausgegeben. Veränderungen in Bezug auf die Anzahl der Personalstellen und ihrer finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus der Abbildung 77.

⁶⁸⁶ Vgl. KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 25.

⁶⁸⁷ Ohne die Vorprüfstelle, dieses Referat Landesvermögen 11 bleibt aus entsprechender Sachnähe bei der Besitz- und Verkehrssteuerabteilung.

⁶⁸⁸ Vgl. Geschäftsbericht LBB RLP (2004), S. 17.

⁶⁸⁹ Vgl. Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1998), S. 116.

⁶⁹⁰ Vgl. Anfrage CDU-Fraktion RLP (2004).

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 77: Daten des Landesbetriebes Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB)

Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB)	
Zeitpunkt des Übergangs	1998
Anzahl der ausgegliederten Personalstellen	1.299,5
Entsprechende Personalausgaben	65.950.670 €
Einnahme Veränderungen im Gesamthaushalt durch die Ausgliederung	- 2.386.861 €
Ausgabe Veränderungen im Gesamthaushalt durch die Ausgliederung	- 50.670.702 €

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Anfrage der CDU-Fraktion RLP (2004) S. 14.

Der Erfolgsplan des Landesbetriebes LBB zeigt Abbildung 78 im Vergleich der Jahre 2005 bis 2008 folgende Veränderungen⁶⁹¹:

⁶⁹¹ Zur besseren Übersicht wurden die Pläne 2005/2006 und 2007/2008 zusammengefasst. Da in den verschiedenen Haushalten auch unterschiedliche Darstellungen der Pläne und Nummerierung zu finden sind, wurden diese der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit geschuldet, auf eine einheitliche Darstellung harmonisiert.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 78: Erfolgsplan des LBB Rheinland-Pfalz (in TEUR)⁶⁹²

	2005	2006	2007	2008
1. Umsatzerlöse				
<i>aus der Hausbewirtschaftung</i>	123.697	125.439	228.500	231.400
<i>aus dem Verkauf von Grundstücken</i>	2.000	2.000	4.000	4.000
<i>aus Architekten- und Ingenieurleistungen</i>	83.000	83.000	78.000	74.000
Summe Umsatzerlöse	208.697	210.439	310.500	309.400
2. Veränderungen des Bestandes an zum Verkauf bestimmten Grundstücken mit und ohne Gebäude und noch nicht abgerechneter Betriebskosten	-2.000	-2.000	-4.000	-4.000
3. andere aktivierte Eigenleistung	8.115	7.865	15.000	15.000
4. sonstige betriebliche Erträge	3.500	3.500	4.500	4.500
Summe Erträge	218.312	219.804	326.000	324.900
5. Aufwendungen für bezogene Lieferungen und Leistungen				
<i>für Hausbewirtschaftung</i>	27.900	25.700	54.548	54.848
<i>für Verkaufsgrundstücke</i>	50	50	50	50
<i>für Architekten- und Ingenieurleistungen</i>	27.450	27.450	34.842	31.492
<i>für andere Lieferungen und Leistungen</i>	1.000	1.000	1.300	1.300
Summe Aufwendungen	56.400	54.200	90.740	87.690
6. Personalaufwand				
<i>Löhne und Gehälter</i>	51.800	51.800	54.500	55.500
<i>soziale Abgaben und Aufwendungen</i>	15.900	15.900	16.500	16.800
<i>Altersversorgung</i>				
Summe Personalaufwand	67.700	67.700	71.000	72.300
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen	41.237	43.330	78.800	79.800
8. sonstige betriebliche Aufwendungen	18.500	18.500	13.150	14.000
9. sonstige Zinsen und und ähnliche Erträge	10	10	10	10
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	30.973	32.573	64.500	63.800
11. Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	3.512	3.511	7.820	7.320
12. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag				
13. sonstige Steuern				
Jahresüberschuss	3.512	3.511	7.820	7.320

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 11220, S. 48 und Haushalt (2007/2008) Kapitel 1220, S. 40.

Abbildung 79: Kennzahlen aus dem Erfolgsplan des LBB

Budgetsteigerung		48,25%
Personalkostenquote		22,25%
Umsatz je MA in TEUR	(1381 Plan-Stellen)	235264,30
Personalsbudgetsteigerung		6,79%

Quelle: Eigene Berechnung; Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 11220, S. 48 und Haushalt (2007/2008) Kapitel 1220, S. 40.

⁶⁹² In den Jahren 2007 und 2008 gibt es bei dem Jahresüberschuss in dieser Darstellung eine Abweichung von dem Haushaltsplan 2007/2008. Fälschlicherweise sind „sonstige Zinsen und ähnliche Erträge“ als Aufwand abgezogen worden, so dass der vorliegende Erfolgsplan nicht korrekt ist. Bei der anschließenden Finanzplanung sind wieder die aus dem Haushalt stammenden Zahlen zur besseren Übersichtlichkeit verwendet worden. Die Abweichung ist unerheblich für die eigentliche Darstellung des Finanzbedarfs.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Die Budgetsteigerung, ausgehend vom Jahr 2005, beträgt im Jahr 2008 mehr als 48 %. Die Personalkostenquote von 22,25 % errechnet sich aus der Summe der Personalkosten geteilt durch die Summe der Erträge für das Jahr 2008. Der Umsatz je Mitarbeiter für das Jahr 2008 beträgt 235.264,30 EUR. Die Personalbudgetsteigerung zeigt wieder die Steigerungsrate zwischen 2005 und 2008. Sie beträgt 6,79 %. Diese Kennzahlen sind der Abbildung 79 zu entnehmen.

Abbildung 80: Finanzplan des LBB Rheinland-Pfalz (in EUR)

	2005	2006	2007	2008
1. Jahresüberschuss	3.000.000	3.000.000	7.500.000	7.000.000
2. Abschreibungen	41.237.000	43.330.000	78.800.000	79.800.000
3. Darlehensaufnahme für Tilgung Darlehen 1/03 fällig 2/08				24.000.000
4. Zunahme der Vorräte und Forderungen aus LuL	-11.650.000	-12.934.000	-2.000.000	-1.000.000
5. Einzahlungen aus Abgängen des Anlagevermögens	0	0	500.000	500.000
Gesamtbetrag Einnahmen	32.587.000	33.396.000	84.800.000	110.300.000
6. Zu-/Abnahme Rückstellungen/ Verbindlichkeiten	-3.000.000	-3.000.000	844.000	1.079.000
7. Auflösung Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen	456.000	456.000	456.000	456.000
8. Tilgung Darlehen aus 1/03 fällig 2/08				24.000.000
9. Auszahlungen für Investitionen des Anlagevermögens (vorgesehenes Bauvolumen)	72.011.000	66.660.000	128.100.000	131.750.000
10. sonstige Investitionen	3.120.000	3.280.000	3.200.000	3.465.000
11. Gesellschafterdarlehenstilgung an das Land	3.000.000	3.000.000	62.500.000	61.000.000
Gesamtbetrag Ausgaben	75.587.000	70.396.000	195.100.000	221.750.000
Finanzbedarf				
Gesamtbetrag Einnahmen	32.587.000	33.396.000	84.800.000	110.300.000
Gesamtbetrag Ausgaben	75.587.000	70.396.000	195.100.000	221.750.000
erforderlicher Finanzbedarf (=Nettokreditaufnahme)	43.000.000	37.000.000	110.300.000	111.450.000

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 11220, S. 49 und Haushalt (2007/2008) Kapitel 1220, S. 41.

Die Finanzplanungen⁶⁹³ (siehe Abbildung 80) für die Jahre 2005 bis 2008 sind insofern interessant, als dass sich der erforderliche Finanzbedarf und damit die Nettokreditaufnahme drastisch erhöhen. Diese Kreditaufnahme ist im Kernhaushalt nicht zu finden. Im Landeshaushaltsgesetz⁶⁹⁴ 2005/2006 wird dafür eine entsprechende Kreditermächtigung für das Ministerium der Finanzen zur Deckung von

⁶⁹³ Zur einheitlichen Darstellung, wie beim Erfolgsplan, sind hier der besseren Übersicht wegen beide Haushaltspläne miteinander verschränkt worden.

⁶⁹⁴ Vgl. Landeshaushaltsgesetz RLP (2005/2006), § 2 Abs. 1 Satz 2.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Ausgaben des Landesbetriebes LBB genehmigt. Damit wird die tatsächliche Verschuldung des Landes Rheinland-Pfalz nicht im eigentlichen Haushalt ersichtlich, der durch das Parlament verabschiedet und somit auch kontrolliert wird. Diese Art von Verschuldung zur Finanzierung der Gesamtausgaben des Bundeslandes kann im Zusammenhang mit der in dieser Arbeit schon häufiger erwähnten Theorie des Staatsversagens durch das Wirken der Bürokratie und nicht funktionierende Kontrollmechanismen durch die Legislative gesehen werden. Siehe dazu die Ausführungen unter 2.3.1 „Staatsversagen durch politisches Handeln“ und 2.3.2 „Staatsversagen durch das Wirken der Bürokratie“.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebes wurde gemäß §§ 92 und 66 Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) dem Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz eingeräumt. Entsprechend § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO wurde eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen.⁶⁹⁵ Mit den oben gemachten Ausführungen stellt sich die Frage der funktionierenden Kontrollmechanismen, die nach den vorliegenden Erkenntnissen und Daten verneint werden muss.

4.3.4.3 Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr (LSV)

Der LSV, der mittlerweile in „Landesbetrieb Mobilität“ (LBM) umbenannt wurde, war ein Ergebnis von Überlegungen zur Verwaltungsreform. Unter dem Punkt 4.3.4.3.1 „Einordnung und Herausbildung“ wird dieser Prozess näher beschrieben. Es folgt unter 4.3.4.3.2 „Aufgaben und Struktur“ des neu gebildeten Landesbetriebes. Mit Hilfe der betriebswirtschaftlichen Aspekte unter 4.3.4.3.3 werden Daten und Zahlen zusammengetragen, die einen Vergleich mit anderen Landesbetrieben ermöglichen sollen.

4.3.4.3.1 Einordnung und Herausbildung

Mit den Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung und deren Effektivitätserhöhung (siehe 4.3.4.1 Reformbemühungen) im Bundesland Rheinland-Pfalz wurde auch der Bereich des Straßenbaus und Verkehrswesens untersucht und in eine entsprechende Aufgabenkritik einbezogen. Ergebnis war die Handlungsentscheidung, auch in diesem Bereich betriebswirtschaftliche Steuerungselemente einzu-

⁶⁹⁵ Vgl. KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 53.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

führen und unternehmerische Grundprinzipien zu realisieren.⁶⁹⁶ Es wurde der Beschluss gefasst, das Landesgesetz zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung Rheinland-Pfalz vom 18. Dezember 2001 einzubringen.⁶⁹⁷

Aufgrund dieses Gesetzes⁶⁹⁸ nahm zum 1. Januar 2002 der Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ (LSV) als Eigenbetrieb des Landes nach § 26 der Landeshaushaltsordnung seine Arbeit auf. Er ging aus der 1949 gegründeten Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz hervor⁶⁹⁹, um zukünftig die Aufgaben der Straßen- und Verkehrsverwaltung wahrzunehmen. Auch die Aufgaben der oberen Verkehrsbehörde sind eingeschlossen. Das bis dahin bestehende Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und dessen nachgeordnete Ämter wurden aufgelöst. Aus der Antwort des Ministeriums auf die kleine Anfrage vom Bündnis 90/Die Grünen, in welchem Umfang eine Vermögensübertragung auf den Landesbetrieb stattfinden solle, geht hervor, dass die Landesregierung beabsichtigt, „dem zukünftigen Landesbetrieb Straßen und Verkehr das wirtschaftliche Eigentum an dem in Eigentum des Landes stehenden Straßen- und Verkehrseinrichtungen zuzuweisen. Rechtlicher Eigentümer bleibt das Land Rheinland-Pfalz.“⁷⁰⁰ Damit wurde der LSV ein in der Rechtsform des Eigenbetriebes geführtes Dienstleistungsunternehmen des Landes Rheinland-Pfalz.⁷⁰¹

Die Vorbereitungen zur Überführung der Straßen- und Verkehrsverwaltung wurden in einem Projekt des zuständigen Ministeriums getroffen.⁷⁰² Gegenstand der Projektarbeiten waren die im Zusammenhang mit der Gründung zu klärenden rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen. Das Projekt wurde in den Bereichen Management und Rechnungswesen durch ein externes Beratungsteam unterstützt. Noch intensivere Untersuchungen waren nicht vorgesehen.⁷⁰³ In einer Antwort auf eine weitere kleine Anfrage durch die CDU-Fraktion aus dem Jahre

⁶⁹⁶ Vgl. Brenski (2002), S. 180.

⁶⁹⁷ Siehe dazu Haushalt RLP (2005/2006), Kapitel 0806, S. 93.

⁶⁹⁸ Gesetz zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung Rheinland-Pfalz vom 18.12.2001 (GVBL.303)

⁶⁹⁹ Siehe www.lbm.rlp.de/Projekte_cms/der_lsv/der_lsv.html (2007).

⁷⁰⁰ Anfrage Thomas (2001).

⁷⁰¹ Vgl. Geschäftsbericht LSV, RLP (2004), S. 6.

⁷⁰² Vgl. Anfrage Kiltz (2001).

⁷⁰³ Ebenda.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

2006⁷⁰⁴ schätzt die Landesregierung ein, dass mit der Zusammenlegung der Straßenbau- und Verkehrsabteilung des Ministeriums im Jahre 1999, mit der Konzentration der Verkehrsaufgaben im Jahre 2000 im Landesamt für das Straßen- und Verkehrswesen und mit der Umwandlung in den Landesbetrieb Straßen und Verkehr ab 2002 „bereits wichtige organisatorische Entwicklungsschritte in Richtung auf eine effiziente, zukunftsorientierte Struktur der Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes vollzogen“⁷⁰⁵ wurden.

Eine neue Qualität drückt sich in der zum 1. Januar 2007 erfolgten Umbenennung in „Landesbetrieb Mobilität (LBM)“ aus. Zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft des Landes soll er mit neuen Aufgaben der Koordinierung der unterschiedlichen Verkehrsträger ausgerüstet werden.⁷⁰⁶

4.3.4.3.2 Aufgaben und Struktur

Das wesentlichste Aufgabenfeld des neu gegründeten Landesbetriebes Straßen und Verkehr bestand in einer durchgehenden und nachhaltigen Verbesserung der Qualität vorhandener Straßen und Verkehrssysteme. Auch die Beschleunigung der Planung und des Baus der für die Standortqualität notwendigen neuen Verkehrswege gehörten zu einem Aufgabenschwerpunkt.⁷⁰⁷ Neben den Landesstraßen werden auch die Bundesautobahnen und Bundesstraßen nach Art. 90 Abs. 2 GG sowie die Kreisstraßen nach § 48 i. V. m. § 49 Landestraßengesetz gebaut, betrieben und verwaltet.⁷⁰⁸ Zum Stichtag 1. Januar 2005 umfasste diese Leistungserbringung 1.353 km Bundesautobahn, 3.348 km Bundesstraßen, 7.276 km Landesstraßen und 7.416 km Kreisstraßen, einschließlich der Anschlussarme und der in der Baulast von Gemeinden über 80.000 Einwohner stehenden Straßen, 7.385 Brücken, 6 km Tunnel, 372 Stützwände und 1.400 km Radwege.⁷⁰⁹

Der LSV fungiert als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sowie als obere Verkehrsbehörde. Ziel der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung ist es, die

⁷⁰⁴ Vgl. Anfrage Bracht und Wirz (2006).

⁷⁰⁵ Ebenda.

⁷⁰⁶ Siehe www.lbm.rlp.de/Projekte_cms/der_lsv/der_lsv.html (2007).

⁷⁰⁷ Vgl. Brenski (2002), S. 180.

⁷⁰⁸ Siehe Haushalt RLP (2005/2006), Kapitel 0806, S. 93.

⁷⁰⁹ Vgl. Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90 i. V. m. Geschäftsbericht LSV (2005), S. 6.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Verkehrspolitik des Landes im Bereich des Straßenbaus umzusetzen. Durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und die gewählte Organisationsform soll dazu beigetragen werden, dass Planung und Bau der notwendigen Verkehrswege rasch und kostengünstig erfolgen und dass eine durchgehende, nachhaltige Verbesserung der Landesstraßen und der Verkehrssysteme erreicht wird.⁷¹⁰

Auch die Angelegenheiten des öffentlichen Personennahverkehrs fallen in die Zuständigkeit des LSV. Er wickelt die dazu erforderlichen Investitionen für den Bau bzw. Ausbau von Verkehrsanlagen ab. Ein weiteres Aufgabenfeld umfasst die Luftaufsicht, den Güterkraftverkehr, die Eisenbahn und die Schifffahrt. Als obere Luftfahrt- und Luftsicherheitsbehörde ist er für die Genehmigung bzw. Planfeststellung der Flugplätze nach den Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes zuständig. Umfangreiche Sonderzuständigkeiten, wie die Erteilung von Sondernutzungen von Verkehrswegen, gehören dazu.⁷¹¹ Insgesamt ist der Landesbetrieb zuständig für Fragen des Verkehrs zu Lande, zu Wasser und in der Luft.⁷¹² „Der LSV ist wirtschaftlicher Eigentümer der Landesstraßen und Verkehrseinrichtungen sowie der sonstigen zur Aufgabenerfüllung erforderlichen mobilen und immobilen Anlagegüter, die er unter Beachtung der hierfür geltenden rechtlichen und technischen Vorschriften und Regelwerke nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erhalten hat.“⁷¹³

Im Juni 2000 legte die Landesregierung Rheinland-Pfalz ein Landesverkehrsprogramm unter dem Motto: „Das Verkehrssystem für den Standort Rheinland-Pfalz zukunftsorientiert gestalten“ vor. Es löste das Landesverkehrsprogramm von 1990 ab.⁷¹⁴ Mit diesem Programm wurde der Mobilität der Gesellschaft hervorragende Aufmerksamkeit eingeräumt. Mit der Umsetzung wurde im Wesentlichen der Landesbetrieb Straßen und Verkehr beauftragt.⁷¹⁵ Aus dieser umfangreichen Aufgabenzuordnung ergeben sich viele Maßnahmen zur Leistungserbringung.

⁷¹⁰ Vgl. Haushalt RLP (2005/2006), Kapitel 0806, S. 93, Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90.

⁷¹¹ Vgl. Dietlein, Thiel (2006), S.81.

⁷¹² Siehe unter www.lbm.rlp.de.

⁷¹³ Haushalt RLP (2005/2006), Kapitel 0806, S. 93, Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90.

⁷¹⁴ Vgl. Informationsbroschüre „Landesverkehrsprogramm Rheinland-Pfalz 2000“ (09/2000), S. 10.

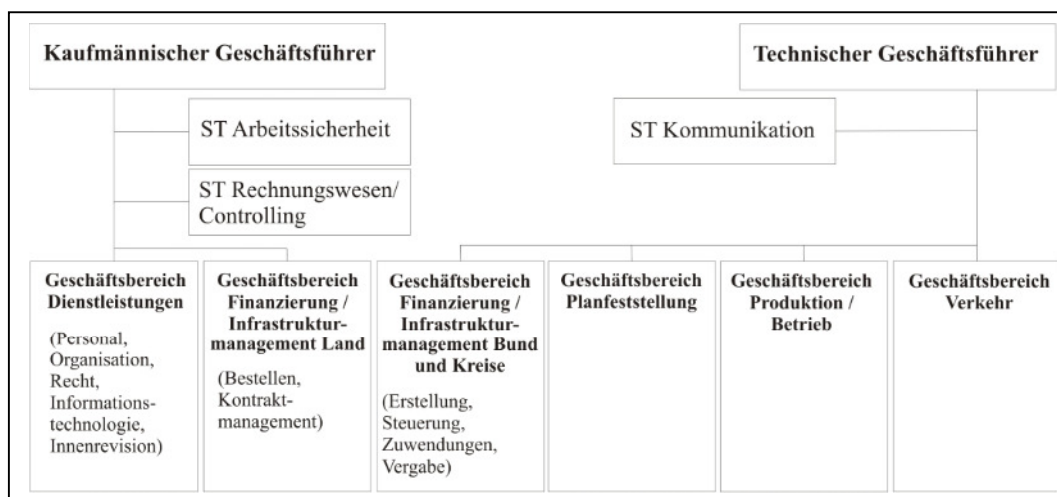
⁷¹⁵ Siehe www.lbm.rlp.de/Projekte/cms/der_lsv/der_lsv.html (2007).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Beim Bau von Straßen werden u. a. die Finanzierung, die Planung, die Abstimmung mit den Gebietskörperschaften, das Erlangen des Baurechts, die Ausschreibung und die Bauleitung übernommen. 2005 wurden circa 380 Mill. EUR in die Erhaltung, Erweiterung und den Neubau der Straßen investiert.⁷¹⁶ Damit leistet der Betrieb einen wertvollen Beitrag zur Beschäftigungssicherung und zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Rheinland-Pfalz. Neben diesem Baudienst obliegt dem LSV auch der Betriebsdienst, welcher die Kontrolle, Wartung, Pflege, den Winterdienst und kleinere Straßenreparaturen umfasst. Diese Arbeiten gewährleisten die Sicherheit und Befahrbarkeit der Straßen und Bauwerke. Mit eigener Mannschaft werden für circa 100 Mill. EUR jährlich die Straßen und ihre Bestandteile in einem leistungsfähigen Zustand gehalten.

Mit der Gründung des Landesbetriebes wurden die wesentlichen Strukturen der bestehenden Amtsverwaltung übernommen. Die Organisationsstruktur wurde in Form eines Dienststellensystems weitergeführt. Der LSV besteht aus der zentralen Dienststelle in Koblenz, neun regionalen Dienststellen⁷¹⁷ und 57 Straßenmeistereien, 13 Autobahnmeistereien sowie drei Außenstellen. Die zentrale Dienststelle des LSV ist in sechs Geschäftsbereiche unterteilt (siehe Abbildung 81).

Abbildung 81: Organisation des Landesbetriebes LSV



Quelle: LSV (2006).

⁷¹⁶ Vgl. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 4.

⁷¹⁷ Das sind die Dienststellen in Bad Kreuznach, Cochem, Diez, Gerolstein, Kaiserslautern, Koblenz, Speyer, Trier und Worms, aus Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Eine ministerielle Steuerungsgruppe hat die Aufsicht über die Geschäftsführung des LSV.⁷¹⁸ Die Geschäftsführung besteht aus einem technischen und einem kaufmännischen Geschäftsführer.

4.3.4.3.3 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Aus dem Geschäftsbericht 2005 geht hervor, dass der Landesbetrieb LSV Anstrengungen unternimmt, um seine Leistungen effizient und effektiv zu erbringen.⁷¹⁹ Er hat mit Kostensenkungsprogrammen begonnen, um die Leistungserbringung zu überprüfen. Auch die Kosten- und Leistungsrechnung wurde eingesetzt. Mit ihr soll erreicht werden, die notwendigen Leistungen kostengünstig zu gestalten mit der Zielstellung, marktübliche Preise zu erzielen. Mit Hilfe des 2005 initiierten Kostensenkungsprogrammes soll bis zum Jahre 2018 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden.⁷²⁰

In den Jahren 2005/2006 wurden laut Haushaltsgesetz das zuständige Finanzministerium noch ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Landesbetriebes Kredite im Haushaltsjahr 2005 in Höhe von bis zu 182.711.200 EUR und im Haushaltsjahr 2006 in Höhe von bis zu 173.517.700 EUR aufzunehmen.⁷²¹ Hier wird auf die gemachten Ausführungen hinsichtlich der versteckten Kreditaufnahme des Landesbetriebes LBB unter dem Punkt 4.3.4.2.3 „Betriebswirtschaftliche Aspekte“ hingewiesen. Der gleiche Mechanismus scheint auch hier zuzutreffen.

Das Land Rheinland-Pfalz hat den gesamten Straßenbesitz (s. o.) an den LSV mit dessen Gründung 2002 überschrieben.⁷²² Zum 1. Januar 2003 wurden erstmals Sachanlagen in Höhe von 4.164.914.000 EUR bilanziert.⁷²³

Der Wirtschaftsplan wird bei diesem Landesbetrieb als Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen. Auch hier wurden zur einheitlichen Darstellung die Haushaltspläne der Jahre 2005/2006 und 2007/2008 zusammengefasst (siehe Abbildung

⁷¹⁸ Vgl. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 38.

⁷¹⁹ Ebenda, S. 4.

⁷²⁰ Vgl. Anfrage Bracht und Wirz (2006).

⁷²¹ Vgl. Landeshaushaltsgesetz RLP 2005/2006 (LHG 2005/2006), § 2 Abs. 1 Satz 3.

⁷²² Vgl. SAP Deutschland AG Informationsbroschüre (2006), S. 3.

⁷²³ Vgl. Anfrage der CDU Fraktion RLP (2004).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

82). Erwähnenswert ist, dass im ursprünglichen Wirtschaftsplan eine Spalte vorhanden ist, die Investitionen nach kameraler Abgrenzung darstellt.⁷²⁴

Abbildung 82: Gewinn- und Verlustrechnung des Landesbetriebes LSV/LBM (in EUR)

	2005	2006	2007	2008
1 Pachtentgelte Land	221.925.000	227.076.000	233.012.250	238.645.175
2 Zuschuss für hoheitliche Aufgaben	11.269.000	11.380.000	11.495.000	11.610.000
3 Unterhaltung Bundesstraßen	25.048.000	25.298.000	24.500.000	24.745.000
4 Unterhaltung Kreisstraßen	25.856.000	26.114.000	27.500.000	27.775.000
5 Planung Bundesstraßen Landesteil	30.300.000	30.603.000	30.900.000	31.220.000
6 Planung Bundesstraßen Bundesanteil	5.600.000	6.000.000	7.575.000	7.650.000
7 Planung Kreisstraßen	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000
Aktivierte Eigenleistungen	15.000.000	15.000.000		
8 Aktivierte Eigenleistungen Personal			14.000.000	14.000.000
9 Aktivierte Bauzeitinsen			2.500.000	2.500.000
10 Sonstige Umsatzerlöse	3.030.000	3.060.000	250.000	250.000
11 sonstige betriebliche Erträge	9.542.000	9.584.420	12.250.000	12.293.500
12 Umsatzerlöse Gesamt	358.570.000	365.115.420	374.982.250	381.688.675
13 Roh-, Hilfs- u. Betriebsstoffe	17.170.000	17.341.700	20.420.000	20.624.200
14 Leasing und Mieten	565.600	571.256	702.000	709.020
15 Instandhaltung	29.343.000	29.636.430	5.846.000	5.896.960
16 Instandhaltung Infrastruktur			18.410.000	18.555.600
17 Fremdleistungen UI	6.712.000	6.779.120	7.436.000	7.510.360
18 externe Ing. Leistungen Bund/Kreise	14.000.000	14.000.000	14.500.000	14.500.000
19 Baukostenzuschüsse Lärmschutz	650.000	650.000	800.000	800.000
20 Lft. Abwasseraufwendungen	3.535.000	3.570.350	4.700.000	4.700.000
21 Materialaufwand	71.975.600	72.548.856	72.814.000	73.296.140
22 Besoldung/Gehälter/Löhne	117.823.935	117.823.935	116.765.977	117.968.667
23 Soziale Abgaben	20.451.503	20.451.503	21.355.310	21.575.270
24 Beihilfen	1.443.811	1.443.811		
25 Altersversorgung	16.430.751	16.430.751	15.586.340	15.746.879
26 Personalaufwand	156.150.000	156.150.000	153.707.627	155.290.816
27 Abschreibungen	95.750.000	97.750.000	96.550.000	97.850.000
28 sonstiger betr. Aufwand	15.075.000	15.335.050	15.173.200	15.244.232
29 Zinserträge	0	0	0	0
30 Zinsaufwendungen Gesellschafterdarlehen	131.225.545	126.344.124	127.212.250	121.145.175
31 Zinsaufwand Fremdkapital	19.155.000	23.590.000	35.542.026	42.194.064
32 Zinsaufwendung Privatfinanzierung	8.200.000	7.800.000	6.800.000	6.700.000
33 Finanzergebnis	158.580.545	157.734.124	169.554.276	170.039.239
Ergebnis gewöhnliche Geschäftstätigkeit	-138.961.145	-134.402.610	-132.816.853	-130.031.752
34 Außerordentliche Aufwendungen	1.400.000	1.400.000	20.150.000	19.400.000
36 noch umzusetzende Einsparbeiträge	0	0	1.471.000	2.942.000
37 Außerordentliche Erträge			1.400.000	1.400.000
38 Verzicht Gesellschafterdarlehen	140.361.145	135.802.610	150.095.853	145.089.751
39 Neutrales Ergebnis	138.961.145	134.402.610	132.816.853	130.031.751
40 Jahresüberschuss/-fehlbetrag	0	0	0	-1

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 08 06, S. 102 und Haushalt (2007/2008) Kapitel 08 06, S. 102.

⁷²⁴ Dies ist aber für die folgenden Auswertungen und Vergleiche unerheblich. Daher sind diese Angaben nicht mit in die Übersicht übernommen worden. Ansonsten wurden wieder der Übersichtlichkeit wegen und zur besseren Vergleichbarkeit die Pläne zusammengefasst.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

In den Plänen ist die Position „Verzicht Gesellschafterdarlehen“ nicht unerheblich. In der Gewinn- und Verlustrechnung erscheinen diese Summen als „zusätzliche Einnahme“, so dass der Jahresüberschuss kein negatives Ergebnis darstellt. Im Finanzplan (siehe Abbildung 83) hingegen, bedeutet der „Verzicht Gesellschafterdarlehen“ einen Kapitalabfluss, so dass im Endergebnis Kredite aufgenommen werden müssen.⁷²⁵

Abbildung 83: Finanzplan des Landesbetriebes LSV/LBM (in TEUR)

	2005	2006	2007	2008
1. Jahresergebnis	0	0	0	0
2. Kapitalflüsse				
2.1. Verzicht Gesellschafter-				
2.1. Darlehen	140.361	135.803	150.096	145.090
2.2. Tilgung Privatfinanzierung	6.600	7.000	9.500	9.600
2.3. Mitfinanzierung Bund	5.000	0	0	0
2.4. Entwässerungsverpflichtung	5.000	5.000	3.000	0
2.5. Tilgung Darlehen	14.000	15.000	70.000	72.400
3. Kapitalabflüsse	170.961	162.803	232.596	227.090
4. Kapitalzuflüsse				
4.1. Abschreibungen	95.750	97.750	96.550	97.850
5. Kapitalzuflüsse	95.750	97.750	96.550	97.850
6. Finanzergebnis vor				
Investitionen	-75.211	-65.053	-136.046	-129.240
7. Investitionen lt. Planung				
7.1. Immaterielle				
Vermögensgegenstände	4.000	4.000	4.000	4.000
7.2. Grunderwerb	4.000	4.000	4.000	4.000
7.3. Externe Ing. Leistungen				
für Land	5.000	5.000	5.000	5.000
7.4. Aktivierbare Eigenleistungen	15.000	15.000	14.000	14.000
7.5. Aktivierbare Bauzeitinsen	0	0	2.500	2.500
7.6. Bauleistungen	66.500	67.165	77.500	77.500
7.7. Betriebsgebäude	1.800	1.800	2.050	2.050
7.8. Betriebs- und Geschäfts-				
ausstattung	11.200	11.500	11.250	11.250
7. Investitionen Gesamt	107.500	108.465	120.300	120.300
8. Kapitalbedarf				
(Bruttokreditaufnahme)		173.518	256.346	249.540
Kapitalbedarf				
(Nettokreditaufnahme)	-14.000	158.518	186.346	177.140

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 08 06, S. 103 und Haushalt (2007/2008) Kapitel 08 06, S. 103.

Aus der Abbildung 84 zeigt sich bei den Kennzahlen, gewonnen aus der Gewinn- und Verlustrechnung des LSV, folgendes Bild: die Budgetsteigerung zwischen den

⁷²⁵ Das soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Dieses Phänomen betrifft alle drei untersuchten Landesbetriebe in unterschiedlicher Ausprägung. Bei der Frage, ob es sinnvoll ist, Landesbetrieben die Möglichkeit der Kreditaufnahme einzuräumen, sollte Rheinland-Pfalz als entsprechendes Beispiel dienen.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Jahren 2005 und 2008 beträgt 6,45 %. Die Personalkostenquote von knapp 41 % und errechnet sich wieder aus dem Personalaufwand geteilt durch die gesamten Umsatzerlöse für das Jahr 2008. Der Umsatz je Mitarbeiter ist mit 329.752,63 EUR für das Jahr 2008 hoch. Das eigentliche Personalbudget für 2008 ist im Gegensatz zum Jahr 2005 minimal um 0,55 % gesunken.

Abbildung 84: Kennzahlen aus der Gewinn- und Verlustrechnung des LSV

Budgetsteigerung		6,45%
Personalkostenquote		40,69%
Umsatz je MA in Euro	(1157,5 Planstellen)	329752,63
Personalbudgetsteigerung		-0,55%

Quelle: Eigene Berechnung; Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 08 06, S. 103 und Haushalt (2007/2008), Kapitel 08 06, S. 103.

Am 3. August 2001 verfügte die Straßen- und Verkehrsverwaltung über insgesamt 4.168 Beschäftigte, davon im Landesamt 373 und in den Ämtern 3.795 Bedienstete.⁷²⁶ Dieses Personal wurde vollständig in den neuen Landesbetrieb überführt. Aus den Geschäftsberichten⁷²⁷ und den Stellenplänen lässt sich die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer in den Jahren 2003 bis 2005 gegenüberstellen (siehe Abbildung 85).

Abbildung 85: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im LSV (LBM)

	Durchschnittliche Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer			
	zum 3.8.2001	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
Angestellte		1.276	1.275	1.250
gewerbliche AN		1.762	1.741	1.721
Beamte		655	637	632
Gesamt		3.693	3.653	3.603
im Personalaufwand enthaltene		3.693	3.653	3.603
MA des LSV				
gemeldete AN		479	479	482
Autobahnamt				
davon Azubi		158	122	101
Gesamt	4168	4.172	4.132	4.085

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Geschäftsbericht LSV RLP (2004), Anhang II, S. 33 und Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 34.

⁷²⁶ Vgl. Anfrage Thomas (2001).

⁷²⁷ Vgl. Geschäftsbericht LSV RLP (2004), Anhang II, S. 33 und Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 34.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 86: Stellenpläne des LSV⁷²⁸ (LBM)

	Stellenplan	2004	2005	2006	2007	2008	
Beamte	B5	1	1	1	1	1	
	B3	1	1	1	1	1	
	B2	5	5	5	5	5	
	A16	16	16	16	16	16	
	A15	33	33	33	32	32	
	A14	28	28	28	29	29	
	A13	74	73	73	72	72	
	A12	131	131	131	132	132	
	A11	158	158	158	158	158	
	A10	82,25	82,25	82,25	82,25	82,25	
	A9	33	33	33	33	33	
	A8	36	36	36	40	40	
	A7	31	31	31	31	31	
	A6	39	39	39	39	39	
	Baureferendar	55	49	49	48	48	
	Summe		723,25	716,25	716,25	719,25	719,25
	Angestellte und Arbeiter	at	2	2	2	2	2
Ia		2	2	2	2	2	
Ib		4	4	4	4	4	
IIa		10	10	10	10	10	
III		13	13	13	13	13	
Iva		22	22	22	22	22	
Ivb		8	8	8	8	8	
Va		11	11	11	11	11	
Vb		18	18	18	17,5	17,5	
Vc		163	163	163	159	159	
VIb		98	98	98	97,5	97,5	
VIII/VII		70,25	70,25	70,25	71,25	71,25	
Ixb/Ixa		11	11	11	10	10	
Azubi		19	12	12	11	11	
Summe			451,25	444,25	444,25	438,25	438,25
Gesamt		1174,5	1160,5	1160,5	1157,5	1157,5	

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt RLP 2005/2006, Kapitel 08 06, S. 95 ff und Haushalt 2007/2008, Kapitel 08 06, S. 92 ff.

4.3.4.4 Der Landesbetrieb Daten und Information (LDI)

Der Landesbetrieb Daten und Information ist einer der jüngeren Landesbetriebe von Rheinland-Pfalz. Im Gegensatz zu Brandenburg umfassen seine Aufgabenbereiche zwar die Datenverarbeitung und Informationstechnik, aber nicht die Statistik. Unter dem Punkt 4.3.4.4.1 „Einordnung und Herausbildung“ wird die Historie dazu etwas näher beschrieben. Der Punkt 4.3.4.4.2 „Aufgaben und Struktur“ beschreibt ähnlich wie bei den vorhergehenden Betrieben das Innenleben und den Aufbau des Landesbetriebes. „Betriebswirtschaftliche Aspekte“ unter 4.3.4.4.3

⁷²⁸ Auch hier sind die Pläne aus den Jahren 2005/2006 und 2007/2008 in einer Übersicht zusammengefasst worden.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

schließen die Beschreibung des LDI ab, auf deren Basis Vergleichsdaten gewonnen werden sollen.

4.3.4.4.1 Einordnung und Herausbildung

Am 1. Januar 2003 wurde durch Landesgesetz in Rheinland-Pfalz der „Landesbetrieb Daten und Information“ (LDI) in der Rechtsnachfolge des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz (DIZ) nach § 26 Abs.1 der Landeshaushaltsordnung als Eigenbetrieb errichtet.⁷²⁹ Es wurde im Haushalt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er ein rechtlich unselbstständiger, organisatorisch abgesonderter Teil der Landesverwaltung zur Aufgabenerledigung ist. Das DIZ war ein Zwischenschritt als Anstalt des öffentlichen Rechts⁷³⁰ und wurde bereits unter 4.2.3.2 ausführlicher dargestellt.

Der Sitz des LDI ist in Mainz. Außenstellen gibt es in Bad Ems und Koblenz. Zusammengefasst ist der Landesbetrieb errichtet worden, um staatliche Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnologie als zentraler Dienstleister für die Landesverwaltung Rheinland-Pfalz wahrzunehmen.⁷³¹ Das Landesgesetz zur Umwandlung in den Landesbetrieb Daten und Information“ hat der Landtag am 16. Dezember 2002 beschlossen.⁷³² Der Inkrafttretungszeitraum war sehr kurz bemessen, was mit der vormaligen Rechtsform zu erklären ist. Vermögen und Verbindlichkeiten des DIZ gingen auf dieser Gesetzesgrundlage mit allen Rechten und Pflichten, unbeschadet der Rechte Dritter, unentgeltlich auf das Land Rheinland-Pfalz als Gesamtrechtsnachfolger über.

Der § 3 des Landesgesetzes⁷³³ regelt die Dienst- und Fachaufsicht. Diese wird dem für die ressortübergreifenden und allgemeinen IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständigen Ministerium übertragen. Im Zusammenhang mit Aufgaben im Rahmen der Steuergesetze des Bundes obliegt die Aufsicht dem Finanzministerium, wobei die Aufsichtsführung ganz oder teilweise auf nach geord-

⁷²⁹ Vgl. Haushalt RLP (2005/2006), Kapitel 0317, S. 257.

⁷³⁰ Siehe Landesgesetz LDI RLP (2002) auch LDI (2006).

⁷³¹ Vgl. Dietlein, Thiel (2006), S. 80 f.

⁷³² Vgl. Landesgesetz LDI RLP (2002).

⁷³³ Ebenda, § 3.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

nete Stellen übertragen werden kann. „Vorrangige fachliche Weisungsrechte anderer Stellen bleiben unberührt.“⁷³⁴

4.3.4.4.2 Aufgaben und Struktur

Wie aus dem Auftrag zur Aufgabenwahrnehmung hervorgeht⁷³⁵, stellt der Landesbetrieb LDI zentrale Einrichtungen für die Informations- und Kommunikationstechnologie zur Verfügung. Er soll die Behörden, Gerichte und Stellen des Landes bei Planung und Betrieb von IT-Systemen, -Verfahren und -Einrichtungen beraten und unterstützen. Auch für den technischen Datenschutz und die Datensicherheit ist er zuständig. Es können ihm weitere Aufgaben übertragen werden, die eine Wahrnehmung der Aufgaben nach Abs. 2 nicht beeinträchtigen.

Eine wesentliche Aufgabe des Landesbetriebes ist es, mit einem umfassenden Angebot an allgemeinen und anwenderbezogenen Dienstleistungen, Produkten und Services bei der Planung, Gestaltung und Durchführung des Einsatzes modernster Informationstechnik zu informieren und zu unterstützen. Primär ist er auf den individuellen Bedarf der Landesverwaltung ausgerichtet, was eine hohe Kundenorientierung bei gleichzeitig wirtschaftlichem Handeln voraussetzt. Als eine der wichtigsten Aufgaben obliegt es dem LDI, effiziente und zukunftsichere E-Government-Lösungen für die Behörden, die Wirtschaft und die Einwohner mit zu entwickeln.⁷³⁶ Gekoppelt an Rechenzentrumsleistungen und innerhalb einer Hochsicherheitsumgebung stehen dabei Konzeption, Entwicklung, Betrieb und Support von Fachanwendungen im Mittelpunkt. Weitere Aufgaben bestehen in der Betreibung des Landesverwaltungsnetzes (rlp-Netz) mit spezifischen Netzdiensten. Das soll mit Hilfe der zentralen IT-Beschaffung und der Erbringung von Leistungen im Bereich von Intranet bzw. Internettechnologien geschehen.⁷³⁷ Circa 400 Serversysteme sind landesweit rund um die Uhr hochverfügbar.⁷³⁸ Die Geschäftsführung wird von dem zuständigen Ministerium im Benehmen mit dem Finanzministerium für die Dauer von fünf Jahren bestellt, was mit einer Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit verbunden sein kann. Die Geschäftsführung wird

⁷³⁴ Vgl. Landesgesetz LDI RLP (2002), § 3 Satz 4.

⁷³⁵ Ebenda, § 1 Abs. 1 bis 3.

⁷³⁶ Vgl. LDI (2006).

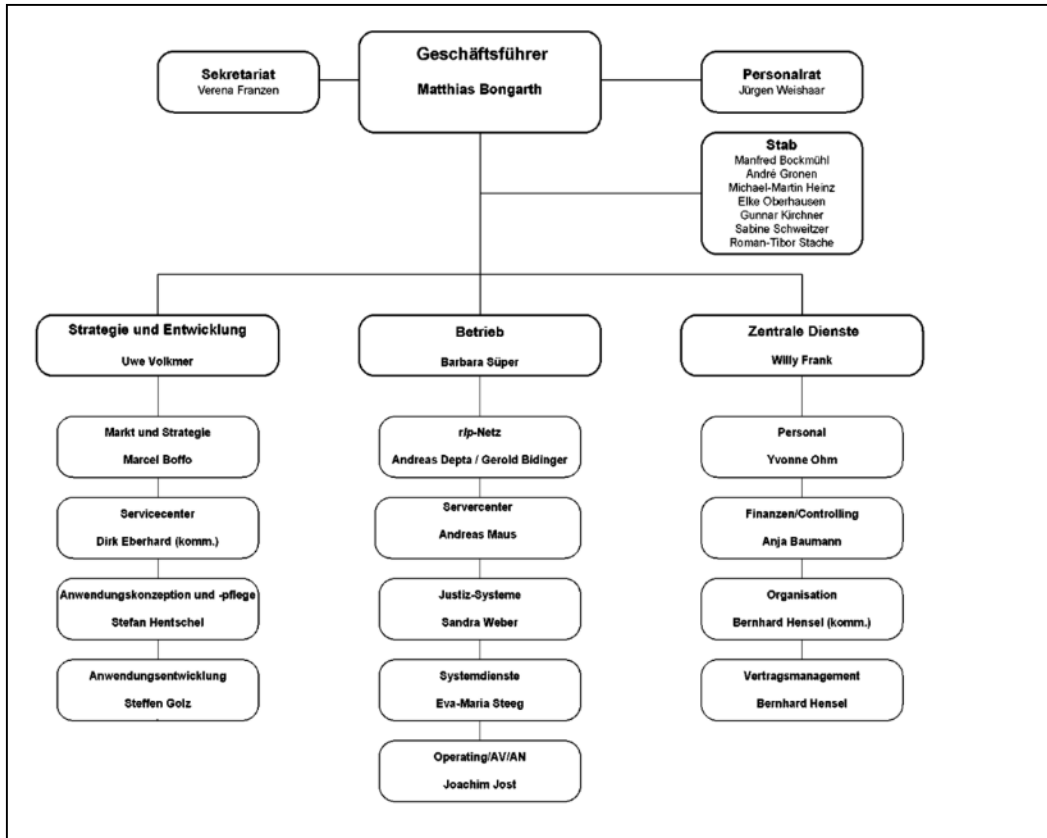
⁷³⁷ Vgl. Information der Verwaltung RLP (2006), www.verwaltung.rlp.de/Landesbehoerden-und-institutio/.

⁷³⁸ Vgl. LDI (2007).

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

durch einen Beirat beraten und unterstützt.⁷³⁹ Er ist in allen Grundsatzfragen zu informieren und anzuhören setzt sich aus sieben Mitgliedern der Landtagsfraktionen und je einem Mitglied der beiden Ministerien zusammen. Aus dem Organigramm in Abbildung 87 wird die Struktur und Aufgabenverteilung ersichtlich.

Abbildung 87: Organigramm des Landesbetriebes LDI



Quelle: LDI (2007).

4.3.4.4.3 Betriebswirtschaftliche Aspekte

In einer Veröffentlichung des Landesbetriebes Daten und Information⁷⁴⁰ wird ein Jahresumsatz von knapp 31,5 Mill. EUR, allerdings undatiert, angegeben. Eine gute Übersicht über die betriebswirtschaftliche Lage und Finanzsituation des Landesbetriebes Daten und Information bieten die Landeshaushaltsansätze von 2004 bis 2008. Aus den Wirtschaftsplänen ergeben sich folgende wesentlichen Analysedaten, die in Abbildung 88 wiedergegeben sind.⁷⁴¹

⁷³⁹ Vgl. Landesgesetz LDI RLP (2002), § 4.

⁷⁴⁰ Vgl. LDI (2007).

⁷⁴¹ Für den LDI sind selbst in einem Doppelhaushalt die Wirtschaftspläne je nur für ein Jahr ausgewiesen. Dadurch gibt es noch mehr Unterschiede zwischen den einzelnen Plänen, da immer neue bzw. andere Positionen dazukommen. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, werden, wie bereits oben erläutert, die Pläne zusammengefasst, ohne ihren Aussagegehalt zu verän-

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 88: Gewinn- und Verlustrechnung und Kennzahlen des LDI (in TEUR)

	2005	2006	2007	2008
GF Ressourcenmanagement	3.444	2.494	2.105	2.055
GF Dokumentenmanagement	247	367	2.570	2.620
GF Verwaltungsanwendungen	2.590	2.401	2.307	2.095
GF Outsourcing	11.187	10.987	10.313	10.130
GF rlp-Trust	22	22		
GF RLP-Netz-Dienste	11.400	11.400	11.602	11.842
GF Internet	1.165	1.165	294	294
GF Service Leistungen	515	515	855	835
Erlösschmälerungen				
Umsatzerlöse Gesamt	30.570	29.351	30.046	29.871
Leasing DV	1.658	1.802	1.654	1.554
Wartung DV	3.205	3.390	2.751	2.741
Leitungskosten RLP Netz	6.907	6.907	5.840	6.126
Verbrauchsmaterial RZ	502	442	363	363
Bezogene DV Leistungen	4.317	3.183	5.327	4.451
Einsatz Handelswaren	21	21	0	0
Nicht abziehbare Vorsteuer	0	0		
Bestandsveränderungen				
Materialaufwand	16.610	15.745	15.935	15.235
Besoldung/Gehälter/Löhne	7.203	7.300	6.694	6.797
Sozialabgaben	1.302	1.320	1.337	1.357
Altersversorgung	478	484	479	486
Personalaufwand	8.983	9.104	8.510	8.640
Sonstiger betrieblicher Aufwand	2.247	2.215	1.813	1.713
Abschreibungen	3.366	3.532	4.308	4.331
Ordentliches Ergebnis	-636	-1.245	-520	-48
Zinserträge	0	0	0	0
Zinsaufwendungen	0	0	0	0
Finanzergebnis	0	0	0	0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-636	-1.245	-520	-48
Neutrale Aufwendungen	0	0	0	0
Neutrale Erträge	1.316	1.136	1.149	479
Neutrales Ergebnis	1.316	1.136	1.149	479
Jahresüberschuss	680	-109	629	431

<i>Kennzahlen</i>		
Budgetsteigerung		-2,29%
Personalkostenquote		28,92%
Umsatz je MA in TEUR	(164 Plan-Stellen)	182,14
Personalbudgetsteigerung		-3,82%

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 03 17, S. 262 und 269 und Haushalt (2007/2008), Kapitel 03 17, S. 285 und 289.

dem. Es wäre der Transparenz, Übersichtlichkeit und Lesbarkeit zuträglich, tatsächlich einheitliche Standards für die Erstellung von Wirtschaftsplänen zu definieren.

4.3 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in den Landes- bzw. Staatsbetrieben ausgewählter Bundesländer

Abbildung 89: Finanzpläne des LDI (in TEUR)

		2005	2006	2006	2007	2008
1.	Jahresergebnis	680	-109	-109	629	431
2.	Kapitalabflüsse					
2.1.	Veränderungen d. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen					
2.2.	Veränderungen d. Verbindlichkeiten aus geleisteten Anzahlungen					
2.3.	Veränderungen d. sonst. Vbkten					
2.4.	Veränderungen kurzfr. Rückstellungen	4.842	1.176	1.176	1.899	479
2.5.	Veränderungen der PRAP					
3.	Kapitalabflüsse	4.842	1.176	1.176	1.899	479
4.	Kapitalzuflüsse					
4.1.	Veränderungen der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen					
4.2.	Veränderungen der sonst. Vermögensgegenstände					
4.3.	Veränderungen der Forderungen ggü. Finanzamt					
4.4.	Abschreibungen	3.366	3.532	3.532	4.308	4.331
5.	Kapitalzuflüsse	3.366	3.532	3.532	4.308	4.331
6.	Finanzergebnis vor Investitionen	-796	2.247	2.247	3.038	4.283
7.	Investitionen					
7.1.	Lizenzen und Software	1.537	1.251	1.251	1.620	1.700
7.2.	Betriebs- u. Geschäftsausstattung	271	121	121	100	120
7.3.	Baumaßnahmen	20	20	20	20	20
7.4.	Technische Anlagen	2.937	1.715	1.715	2.260	2.360
8.	Investitionen Gesamt	4.765	3.107	3.107	4.000	4.200
9.	Kapitalbedarf	5.561	860	860	962	-83
	Stand der liquiden Mittel per 01.01.	6.684		1.123	12.125	11.163
	Änderung	-5.561		-860	-962	83
	Stand der liquiden Mittel per 31.12.	1.123		263	11.163	11.246

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 03 17, S. 266 und 273; Haushalt (2007/2008), Kapitel 03 17, S. 286 und 290.

Aus den Finanzplanungen (siehe Abbildung 89) sind die Ansätze für zu tätige Investitionen und dem Kapitalbedarf sowie weitere Kennzahlen ersichtlich. Das Daten- und Informationszentrum Rheinland-Pfalz (DIZ) hatte 1996 zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme 165,75 Personalstellen.⁷⁴² Die Anzahl der Beschäftigten wird in verschiedenen Publikationen etwa zwischen 130 und 180 angegeben.⁷⁴³ Im Haushalt 2005/2006 ist für das Jahr 2004 eine Stellenzahl von 178 ausgewiesen. Die Stellenpläne für die Jahre 2004 bis 2008 sind der Abbildung 90 zu entnehmen.

⁷⁴² Vgl. Anfrage CDU Fraktion RLP (2004), S. 14.

⁷⁴³ Vgl. LDI (2006) und LDI (2007).

Abbildung 90: Stellenpläne des LDI

	Stellenplan	2004	2005	2006	2007	2008
Beamte	B5	1	1	1	1	1
	A16	2	1	1	2	2
	A15	2	3	3	3	3
	A14	4	5	5	4	4
	A13	6	6	6	8	8
	A12	6	6	6	6	6
	A11	4	3	3	3	3
	A10		1	1	2	2
	A9	3	3	3	2	2
	A8		1	1	1	1
	Summe	28	30	30	32	32
Angestellte und Arbeiter	at	2	2	2	1	1
	Ib	5	5	5	5	5
	IIa	16,5	15,5	15,5	13,5	13,5
	III	16	16	16	16	16
	Iva	41,5	40,5	40,5	39,5	39,5
	Ivb	17,5	17,5	17,5	11	11
	Va					
	Vb	12	15	16	17	20
	Vc	25	23	22	19	16
	VIb	4,5	0,5	0,5	0	0
	VIII/VII	5	5	5	4	4
	Ixb/Ixa					
	Azubi	5	5	5	6	6
		Summe	150	145	145	132
Gesamt		178	175	175	164	164

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Rheinland-Pfalz (2005/2006), Kapitel 03 17, S. 258 ff und Haushalt (2007/2008) Kapitel 03 17, S. 280 ff.

Die Kennzahlen, die auch in Abbildung 88 enthalten sind, vergleichen die Jahre 2005 mit 2008. Die Budgetsteigerung zwischen 2005 und 2008 ist mit 2,29 % negativ. Genauso verhält es sich mit der Personalkostensteigerung. Mit 3,82 % ist ein Rückgang der Personalausgaben zu verzeichnen. Die Personalkostenquote für das Jahr 2008 beträgt 28,92 % und ist damit verhältnismäßig niedrig. 182 TEUR Umsatz je Mitarbeiter sollen im Jahr 2008 erbracht werden. Eine vergleichende Auswertung der Kennzahlen erfolgt unter 5.2.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

In diesem Kapitel soll die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung des Landes Brandenburg, die in Landesbetriebe ausgelagert wurden, untersucht werden. Wie im ersten Teil der Arbeit, hauptsächlich unter 1.3 „Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg“ und 1.4 „Zur Privatisierung von Aufgaben in Brandenburg“ dargestellt, soll nun unter 4.4.1 „Aufgabenkritik“ umfang-

reicher auf die Ursachen, die zur Gründung der Landesbetriebe geführt haben, eingegangen werden. Eine kritische Würdigung erfolgt ebenfalls. Unter 4.4.2 wird der jüngste gegründete Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften untersucht und dargestellt. Es folgt der Landesbetrieb Straßenwesen unter 4.4.3 und schlussendlich unter 4.4.4 der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik.

4.4.1 Aufgabenkritik

Nach ersten Ansätzen zur Ausgliederung von Aufgaben, die zur Bildung des Landesbetriebes Datenverarbeitung und Statistik im Jahre 2000 führten, entschloss sich die Landesregierung auf Drängen der bestimmenden politischen Kräfte, die Ausgliederung von Aufgabenerledigung und Leistungserbringung aus der Landesverwaltung in breiter Front voranzutreiben. Zunächst wurden umfangreiche Ausgliederungsprüfungen in Auftrag gegeben. Grundlage war der Berichtsauftrag in § 3 Abs. 3 Verwaltungsmodernisierungsgesetz aus dem Jahre 2003.⁷⁴⁴ Bis zum 30. Juni 2004 sollte dem Landtag ein Bericht über Umfang und Art der möglichen Ausgliederungen vorgelegt werden. Er wurde zu einer Grundlage der sich daraus entwickelnden Aktivitäten, die Aufgabenerledigung und Verwaltungsstruktur umfassend aufgabenkritisch zu überprüfen. Sämtliche Leistungen der Landesverwaltung sollten laut Verwaltungsmodernisierungsgesetz⁷⁴⁵ in diese Aufgabenkritik einbezogen werden. Diese Vorgabe wurde um einen Auftrag zur Deregulierung (§ 5 Abs. 5 LOG) ergänzt.

Als Ziel wurde die Ausgliederung von Aufgaben genannt und beispielhaft Aufgabenbereiche aus den Geschäftsbereichen aller Ministerien vorgegeben. Die Aufgabenbereiche, die einer Ausgliederungsprüfung nach § 3 Abs. 1 Satz 3 VerwModG unterzogen werden sollten, sind in Abbildung 91 noch einmal aufgelistet. Bereits in Abbildung 17 auf Seite 143 wurden diese Aufgaben und der aktuelle Stand der umgesetzten Maßnahmen dargestellt.

⁷⁴⁴ Siehe dazu Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), Art. 2.

⁷⁴⁵ Das Gesetz über die Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerModG) ist als Artikel 2 Bestandteil des Gesetzes zur Sicherung des Landeshaushalts (Haushaltssicherungsgesetz 2003 - HSichG 2003). Unter Punkt 1.3 Zur Haushaltssituation in Brandenburg ist das HSichG bereits angesprochen worden.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 91: Ausgliederungsprüfung von Aufgaben in Brandenburg

1. Bau- und Liegenschaftsverwaltung,
2. Bezüge- und Beihilfewesen,
3. Fernmeldewesen,
4. Laborwesen außerhalb der Hochschulen des Landes,
5. Munitionsbergungsdienst des Landes Brandenburg,
6. Staatstheater Cottbus,
7. Filmmuseum Potsdam,
8. Brandenburgische Kunstsammlung in Cottbus,
9. Landesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe,
10. Landesschule und technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz,
11. Landesamt für Mess- und Eichwesen,
12. Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung,
13. Landeskliniken,
14. Landesforstanstalt Eberswalde,
15. Landesinstitut für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin,
16. Brandenburgisches Landesinstitut für Rechtsmedizin,
17. Landesanstalt für Großschutzgebiete,
18. Institut für Stadtentwicklung und Wohnen,
19. Materialprüfungsamt Berlin-Brandenburg,
20. Niedersorbisches Gymnasium Cottbus,
21. Landesumweltamt,
22. Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft,
23. Straßenbauverwaltung.

Quelle: Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), VerwModG, § 3 Abs. 1 Satz 3.

Im § 5 Landesorganisationsgesetz (Aufgabenkritik, Deregulierung) vom 24. Mai 2004 unter Abs. 1 heißt es: „Der Aufgabenkritik, die nach den Grundsätzen der Absätze 2 bis 4 und des § 6 durchzuführen ist, unterliegen alle Aufgaben, für deren Wahrnehmung die unmittelbare Landesverwaltung selbst oder durch Dritte erfüllt werden. Es ist zwischen der Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer Zuständigkeit und der Aufgabenerfüllung im Sinne einer tatsächlichen Ausführung zu unterscheiden.“ Das bedeutet nach Auswertung des LOG und des HSichG, dass auch die Landesbetriebe permanent diesen Prozess durchzuführen haben. Da aber die Landesbetriebe Ergebnis des Prozesses der Aufgabenkritik sind und in diesem Zusammenhang noch der Bericht der Landesregierung zur Ausgliederung von Aufgaben aus 2004 zu betrachten ist, wonach Ausgliederung nicht an die unmittelbare Landesverwaltung (nach LOG auch Landesbetriebe) erfolgen darf, liegt hierin ein logischer Bruch. Es ist zu überlegen, ob Landesbetriebe wirklich Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sein müssen. Hier sei auch noch einmal auf Punkt 1.4.2 „Formale Privatisierung in der Praxis“ hingewiesen.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

In den betreffenden gesetzlichen Regelungen wird darauf hingewiesen, dass die Prüfung vergleichbare Ausgliederungspotenziale in anderen Aufgabenbereichen zu umfassen hat. „Über die gesetzliche Verpflichtung über die Aufgabenkritik hinaus besteht in der gesamten Landesverwaltung die Notwendigkeit, Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung umfassend kritisch zu hinterfragen.“⁷⁴⁶ Es wird unterstellt, dass die Verwaltung dazu neige, am vorhandenen Aufgabenbestand festzuhalten, weil die Strukturen darauf ausgerichtet seien. Das diene dem mit der Aufgabenzuweisung verfolgten öffentlichen Interesse, führe aber zu einem Festhalten an Aufgaben. Die Ausgliederungsprüfung wird als Teil der Vollzugskritik der Aufgabenkritik zugeordnet. Es wird zwischen Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenerfüllung unterschieden, wobei die Aufgabenerfüllung als praktischer Aufgabenvollzug durch eigene Beschäftigte definiert wird.

Der Aufgabenkritik wurde die staatliche Kernkompetenz zu Grunde gelegt. Da ein Katalog dazu nicht vorlag, wurde als Kriterium folgende Fragestellung festgeschrieben: „Kann die Aufgabe durch staatliche Dienststellen überhaupt nur oder zumindest erheblich besser erfüllt werden, als dies durch Dritte der Fall wäre?“⁷⁴⁷ Diese Fragestellung erscheint insofern nicht unproblematisch, da sie in ihrem Kern einer Aufgabenerledigung durch die staatliche Verwaltung Priorität einräumt. Als Anknüpfungspunkte werden sowohl gesellschaftliche Anschauungen als auch solche inhaltlichen Gesichtspunkte wie die Gefahrenabwehr in Betracht gezogen. Hier sei auf die theoretischen Ausführungen unter 2.1.2 „Gewährleistungsverantwortung“ hingewiesen. Bei der Bestimmung von Staatsaufgaben wird auch der Begriff der Gefahrenabwehr genutzt, um klarzustellen, dass bestimmte Aufgaben nicht aus den Händen der Verwaltung genommen werden können.

Der Prüfauftrag wird konterkariert durch Fragen zum Staatsverständnis und unterschiedlicher Erwartungen von Bürgern und Politik. Kritisch ist die Aussage der Landesregierung zu sehen, dass die „Ausgliederungsprüfung nach § 3 VerwModG“ „gegenüber der Prüfung, ob eine Aufgabe künftig überhaupt noch als öffentliche Aufgabe wahrgenommen werden soll („Zweckkritik“), nachran-

⁷⁴⁶ Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 2.

⁷⁴⁷ Ebenda, S. 3.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

gig“⁷⁴⁸ ist. Würde dem gefolgt, wäre das eine sehr einseitige Interpretation des als Grundlage dienenden Haushaltssicherungsgesetzes 2003.

Das setzt sich fort in der Definition des Begriffes „Ausgliederung“. Ausgliederung wird als die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf ein Rechtssubjekt, das nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört, verstanden. Als „unmittelbare Landesverwaltung“ werden die Bereiche angesehen, die durch das Landesorganisationsgesetz festgelegt sind. Auch die Landesbetriebe werden zur unmittelbaren Landesverwaltung gerechnet und nur Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, kommunale Verwaltungsträger und privatrechtliche Kapitalgesellschaften ausgenommen. Nach dieser Definition des Begriffes „Ausgliederung“ dürften Landesbetriebe als Möglichkeit der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung nicht in Frage kommen. Nach dem HsichG 2003 Art. 2 § 3 werden Ausgliederungen aus der Landesverwaltung definiert als Übertragung der Aufgabenwahrnehmung ganz oder teilweise an Dritte bzw. staatliche Stellen. Diese bedienen sich Dritter zur Aufgabenerfüllung. Wie festgestellt, wurden im Ergebnis der Aufgabenkritik Landesbetriebe gegründet.⁷⁴⁹

4.4.2 Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften (BLB)

Im Ergebnis der Aufgabenkritik stand die Bau- und Liegenschaftsverwaltung ganz oben auf der Liste (s. o.). Wie bereits in den Vergleichsbundesländern wird nun der Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften näher charakterisiert. Unter Punkt 4.4.2.1 „Einordnung und Herausbildung“ werden die Untersuchungen zur Umwandlung dargelegt, ebenso wie die Schritte zur Realisierung der Ausgliederung. Aufgaben und Struktur folgen unter 4.4.2.2 und 4.4.2.3. Und wie in den Vergleichsbundesländern wird der Punkt 4.4.2.4 mit betriebswirtschaftlichen Betrachtungen abschließen. Personal spielt hier ebenso eine Rolle wie Wirtschaftspläne.

⁷⁴⁸ Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 3.

⁷⁴⁹ Wie bereits unter Punkt 1.4.2 „Formale Privatisierung in der Praxis“ dargestellt, können Landesbetriebe als formale Privatisierung betrachtet werden. Nach § 14 LOG werden Landesbetriebe als eine Organisationsform gesehen.

4.4.2.1 Einordnung und Herausbildung

In Auswertung der initiierten Aufgabenkritik wurde ein spezielles Gutachten für die künftige Organisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung des Landes Brandenburg durch die Regierung in Auftrag gegeben. Gegenstand sollten eine Bewertung der Aufgabenkritik und die Benennung einer zukünftigen Rechtsform unter den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sein. Das Gutachten kommt zu wesentlichen Empfehlungen, zu umfangreichen Vorschlägen zur Verlagerung bzw. Ausgliederung von Aufgaben und zur Optimierung der internen Aufgabenwahrnehmung für alle drei Aufgabenfelder (Bau-, Liegenschafts-, Gebäudemanagement). Eine Reihe weiterer Vorschläge beziehen sich auf die Zuständigkeiten, die Fachaufsicht, die Wertermittlung, KLR und die Verwaltung.⁷⁵⁰

Mehrere mögliche Rechtsformen wurden analysiert. Es wird die Auffassung vertreten, dass „die Rechtsformfrage vielfach überbetont wird. Im Bereich der Liegenschafts- und Bauverwaltung des Landes Brandenburg gibt es eine Reihe von Optimierungspotenzialen, die völlig rechtsformunabhängig zu realisieren sind und wesentlich mehr Wirtschaftlichkeitsaspekte erwarten lassen, als eine reine Rechtsformänderung“.⁷⁵¹ So sollen die KLR, obwohl schon verhältnismäßig weit entwickelt, zu einem Steuerungselement ausgebaut, eine einheitliche EDV-Produktpalette eingesetzt und ein Qualitätsmanagementhandbuch als sinnvolles Führungselement verwendet werden.

Untersuchungen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Liegenschafts- und Bauämter einschließlich Personalbedarfsberechnungen sollten eingeleitet werden und Überprüfungen der internen Strukturorganisation stattfinden. Zwischen den Niederlassungen sollte ein amtsübergreifender Kapazitätsausgleich entwickelt, verstärkter Wert auf die Aus- und Fortbildung des Personals gelegt und eine stärkere dezentrale Mittelverantwortung angestrebt werden. Eine verbindliche Konzeption für die Bewirtschaftung soll für das Gebäudemanagement entwickelt werden. In der Rechtsformfrage wurde in dem Gutachten auf abstrakte

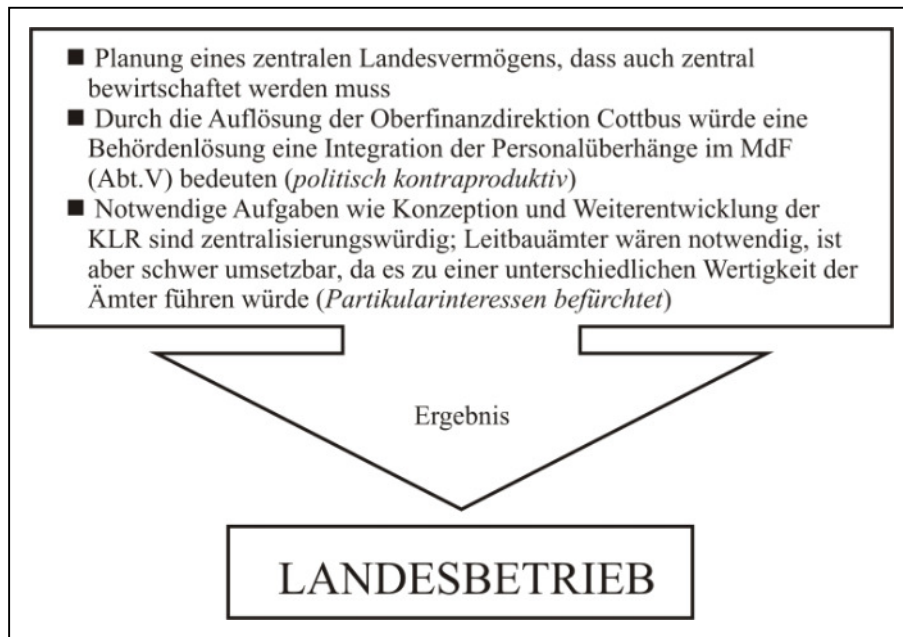
⁷⁵⁰ Vgl. BSL Public Sector Managementberatung GmbH Bergheim (2004), S. 6 f.

⁷⁵¹ Ebenda, S. 7.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verzichtet⁷⁵² und es kommt zu dem erstaunlichen Ergebnis „dass die Behördenlösung erhebliche Vorteile bietet, vor allem weil es sich um eine sehr kostengünstige Lösung handelt“.⁷⁵³ Unabhängig davon kommt der Gutachter aber zu der Empfehlung, einen Landesbetrieb einzurichten. Drei Gründe werden dafür angeführt, die in der Abbildung 92 dargestellt sind.

Abbildung 92: Gründe für die Errichtung eines Landesbetriebes



Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird empfohlen, die „Marktfähigkeit“ in einem angemessenen Zeitraum zu überprüfen, um messbare Vorteile sichtbar zu machen und durch eine weitergehende Ausgliederung zusätzliche Potenziale zu erschließen, vor allem vor dem Hintergrund einer Zentralisierung des Landesvermögens.

Im theoretischen Teil unter Punkt 2.1.1 „Begriffseingrenzung“ bei der Bestimmung von Staatsaufgaben wurde von Loeser⁷⁵⁴ ein Ablaufplan für die Wahl der Rechtsform in Abbildung 5 auf Seite 32 dargestellt. Es ist zu vermuten, dass in dem vorgelegten Gutachten bestimmte Fragen zwar gestellt, aber nicht konse-

⁷⁵² Vgl. BSL Public Sector Managementberatung GmbH Bergheim (2004), S. 67 f. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Ermittlung notwendiger Daten, die für ein Abwägen der richtigen Art der Leistungserbringung notwendig wären, mit einem unverträglich hohen Aufwand verbunden wäre. „Vor dem Hintergrund dieser ungenügenden Datenlage lassen sich Wirtschaftlichkeitsvorteile, die allein auf die Rechtsform der Liegenschafts- und Bauverwaltung zurückzuführen sind, aus Sicht des Gutachters grundsätzlich nicht feststellen“.

⁷⁵³ Ebenda, S. 9.

⁷⁵⁴ Vgl. Loeser (1988), S. 137.

quenterweise alle durchgeprüft wurden. An Hand der oben gemachten Aussagen lässt sich nachvollziehen, dass der Landesbetrieb als Organisationsform vom Auftraggeber des Gutachtens „gewünscht“ war. Zu dem Umgang mit einem Ablaufplan zur Prüfung der zu wählenden Rechtsform wird unter 5.3 „Konsequenzen für Brandenburg“ näher eingegangen.

4.4.2.2 Aufgaben

Wie unter Punkt 4.4.2.1 „Einordnung und Herausbildung“ ausgeführt, war das Ministerium der Finanzen gehalten, bis zum 31. Dezember 2000 ein Konzept zur Zusammenführung der Liegenschafts- und Bauverwaltung des Landes auszuarbeiten, das gleichzeitig die Ausgliederung von Aufgaben beinhalten sollte.⁷⁵⁵ Davon ausgehend wurde eine Zeitschiene entwickelt. Nach dieser sollte für die zum 1. Januar 2006 übernommenen Liegenschaften zum 1. Januar 2007 das so genannte „Vermieter-Mieter-Modell“ eingeführt werden, d. h. die als Nutzer auftretenden Landesbehörden werden damit wirtschaftlich zu Mietern der Liegenschaften und haben ein Nutzungsentgelt zu entrichten. Eine weitere Stufe sieht vor, zum 1. Januar 2007 den überwiegenden Teil der noch nicht überführten Ressortliegenschaften in das wirtschaftliche Eigentum des BLB einzubringen.⁷⁵⁶ Die letzten Ressortliegenschaften sollen dann zum 1. Januar 2008 eingebracht werden⁷⁵⁷, so dass sich als Ziel ergibt, dass bis „Ende des Jahres 2008 alle Ressortliegenschaften, soweit sie nicht durch Kabinettsbeschluss ausdrücklich hiervon ausgenommen sind, im wirtschaftlichen Eigentum des BLB befinden“.⁷⁵⁸

Damit sollte die Regel durchgesetzt werden, das allgemeine Grundvermögen (AGV) zentral durch das Ministerium der Finanzen zu verwalten, einschließlich Grundsatzangelegenheiten, einen zentralen Dienstleister für alle zentralisierbaren Teilleistungen bereitzustellen sowie die Bestandserhaltung, Verkehrssicherung und die Herstellung und den Erhalt der wirtschaftlichen Betriebsführung durch die

⁷⁵⁵ Siehe Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Art. 1 § 5 Abs. 3.

⁷⁵⁶ Das betraf neben dem Ressortvermögen des MdF und der Landesbehördenzentren folgende Ressortliegenschaften: Staatskanzlei, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Ministerium für Wirtschaft, Ministerium des Innern, Ministerium der Justiz, Landesrechnungshof, Verfassungsgericht und den Landesbeauftragten für Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht.

⁷⁵⁷ Das betrifft das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz.

⁷⁵⁸ Anfrage Jürgens (2006), zu Frage 1.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

zentrale Bauverwaltung zu gewährleisten. Nach dem Motto „So viel betriebswirtschaftliche Elemente wie möglich - so viel Behörde wie nötig!“ war ein zentraler Dienstleister für das dezentrale Ressortvermögen zu suchen.⁷⁵⁹ Das galt im ersten Schritt für die Zusammenführung der Liegenschafts- und Bauverwaltung, sollte sich aber bis zur Gründung des Landesbetriebes durchziehen.

Die Kabinettsvorlage 239/05 hat das Gesetz zur Neuorganisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung zum Inhalt.⁷⁶⁰ Das Ministerium der Finanzen sollte ermächtigt werden, auf der Grundlage des erarbeiteten Konzeptes zum 1. Januar 2006 durch Erlass die Errichtung zu regeln.⁷⁶¹ In der Vorlage wird der Stufenplan, so wie eben beschrieben, umgesetzt. Grundsätzlich werden alle Liegenschaften des dem Ministerium der Finanzen zugeordneten Ressortvermögens und auch die aller Landesbehörden vom BLB wie einem wirtschaftlichen Eigentümer übernommen. Ausgenommen werden Forst- und Naturschutzflächen, öffentliche Straßen, Gewässerrandstreifen sowie wasserwirtschaftlich benötigte Flächen erster und zweiter Ordnung.

Dem neu zu bildenden Landesbetrieb wird eine Kontrahierungspflicht von fünf Jahren⁷⁶² zugestanden, d. h. die einzelnen Ressorts sind verpflichtet, den BLB als zentralen Dienstleister für diese Zeit zu nutzen und benötigte Räume nur vom Landesbetrieb zu mieten. Auch die spezifischen Belange der den jeweiligen Geschäftsbereichen zugeordneten Einrichtungen werden eingebunden. In der Begründung zur Einführung des Landesbetriebes heißt es, dass den Zielen der Landesregierung, zu einer modernen und effizienten, leitungsfähigen Verwaltung zu kommen, Rechnung getragen wird.⁷⁶³

⁷⁵⁹ Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2001), S. 74.

⁷⁶⁰ Siehe Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), Land Brandenburg, Ministerium der Finanzen, 24. Oktober 2005.

⁷⁶¹ Siehe dazu Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) mit Stand vom 12. Oktober 2005.

⁷⁶² Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), Land Brandenburg, Ministerium der Finanzen, 24. Oktober 2005, S. 2.

⁷⁶³ Dazu Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003), VerwModG, § 6 Abs. 2 Nr. 5 und Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004), § 4.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Eindeutig wird die Zielstellung für den neuen Betrieb präzisiert: „Die Liegenschafts- und Bauverwaltung erfüllt überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten. Verwaltungsbereiche, die solche erfüllen, sollen dann in einen Landesbetrieb umgewandelt werden, wenn dies die geeignete Organisationsform ist.“⁷⁶⁴ Zur Begründung wird die 2004 von der BSL⁷⁶⁵ getroffene Aussage herangezogen, dass hinsichtlich der zweckmäßigsten und wirtschaftlichsten Rechtsform die Einrichtung eines Landesbetriebes als sinnvolle empfohlen wird (s. o.). Als Vorteil eines Landesbetriebes wird herausgestellt, dass dieser gezwungen sei, sich mittelfristig im Wettbewerb zu bewähren, deshalb unter kaufmännischen Gesichtspunkten zu handeln und dies im Bereich des Facility Managements zu beweisen.

Auch der Landesrechnungshof hat in einer Empfehlung aufgrund von Erhebungen und Analysen und unter Berücksichtigung von Lösungsansätzen und Erfahrungen anderer Bundesländer eine Referenz für den Landesbetrieb Liegenschafts- und Bauverwaltung gemäß § 26 LHO als geeignete Rechtsform ausgesprochen.⁷⁶⁶ Er sieht das als eine Erfolg versprechende Lösung und als ersten Schritt einer weitergehenden Ausgliederung der Liegenschafts- und Bauverwaltung an.

Mit der Übernahme des dem Ministerium der Finanzen zugeordneten Ressortvermögens und der Landesbehördenzentren ist der Landesbetrieb mit seiner Gründung wirtschaftlicher Eigentümer von 196 Gebäuden.⁷⁶⁷ In der Anlage 1 zur Kabinettsvorlage 239/05 vom 14. Oktober 2005 wird ausführlich auf das Potenzial des zukünftigen Landesbetriebes hingewiesen.⁷⁶⁸ Es gründet sich im Wesentlichen auf dem Aufgabenumfang der bisherigen Liegenschafts- und Bauverwaltung⁷⁶⁹ Mit dem Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 22. Dezember 2005 zur „Errichtung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen“

⁷⁶⁴ Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), Land Brandenburg, S. 3.

⁷⁶⁵ BSL Managementberatung ist der beauftragte Gutachter zur künftigen Organisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung 2004.

⁷⁶⁶ Vgl. Landesrechnungshof Brandenburg (2005), S. 253 f.

⁷⁶⁷ Vgl. Pressemitteilung des BLB aus Dezember 2005 zur Arbeitsaufnahme des BLB.

⁷⁶⁸ Siehe Kabinettsvorlage 239/05 (2005), Anlage 1.

⁷⁶⁹ Siehe dazu Punkt 3.1.2.2 Aufgabenstruktur.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

wird die Zuständigkeit (siehe unten Abbildung 93: Aufgaben des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen) in Form einer Aufgabenübertragung geregelt.⁷⁷⁰

Abbildung 93: Aufgaben des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen

Baumanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Planung und Ausführung aller Baumaßnahmen einschließlich Unterhaltung von Gebäuden und baulichen Anlagen des Landes - Planung und Ausführung der Bauaufgaben des Bundes im Wege der Organleihe - Durchführung von Baumaßnahmen Dritter, deren Durchführung im Interesse des Landes liegt - Baufachliche Prüfung gemäß §44 LHO bei Zuwendungen des Landes und gemäß §44, 44a BHO bei Zuwendungen des Bundes sowie die baufachliche Prüfung von Fördermaßnahmen nach dem Gesundheitsstrukturgesetz/Krankenhausgesetz
Liegenschaftsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Ausübung der Befugnisse eines wirtschaftlichen Eigentümers bezüglich der übertragenen Liegenschaften des Verwaltungsvermögens - Baufachliche Gutachten und Wertermittlungen für Grundstücke und Gebäude sowie Mietwertfeststellungen - Erfassung des landeseigenen Grundvermögens - Führung des Landesgrundbesitzverzeichnisses - Prüfung und Durchsetzung von Eigentumsansprüchen des Landes nach dem Vermögenszuordnungsgesetz und im Rahmen der Beteiligung an Verfahren nach dem Vermögensgesetz - Verwaltung, Bewirtschaftung, Erwerb und Verwertung von Liegenschaften des Landes - Unterbringung der Landesbehörden und -einrichtungen einschließlich Optimierung
Flächenmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung und Durchsetzung von Ansprüchen des Landes auf ehemaligem Bodenreformland nach den Vorschriften zur Abwicklung der Bodenreform
Gebäudemanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Bewirtschaftung und Grundbesitzverwaltung in den Landesbehördenzentren - Dienstleistungen für das gesamte Gebäudevermögen des Landes mit den dazugehörigen Liegenschaften
Fuhrparkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Die Verwaltung und Einsatzleitung der Fahrzeugpools - zugleich wirtschaftlich effektive Bereitstellung von Fahrzeugen - alle damit zusammenhängenden Dienstkraftfahrzeugangelegenheiten
Qualifizierungs- und Personalmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbildung des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes des Landes der Fachrichtungen Hochbau, Maschinen- und Elektrotechnik sowie des gehobenen bautechnischen Verwaltungsdienstes - Personalangelegenheiten aller Beschäftigten des Landesbetriebes mit Ausnahme der Geschäftsführer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Errichtungserlass LBB (2005), Punkt 2 i. V. m. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 11 f.

In einer den Erlass begleitenden Betriebsanweisung, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, wird im § 2 dem Ministerium der Finanzen die Möglichkeit eingeräumt, im Einzelfall weitere Aufgaben zu übertragen und ihn mit der Durchführung von

⁷⁷⁰ Siehe Errichtungserlass LBB (2005).

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Projekten beauftragen zu können.⁷⁷¹ Im Absatz 2 dieses Paragraphen wird dem Landesbetrieb freigestellt, bei seiner Aufgabenerledigung auch Leistungen für Dritte zu erbringen, wenn dies im besonderen Interesse des Landes liegt. „Der Landesbetrieb erbringt seine Leistungen grundsätzlich gegen Entgelt entweder als wirtschaftlicher Eigentümer der ihm übertragenen Liegenschaften oder aufgrund von Geschäftsbesorgungsverträgen mit dem Land.“⁷⁷²

Zur Aufgabenerledigung soll das Ministerium der Finanzen jährlich Zielvereinbarungen abschließen. Diese sollen sich auf Arbeitsschwerpunkte, deren zeitliche Umsetzung und Berichtspflichten beziehen. Dem BLB wird auch das Recht eingeräumt, Zwangsmittel anzuwenden oder Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen.⁷⁷³ Mit Blick auf die Immobilienbewirtschaftung wurden als Grundanliegen des BLB folgende Gesichtspunkte besonders betont:⁷⁷⁴

1. Das Hinwirken auf einen sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen durch Messung, Bewertung und Zuordnung von Kosten.
2. Das landeseigene Grundvermögen ist zu bewerten, unter zentralisierter Verantwortung zu organisieren und nach wirtschaftlichen Kriterien zu führen.
3. Bisher unzureichend wahrgenommene Aufgaben, wie effiziente Vermögensbewirtschaftung und die Bereitstellung von Gebäudebewirtschaftungsdienstleistungen, sollen stärker betont werden. Dazu werden Teile des vorhandenen Personals qualifiziert und eingesetzt.

Es soll dem sparsamen Umgang mit den knappen Ressourcen des Landes Rechnung getragen und Kostentransparenz bei einer wirtschaftlichen und effizienten Arbeitsweise erreicht werden. Auf zwei Ebenen sollen diese Ziele realisiert werden: Zum einen auf der Ebene der Nutzer durch einen wirtschaftlichen und kostenbewussten Umgang mit den Immobilien, weil z. B. die abgeforderten Leistun-

⁷⁷¹ Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) als Anlage zum Errichtungserlass vom 22. Dezember 2005.

⁷⁷² Vgl. ebenda, § 2 Abs. 3.

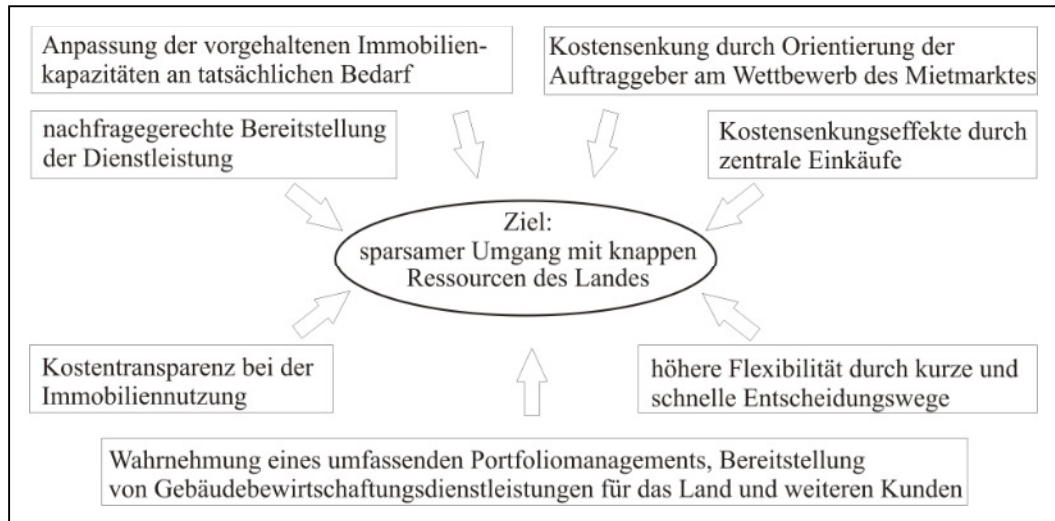
⁷⁷³ Vgl. ebenda, § 3 Abs. 2.

⁷⁷⁴ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), als Anlage das Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) mit Stand vom 12. Oktober 2005, S. 3.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

gen nur gegen Honorar erbracht werden und diese das Ressortbudget belasten. Zum anderen auf der Ebene des BLB, weil der die Möglichkeit erhält, Dienstleistungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bereitzustellen und um die in Abbildung 94 aufgeführten Kriterien realisieren zu können.⁷⁷⁵

Abbildung 94: Effekte der Errichtung eines Landesbetriebes



Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), als Anlage das Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) mit Stand vom 12.10.2005, S. 4.

Im Ergebnis der Aufgabenerledigung soll sich der BLB zukünftig durch Einnahmen aus Dienstleistungen selbst finanzieren, d. h. wirtschaftlich allein tragen und einem laufenden Optimierungsdruck ausgesetzt sein. Nach der Gründung hat sich der BLB auf Zielformulierungen festgelegt. Als oberstes Unternehmensziel steht das umfassende Angebot von Dienstleistungen rund um das Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagement nach wirtschaftlichen und kundenorientierten Gesichtspunkten im Mittelpunkt. Als konkrete Einzelziele werden aufgeführt⁷⁷⁶:

- umfassendes Portfoliomanagement,
- Kostentransparenz durch das eingeführte Vermieter-Mieter-Modell,⁷⁷⁷
- Dienstleistungsorientierung an den Nachfragen der Kunden,
- Landesbaubestand wird gepflegt und erhalten,

⁷⁷⁵ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), als Anlage das Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) mit Stand vom 12.10.2005, S. 4.

⁷⁷⁶ Vgl. www.blb.brandenburg.de.

⁷⁷⁷ Weiterführende Erklärungen dazu unter 3.4.2.4 Betriebswirtschaftliche Aspekte.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

- Durchführung sämtlicher ziviler und militärischer Bauaufgaben des Bundes in Brandenburg mit Ausnahme von Bundesautobahnen, Bundesfern- und Wasserstraßen,
- Qualifizierung der Mitarbeiter für eine effiziente Vermögens- und Gebäudebewirtschaftung,
- zentrale Einkäufe senken Kosten,
- Betreibung eines effizienten Fuhrparkmanagements.

In den Bereichen Bau-, Liegenschafts-, Gebäude- und Fuhrparkmanagement wurde ein umfangreicher und detaillierter Aufgabenkatalog als Handlungs- und Umsetzungsgrundlage erarbeitet, der sich stark an den Vorgaben des Landes orientiert (siehe oben).

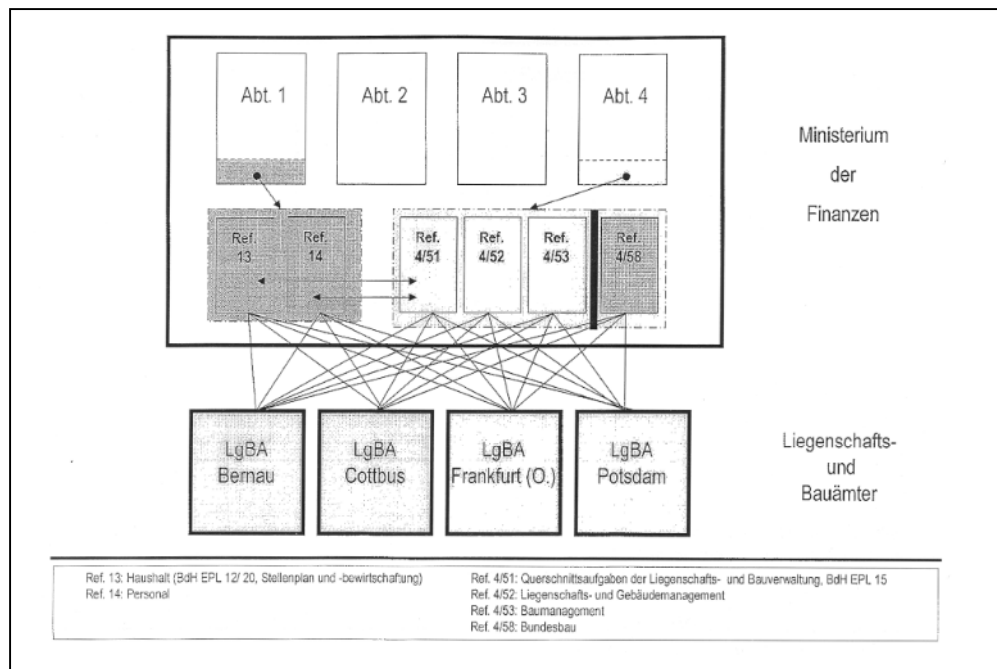
4.4.2.3 Struktur

Der Landesbetrieb BLB wurde am 1. Januar 2006 nach § 14 LOG im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen errichtet.⁷⁷⁸ Er besteht aus einer Zentrale und Niederlassungen in Bernau, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam, denen die Unterhaltung weiterer Außenstellen eingeräumt wird. Er hat seinen Sitz in Potsdam. Die Grundstruktur seiner inneren Organisation und das Verhältnis zum Ministerium der Finanzen wird in den Abbildung 95, 96 und 97 sichtbar.

⁷⁷⁸ Siehe Errichtungserlass LBB (2005), Punkt 1.

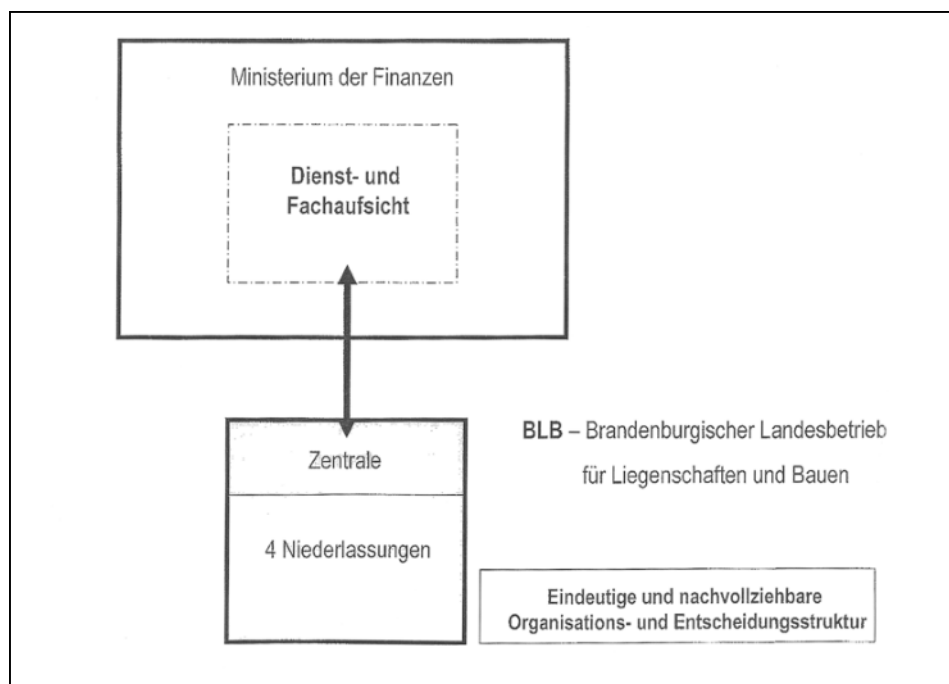
4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 95: Entscheidungsstrukturen vor der Errichtung des Landesbetriebes „Liegenschaften und Bauen“



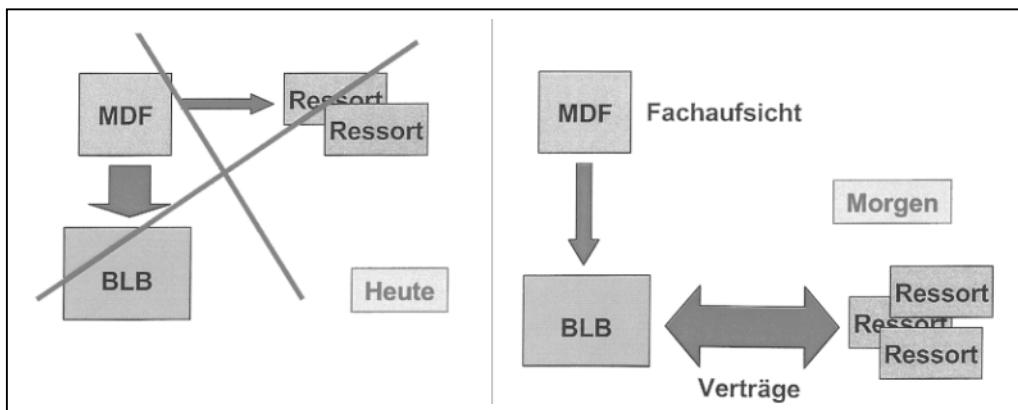
Quelle: Ministerium der Finanzen (2005), Anlage 4 zur Kabinettsvorbereitung 239/05 Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) vom 14. Oktober 2005. Schaubild 1.

Abbildung 96: Entscheidungsstrukturen nach Errichtung des Landesbetriebes „Liegenschaften und Bauen“



Quelle: Ministerium der Finanzen (2005), Anlage 4 zur Kabinettsvorbereitung 239/05 Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) vom 14. Oktober 2005, Schaubild 2.

Abbildung 97: Die innere Organisation des Bereiches Liegenschaften und Bauen im Vergleich



Quelle: BLB Präsentation (2006).

Im § 4 der Betriebsanweisung⁷⁷⁹ wird die Organisation geregelt. Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungsplan und weitere Anordnungen und Dienstanweisungen legen die Handlungsabläufe fest. Die Geschäftsordnung regelt die Zuständigkeiten zwischen der Zentrale, den Niederlassungen und den Außenstellen. Regelungen über die Aufbau- und Ablauforganisation, zur Dienst- und Hausordnung sowie über den Geschäftsgang werden mit erfasst. „Der Geschäftsverteilungsplan dient als zusammenfassende Übersicht über die Organisation und Aufgabenverteilung im Landesbetrieb.“⁷⁸⁰ Das Organigramm⁷⁸¹ macht deutlich, dass die Strukturierung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen konsequent aufgabenbezogen ausgeführt wurde. Das wird z. B. in der Reduzierung 32 Abteilungen in den Ämtern⁷⁸² auf noch insgesamt 12 Sachgebiete in den Niederlassungen sichtbar.⁷⁸³

Die Dienst- und Fachaufsicht wird durch Zielvereinbarungen ausgeübt. Der Aufsichtsbehörde stehen Vorbehalte, Zustimmungen und Genehmigungen zu, die in Abbildung 98 dargestellt sind. Sie kann im Einzelfall oder allgemein Weisungen erteilen oder Aufgaben an sich ziehen und hat ein Recht auf Auskunft und Prüfung.

⁷⁷⁹ Errichtungserlass LBB (2005), Anlage Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB)

⁷⁸⁰ Ebenda, § 4 Abs. 3.

⁷⁸¹ Siehe Anhang 12 auf Seite 405.

⁷⁸² Siehe dazu unter Punkt 4.1.2 Bau- und Liegenschaftsverwaltung.

⁷⁸³ Vgl. Kabinettvorlage Nr. 239/05 (2005), S. 5.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 98: Möglichkeiten der Aufsichtsbehörde gegenüber dem BLB

Vorbehalt	Zustimmung	Genehmigung
Erlass und Änderung der Betriebsanweisung	Erlass und Änderung der Geschäftsordnung	Wirtschaftsplan Jahresabschluss
Auswahl und Beauftragung des Abschlussprüfers	Errichtung oder Auflösung einer Außenstelle	Geschäftsverteilungsplan

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Errichtungserlass LBB (2005), Anlage Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB), § 5.

4.4.2.4 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Die Wirtschaftsführung des Landesbetriebes BLB wird in der bereits zitierten Betriebsanweisung geregelt. Wie bei der Dienst- und Fachaufsicht wird auch hierzu dem Finanzministerium Vollmacht eingeräumt. Im § 6, in dem die Grundsätze dargelegt werden, heißt es, dass die Verwaltung und Wirtschaftsführung des Landesbetriebes nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Landesbehörden erfolgt. Das bedeutet, dass Aspekte der privatwirtschaftlichen Aufgabenerledigung hier kaum zum Tragen kommen können. Gleichzeitig wird dem Ministerium der Finanzen mit Verweis auf die Besonderheiten des Landesbetriebes eingeräumt, Abweichungen zuzulassen. Dieser Passus lässt weit reichende Auslegungen zu.

Mit Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, wird ein Schritt in die Richtung eines privatwirtschaftlichen Erfolgsmanagements getan. Dieser wird aber wieder eingeschränkt, indem festgelegt ist, dass die Bestimmungen der LHO nach Maßgabe des § 26 Abs. 1 zu beachten sind.⁷⁸⁴ Die Festlegung im dritten Absatz des § 6, dass die Tätigkeit des Landesbetriebes nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, zeigt die Inkonsequenz in Richtung Ausgliederung.

Eindeutig sind die Aussagen zum Controlling im Rahmen des betrieblichen Rechnungswesens. Es soll die systematische Planung, Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe gewährleisten und Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status und die Entwicklung des Betriebes ermöglichen. Selbstverständlich ist die Forderung nach der jährlichen Aufstellung eines Wirtschaftsplanes, der aus den drei Teilen Erfolgsplan, Finanzplan und Stellenplan bestehen soll. Er soll

⁷⁸⁴ Vgl. Errichtungserlass LBB (2005), Anlage Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB), § 6 Abs. 2.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

auch einen Beitrag zur mittelfristigen Finanzplanung des Landes enthalten. Hierbei wird sichtbar, wie stark der ausgegliederte Betrieb an die Landesbehörde angebunden ist.

Der Erfolgsplan soll die Gewinn- und Verlustrechnung darstellen. Auch der Inhalt vom Finanzplan und der Stellenübersicht wird ausgewiesen. Zur Ausführung des Wirtschaftsplanes werden eine Reihe von Begrenzungen und Einschränkungen festgelegt, die den Einfluss der Landesbehörden weitgehend sichern und den Schluss zulassen, dass der Spielraum für eine privatwirtschaftlich selbstständige Handlungsweise begrenzt ist. Im § 8 Abs. 4 wird konstatiert: „Der Landesbetrieb legt dem Ministerium für Finanzen einen Vorschlag für die Verwendung des Jahresergebnisses vor, über den das Ministerium entscheidet.“⁷⁸⁵ Der parlamentarische Einfluss wird weitgehend außen vor gelassen.

Wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des Landesbetriebes BLB ist das „Vermieter-Mieter-Modell“. Während in der Vergangenheit die allgemeinen Kosten der Liegenschafts- und Bauverwaltung aus dem Gesamthaushalt abgedeckt wurden und der Vermögensverzehr im Rahmen der kameralen Buchführung nicht erfasst werden konnte, wird der sich daraus ergebenden Situation von Fehlsignalen und unwirtschaftlichen Ergebnissen durch die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells abgeholfen. Sämtliche Kosten werden bestimmten Kostenträgern zugeordnet.⁷⁸⁶ In dem Anhang 13 auf Seite 406 ist die zukünftige Liegenschaftsfinanzierung nach dem Vermieter-Mieter-Modell dargestellt. Der kaufmännisch buchende Landesbetrieb erhält vollständige Angaben zur Liegenschaft und den mit ihr verbundenen Kosten. Dies sind von den Ressorts als Miete zu erstatten, die prinzipiell aus drei Komponenten besteht:

- den reinen Bewirtschaftungskosten,
- den liegenschaftsbezogenen Gemeinkosten aus den bis zur Ausgliederung bestehenden Einzelplänen 12, 15 sowie 20,

⁷⁸⁵ Vgl. Errichtungserlass LBB (2005), Anlage Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB), § 8 Abs. 5.

⁷⁸⁶ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), als Anlage Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB), S. 5.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

- und dem eigentlichen Mietzins, der die Aufwendungen für Abschreibung und Zinsen für Fremdkapital abdeckt.

Die letzte Komponente war in der Vergangenheit im kameralen Haushalt nicht eingestellt worden. Um die Landesressorts anzuhalten, sich dem obigen Modell anzuschließen, wurde ein Anreizsystem entwickelt.⁷⁸⁷ Es ist erneut auf die bereits angeführte Kontrahierungspflicht hinzuweisen.

Mit dem Vermieter-Mieter-Modell wird festgeschrieben, dass alle zukünftigen Bauinvestitionen des Landes vom BLB auf eigene Rechnung zu tätigen sind. Der Betrieb erhält aber eine Vorfinanzierung aus dem Gesamthaushalt. Die zu entrichtenden Zins- und Tilgungsleistungen sollen über langfristige Mietverträge abgesichert und finanziert werden. Das bedeutet, dass der BLB keine Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt und die Vorfinanzierung von Investitionen über den Landeshaushalt erfolgt. Ausgenommen können im Einzelfall objektbezogene Finanzierungs- und Betreibermodelle werden, z. B. Public-Private-Partnership, wenn deren Wirtschaftlichkeit nachweisbar ist.

Konkrete Maßnahmen zu Investitionen, wie Höhe, Flächenbedarf, Zeitpunkt usw. müssen mit den Ressorts und dem Ministerium der Finanzen abgestimmt und in einer Prioritätenliste festgehalten werden. Das führt dazu, dass erstmalig der Werteverzehr kompensiert wird, das Vermögen des Landes stabil bleibt und im Haushalt Sicherheit und Wissen über die jährlich anfallenden Kosten gegeben wird.⁷⁸⁸

Der vorläufige Wirtschaftsplan des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) ist Anlage zu Kapitel 12 020 des Landeshaushaltes 2005/2006. Er weist die Ansätze des Erfolgsplanes für 2006 und 2007 aus, die in Abbildung 99 dargestellt sind.

⁷⁸⁷ Siehe Anhang 14 auf Seite 407.

⁷⁸⁸ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), als Anlage Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB), S. 8.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Abbildung 99: Erfolgsplan und Kennzahlen des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen

		2006	2007
Erträge	Erträge aus betrieblicher und verwaltungswirtschaftlicher Tätigkeit		
	1 aus Vermietung und Verpachtung	20.929.600 €	44.367.100 €
	2 aus Betriebskosten	10.933.000 €	20.780.200 €
	3 aus Instandhaltung	2.364.900 €	3.960.200 €
	Summe	34.227.500 €	69.107.500 €
	Erträge aus Geschäftsbesorgung		
	4 aus Geschäftsbesorgung Bund	13.600.000 €	10.500.000 €
	5 aus Geschäftsbesorgung Land	21.301.000 €	20.830.100 €
	Summe	34.901.000 €	31.330.100 €
	6 Erträge aus Fahrzeugvermietung	2.376.300 €	4.185.300 €
	7 Sonstige Erträge	-6.121.900 €	450.000 €
	Gesamtsumme Erträge	65.382.900 €	105.072.900 €
	Aufwendungen	1 Aufwendungen für bezogene Waren und Dienstleistungen	25.929.300 €
2 Personalaufwendungen		35.977.800 €	36.259.200 €
3 Abschreibungen		0 €	8.018.900 €
4 sonstige betriebliche Aufwendungen		3.475.800 €	3.221.900 €
5 Zinsen und ähnliche Aufwendungen		0 €	3.933.500 €
Gesamtsumme Aufwendungen		65.382.900 €	92.426.300 €
Erträge		65.382.900 €	105.072.900 €
Aufwendungen		65.382.900 €	92.426.300 €
Ablieferung		0 €	12.646.600 €
Zuführung			

Kennzahlen

Budgetsteigerung		60,70%
Personal-kostenquote		34,51%
Umsatz je MA	(785 Plan-Stellen)	133.851 €
Personalbudget-steigerung		0,78%

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zum Kapitel 12 020 S. 38.

Da der Landesbetrieb erst jüngst gegründet wurde, können die Kennzahlen, wie bei den Landesbetrieben in der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Freistaat Bayern, nur einen ersten Anhaltspunkt bieten. Die Budgetsteigerung beträgt 60,7 % zwischen 2006 und 2007. Die oben beschriebene Verfahrensweise des Vermieter-Mieter-Modells und die Übergabe eines Teils der Liegenschaften erst 2007 könnte eine Begründung für diese drastische Budgeterhöhung sein. Aber wie bereits bei der ersten Kennzahlenberechnung sollen mögliche Begründungen für Ausweitungen oder Veränderungen keine Berücksichtigung finden, sondern die

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Kennzahlen der einzelnen Landesbetriebe unter dem Kapitel 5.1 „Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern“ und 5.2 „Vergleiche der Betriebe“ gegenübergestellt werden. Die Personalkostenquote für das Jahr 2007 ist mit 34,51 % vergleichsweise niedrig. Der Umsatz je Mitarbeiter⁷⁸⁹ im Jahr 2007 beträgt 133.851 EUR wobei die Personalbudgetausweitung minimal mit 0,78 % ausfällt.

Der Finanzplan (siehe Abbildung 100) enthält die Deckungsmittel. Interessant dabei ist die Darlehenstilgung beim Land in Höhe von 12.646.600 EUR.

Abbildung 100: Finanzplan des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen

		2006	2007
Deckungsmittel	1 Abschreibungen		8.018.900 €
	2 Anlagenabgänge		100.000 €
	3 Jahresüberschuss		12.646.600 €
	Summe		20.765.500 €
Finanzbedarf	1 Investitionen		
	Sachanlagevermögen		8.118.900 €
	2 Darlehenstilgung (Land)		12.646.600 €
	Summe		20.765.500 €

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2007) Anlage zum Kapitel 12 020, S. 39.

Aus dem Stellenplan (siehe Abbildung 101) ergibt sich die Anzahl der 2007 im Ansatz festgelegten planmäßigen Beamten, Beamten im Vorbereitungsdienst, Angestellten, Azubis und Arbeiter.

Hier ist eine deutliche Personalsteigerung zwischen 2006 und 2007 erkennbar. Unter Umständen könnte hier eine ähnliche Begründung greifen, wie oben bei der Budgetausweitung.

⁷⁸⁹ Siehe dazu die Anzahl der MA laut Stellenplan 2007 in Abbildung 101.

Abbildung 101: Stellenplan des BLB

	Stellenplan	2006	2007
Beamte	B4	1	1
	B2	1	1
	A16	4	7
	A15	8	13
	A14	17	24
	A13	21	23
	A12	20	28
	A11	32	39
	A10	21	21
	A9	4	5
	Baureferendar	12	12
	Summe	141	174
	Angestellte und Arbeiter	I	
Ia		1	1
IIa		14	11
III		80	88
IVa		153	154
IVb		60	45
Va			
Vb		16	15
Vc		11	15
VIb		26	29
VII		81	80
VII-IXb		1	3
Azubi		39	39
Arb		48	130
Summe		530	611
Gesamt		671	785

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zum Kapitel 12 020 S. 3839 ff. und Haushalt Brandenburg (2005/2006), Kapitel 12 070 S. 82.

4.4.3 Landesbetrieb Straßenwesen (LS)

4.4.3.1 Einordnung und Herausbildung

Die Gründung des Landesbetriebes Straßenwesen (LS) geht auf den Kabinettsbeschluss 234/00 vom 9. Mai 2000 zurück.⁷⁹⁰ In einer ressortinternen Arbeitsgruppe des zuständigen Ministeriums wurde begonnen, Inhalt, Umfang und Struktur der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung zu überprüfen. Es waren Möglichkeiten zur Bündelung der Aufgaben herauszufinden. Auch der Ausschuss für Verwaltungsoptimierung hatte die Prüfung zur Einrichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO vorgeschlagen. Das sollte zu einer effektiveren Aufgabenerledigung in der Straßenbauverwaltung führen. Auch die Vertretbarkeit und Möglichkeiten einer Steigerung der Fremdvergabequote sollte geprüft werden. Der Prüf-

⁷⁹⁰ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 88.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

auftrag wurde fremdvergeben. Das veranlasste der Ausschuss für Verwaltungsoptimierung (AVO), um ein unabhängiges Ergebnis zu erzielen. Im Ausgliederungsbericht der Landesregierung wird darauf hingewiesen, dass bei der Auftragserteilung darauf geachtet wurde, „dass keine Ergebnisse präjudiziert wurden und der betroffene Bereich keinen über fachliche Aspekte hinausgehenden Einfluss auf das Ergebnis nehmen konnte“.⁷⁹¹ Eine zentrale Projektgruppe der Staatskanzlei betreute allerdings die Untersuchung und das Ministerium des Inneren sowie das Ministerium der Finanzen waren durch ihre Staatssekretäre „im angemessenen Umfang an der Prüfung beteiligt“.

Der zuständige Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr⁷⁹² wurde beauftragt, dem AVO regelmäßig über den aktuellen Sachstand Bericht zu erstatten. Zur Begleitung des Gutachtens⁷⁹³ wurde im MSWV im Mai 2001 noch ein Lenkungsausschuss „Optimierung der Straßenbauverwaltung“ eingerichtet. In ihm waren die betroffenen Behörden, Personalvertretungen, die Staatskanzlei und der Gutachter vertreten.

Im Februar 2002 wurde die gutachterliche Untersuchung vorgelegt. In ihr wurde die Errichtung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO als die gebotene Maßnahme für eine weitere Effizienz- und Effektivitätssteigerung vorgeschlagen.⁷⁹⁴ Durch verbesserte Kostentransparenz sollte die Struktur des Landesbetriebes die „Identifizierung ausgliederungsfähiger Teilaufgaben“ erleichtern. In dem Gutachten wird ausführlich auf grundsätzliche Fragen der Aufgabenausgliederung und ihre Überführung in Landesbetriebe eingegangen. Zunächst werden Vor- und Nachteile der Aufgabenwahrnehmung durch die staatliche Verwaltung herausgearbeitet. Weiter werden generelle Zielstellungen von Privatisierungsbestrebungen zusammengefasst und alternative Betriebsformen gegenübergestellt.

Die generellen Zielsetzungen der Privatisierungsbestrebungen lagen in:

⁷⁹¹ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 88.

⁷⁹² Siehe unter 3.1.3 „Straßenbauverwaltung“ nähere Erläuterung zur Umbenennung des MSWV in das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR).

⁷⁹³ Hier ist das Gutachten von Mummert und Partner (2002) gemeint, dass unter o. g. Punkt bereits näher erläutert wurde.

⁷⁹⁴ Vgl. Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 88 und Mummert und Partner (2002), S. 162.

- der Implementierung einer an betriebswirtschaftlichen Maßstäben orientierten Betriebsführung,
- der Gewährleistung unternehmerischer Freiheiten bei der Aufgabenerledigung,
- flexibleren Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung und erhöhten Investitionsneigung,
- die Erhöhung staatlicher Einnahmen i. V. m. einer nachhaltigen Verminderung von Staatsausgaben,
- die Senkung der Staatsquote.

Ausführlich werden die Merkmale, die Vor- und Nachteile und die Ausgestaltung eines Landesbetriebes beleuchtet.⁷⁹⁵

Zusammenfassend wird geschlussfolgert, dass mit der Einrichtung eines Landesbetriebes eine weitgehend an betriebswirtschaftlichen Maßstäben orientierte Betriebsführung möglich wird. Wie bereits ausgeführt, wird die Überführung der gesamten Straßenbauverwaltung in einen Landesbetrieb als die gegebene Alternative vorgeschlagen. Alle in den anderen Ressorts verteilten Aufgaben sollten einfließen. Als Ziel wird formuliert, zukünftig Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung der Straßen sicherzustellen.

Die ministeriellen Aufgaben sollen von dieser Reorganisation weitgehend unberührt bleiben. Die Dienst- und Fachaufsicht soll sich auf den Landesbetrieb beschränken, das Ministerium als Auftraggeber auf der Basis von Zielvereinbarungen fungieren.

Des Weiteren sollten Instrumente des neuen Steuerungsmodells, wie Budgetierung und Globalhaushalt, eingeführt werden. Für die Umwandlung sind die investiven Mittel bereitzustellen.

⁷⁹⁵ Siehe Anhang 17 auf Seite 410.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Das Gutachten findet keine Gründe für eine vollständige Privatisierung des Aufgabenspektrums. Die öffentlich-rechtliche Form wird als die in weiten Teilen der Aufgabenwahrnehmung deutlich wirtschaftlichere angesehen. Wert wird auf die Nutzung weiterer Optimierungspotenziale gelegt, um Produktivitätsnachteile auszugleichen. Ausweitungen durch Fremdvergabe werden als möglich eingeschätzt und empfohlen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen: „Eine vollständige Privatisierung der Straßenbauverwaltung ist allerdings nicht denkbar. Hier sollte auch das Land Brandenburg nicht auf die behördlich organisierte Form der Straßenbauverwaltung verzichten, die

- ein wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung,
- ein leistungsfähiges Element der staatlichen Leistungsverwaltung und
- eine für die ordnungsgemäße und effektive Verwendung eines Vielfaches an Baugeldern notwendiges Steuerungs- und Kontrollinstrument

darstellt“.⁷⁹⁶

Das Gutachten fordert zur Umwandlung der Straßenbauverwaltung in einen Landesbetrieb ein straffes Projektmanagement, geht von einem Zeitbedarf von circa einem Jahr aus und konstatiert die Bereitstellung nicht unerheblicher investiver Mittel. Auf die Forderung der Einrichtung einer Projektgruppe wurde bereits eingegangen (s. o.). In dieser Projektgruppe sollten wesentliche Fragen unter den häufig gegenläufigen Interessen der Beteiligten geklärt werden. In dem Anhang 18 auf Seite 410 sind einige dieser Fragen aufgeführt.

Das Gutachten ging davon aus, dass die Umwandlung per 1. Januar 2003 möglich sein könnte. Dazu wird aber eine zügige Entscheidung auf Regierungsebene, eine unverzügliche Einrichtung der Projektgruppe und die Klärung der Rahmenbedingungen bis zum Sommer 2002 vorausgesetzt. Eine interne Öffentlichkeitsarbeit sollte die Projektstätigkeit begleiten, um auf naturgemäß ängstliche bzw. abwehrende Reaktionen der Mitarbeiter auf die Veränderung ihres Arbeitsumfeldes einzugehen.⁷⁹⁷ Die eingerichtete Arbeitsgruppe überprüfte insbesondere die Frage, ob

⁷⁹⁶ Mummert und Partner (2002), S. 163.

⁷⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 165.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

und inwieweit Dritte zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden könnten. Es wurde die Wirtschaftlichkeit einer weiteren Ausgliederung, besonderes von Ingenieurleistungen und Arbeiten im Betriebsdienst, untersucht und bewertet. Eine qualifizierte Aussage zur Wirtschaftlichkeit wurde aber offen gelassen; „ob die Einschaltung privater Dritter zur praktischen Erfüllung der Aufgaben noch wirtschaftlich ist, wird die Straßenbauverwaltung erst nach Gründung des Landesbetriebes und Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung treffen können“.⁷⁹⁸ Die Vorgehensweise zur Umsetzung wird im Ausgliederungsbericht 2004 zusammenfassend dargestellt.⁷⁹⁹

Im „Gesetz zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung im Land Brandenburg“ von 2004 wird die Einrichtung des Landesbetriebes beschlossen.⁸⁰⁰ Alle entgegenstehenden gesetzlichen Regelungen werden in weiteren Artikeln des Gesetzes geändert.

In einer Stellungnahme des Landesrechnungshofberichtes aus 2006 wird sich sehr kritisch innerhalb des Einzelplanes 11 (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung - MIR) unter Punkt 22 zur Errichtung des Landesbetriebes Straßenwesen (Kapitel 11 460) geäußert.⁸⁰¹ Dem MIR wird vorgeworfen, im Vorfeld des zum 1. Januar 2005 errichteten Landesbetriebes Straßenwesen geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kosten-Nutzen-Analysen, die den Erfordernissen des § 7 LHO standgehalten hätten, unterlassen zu haben. Die ständige Wiederholung der Begriffe „Transparenz“, „Effizienz“ und „Wirtschaftlichkeit“ vermag die vorgenommene Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben nicht nachvollziehbar zu begründen. In der Errichtungsphase des Landesbetriebes Straßenwesen gäbe es vermeidbare Verzögerungen und Übergangsprobleme. Grundlegende Organisationsentscheidungen hätten dazu geführt, dass das mit der Errichtung des Landesbetriebes verfolgte Ziel der Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) bisher sehr begrenzt realisiert wurde.⁸⁰²

⁷⁹⁸ Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004), S. 89.

⁷⁹⁹ Siehe Anhang 19 auf Seite 411.

⁸⁰⁰ Siehe Kabinettsvorlage Nr. 1675/04 (2004), Anlage 1, Gesetz zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung.

⁸⁰¹ Vgl. Landesrechnungshof Brandenburg (2006), S. 188 ff.

⁸⁰² Vgl. Landesrechnungshof Brandenburg (2006), S. 188.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Der Landesrechnungshof hat daraufhin eigene Untersuchungen angestellt und Schwachstellen aufgezeigt. In einem Maßnahmenkatalog unter Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells werden Hinweise gegeben bzw. Forderungen aufgestellt. Auch auf Versäumnisse in der Errichtungsphase in Form von Übergangsproblemen und Verzögerungen, und bei der Umsetzung der Zielvorgaben monierte der Landesrechnungshof eindringlich die Vorgehensweise. Als Folgerung erwartete er Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsweise und verlangte unter anderem die Neufestlegung der Aufgabenabgrenzung zwischen dem Ministerium und dem Landesbetrieb bezüglich einer selbstständigeren Erfüllung der Aufgaben.

Das MIR bestritt die Vorwürfe im Wesentlichen und konnte weder ein Organisationsverschulden noch die Verletzung von Aufsichtspflichten erkennen. Auch den Vorwurf der Haushaltsuntreue hielt es für unbegründet.⁸⁰³ Im Abschnitt 22.5 „Schlussbemerkung“ weist der LRH darauf hin: „Die Stellungnahme des MIR vermag nicht zu überzeugen“. Die ausführliche Schlussbemerkung findet sich in dem Anhang 20 auf Seite 412.

4.4.3.2 Aufgaben

Im Artikel 1 des Gesetzes zum Landesbetrieb Straßenwesen werden die wesentlichen Änderungen in der Aufgaben- und Organisationsstruktur gegenüber der Ämterverwaltung geregelt.⁸⁰⁴ Die bisherigen Ämter – das Autobahnamt, die Straßenbauämter Cottbus, Eberswalde, Frankfurt (Oder), Kyritz, Potsdam, Wünsdorf – werden aufgelöst und in den neuen Betrieb überführt. Alle in den Ämtern liegenden Aufgaben, Zuständigkeiten und rechtlichen Verpflichtungen übernimmt zukünftig der Landesbetrieb Straßenwesen, ebenfalls die vom Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen wahrgenommenen Obliegenheiten im Bereich Straßenwesen. Eine Ausnahme bilden nur die Aufgaben als Anhörungsbehörde für die straßenrechtliche Planfeststellung nach Landesrecht und Bundesfernstraßenrecht, die im Bereich der Verwaltung verbleiben.⁸⁰⁵

⁸⁰³ Vgl. Landesrechnungshof Brandenburg (2006), S. 193.

⁸⁰⁴ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 1675/04 (2004), Anlage Gesetz zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung, Art. 1.

⁸⁰⁵ Ebenda, Art. 1 § 2.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Aus einem Verzeichnis der Behörden im Geschäftsbereich des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung geht aus den Kapiteln zur Haushaltsübersicht hervor, wie die Überführung der Aufgaben im Einzelnen geregelt wurde. Die Haushaltsansätze aus dem Kapitel 11 410 (Straßenbauämter) und Kapitel 11 420 (Autobahnamt) wurden aufgrund der Eingliederung in den Landesbetrieb Straßenwesen zum Kapitel 11 460 (Straßen- und Brückenbau) verlagert.⁸⁰⁶ Damit wurde ab 1. Januar 2005 die ehemalige Straßenbauverwaltung im Land Brandenburg als neu errichteter Landesbetrieb strukturiert. Von da an übernahm der Landesbetrieb Straßenwesen die Aufgaben der Straßenbauverwaltung mit 5.758 km Landesstraßen, 2.868 km Bundesstraßen, 790 km Autobahnen sowie 1.824 Brücken, davon 1.138 Brücken im Rahmen der Auftragsverwaltung des Bundes.⁸⁰⁷ Die wesentlichste Aufgabe des Landesbetriebes ist die Unterhaltung, der Neubau sowie die Planung von Landes- und Bundesfernstraßen. Diese und weitere Aufgaben werden in der Abbildung 102 zusammengefasst.

Abbildung 102: Aufgaben des Landesbetriebes

Dienstleistungsaufgaben	Behördliche Aufgaben
<ul style="list-style-type: none">- Wartung und Pflege der Fahrbahnen, Brücken und Nebenanlagen sowie Winterdienst,- Planung und Vorbereitung für Neubau, Erweiterung, Um- und Ausbau sowie Erneuerung von Autobahnen einschließlich Nebenanlagen,- Leitung und Überwachung der zu realisierenden Baumaßnahmen,- Brückenprüfungen nach DIN 1076,- Schaffung, Instandhaltung und Bedienung eines leistungsfähigen Notrufsäulensystems.	<ul style="list-style-type: none">- Verwaltung der Autobahnen und Nebenanlagen,- Verkehrslenkende und verkehrsorganisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit,- Verkehrsbehördliche Anordnungen sowie Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gemäß § 23 FStrG,- Bewilligungsbehörde für kommunale Straßenbauvorhaben im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und für Maßnahmen im Rahmen der Schul- und Spielwegsicherung sowie Verkehrsberuhigung.

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2005/2006), Einzelplan 11, S. 6.

4.4.3.3 Struktur

Der Sitz des Landesbetriebes Straßenwesen im Land Brandenburg befindet sich in Hoppegarten. Der Betrieb hatte ursprünglich sieben Niederlassungen. Diese Struktur⁸⁰⁸ ging auf Vorschläge eines Gutachtens zur Organisation und Steuerung

⁸⁰⁶ Vgl. Haushalt Brandenburg (2005/2006), Vorwort zum Einzelplan 11, S. 6.

⁸⁰⁷ Aus www.ls.brandenburg.de, Daten und Fakten, vom 22.01.2007.

⁸⁰⁸ Siehe Anhang 21 auf Seite 413.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

in der Straßenbauverwaltung⁸⁰⁹ zurück. Es wurden Maßgaben des eingesetzten Lenkungsausschusses⁸¹⁰ berücksichtigt, wonach die Leitung durch einen Vorstand mit klarer Zuordnung der Geschäfts- und Aufgabenbereiche sowie der Entscheidungsbefugnisse erfolgen sollte, mit der Letztverantwortlichkeit des Vorstandsvorsitzenden.⁸¹¹

In einem Denkmodell waren drei Vorstände mit Geschäftsbereich und der Vorsitzende ohne Geschäftsbereich vorgesehen. Die Geschäfte sollten unter Sicherung des Vier-Augen-Prinzips erfolgen. Interessant ist, dass das Finanz- und Personalwesen bei einem Vorstand in Personalunion konzentriert werden sollte. Eine Spiegelung der bisherigen Aufgabenerfüllung in Organisationsebenen von Amtswegen war nicht vorgesehen. In den Niederlassungen sollten die Strukturen in zwei Ebenen aufgebaut werden, einmal projektbezogen und zum anderen nach Fachbereichen. Die Veröffentlichung des Landesbetriebes Straßenwesen in der letzten Aktualisierung vom 1. Februar 2007 gibt einen klaren Überblick über die gegenwärtige Struktur dieses Betriebes.⁸¹²

Aus dem Organigramm (Abbildung 103) wird ersichtlich, dass der Vorstand in drei Geschäftsbereiche und dem Vorsitz ohne Geschäftsbereich gegliedert ist. Der ursprüngliche Geschäftsbereichsvorschlag Personal und Finanzen wurde um das Aufgabengebiet „Recht“ erweitert. Zu jedem Vorstandsbereich gehören drei bis vier Fachbereiche, wie aus Anhang 22 auf Seite 413 ersichtlich wird.

Gegenwärtig existieren noch drei Niederlassungen Straßenwesen und die Niederlassung Autobahn. Die Niederlassungen sind nach geographischer Ansiedlung in „West“, „Ost“, „Süd“ benannt. Hauptsitz der Niederlassung Autobahn ist Stolpe, Hauptsitz der Niederlassung West ist Potsdam mit einem Nebensitz in Kyritz, Hauptsitz der Niederlassung Ost ist Frankfurt (Oder) mit einem Nebensitz in Eberswalde und Hauptsitz der Niederlassung Süd ist Cottbus mit einem Nebensitz in Wünsdorf. Zur Niederlassung Autobahn gehören 12 Autobahnmeistereien und eine Fernmeldemeisterei. Die Niederlassung selbst ist in vier Bereiche – Planung

⁸⁰⁹ Siehe Mummert und Partner (2003).

⁸¹⁰ Siehe dazu auch unter Punkt 3.1.3.6 „Vorbereitung der Umstrukturierung“.

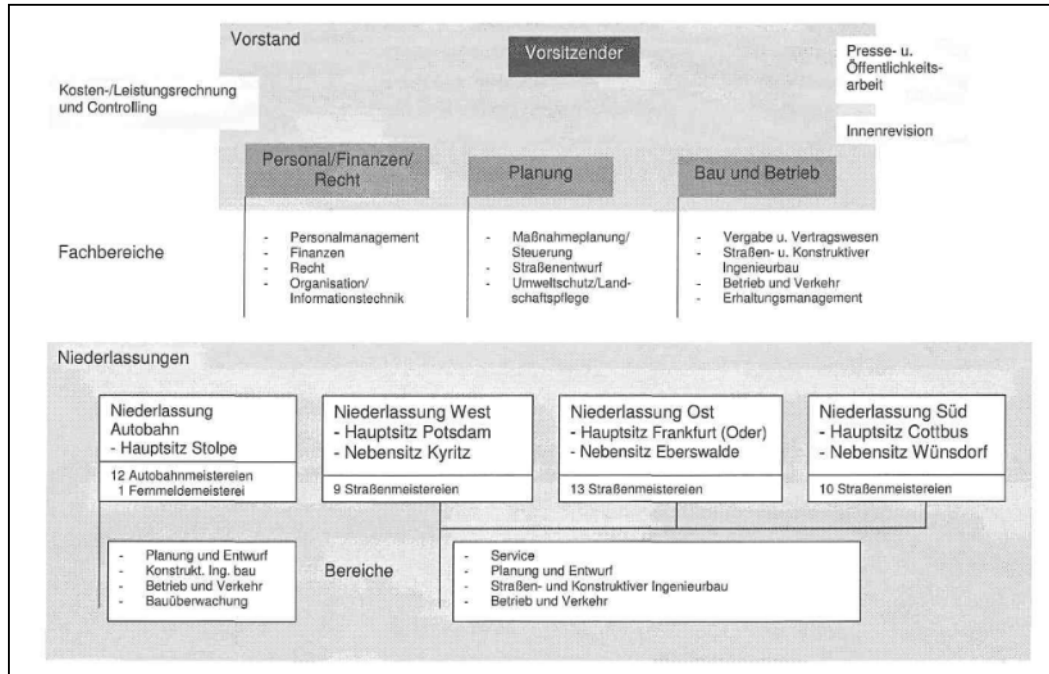
⁸¹¹ Vgl. Mummert und Partner (2003), S. 7.

⁸¹² Vgl. Organigramm des Landesbetriebes vom 1. Januar 2007 in Abbildung 103.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

und Entwurf, konstruktiver Ingenieurbau, Betrieb und Verkehr, Bauüberwachung – gegliedert, die sich wieder aus jeweiligen Sachgebieten zusammensetzen.

Abbildung 103: Organisationsstruktur des Landesbetriebes „Straßenwesen“



Quelle: Landesbetrieb „Straßenwesen“ (2007).

Die Niederlassungen des Straßenwesens sind im Wesentlichen nach einem einheitlichen Organisationsschema⁸¹³ aufgabenbezogen aufgebaut.

4.4.3.4 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Auf Vorschlag der Gutachter sollte die Steuerung des Landesbetriebes über mehrere Ebenen erfolgen. Neben der Globalsteuerung des Gesamtbetriebes und der Niederlassungen wurden die operative Steuerung des Landesbetriebes, die Einzelprojektsteuerung, die Produktsteuerung und die Produktionssteuerung – heruntergebrochen auf die Straßenmeistereien – vorgeschlagen.⁸¹⁴ Die Umsetzung war durch den Regelmechanismus von Zielvereinbarungen vorgesehen. Sowohl mit den Leitungsebenen einschließlich der Niederlassungsleitungen als auch innerhalb der Niederlassungen sollten diese Zielvereinbarungen realisiert werden.

Zum Gesamtkomplex der Steuerung sollten neben den Zielvereinbarungen die Instrumente der Steuerungsinformation durch KLR und Berichtswesen, der Planung

⁸¹³ Siehe Anhang 23 auf Seite 414.

⁸¹⁴ Vgl. Mummert und Partner (2003), S. 15.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

durch Planungstools, der Kompetenzen durch Zuständigkeitsregelungen und Eskalationsmechanismen und schließlich der regelmäßigen und außerplanmäßigen Rückkopplung gehören. Die Übersicht sollte durch Kosten- und Leistungstransparenz gewahrt bleiben. Im Wesentlichen wurde nach diesen Vorschlägen verfahren.

Wie bereits ausgeführt, wurden die von der Landesregierung zur Verfügung gestellten Mittel im Kapitel 11 460 (Straßen- und Brückenbau) eingestellt sowie Teilen des Kapitels 11 400 zugeordnet. Die Zuweisung des Landes für Personal-, Sach- und investive Ausgaben sowie für die Abwicklung der kommunalen Förderprogramme wurde ebenfalls in dieses Kapitel eingestellt. Dazu kommen noch Ausgabemittel für Maßnahmen der Verkehrssicherheit und Verkehrsaufklärung sowie für Erstattungen an nicht bundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen.⁸¹⁵ Beispiele für den Produktplan⁸¹⁶ des LS, das Leistungsheft⁸¹⁷ des Bundes, eine SAP-Liste der verwandten Leistungsarten sowie kurze Erläuterungen zur Rolle von Leistungsarten und Kennzahlen⁸¹⁸ geben Einblicke in die Produktstruktur des Betriebes. Für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen existiert ein Leistungsheft, das bundeseinheitliche Standards für die Leistungserbringung definiert.⁸¹⁹ „Erbringe nur die notwendigen Leistungen!“ und „Erbringe die notwendigen Leistungen kostengünstig!“⁸²⁰ ist das Ziel dieser bundeseinheitlichen Standards. Es wird das zu erzielende Ergebnis vorgegeben, aber nicht die Durchführung. Im Anhang 27 auf Seite 416 ist dafür ein Beispiel gegeben.

Zuschüsse für den Landesbetrieb Straßenwesen gibt es aus verschiedenen Quellen, u. a. auch durch den Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln nach dem „Operationellen Programm 2000 bis 2006“. Der Erfolgsplan und die sich daraus ergebenden Kennzahlen sind in Abbildung 104 dargestellt, wobei auch hier schon deutliche Unterschiede zwischen den Haushaltsjahren 2005/2006 und 2007 in der Darstellung vorhanden waren. Zu besseren Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit sind diese wieder zusammengefasst worden.

⁸¹⁵ Vgl. Haushalt Brandenburg (2005/2006), Vorwort zum Einzelplan 11, S. 6.

⁸¹⁶ Siehe Anhang 24 auf Seite 414.

⁸¹⁷ Siehe Anhang 25 auf Seite 415.

⁸¹⁸ Siehe Anhang 26 auf Seite 415.

⁸¹⁹ Siehe Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004).

⁸²⁰ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004), S. 0.2.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes
Brandenburg

Abbildung 104: Erfolgsplan und Kennzahlen des Landesbetriebes „Straßenwesen“ (in EUR)

	2005	2006	2007
Erträge			
Umsatzerlöse	1.239.700	1.224.700	1.200.000
Zuschuss des Landes für Personal	92.613.300	91.965.000	
Zuschuss des Landes für verwaltungswirtschaftliche Tätigkeit	5.832.100	5.669.500	
Zuschuss des Landes für betriebliche Tätigkeit	22.975.600	29.996.500	
Zuschuss für Straßenplanung und Straßenbau	101.311.800	90.900.600	
Zuschuss für Sonderprogramme	2.146.000	0	
Zuschuss für die Umsetzung von EU-Programmen	19.980.000	14.060.500	
Summe Zuschuss Land für Fachprodukte			240.381.800
Erträge aus der Auflösung Sonderposten			4.900.000
Sonstige betriebliche Erträge	11.500	11.500	400.000
Außerordentliche Beträge			20.000
Zinsen und außerordentliche Erträge	0	0	
Erträge aus Entnahmen von Rücklagen	0	0	0
Gesamtsumme Erträge	246.110.000	233.828.300	246.901.800
Aufwendungen			
Materialaufwand	21.138.200	27.841.500	7.600.000
Aufwendungen für Straßenunterhaltung und Winterdienst	1.837.400	2.155.000	
für Planung und Entwurfsbearbeitung sowie Bauaufsicht Bundesfernstraßen	36.028.000	35.872.700	
für Planung und Bau von Landesstraßen	66.744.900	54.393.700	
Brücken und Radwegen sowie Sonderprogramme			
Aufwendungen für die Umsetzung von EU-Programmen	19.980.000	14.060.500	
Bezogene Leistungen			129.050.600
Personalaufwand	92.613.300	91.965.000	98.450.000
Abschreibungen	0	0	4.900.000
Sonstige betriebliche Aufwendungen	5.832.100	5.669.500	6.881.200
Zinsen und außerordentliche Aufwendungen	684.900	634.200	20.000
Abführungen an den Landeshaushalt	1.251.200	1.236.200	0
Gesamtsumme Aufwendungen	246.110.000	233.828.300	246.901.800
Erträge	246.110.000	233.828.300	246.901.800
Aufwendungen	246.110.000	233.828.300	246.901.800
Ablieferungen	0	0	0
Zuführungen	0	0	0
Kennzahlen			
Budgetsteigerung	0,32%		
Personalkostenquote	39,87%		
Umsatz je MA	121.567 €		
Personalbudgetsteigerung	6,30%		

Quelle: Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zum Kapitel 11 460 und eigene Berechnungen.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Eine Budgetsteigerung zwischen 2005 und 2007 ist mit 0,32 % minimal ausgewiesen. Demgegenüber erscheint die Personalbudgetsteigerung von 6,3 % als sehr hoch. Die Personalkostenquote für das Jahr 2007 liegt mit 39,87 % im unteren Bereich, wie die Auswertungen unter 5.2.2 zeigen werden. Der Umsatz je Mitarbeiter für das Jahr 2007 liegt bei 121.567 EUR.

Der Finanzplan in Abbildung 105 beinhaltet nur zwei Positionen. Danach sinken die Investitionen zwischen 2005 und 2006.

Abbildung 105: Finanzplan des Landesbetriebes Straßenwesen (in EUR)

		2005	2006	2007
Deckungsmittel				
	Zuweisungen des Landes für Investitionen des Betriebes	5.457.200	5.146.300	5.146.300
	Zusammen	5.457.200	5.146.300	5.146.300
Finanzbedarf				
	Investitionen für Verwaltung und Betrieb	5.457.200	5.146.300	5.146.300
	Zusammen	5.457.200	5.146.300	5.146.300

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zum Kapitel 11 460 S. 114.

Im Art. 1 § 3 des Einführungsgesetzes wird geregelt, dass die Beamten, Angestellten und Arbeiter der bisherigen Ämter entsprechend der Aufgabenauslagerung dem Landesbetrieb Straßenwesen zugeordnet werden.⁸²¹ Im Stellenplan in Abbildung 106 ist zu sehen, dass 2005 2.110 Stellen in den Landesbetrieb übernommen wurden. 2007 wurde die Stellenzahl bereits um 79 reduziert.

⁸²¹ Vgl. Kabinettsvorlage Nr. 1675/04 (2004), Anlage 1, Gesetz zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung, Art. 1 § 3.

Abbildung 106: Stellenplan des Landesbetriebes „Straßenwesen“

	Stellenplan	2005	2006	2007
Beamte	B4	1	1	1
	B2	3	3	3
	A16	9	9	8
	A15	18	18	18
	A14	23	23	23
	A13	49	49	47
	A12	112	112	111
	A11	148	148	146
	A10	78	78	75
	A9	16	16	16
	A8	41	41	33
	Baureferendar			
	Summe		498	498
Angestellte und Arbeiter	I	1	1	1
	Ia	20	20	20
	Ib	10	10	10
	IIa	46	46	43
	III	117	117	114
	IVa	140	140	138
	IVb	57	57	36
	Va			
	Vb	43	43	42
	Vc	127	127	125
	VIb	151	151	143
	VII	58	58	49
	VIII	4	4	4
	Azubi			
	Arb	838	838	825
Summe		1.612	1.612	1.550
Gesamt		2.110	2.110	2.031

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zum Kapitel 12 020, S. 3839 ff. und Haushalt Brandenburg (2005/2006), Kapitel 12 070, S. 82.

4.4.4 Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS)

4.4.4.1 Einordnung und Herausbildung

Als erster Landesbetrieb wurde am 1. Januar 2001 der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg (LDS) errichtet. Vorausgegangen war das Haushaltsstrukturgesetz 2000 vom 28. Juni, in dem die Umwandlung des Landesamtes beschlossen worden war. Im Artikel 9 dieses Gesetzes wurde sowohl die Umwandlung als auch der neue Name festgeschrieben. Es wurde verfügt, dass der Aufgabenbestand des Landesamtes zum Zeitpunkt der Um-

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

wandlung vollständig auf den neuen Landesbetrieb übergehen sollte.⁸²² Dieser Beschluss diente der Realisierung der Zielstellung der Landesregierung, bei der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung die Leistungsfähigkeit zu stärken, eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen und die Kosten zu senken. Außerdem war mit einer Effizienzsteigerung bei der Aufgabenwahrnehmung zu rechnen. Diese sollte wirtschaftlicher, kundenorientierter und bürgernäher werden. Dadurch, dass der Landesbetrieb mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten ausgestattet wurde, war zu erwarten, dass er seine Aufgaben zumindest kostendeckend erledigen würde. Zunächst wurde nicht davon ausgegangen, Haushaltsmittel einzusparen oder Gewinn zu erzielen.⁸²³

Der Landesbetrieb Datenverarbeitung und Statistik entstand aus dem fast 10 Jahre existierenden gleichnamigen Landesamt. Er sollte zu einem kompetenten Dienstleister für Information und Kommunikation der Landesverwaltung entwickelt werden.⁸²⁴ Die Gründung ging, wie die der anderen Landesbetriebe, auf Empfehlungen der Verwaltungsstrukturkommission (VSK) zurück.⁸²⁵

In der Begründung zum Haushaltsstrukturgesetz 2000 werden sowohl Ziele als auch Einordnungen in das System der Landesverwaltung näher umrissen. Es heißt dort: „Der Betrieb führt seine Aufgaben mit dem Ziel durch, seine Selbstkosten zu decken und sein Betriebsvermögen zu erhalten. Seine Tätigkeit ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet.“⁸²⁶

Zusätzliche Einnahmen werden ebenso wie Einspareffekte nicht ausgeschlossen. Davon wird abgeleitet, dass die Zuführung aus dem Landeshaushalt an den Betrieb sinken wird. Die Kosten der Umwandlung werden gegenüber den finanziellen Vorteilen als gering angesehen. Es wird, ausgehend von den Erfahrungen anderer Bundesländer, z. B. Hessen, durch die Verlagerung der Kostenverantwortung auf den Kostenverursacher mit einer deutlichen Steigerung des Kosten-

⁸²² Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Artikel 9, §§ 1-2.

⁸²³ Dies wurde in einer Ausschusssitzung zum Thema „Wirtschaftliche und finanzielle Effektivität der Landesbetriebe“ am 20. Mai 2005 noch einmal ausgeführt.

⁸²⁴ Vgl. Errichtungserlass LDS (2000), Abs. 1.

⁸²⁵ Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Begründung zu Artikel 9 (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik).

⁸²⁶ Ebenda.

deckungsgrades gerechnet. Auch eine bessere Auslastung der Ressourcen des LDS wird erwartet. Freie Kapazitäten sollten am Markt angeboten werden.

Nach § 13 Abs. 1 LOG⁸²⁷ ist auch dieser Landesbetrieb ein rechtlich unselbstständiger, organisatorisch abgesonderter Teil der Landesverwaltung. Das Ministerium des Innern erließ den Errichtungserlass für den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik.⁸²⁸ In diesem Erlass wird neben der Errichtung festgeschrieben, dass der neue Betrieb die Aufgaben und das Personal der Oberbehörde übernimmt, er deren Rechtsnachfolger ist und alles Weitere in einer als Anlage beigefügten Geschäftsanweisung⁸²⁹ geregelt wird. Es wird darauf verwiesen, dass diese Geschäftsanweisung vom Ministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen geändert werden kann. Soweit sie der Geschäftsanweisung nicht entgegenstehen, gelten alle bis dahin ergangenen Regelungen fort.

„Der Landesbetrieb richtet bis zum 1. Januar 2002 ein kaufmännisches Rechnungswesen ein.“⁸³⁰ Im zweiten Bericht zur Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg werden erste Erfahrungen des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik ausgewertet. Es wird dem Betrieb bescheinigt, dass er die Zeit genutzt hat, um die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Instrumente zu installieren und ein Qualitätsmanagement einzuführen. „Insgesamt ist der Umwandlungsprozess erfolgreich angelaufen.“⁸³¹ Positiv wird vermerkt, dass sich die Eigenverantwortung und das Kostenbewusstsein erhöht haben, letzteres auch bei der Landesverwaltung als Auftraggeber.

4.4.4.2 Aufgaben

„Die Hauptsäulen des LDS sind die Abteilungen Datenverarbeitung und Statistik.“⁸³² In einer Selbsteinschätzung wird das breite Feld der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung dargestellt. Es beinhaltet u. a. die Erhebung, Aufbereitung, Zusammenfassung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten und Er-

⁸²⁷ Zum damaligen Zeitpunkt handelte es sich noch um § 13 LOG. Mit der Änderung des Gesetzes 2004 wurde daraus § 14, der in dieser Arbeit bereits des Öfteren zitiert wurde.

⁸²⁸ Siehe Errichtungserlass LDS (2000).

⁸²⁹ Diese Geschäftsanweisung ist Anlage des Errichtungserlasses.

⁸³⁰ Errichtungserlass LDS (2000), Absatz 3.

⁸³¹ Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 26.

⁸³² Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (2005).

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

gebnisse von circa 250 Landes- und darüber hinaus gehenden Statistiken aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Ein Auskunftsdienst wurde eingerichtet, vom Vertrieb werden Bestellungen von Veröffentlichungen entgegengenommen und eine Vielzahl von Publikationen steht in der Bibliothek bereit. Bei der Entwicklung und dem Einsatz von IT-Verfahren wird beraten und unterstützt und die IT-Infrastruktur koordiniert und betrieben. Auch über Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten im Bereich der IT wird informiert.

In der Geschäftsanweisung sind in § 2 die Aufgaben exakt festgelegt. Generell heißt es: „Der LDS ist Informationstechnik- und Statistikzentrum der Landesverwaltung Brandenburg.“⁸³³ Die Aufgaben sind in fünf Bereiche zusammengefasst: Beratung und Unterstützung, amtliche Statistik und Informationsbereitstellung, IT-Produktion und -Service, IT-Verfahren und -Methoden und IT-Aus- und Fortbildung.⁸³⁴ Die einzelnen Aufgaben sind aus der Abbildung 107 ersichtlich.

Wie bei anderen Landesbetrieben wird die Möglichkeit eingeräumt, neue Aufgaben und Arbeiten für Dritte zu übernehmen, sofern die interne Aufgabenerledigung nicht beeinträchtigt wird. Die Aufgabenerledigung wird im Abschnitt 2 § 3 der Geschäftsanweisung⁸³⁵ beschrieben. Der LDS wird verpflichtet, die wirtschaftlich günstigsten Verfahren zu wählen und sich an die maßgeblichen Rechtsätze und Vorschriften zu halten. In der amtlichen Statistik sind das die Rechtsakte bzw. Rechtssätze der EU, des Bundes und des Landes sowie Verbundstandards. Der Betrieb wird den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und der statistischen Geheimhaltung verpflichtet. Er hat sich für neue Entwicklungen, Techniken und Lösungen einzusetzen.

⁸³³ Errichtungserlass LDS (2000), Geschäftsanweisung, § 2 Abs. 1.

⁸³⁴ Vgl. Haushalt Brandenburg (2005/2006), Kapitel 03 010, S. 5.

⁸³⁵ Vgl. Errichtungserlass LDS, Geschäftsanweisung, § 3.

Abbildung 107: Aufgaben des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik

Beratung und Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> - der Dienststellen der Landesverwaltung bei Fragen des IT-Einsatzes des interministeriellen Ausschusses für Informationstechnik (IMA-IT) - der Behörden und Gerichte des Landes, der Landkreise, der Ämter und der Gemeinden sowie sonstiger der Aufsicht des Landes unterstehender juristischer Personen des öffentlichen Rechts in statistischen Angelegenheiten
Amtliche Statistik und Informationsbereitstellung	<ul style="list-style-type: none"> - Erhebung und Aufbereitung der EU-, Bundes- und Landesstatistiken sowie Auswertung, Analyse, Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse - Landesstatistiken methodisch und technisch vorbereiten und weiterentwickeln sowie bei der Vorbereitung und Weiterentwicklung von EU- und Bundesstatistiken mitwirken - Darstellung und Veröffentlichung von volkswirtschaftlichen und umweltökonomischen Gesamtrechnungen sowie anderen Gesamtsystemen statistischer Daten - Ermittlung und Auswertung der Ergebnisse von Wahlen und Volksabstimmungen sowie Unterstützung des Landeswahlleiters - Mitwirkung bei der Vergabe und Evaluierung von öffentlichen Forschungs- und Untersuchungsaufträgen hinsichtlich der Bereitstellung und Auswertung statistischer Daten - Durchführung von Prognose und Modellrechnungen für Planungs- und Entscheidungszwecke - Durchführung von Statistiken, Forschungsarbeiten und Untersuchungen im Auftrag - Führung eines statistischen Informationssystems
IT-Produktion und -Service	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinierung, Planung und Betrieb der gemeinsam genutzten landesweiten IT-Infrastruktur - Planung und Koordinierung von landesweiten Telekommunikationsdiensten - Beschaffung von Netzen, Hard- und Software
IT-Verfahren und -Methoden	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung, Pflege und Durchführung Ressort übergreifender und zentraler Verfahren für die Landesverwaltung - individuelle Verfahrensentwicklung, -pflege und Betreuung - Serviceleistungen im Bereich Projektmanagement - IT-Beratung und Serviceleistungen i. Z. mit Datenschutz und -sicherheit
IT-Aus- und Fortbildung	<ul style="list-style-type: none"> - entsprechend den technischen Standards der LV und dem IT-Fortbildungsprogramm des Mdi - Der LDS ist Ausbildungsbetrieb für IT-Berufe im Rahmen des eigenen Bedarfs und für die LV

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2005/2006), Kapitel 03 010, S. 5.

4.4.4.3 Struktur

Der Landesbetrieb Datenverarbeitung und Statistik wurde zum 1. Januar 2007 umstrukturiert. Diese Maßnahme geht auf eine am 12. Oktober 2004 unterzeichnete Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition zurück, in der auch festgelegt wurde, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Brandenburg und Berlin ein herausragendes Ziel sei.⁸³⁶ Bereits am 17. Dezember 2003 hatten die Innenminister beider Länder die Intensivierung der Zusammenarbeit auf

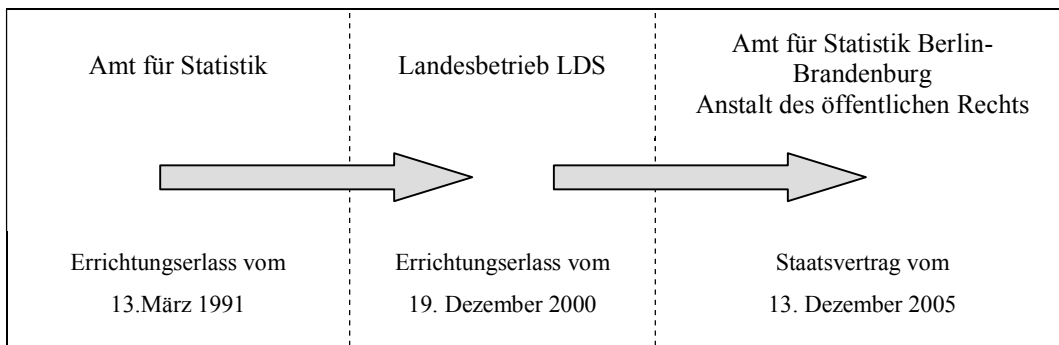
⁸³⁶ Vgl. Anfrage Funck (2005a).

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

dem Gebiet der Statistik vereinbart. Im Frühjahr 2004 wurde eine gemeinsame Projektgruppe der Innenverwaltung gebildet. Diese prüfte fachlich und legte im Dezember 2004 den Entwurf eines Staatsvertrages vor, verbunden mit einem Bericht über Umsetzungsmöglichkeiten.

Der Staatsvertrag sah vor, den Bereich Statistik aus dem Landesbetrieb LDS herauszulösen und eine gemeinsame Statistikeinrichtung Berlin/Brandenburg zu bilden. Es wurden aus der Zusammenführung Vorteile, wie eine Reduzierung von Personal- und Sachkosten, erhofft, die durch Bündelung von Querschnitts- und Leitungsfunktionen Synergien erwarten lassen. Auch eine arbeitsteilige Durchführung von Statistikaufgaben nach Bundesgesetz wäre von Vorteil.⁸³⁷ Der Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Errichtung eines Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg wurde am 13. Dezember 2005 unterzeichnet, bedurfte der Ratifikation und trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Abbildung 108 zeigt den Entwicklungsverlauf der Organisationsform für die Aufgabe Statistik.

Abbildung 108: Veränderung der Organisationsform der Aufgabe Statistik



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Amt erhielt den Status einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Potsdam und weiteren Standorten in Berlin und Cottbus.⁸³⁸ Das Organigramm für diese Anstalt ist in dem Anhang 29 auf Seite 418 beigelegt.

Da der Bearbeitungszeitraum dieser Arbeit bis zum 31. Dezember 2006 begrenzt war, wird auf die neu gebildete Anstalt nicht näher eingegangen. Der vorhandene LDS wird ab dem 1. Januar 2007 als Landesbetrieb für Datenverarbeitung und In-

⁸³⁷ Vgl. Anfrage Funck (2005a).

⁸³⁸ Vgl. Staatsvertrag Statistikamt Berlin-Brandenburg (2005), Art. 1 Abs. 1 und 2.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

formation weitergeführt. Alle folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf den bis zum Ende des Jahres 2006 bestehenden Betrieb.

Der Sitz des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik im Land Brandenburg ist in Potsdam. Laut Errichtungsbeschluss gibt es Außenstellen in Cottbus und Frankfurt (Oder).⁸³⁹ Die mögliche Errichtung weiterer Außenstellen wird eingeräumt.

Der Geschäftsführung des LDS werden weitreichende Vollmachten übertragen, sowohl im inneren Geschäftsverkehr als auch in Bezug auf Vertretung und Erklärung nach Außen, soweit nicht durch Vorschriften anderes bestimmt ist. Die Vertretung des Geschäftsführers übernimmt einer der hierfür bestimmten Abteilungsleiter.

In Bezug auf die Dienst- und allgemeine Fachaufsicht untersteht der LDS dem Ministerium des Innern. Wenn er Aufgaben für andere Ressorts erledigt, untersteht er einer besonderen Fachaufsichtsbehörde des jeweiligen Ressorts als zuständige oberste Landesbehörde. Für die Aufgabenbereiche werden periodische Zielvereinbarungen mit der Dienst- und der allgemeinen Fachaufsichtsbehörde über die Arbeitsschwerpunkte, deren zeitliche Umsetzung sowie der allgemeinen Berichtspflicht abgeschlossen. Vorbehalts- und Zustimmungsregelungen schreiben die Bindung an die Dienst- und allgemeine Fachaufsichtsbehörde fest. In Abbildung 109 sind die Aufgaben, die einem Vorbehalt oder der Zustimmung der Dienst- und Fachaufsichtsbehörde unterliegen, dargestellt.

⁸³⁹ Vgl. Errichtungserlass LDS (2000), Geschäftsanweisung § 1 Abs.3.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Abbildung 109: Vorbehalt und Zustimmung bei den Aufgaben des Landesbetriebes

Vorbehalt	Zustimmung
<ul style="list-style-type: none">- Erlass und Änderung der Geschäftsanweisung- Zustimmung zum Leistungs- und Entgeltverzeichnis- Zustimmung zum Wirtschaftsplan- Genehmigung des Jahresabschlusses- Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung und deren Vertretung- Ernennung und Versetzung von Beamten, Beendigung von Beamtenverhältnissen sowie Entscheidungen in Personalangelegenheiten von Beamten, in denen keine beamtenrechtliche Zuständigkeitsregelung getroffen ist.	<ul style="list-style-type: none">- Eintritt in Organe eines privatrechtlichen Unternehmens- Errichtung und Auflösung von Außenstellen- Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen- Einstellung, Eingruppierung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Angestellten der Vergütungsgruppe I BAT-O bzw. BAT.

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Errichtungserlass LDS (2000), Geschäftsanweisung § 5 Abs. 3 und 4.

Die organisatorische Gliederung des LDS ergibt sich aus dem Organigramm.⁸⁴⁰ In ihm spiegelt sich die Strukturierung in die bereits o. g. zwei Geschäftsbereiche wider, der Abteilung 1 (Datenverarbeitung) und der Abteilung 2 (Statistik). Eine all-gemeine Abteilung Z umfasst die Verwaltung des LDS. Nur die Stabsstelle Controlling im Geschäftsführerbereich, die Geschäftsstelle E-Government in der Abteilung 1 und der Servicebereich für den Landeswahlleiter in der Abteilung 2 wurden nebengeordnet. Alle anderen Sach- und Fachgebiete sind aufgabenbezogen strukturiert worden.

4.4.4.4 Betriebswirtschaftliche Aspekte

Die Wirtschaftsführung im Landesbetrieb Datenverarbeitung und Statistik war nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Landesbehörden vorgesehen, soweit nicht Abweichungen nach § 26 LHO andere Regelungen erforderlich machten.⁸⁴¹ Die Aufgabenerledigung und Leistungserbringung erfolgten auf der Grundlage von abgeschlossenen Servicevereinbarungen gegen Einzel- oder Pauschalvergütungen und nach Allgemeinen Auftragsbedingungen sowie einem Leistungs- und Entgeltverzeichnis. Der Betrieb wurde verpflichtet, einen jährlichen Wirtschaftsplan aufzustellen, der die Grundlage für die eigenverantwortli-

⁸⁴⁰ Siehe Anhang 28 Seite 417.

⁸⁴¹ Vgl. Errichtungserlass LDS (2000), Geschäftsanweisung § 6 Abs. 1. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass der LDS in seiner ursprünglichen Form nur bis zum 31. Dezember 2006 bestand (siehe Abbildung 108).

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

che Wirtschaftsführung bildete. Im Erfolgsplan und im Finanzplan wurden sowohl für die Aufwendungen als auch für die Ausgaben Regelungen getroffen. Es bestand die Möglichkeit, aus Überschüssen Rücklagen zu bilden bzw. Fehlbeträge zu Lasten des nächsten Geschäftsjahres einzustellen.⁸⁴²

Die aufgrund der Servicevereinbarungen in den Einzelplänen der Fachressorts veranschlagten Ausgaben waren keine Zuschüsse mehr, sondern betriebswirtschaftlich kalkulierte Leistungsentgelte. Ab 2004 wurden alle entstehenden Kosten für Leistungen des LDS in die Kalkulation der Servicevereinbarungen einbezogen und auf der Basis der Kosten- und Leistungsrechnung berechnet.

Aus den Leistungsentgelten aus dem Jahre 2004 ergibt sich ein breiteres Aufgabenspektrum, gestiegene Personal- und höhere Sachkosten.⁸⁴³ Die entsprechenden Kostensteigerungen werden in der Abbildung 110 deutlich.

Abbildung 110: Zuweisungen und Entgelte des Landes Brandenburg an den LDS

LDS in Mill. EUR	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Vorläufiges Ist 2004	Soll 2005	Soll 2006
Landesmittel gesamt	29,3	32,6	33,4	35,8	36,3	36,9
Davon:						
Servicevereinbarungen/Erlöse	27,8	29,3	29,9	34,3	36	36,2
Sonstige Zuweisungen des Landes inkl. Personalverstärkungsmittel	1,5	3,3	3,5	1,5	0,3	0,7
Personalaufwand	20,5	21,4	22,3	21,7	20,8	20,8

Quelle: Angaben des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg (2005).

Im zweiten Bericht zur Verwaltungsmodernisierung wurde festgestellt, dass der Abschluss von Servicevereinbarungen mit einer verstärkten Aufgabenkritik einhergehen sollte und sich am marktwirtschaftlichen Prinzip von Angebot und Nachfrage zu orientieren habe.⁸⁴⁴ Die Auftraggeber hinterfragten die Erforderlichkeit der Aufgabenstellung und der LDS versuchte, seine Leistungen mit den von den Ressorts gestellten qualitativen und quantitativen Forderungen in Ein-

⁸⁴² Vgl. Errichtungserlass LDS (2000), Geschäftsanweisung, § 8.

⁸⁴³ Diese Darlegungen wurden sinngemäß in einer Ausschusssitzung im Mai 2005 erörtert. Da diese Sitzungen im Land Brandenburg nicht öffentlich sind, ist ein Zitieren aus dem Protokoll nicht möglich.

⁸⁴⁴ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 26.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

klang zu bringen. Laut diesem Bericht gab es circa 260 Servicevereinbarungen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von circa 31 Mill. EUR. Das zum 1. Januar 2002 eingeführte kaufmännische Rechnungswesen und Controlling wurde vom Kompetenzzentrum LDS der Landesverwaltung als Dienstleistung angeboten.

Der Wirtschaftsplan des LDS setzt sich, wie allgemein üblich, aus dem Erfolgs- und dem Finanzplan sowie der Stellenübersicht zusammen. „In dem Erfolgsplan werden die voraussichtlich im Wirtschaftsjahr anfallenden Aufwendungen und Erträge nach Art einer Gewinn- und Verlustrechnung dargestellt.“⁸⁴⁵ Bis auf die Ansätze für Abschreibungen und Zuführungen für Rücklagen sind alle anderen gegenseitig deckungsfähig. Der Finanzplan enthält die geplanten Maßnahmen zur Vermehrung des Anlage- und Umlaufvermögens sowie die zu erwartenden Deckungsmittel. Die Ausgaben sind übertragbar.

Zur Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit sind die Wirtschaftspläne wieder zusammengefasst und vereinheitlicht worden. Die Daten des Erfolgsplanes sind in Abbildung 111 für die Jahre 2002 bis 2006⁸⁴⁶ dargestellt. Interessant dabei ist, dass für die Jahre 2005 und 2006 zusätzliche Zuführungen an den Landesbetrieb notwendig waren.

⁸⁴⁵ Vgl. Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004), S. 27 f.

⁸⁴⁶ Das Jahr 2007 ist nicht mit dargestellt, da zum 1. Januar 2007 die Trennung des Landesbetriebes vom Bereich Statistik erfolgte und in die gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts mit Berlin überführt wurde. Die Erläuterung dazu ist unter 4.4.3.3 zu finden.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Abbildung 111: Erfolgsplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik (in TEUR)

		2002	2003	2004	2005	2006
Erträge						
	Leistungsentgelte von Behörden					
a)	Servicevereinbarungen	27.095.200	26.345.200	22.799.400	20.802.500	20.802.500
b)	Einzelservicevereinbarungen	1.165.100	1.533.900	7.786.700	12.371.500	12.559.500
c)	Sonstige Einnahmen von Behörden	93.800	0			
d)	Sonstige Einnahmen von Dritten	138.100	138.100	1.216.400	315.000	320.000
	Summe	28.492.200	28.017.200	31.802.500	33.489.000	33.682.000
	Sonstige betriebliche Erlöse	4.100	4.100	563.800	2.387.300	2.438.000
	Nutzungsentgelte	0	0	0		
	Allgemeine Zuweisungen d. Landes	0	0			
	Zuweisungen für Mieten für Nutzung landeseig. Liegenschaften	640.000	640.000			
	Zuschüsse zu Tarifierhöhungen			1.343.900	340.700	340.700
	Zuschüsse des Landes für Investitionen			2.000.000		
	Zuweisungen für Versorgungsrücklagen der Beamten	193.800	197.600			
	Zuweisungen für Abschreibungen	1.333.900	1.436.200			
	Zinseinnahmen	0	0	50.000		
	Erträge aus Auflösung Sonderposten				884.800	621.300
	Außerordentliche Erträge			200		
	Entnahme aus Rücklagen/ Rückst.			0		
	Summe	2.171.800	2.277.900	3.957.900	3.612.800	3.400.000
	Gesamtsumme Erträge	30.664.000	30.295.100	35.760.400	37.101.800	37.082.000
Aufwendungen						
	Personalaufwendungen				21.916.900	21.721.600
a)	Planmäßige Kräfte	19.034.700	17.987.900	20.274.400		
b)	Aushilfskräfte	465.300	465.300	166.000		
	Beihilfen			20.000		
	Tarifierhöhungen			1.343.900		
	Sonstiger Personalaufwand			0		
	Summe	19.500.000	18.453.200	21.804.300	21.916.900	21.721.600
	Materialaufwand	3.722.800	4.067.000	2.900.000	3.000.000	3.100.000
	Betriebliche Aufwendungen	5.273.000	5.500.600	7.806.100		
	Sonstige betriebliche Aufwendungen	500	500		10.300.000	10.500.000
	Aufwendungen für Mieten für die Nutzung landeseig. Liegenschaften	640.000	640.000	420.000		0
	Aufwendungen für Versorgungsrücklagen der Beamten	193.800	197.600	0		
	Abschreibungen	1.333.900	1.436.200	800.000	2.230.400	2.358.100
	Steuern			30.000	2.500	2.500
	Zuführung an Rücklage	0	0	2.000.000		0
	Summe	11.164.000	11.841.900	13.956.100	15.532.900	15.960.600
	Gesamtsumme Aufwendungen	30.664.000	30.295.100	35.760.400	37.449.800	37.682.200
	Erträge	30.664.000	30.295.100	35.760.400	37.101.800	37.082.000
	Aufwendungen	30.664.000	30.295.100	35.760.400	37.449.800	37.682.200
	Ablieferung	0	0	0	0	0
	Zuführung	0	0	0	348.000	600.200

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2002/2003), Anlage Kapitel 03 020, S. 58 und Haushalt Brandenburg (2004), Anlage Kapitel 03 020, S. 52 und Haushalt Brandenburg (2005/2006), Anlage Kapitel 03 020, S. 53 und Haushalt Brandenburg (20 07), Anlage Kapitel 03 020, S. 50.

4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in der Praxis

Aus Abbildung 112 sind die Kennzahlen, berechnet aus dem oben dargelegten Erfolgsplan, zu entnehmen. Die Budgetsteigerung zwischen 2002 und 2006 ist mit 20,93 % nicht unerheblich. Auch die Personalbudgetsteigerung um 11,39 % ist bemerkenswert. Dagegen ist der Umsatz je Mitarbeiter für das Jahr 2006 mit 67.916 EUR gering. Die Personalkostenquote von 58,58 % für das Jahr 2006 hingegen scheint relativ hoch.

Abbildung 112: Kennzahlen aus den Erfolgsplänen des LDS

Budgetsteigerung	20,93%
Personalkostenquote	58,58%
Umsatz je MA	67.916 €
Personalbudgetsteigerung	11,39%

Quelle: Eigene Berechnung; Haushalt Brandenburg (2002/2003), Anlage zum Kapitel 03 020, S. 58 und Haushalt Brandenburg (2004), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 52 und Haushalt Brandenburg (2005/2006), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 53 und Haushalt Brandenburg (20 07), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 50.

Der Finanzplan in Abbildung 113 ist etwas detaillierter als der Plan vom Landesbetrieb Straßenbau. Er enthält zusätzlich Abschreibungen, Rücklagen und Eigenmittel. Auch die Untergliederung in die Positionen „Erneuerung und Erweiterung“ und „Investitionen“ ist sinnvoll, da so deutlich wird, welche Beträge tatsächlich für Neuinvestitionen genutzt werden.

Abbildung 113: Finanzplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik (in EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006
Deckungsmittel					
Gewinnrücklage Vorjahr				1.562.400	1.173.400
Abschreibungen	1.333.900	1.436.200	800.000	1.345.600	1.736.800
Kreditaufnahme					
Eigenmittel			100.000		
Zuschüsse des Landes für Investitionen			2.000.000		300.000
sonstige Drittmittel			0		
Zusammen	1.333.900	1.436.200	2.900.000	2.908.000	3.210.200
Finanzbedarf					
Jahresfehlbetrag				348.000	600.200
Schuldentilgung					
Erneuerung und Erweiterung	1.333.900	1.436.200			
Investitionen			2.900.000	2.560.000	2.610.000
Zusammen	1.333.900	1.436.200	2.900.000	2.908.000	3.210.200

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2002/2003), Anlage zum Kapitel 03 020, S. 59 und Haushalt Brandenburg (2004), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 53 f. und Haushalt Brandenburg (2005/2006), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 54 und Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 51.

4.4 Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Landesbetrieben des Landes Brandenburg

Der Stellenplan in Abbildung 114 zeigt deutlich einen Sprung bei den Beamtenstellen zwischen 2004 und 2005. In umgekehrter Weise erfolgt dies bei den Angestellten und Arbeitern zwischen 2004 und 2005. Insgesamt sind zwischen 2002 und 2006 sieben Stellen abgebaut worden.

Abbildung 114: Stellenplan des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik

	Stellenplan	2002	2003	2004	2005	2006
Beamte	B3	1	1	1	1	1
	A16	5	5	4	4	4
	A15	16	16	16	9	9
	A14	15	15	15	2	2
	A13	18	18	18	12	12
	A12	14	14	14	2	2
	A11	36	36	36	3	3
	A10	12	12	12	2	2
	A9	21	21	21	9	9
	A8	13	13	13	1	1
	Summe		151	151	150	45
Angestellte und Arbeiter	I					
	Ia	9	9	9	16	16
	Ib	13	13	13	25	25
	IIa	12	12	12	15	15
	III	22	22	22	36	36
	IVa	48	48	48	79	79
	IVb	47	47	47	56	56
	Vb	31	31	31	34	34
	Vc	56	56	56	77	77
	VIb	92	92	92	92	92
	VII	38	38	38	37	37
	VIII	17	17	17	17	17
	Azubi					
	Arb	17	17	17	17	17
	Summe		402	402	402	501
Gesamt		553	553	552	546	546

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Haushalt Brandenburg (2002/2003), Anlage zum Kapitel 03 020, S. 60 und Haushalt Brandenburg (2004), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 55 und Haushalt Brandenburg (2005/2006,) Anlage zu Kapitel 03 020, S. 54 und Haushalt Brandenburg (2007), Anlage zu Kapitel 03 020, S. 51 ff.

5 Vergleiche und Schlüsse

In dem fünften und letzten Kapitel der Arbeit werden die im dritten Kapitel ausgearbeiteten Kriterien mit Hilfe der Ergebnisse aus dem vierten, praxisbezogenen Kapitel einer abschließenden Bewertung unterzogen. Unter Punkt 5.1 sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern dargestellt werden. Die Gründung und Betreibung der Landesbetriebe, betrachtet unter den Aspekten der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie sowie der Theorie des Bürokratieversagens, stehen hier im Vordergrund. Unter 5.2 werden die Landesbetriebe mit gleicher bzw. ähnlicher Aufgabenstellung verglichen. Unter 5.3 folgen dann die empfohlenen Konsequenzen für Brandenburg, die sich aus der vorliegenden Arbeit ergeben. Eine Zusammenfassung und ein Ausblick über mögliche weitere Untersuchungsansätze aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeit erfolgt unter 5.4.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Ausgehend vom Kernproblem dieser Arbeit, nämlich der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung in Brandenburg und ausgewählten Bundesländern war die Fragestellung zu klären, in welcher Art die ausgewählten Aufgaben erledigt werden und ob die Leistungserbringung günstiger im Amt oder im Landesbetrieb zu realisieren wäre. Dabei ist von vordringlichem Interesse, wie die ausgewählten Bundesländer ihre Landesaufgaben erfüllen. Bei der Bearbeitung zeigte sich, dass Hamburg (unter Punkt 5.1.1 dargestellt) und Bayern (unter Punkt 5.1.2 erläutert) jeweils nur einen Aufgabenkomplex in einen Landesbetrieb überführt haben. Das Rheinland-Pfalz folgt unter Punkt 5.1.3 und das Bundesland Brandenburg unter 5.1.4. Doch bevor an Hand der entwickelten Kriterien das jeweilige Bundesland überprüft wird, sollen nochmals die Grundlagen der allgemeinen Privatisierungspolitik in Erinnerung gerufen werden.

5.1.1 Die Freie und Hansestadt Hamburg

Bei den Grundlagen zur allgemeinen Privatisierungspolitik hat Hamburg am Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts klare politische Forderungen definiert. Die Sicherung der Produktqualität, von Standort, Arbeitsplätzen und Steuerkraft wird dort genauso genannt wie die Steigerung der Bedeutung Hamburgs durch Akqui-

sition von Hauptverwaltungen. Die Nutzung innovativer Wachstumspotenziale und die Stärkung des Wettbewerbs unter Berücksichtigung der Interessen der mittelständischen Wirtschaft standen im Mittelpunkt.⁸⁴⁷

Eine klare Orientierung ist mit der Kategorisierung der Unternehmen mit städtischer Beteiligung erfolgt (siehe Abbildung 43 oben). Wesentliche Ziele unternehmerischer Betätigung sind, wie in den anderen Bundesländern, im Art. 65 LHO festgelegt. Beim Beteiligungscontrolling hat Hamburg zeitgleich mit der Kategorisierung ein neues Verantwortungsmodell für unmittelbare Beteiligungen nach beteiligungspolitischen Grundsätzen erarbeitet (siehe Abbildung 42 oben). Was ein modernes Risikomanagement betrifft, konnten für Hamburg keine weiterführenden Instrumente oder Kontrollmechanismen identifiziert werden als die üblichen Wirtschaftspläne und Berichte.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Straßenbauverwaltung in einen Landesbetrieb ausgelagert. Es wurde sich also in der Vergangenheit eher dafür entschieden, die Aufgaben, die tatsächlich von staatlicher Seite zu erledigen sind, eher im Amt zu leisten, als sie in einen Landesbetrieb auszulagern. Bei der Auswertung des Landesbetriebes in Hamburg hinsichtlich der *Theorie der Verfügungsrechte* ist Folgendes festzustellen:

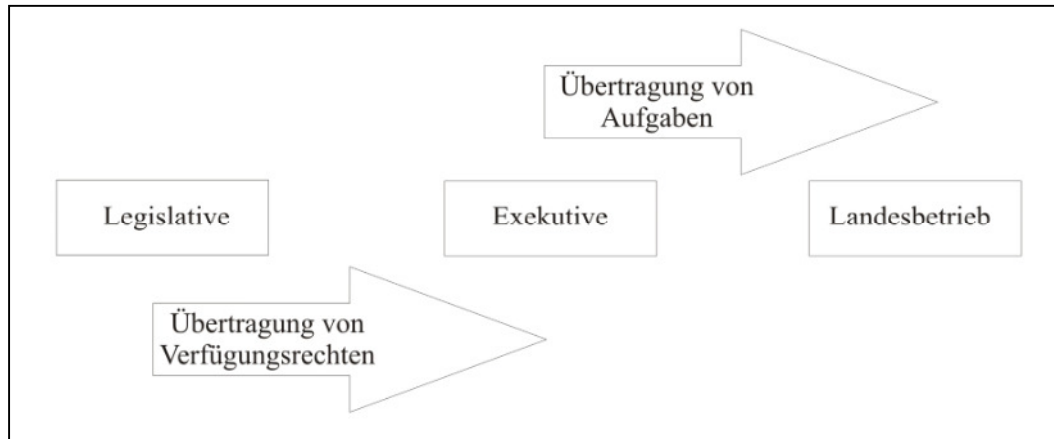
- Hamburg hat nicht das Eigentum an den Landesbetrieb übertragen.
- Hamburg hat nicht per se dem Landesbetrieb das Recht gegeben, das Eigentum zu verändern. Dazu bedarf es eines Auftrages.
- Wer das Recht hat, die Erträge einzubehalten, wird aus den Unterlagen nicht deutlich ersichtlich. Aber es ist zu vermuten, dass die Erträge nicht einbehalten werden dürfen und wenn, dann nur in Absprache mit dem Senat.
- Das Recht, das Eigentum zu veräußern, hat der Landesbetrieb nicht.

⁸⁴⁷ Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2004), S. 9.

5 Vergleiche und Schlüsse

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die Verfügungsrechte, ausgehend vom Rechteinhaber Legislative, *nicht weiter verdünnt* wurden. Die Darstellung der Rechteübertragung in Hamburg ist in Abbildung 115 aufgezeigt.

Abbildung 115: Darstellung der Rechteübertragung in Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung.

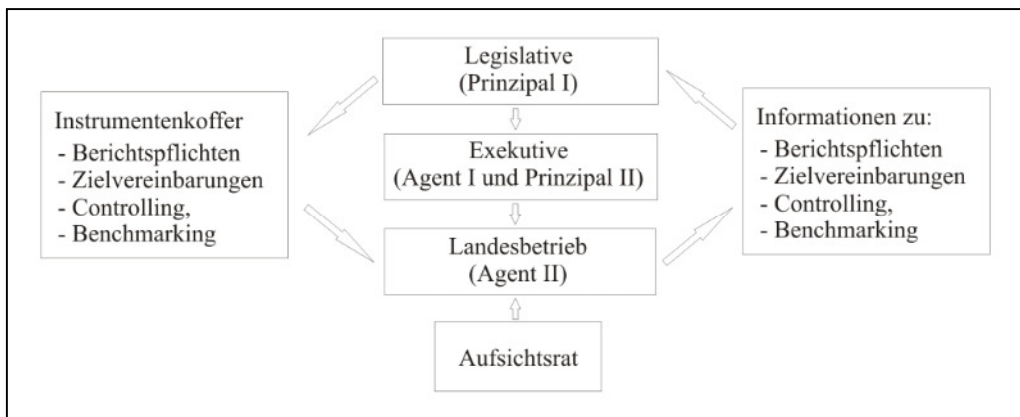
Ausgehend von der *Prinzipal-Agenten-Theorie* ist festzustellen, dass Hamburg deutlich mehr Kontrollmechanismen eingebaut hat, als die anderen untersuchten Bundesländer. Dazu gehören:

- Informationsmechanismen:
Berichtsform, Umfang und Häufigkeit richten sich dabei an den Berichtspflichtigen, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft generell hat.
- Anreizmechanismen:
Hier wird mit Zielvereinbarungen zwischen Senat und Landesbetrieb gearbeitet.
- Kontrollmechanismen:
Durch betriebswirtschaftliche Instrumente, KLR, Berichtswesen, Controlling sowie internes und externes Benchmarking.

Diese Instrumente stellen einen umfangreichen Instrumentenkoffer dar, was nicht heißt, dass das Prinzipal-Agenten-Problem gänzlich gelöst ist. In Abbildung 116 sind die Wechselwirkungen zwischen Legislative und Landesbetrieb aufgezeigt.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 116: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich des Kriteriums Bürokratieversagen:

Dabei ist zu den Steigerungsraten nur wenig Belastbares zu sagen, da der Landesbetrieb erst seit 2007 existiert und nur zwei Planjahre im Haushaltsplan vorhanden sind. Eine Ausweitung des Personals ist nicht zu erkennen. Das Personalbudget steigt minimal um 0,5 %. Das eigentliche Budget sinkt minimal um 0,4 %. Die Personalausgabenquote liegt bei 0,51 %. Bei der Personalausgabenquote sollte grundsätzlich darauf geachtet werden, wie hoch die übliche Branchenquote ist. Da Landesbetriebe unter dem Aspekt betriebswirtschaftlicher Ansätze und dem Grundsatz der Wettbewerbsfähigkeit gegründet werden, sollte sich der Landesbetrieb auch nach solchen Kennzahlen richten.

Als Aufsichtsorgan für den Landesbetrieb wurde ein Aufsichtsrat installiert, in dem auch sieben Vertreter der hamburgischen Bürgerschaft vertreten sind. Die Transparenz des Wirtschaftsplanes kann positiv beurteilt werden. Es wäre wichtig, dass die folgenden Pläne nach gleichen Kriterien und Untergliederungen aufgestellt werden wie der Plan des Haushaltsjahres 2007/2008. Definierte Standards für die Erstellung der Pläne gibt es allerdings nicht. Die jetzt vorliegenden Titel sind aber sehr detailliert. Vor allem der Finanzplan ist einfach nachzuvollziehen.

Zur Entscheidungskompetenz hinsichtlich möglicher Jahresüberschüsse war nichts explizit den Unterlagen zu entnehmen. Laut Finanzplan nutzt der Landesbetrieb seine geplanten Überschüsse für Investitionen. Fraglich bleibt, was mit tat-

5 Vergleiche und Schlüsse

sächlich anfallenden zusätzlichen Überschüssen passiert, die nicht im Wirtschaftsplan zum Ausdruck kommen.

Eine Monopolrente lässt sich mit dem Landesbetrieb offensichtlich nicht erzielen. Zum einen gibt es keine Verpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes, auf der anderen Seite unterliegt die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt einem Andiengebot gegenüber dem Betrieb. Es ist davon auszugehen, dass dieser Landesbetrieb noch anderen Regelungen unterworfen ist als nur dem erlassenen Gesetz zur Gründung. Damit hätte die Exekutive direkten Einfluss auf den Landesbetrieb unabhängig von der Legislative.

Hinsichtlich der weiteren Kriterien kann Folgendes festgehalten werden:

Hamburg hat, wie auch andere Bundesländer, im Vorfeld der Gründung ein Gutachten in Auftrag gegeben. Sämtliche Aufgaben aus dem vorher existierenden Amt wurden in den Landesbetrieb überführt. Ausgangspunkt der Überlegungen war die Diskussion zu modernen Verwaltungsstrukturen im Jahr 2005 mit der Zielstellung, ministerielle Funktionen und Aufsichts- und Steuerungsfunktionen von operativen Aufgaben der Durchführungsebene zu trennen. Hamburg hat zwar keine tatsächliche Transaktionskostenanalyse durchgeführt, aber im Gegensatz zu den anderen Ländern die Anlaufkosten in etwa beziffert. Abbildung 117 fasst die abgeleiteten Ergebnisse nochmals zusammen.

Zur Rolle des Finanzministeriums hinsichtlich der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie lassen sich für Hamburg keine Aussagen treffen.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 117: Zusammenfassung der Kriterien für Hamburg

	Hamburg
Theorie der Verfügungsrechte	
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Behörde
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Vor Wirtschaftsplan Landesbetrieb, nach Jahresabschluss?
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie	
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Sind definiert, Berichtspflichten wie zwischen Exekutive und Legislative
Welche Anreizmechanismen?	Zielvereinbarungen
Welche Kontrollmechanismen?	betriebswirtschaftliche Instrumente, KLR, internes/externes Benchmarking
Bürokratieversagen	
Ausweitung Personal absolut	Nein
Personalaufwand/Budget	Nein
Budgetausweitung	Nein
Personalkostenquote	- 51 %
Geteilt durch Personal absolut	- 107.078 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	1 B6, 2 B3 Stellen bei 543 MA
Wer übt Kontrolle aus?	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Ja
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Nein, aber hoher Erklärungsgrad
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Nicht bekannt
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Verpflichtung zur Beauftragung nicht gegeben, aber Andienpflicht der Behörde
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein
Personalhoheit	Ja
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Zu vermuten
Weitere Kriterien	
Grundsatzbeschluss	2005 geführte Diskussion zu modernen Verwaltungsstrukturen
Zielstellung	Ziel der Entflechtung von ministeriellen Funktionen und von Aufsichts- und Steuerungsaufgaben sowie von operativen Aufgaben der Durchführungsebene
Prüfung durch (Gutachten)	Wibera AG Gutachten
Übernahme der Aufgaben aus dem Amt	Ja
Transaktionskosten	Nicht explizit, aber Anlaufkosten berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

5.1.2 Der Freistaat Bayern

Im Freistaat Bayern lässt sich als politische Forderung festhalten, dass Beteiligungen nicht gehalten werden, um den Staat als Unternehmer ein wirtschaftliches Betätigungsfeld zu eröffnen, sondern sie sind vielmehr ein Instrument zur Umsetzung verschiedenster politischer Ziele. Dabei stehen strukturpolitische Ziele und

5 Vergleiche und Schlüsse

die Förderung der bayerischen Wirtschaft im Vordergrund. Eine Bewertung dieser Zielsetzung soll hier nicht vorgenommen werden. Aber diese Forderung ist so vage, dass sie für eine Ausweitung staatlicher Betätigung ebenso genutzt werden kann wie für deren Begrenzung. Insofern ist die Zielsetzung, „Nicht besitzen, sondern gestalten“⁸⁴⁸ eine klare Botschaft des Freistaates, wie die Politik sich im Spannungsfeld staatlicher Wirtschaft vs. privater Wirtschaft sieht.

Die wesentlichen Ziele unternehmerischer Betätigung sind auch hier im Art. 65 BayHO geregelt. Das Beteiligungscontrolling obliegt dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und wird nicht weiter erläutert. Zum Risikomanagement gibt es weiterführende Aussagen. Es wurde ein Frühwarnsystem zur Risikoerkennung installiert. Es besteht aus einem Controlling zur Koordination von Planungen und Informationsbeschaffungen zur Steuerung und Einhaltung von getroffenen Maßnahmen.

Bayern hat hinsichtlich der Gründung von Staatsbetrieben eine alte Tradition. Das Hofbräuhaus, gegründet 1939, genauso wie diverse Staatsbäder, gegründet zwischen 1803 und 1900, sind repräsentativ dafür. Bayern hat 12 Staatsbetriebe. In der jüngsten Zeit – also nach 1984 – wurde nur ein neuer Staatsbetrieb gegründet, nämlich die „Immobilien Freistaat Bayern“. Das bedeutet, dass Bayern dem neuen Trend zur Gründung von Landes- bzw. Staatsbetrieben nicht gefolgt ist.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Bayern die Bauverwaltung nicht mit ausgelagert, sondern nur und ausschließlich den Immobilienbesitz in einem Landesbetrieb gebündelt. Zielstellung war es, eine deutliche Effektivitätssteigerung durch Kompetenzbündelung und kurze Entscheidungswege zu erhalten. Dabei ist der Gegenstand des Betriebes klassisch geeignet für die Problemstellung der Verfügung über das Eigentum.

Hinsichtlich der Theorie der Verfügungsrechte muss festgehalten werden, dass aus den Unterlagen nur wenige Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

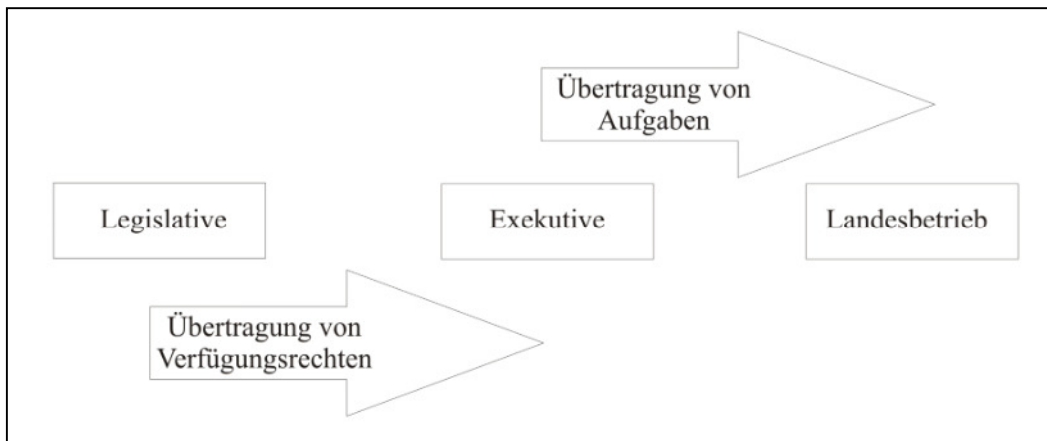
⁸⁴⁸ Staatsministerium der Finanzen Bayern, Beteiligungsbericht (2005), S. 16.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

- Das Recht auf Nutzung des Eigentums scheint auch weiterhin in der Behörde zu liegen. Die Fachverantwortung hinsichtlich der Nutzung bleibt erhalten.
- Das Recht, das Eigentum zu verändern, liegt dagegen beim Betrieb.
- Erwirtschaftete Erträge einzubehalten, ist nicht vorgesehen.
- Veräußerungen dagegen können nur mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen vorgenommen werden.

Insofern lässt sich auch hier schlussfolgern, dass eine Verdünnung der Eigentumsrechte nicht vorliegt (siehe Abbildung 118).

Abbildung 118: Darstellung der Rechteübertragung in Bayern

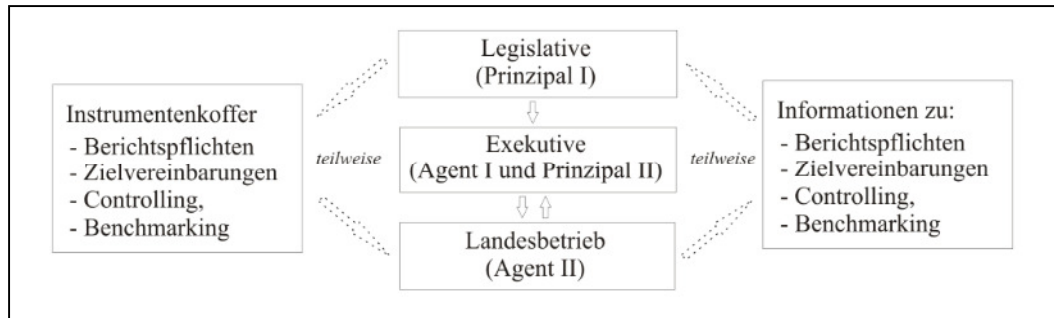


Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der *Prinzipal-Agenten-Theorie* muss festgestellt werden, dass es keinerlei Aussagen in Bezug auf Informations-, Anreiz- oder Kontrollmechanismen gibt. Es ist davon auszugehen, dass die KLR sowie weitere betriebswirtschaftliche Elemente genutzt werden können, um Informationen zu erhalten. Geschäftsberichte genauso wie Jahresabschlüsse gehören zu einem normalen Prozedere von Staatsbetrieben. Die tatsächliche Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb ist in Abbildung 119 dargestellt. Die Nutzung des Instrumentenkoffers ist ansatzweise gegeben, aber nicht in der Weise, dass das Prinzipal-Agenten-Problem gelöst wäre. Die Stellung der Exekutive wird dadurch gestärkt.

5 Vergleiche und Schlüsse

Abbildung 119: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers in Bayern



Quelle: Eigene Darstellung

Was die Kriterien des Bürokratieversagens betrifft, lässt sich ein Trend noch nicht erkennen, da der Betrieb erst 2006 gegründet wurde. Bei der Personalausweitung ist kein Zuwachs zu erkennen. Das Personalbudget steigt minimal um 0,23 % genauso wie das allgemeine Budget um nur 0,2 %. Problematisch ist die Tatsache, dass die Personalkostenquote 91 % beträgt. Die ImmoBay hat keinen Verwaltungsrat oder Beirat. Die Aufsicht übernimmt das Staatsministerium der Finanzen.

Die Transparenz der Wirtschaftspläne ist nicht sehr hoch. Es gibt keine Standards, aber auch die Erklärungen und der Umfang der Pläne sind beschränkt. Stellenpläne sind aus dem Haushaltsplan nicht abzuleiten. Ob eine Monopolrente zu erzielen ist, lässt sich nicht erkennen. Ein Kontrahierungszwang für die Ministerien zur Nutzung der Liegenschaften war aus den Unterlagen nicht erkennbar. Das Staatsministerium der Finanzen hat die Möglichkeit, durch weitere Verordnungen den Betrieb zu regeln. Aus Sicht der Theorie des Bürokratieversagens ist zu schlussfolgern, dass der Einfluss der Bürokratie sich bei dieser Art der Aufgabenerledigung erhöht hat, verbunden mit einem erhöhten Informationsvorsprung.

Hinsichtlich der weiteren Kriterien sei angemerkt, dass die Gründung des Betriebes auf das Verwaltungsmodernisierungsgesetz 2003 zurückgeht. Die Aufgaben der Liegenschaftsstellen des Landesamtes für Finanzen gingen auf die ImmoBay über. Transaktionskosten sind dabei nicht berücksichtigt worden. In Abbildung 120 sind die Kriterien noch einmal in einer Übersicht zusammengefasst.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 120: Zusammenfassung der Kriterien für den Freistaat Bayern

	Bayern
Theorie der Verfügungsrechte	
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Behörde
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Vor Wirtschaftsplan Landesbetrieb, nach Jahresabschluss ?
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie	
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Keine
Welche Anreizmechanismen?	Keine
Welche Kontrollmechanismen?	Keine definierten
Bürokratieversagen	
Ausweitung Personal absolut	Nein
Personalaufwand/Budget	Nein
Budgetausweitung	Nein
Personalkostenquote	- 91 %
Geteilt durch Personal absolut	- 78.734 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	Keine Unterlagen
Wer übt Kontrolle aus?	Staatsministerium der Finanzen
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Nein, geringer Erklärungsgehalt
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Nicht bekannt
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Kein Kontrahierungszwang
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein
Personalhoheit	Nur mit Zustimmung MdF
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja
Weitere Kriterien	
Grundsatzbeschluss?	Verwaltungsstrukturgesetz 2003
Zielstellung	deutliche Effektivitätssteigerung durch Kompetenzbündelung, kurze Entscheidungswege
Prüfungsverfahren	Nein
Übernahme der Aufgaben aus dem Amt	Ja
Transaktionskosten	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Rolle des Finanzministeriums lässt sich hinsichtlich der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie wie folgt beleuchten: Ein effektives Beteiligungscontrolling obliegt dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen. Die Geschäftsführung wird vom Staatsministerium der Finanzen vorge schlagen und durch die Staatsregierung bestellt und abberufen.⁸⁴⁹ Privatrechtliche Dienstverträge regeln die Rechtsverhältnisse der Leitung und ihrer Stellvertre-

⁸⁴⁹ Vgl. Nachtragshaushaltsgesetz Bayern (2006), Art 9a Abs. 8

5 Vergleiche und Schlüsse

tung. Die Rechtsverhältnisse weiterer Beschäftigter in leitender Funktion kann die Leitung mit Zustimmung des Finanzministeriums ebenfalls durch privatrechtliche Dienstverträge regeln „wenn hierfür ein besonderes betriebliches Bedürfnis besteht“. Auch hier hat sich das Staatsministerium der Finanzen unter dem Aspekt der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie eine stärkere Position gegenüber dem Parlament geschaffen. Der Einfluss auf den Landesbetrieb geht über die Regelungen des Gesetzes hinaus.

5.1.3 Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz sind die Grundlagen zur allgemeinen Privatisierungspolitik beschränkt auf die wesentlichen Ziele unternehmerischer Betätigung, definiert durch den Art. 65 LHO, und auf das Beteiligungscontrolling sowie Risikomanagement. Die Beteiligungen sind dual organisiert: Fachpolitisch und haushalts-wirtschaftlich durch die Fachressorts und finanzwirtschaftlich und haushaltspolitisch durch das Ministerium der Finanzen. Das Risikomanagement wird mit den üblichen Instrumenten wie der mittelfristigen Finanzplanung, Wirtschaftsplänen, Quartalsberichten, Unternehmenskennzahlen und Wirtschaftsprüferberichten betrieben. Politische Forderungen oder klare Zielsetzungen konnten für Rheinland-Pfalz nicht identifiziert werden. Rheinland-Pfalz hat alle drei untersuchten Aufgabefelder in Landesbetriebe ausgelagert. Insofern lassen sich nach Auswertung der Kriterien in den jeweiligen Landesbetrieb entsprechende Tendenzen ableiten.

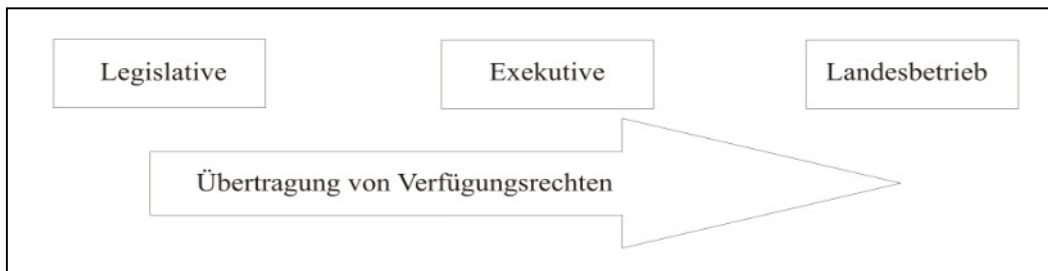
Aus der Sicht der *Theorie der Verfügungsrechte*:

- Das Recht zur Nutzung des Eigentums wurde dem jeweiligen Landesbetrieb übergeben, wobei das wirtschaftliche Eigentum überlassen wurde. Im LDI wird das allerdings nicht klar ersichtlich.
- Das Recht, das Eigentum zu verändern, wurde vermutlich den Landesbetrieben eingeräumt. Durch die Überlassung des wirtschaftlichen Eigentums und die Verantwortung, es zu erhalten und zu mehren, ergibt sich die Möglichkeit, dieses auch zu verändern. Für das LDI kann das aber nicht im Einzelnen nachvollzogen werden.
- Das Recht, die Erträge einzubehalten, haben alle Landesbetriebe erhalten.
- Das Recht zur Veräußerung wird nur nach Genehmigung gewährt.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

In Rheinland-Pfalz können drei der vier Fragen mit ja beantwortet werden. Es wird deutlich, dass Verfügungsrechte weiter abgegeben wurden und diese sich von der Legislative aus gesehen weiter verdünnt haben. Die Einflussmöglichkeiten werden geringer. Die Exekutive behält sich weitere Eingriffsmöglichkeiten vor, unabhängig von der Legislative. In Abbildung 121 ist die Übertragung der Rechte an den Landesbetrieb dargestellt.

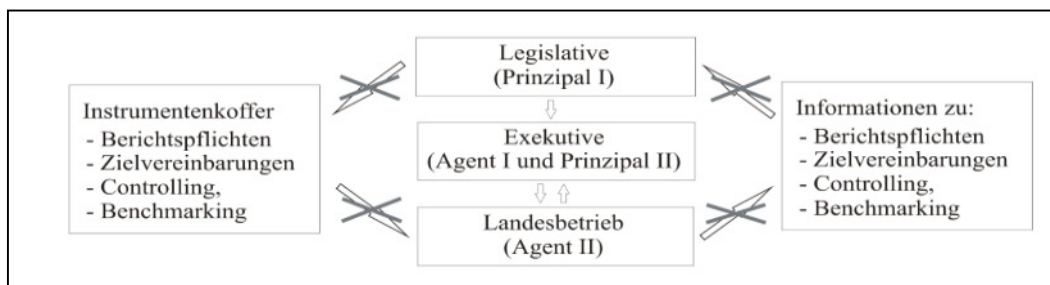
Abbildung 121: Darstellung der Rechteübertragung in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der *Prinzipal-Agenten-Theorie* und ihrer Problemstellung konnte für RLP kein entsprechender Instrumentenkoffer gefunden werden. Es ist davon auszugehen, dass im üblichen Umfang Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse Informationen liefern. Diese werden aber erst nach Ablauf der Leistungserbringung vorgelegt, so dass während des Prozesses kein Einfluss durch die Legislative genommen werden kann. In Abbildung 122 ist dargestellt, dass keinerlei Instrumente durch die Legislative genutzt werden können und es auch keine Rückkopplungen zwischen Legislative und Landesbetriebe gibt, die das Prinzipal-Agenten-Problem mildern könnten.

Abbildung 122: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers im Bundesland Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht des *Bürokratieversagens* ist eine generelle Ausweitung des absoluten Personalbestandes nicht erkennbar. Bis auf den LBB liegt auch keine Personalkostenausweitung vor, so dass zumindest nicht von einer Tendenz der Ausweitung

5 Vergleiche und Schlüsse

ausgegangen werden kann. Anders ist dies bei dem Budgetvolumen. Eine Ausweitung ist deutlich zu erkennen. Etwas anders stellt es sich beim LDI dar. Hier ist eine Budgetsenkung um 2,3 % zusehen.

Die Personalkostenquote liegt in allen Landesbetrieben deutlich unter 50 %. In RLP übt ein Verwaltungsrat bzw. Beirat, in dem auch Mitglieder des Landtages vertreten sind, die Kontrolle aus. Darüber hinaus hat auch hier die Dienst- und Fachaufsicht das MdF bzw. das jeweilige Fachministerium. Standards für die Erstellung der Wirtschaftspläne sind nicht vorhanden. Die Wirtschaftspläne sind zwar umfangreich, aber die Erläuterungen wechseln von Jahr zu Jahr, sind also nicht eindeutig und nur schwer nachvollziehbar.

Mögliche Jahresüberschüsse verbleiben grundsätzlich beim Landesbetrieb. Die Budgeterhöhung in Rheinland-Pfalz läuft über Titel wie „Rückführung Gesellschafterdarlehen“ oder „Zinsaufwendungen für Gesellschafterdarlehen“. Hier findet eine deutliche Budgetausweitung in Form einer zusätzlichen Kreditaufnahme durch die Landesbetriebe statt. Damit ist auch die Frage beantwortet, ob eine Kreditaufnahme durch die Betriebe erlaubt ist. Auch eine Monopolrente ist möglich bzw. möglich gewesen, zumindest beim LBB. Hier lag ein Kontrahierungszwang für acht Jahre vor.

Interessant wäre, für welchen Zeitraum die Verträge nach dieser Frist abgeschlossen wurden. Über die Personalhoheit lagen keine Daten vor. Aber durch andere Verfügungen und Satzungen kann die Exekutive direkten Einfluss auf die Landesbetriebe vorbei am Parlament nehmen.

Hinsichtlich der *weiteren Kriterien* sei festgehalten, dass die Gründung der Landesbetriebe auf den 1994 eingeleiteten Verwaltungsmodernisierungsprozess, zurückgeht (siehe 4.3.4.1). Es wurde also kein gesondertes Gesetz erlassen. Die grundsätzliche Zielstellung war es, den ständig ansteigenden Schuldenstand zu verringern. Gutachten wurden vor der Ausgründung nicht in Auftrag gegeben, genauso wenig wie Transaktionskosten berücksichtigt wurden. Die Aufgaben der entsprechenden Ämter sind in die Landesbetriebe überführt worden. In Abbildung 123 sind die Kriterien zusammenfassend für Rheinland-Pfalz dargestellt.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 123: Zusammenfassung der Kriterien für das Bundesland Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz	
Theorie der Verfügungsrechte	
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie	
Welche Informationsmechanismen gibt es?	keine
Welche Anreizmechanismen?	keine
Welche Kontrollmechanismen?	Keine definierten
Bürokratieversagen	
Ausweitung Personal absolut	Nein
Personalaufwand/Budget	Nein
Budgetausweitung	ja
Personalkostenquote je Mitarbeiter absolut	- Unter 50 % - 182.140 bis 329.752 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	B5 Besoldung maximal
Wer übt Kontrolle aus?	MdF und Fachministerium
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Ja
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Nein, umfangreich aber unübersichtlich
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Verbleiben generell im Landesbetrieb
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Zum Teil
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Ja
Personalhoheit	Nicht bekannt
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja
Weitere Kriterien	
Grundsatzbeschluss?	Nein, generelle Verwaltungsmodernisierungsbestrebungen
Zielstellung	Ansteigenden Schuldenstand verringern
Prüfungsverfahren	Nein
Übernahme der Aufgaben aus dem Amt	Ja
Transaktionskosten	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Wird die Rolle des Finanzministeriums hinsichtlich *der Theorie der Verfügungsrechte* und der *Prinzipal-Agenten-Theorie* beleuchtet, sei festgehalten, dass die Beteiligungen dual organisiert sind: Fachpolitisch und haushaltswirtschaftlich durch die Fachressorts und finanzwirtschaftlich und haushaltspolitisch durch das Ministerium der Finanzen. Insbesondere letzteres Ministerium ist sehr stark in der Verantwortung. Es hat die Unterrichtungspflicht gegenüber Parlament und Landesrechnungshof, nimmt die Gesellschafterrechte wahr und ist in den Aufsichts-

5 Vergleiche und Schlüsse

gremien vertreten. Auch für weitere Aufgaben wie die Bearbeitung gesellschafts- und steuerrechtlicher Fragen grundsätzlicher Art, die Planung des Wirtschaftsprüfereinsatzes sowie die Berichterstattung über unternehmensübergreifende Angelegenheiten ist es zuständig. Seine Zustimmung zum Unternehmenserwerb und zur Veränderung des Beteiligungsumfanges ist einzuholen. Im Übrigen hat das Ministerium der Finanzen eine sehr starke Stellung gegenüber den Fachministerien.

Im Landeshaushaltsgesetz⁸⁵⁰ 2005/2006 wird für das Ministerium der Finanzen eine entsprechende Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebes LBB genehmigt. So erhält das Ministerium der Finanzen einen zusätzlichen Spielraum für Ausgaben. Durch die Rechteübertragung an den Landesbetrieb auf der einen Seite (siehe Abbildung 121) und die Handlungseinschränkungen des Landesbetriebes durch zusätzliche Rechtsverordnungen und Vorschriften durch das Ministerium der Finanzen auf der anderen Seite setzt sich das Ministerium in eine noch stärkere Position gegenüber dem Parlament. Die unzureichende Nutzung bzw. Installation des Instrumentenkoffers zur Vermeidung des Prinzipal-Agenten-Problems (siehe Abbildung 122) verstärkt diese Machtposition durch Wissens- und Informationsvorsprung, aber auch durch Weisungen an den Landesbetrieb, die nicht mehr der Kontrolle des Parlamentes unterliegen.

5.1.4 Brandenburg

Brandenburg hat weder klare politische Vorstellungen noch eine klare Zielsetzung als Grundlagen zur allgemeinen Privatisierungspolitik. Auch was das Risikomanagement betrifft, waren keine konkreten Aussagen zu finden. Wesentliche Ziele unternehmerischer Betätigung sind auch hier durch den Art. 65 der Landeshaushaltsordnung bestimmt. Das Beteiligungscontrolling liegt bei der Beteiligungsverwaltung. Diese hat die Aufgabe, turnusmäßig zu überprüfen, ob die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO fortlaufend gegeben sind.

Das Bundesland Brandenburg als das jüngste der untersuchten Bundesländer hat erst 2001 mit der Gründung von Landesbetrieben begonnen. Bis heute existieren vier (siehe Abbildung 18 oben).

⁸⁵⁰ Vgl. Landeshaushaltsgesetz RLP 2005/2006 (LHG 2005/2006), § 2 Abs. 1 Satz 2.

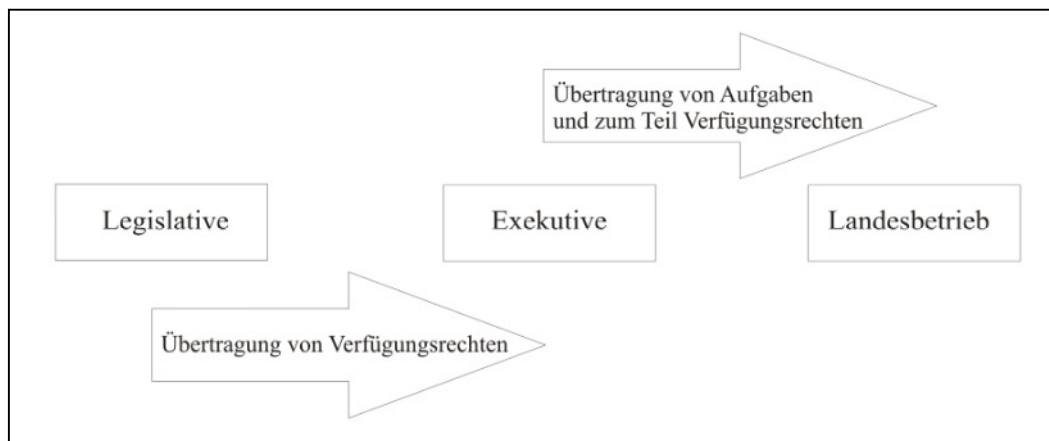
5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

Aus Sicht der *Theorie der Verfügungsrechte* lässt sich Folgendes feststellen:

- Das Recht, das Eigentum zu nutzen, haben die Landesbetriebe.
- Das Recht, das Eigentum zu verändern, haben die Landesbetriebe vermutlich damit auch erhalten.
- Das Recht, die Erträge einzubehalten, haben die Landesbetriebe nicht erhalten.
- Das Recht auf Veräußerung liegt beim Land und somit bei der Behörde.

Hier sind zwei von vier Rechten übertragen worden. Eine Diskussion über die Wertigkeit der unterschiedlichen Rechte wäre möglich, ist aber nicht notwendig. Ein teilweises Übertragen stellt im Sinne dieser Arbeit auch eine teilweise Verdünnung der Verfügungsrechte dar. Diese teilweise Rechteübertragung ist in Abbildung 124 dargestellt.

Abbildung 124: Darstellung der Rechteübertragung in Brandenburg



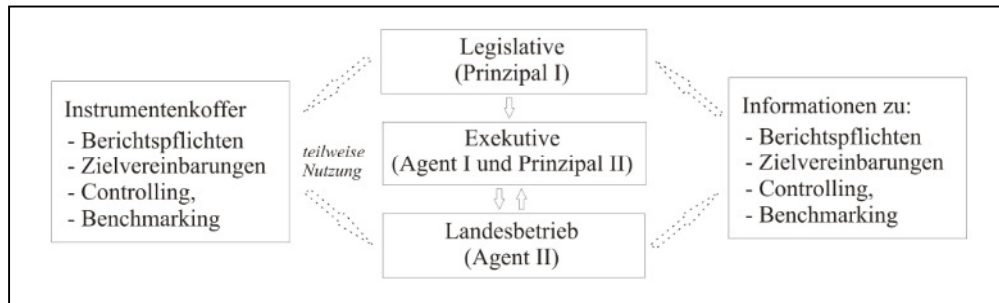
Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Sicht der *Prinzipal-Agenten-Theorie* hat Brandenburg einen Teil aus dem Instrumentenkoffer genutzt. Die allgemeinen Berichtspflichten gelten nicht gegenüber dem Parlament, sondern gegenüber der Fachaufsichtsbehörde. Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte liefern im üblichen Umfang Informationen. Als Anreizmechanismus sind Zielvereinbarungen getroffen worden. Als Kontrollmechanismus steht die KLR zur Verfügung. Ein Qualitätsmanagementhandbuch kann für die Exekutive hilfreich sein, ist aber tatsächlich für die Legislative zur Kontrolle eher ungeeignet. Dafür wären interne und externe Benchmarks hilfreich. Die Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb ist in Abbildung

5 Vergleiche und Schlüsse

125 dargestellt und vergleichbar mit Bayern, wo ebenfalls nur ansatzweise die Instrumente zur Milderung des Prinzipal-Agenten-Problems genutzt werden.

Abbildung 125: Wechselwirkung zwischen Legislative und Landesbetrieb und Nutzung des Instrumentenkoffers im Bundesland Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Sicht des Bürokratieversagens kann hinsichtlich der Ausweitung des Personals nichts Konkretes ermittelt werden. Augenscheinlich liegt keine Ausweitung vor. Tatsächlich werden Personen im Betrieb beschäftigt, die nicht im Stellenplan enthalten sind. Auch eine begründete Ausweitung (BLB/ Fahrzeugpool) ist schwer nachvollziehbar, da sich alle übertragenen Stellen aus dem gesamten Haushalt nicht ohne weiteres identifizieren lassen. Dafür ist eine deutliche Ausweitung des Personalaufwandes klar festzustellen, wobei die Steigerungsraten zwischen 1 % und 11 % liegen.

Das Gleiche trifft auf die Budgetausweitung zu. Beim BLB ist mit 61 % die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells von Bedeutung. Wie viel tatsächlich darauf zurückzuführen ist, lässt sich nicht abgrenzen. Auch beim LDS (nur 0,32 %) und beim LS (fast 21 %) sind Budgetausweitungen erkennbar. Mit einer Personalkostenquote zwischen 34 % und 58 % liegen die Landesbetriebe Brandenburgs im oberen Bereich. Bei der B-Stellenbesoldung lassen sich keine deutlichen Abweichungen zu den anderen Ländern erkennen.

Die Kontrolle über die Landesbetriebe übt das jeweilige Fachministerium aus. Es gibt weder einen Verwaltungsrat noch einen Beirat. Zur Transparenz der Wirtschaftspläne ist festzustellen, dass es keine einheitlichen Standards zur Aufstellung gibt. Auch die Bezeichnungen und Gruppierungen ändern sich von Haushalt zu Haushalt. Das macht die Vergleichbarkeit für die Legislative schwieriger. Es

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

ist eine Tendenz zu erkennen, noch weniger Informationen durch Zusammenfassung von Titeln zu geben. Erläuterungen fehlen gänzlich.

Über mögliche Jahresüberschüsse entscheidet das MdF, soweit sie nicht zur Rücklagenbildung verwendet werden. Eine mögliche Monopolrente ist erzielbar. Nicht nur über den Kontrahierungszwang wie beim BLB, auch die Verpflichtung aller Ministerien, ausschließlich beim LDS Anfragen zu stellen oder Technik und Software zu beziehen, lassen Monopolrenten zu. In Brandenburg wird es den Landesbetrieben nicht gestattet, selbstständig Kredite aufzunehmen. Aussagen zur Personalhoheit sind nicht eindeutig. Beim LS liegt diese beim Landesbetrieb. Von weitergehenden Regelungen zu den Landesbetrieben hat auch Brandenburg reichlich Gebrauch gemacht.

Was die *weiteren Kriterien* betrifft, wurden mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2000 erste Überlegungen aufgestellt. Konkretere Schritte wurden mit dem Haushaltssicherungsgesetz 2003 eingeleitet. Mit Ausnahme der Gründung des ersten Landesbetriebes wurden Gutachten in Auftrag gegeben, die die Grundlage für die Aufgabenausgliederungen bildeten. Die Aufgaben der vorhergehenden Ämter sind voll übernommen worden. Transaktionskosten sind nicht berücksichtigt worden. Eine Zusammenfassung aller Kriterien ist in Abbildung 126 erfolgt.

5 Vergleiche und Schlüsse

Abbildung 126: Zusammenfassung der Kriterien für Brandenburg

	Brandenburg
Theorie der Verfügungsrechte	
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie	
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Keine
Welche Anreizmechanismen?	Zielvereinbarungen
Welche Kontrollmechanismen?	Keine definierten, KLR, Qualitäts-handbuch
Bürokratieversagen	
Ausweitung Personal absolut	Nein
Personalaufwand/Budget	Ja
Budgetausweitung	Ja
Personalkostenquote	- Unter 60 %
Geteilt durch Personal absolut	- 67.915 bis 133.850 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	B4 Besoldung maximal
Wer übt Kontrolle aus?	Fachministerium
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Nein, unübersichtlich und wechselnd, sinkender Informationsgehalt
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	MdF
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Zum Teil
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein
Personalhoheit	Keine Angaben
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja
Weitere Kriterien	
Grundsatzbeschluss	HStG2000 und HSichG2003
Zielstellung	Leistungsfähigkeit stärken, effektivere Aufgabenerledigung
Prüfungsverfahren	Ja
Übernahme der Aufgaben aus dem Amt	Ja
Transaktionskosten	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Was die Rolle des Finanzministeriums hinsichtlich der *Theorie der Verfügungsrechte* und der *Prinzipal-Agenten-Theorie* betrifft, war das Ministerium der Finanzen gehalten, bis zum 31. Dezember 2000 ein Konzept zur Zusammenführung der Liegenschafts- und Bauverwaltung des Landes auszuarbeiten, das gleichzeitig die Ausgliederung von Aufgaben beinhalten sollte.⁸⁵¹ Damit sollte es im Rahmen des genannten Konzepts zur Regel werden, das allgemeine Grundvermögen (AGV) zentral durch das Ministerium der Finanzen zu verwalten, einschließlich

⁸⁵¹ Siehe Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Art. 1 § 5 Abs. 3.

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern

der Grundsatzangelegenheiten, sowie einen zentralen Dienstleister für alle zentralisierbaren Teilleistungen bereitzustellen. Das Ministerium der Finanzen sollte ermächtigt werden, auf der Grundlage des erarbeiteten Konzepts zum 1. Januar 2006 durch Erlass die Errichtung zu regeln.⁸⁵² In einer diesen Erlass begleitenden Betriebsanweisung, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, wird im § 2 dem Ministerium der Finanzen die Möglichkeit eingeräumt, im Einzelfall weitere Aufgaben zu übertragen und den Betrieb mit der Durchführung von Projekten beauftragen zu können.⁸⁵³ Zur Aufgabenerledigung soll das Ministerium der Finanzen jährlich Zielvereinbarungen abschließen. Diese sollen sich auf Arbeitsschwerpunkte, deren zeitliche Umsetzung und Berichtspflichten beziehen. Gleichzeitig wird dem Ministerium der Finanzen mit Verweis auf die Besonderheiten des Landesbetriebes eingeräumt, Abweichungen zuzulassen. Konkrete Maßnahmen zu Investitionen wie Höhe, Flächenbedarf, Zeitpunkt usw. müssen mit den Ressorts und dem Ministerium der Finanzen abgestimmt und in einer Prioritätenliste festgehalten werden. Beim LDS, über die das Ministerium des Innern die Fachaufsicht innehat, kann die Geschäftsanweisung vom Ministerium des Innern nur im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen geändert werden.

Der Ausbau der dominanten Position des Ministeriums der Finanzen ist bei der Gründung und Betreuung der Landesbetriebe deutlich. Die Mechanismen hinsichtlich der Theorie der Verfügungsrechte und der Prinzipal-Agenten-Theorie sind vergleichbar mit denen, die unter 5.1.3 für Rheinland-Pfalz beschrieben wurden.

Die vorbenannten Ergebnisse sind als zusammenfassende Übersichten im Anhang dargelegt. (siehe dazu Anhang 30, S. 419; Anhang 31, S. 420; Anhang 32, S. 422; Anhang 33, S. 425)

⁸⁵² Siehe dazu Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) mit Stand vom 12. Oktober 2005, als Anlage zur Kabinettsvorlage Nr. 239/05.

⁸⁵³ Siehe Betriebsanweisung für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) als Anlage zum Errichtungserlass vom 22. Dezember 2005.

5.2 Vergleiche der Betriebe

Unter diesem Punkt werden die Ergebnisse unter den Aspekten der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie, des Bürokratieversagens und weiterer Kriterien zwischen den Landesbetrieben aus einem Aufgabenbereich verglichen. Dazu gehört auch die graphische Darstellung der jeweiligen Steigerungsraten beim Budget, Umsatz je Mitarbeiter, der Personalkostenquote sowie der Budgetsteigerung. Unter Punkt 5.2.1 wird der Aufgabenbereich „Bauen und Liegenschaften“ der untersuchten Bundesländer gegenübergestellt. Unter 5.2.2 folgt der „Straßenbau“ und die „Datenverarbeitung und Statistik“ schließt unter Punkt 5.2.3 diese Vergleiche ab.

5.2.1 Aufgabenbereich Bauen und Liegenschaften

Unter dem Aspekt der *Theorie der Verfügungsrechte* zeigt sich, dass Rheinland-Pfalz und Brandenburg das zumindest wirtschaftliche Recht dem Landesbetrieb übergeben haben. In Bayern wird das nicht so deutlich. Aufgrund der Aussage, die Fachverantwortung bleibe erhalten, könnte geschlossen werden, dass das Eigentum beim Freistaat verbleibt. Das Recht, das Eigentum zu verändern, haben alle drei Betriebe.

Das Recht, die Erträge einzubehalten, hat eindeutig der Landesbetrieb in Rheinland-Pfalz. In Brandenburg ist das nur in Absprache mit dem MdF möglich. So ist vermutlich auch die Verfahrensweise in Bayern. Das Recht, das Eigentum zu veräußern, haben alle drei Landesbetriebe nur mit Zustimmung und Absprache mit dem MdF. So ergibt sich, dass die Verdünnung der Verfügungsrechte unterschiedlich ausgeprägt ist. In Brandenburg und Bayern können zwei von vier Fragen nach den Eigentumsrechten mit ja beantwortet werden, in Rheinland-Pfalz drei von vier.

Unter dem Aspekt der *Prinzipal-Agenten-Theorie* interessiert, welche Mechanismen genutzt werden, um dieses Problem zu mildern. Bei den Informationsmechanismen ist zu vermuten, dass in allen drei Landesbetrieben Geschäftsberichte sowie Jahresabschlüsse zur Verfügung stehen. In Brandenburg wird darüber hinaus von einem internen Controlling gesprochen, dass Aussagen über die Entwicklung

des Betriebes möglich machen soll. Es gibt aber keine konkreten Informationsmechanismen in Rheinland-Pfalz und Bayern. Ähnliches gilt für die Anreizmechanismen. In Brandenburg hat der Landesbetrieb eigene Zielvorgaben formuliert. Zielvereinbarungen mit der Exekutive bzw. mit dem Auftraggeber sind nicht zu erkennen.

Als Kontrollmechanismen dienen vermutlich wieder die KLR sowie die Doppik. In Brandenburg lässt sich darüber hinaus noch das Qualitätsmanagementhandbuch für den BLB identifizieren. Grundsätzlich scheint bei der Ausgestaltung der Landesbetriebe für Bauen und Liegenschaften bzw. Immobilien das Prinzipal-Agenten-Problem keine Rolle gespielt zu haben. Die implementierten Mechanismen sind eher zufällig und nicht ausreichend für eine ansatzweise Lösung des Prinzipal-Agenten-Problems aus Sicht der Legislative.

Unter dem Aspekt der *Theorie des Bürokratieversagens* lässt sich, unabhängig der vorliegenden Begründungen, eine Personalausweitung feststellen. In Bayern ist sie zwar minimal, aber es liegen eben auch nur zwei Planjahre vor. Das Gleiche gilt für das Personalbudget. Bis auf Rheinland-Pfalz, wo die Erhöhung mit 6,8 % deutlich ausfällt, liegt sie in Brandenburg unter 1 % und ist in Bayern vernachlässigenswert.

Im Gegensatz dazu gibt es deutliche Steigerungen bei der Budgetausweitung, unabhängig von den vorliegenden Begründungen, speziell für Brandenburg. Hier sind es fast 61 %, in Rheinland-Pfalz mehr als 48 %, das ist drastisch, in Bayern hingegen nur 0,2 %, die vernachlässigenswert sind. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass es sich erst um zwei Planjahre handelt. Bei der Personalkostenquote hingegen liegt Rheinland-Pfalz mit 22 % deutlich unter Brandenburg mit 34 % und Bayern mit 91 %. In Bayern scheint diese Quote extrem hoch, da der Landesbetrieb ausschließlich die Verwaltung der Immobilien inne hat und somit keine weiteren Einnahmen, aber auch keine sonstigen nennenswerten Ausgaben dem gegenüberstehen.

Alle drei Landesbetriebe unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht des jeweiligen Finanzministeriums. Bis auf Rheinland-Pfalz hat kein anderer Landesbetrieb ei-

5 Vergleiche und Schlüsse

nen Verwaltungsrat. Es gibt in keinem der Betriebe definierte Standards für die Erstellung der Wirtschaftspläne. Nur in Rheinland-Pfalz sind die Pläne wesentlich umfangreicher; die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe in Bayern und Brandenburg sind hingegen sehr kurz und wenig detailliert, ihr Aussagegehalt ist gering. Bei der Entscheidung über die Jahresüberschüsse lässt sich keine einheitliche Aussage treffen. In Brandenburg unterbreitet der Landesbetrieb dem MdF einen Vorschlag über die Verwendung des Jahresergebnisses. In Rheinland-Pfalz bleiben die Jahresüberschüsse generell beim Landesbetrieb, während in Bayern wahrscheinlich auch das Staatsministerium der Finanzen entscheidet.

Einen Kontrahierungszwang gab und gibt es in Rheinland-Pfalz (für acht Jahre) und in Brandenburg (für fünf Jahre). In Bayern werden dem Landesbetrieb lediglich Betriebsräume unentgeltlich für drei Jahre zur Verfügung gestellt. Eine Kreditaufnahme ist nur dem Landesbetrieb in Rheinland-Pfalz erlaubt.

Zur Personalhoheit gibt es keine eindeutigen Aussagen. Sie sind durch die vorliegenden Stellenpläne definiert. Veränderungen bedürfen der Zustimmung des Ministeriums der Finanzen. Wesentlich ist, dass der jeweilige Landesbetrieb in allen drei Ländern grundsätzlich durch zusätzliche Regelungen unabhängig vom Gesetz und damit vom Gesetzgeber, über so genannte Organisationsverfügungen, Rechtsverordnungen oder Betriebsanweisungen durch das MdF reglementiert wird bzw. werden kann.

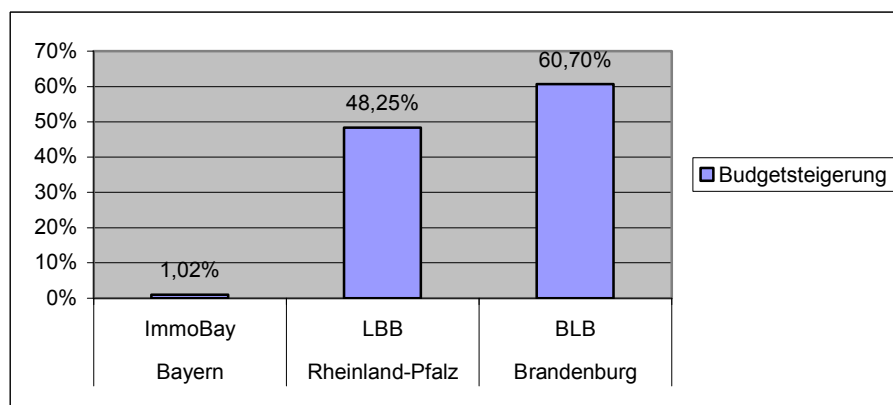
Hinsichtlich der *weiteren Kriterien* sei festgehalten, dass Landesbetriebe, deren Aufgabe die Übernahme der Bau- und/oder Liegenschaftsverwaltung ist, erst Ende des 20. Jahrhunderts gegründet worden sind. Der erste war 1998 in Rheinland-Pfalz. Bayern und Brandenburg folgten jeweils 2006. Interessant dabei ist, dass in Bayern ebenso wie in Brandenburg ein Gesetz, zur Haushaltssicherung bzw. zur Verwaltungsmodernisierung, Grundlage für diese Entscheidung war. Zu vermuten ist, dass durch die weg gebrochenen Steuereinnahmen nach der Steuerreform 2000 (siehe 1.3 „Zur Verwaltungsstruktur und Haushaltssituation in Brandenburg“), deren Auswirkungen 2002/2003 deutlich zu spüren waren, Wege zur Konsolidierung gesucht wurden. In Rheinland-Pfalz bestand das Ziel bei der Gründung von Landesbetrieben darin, den stetig ansteigenden Schuldenstand zu ver-

ringern. Verbunden mit der Installation der Landesbetriebe in Brandenburg und Bayern galt als Zielstellung, einen sparsamen Umgang mit den knappen Ressourcen des Landes zu pflegen und eine deutliche Effektivitätssteigerung durch Kompetenzbündelung und kurze Entscheidungswege zu erreichen. Auch das deutet darauf hin, dass die Steuerreform 2000 eigentlicher Auslöser solcher Überlegungen gewesen sein kann.

Wesentliche Aufgaben aller drei Betriebe sind die Übernahme des gesamten Liegenschaftsbestandes des Landes bis auf wenige Ausnahmen, dessen Verwaltung, Erhalt, Unterhalt, Vermarktung und Verwertung. In Brandenburg und Rheinland-Pfalz wurde in die Landesbetriebe auch die Bauverwaltung überführt. Speziell in Brandenburg kam noch das Fuhrparkmanagement hinzu. Bevor der Landesbetrieb eingerichtet wurde, ist nur in Brandenburg ein externes Gutachten beauftragt worden. Zur Aufgabenübernahme aus den vorhergehenden Ämtern lässt sich schlussfolgern, dass der jeweilige Bereich vollständig überführt werden sollte. Trotzdem blieb ein Personalbestand in der Landesverwaltung erhalten, der koordinierende und steuernde Aufgaben aus dem jeweiligen Bereich leistet. Transaktionskosten wurden bei der Gründung der Landesbetriebe in allen drei Bundesländern nicht beachtet.

Im Anhang 34 sind die Kriterien im Bereich Bauen und Liegenschaften zusammengefasst. In Abbildung 127 bis Abbildung 130 werden die Kennzahlen der einzelnen Länder in grafischer Form verglichen.

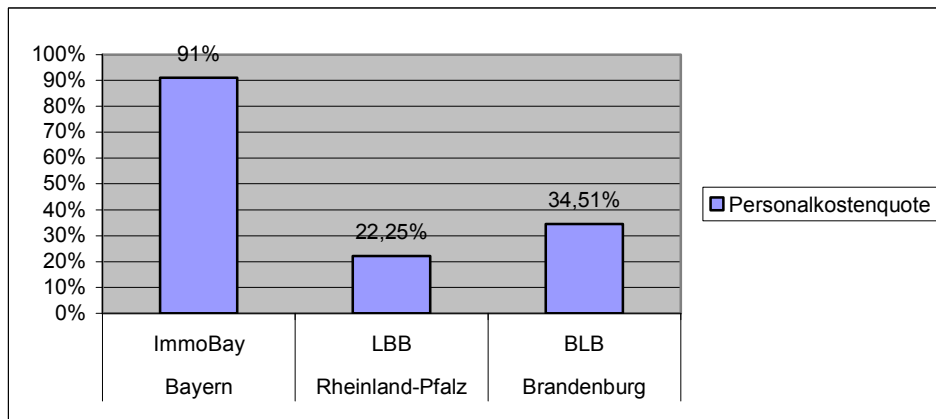
Abbildung 127: Budgetsteigerung im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften)



Quelle: Eigene Darstellung.

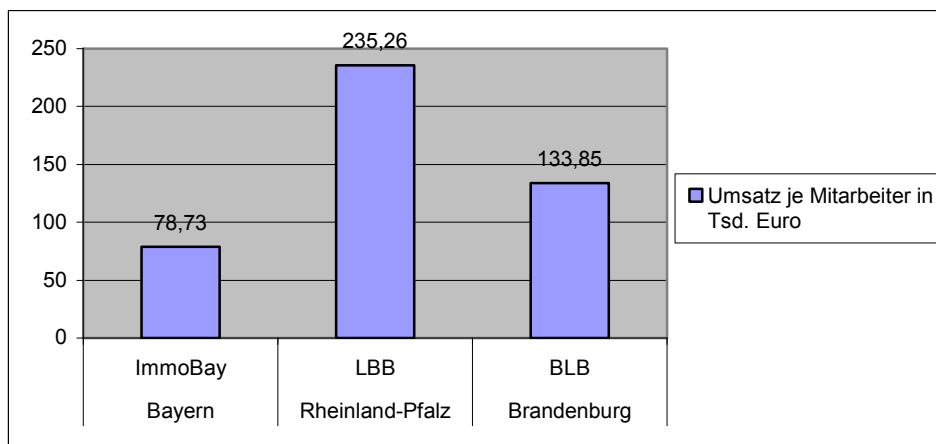
5 Vergleiche und Schlüsse

Abbildung 128: Personalkostenquote im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften)



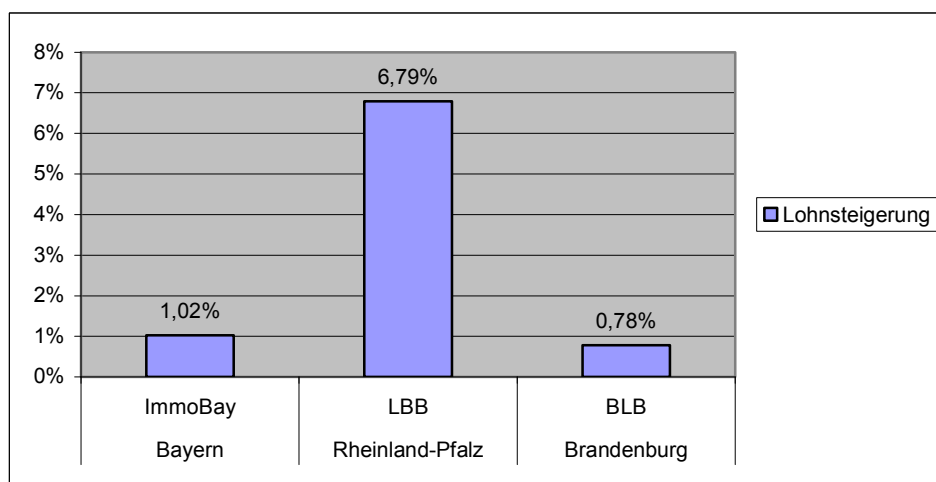
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 129: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Bauen und Liegenschaften)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 130: Personalbudgetsteigerungen im Ländervergleich (Liegenschaften und Bauen)



Quelle: Eigene Darstellung.

5.2.2 Straßenbau

Aus Sicht der *Theorie der Verfügungsrechte* findet sich eine unterschiedliche Ausgangslage wieder. In Brandenburg hat der Landesbetrieb, ebenso wie in Rheinland-Pfalz, das Recht erhalten, das Eigentum zu nutzen. Den Betrieben ist das wirtschaftliche Eigentum übergeben worden, im Gegensatz zu Hamburg, wo alle vier Rechte auf das Eigentum weiterhin bei der Freien und Hansestadt Hamburg liegen.

In Brandenburg ist das Recht auf Veränderung des Eigentums nur in Absprache mit dem Ministerium möglich, also ist das Recht nicht auf den Landesbetrieb übergegangen. In Rheinland-Pfalz hingegen ist davon auszugehen, dass dieses Recht übertragen wurde. In Bezug auf die Möglichkeit, Erträge einzubehalten, hat nur der Landesbetrieb in Rheinland-Pfalz dieses Recht übertragen bekommen. Das Recht auf Veräußerung hat kein Landesbetrieb erhalten. Es lässt sich keinerlei Tendenz zur einheitlichen Vorgehensweise bei der Rechteübertragung feststellen.

Aus Sicht der *Prinzipal-Agenten-Theorie* lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Landesbetrieben feststellen. Als Informationsmechanismen sind für Brandenburg und Rheinland-Pfalz wieder nur Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse zu vermuten. Hamburg hingegen hat deutlich definiert, dass die gleichen Berichtspflichten vom Landesbetrieb verlangt werden, wie sie die Exekutive gegenüber der Legislative hat. Bei den Anreizmechanismen hat Brandenburg die Steuerung durch Zielvereinbarungen vorgesehen. Hamburg nutzt nicht nur das Mittel der Zielvereinbarung, sondern auch ein Controlling mit geeigneten Kennzahlen. In Rheinland-Pfalz sind keinerlei Instrumente erkennbar.

Bei den Kontrollmechanismen ist es ähnlich. Hier hat Hamburg den umfangreichsten Instrumentenkoffer. Über die KLR, die auch in den anderen Landesbetrieben als Kontrollinstrument genutzt werden soll, gibt es ein Berichtswesen und ein Controlling sowie ein internes und externes Benchmarking. In Rheinland-Pfalz sind keine Aussagen dazu zu finden.

5 Vergleiche und Schlüsse

Hinsichtlich der *Theorie des Bürokratieversagens* sei Folgendes festgehalten: Eine Ausweitung des Personals absolut ist nicht erkennbar. Insofern erstaunt es, dass nur in Brandenburg eine Steigerung des Personalaufwandes um 6,3 % vorliegt, in Rheinland-Pfalz hingegen sinkt er leicht um 0,55 %. Hamburgs Steigerungsrate liegt bei 0,5 %, wobei tendenzielle Aussagen hier nicht möglich sind, da nur zwei Planjahre vorliegen. Was die Frage der Budgetausweitung angeht, zeigt sich ein gegenteiliges Bild. In Rheinland-Pfalz liegt eine Budgetausweitung um 6,45 % vor, in Brandenburg ist diese mit 0,32 % minimal. In Hamburg ist eine geringe Reduktion um 0,4 % erkennbar. Erstaunlich ist, dass trotz aller Unterschiede die Personalkostenquote in einem vergleichbaren Bereich liegt. In Brandenburg liegt sie bei 40 %, in Rheinland-Pfalz bei 41 %, in Hamburg liegt sie etwas darüber mit 51 %. Die Kontrolle in Brandenburg übt das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung als Dienst- und Fachaufsicht aus. In Rheinland-Pfalz ist es eine ministerielle Steuerungsgruppe, die die Aufsicht über die Geschäftsleitung hat. In Hamburg beschränkt sich die Aufsicht durch die BSU auf eine Globalsteuerung und Weisungsbefugnis.

Einen Verwaltungsrat gibt es nur in Hamburg. Einheitliche Standards für die Wirtschaftspläne fehlen in allen untersuchten Bundesländern. Die angesetzten Kriterien variieren von Jahr zu Jahr. Für Hamburg lassen sich noch keine Aussagen machen, da erst ein Plan vorliegt. In Brandenburg ist eine deutliche Tendenz zur Transparenzabnahme zu erkennen. Es werden Globalsummen gebildet, die einen Nachvollzug der Ausgabenpolitik erschweren.

Hinsichtlich der Entscheidung über mögliche Jahresüberschüsse gibt es keine deutlichen Aussagen. In Brandenburg scheint das nicht explizit geregelt, also entscheidet das MdF darüber. In Rheinland-Pfalz werden Jahresüberschüsse generell in die Finanzplanung aufgenommen. Hier sei nochmals auf die mögliche Kreditaufnahme der Landesbetriebe als Besonderheit hingewiesen. In Hamburg wird vermutlich ebenfalls das zuständige Finanzressort entscheiden. Es liegt generell nicht in der Entscheidungshoheit des Haushaltsgesetzgebers, über die überplanmäßigen Überschüsse zu befinden.

Zur Monopolrente ist in Brandenburg wie auch in Rheinland-Pfalz zu vermuten, dass generell der Landesbetrieb mit Aufgaben beauftragt wird, die das Land im Straßenbau zu erledigen hat. Zumindest aus der Praxis heraus ist nichts anderes bekannt, mit der Ausnahme, dass Brandenburg über den LS hinaus Dritte beauftragt hätte. In Hamburg lässt sich dazu keine eindeutige Aussage treffen. Eine Verpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes gibt es zwar nicht, aber die Behörde unterliegt einer Andienpflicht.

Der Landesbetrieb in Hamburg hat die eigene Personalhoheit mit einer eigenen Personalverwaltung. Ob es weitere Rechtsverordnungen oder Vorschriften zu dem Landesbetrieb gibt, die über den der Gründungserlass hinaus gehen, wurde nicht ersichtlich.

Was die *weiteren Kriterien* betrifft, ist interessant, dass zur Leistungserbringung im Aufgabenbereich Straßenbau und Verkehr erst nach 2000 tatsächlich Überlegungen angestellt wurden. Auch hier ist Rheinland-Pfalz mit der Gründung im Jahr 2002 Vorreiter gewesen. Brandenburg folgte 2005 und Hamburg hat sich erst 2007 entschlossen, diesen Weg zu beschreiten. In Brandenburg geht diese Aufgabenauslagerung auf das HSichG 2003 zurück. In Hamburg wurde 2005 eine intensive Diskussion zu moderner Verwaltung geführt. In Rheinland-Pfalz gehörte dies zur allgemeinen Aufgabenkritik und war Bestandteil der Koalitionsvereinbarung.

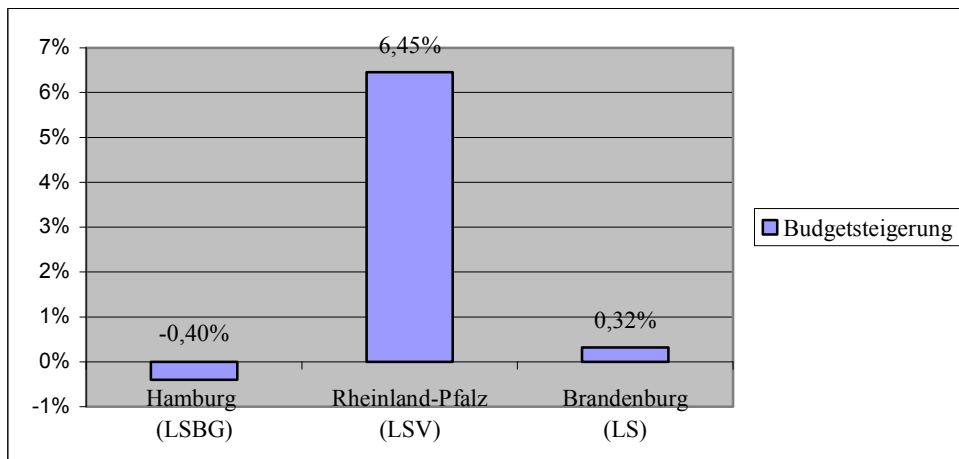
Auch die Zielstellung bei der Gründung dieser Landesbetriebe war unterschiedlich. In Brandenburg wurde das Ziel verfolgt, die Aufgabe effektiver zu erledigen. Auch in Rheinland-Pfalz stand die Effektivitätssteigerung im Vordergrund, es sollte jedoch auch dem steigenden Schuldenstand entgegengewirkt werden. Hamburg wollte eine Entflechtung von ministeriellen Funktionen und Aufsichts- und Steuerungsaufgaben und von Aufgaben der Durchführungsebene.

Wesentliche Aufgabe ist aber in allen drei Landesbetrieben die Betreuung und Unterhaltung der Straßen und Verkehrswege. Vor Gründung der Landesbetriebe wurde in Brandenburg und Hamburg jeweils ein Gutachten in Auftrag gegeben. Rheinland-Pfalz verzichtete auf intensivere Untersuchungen. Die Aufgaben aus den vorhergehenden Ämtern wurden voll übernommen.

5 Vergleiche und Schlüsse

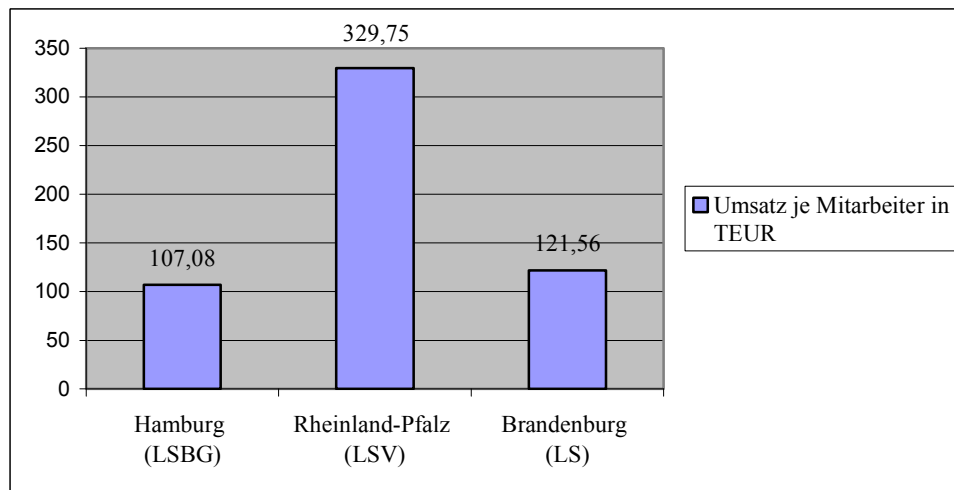
Transaktionskosten sind ansatzweise nur in Hamburg betrachtet worden. Ansonsten wurden keinerlei Berechnungen angestellt. Im Anhang 35 sind die Kriterien im Bereich Straßenbau vergleichend dargestellt. In Abbildung 131 bis Abbildung 134 werden die Kennzahlen grafisch im Ländervergleich gezeigt.

Abbildung 131: Budgetsteigerungen im Ländervergleich (Straßenbau)



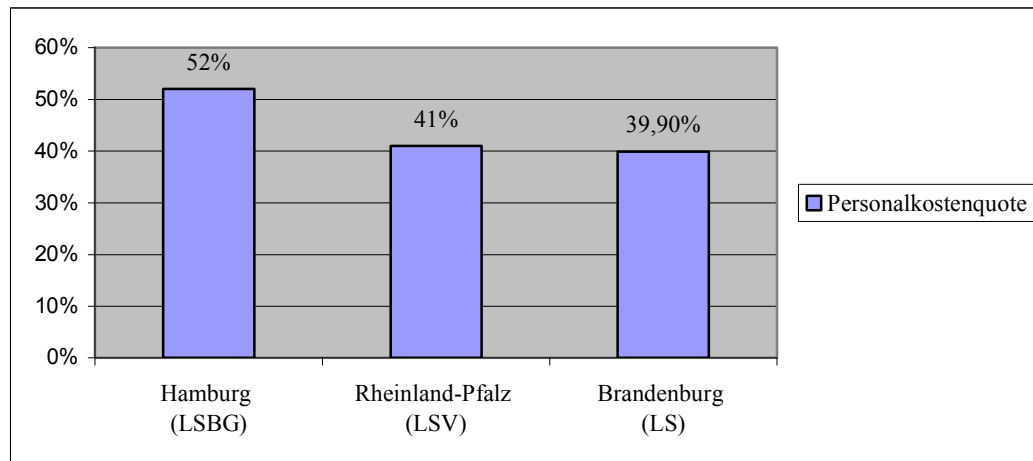
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 132: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Straßenbau)



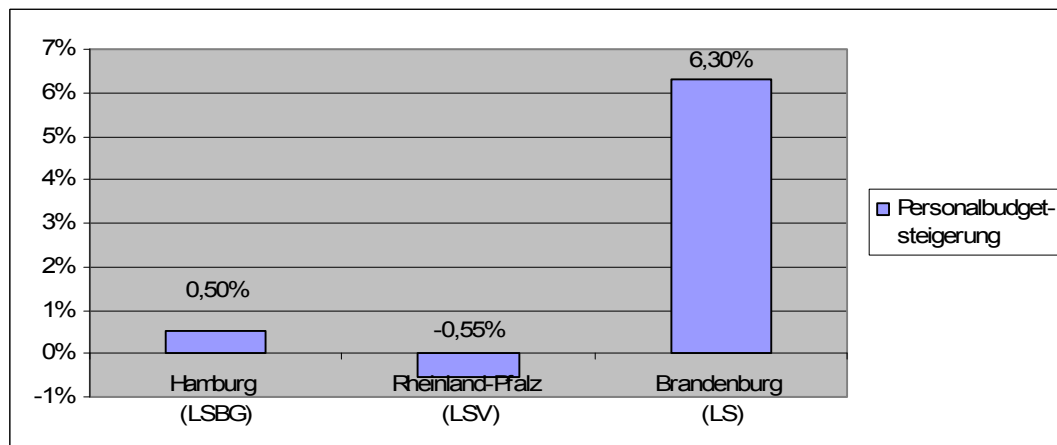
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 133: Personalkostenquote im Ländervergleich (Straßenbau)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 134: Personalbudgetsteigerung im Ländervergleich (Straßenbau)



Quelle: Eigene Darstellung.

5.2.3 Datenverarbeitung und Statistik

In diesem Bereich sind von den untersuchten Bundesländern nur Brandenburg und Rheinland-Pfalz den Weg der Auslagerung in Landesbetriebe gegangen. Rheinland-Pfalz hat jedoch nicht die Statistik ausgelagert. Dieser Bereich wird nach wie vor im Landesamt für Statistik im Ministerium des Innern und Sports erbracht. Hamburg hat zusammen mit Schleswig-Holstein eine Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet, die diese Aufgabe erledigt. Brandenburg ist einen Sonderweg gegangen. Der Bereich der Statistik ist in den Landesbetrieb ausgelagert und erst dann in eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts überführt worden (siehe dazu Punkt 4.4.4). Bayern hingegen erledigt die Aufgaben Datenverarbeitung und Statistik von Amts wegen. Trotz des unterschiedlichen Aufgabenumfanges kön-

5 Vergleiche und Schlüsse

nen die Landesbetriebe in Brandenburg und Rheinland-Pfalz von den wissenschaftlich-theoretischen Ansätzen her verglichen werden.

Unter dem Aspekt der *Theorie der Verfügungsrechte* hat in Brandenburg der Landesbetrieb das Recht, das Eigentum zu nutzen. Wer letztendlich der Eigentümer ist – wirtschaftlich oder rechtlich – ist nicht nachweisbar.

In Rheinland-Pfalz ist das Land Vermögenseigentümer. Es ist davon auszugehen, dass die Landesbetriebe die Möglichkeit erhalten haben, die Ressourcen, also das Eigentum als solches, zu nutzen. Ebenso verhält es sich vermutlich mit der Möglichkeit, das Eigentum zu verändern. Dies kann in Absprache mit den jeweiligen Ministerien geschehen. Da es sich um Daten, Software und geistiges Eigentum handelt, wird es vorab erforderlich sein, entsprechende Aufträge zu übernehmen und Vereinbarungen einzugehen, die es dem Landesbetrieb erlauben, das Eigentum zu verändern.

Bei der Nutzung der Erträge aus dem Eigentum, wird eine unterschiedliche Ausgangslage sichtbar. In Brandenburg war der Landesbetrieb nicht mit einer Gewinnerzielungsabsicht gegründet worden, was wiederum bedeutet, dass keine Gewinne geplant waren. Aus den Wirtschaftsplänen wird auch deutlich, dass nie Überschüsse, zumindest geplante, erwirtschaftet werden sollten. In Rheinland-Pfalz hat der Landesbetrieb das Recht, die Erträge einzubehalten. Beide Landesbetriebe hingegen dürfen das Eigentum nicht veräußern.

Unter dem Aspekt der *Prinzipal-Agenten-Theorie* ist außer den Verpflichtungen zu Geschäftsberichten und Jahresabschlüssen die Nutzung des Instrumentenkoffers sehr dürftig. In Brandenburg gibt es eine allgemeine Berichtspflicht gegenüber der Dienst- und allgemeinen Fachaufsicht. Als Anreizmechanismus wurden in Brandenburg periodische Zielvereinbarungen über Arbeitsschwerpunkte genutzt. Zu Kontrollmechanismen liegen keine Aussagen vor.

Was die *Theorie des Bürokratieversagens* betrifft, liegt eine Ausweitung des Personalbestandes absolut, weder in Brandenburg noch in Rheinland-Pfalz, vor. Es wurde hingegen Personal leicht abgebaut. Demgegenüber steht aber in Branden-

burg eine deutliche Ausweitung des Personalbudgets um 11,4 %, in Rheinland-Pfalz hingegen sinkt es. Ähnlich sieht es bei der Budgetausweitung aus. In Brandenburg beträgt sie knapp 21 %, in Rheinland-Pfalz sinkt sie um circa 2,3 %. Die Personalkostenquote liegt in Brandenburg bei 58 %, in Rheinland-Pfalz bei 29 %.

Die Dienst- und Fachaufsicht liegt bei dem jeweiligen Fachministerium (in Brandenburg das MdI, in Rheinland-Pfalz das MdIS). In Rheinland-Pfalz hat der Landesbetrieb einen Beirat, dem auch Mitglieder des Landtages angehören.

Einheitliche Standards zur Aufstellung der Wirtschaftspläne liegen nicht vor. In Brandenburg ist zu erkennen, dass es im Laufe der Zeit deutliche Unterschiede bei den gewählten Kriterien und Erklärungen zu den einzelnen Plänen gibt. Sie sind von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr schwerer nachvollziehbar und vergleichbar. In Rheinland-Pfalz sind die Wirtschaftspläne umfangreicher, aber ebenso schwer vergleichbar. Viele Positionen lassen sich kaum nachvollziehen (siehe Anmerkung zu den Wirtschaftsplänen beim BLB unter Punkt 4.4.2.4).

Die Jahresüberschüsse kann der Landesbetrieb in Brandenburg für die Rücklagen nutzen, in Rheinland-Pfalz werden sie in die Finanzplanung mit aufgenommen und generell durch den Landesbetrieb verplant. Einen Kontrahierungszwang gibt es nicht. Aber generell sind alle Ministerien in Brandenburg gehalten, bezüglich IT, Software und Hardware beim Landesbetrieb zu ordern. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme hat wiederum der Landesbetrieb in Rheinland-Pfalz. Der Landesbetrieb in Brandenburg hat laut Errichtungserlass die Personalhoheit. Ob es weitere Regelungen zum LDS gibt, ist nur zu vermuten. In Rheinland-Pfalz z. B. wurde durch das zuständige Fachministerium zusammen mit dem Finanzministerium eine Betriebssatzung erlassen.

Hinsichtlich der *weiteren Kriterien* in diesem Bereich der Aufgabenauslagerung hat Rheinland-Pfalz nicht den ersten Schritt getan. Das geschah durch Brandenburg im Jahre 2001. Rheinland-Pfalz folgte mit der Gründung 2003. Grundlage für die Gründung in Brandenburg war das Haushaltsstrukturgesetz 2000. In Rheinland-Pfalz wurde der Landesbetrieb im Zuge der Aufgabenkritik Rechtsnachfolger des DIZ. Zielstellung der Landesregierung Brandenburg war es, die

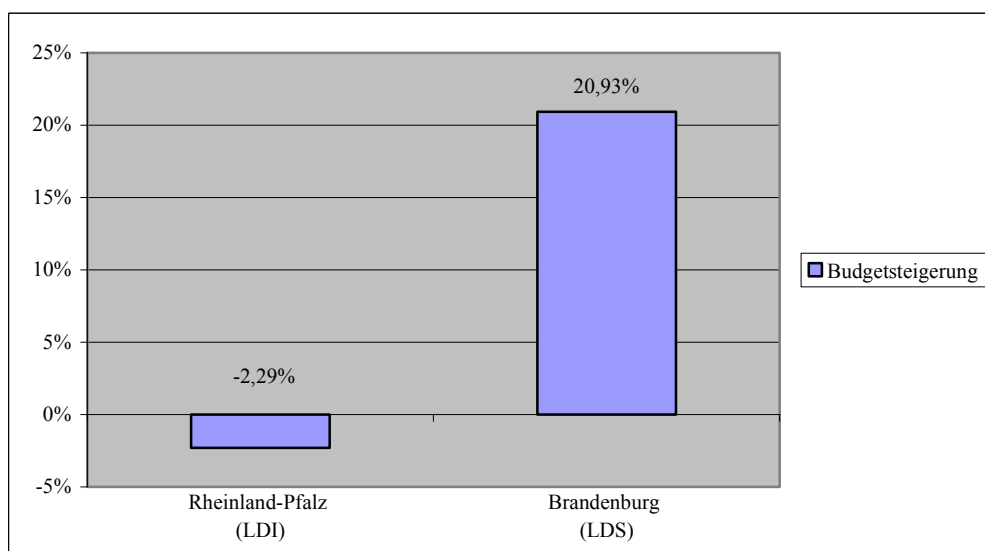
5 Vergleiche und Schlüsse

Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung zu stärken, eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen und Kosten zu senken. Diese so oft angeführte, wenig konkrete Zielstellung kann auch Rheinland-Pfalz unterstellt werden, obwohl es keine Anhaltspunkte für eine Begründung zur Umwandlung gibt. Vermutlich konnte nur mit Hilfe der Rechtsform „Landesbetrieb“ die Möglichkeit geschaffen werden, Kredite zusätzlich aufnehmen zu können.

Zum Aufgabenumfang IT-Produktion, IT-Verfahren, Service und Ausbildung sowie Beratung und Unterstützung, die für beide Landesbetriebe gelten, kommt in Brandenburg noch die Statistik hinzu. In Rheinland-Pfalz ist der Landesbetrieb zusätzlich für den Datenschutz und die Datensicherheit zuständig. In Brandenburg ging der volle Aufgabenbestand des Landesamtes auf den Landesbetrieb über.

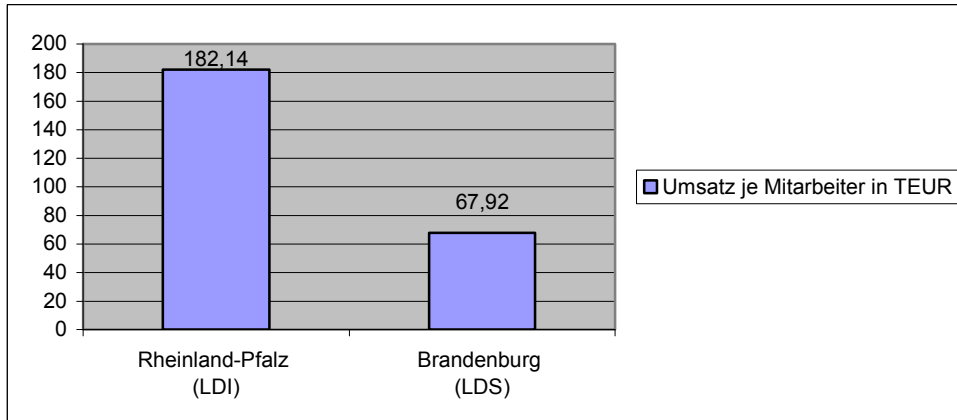
Transaktionskosten konnten auch für diesen Betrieb nicht ermittelt werden. In Brandenburg wurde davon ausgegangen, dass Haushaltsmittel nicht unmittelbar eingespart werden. Die Kriterien im Vergleich bei der Aufgabe „Datenverarbeitung“ sind in Anhang 36 zusammengefasst. Es folgt in Abbildung 135 bis Abbildung 138 der Kennzahlenvergleich zwischen den Ländern.

Abbildung 135: Budgetsteigerungen im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik)



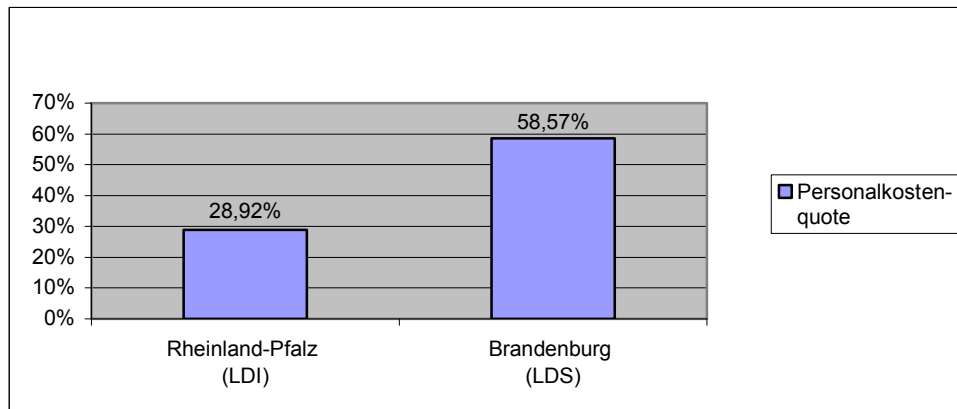
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 136: Umsatz je Mitarbeiter im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik)



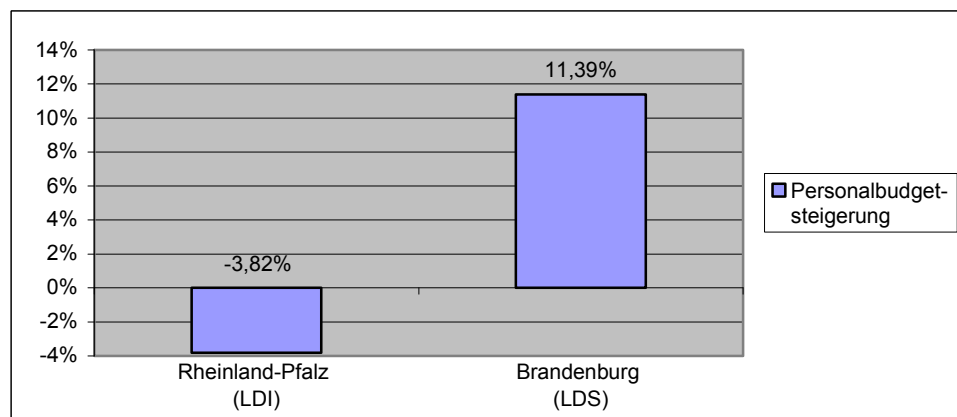
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 137: Personalkostenquote im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 138: Personalbudgetsteigerung im Ländervergleich (Datenverarbeitung und Statistik)



Quelle: Eigene Darstellung.

5.3 Konsequenzen für Brandenburg

Das Land Brandenburg hat als eines der letzten Bundesländer damit begonnen, politische Überlegungen zur Aufgabenausgliederung und Auslagerung der Leistungserbringung anzustellen und entsprechende Zielstellungen zu formulieren. In einem Vergleich mit den ausgewählten anderen Bundesländern hält die angestrebte Privatisierungspolitik durchaus stand. Brandenburg hat den Vorteil konsequent genutzt, Erfahrungen aufzugreifen und Hilfestellungen anzunehmen, um diese in das Verwaltungsmodernisierungsgesetz und bei der Haushaltssicherung 2003 einbringen zu können. Grundsätzlich wurden dabei Besonderheiten des Landes berücksichtigt und sie fanden in den Umsetzungsanweisungen überwiegend ihren Niederschlag. Beim Abwägen sowohl der Zielstellungen und deren Umsetzung ergeben sich jedoch eine Reihe von Konsequenzen, die in Zukunft stärker zu betonen sind und deren Ursachen in der Problemdiskussion und den Vergleichsanalysen herausgearbeitet wurden. In letzter Konsequenz wurde deutlich, dass eine allgemeine Privatisierung im Land Brandenburg bei der Erledigung der zentralen Verwaltungsaufgaben nicht erreicht wurde. Wie theoretisch begründet, wurde nur eine formelle Privatisierung umgesetzt. Damit wird die Eingangsthese der Arbeit untermauert, woraus sich eine Reihe von weiterführenden Aspekten ergeben.

Hinsichtlich der „Grundlagen zu einer allgemeinen Privatisierungspolitik“ sind folgende Forderungen aufzustellen:

- Es ist notwendig, klare Vorstellungen darüber zu entwickeln, was mit Privatisierungsaktivitäten erreicht werden soll, und diese grundlegenden Aussagen mit einer klaren Zielstellung zu verbinden. Die einfache Aussage „Aufgabenauslagerung an Dritte“ ist ungenügend (siehe Abbildung 17 unter 3.1 HSichG).
- Die Verantwortung für das Beteiligungscontrolling ist klar zuzuordnen. Obwohl die duale Organisation auch Vorteile hat, lässt die ungenaue Benennung der zuständigen Letztverantwortlichkeit zu viele Spielräume für Handeln ohne Verantwortung.
- Das Risikomanagement muss eingeführt und entsprechende Instrumente implementiert werden.
- Der Begriff „Aufgabenabgabe an Dritte“ ist eindeutig zu definieren.

- Der Konflikt zwischen Landesorganisationsgesetz und Haushaltssicherungsgesetz 2003 muss dadurch aufgelöst werden, dass eine eindeutige Zuordnung der Landesbetriebe in die Organisation der Verwaltung oder ihre vollständige Abtrennung von der Verwaltung vorgesehen wird.
- Bei der Überprüfung von Aufgaben – auch mit Hilfe von Gutachten – sind bestimmte Raster zugrunde zu legen, z. B. der Ablaufplan zur Wahl der Rechtsform nach Loeser (siehe Abbildung 5 oben).

Hinsichtlich der „Theorie der Verfügungsrechte“ sind für das Parlament folgende Forderungen aufzustellen:

- In den schon bestehenden Landesbetrieben ist es angezeigt, ihre Struktur aufgrund der aufgezeigten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu überarbeiten und die Erfahrungen auf zukünftige Privatisierungsaktivitäten zu übertragen.
- Nachdem eine grundsätzliche Entscheidung zum Aufgabenverzicht oder zur Aufgabenabgabe nach einem vorher festgelegten Abwägungsverfahren getroffen wurde, ist sicherzustellen, dass die Rechte des ursprünglichen Rechteinhabers, der Legislative, nicht berührt und weiter verdünnt werden.
- Grundsätzlich ist vorab bei der Entscheidung festzulegen, ob und wie die Aufgabe erledigt werden soll. Es ist darauf zu achten, dass, im Falle des Verbleibens der Aufgabe in Form eines Landesbetriebes in staatlicher Hand, die Verfügungsrechte nicht weiter verdünnt werden.

Hinsichtlich der „Prinzipal-Agenten-Theorie“ sind folgende Forderungen aufzustellen:

- Die Mechanismen sollen dazu beitragen, dass der jeweilige Agent tatsächlich auch den Forderungen des Prinzipals gerecht werden kann, d. h., der Wille des Parlamentes in den Landesbetrieben umgesetzt wird. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach Senkung der Kosten, vor allem im konsumtiven Bereich.

5 Vergleiche und Schlüsse

- Die Ansätze dazu sind in Brandenburg vorhanden. Sie müssen allerdings weiter ausgebaut werden, gerade was die Beziehung Legislative und Landesbetrieb betrifft.
- Informationsmechanismen sind wie in Hamburg (allgemeine Berichtspflichten an das Parlament) einzuführen und auszubauen.
- Weitere Mechanismen wie Benchmarking, Monitoring aber auch leistungsbezogene Vergütungen sind zu installieren, klare Kennzahlen vorzugeben.
- Ein grundlegendes Netz von Kontrollmechanismen über die KLR hinaus, einschließlich interner und externer Benchmarks, ist aufzubauen.

Hinsichtlich des „Bürokratieversagens“ sind folgende Forderungen aufzustellen:

- Demokratieversagen aufgrund des Wirkens der Bürokratie ist bedeutsam hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten der Legislative unter dem Eindruck der Mehrheitsbeschaffung und der Verantwortung gegenüber der Regierung. Das Zusammenspiel zwischen Regierung – in diesem Fall tatsächlich der Ressortminister – und der Fraktionen hat eine herausgehobene Stellung. Zur Wahrung der parlamentarischen Verantwortung folgen die Fraktionen meistens den Vorschlägen des jeweiligen Ministers, wobei diese hauptsächlich von der politisch nicht verantwortlichen Verwaltung erarbeitet wurden. Die Machtposition der Verwaltung ist stark und nicht nur von Informations- und Wissensvorsprüngen geprägt, sondern auch von ihrer Unkündbarkeit und damit überlegenen Stellung gegenüber den auf Zeit berufenen Ministern bestimmt. Es ist sinnvoll, unter Zugrundelegung wissenschaftlicher Erkenntnisse den Handlungsspielraum für die Ausweitung des diskretionären Budgets und damit der Bürokratie zu begrenzen und das gerade bei Privatisierungsaktivitäten zu beachten.
- Generell ist ein Aufsichtsgremium, welches auch Mitglieder des Landtages umfasst, einzurichten.
- Es sind einheitliche Standards für die Wirtschaftspläne aufzustellen, die über die Zeit vergleichbar sein müssen, damit Transparenz herrscht und die Kontrollmöglichkeit der Legislative gestärkt wird.

- Eine Kreditaufnahme durch die Landesbetriebe muss ausgeschlossen werden.
- Eine Aufgabenausweitung ist zu unterbinden, verbunden mit Obergrenzen für das Personalbudget. Vor Gründung eines Landesbetriebes ist eine klare Aufgabendefinition und Abgrenzung gegenüber der Verwaltung notwendig (siehe dazu unter Punkt 4.4.3.1 die Kritik des Landesrechnungshofes Brandenburg).
- Es sind die Parlamentsrechte hinsichtlich ungeplanter Jahresüberschüsse zu regeln.
- Die Möglichkeit von Monopolrenten durch Zwangsverpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes ist auszuschalten.
- Aufgrund der Verpflichtung des Landesbetriebes, nach wirtschaftlichen Maßstäben zu arbeiten, ist es sinnvoll, generell keine Stellenpläne vorzugeben. Mit der Zuweisung eines Personalbudgets sollte die Einflussnahme auf das Personal abgeschlossen sein.
- Weitergehende Regelungen, die die Exekutive in die Lage versetzen, erheblichen Einfluss auf wirtschaftliche Vorgänge, organisatorische Abläufe usw. innerhalb des Landesbetriebes auszuüben, sollen vermieden werden.
- Im Vorfeld der Entscheidung zur Aufgabenauslagerung in einen Landesbetrieb sind sämtliche mögliche Transaktionskosten zu berücksichtigen und abzuwägen.

Des Weiteren sind folgende Forderungen aufzustellen:

Da das Thema „Landesbetriebe“ ein eher junges Arbeitsfeld im Land Brandenburg darstellt, das aber mittlerweile durch die vier arbeitenden Betriebe in kurzer Zeit einen erheblichen Aufgaben- und damit verbunden Haushaltsumfang abdeckt, ist es sinnvoll, einen Unterausschuss „Landesbetriebe“ des Haushalts- und Finanzausschusses nach dem Beispiel in Nordrhein-Westfalen zu installieren.⁸⁵⁴ Landesbetriebe sollen, wie in der Arbeit mehrfach hervorgehoben, einen ersten Schritt zur tatsächlichen Privatisierung darstellen. Dieser Prozess sollte wissenschaftlich begleitet werden.

⁸⁵⁴ Siehe Meinert (2006), S. 54.

5 Vergleiche und Schlüsse

In der Landeshaushaltsordnung sind Standards für die Erstellung von Wirtschaftsplänen festzulegen. Für eine Erhöhung der Transparenz sind die Landesbetriebe in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

5.4 Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit Anspruch und Wirklichkeit der Auslagerung von Aufgaben und Leistungen in Landesbetriebe. Ausgangspunkt für dieses Anliegen war der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers, Aufgaben an Dritte abzugeben. Inkonsequent ist dann der Schritt, definierte Aufgaben in die Organisationsform des Landesbetriebes zu überführen. Das betraf in Brandenburg hauptsächlich die Bau- und Liegenschaftsverwaltung, die Straßenbauverwaltung und vorher die Verwaltung von Datenverarbeitung und Statistik. Um diese Thematik zu bearbeiten, war es angezeigt, Vergleiche mit anderen Bundesländern anzustellen. Hamburg, Bayern und Rheinland-Pfalz wurden dazu ausgewählt.

Es konnte herausgearbeitet werden, dass die Bundesländer die oben im Detail beschriebenen Aufgaben in recht unterschiedlicher Weise erledigen. Teilweise sind Aufgaben in Landesbetriebe ausgegliedert worden, teilweise werden diese weiterhin in der Verwaltung erledigt. Eine tatsächliche Aufgabenabgabe in Form der materiellen Privatisierung konnte in keinem der untersuchten Bundesländer identifiziert werden. Damit ist deutlich geworden, dass das Thema „Privatisierung von Aufgaben und Leistungen“ noch in den Anfängen steckt.

Es wurde offensichtlich, dass die Verwaltung selbst kein ausgeprägtes Interesse an Privatisierungsaktivitäten hat, die über die formelle Privatisierung hinausgehen. Mit Hilfe der theoretischen Grundlagen – hierbei spielt die Theorie des Staatsversagens durch das Wirken der Bürokratie eine besondere Rolle – wurden Kriterien definiert, die der Überprüfung der Aktivitäten während und nach der Gründung von Landesbetrieben dienen. Neben der Theorie des Bürokratieversagens stehen die Theorie der Verfügungsrechte und die Prinzipal-Agententheorie im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Erörterungen. Die Wechselwirkungen zwischen Legislative und Exekutive im Zusammenspiel mit Landesbetrieben wurden eingehend untersucht und dargestellt.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildete das Bundesland Brandenburg. Im Ergebnis der Untersuchungen konnten die spezifischen Entwicklungen in diesem Land theoretisch eingeordnet und mit den Entwicklungslinien der drei anderen Bundesländer verglichen werden.

Im Zusammenhang mit einem Ausblick wäre es sinnvoll, ein theoretisch fundiertes Abwägen über die besondere Eignung von Aufgaben und Leistungen für Privatisierungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen. Es gibt bisher keine Grundlagen für ein abgestimmtes Verfahren, um Aufgaben abzugeben oder auszulagern. Brandenburg ist von öffentlicher Wirtschaft und staatlichen Unternehmen stark dominiert. Wie stark die öffentliche Wirtschaft tatsächlich die Entwicklung privater Strukturen beeinflusst, sollte im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie weiter untersucht werden. Dabei ist die Frage nach dem Einfluss der Staatswirtschaft auf das Herausbilden der notwendigen, sich langfristig selbsttragenden privaten Wirtschaftsstrukturen von besonderem Interesse. Die Ergebnisse könnten eine Basis für eine Definition der dringend notwendigen Grundlagen einer allgemeinen Privatisierungspolitik in Brandenburg sein.

Weiterhin wäre empfehlenswert, andere Bundesländer und Aufgaben in die Untersuchung einzubeziehen, um die vorliegenden Ergebnisse auszubauen, zu festigen und zu verifizieren. Da bei einigen Landesbetrieben noch keine Jahresabschlüsse vorlagen, ist es angezeigt, nach dem Vorliegen entsprechenden Zahlenmaterials weitere Vergleiche vorzunehmen.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Literatur

Aghion, Philippe; Tirole, Jean (1997): Formal and Real Authority in Organizations. In: Journal of Political Economy, Vol. 105, 1997, S. 1-29.

Ambrosius (1994): Zum Verhältnis öffentlicher und privater Produktion aus historischer Perspektive. In: StWStP, 1994, S. 415.

Anfrage Bracht und Wirz (2006): Kleine Anfrage Nr. 25 der Abgeordneten Hans-Josef Bracht und Walter Wirz (CDU) und Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Drucksache 15/71 vom 30. Juni 2006, Landtag RLP, 15. Wahlperiode.

Anfrage CDU Fraktion RLP (2004): Große Anfrage der Fraktion der CDU - Drucksache 14/3266 - vom 30. Juni 2004 inkl. Antwort des Ministeriums der Finanzen - Drucksache 14/3436 vom 24. September 2004, S. 6.

Anfrage Christoffers (2006): Landtag Brandenburg Drucksache 4/2805, 4. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1038 des Abgeordneten Ralf Christoffers, Fraktion der Linkspartei.PDS, Drucksache 4/2563, Aufbau eines zentralen IT-Dienstleisters für das Land Brandenburg.

Anfrage Funck (2005a): Antwort der Landesregierung -DS 4/372- vom 10. Januar 2005 auf die Anfrage Nr. 100 der Abgeordneten Saskia Funck DS 4/227 vom 7. Dezember 2004

Anfrage Funck (2005b): Landtag Brandenburg Drucksache 4/1119, 4. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 409 der Abgeordneten Saskia Funck, Fraktion der CDU, Drucksache 4/942, Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der amtlichen Statistik.

Anfrage Jürgens (2006): Antwort der Landesregierung vom 26. Juni 2006, Drucksache 4/3075 auf die Kleine Anfrage Nr. 1166 des Abgeordneten Peer Jürgens vom 9. Mai 2006 zu Frage 1.

Anfrage Kaiser (2005): schriftliche Anfrage des Abgeordneten Dr. Heinz Kaiser, SPD, vom 1. Juni 2005 als Drucksache 15/3764 des Bayerischen Landtages, 15. Wahlperiode, beantwortet vom Staatsministerium der Finanzen am 3. Juli 2005.

Anfrage Kiltz (2001): Kleine Anfrage Nr. 80 der Abgeordneten Elke Kiltz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Drucksache 14/148 vom 3. August 2001, Landtag RLP, 14. Wahlperiode.

Anfrage Müller (2002a): Landtag Brandenburg Drucksache 3/4682, 3. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1725 des Abgeordneten Heiko Müller, Fraktion der SPD, Drucksache 3/4468, Vergabepaxis des LDS.

Anfrage Müller (2002b): Landtag Brandenburg Drucksache 3/4787, 3. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1765 des Abgeordneten Heiko Müller, Fraktion der SPD, Drucksache 3/4597, Vergabepaxis des LDS.

Anfrage Müller (2003): Landtag Brandenburg Drucksache 3/6937, 3. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2566 des Abgeordneten Heiko Müller, Fraktion der SPD, Drucksache 3/6685, Vergabepaxis des LDS.

Anfrage Thomas (2001): Kleine Anfrage Nr. 76 der Abgeordneten Ise Thomas (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Drucksache 14/145 vom 3. August 2001, Landtag RLP, 14. Wahlperiode.

Anfrage Schmitt (2006): Kleine Anfrage des Abgeordneten Arnold Schmitt vom 20. Oktober 2006 und die Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 14. November 2006, Drucksache 15/460 des Landtages RLP, 15. Wahlperiode

Anfrage Wörner (2004): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Ludwig Wörner, SPD, vom 23. März 2004 als Drucksache 15/1037 des Bayerischen Landtages, 15. Wahlperiode, beantwortet vom Staatsministerium der Finanzen am 12. Mai 2004, zu 1., 2., 5-7.

Arnim, Hans Herbert von (1995): Rechtsfragen der Privatisierung. Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote. In: Karl Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 82, 1995.

Arnold, Douglas R. (1987): Political Control of Administrative Officials. In: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 3, 1987, S. 279-286.

Arrow, K. J. (1979): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation. In: The Analysis and Evaluation of Public Expenditure, Washington, 1979.

Ausgliederungsbericht Brandenburg (2004): Bericht über die Ausgliederung der in § 3 Abs. 1 VerwModG (Art. 2 HsichG 2003) genannten Betriebe des Ministeriums der Finanzen Brandenburg, Landtagsdrucksache 3/7766, 2004.

Banks, Jeffrey (1995): The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective. In: David L. Weimar (Hrsg.): Institutional Design, 1995, S. 17-36.

Barro, Robert J.(1973): The Control of Politicians: An Economic Model. In: Public Choice, Vol. 14, 1973, S. 19-42.

Bartling, Hartmut (1994): Privatisierung kommunaler Tätigkeiten: Wettbewerbsaspekte und Prinzipal-Agenten-Beziehungen. In: Aufsätze zur Wirtschaftspolitik des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik, Nr. 41, 1994.

Barzel, Yoram (1982): Measurement Costs and the Organization of Markets. In: Journal of Law and Economics, Vol. 25, 1982, S. 27-48.

Bayerische Haushaltsordnung (2006): Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (BayHo) in der Fassung vom 8. Dezember 1971, zuletzt geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2006 vom 9. Mai 2006.

Bayerische Staatskanzlei (2005): Regierungserklärung des Staatsministers für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber „Verwaltung 21“ - Reform für ein modernes Bayern vom 4. März 2005.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006): Informationsbroschüre: „Das bayerische Innenministerium - Aufgaben, Themen, Organisation“, Druckerei Diet, Buchenberg, Stand: März 2006.

Bayerisches Statistikgesetz (1990): Bayerisches Statistikgesetz (BayStatG) vom 10. August 1990 (GVBl S. 270).

Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (2005): Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG), zuletzt geändert am 26. Juli 2005, GVBl. 2005, S. 287.

Bellefontaine, K. (1997): Organisationsformen im Überblick. In: Ist der Anstieg der Abwassergebühren noch zu stoppen? Tagungsband, Verband privater Abwasserentsorger VpA, Heft 1/97, 1997, S. 68-72.

Bender, Dieter (1995): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Bd. 2, 6. Auflage, Verlag Vahlen München, 1995.

Benz, Angelika (1995): Privatisierung und Deregulierung Abbau von Staatsaufgaben?. In: Die Verwaltung, Jg. 28, 1995, S. 337-359.

Benzner, Bodo (1989): Ministerialbürokratie und Interessengruppen, Baden Baden 1989.

Berg, Frank (2002): Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg. In: Arbeitshefte des Kommunalwissenschaftlichen Instituts Potsdam, Band 5, 2002.

Bericht Aufgabenkritik Brandenburg (2006): Bericht über die Ergebnisse der Aufgabenkritik nach § 2 Abs. 6 des Gesetzes über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerwModG), Landtag Brandenburg, Drucksache 4/3410, 2006.

Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2001): Erster Bericht des Ausschusses für die Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg, 2001.

Bericht Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2004): Zweiter Bericht des Ausschusses für die Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg, 2004.

Beteiligungsbericht Brandenburg (2006): Bericht über die Beteiligungen des Landes Brandenburg an den Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts, 2006.

Blankart, C. B. (1980): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 7, Nr. 9, 1980, S. 305-310.

Blankart, C. B. (1981): Towards an Economic Theory of Advice and Application to the Deregulation Issue. In: Kyklos, Fasc. 34, 1981, S. 95-105.

Blankart, C. B.; Pommerehne, W. W.; Schneider, F. (1984): Warum nicht reprivatisieren?. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 140, 1984, S. 221-246.

Blankart, C. B.; Pommerehne, W. W.(1985): Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - Eine kritische Beurteilung. In: Milde, H.; Monissen, G. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Stuttgart, Berlin, Mainz 1985, S. 431-442.

Blankart, C. B. (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Auflage, München Vahlen 2006.

Brandenburgisches Straßengesetz (2005): Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2005 (GVBl.I/05, [Nr. 16], S. 218.

Brandt, Ulrich (1977): Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche; Frankfurt, Bern, Las Vegas 1977.

Brenski, Carsten (2002): Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises 6 der Innenministerkonferenz. In: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Forschungsberichte Speyer, Nr. 233, 2002.

Breton, Albert; Wintrobe, Ronald (1975): The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureacracy. In: Journal of Political Economy, Vol. 83, 1975, S. 195-207.

Breton, Albert; Wintrobe, Ronald (1982): The Logic of Bureaucratic Conduct, Cambridge 1982.

Breyer, Stephen G. (1982): Regulation and Its Reform, Cambridge, Mass, London 1982.

Brown, Trevor; Potoski, Matthew (2003): Managing Contract Performance: A Transaction Cost Approach. In: Journal of Policy Analysis and Management 22 (2), S. 275-297 .

Bruttel, Oliver (2005): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neoinstitutionenökonomischer Perspektive, Baden Baden 2005.

BSL Public Sector Managementberatung GmbH Bergheim (2004): Abschlussbericht: Künftige Organisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung des Landes Brandenburg an das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, 2004 - Firmenschrift.

Buchanan, J. M. (1968): A public choice approach to utility pricing. In: Public Choice, Vol. 5, 1968.

Budäus, D. (1996): Wirtschaftlichkeit, In: Naschold F. Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Edition Sigma Berlin, 1996, S. 81-100.

Budäus, D. (1998): Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben - Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Gusy Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen, Baden-Baden 1998, S. 12-36.

Bundesfernstraßengesetz (2007): Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I, S. 1206).

Bundesministerium des Inneren (1997): Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht Band 1.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr (2004): Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen, Version 1.1, Bonn 2004.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Haushaltsplan 2005/2006 Weiterentwicklung der Organisation der staatlichen Tiefbauverwaltung Einrichtung des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ nach § 26 der Landeshaushaltsordnung Einzelplan 6 „Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt“ Kapitel 6420 „Bau und Betrieb“, Drucksache 18/4149.

Bundesministerium der Finanzen (Wissenschaftlicher Beirat) (1975): Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bulletin der Bundesregierung 1975.

Bundesministerium für Wirtschaft (1993): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Stellungnahme des Beirates für Fragen des gewerblichen Mittelstandes und der freien Berufe beim BMWI, Bonn 1993.

Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, 4(16), 1937, S. 386-405.

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, S. 1-44.

Courty, Pascal; Marschke, Gerald (2003): Dynamics of Performance - Measurement Systems. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Nr. 19 (2), 2003, S. 268-284.

Courty, Pascal; Marschke, Gerald (2004): Benchmarking Performance. In: *Public Finance and Management*, 4 (3), 2004, S. 288-316.

Cox, Helmut; Hübener, Harald (1981): Wettbewerb. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. In: Cox; Jens; Markert: *Handbuch des Wettbewerbs*, München 1981, S. 1-48.

De Alessi, Louis (1990): Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory. In: *American Economic Review*, Vol. 73, 1990, S. 64-81.

Demsetz, Harold (1967): Toward a Theory of Property Rights: In *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 57, 1967, S. 347-359.

Demsetz, Harold (1991): The Theory of the Firm Revisited. In: Oliver E. Williamson; Sidney G. Winter (Hrsg.): *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, 1991, S.159-178.

Deubel, Ingolf; Keilmann, Ulrich (2005): Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung. In: *Verwaltung und Management*, 11. Jg. Heft 5, 2005, S. 236-243.

Deutsche Bundesbank (1998): Monatsbericht August 1998 - Firmenschrift.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (1994): Privatisierung in Städten und Gemeinden 1994 - Firmenschrift.

Dieckmann, Jochen (1994): Ein Anfang ist gemacht - Städte auf dem Weg zur modernen Verwaltung. In: *Der Städtetag*, 1994, S. 1 ff.

Dietlein, Johannes; Thiel, Markus (2006): Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. In: *Erstellt i. A. des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz*, Düsseldorf 2006.

Donges, J. B.; Engels, W.; Hamm, W.; Möschel, W.; Neumann, M.J.M.; Sievert (1993): Privatisierung auch im Westen. In: *Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung*, 1993, Bad Homburg, Band 26.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of democracy*, New York 1957.

Downs, Anthony (1967): Inside Bureaucracy, Boston 1967.

Ebers, Mark; Gotsch, Wilfried (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Alfred Kieser Organisationstheorien, 3. Auflage, Stuttgart 1999, S. 199-251.

Eggertsson, Thráinn (1990): Economic Behavior and Institutions, Cambridge 1990.

Ellwein, Thomas; Hesse, Hans. J. (1994): Der überforderte Staat, Baden-Baden 1994.

Epstein, David; O'Halloran, Sharyn (1994): Administrative Procedures, Information and Agency Discretion. In: American Journal of Political Science, Vol. 38, 1994, S. 697-722.

Errichtungserlass LBB (2005): Erlass des Ministeriums der Finanzen, Errichtung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen vom 22. Dezember 2005.

Errichtungserlass LDS (2000): Errichtung des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS): Erlass des Ministeriums des Inneren I/7-33-70 vom 19. Dezember 2000, Potsdam 2000.

Eschenbach; Müller; Gabriel (1993): Privatisierung öffentlicher Leistungen, 1993.

Finanzausgleichsgesetz (2004): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) vom 29. Juni 2004 GVBl.I/04, [Nr. 12], S. 262.

Finanzbehörde Hamburg (2002): Beteiligungspolitik wird neu ausgerichtet - Verantwortungsmodell für Beteiligungsmanagement und klare Ordnungskriterien für Privatisierungen. In: Pressemitteilung der Finanzbehörde Hamburg vom 22. Oktober 2002.

Finanzbehörde Hamburg (2004): 5. Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, 2004.

Finanzbehörde Hamburg (2005): Moderne Verwaltungsstrukturen für die „Metropole Hamburg - wachsende Stadt“, Diskussionsvorlage vom 7. Januar 2005.

Finanzbehörde Hamburg (2005/2006): Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg.

Finanzbehörde Hamburg (2006): Haushalt einer Stadt im Aufbruch. Die Zukunft der Bürger und Betriebe sichern und gestalten. In: Rede des Finanzsenators Dr. Wolfgang Peiner zur Einbringung des vom Senat der Freien und Hansestadt

Hamburg beschlossenen Entwurfes des Doppelhaushalts 2007/2008 zur Vorlage der mittelfristigen Finanzplanung 2006 bis 2010 und zur Einführung der Eröffnungsbilanz am 24. August 2006.

Finanzbehörde Hamburg (2006a): Hamburg zieht Bilanz. In: Pressemitteilung zur Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg vom 15. August 2006.

Finanzbehörde Hamburg (2006/2007): Hamburg Handbuch 2006/2007.

Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1998): Bekanntmachung des Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (Landesbetrieb LBB), in der Fassung vom 6. November 1997 geändert am 15. Dezember 1998.

Finanzministerium Rheinland-Pfalz (1999): Beteiligungsbericht 1999 des Landes Rheinland-Pfalz, 1999.

Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2005): Beteiligungsbericht 2005 des Landes Rheinland-Pfalz, 2005.

Finanzverwaltungsgesetz (2006): Finanzverwaltungsgesetz (FVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 14. August 2007 (BGBl. I S. 1912 mWv 1. Januar 2009).

Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leitungsträger, München 1938.

Frey, B. S. (1978): Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, In: Kyklos Fasc., 1978.

Frey, B. S. (1984): International Political Economics, London 1984.

Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J. (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 6. überarbeitete Fassung, München 2005.

Gemeindefinanzierungsgesetz (1992): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise im Haushaltsjahr 1992 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1992) vom 4. März 1992 GVBl.I/92, [Nr. 04], S. 99, geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1992 GVBl.I/92, [Nr. 20], S. 322.

Geschäftsbericht LBB (2004): Geschäftsbericht des Landbetriebes Liegenschafts- und Baubetreuung des Landes Rheinland-Pfalz 2004.

Geschäftsbericht LSV (2004): Geschäftsbericht des Landesbetriebes für Straßen und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz 2004.

Geschäftsbericht LSV (2004): Geschäftsbericht des Landesbetriebes Straßen und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz 2005.

Gesellschaft für private und öffentliche Wirtschaft (1994): Privatisierungsdogma widerspricht sozialer Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2/94, 1994, S. 262-265.

Glatfeld, Markus (1997): Die Auswirkungen effizienzsteigernder Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung von Ausgliederungen bzw. Privatisierungen auf die Arbeit der Rechnungshöfe, Dissertation, TU Darmstadt, 1997.

Grande, Edgar (1998): Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, Christoph: Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1998, S. 37-56.

Grimm, Dieter (1994a): Staatsaufgaben eine Bilanz. In: Grimm, Dieter: Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1994, S. 771-785.

Grimm, Dieter (1994b): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung. In: Grimm, Dieter: Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1994, S. 613-646.

Gröner, Helmut (1981): Wettbewerbliche Ausnahmereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung. In: Cox; Jens; Markert, 1981, S. 421-455.

Grundgesetz (2006): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

Gusy, Christoph (1998): Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1998.

Häberle, Peter (2006): „Öffentliches Interesse“ als juristisches Problem, Berlin 2006.

Hamer, Eberhard (1981): Privatisierung als Rationalisierungschance, Minden 1981.

Hamer, Eberhard; Gebhardt, Rainer (1992): Privatisierungspraxis: Hilfe zur Umstellung von Staats- auf Privatwirtschaft, 2. Auflage, Westarp, 1992.

Hammond, Thomas H.; Knott, Jack H. (1996): Who controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi - Institutional Policy Making. In: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 12, 1996, S. 119-166.

Hardraht, Klaus (2003): Zur Sanierung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Sächsischer Verband der Ingenieure 53/2003.

Haushalt Bayern (2005/2006): Bayerischer Landeshaushalt 2005/2006.

Haushalt Brandenburg (1991): Landeshaushalt Brandenburg 1991.

Haushalt Brandenburg (2002/2003): Landeshaushalt Brandenburg 2002/2003.

- Haushalt Brandenburg (2004):** Landeshaushalt Brandenburg 2004.
- Haushalt Brandenburg (2005/2006):** Landeshaushalt Brandenburg 2005/2006.
- Haushalt Brandenburg (2007):** Landeshaushalt Brandenburg 2007.
- Haushalt RLP (2005/2006):** Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 2005/2006.
- Haushalt RLP (2007/2008):** Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 2007/2008.
- Haushaltsordnung Hamburg (2006):** Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg in der Fassung vom 23. Dezember 1971, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. April 2006.
- Haushaltssicherungsgesetz Brandenburg (2003):** Gesetz zur Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung Brandenburg (HSichG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I - Nr. 11 vom 14. Juli 2003, S. 194.
- Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000):** Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushaltes (HStrG) in der Fassung vom 28. Juni 2000.
- Hayek von, Friedrich August (1968):** Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1968.
- Heinrich, Caroly J. (1999):** Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 1999, S. 363-393.
- Heintzen, Markus; Vosskuhle, Andreas (2003):** Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 62, 2003, S. 220 ff, S. 266 ff.
- Heinz, W.(1997):** Public Private Partnership im Städtebau. In: Difu - Berichte 97 Deutsches Institut für Urbanistik, Heft 1/97, 1997, S. 2-5.
- Heller, Hermann (1970):** Staatslehre, 4. Auflage, Leiden, Sijthoff, 1970.
- Hermes, Georg (1998):** Staatliche Infrastrukturverantwortung Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen 1998.
- Hermes, Rolf (1996):** Die grundgesetzliche Zuordnung öffentlicher Angelegenheiten zu ihren originären Trägern in der verfassungsrechtlichen Ordnung von Staat und Gesellschaft, Dissertation, Köln 1996.

Hesse, Joachim Jens (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens; Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 55-87.

Hill, Hermann (2004): Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung, 1. Auflage, Baden-Baden 2004.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der FHH Hamburg (2006): Informationsverzeichnis der BSU Hamburg, 2006.

Immenga, Ulrich (1967): Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten, Tübingen 1967.

Ipsen, Jörn (1994): Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1994.

Isensee, Josef (1998): Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat. In: Josef Isensee; Paul Kirchhof (Hrsg.): HbStR III, § 57, Heidelberg 1988.

Jann W. (1984): Verwaltung im politischen Prozess. In: Verwaltungsrundschau, 1984, S. 37-43.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K. und Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 2003.

Jellinek, Georg (1966): Allgemeine Staatslehre, 3.Auflage, Bad Homburg, 1966.

Joskow, Paul J. (1974): Inflation and Enviromental Concern, Struktural Change in the Process of Public Utility Price Regulation, 1974.

Joskow, P. J.; Noll, R. C. (1983): Regulation in Theory and Practice. In: Studies in Public Regulation, G. Fromm Cambridge, 1983, S. 1-65.

Kabinettsvorlage Nr. 1675/04 (2004): Kabinettsvorlage Nr. 1675/04 vom 2. März 2004, Gesetz zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung.

Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005): Kabinettsvorlage Nr. 239/05 (2005), Land Brandenburg, Ministerium der Finanzen, 24. Oktober 2005.

Kämmerer, Jörn Axel (1996): Verfassungsstaat auf Diät? Typologie, Determinanten und Folgen der Privatisierung als verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Sicht. In: JZ, 1996, S. 1042 ff.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1980): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41, 1980.

Kasten, Hans-Hermann (1985): Möglichkeiten und Grenzen der Disziplinierung des Abgeordneten durch seine Fraktion: Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang, Fraktionsausschluss. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16. Jg., 1985, S. 475-484.

- Kaufert, E. (1981):** Theorie der öffentlichen Regulierung, München, 1981.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1994):** Diskurse über Staatsaufgaben. In: Grimm, Dieter: Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 15-42.
- Keilmann, Ulrich (2005):** Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus Sicht des Landes Rheinland-Pfalz. In: Hill, Hermann Prof. Dr.: Bestandsaufnahme und Perspektiven und Haushalts- und Finanzmanagements.
- Kirmer, Petra (1995):** Der Begriff der öffentlichen Aufgaben in der Rechtsprechung des BVerfG, München 1995.
- Kirsch, Guy (2004):** Neue Politische Ökonomie, 5. Auflage Stuttgart, 2004.
- Kißler, Leo (1998):** Privatisierung von Staatsaufgaben, Kriterien und Grenzen aus sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Gusy: Privatisierung von Staatsaufgaben Kriterien - Grenzen - Folgen, Baden-Baden 1998, S. 57-71.
- Klein, Benjamin; Crawford, Robert; Alchian, Armen A. (1978):** Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process. In: The Journal of Law and Economics Vol. 21, S. 297-326.
- Klein, Hans H. (1965):** Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe. In: DÖV, 1965, S. 755-759.
- Knieps, Günther (2001):** Wettbewerbspolitik, Berlin 2001.
- Knudsen, Christina (1993):** Modelling Rationality, Institutions and Processes in Economic Theory. In: Mäki, Uskali; Gustafsson, Bo; Knudsen, Christian (Hrsg.): Rationality, Institutions and Economic Methodology, London, New York 1993, S. 265-299.
- Koalitionsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen SPD und FDP (2001):** Koalitionsvereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 14. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtages 2001-2006 zwischen SPD und FDP.
- König, Klaus; Benz, Angelika (1997):** Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden 1997.
- König, Klaus; Benz, Angelika (1997a):** Privatisierung und staatliche Regulierung - eine Zwischenbilanz. In: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden 1997, S. 606-650.
- König, Klaus; Füchtner, Natascha (2000):** „Schlanker Staat“ - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 2000.
- Kommunalverfassung (1993):** Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 15. Oktober 1993 GVBl.I/93, [Nr. 22], S. 398.

KPMG Deutsche Treuhand Gesellschaft (1996): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft Rheinland-Pfalz, 1996. - Firmenschrift.

Kreisgebietsreformgesetz (1992): Gesetz zur Neugliederung der Kreise und Kreisfreien Städte in der Fassung vom 16. Dezember 1992. GVBl.I/04 [9], S. 186 zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2005 GVBl.I/05 [22], S. 266.

Ländereinführungsgesetz (1990): Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik in der Fassung vom 22. Juli 1990.

Landesgesetz LDI RLP (2002): Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information vom 16. Dezember 2002.

Landeshaushaltsgesetz RLP (2005/2006): Landeshaushaltsgesetz 2005/2006 Rheinland-Pfalz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. 2004, S. 552).

Landeshaushaltsordnung Brandenburg (2006): Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (LHO) in der Fassung vom 21. April 1999 zuletzt geändert durch den Artikel 14 des Gesetzes vom 28. Juni 2006.

Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (2001): Landeshaushaltsordnung des Landes Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 20. Dezember 1971, zuletzt geändert am 6. Februar 2001.

Landesorganisationsgesetz Brandenburg (2004): Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung Brandenburg, GVB

Landesorganisationsgesetz Saarland (2006): Landesorganisationsgesetz Saarland in der Fassung vom 27. März 1997 zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Februar 2006.

Landesrechnungshof Brandenburg (2005): Jahresbericht des Landesrechnungshofes Brandenburg.

Landesrechnungshof Brandenburg (2006): Jahresbericht des Landesrechnungshofes Brandenburg.

Landesrechnungshof Hessen (1998): Jahresbericht 1998.

Landesrechnungshof Schleswig Holstein (1997): Jahresbericht 1997, Landesrechnungshof Schleswig Holstein.

Landtag Rheinland-Pfalz (1994): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Kurt Beck. In: Plenarprotokoll 12/91 von der 91. Sitzung des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. Oktober 1994.

LDI (2006): Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz, Daten und Fakten, www.lidi.rlp.de/aktuell/Daten+Fakten_LDI_04.pdf, 2006. (*nicht mehr veröffentlicht*)

LDI (2007): Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz, Daten und Fakten, www.lidi.rlp.de/aktuell/Daten+Fakten_LDI_04.pdf, 2007.

Leitlinie zur Errichtung eines Landesbetriebes (2003): Leitlinie zur Errichtung und Führung eines Landesbetriebes im Land Brandenburg des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg vom 19. Dezember 2003. (*unveröffentlicht*)

Libecap, Gary D. (1989): Distributional Issues in Contracting for Property Rights. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, 1989, S. 6-24.

Libowitzky, Hans (2007): 60 Jahre amtliche Statistik. In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 1, Jahrgang 60.

Lijphart, Aretid (1990): Dimensions of Ideology in European Party Systems. In: Peter Mair: The West European Party System, Oxford 1990, S. 253-265.

Loeser, Roman (1988): Wahl und Bewertung von Rechtsformen für öffentliche Verwaltungsorganisationen. In: Speyerer Arbeitshefte Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Nr. 83, Speyer 1988.

Luhmann, Niklas (1968): Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968.

Mackenscheidt, Klaus; Steinhausen, Jörg (1977): Finanzpolitik II, Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977.

Majone, Giandomenico (1994): Paradoxes of Privatization and Deregulation. In: Journal of Public Policy, Vol. 1, 1994, S. 53-69.

Martens, Wolfgang (1969): Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg 1969.

McCormick, R.E.; Tollison, R.D. (1981): Politicians, Legislation and the Economy, Boston 1981.

McCubbins, Mathew D.; Schwartz, Thomas (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. In: American Journal of Political Science, Vol. 28, 1984, S. 165-179.

McCubbins, Mathew D. (1985): The Legislative Design of Regulatory Structure. In: American Journal of Political Science, Vol. 29, 1985, S. 721-748.

McCubbins, Mathew D.; Noll, Roger D.; Weingst, Barry R. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 3, 1987, S. 243-277.

McCubbins, Mathew D.; Noll, Roger D.; Weingst, Barry R. (1989): Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. In: Virginia Law Review, Vol. 75, 1989, S. 431-482.

Metzger, M. (1990): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen - Die Hemmnisse sind überwindbar. In: Aufsätze zur Wirtschaftspolitik, Nr. 28, Mainz 1990.

Meinert, Markus (2006): Grenzen und Chancen der Organisationsform „Landesbetrieb“ nach § 26 LHO, Dissertation 2006.

Migué, Jean-Luc; Bélanger, Gérard (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion. In: Public Choice, Vol. 17, 1974, S. 27-43.

Milgrom, Paul; Roberts, John (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs 1992.

Miller, Gary J.; Moe, Terry M. (1983): Bureaucrats, Legislators and the Size of Government, American Political Science Review, Vol. 77, 1983, S. 297-322.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2004): Haushaltsrechtliche Vorschriften Rheinland-Pfalz (2004): Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Februar 2004.

Mittelstandsförderungsgesetz Brandenburg (2004): Gesetz zur Förderung des Mittelstandes im Land Brandenburg (BbgMFG) in der Fassung vom 8. Mai 1992 (GVBl.I/92, [Nr. 09], S. 166), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Mai 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 09], S. 186, 194).

Moe, Terry M. (1987): An Assessment of the Positive Theory of “Congressional Dominance”. In: Legislative Studies Quarterly, Vol. 12, 1987, S. 475-520.

Moe, Terry M. (1990): The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (Hrsg.): Organization Theory, New York, Oxford, 1990, S. 116-153.

Mueller, D. C. (1995): Public Choice II, Cambridge 1995.

Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo (1979): Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979.

Mummert und Partner (2002): Optimierung der Straßenbauverwaltung, Bericht Februar 2002. - Firmenschrift. (*unveröffentlicht*)

Mummert und Partner (2003): Organisation und Steuerung in der Straßenbauverwaltung, Landesbetrieb Straßenwesen Konzeptvorlage, 2003. - Firmenschrift. (*unveröffentlicht*)

Musgrave, R. A. (1994): Die Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis I, Tübingen, 1994.

Naschold, F. (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin, 1993.

Naschold, F.; Budäus, D.; Jann, W. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, Berlin, 1996.

Naschold, F. (2000): Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands - Hintergründe, Leitbild und Maßnahmen. In: Naschold, F. und Bogumil, J., Modernisierung des Staates, 2. Auflage, Opladen, 2000.

Nachtragshaushaltsgesetz Bayern (2006): Nachtragshaushaltsgesetz (NHG) Bayern, Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2005/2006 - Bayern - vom 9. Mai 2006, (GVBl. Nr. 9 vom 15. Mai 2006, S. 193).

Neumann, Carl Wolfgang (1982): Historische Entwicklung und heutiger Stand der Wettbewerbstheorie, Königstein 1982.

Niskanen, William A. jr. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.

Niskanen, William A. Jr. (1975): Bureaucrats and Politicians. In: Journal of Law and Economics, Vol.18, 1975, S. 617-643.

Noll, Roger G.; Owen, Bruce M. (1983): The Political Economy of Deregulation, Washington DC 1983.

North, Douglas C. (1993): Institutions and Credible Commitment. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, 1993, S. 11-23.

Olsen, J.P. (1983): Organized Democracy, Political Institutions. In: Welfare State - The Case of Norway, Bergen 1983.

Organisationsbauverordnung Bayern (2005): Organisationsbauverordnung (OrgBauV) Bayern, Verordnung über die Einrichtung und Organisation der staatlichen Behörden für das Bauwesen - Bayern - vom 5. Dezember 2005 (GVBl. Nr. 25 vom 15. Dezember 2005, S. 626).

Ossenbühl, Fritz (1971): Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private. In: VVDStRL, 1971, S. 137-209.

Osterloh, Lerke; Bauer, Hartmut (1995): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. In: VVDStRL, 1995, 204 ff., 243 ff.

Pappenheim, Rainer (2001): Neue Institutionenökonomik und politische Institutionen. Zur Anwendung der ökonomischen Theorie auf politische Institutionen und Organisationen, Frankfurt am Main, 2001.

Peltzman S. (1976): Go toward a More General Theory of Regulation. In: Journal of Law and Economics Vol. 19, 1976, S. 211-240.

Petersen, Hans-Georg (1993): Finanzwissenschaft I, 3. überarbeitete Fassung, Stuttgart/ Berlin /Köln, 1993.

Petersen, Hans-Georg; Klaue, Siegfried; von Zezschwitz, Friedrich; Traub, Fritz (1995): Gutachten zur Beurteilung von Endschaftsklauseln in Stromkonzessionsverträgen (Report on the Impacts of Time Limitations in Electricity Concession Contracts). Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten. Gießen, 1995.

Petersen, Hans-Georg; Müller, Klaus (1999): Volkswirtschaftslehre im Überblick. In Band 3 Volkswirtschaftspolitik, Verlag Vahlen, München, 1999.

Picot, Arnold (1991): Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1991, S. 336-359.

Picot, Arnold; Wolff, Brigitta (1994a): Institutional Economics of Public Firms and Administrations: Some Guidelines for Efficiency-Oriented Design. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, S. 211-232

Picot, Arnold; Wolff, Brigitta (1994b): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Leanmanagement" im öffentlichen Sektor?. In: Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 1994, S. 51-120.

Pies, Ingo; Leschke, Martin (1997): Mancur Olsons Logik des kollektiven Handelns. In: Konzepte der Gesellschaftstheorie, Tübingen, 1997.

Pommerehne, Werner (1976): Private versus öffentliche Müllabfuhr; Ein theoretischer und empirischer Vergleich, Band 35, 1976, S. 272-294.

Posner, Richard A. (1979): The Chicago School of Antitrust Analysis. In: University of Pennsylvania Law Review, Nr. 127, 1979, S. 925-948.

Posner, Richard A. (1993): The New Industrial Economics Meets Law and Economics. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, 1993, S. 73-87.

Potters, Jan; Sloof, Randolph (1996): Interest Groups: A Survey of Empirical Models That Try to Assess Their Influence. In: European Journal of Political Economy, Vol. 12, 1996, S. 403-442.

Privatisierungspolitik in Hamburg (2005): Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU Hamburg (2005): Antrag auf „Privatisierungspolitik in Hamburg“ an den CDU-Landesausschuss.

Püttner, Günther (1975): Die Einwirkungspflicht. In: DVBI, 1975, S. 353 ff.

Raiser, Thomas (1996): Konzernverflechtungen unter Einschluss öffentlicher Unternehmen. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 1996, S. 458 ff.

Reding, Kurt (1984): Finanzwissenschaftliche Aspekte einer Privatisierung öffentlicher Leistungen. In: Deutsche Industrie und Handelstag Praxisfaden Privatisierung, Bonn, 1984.

Reinermann, Heinrich (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltung. In: Speyerer Forschungsberichte, Heft 3, Nr. 139, 1994.

Richter, Rudolf; Bindseil, Rudolf (1995): Neue Institutionenökonomik. In: WiSt, 1995, S. 132-140.

Richter, Rudolf; Furubotn, Erik (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996.

Richter, Rudolf; Furubotn, Erik (2003): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, 3. Auflage, Tübingen, 2003.

Riker, William H. (1962): The Theory of political Coalitions, New Haven, 1962.

Roberts, Peter W.; Greenwood, Royston (1997): Integrating Transaction Cost and Institutional Theories: Toward a Constrained Efficiency Framework for Understanding Organizational Design Adoption. In: Academy of Management Review, Vol. 22, 1997, S. 346-373.

Rosen, Harvey S.; Windisch, Ruppert (1992): Finanzwirtschaft I, 1992, München, Wien.

Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principals's Problem. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 63, 1973, S. 134-139.

Salanié, B. (1997): The Economics of Contracts, Cambridge: MIT Press 1997.

SAP Deutschland Informationsbroschüre (2006): Informationsbroschüre „Deutliche Kosteneinsparung beim Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz“ - Firmenschrift.

Saussier, Stéphane (2000): Transaction costs and contractual incompleteness: the case of Électricité de France In: Journal of Economic Behavior & Organization Vol. 42 (2000), S. 189-206.

Schachtschneider, Karl-Albrecht (1986): Staatsunternehmen und Privatrecht, Berlin 1986.

Schauer, Reinbert (1994): Kommunale Dienstleistungen - Rechtliche Gestaltung, Leistungsauftrag, Erfolgsmaßstäbe. In: Manfred Gantner (Hrsg.): Budgetausgliederungen - Fluch(t) oder Segen?. Wien, 1994, S. 169-188.

Scheele, U. (1993): Privatisierung von Infrastruktur - Möglichkeiten und Alternativen, Köln, 1993.

Schlupe, Walter R. (1978): Wirtschafts- und Sozialverfassung. In: ZSR NF 77, 1978, S. 335-377.

Schuppert, Gunnar Folke (1990): Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht. In: Grimm, D. (Hrsg.): Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden, 1990, S. 217-249.

Schuppert, Gunnar Folke (1993): Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. In: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt, E.; Assmann, G. F.; Schuppert (Hrsg.): Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden, 1993.

Schuppert, Gunnar Folke (1995): Die öffentliche Verwaltung, 1995.

Schuppert, Gunnar Folke (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: König, K.; Benz, A. (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden, 1997, S. 539-575.

Schuppert, Gunnar Folke (1998): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen. In: Die Verwaltung, 1998, S. 415-447.

Seitz, Helmut (2003): Benchmarking-Report Brandenburg - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Vorläufiger Endbericht, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, 2003.

Shepsle, Kenneth (1992): Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. In: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 8, 1992, S. 111-125.

Simon, Herbert A. (1991): Organizations and Markets. In: Journal of Economic Perspectives, 1991, S. 25-44.

Smith, Adam (1974): Der Wohlstand der Nationen, 5. Band, München, 1974.

Snethlage, Wolf-Henner (2001): Privatisierungen durch Abschreibungen, Berlin 2001.

Sobania, Kathrin (2000): Von Regulierungen zu Deregulierungen. In: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Beitrag Nr. 37, 2000.

Spannowsky, Willy (1992): Die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Reichweite ihrer Einwirkungspflicht auf Beteiligungsunternehmen. In: DVBI, 1992, S. 1072 ff.

Spannowsky, Willy (1996): Der Einfluss des öffentlichen Rechts. Zielsetzungen auf das Statut privatrechtlicher Eigengesellschaften in öffentlicher Hand: Öffentlich-Rechtliche Vorgaben, insbesondere zur Ingerenzpflicht. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 1996, S. 408.

Spelthahn, S. (1994): Privatisierung natürlicher Monopole - Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden, 1994.

Staatsministerium der Finanzen Bayern (2005): Beteiligungsbericht des Freistaates Bayern / Staatliche Beteiligungen an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts im Jahr 2005.

Staatsvertrag Statistikamt Berlin-Brandenburg (2005): Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Errichtung eines Amtes für die Statistik Berlin-Brandenburg am 13. Dezember 2005.

Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz (2002): Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 55. Jahrgang, Heft 6, Juni 2002.

Steinheuer, W. (1991): Privatisierung kommunaler Leistungen. In: Bund der Steuerzahler NRW e. V., Schriftenreihe Nr. 17, 1991.

Stern, Volker; Werner, Georg (1998): Durch Einsparungen die Lasten mindern. Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben. In: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Wiesbaden 1998.

Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics, Vol.2, 1971, S. 3-21.

Stigler, George J. (1975): The Citizen and the state, Essays on Regulation, Chicago, London, 1975.

Streit, Manfred E. (2002): Wirtschaftspolitik im demokratischen Wohlfahrtsstaat - Anatomie einer Krise. In: ORDO, Stuttgart Jahrbuch für freie Ordnung und Gesellschaft, Band 53, 2002.

Sturm, Roland (1990): Privatisierungspolitiken im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Nr. 13, 1990, S. 170-184.

Thompson, Earl A. (1973): Review of Bueraucracy and Representative Government. In: Journal of Economic Literature, Vol. 11, 1973, S. 950-953

Uerpmann, Robert (1999): Das öffentliche Interesse, Tübingen 1999.

Verwaltungsmodernisierungsgesetz Bayern (2004): Verwaltungsmodernisierungsgesetz (VerwModG) Bayern, Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung - Verwaltungsmodernisierungsgesetz - Bayern - vom 25. Oktober 2004 (Bay.GVBl. Nr. 19 vom 30. Oktober 2004, S. 398).

Verwaltungsmodernisierungsgesetz Bayern (2005): 2. Verwaltungsmodernisierungsgesetz (VerwModG) Bayern (2005): Zweites Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung - 2. Verwaltungsmodernisierungsgesetz - Bayern - vom 26. Juli 2005 (Bay GVBl. Nr. 14 vom 30. Juli 2005, S. 287).

Verwaltungsorganisationsreformgesetz RLP (1999): Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) in der Fassung vom 12. Oktober 1999 (GVBl. 1999, S. 325), zuletzt geändert durch das Gesetz am 28. September 2005 am 8. Februar 2005. (GVBL 2005, S. 387).

Vesper, D. (2002): Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven; Gutachten im Auftrag des DGB Berlin Brandenburg, 2002.

Vogel, Klaus (1959): Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand, Hamburg, 1959.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2003): Staatskanzlei (Hrsg.) „Vorank“ Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz. Schriften zu Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 15 06/03, Mainz, 2003.

Weber, Rolf H. (1986): Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen: Studien zur staatlichen Wirtschaftsregulierung u. zum Einsatz der Regulierungsinstrumente in der Transport-, Kommunikations- und Energiemärkten in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden, 1986.

Weingast, Barry R.; Moran, Mark J. (1983): Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. In: Journal of Political Economy, Vol. 91, 1983, S. 765-800.

Weingast, Barry R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. In: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 11, 1995, S. 1-31.

Weiß, Wolfgang (2002): Privatisierung und Staatsaufgaben; Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz, Tübingen, 2002.

Whinston, M. (2003): On the transaction cost determinants of vertical integration. In: Journal of Law, Economics and Organization, 19 (1), S. 1-23.

Wieland, Joachim (1994): Privatisierung statt Selbstverwaltung. In: der Landkreis, 1994, S. 259 ff.

Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implication, New York 1975.

Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York, 1985.

- Williamson, O. E. (1987):** Transaction Cost Economics: The Comparative Contracting Perspective. In: Journal of Economics Behavior and Organization, Vol. 8, New York, 1987, S. 617-625.
- Williamson, O. E. (1988):** The Economics and Sociology of Organization. In: George Farkas, Paula England (Hrsg.): Firms, Industries and Jobs, New York, London, 1988, S. 159-185.
- Williamson, O. E. (1989):** Transaction Cost Economics. In: Schmalensee, Richard; Willig, Robert D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, 1989, S. 135-182.
- Williamson, O. E. (1990):** Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen, 1990.
- Williamson, O. E. (1990a):** A Comparison of Alternative Approaches to economic Organization. In: Journal of institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, 1990, S. 61-71.
- Williamson, O. E. (1991):** Strategizing, Economizing, and Economic Organization. In: Strategic Management Journal, Vol. 12, 1991, S. 75-94.
- Williamson, O. E. (1993):** Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: Industrial and Corporate Change, 1993, S. 107-156.
- Williamson, O. E. (1996a):** The Politics of Redistribution and Inefficiency. In: Williamson, The Mechanism of Governance, New York, 1996, S. 195-213.
- Williamson, O. E. (1996b):** The Mechanisms of Governance. In: Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Windisch, Rupert (2000):** Stichwort „Verfügungsrechte“. In: Gabler Volkswirtschaftslexikon, 4. Auflage, 2000.
- Wirl, Franz (1991):** Die Theorie der öffentlichen Firmen: Rahmenbedingungen für effiziente Versorgungsunternehmen, 1. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1991.
- Witte, G. (1996):** Der deutsche Städtetag warnt vor Privatisierungseuphorie. In: FAZ, 11/96.
- Wood, Dan B.; Watermann, Richard W. (1991):** The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. In: American Political Science Review, Vol. 85, 1991, S. 801-828.
- Zimmermann, Gebhard (1980):** Zum Problem der Missbrauchsaufsicht mit Hilfe der Konzepte der Gewinnbegrenzung und des funktionsgerechten Preises. In: ZögU, 1980, S. 74-100.

ANHANG

Anhang 1: Produktgruppen des Produktbereiches 04: Verkehr und Straßenwesen, deren Ziele und Unterprodukte

Verkehrsplanung (PG1)	Förderung des ÖPNV (PG2)	Schienen- und Straßengüterverkehr, verkehrrechtliche Genehmigungen (PG3)	Betrieb und Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur (Stadt- und Bundesfernstraßen) (PG4)	Ausbau von Anlagen der Verkehrsinfrastruktur (Stadt- und Bundesfernstraßen) (PG5)	Ausbau von Anlagen der Verkehrsinfrastruktur (Schiene) (PG6)	Erschließungen für Wohngebäude und Industrie (PG7)	Zentrale Kommunale Aufgaben (PG8)
<p>Z1: Eine angemessene, verkehrliche Infrastruktur dient dem Erhalt und Ausbau des Standortes Hamburg für Wirtschaft, Einkauf, Handwerk, Dienstleistungen, Wohnen, Arbeit, Tourismus und Erholung. Ziel ist daher die Förderung von sicherem, wirtschaftlichem, sozialverträglichem und umweltgerechtem Personen- und Güterverkehr durch entsprechende Verkehrsuntersuchungen und -planungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene</p> <p>Z2: Umsetzung der Maßnahmen entsprechend dem Verkehrsentwicklungsplan 2004</p>	<p>Z1: ÖPNV, Verbesserung der Leistungsangebote, Lösung von Finanzierungsfragen</p> <p>Z2: Steigerung der Attraktivität und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV</p> <p>Z3: Ausweitung der Tarifgestaltung des HVV</p> <p>Z4: Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern im Bedienungsraum des HVV</p> <p>Z5: Verbesserung der Infrastruktur (Ausweitung des HVV, Sauberkeit und Sicherheit im HVV)</p>	<p>Z1: Gewährleistung ordnungspolitischer Rahmenvorgaben für Zulassung und Betrieb von Eisenbahnunternehmen und Unternehmen des gewerblichen Straßenverkehrs</p> <p>Z2: Mitgestaltung bei der Fortschreibung dieser Vorgaben</p>	<p>Z1: Verbesserung der wirtschaftlichen Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen unter Berücksichtigung der Bedarfs- und Finanzierungsmöglichkeiten</p> <p>Z2: Prioritätsgerechte Erneuerung und Grundinstandsetzung der Anlagen</p>	<p>Z1: Fortsetzung des Ausbaus von Anlagen der Verkehrsinfrastruktur (Stadt- und Bundesfernstraßen) im Bereich der globalen Programme, z. B. zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, dem passiven Lärmschutz sowie zur Verbesserung des Verkehrsflusses und der Entlastung bestehender Straßen mit hoher Wohnichte</p> <p>Z2: Förderung des ÖPNV auf der Straße und des Radverkehrs. Die Zielsetzung wird mit zusätzlichen Mitteln aus dem Fonds der Ausgleichsbeträge für die Ablösung von Stellplatzverpflichtungen (z. B. behindertenfreundlicher Umbau von Bushaltestellen auf der Metrobuslinie 5) gefördert</p> <p>Z3: Fortsetzung der baulichen Realisierung von Maßnahmen in Verbindung mit dem Bau von Entlastungsstraßen und dem Bauprogramm der Bundesfernstraßen z. B. im Umfeld der Umgehung Fuhrsbüttel und Berner Heerweg im Zusammenhang mit dem Ausbau Friedrich-Ebert-Damm</p> <p>Z4: Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Bundesfernstraßennetzes</p> <p>Z5: Verbesserung des Ausbaustands von Hauptverkehrsstraßen (siehe P6)</p> <p>Z6: Entlastung Finkenwerders vom Durchgangsverkehr</p>	<p>Z1: Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek zur Erhöhung der Verkehrssicherheit</p> <p>Z2: Fertigstellung und Inbetriebnahme der Schnellbahnbindung des Flughafens im Jahre 2007</p> <p>Z3: Fertigstellung und Inbetriebnahme des zweigleisigen Ausbaues der AKN im Jahre 2005</p> <p>Z4: Verlängerung S-Bahn Neugraben bis Stade</p> <p>Z5: Realisierung der U-Bahn Bramfeld - HafenCity bis 2015</p>	<p>Z1: Erschließungen für Wohnungsbau entsprechend den Zielen der Stadtentwicklung</p> <p>Z2: Gewerbe- und Industrieerschließungen, ausgerichtete auf die Stärkung des Wirtschaftstandorts Hamburg (Veranschlagung der Industrieerschließungen im Einzelplan 7 der Behörde für Wirtschaft und Arbeit)</p> <p>Z3: Stärkung des zentralen Bereichs der Metropolregion - HafenCity</p>	<p>Z1: Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung der Verkehrswege und Wahrnehmung der zentralen Aufgaben der Auftragsverwaltung für den Bund</p> <p>Z2: Erhalt und Anpassung einer sicheren und funktionsfähigen Verkehrsinfrastruktur in Hamburg durch zentrale Erarbeitung der technischen und rechtlichen Grundlagen für die Verkehrswegeplanung, Straßenbautechnik, den konstruktiven Ingenieurbau und den Bereich des Verdichtungs- und Vertragswesens einschließlich zunehmender europäischer Regelungen und ggf. Umsetzung über Globalrichtlinien</p> <p>Z3: Sicherung der tiebautechnischen Belange zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Bauleit- und Landschaftsplanung sowie Bauordnung</p> <p>Z4: Sicherstellung der Errichtung von U-Bahn-Anlagen nach den anerkannten Regeln der Technik und deren Betrieb als einheitliche Aufgabe nach der BOSirab</p> <p>Z5: Sicherstellung eines optimalen Verkehrsablaufs auf den für den Wirtschaftsverkehr und den ÖPNV wichtigen Hauptverkehrsstraßen in Hamburg durch Baustellenkoordinierung (im Wesentlichen bedingt durch Arbeiten der Leitungsverwaltungen)</p> <p>Z6: Sicherstellung der bestimmungsgemäßen Ausführung von Projekten durch Wahrnehmung der Aufgaben nach § 62 HBauO</p>

Noch Anhang 1

<p>P1: Vertretung Hamburger Interessen im Bereich Verkehrspolitik auf Bundes-, Ostseeanrainer-, Nordseeanrainer- und EU-Ebene, übergeordnete Projekte (z. B. Transeuropäische Netze), Hinterlandverkehr</p> <p>P2: Verkehrsentwicklungsplanung</p> <p>Schwerpunkte: Deutsche Einzelprojekte, Planungsanliegenheiten des Bundes und der Nachbarländer, Regionales Entwicklungskonzept, Verkehrsdatenbank</p>	<p>P1: Grundsatzangelegenheiten des Eisenbahn- und Straßengüterverkehrs; Landeseisenbahnaufsicht</p> <p>P2: Genehmigungsverfahren Schiene gemäß Landeseisenbahngesetz</p> <p>P3: Ordnungswidrliche Aufgaben (Betriebsgenehmigungen für Straßenverkehr, Omnibusse und Taxen, einschließlich Überwachung und Ordnungswidrigkeiten)</p>	<p>P1: Zustandsanalyse der Straßeninfrastruktur durch Zustandserfassung und -bewertung einschließlich strassenbautechnischer Begutachtung</p> <p>P2: Entwicklung von Erhaltungsprogrammen</p> <p>P3: Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen</p> <p>P4: Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Grundinstandsetzung von Straßen</p>	<p>P1: Konkrete Verkehrsuntersuchungen und -konzepte Verkehrsinfrastruktur</p> <p>Straße (insbesondere Vorhaben bezogene Verkehrsuntersuchungen, Park + Ride)</p> <p>P2: Entwicklung von Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit</p> <p>Schwerpunkte: Mittelweg / Frauenthal / Harvestehuder Weg, Osdorfer Landstraße / Bockhorst, Osdorfer Landstraße / Rugenborg, Saseleer Straße / Ringstraße / Kriegkamp</p> <p>P3: Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV auf der Straße (z. B. Saseler Damm / Poppenbütteler Weg, Metrobuslinien 12, 14)</p> <p>P4: Neu-, Um- und Ausbau von Straßen einschließlich konstruktiver Bauwerke sowie Lärmschutzmaßnahmen</p> <p>Schwerpunkte: Verlängerung des Friedrich-Ebert-Damms; Umbau und Verlängerung der Sengelmannstraße; Ausbau der Straße Am Stadtrand und des Ölmühlweges; Neugestaltung des Jungfernstiegs</p> <p>P5: 4. Röhre des Elbtunnels</p> <p>P6: Umgehung Finkenwerder</p> <p>P7: Ring 3 in Rahlstedt</p> <p>P8: Sechs- bis achtstreifiger Ausbau der BAB A7 von der Landesgrenze Schleswig-Holsteins bis zur Anschlussstelle Othmarschen im Rahmen des A-Modells</p> <p>P9: Achtstreifiger Ausbau der BAB A7 südlich des Elbtunnels bis zum geplanten Autobahndreieck A7 / A26</p> <p>P10: Vorbereitung der BAB A26</p> <p>P11: Vorbereitung der Hafenerweiterung (BAB A252)</p>	<p>P1: Verkehrsuntersuchungen und -konzepte bzgl. der Verkehrsinfrastruktur für den ÖPNV</p> <p>P2: Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen und sonst. Maßnahmen an Bahnanlagen</p> <p>P3: Großprojekt Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek</p> <p>P4: Großprojekt Schnellbahnanbindung des Flughafens</p> <p>P5: Großprojekt zweigleisiger Ausbau der AKN</p> <p>P6: Großprojekt Verlängerung S-Bahn Neugraben bis Stade</p> <p>P7: Großprojekt U-Bahn Bramfeld - Hafencity</p>	<p>P1: Wohnungsbauerschließungen</p> <p>P2: Gewerbeschließungen</p> <p>P3: Industrieschließungen</p> <p>P4: Hafencity</p>	<p>P1: Verwaltung der Verkehrswege</p> <p>P2: Erarbeitung, Fortschreibung und Einführung von Regelungen und Arbeitshilfen zur Straßenbautechnik einschließlich Vertragsgrundlagen</p> <p>P3: Statische und konstruktive Prüfung von Projekten und Genehmigung von deren Ausführung</p> <p>P4: Maßnahmen an Bahnübergängen gemäß EKrG Schwerpunkte: Entwicklung von Projekten bei Maßnahmen an höhengleichen und -freien Bahnübergängen einschließlich vertraglicher Abwicklung mit den Projektträgern auf der Grundlage des Eisenbahnkreuzungsgesetzes</p> <p>P5: Koordinierung für Baumaßnahmen in Hauptverkehrsstraßen</p> <p>P6: Technische Aufsicht Straßen- und U-Bahnen</p> <p>P7: Prüfung der Bauunterlagen, Aufsicht über Bau und Abnahme von Betriebsanlagen und Fahrzeugen, Beaufsichtigung des Betriebes</p> <p>P8: Mitwirkung bei der Bauleit- und Landschaftsplanung sowie bei Baugenehmigungsverfahren</p> <p>P9: Beratung in statisch-konstruktiver Hinsicht Schwerpunkte: Beratung von Entwurfsdienststellen und Bauaufsicht führenden Dienststellen in statisch-konstruktiver Hinsicht einschließlich Einzelfallzustimmung bei Abweichungen von den anerkannten Regeln der Technik und Qualitätssicherung durch Prüfung der Arbeitsergebnisse externer Prüfingenieure</p>
---	---	---	---	--	---	---

Quelle: Haushalt Hamburg (2005/2006), Produktbereich 04, Verkehr und Straßenwesen, Kapitel 6300, S. 18.

Unmittelbare Beteiligungen mit Sitz in Rheinland-Pfalz

Wirtschaftlich besonders bedeutende Beteiligungen

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH
Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken
Forschungsinstitut für anorganische Werkstoffe-Glas-Keramik GmbH
Hafenbetriebe Ludwigshafen am Rhein GmbH
Institut für Mikrotechnik GmbH
Institut für Verbundwerkstoffe GmbH
Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB)
Nürburgring GmbH
Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)
Staatsbad Bad Dürkheim GmbH
Staatsbad Bad Ems GmbH
Staatstheater Mainz GmbH
UCB Umwelt-Campus Birkenfeld Entwicklungs- und Management GmbH

Übrige Beteiligungen

BIC KL Business & Innovation Center Kaiserslautern GmbH
Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik
Europäische Akademie für wissenschaftliche Weiterbildung Bad Ems GmbH
Europäische Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer
Entwicklungen Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH
Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH
Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe Edelsteine/Edel-
metalle GmbH
Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz mbH (GBS)
Hafenbetriebe Rheinland-Pfalz GmbH
Innovations- und Transferinstitut Bingen GmbH
Institut für Oberflächen- und Schichtanalytik GmbH
Konstantin Ausstellungsgesellschaft mbH
Ökomark Projektentwicklungs- und Marketing GmbH
PLP Management GmbH & Co. KG
Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH (PER)
RLP AgroScience GmbH
Staatsbad Bad Bergzabern GmbH
Staatsbad Bad Bertrich GmbH
Technologiezentrum Koblenz GmbH
Technologiezentrum Ludwigshafen GmbH
Technologiezentrum Mainz GmbH
Technologiezentrum Trier GmbH
Trierer Hafengesellschaft mbH

Unmittelbare Beteiligungen mit Sitz in anderen Bundesländern oder im Ausland

Wirtschaftlich besonders bedeutende Beteiligungen

ekz.bibliotheksservice GmbH
fiscus GmbH
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gem. GmbH IWF
Wissen und Medien gGmbH

Übrige Beteiligungen

T Investment BIS S.A

Mittelbare Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz mit Sitz in Rheinland-Pfalz

Beteiligungsquote größer als 25 Prozent

AKB Allgemeine Kurmittelzentrum-Betriebsgesellschaft mbH

BikeWorld Nürburgring GmbH

Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co.

Fahrsicherheitszentrum am Nürburgring GmbH & Co.

Fahrsicherheitszentrum am Nürburgring Verwaltungs GmbH

FIB Fonds für Innovation und Beschäftigung Rheinland-Pfalz Beteiligungsgesellschaft mbH

Flugplatz Zweibrücken GmbH (FZG) Hahn Campus Management GmbH

IMG Innovations-Management GmbH

Kurwaldbahn Bad Ems GmbH

MBG Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Rheinland-Pfalz mbH

Motorsport-Akademie Nürburgring GmbH & Co. KG

MPG Messe Pirmasens GmbH

Nürburgring Circuit Consulting GmbH

Nürburgring Ticket Service GmbH

Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH (PER)

REM Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Immobilien und Projektmanagement mbH

TeKaGe GmbH & Co. KG

Test & Training International GmbH i. L.

TTAGmbH

VcR Venture-Capital Rheinhessen Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

VcS Venture-Capital Südpfalz Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

VcV Venture-Capital Vorderpfalz Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

VcW Venture Capital Westpfalz Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

Vermietungs-Gesellschaft Bahnhof Rolandseck mbH

VMU Venture Capital Mittelrhein Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

VRH Venture Capital Rheinland-Pfalz Holding GmbH

VRP Venture Capital Rheinland-Pfalz GmbH & Co. KG

VRT Venture-Capital Region Trier Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH

Wagnisfinanzierungsgesellschaft für Technologieförderung in Rheinland-Pfalz mbH (WFT)

Zakspeed Nürburgring Rennfahrerschule GmbH

Beteiligungsquote kleiner oder gleich 25 Prozent

Kredit-Garantiegemeinschaft des rheinland-pfälzischen Handwerks GmbH

Lindenlife GmbH & Co. KG

Lindenlife Verwaltungs GmbH

S-Innovations-Beteiligungsfinanzierungsgesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (S-IFG)

Veranstaltergemeinschaft Langstreckenpokal Nürburgring GbR

W.E.G. Wirtschafts-Entwicklungs-Gesellschaft Ludwigshafen mbH

Quelle: Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz 2005, S. 8 ff.

Anhang 3: Organigramm Ministerium des Innern und für Sport in Rheinland-Pfalz

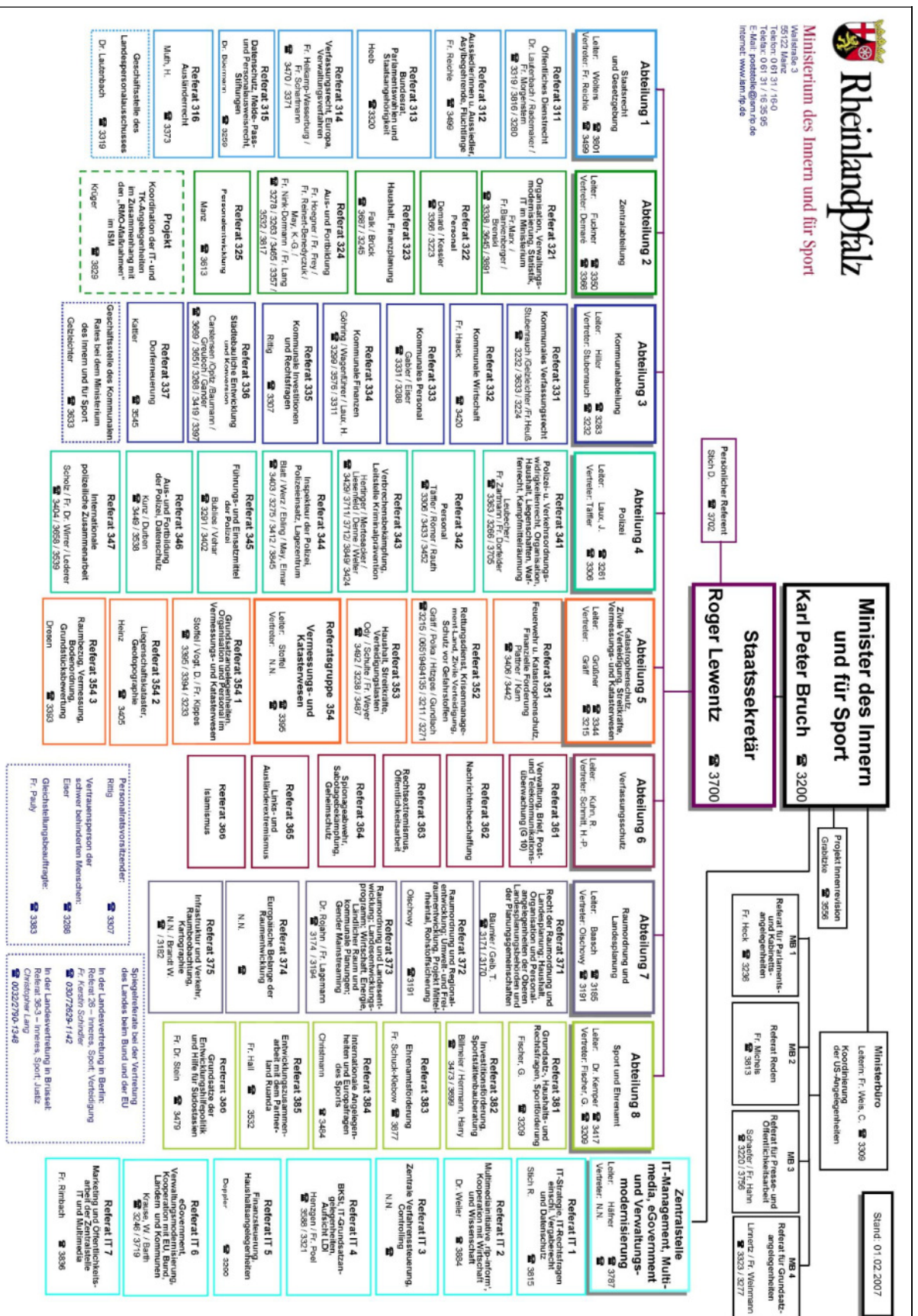


Rheinlandpfalz

Ministerium des Innern und für Sport

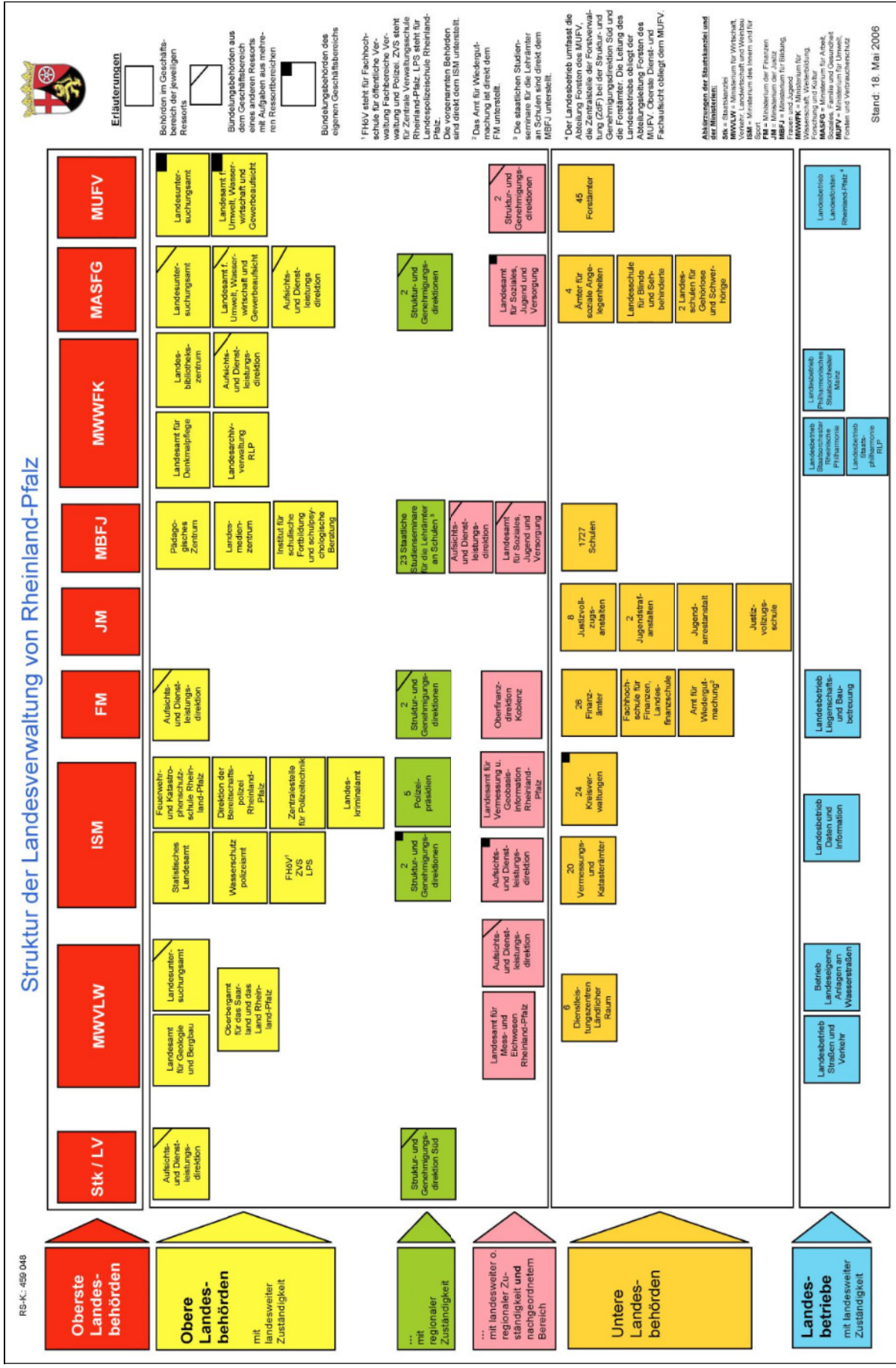
Waldstraße 3
55122 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 15-0
Telefax: 0 61 31 / 15 35 95
E-Mail: poststelle@sm.rlp.de
Internet: www.wm.rlp.de

Stand: 01.02.2007



Quelle: Ministerium des Innern und für Sport (2007).

Anhang 4: Struktur der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz



Quelle: Land Rheinland-Pfalz (2006).

Standort Bad Ems

- *Juni 1945 / Anfang 1946* Einrichtung von statistischen Ämtern für die von der französischen Militärverwaltung gebildeten Oberpräsidien Hessen-Pfalz und Rheinland-Hessen-Nassau in Neustadt an der Weinstraße bzw. Koblenz.
- *15. Januar 1947* Erlass der provisorischen Landesregierung zur Vereinigung der beiden Ämter. Als Standort wird das ehemalige Hotel „Römerbad“ in Bad Ems bestimmt.
- *9. Januar 1948* Umsiedlung der Dienststelle Koblenz nach Bad Ems.
- *16. Februar 1948* Umsiedlung der Dienststelle Neustadt nach Bad Ems.
- *1958* Angliederung des Nachbarhauses (Hotel „Prinz von Wales“).
- *1979 bis 1986* Angliederung und Umbau des benachbarten Gebäudes „Panorama“ sowie Überbauung des Hofbereiches mit neuem Rechenzentrum.
- *1993 bis 2000* Übernahme des benachbarten ehemaligen Kurmittelhauses und schrittweise Umbau zum Bürogebäude.

Aufgabenstellung und gesetzliche Rahmenbedingungen

- *28. Januar 1946* Festlegung der Aufgaben durch die Rundverfügung „Organisation des Statistischen Dienstes“ des damaligen Oberpräsidiums Hessen-Pfalz.
- *21. Januar 1948* Gesetz über die Errichtung des Statistischen Amtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Bizonie).
- *März 1948* Einbeziehung der Länder der französischen Zone in das Vereinigte Wirtschaftsgebiet.
- *31. März 1950* Verordnung über die Erstreckung von Recht der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes auf dem Gebiet der Statistik auf die Länder der französischen Zone.
- *September 1953* Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke.
- *Mai 1956* Erlass der Landesregierung über das Statistische Landesamt und den Statistischen Landesausschuss (Festlegung der Stellung des Amtes und der Gesamtheit seiner Aufgaben).
- *1960er- und 1970er-Jahre* Deutliche Ausweitung des Erhebungsprogrammes der Bundesstatistiken; Ausweitung der Landesstatistiken, insbesondere zur schulischen Bildung.
- *März 1980* Erstes Statistikbereinigungsgesetz (Verzicht auf einzelne Statistiken, Streichung von Erhebungsmerkmalen, verlängerte Periodizitäten, Reduzierung der Zahl der Befragten).
- *Dezember 1983* Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts.
- *September 1984* Statistikbereinigungsverordnung (zeitliche Einschränkung oder Aussetzung mehrerer Statistiken).
- *19. Dezember 1986* Zweites Statistikbereinigungsgesetz (Festschreibung der Änderungen von 1984 auf Dauer).
- *22. Januar 1987* Verabschiedung des novellierten Bundesstatistikgesetzes (Reaktion auf das Volkszählungsurteil).
- *27. März 1987* Landesstatistikgesetz.
- *26. Oktober 1987* Landesverordnung über den Statistischen Landesausschuss.
- *19. Dezember 1997* Drittes Statistikbereinigungsgesetz (Einstellung und Zusammenfassung von Statistiken, Streichung von Erhebungsteilen und -merkmalen, Verringerung von Stichprobenumfängen, Verlängerung des Turnus von Erhebungen, Möglichkeit zur Nutzung von Verwaltungsdaten).
- *22. August 2006* Verabschiedung des Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse, insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft (ab 1. Januar 2007 u. a. Anhebung der Abschneidegrenze im verarbeitenden Gewerbe von 20 auf 50 Beschäftigte).

Personal

- *1948/1949* Aufbau des Amtes mit rund 270 Vollzeitbeschäftigten.
- *1950er- bis 1970er-Jahre* Verdoppelung der Zahl der Beschäftigten auf 540 bis Anfang der 1970er-Jahre durch schnellen Aufgabenzuwachs in der Statistik und im Geschäftsfeld Verwaltungsautomation.
- *1980er-Jahre* Anstieg der Mitarbeiterzahl durch die Volkszählung 1987 auf 620, davon 190 befristete Beschäftigungsverhältnisse.
- *Ende 1988* Eingliederung des Landesrechenzentrums, dadurch Anstieg der Zahl der Beschäftigten auf knapp 750.
- *1990er-Jahre bis heute* Reduzierung der Beschäftigtenzahl auf 430 (davon ein Drittel Teilzeitkräfte) durch Abbau des Volkszählungspersonals, Ausgliederung des Rechenzentrums in das neu geschaffene Dateninformationszentrum DIZ (heute LDI) sowie erhebliche Rationalisierungsanstrengungen.

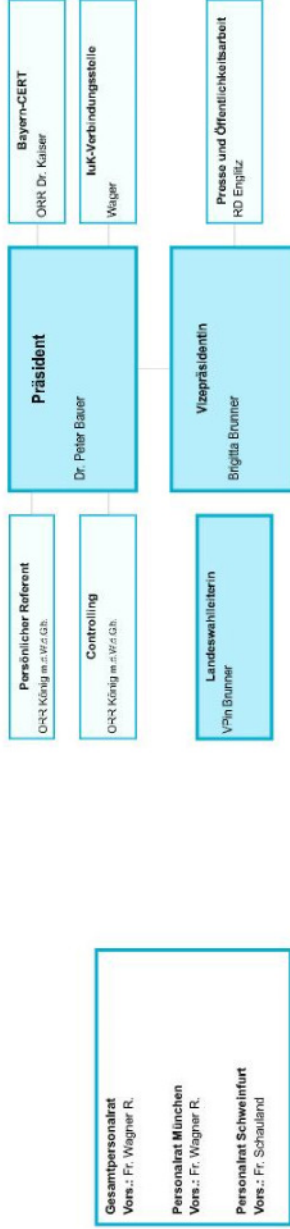
Quelle: Libowitzky, Hans (2007), S. 18 ff. (Libowitzky, Hans (2007): 60 Jahre amtliche Statistik für Rheinland-Pfalz, In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz Nr. 1 / 2007, S. 17 bis 29.)

Anhang 6: Organisationsplan des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung

Organisationsplan
München und Schweinfurt
Stand: 01.04.2006



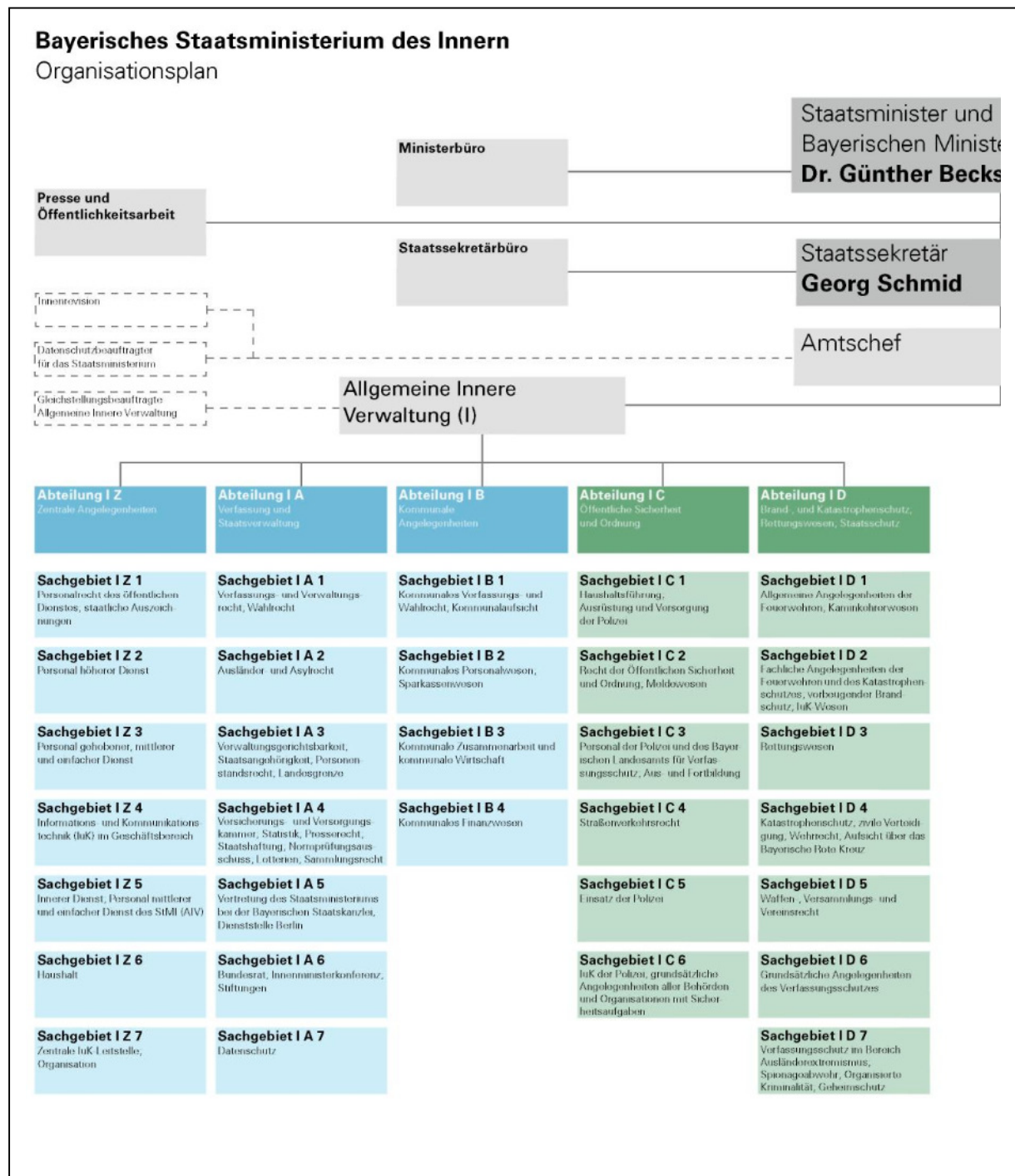
Bayerisches Landesamt für
Statistik und Datenverarbeitung



*) Bitte beachten: Bei K/S-Struktur sind die im Hauptkern 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

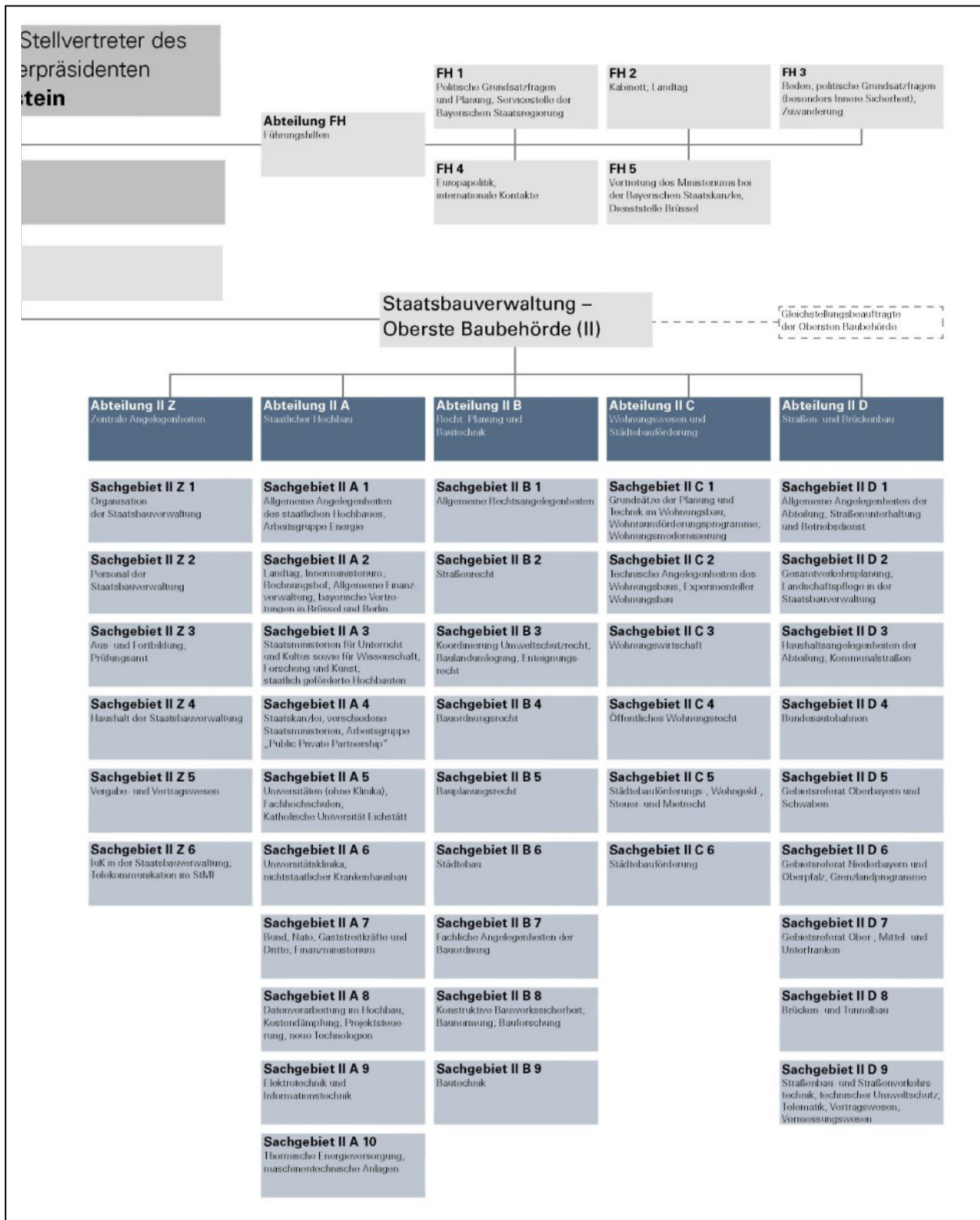
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Anhang 7: Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (Innere Verwaltung)

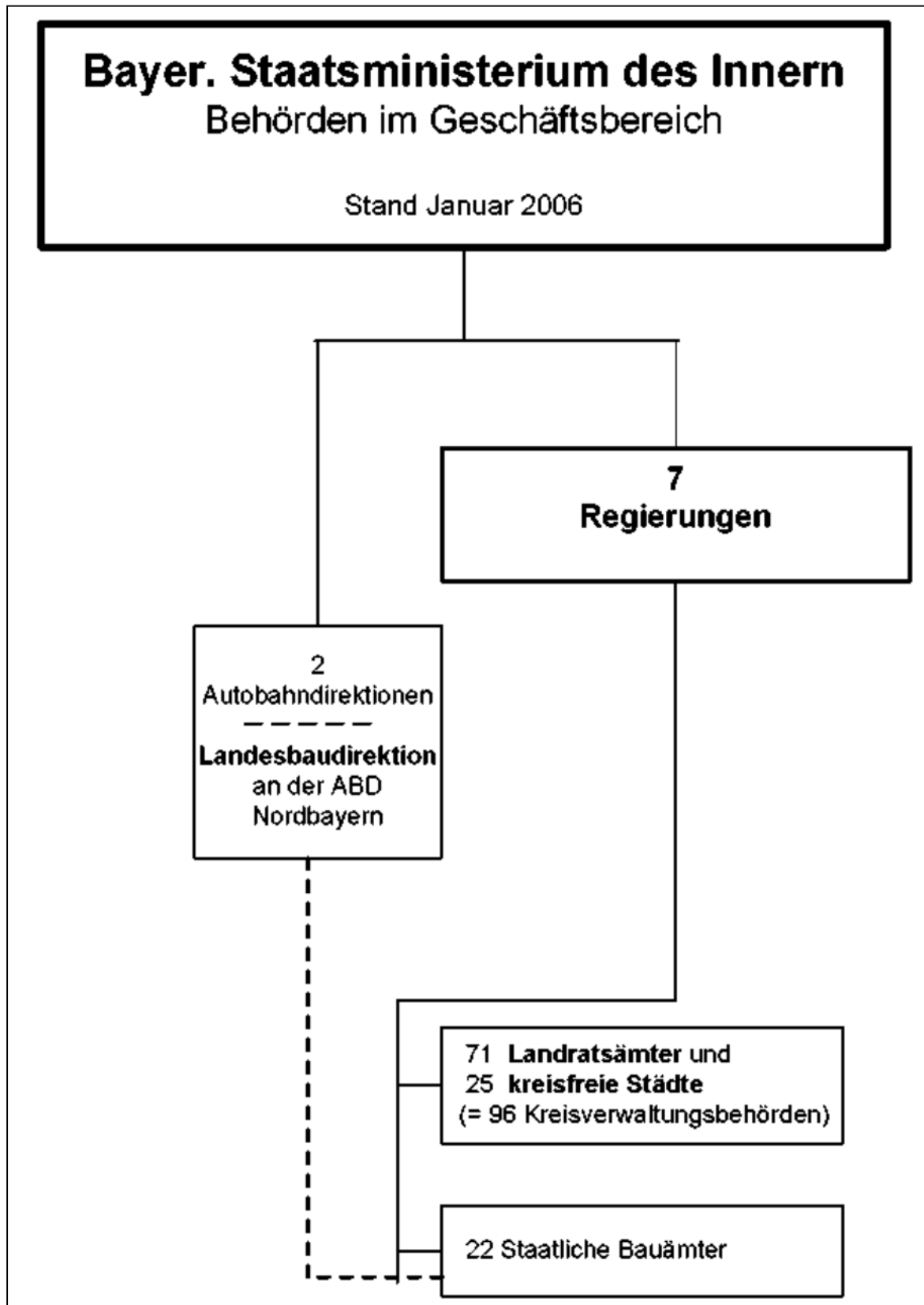


Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

Anhang 8: Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (Staatsbauverwaltung)



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2006).

Anhang 10: Interne Organisation des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“

6. Interne Organisation des Landesbetriebes**6.1 Aufgabenzuordnung und Arbeitsabläufe bei den Fachaufgaben**

Planungs- und Entwurfsaufgaben werden bestimmt durch Vorgaben aus dem politischen Raum und seitens der Auftraggeber. Ziel ist die Schaffung rechtssicherer Planungen und Verfahrensgrundlagen. Typisch für diese Arbeitsphase ist die Diskussion über Varianten oder Finanzierungsfragen. In der Umsetzungs- bzw. Bauphase dominieren dagegen vergabe- und vertragsrechtliche Fragen. Ihre Lösung erfordert eine klare Zielbeschreibung; Planungsdisziplin ist daher Voraussetzung für termin- und kostengerechte Projektarbeit in der Bauphase.

Nach der Bauabnahme wird das fertig gestellte Bauwerk in die Obhut des verantwortlichen Betriebsbereiches übergeben. Dessen Aufgaben umfassen regelmäßige Zustandskontrollen und Wartungsdienste, Reparatur- und Unterhaltungsarbeiten sowie insbesondere die Sicherstellung der störungsfreien Funktion bzw. Benutzbarkeit der Anlagen. Im Gegensatz zu den Projektaufgaben handelt es sich hierbei um eine Daueraufgabe mit hohen logistischen Anforderungen, die „rund um die Uhr“ funktionieren muss.

Die Organisation des Landesbetriebes hat sich an diesen Erfordernissen zur Erfüllung der ihm übertragenen Kernaufgaben Planung, Entwurf und Bauausführung von Projekten sowie Betrieb derartiger Projekte zu orientieren. Um eine weitmögliche Zielerreichung zu gewährleisten, wird die Aufbau- und Ablauforganisation gegenüber der bisherigen hierarchisch strukturierten Amtsorganisation, in der die Fachbereiche Straßenbau, Bau von konstruktiven Ingenieurbauwerken und Gewässerbau in kleinen Referaten mit abgegrenzten Zuständigkeiten gegliedert sind, mit Gründung des Landesbetriebes zum 1. Januar 2007, wie folgt geändert:

- Die betrieblichen Daueraufgaben werden von den Aufgaben Planung, Entwurf und Baudurchführung getrennt und in einem Organisationsblock für Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung für alle Fachbereiche des Landesbetriebs zusammengefasst. Diese Organisationseinheit übernimmt die fertig gestellten Bauwerke von der Bauausführung, bewirtschaftet und wartet diese und setzt sie instand, bewertet ihren Bauzustand, erstellt in einem Regelkreis Instandsetzungs- und Erneuerungsprogramme und stimmt diese mit den Auftraggebern ab. Mit der gesonderten Ausweisung des Bereiches Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung geht eine Stärkung dieses Aufgabenbereichs einher, der Entwicklung Rechnung trägt, dass diesen Aufgaben in Zukunft eine noch höhere Bedeutung zukommen wird, um die wertvollen Infrastrukturbauwerke erhalten und deren Funktion auf Dauer sicherstellen zu können.
- Anstelle einer tiefen organisatorischen Gliederung in einer Vielzahl von Abschnitten und Referaten werden fachlich gleichartige oder verwandte Aufgaben in wenigen größeren Organisationseinheiten ohne hierarchische Tiefengliederung (z. B. Planung und Entwurf von Straßen, Ingenieurbauwerken sowie Gewässern und Hochwasserschutzanlagen) zusammengefasst. Diese organisatorische Straffung ermöglicht ein breites, tragfähiges Leistungsangebot und eine optimale Ausnutzung vorhandener Personalressourcen.
- Für die fachliche Betreuung von Projekten werden Projektverantwortliche mit fachübergreifenden Zuständigkeiten bestimmt. Die Projektverantwortung umfasst die fachlich-inhaltliche, ressourcenbezogene und terminliche Gesamtsteuerung von Projekten, deren Erledigung dem Landesbetrieb mittels Kontrakten übertragen worden sind. Die Aufgaben der Projektverantwortlichen werden sein:
 - Mitwirken bei der Kontrakterstellung,
 - Entwickeln der ingenieurtechnischen Gesamtlösung,
 - Verfolgen/Steuern der für das Projekt zugewiesenen Ressourcen (Investitionsmittel, Sachmittel, Personalmittel sowie Zeitansätze für das Projekt),
 - Sicherstellen des Berichtswesens,
 - Steuern der Projekte - ggf. auch fachübergreifend.
 Für die Wahrnehmung der projektbezogenen Aufgaben werden Mitarbeitende aus den unterschiedlichen Organisationseinheiten benannt, auf die die Projektverantwortlichen zugreifen können.
- Der bisher noch in den einzelnen Fachbereichen unterschiedlich geregelte Übergang von der Phase Planung/Entwurf zur Bauausführungsphase soll für alle Fachbereiche vereinheitlicht werden, um in allen Bereichen gleichartige Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortungen für die Projektentwicklung zu erreichen. Diese Schnittstelle wird analog zur in § 55 Absatz 2 HOAI beschriebenen Leistungsphase 6 die Vorbereitung der Vergabe sein. Damit können einheitliche und eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Projektabwicklung definiert und ein einheitlich geregelter Informationsfluss vom Entwurf zur Bauausführung gewährleistet werden.

Bewirtschaftung und Steuerung

Auftraggeber und Landesbetrieb schließen Kontrakte, dementsprechend überträgt der Auftraggeber die Aufgaben dem Landesbetrieb zur Ausführung. Die Baumittel für die Projekte verbleiben im Haushalt. Der Landesbetrieb führt ein Geschäftskonto bei der Kasse Hamburg, von dem bedarfsgerecht die Rechnungen der Baumaßnahmen bezahlt werden. Das Geschäftskonto wird aus den entsprechenden Haushaltstiteln ausgeglichen.

Honorarmittel sowie Betriebs- und Unterhaltungsmittel mit Gestaltungsspielraum für Vergabeentscheidungen werden dem Landesbetrieb hingegen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung auf dessen Konten zur Bewirtschaftung übertragen und fließen in den Erfolgsplan ein, um die o. a. Make-or-Buy-Entscheidungen zu ermöglichen. Der Auftraggeber erhält bei der Beendigung des Bauprojektes eine Abrechnung über die Honorare und die Baumittel. Außerdem bildet der Landesbetrieb zur Erstellung eines kontraktbezogenen Berichtswesens die Aufgabenerledigung im internen Controllingverfahren ab.

Die Aufgaben der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen werden ebenfalls über Kontrakte dem Landesbetrieb übertragen. Die Bewirtschaftung der im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel erfolgt zunächst weiterhin über die Bundeskasse Kiel. Das Verfahren und die Befugnisse ändern sich kurzfristig nicht. Die Buchungen sind durch ein geeignetes Verfahren in das Berichtswesen und die Projektsteuerung des Landesbetriebes einzubeziehen.

Der Wirtschaftsplan der netto-veranschlagten Einrichtung gemäß § 15 Absatz 2 LHO „Autobahn- und Tunnelbetrieb“ wird vollständig in den Wirtschaftsplan des Landesbetriebes „Straßen und Gewässer“ integriert. Das Rechnungswesen dieser Einrichtung wird bei dieser Gelegenheit von Kameralistik auf Doppik umgestellt. Seine Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben werden im internen Rechnungswesen entsprechend abgegrenzt und die dazugehörigen Einnahmen und Ausgaben in den Erläuterungen zum Wirtschaftsplan dargestellt.

Zurzeit werden die verschiedenen Kostenbestandteile einer Baumaßnahme nicht vollständig erfasst und nicht zusammengefasst dargestellt. So gibt es bislang auch nicht die Möglichkeit, (im Rahmen des Haushaltes) die Gesamtkosten einer Maßnahme darzustellen, im Extremfall sind Bau-, Ingenieurvorgabe- und Personalkosten in 3 verschiedenen Haushaltstiteln etatisiert. Die Gesamtkosten setzen sich aus drei Kostenblöcken zusammen.

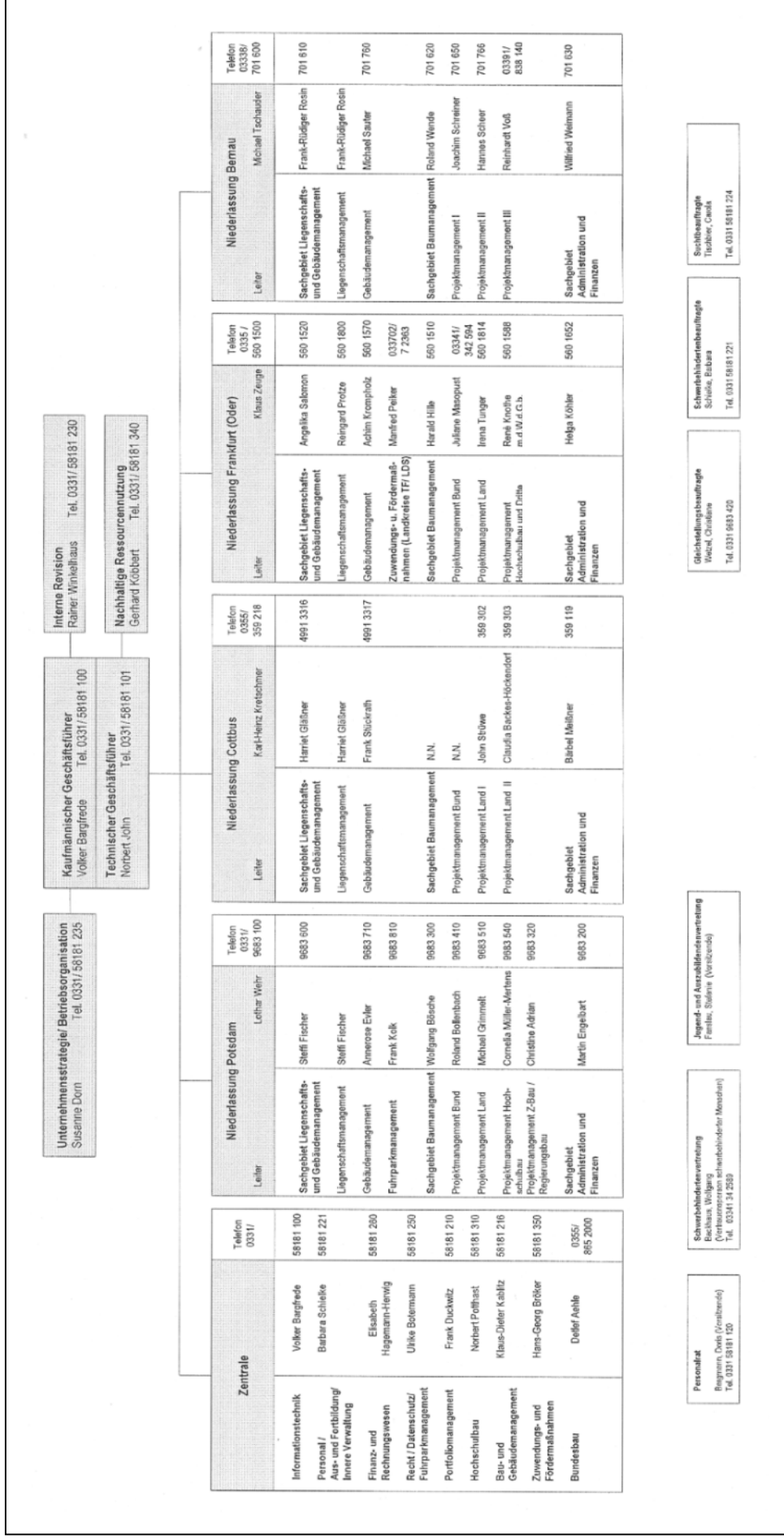
1. die eigentlichen Baukosten, d. h. die Vergabemittel für die erteilten Bauaufträge einschließlich eventueller Nachträge,
2. die Kosten für eingekaufte Dienstleistungen (im Wesentlichen Ingenieur- und Vermessungsleistungen, landschaftspflegerische Begleitpläne und dergleichen),
3. den Eigenaufwand, insbesondere durch eingesetztes Personal und die „daran hängenden“ Ausstattungen (z. B. für IT, benötigte Fahrzeuge oder Baustellencontainer).

Diesen Gesamtaufwand gilt es zu minimieren. Erst mit Hilfe einer transparenten Kostendarstellung werden vorhandene Effizienzpotenziale erkennbar. Außerdem ermöglicht die Vollkostenrechnung sachlich fundierte Make-or-Buy-Entscheidungen.

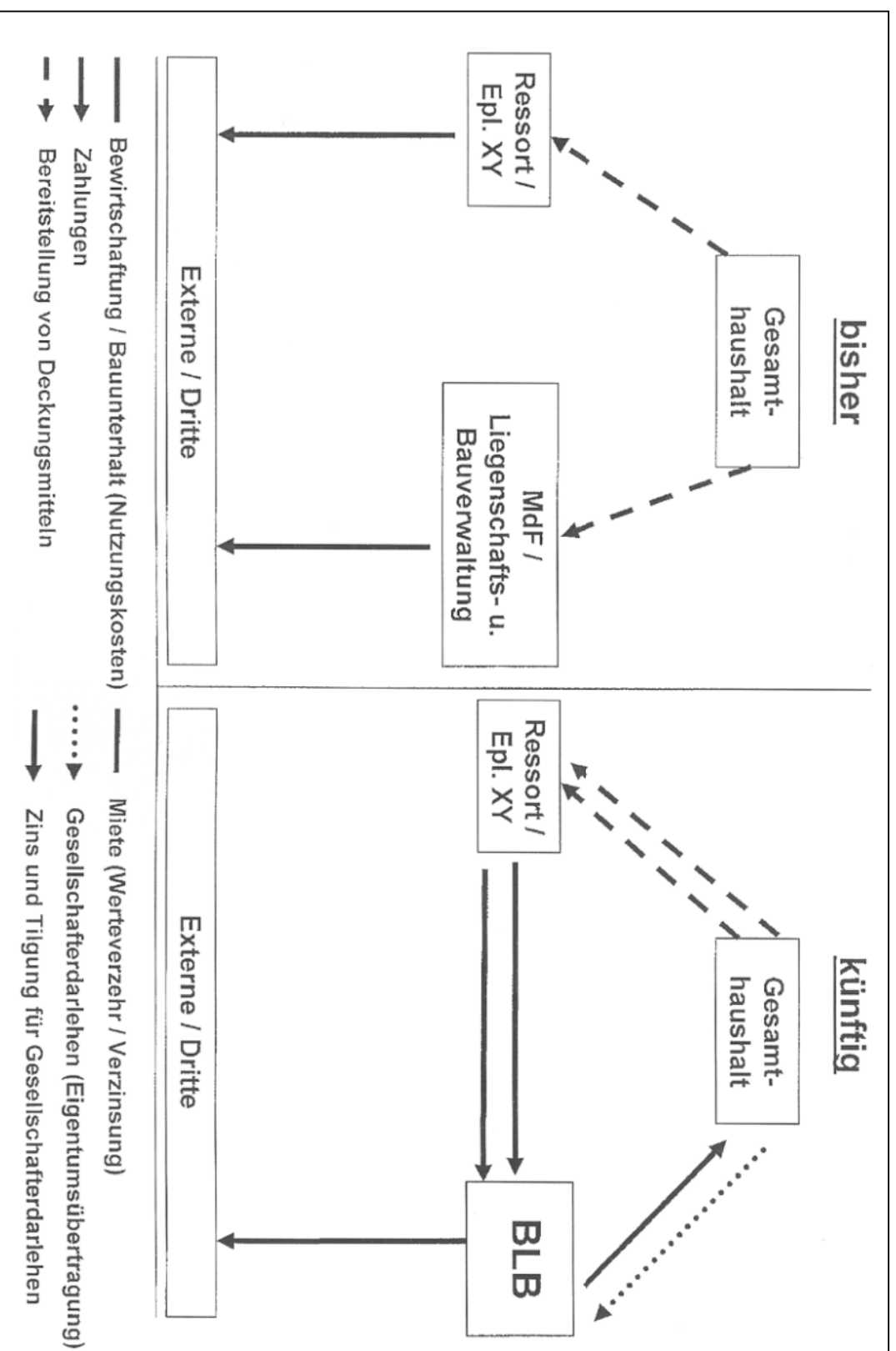
Mit Gründung des Landesbetriebes entstehen die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine tatsächliche und nachhaltige Haushaltsentlastung, allerdings ist eine Quantifizierung des Effizienzvorteils nur möglich, wenn die hierfür notwendigen Informationen über die derzeitige Kostenstruktur vorliegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Leistungsseite bei Baumaßnahmen unterschiedlich und damit nicht direkt vergleichbar ist. Seriöse Angaben zur Effizienzgewinnung sind folglich erst nach Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung möglich.

Quelle: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), Drucksache 18/4149, 25.04.2006, S. 3 f.

Anhang 12: Organigramm des Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen



Quelle: BLB (2006).



Quelle: Ministerium der Finanzen (2005), Anlage 4 zur Kabinettsvorbereitung 239/05, Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) vom 14. Oktober 2005, Schaubild 3.

Anhang 14: Anreizsystem des BLB

Wenn ein Ressort seine Mietfläche um eine selbstständig nutzbare Einheit reduzieren kann und will, dann reduziert sich die Miete um diese Fläche. Die Miete verbleibt nach folgender Regelung beim Ressort:

- 100 % bis zum Ende der Haushaltsperiode
- 50 % für weitere 2 Jahre

Die Regelung beginnt nicht im Jahr 2007, sondern erst frühestens 2 Jahre nach Abschluss eines Nutzungsentgeltvertrages!

Der BLB hat fest abgeschlossene Mietverträge mit den Ressorts.

Durch die Übernahme der Liegenschaften in das wirtschaftliche Eigentum hat der BLB Verpflichtungen übernommen, z. B.:

- Darlehen zu bedienen durch Zinszahlungen an das MDF,
- Darlehen zu reduzieren,
- den Werterhalt der Immobilie zu garantieren,
- wirtschaftlich und effizient zu arbeiten,

Der BLB kann deshalb nicht auf Mietzahlungen aufgrund von Flächenreduzierung verzichten. Die Flächenreduzierung liegt nicht im originären Interesse des BLB, sondern in erster Linie im Interesse des MDF bzw. des Landes. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass das MDF übergangsweise die Mietzahlungen, die von den Ressorts weniger bezahlt werden, übernimmt, wenn die Fläche nicht sofort weitervermietet werden kann.

Um den BLB mit in die Verantwortung zu nehmen, erhält er den Mietzins nur für eine Übergangszeit. Danach trägt der BLB das Vermietungsrisiko alleine.

Quelle: Ministerium der Finanzen (2005), Anlage 4 zur Kabinettsvorbereitung 239/05, Konzept zur Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) vom 14. Oktober 2005.

Anhang 16: Vorschriften für den Verwaltungsrat des LBB Rheinland-Pfalz

5. Verwaltungsrat

Der Landesbetrieb LBB hat einen Verwaltungsrat. Er besteht aus vierzehn stimmberechtigten Mitgliedern. Ihm gehören an:

- a) zwei vom für Finanzen zuständigen Ministerium entsandte Mitglieder, darunter der Vorsitzende,
- b) fünf Mitglieder aus den übrigen Ministerien sowie
- c) sieben vom Landtag entsandte Mitglieder, wobei jede Fraktion mindestens ein Mitglied benennt und sich die weiteren Mitglieder auf die Fraktionen nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren verteilen.
- d) In den Verwaltungsrat entsandt werden fünf Vertreter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesbetriebes LBB. Vier dieser Vertreter werden von dem beim Landesbetrieb LBB gebildeten Gesamtpersonalrat, ein weiterer vom Bezirkspersonalrat-Land bei der Oberfinanzdirektion Koblenz vorgeschlagen. Sie haben beratende Funktion, jedoch kein Stimmrecht.

Die Mitgliedschaft eines Verwaltungsratsmitglieds endet mit Abberufung durch den Entsendungsberechtigten oder mit Ausscheiden aus dem beruflichen Hauptamt unmittelbar. Jedes Mitglied des Verwaltungsrats kann sein Amt jederzeit gegenüber dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats - der Vorsitzende gegenüber dem stellvertretenden Vorsitzenden - unter Einhaltung einer Frist von vier Wochen niederlegen. Die Niederlegung muss schriftlich durch persönliche Übergabe oder mittels Einschreiben erklärt werden.

Der Verwaltungsrat wird je nach Bedarf, mindestens jedoch vier Mal im Kalenderjahr, einberufen. Zu den Sitzungen des Verwaltungsrats lädt der Vorsitzende oder in dessen Auftrag die Geschäftsführung schriftlich unter Angabe der Tagesordnung und unter Wahrung einer Frist von zwei Wochen ein.

Ein stimmberechtigtes Verwaltungsratsmitglied, das verhindert ist, an einer Sitzung des Verwaltungsrats teilzunehmen, kann seine schriftliche Stimmabgabe durch ein anderes Verwaltungsratsmitglied oder durch eine ermächtigte Person als Stimmbote überreichen lassen.

Der Verwaltungsrat fasst seine Beschlüsse mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

Der Verwaltungsrat ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte seiner stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist oder wenn im Falle eines schriftlichen oder fernschriftlichen Beschlussverfahrens mindestens die Hälfte der Stimmen abgegeben wird.

Eine Sitzung des Verwaltungsrats ist unverzüglich einzuberufen, sobald mindestens zwei Mitglieder desselben oder die Geschäftsleitung dies beantragen. Die Sitzung muss binnen zwei Wochen nach dem Antrag einberufen werden. Wird dem Antrag nicht entsprochen, so können die Antragsteller unter Mitteilung des Sachverhalts selbst den Verwaltungsrat einberufen.

Über die Sitzungen des Verwaltungsrats sind Niederschriften anzufertigen, die von dem Vorsitzenden und dem Schriftführer der betreffenden Sitzung zu unterzeichnen sind und den Mitgliedern des Verwaltungsrats sowie dem für das Landesvermögen zuständigen Ministerium abschriftlich zuzuleiten sind.

Beschlüsse des Verwaltungsrats können auch ohne Einberufung einer Sitzung schriftlich oder fernschriftlich gefasst werden, wenn der Vorsitzende oder im Verhinderungsfalle sein Stellvertreter dies anordnet und kein Mitglied des Verwaltungsrats diesem Verfahren widerspricht. Die Beschlüsse sind in die Niederschrift über die nächste Verwaltungsratsitzung aufzunehmen.

Der Verwaltungsrat ist befugt, aus seiner Mitte Ausschüsse zu bilden und deren Aufgaben und Befugnisse festzulegen.

Quelle: Organisationsverfügung für den Landesbetrieb LBB (1998), S. 117.

Anhang 17: Vor- und Nachteile eines Landesbetriebes

Mögliche Nachteile	Mögliche Vorteile
<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Integration in die Landesverwaltung. - Gültigkeit des öffentlichen Personalrechtes besteht weiterhin. - Die Landesverwaltung haftet selbst und unbeschränkt. - Öffentlich-rechtliches Vergaberecht gilt auch für den Landesbetrieb. - BAT gilt für die Mitarbeiter weiterhin. - Der Landesbetrieb ist üblicherweise an die Haushaltsgrundsätze gebunden. - Der Landesbetrieb ist üblicherweise an einen Stellenplan oder eine Stellenübersicht gebunden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten- und Leistungstransparenz. - Entscheidungen werden im stärkeren Maße an betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten ausgerichtet. - Die Einrichtung eines Landesbetriebes hätte auch in Brandenburg „Signalwirkung“. - Die Einrichtung eines Landesbetriebes kann der erste Schritt zu einer verstärkten Privatisierungsform sein. - Die Möglichkeiten der flexiblen Kapitalbeschaffung sind verbessert. - Der Auftrag des Landesbetriebes ergibt sich weiterhin aus Gesetz und Weisung. - Bisher staatliche Strukturen werden nicht unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt. - Auf Erfahrungen anderer Bundesländer kann umfassend zurückgegriffen werden

Quelle: Mummert und Partner (2002), S. 161.

Anhang 18: Auszug Grundsatzfragen zur Errichtung des Landesbetriebes Straßenwesen

<p>Die wesentliche Aufgabe dieser Projektgruppe wird sein, in einem Errichtungserlass sowohl die Rahmenbedingungen des Landesbetriebes als auch konkrete Details zu regeln. Hier existieren naturgemäß gegenläufige Interessen der Beteiligten. Wesentliche zu klärende Fragen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenumfang der Straßenbauverwaltung im Landesbetrieb und damit einhergehend - Grundlagen der Budgetierung (Produktpreise und Grundlagen der Ermittlung, Festlegung von Leistungsstandards, Ermittlung der Zuschüsse, Behandlung von Einnahmen, Behandlung von „Überschüssen“) - Grundlagen der Rechnungslegung (üblicherweise kaufmännische Buchführung, jedoch kamerale Berichtspflichten und kamerale Rechnungslegung für die Bundesfinanzierung) - Stellenplan und -übersichten und deren Fortschreibung (anzustreben ist jedoch ein Globalhaushalt mit weitgehender Lockerung von Stellenplan- und -übersichtsbindung) - Kompetenzen des Landesbetriebes in Abgrenzung zum Ministerium (MSWV) im Bereich der Aufbauorganisation, der Investitionen und der Mittelverwendung (Mummert und Partner empfiehlt hier weitgehende Organisationshoheit des Landesbetriebes, um die Gestaltungsmöglichkeiten vollständig nutzen zu können). - Möglichkeiten der Einflussnahme auf Einzelfragen der Organisation und Mittelverwendung durch Finanzministerium, Landesrechnungshof und MSWV (auch hier empfiehlt Mummert und Partner eine mutige und offensive Übertragung von Kompetenzen auf den Landesbetrieb und die Reduktion der aufsichtlichen Einflussnahme über Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Sanktionen bei Leistungs- oder Kostenabweichungen sowie Testierung der Jahresabschlüsse durch bestellte Abschlussprüfer. Unbenommen hiervon bleiben natürlich Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfungen des Verwaltungshandelns.) - Notwendige Investitionen zur Inangasetzung des Landesbetriebes (hier sind insbesondere Investitionen in das Management und in die Managementinstrumente zu erwähnen; kaufmännischer Sachverstand fehlt heute noch weitgehend; eine Finanzbuchhaltung mit gleichzeitigen Anforderungen an kamerale Berichtspflichten sowie Kosten- und Leistungsrechnung) sind nur mit entsprechender integrierter Software wirtschaftlich zu betreiben.

Quelle: Mummert und Partner (2002), S. 163 f.

Anhang 19: Umsetzung der Errichtung des Landesbetriebes Straßenwesen

Umsetzung

Durch den Landesbetrieb Straßenwesen wird eine klassische, mehrstufige öffentliche Verwaltung mit strenger hierarchischer Struktur der jeweiligen Dienststellen und einer kameralistischen Haushaltsführung in eine moderne Organisationsform umgewandelt. Ziele sind Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Aus diesem Grunde wird zeitgleich zur Errichtung des Landesbetriebes sowohl die Finanzbuchhaltung (Doppik) als auch die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit einem geschlossenen Buchungs- und Controllingsystem eingeführt. Mit der KLR wird es dem Landesbetrieb ermöglicht, beim Einsatz der öffentlichen Mittel für alle Maßnahmen einen streng wirtschaftlichen Maßstab anzulegen. Aufgrund einer verbesserten Kosten- und Leistungstransparenz wird er in die Lage versetzt, die Wirtschaftlichkeitsüberwachung zu steigern und Entscheidungen über weitere Ausgliederungen auf gesicherter Erkenntnisgrundlage zu treffen.

Die begleitenden gesetzgeberischen Maßnahmen zur Errichtung des Landesbetriebes Straßenbau sind mit dem Kabinettsbeschluss zur Neuorganisation der Straßenbauverwaltung im Land Brandenburg auf den Weg gebracht. Daran anknüpfend werden der Errichtungserlass, die Betriebssatzung und die Geschäftsordnung erstellt. Weitere wesentliche Aufgaben der Projektorganisation sind die Regelung der Geschäftsverteilung in der Zentrale, die Festlegung der Schnittstellen zum Landesbetrieb und seine Steuerung sowie die Harmonisierung der IT-Infrastruktur im Landesbetrieb.

Quelle: Bericht Landesregierung Ausgliederung (2004), Punkt 50.5.

22.5 Schlussbemerkung

Die Stellungnahme des MIR vermag nicht zu überzeugen.

Die beiden vom LRH untersuchten Fälle stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Gründung des Landesbetriebes Straßenwesen. Die Gründung des Landesbetriebes erweist sich im Sinne der beabsichtigten gesteigerten Effizienz und Transparenz nur dann als wirtschaftlich und zweckmäßig, wenn geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um Fehlentwicklungen künftig frühzeitig zu begegnen. Die vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen sind daher als besondere Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu sehen. Dies gilt insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, dass ein Landesbetrieb nicht in eine hierarchische Behördenorganisation eingebunden ist und deshalb andere geeignete Instrumente benötigt werden. Weiterhin ist nicht nachzuvollziehen, weshalb das MIR in dem einen Fall zwar keine organisatorischen Defizite erkennen konnte, gleichwohl aber eine Änderung des zu Grunde liegenden Hauserlasses ankündigte, der die vom LRH festgestellten Fehlentwicklungen erst begünstigte.

Der Hinweis auf die gesetzliche Festlegung, einen Landesbetrieb zu errichten, entbindet nicht von der Verpflichtung, im Vorfeld Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kosten-Nutzen-Analysen vorzunehmen, die den Erfordernissen des § 7 LHO standhalten.

Nicht schlüssig ist auch der Hinweis, die bisherigen Organisationsentscheidungen würden das AKV-Prinzip sicherstellen und beachten, da die Aufgabenabgrenzung zwischen MIR und Landesbetrieb aus Sicht des Ministeriums im Zuge eines „kontinuierlichen Entwicklungs- und Optimierungsprozesses“ neu bestimmt werden soll.

Die Begründung zur bislang fehlenden Stelleneinsparung erweist sich vor dem Hintergrund der grundsätzlich unveränderten Entscheidungsstrukturen als wenig glaubhaft und stellt den untauglichen Versuch dar, von dem selbst auferlegten Ziel der Personaleinsparung abzuweichen. Der Wegfall des vom MIR erwähnten Referates erfolgte zudem im Wege einer Neuordnung der Abteilung und stand nachweislich in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu der Errichtung des Landesbetriebes.

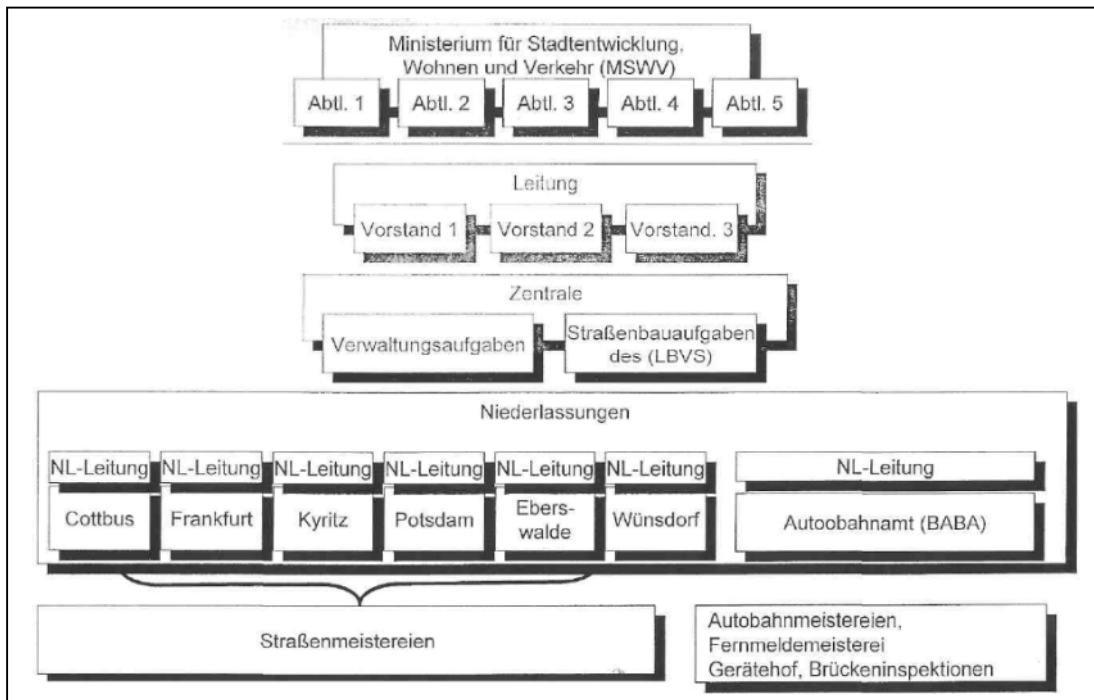
Die mit der Errichtung des Landesbetriebes Straßenwesen verfolgten Ziele sind vor dem Hintergrund der Verwaltungsmodernisierung zu sehen, deren vorrangiges Ziel es ist, Rahmenbedingungen für eine effektive Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben zu schaffen. Die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente wird, wie die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben in Landesbetriebe, künftig immer größeres Gewicht erlangen.

Die vorgenommene Prüfung des LRH diene in erster Linie dazu, Defiziten, die sich in der Errichtungsphase des Landesbetriebes gezeigt haben, möglichst frühzeitig zu begegnen. Gleichzeitig soll die vorliegende Orientierungsprüfung zur Vorbereitung weiterer Prüfungen dienen, bei denen sämtliche Landesbetriebe in die Untersuchungen einbezogen werden sollen. Ziel soll es sein, unter Beachtung des Neuen Steuerungsmodells Mindestvoraussetzungen für die Bildung und Beibehaltung von Landesbetrieben zu formulieren und Hinweise für künftige Ausgliederungen zu geben.

Dies setzt allerdings die Bereitschaft des Ministeriums voraus, sich ernsthaft und konstruktiv mit den Beanstandungen auseinander zu setzen. Die vorliegende Stellungnahme des MIR lässt dies bisher nicht erkennen.

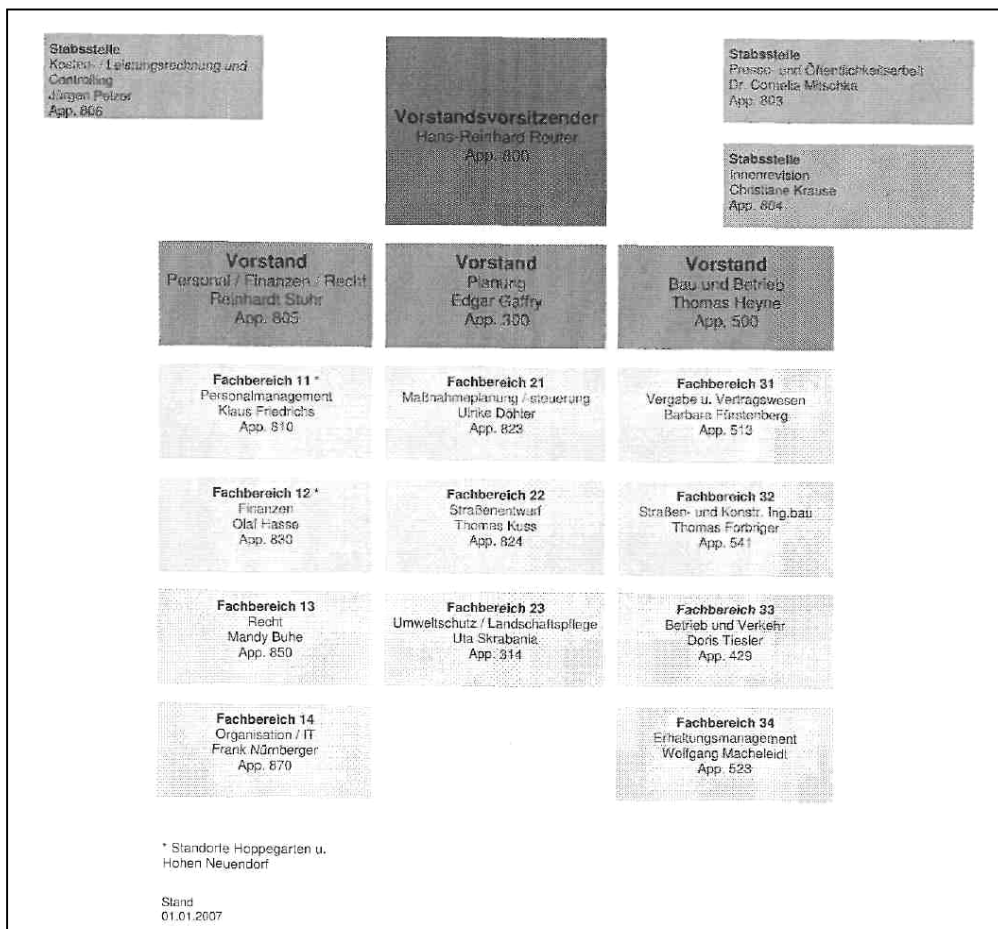
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg (2006), Jahresbericht 2006, S. 194 f.

Anhang 21: Vorschlag für die künftige Struktur der Straßenbauverwaltung



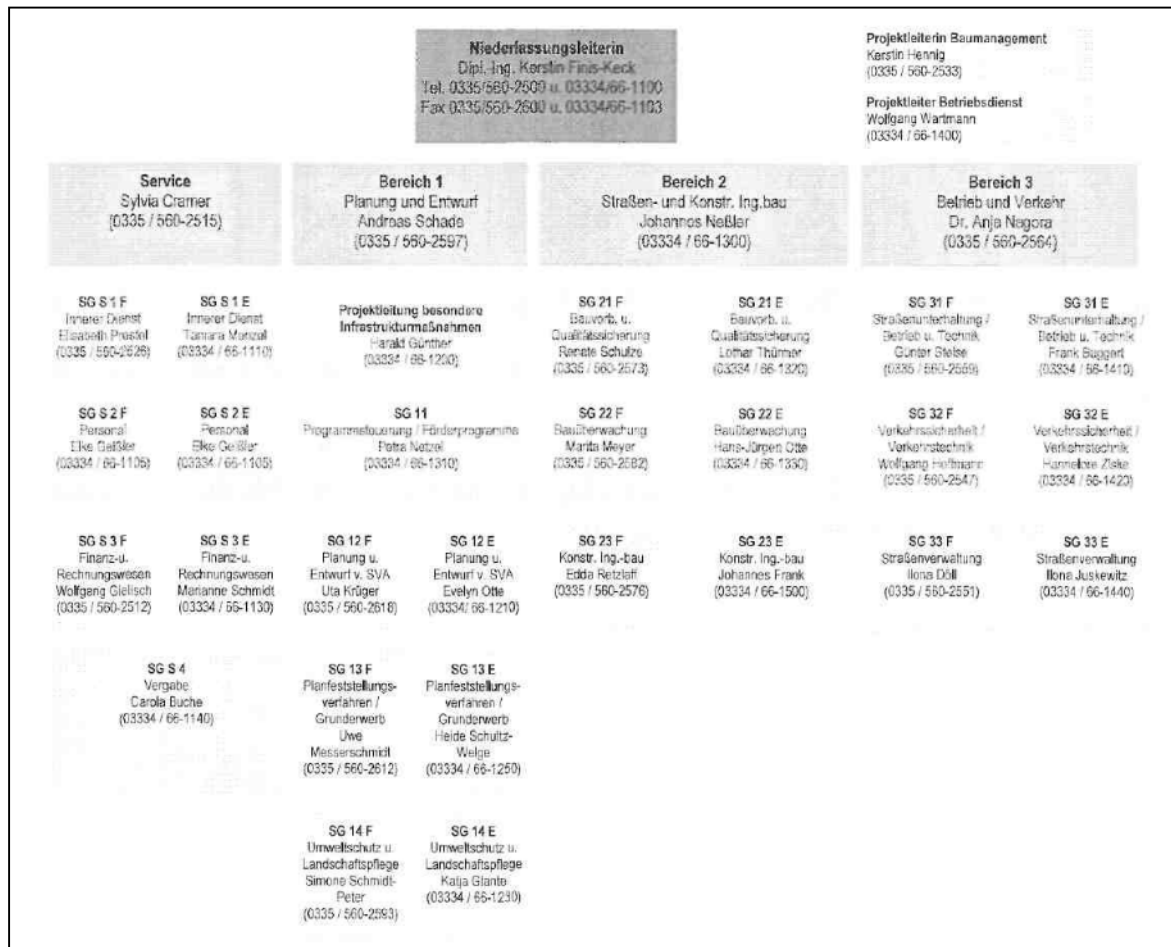
Quelle: Mummert Consulting AG (2003), S. 6.

Anhang 22: Struktur der Zentrale des Landesbetriebes Straßenwesen



Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen (2007).

Anhang 23: Struktur der Niederlassungen des Landesbetriebes Straßenwesen



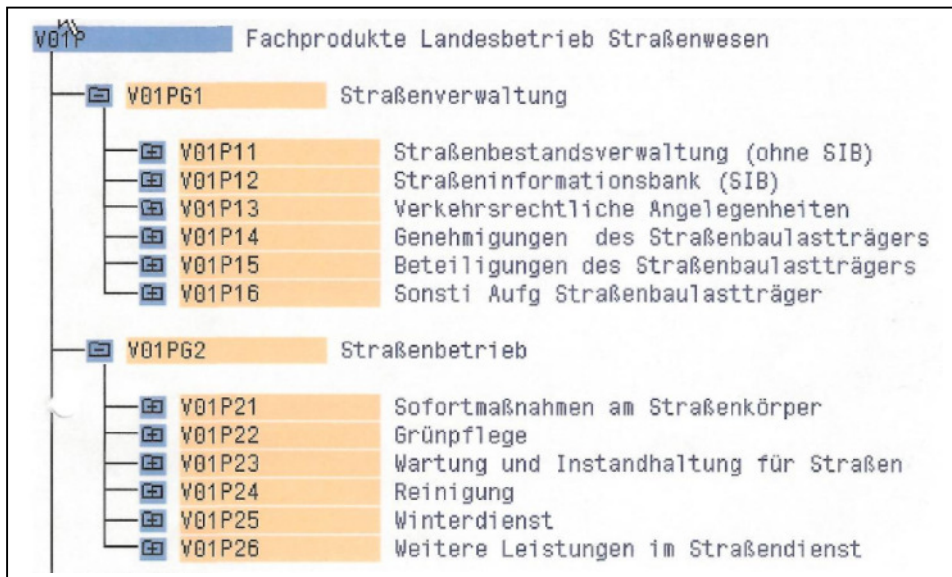
Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen (2007).

Anhang 24: Auszug aus dem Produktplan des Landesbetriebes für Straßenwesen

I. Produktbereich:	Straßenverwaltung
1.	Straßenbestandsverwaltung (ohne SIB)
2.	Straßeninformationsbank (SIB)
3.	Verkehrsrechtliche Angelegenheiten
4.	Genehmigungen des Straßenbaulastträgers
5.	Beteiligungen des Straßenbaulastträgers
6.	Sonstige Aufgaben des Straßenbaulastträgers
II. Produktbereich:	Straßenbetrieb
7.	Sofortmaßnahmen am Straßenkörper
8.	Grünpflege
9.	Wartung und Instandhaltung
10.	Reinigung
11.	Winterdienst
12.	Weitere Leistungen im Straßendienst

Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen (2006).

Anhang 25: Fachprodukte des Landesbetriebes Straßenwesen



Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen (2006).

Anhang 26: Auszug aus dem Kontenrahmen der Kosten- und Leistungsrechnung

0010100000	Noch nicht eingeforderte Einlagen
0020100000	Eingeforderte Einlagen
0100100000	Aufw. für Ingangs- und Erweiterg. Geschäftsbetriebs
0100900000	Wertber. für Ingangs- und Erweiterg. Geschäftsbetriebs
0210100000	Konzessionen
0210900000	Wertberichtigung auf Konzessionen
0220100000	Gewerbliche Schutzrechte
0220900000	Wertberichtigung auf Gewerbliche Schutzrechte
0230100000	Ähnliche Rechte und Werte
0230900000	Wertberichtigung Ähnliche Rechte und Werte
0240100000	Lizenzen an Rechten und Werten
0240900000	Wertberichtigung auf Lizenzen Rechten und Werten
0250100000	Erworbene Software
0250900000	Wertberichtigung auf Erworbene Software
0290100000	Geringwertige immaterielle Vermögensgegenstände
0290900000	Wertber. auf Geringwertige immat. Vermögensg.
0310100000	Geschäfts- oder Firmenwert
0310900000	Wertberichtigung auf Geschäfts- oder Firmenwert
0400100000	Geleistete Anzahlungen auf immat. Vermögensgegen.
0520900000	Wertberichtigung auf Grundstücksgleiche Rechte
0530100000	Betriebsgebäude
0530900000	Wertberichtigung auf Betriebsgebäude

Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen (2006).

Anhang 27: Auszug aus dem Leistungsheft des Bundes

Leistung 1.03: Schäden an nicht befahrenen, befestigten Flächen beseitigen

- (1) Bei verkehrsgefährdenden Schäden an nicht befahrenen, befestigten Flächen ist entsprechend der Verkehrssicherungspflicht unmittelbar ein verkehrssicherer Zustand herzustellen. Verkehrsgefährdende Schäden können sein:
- Plattenhebungen und -senkungen,
 - Schlaglöcher,
 - lose Platten oder Pflastersteine.
- (2) Zu den nicht befahrenen, befestigten Flächen gehören Gehwege an Erholungs- und Aufenthaltsflächen auf Rastanlagen, Flächenbefestigungen an Brücken, Aufstellflächen und Zugänge zu Notrufsäulen.

Unbefestigte Flächen

Leistung 1.04: Schäden an unbefestigten Flächen beseitigen

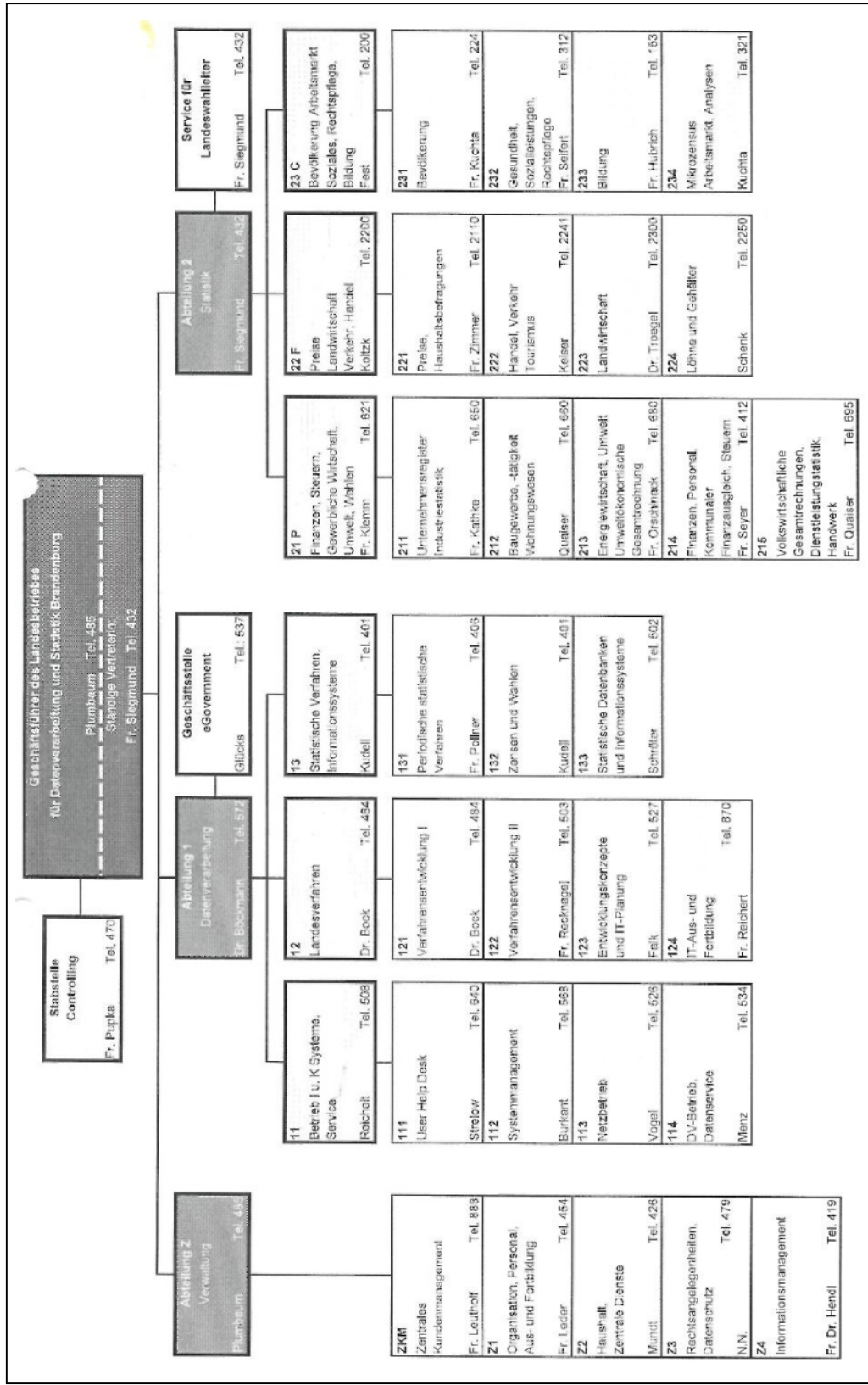
- (1) Schäden an unbefestigten Flächen sind zu beseitigen, wenn Verdrückungen und Unebenheiten im Erdreich entstanden sind und diese entweder zur Wasseransammlung führen, Angriffsflächen für Erosion bieten oder die Sicherheit der Benutzer gefährden.
- (2) Zu den unbefestigten Flächen gehören die unbefestigten Seiten-, Mittel- und Trennstreifen und sonstigen unbefestigten Flächen wie z. B. Rasenflächen (Erholungs- und Aufenthaltsflächen) auf Rastanlagen, ungebundene Wege für den Fußgängerverkehr und Böschungen.

Version 1.1

Stand: Dezember 2004

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004), S. 1.4.

Anhang 28: Organigramm des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik



Quelle: LDS (2006).

Anhang 29: Organigramm des Amtes für Statistik

85 Wahlen	83 Vorstandreferentin	Präsidentin Frau Prof. Dr. Rockmann	Vizepräsidentin Zentrale Dienste Frau Siegmund
86 Projekte	87 Forschungsdatenzentrum		
1 Haushalte und Bildung	2 Finanzen und Umwelt	3 Unternehmensbereiche	4 Bevölkerung und Gesamtwirtschaft
11 Mikrozensus	21 Finanzen und Personal	31 Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	41 Bevölkerung
12 Haushaltserhebungen	22 Steuern	32 Baugewerbe, Bauitätigkeit	42 Gesundheitswesen
13 Soziales	23 Dienstleistungen, Handwerk, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	33 Handel Gastgewerbe, Tourismus, Ausserhandel	43 Rechtspflege
14 Bildung	24 Umwelt, Umweltoökonomische Gesamtrechnungen (UGR)	34 Löhne und Gehälter, Arbeitskosten	44 Schulstatistik
		35 Flächennutzung, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	45 Preise
			46 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
			47 Erwerbstätigkeit
			48 Unternehmensregister (URS, Gewerbeanzeiger, Insolvenzen)
			49 Zensus-Stamm
			51 Informationsmanagement
			52 Veröffentlichungsproduktion, Grafischer Dienst
			53 Redaktionen der Veröffentlichungen
			54 Regionales Bezugssystem (RBS), Kennzahlstatistik Berlin
			55 IT-Projekte
			61 Zentrale Koordinierung
			62 Verfahrensbereitstellung Wirtschaftstatistiken
			63 Verfahrensbereitstellung Finanzstatistiken
			64 Verfahrensbereitstellung Bevölkerungs-/Sozialstatistiken
			71 Personalservice
			72 Finanzservice, Interner Dienst
			73 Steuerungsdienst
			74 Recht

Quelle: Amt für Statistik (2007).

Anhang 30: Grundlagen zur allgemeinen Privatisierungspolitik der ausgewählten Bundesländer

	Bayern	RLP	HH	Brandenburg
Politische Forderung	„Beteiligungen des Freistaates Bayern werden nicht gehalten, um dem Staat als Unternehmer ein wirtschaftliches Betätigungsfeld zu eröffnen, sie bilden vielmehr ein Instrument zur Umsetzung verschiedenster politischer Ziele ⁸⁵⁵ , wobei strukturelle Ziele und die Förderung der bayerischen Wirtschaft im Vordergrund stehen.	Keine Angaben ersichtlich	Sicherung der Produktqualität, Sicherung von Standort, Arbeitsplätzen und Steuerkraft, Steigerung der Zentralität Hamburgs durch Akquisition von Hauptverwaltungen, Nutzung innovativer Wachstumspotenziale, Stärkung des Wettbewerbs unter Berücksichtigung der Interessen der mittelständischen Wirtschaft. ⁸⁵⁶	Keine Angaben ersichtlich
Klare Zielsetzung	Nicht besitzen, sondern gestalten ⁸⁵⁷ .	Keine Angaben ersichtlich	Kategorie 1: Unternehmen, die für die Infrastruktur der Stadt zwingend erforderlich sind Kategorie 2: Unternehmen, die insbesondere für die langfristige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Hamburg von herausragender Bedeutung sind Kategorie 3: Unternehmen, die die obigen Kriterien nicht erfüllen, aber für fachspezifische Ziele von strategischer Bedeutung sind Kategorie 4: Unternehmen, die nicht unter die genannten Gruppen fallen, ist eine weitere Beteiligung der FHH nicht erforderlich	Keine Angaben ersichtlich
Wesentliche Ziele unternehmerischer Beteiligung	Art. 65 BayHO	Art. 65 LHO	Art. 65 LHO	Art. 65 LHO
Beteiligungscontrolling	Ein effektives Beteiligungscontrolling obliegt dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen.	Die Beteiligungen sind dual organisiert. Fachpolitisch und hauswirtschaftlich durch die Fachressorts und finanzwirtschaftlich und haushaltspolitisch durch das Ministerium der Finanzen.	Unmittelbare Beteiligungen werden nach diesem beteiligungspolitischen Grundsätzen (Verantwortungsmodell, Siehe Abb. 38) grundsätzlich allein durch die zuständige Fachbehörde gesteuert.	Die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist es dann, turnusmäßig zu überprüfen, inwieweit die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO fortlaufend gegeben sind.
Risikomanagement	Instrumente: Frühwarnsystem zur Risikoeerkennung, Controlling zur Koordination von Planung, Informationsbeschaffung, Steuerung, Überwachungssystem, Einhaltung der getroffenen Maßnahmen	Instrumente: mittelfristige Finanzplanung, Wirtschaftsprüfung, Quartalsberichte, Unternehmenskennzahlen, Finanzmanagement, Wirtschaftsprüferberichte	Keine Angaben ersichtlich	Keine Angaben ersichtlich

⁸⁵⁵

Vgl. Staatsministerium der Finanzen Bayern, *Beteiligungsbericht* (2005), S. 12.

⁸⁵⁶

Vgl. Finanzbehörde Hamburg (2004), S. 9.

⁸⁵⁷

Vgl. Staatsministerium der Finanzen Bayern, *Beteiligungsbericht* (2005), S. 16.

Anhang 31: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres in der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Freistaat Bayern

Land	Hamburg - LSBG	Bayern - ImmoBay
Kriterium		
Theorie der Verfügungsrechte		
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Behörde	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Behörde	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Wurde nicht ersichtlich	Wurde nicht ersichtlich
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie		
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Zielerreichung soll in regelmäßigen Berichten dargestellt werden. Berichtsform, Umfang und Häufigkeiten orientieren sich an den Bedarfen und Berichtspflichten, denen der Auftraggeber selbst unterliegt.	Waren nicht ersichtlich
Welche Anreizmechanismen?	Zum Controlling werden geeignete Kennzahlen, Ziele usw. festgelegt und vereinbart. Zielvereinbarungen	Keine Aussagen
Welche Kontrollmechanismen?	Steuerung und Kontrolle durch Senat und Bürgerschaft, betriebswirtschaftliche Instrumente, Als Steuerungsinstrumente sind eine weitgehende Vernetzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einschließlich des sich daraus entwickelnden Berichtswesens und des Controlling vorgesehen. internes als auch externes Benchmarking	Waren nicht ersichtlich
Bürokratieversagen		
Personalaufwand/Budget	Minimal um 0,5 %	Minimal um 0,23 %
Budgetausweitung	Nein, Reduktion um 0,4 %	Minimal um 0,2 %
Personalkostenquote	- 51 %	- 91 %
Umsatz je Mitarbeiter	- 107.078 EUR je MA	- 78.734 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	1 B6, 2 B3 Stellen bei 543 MA	Lagen keine Daten vor
Wer übt Kontrolle aus?	BSU Die Aufsicht soll sich allerdings auf eine Globalsteuerung einschließlich Weisungsbefugniss beschränken	Rechts- und Fachaufsicht des Staatsministeriums der Finanzen.

Noch Anhang 31	
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Ja Nein
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Keine Standards, aber sehr detailliert und übersichtlich Nicht bekannt
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Nicht bekannt
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Nein, aber: Eine Verpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes besteht nicht. ⁸⁵⁸ Der BSU unterliegt einem Andiegebot gegenüber dem Landesbetrieb.
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein
Personalarbeit	eigene Personalverwaltung des Landesbetriebes
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Nicht bekannt
Weiteres	
Gegründet wann?	1. Januar 2007
Geht zurück auf?	2005 geführte Diskussion zu modernen Verwaltungsstrukturen
Zielstellung	Ziel der Entflechtung von ministeriellen Funktionen und von Aufsichts- und Steuerungsaufgaben sowie von operativen Aufgaben der Durchführungsebene
Wesentliche Aufgaben?	Straßen (Hauptverkehrsstraßen, Bundesfernstraßen, Küsten- und Binnenhochwasserschutz, Gewässer (außer Bundeswasserstraßen) Konstruktive Bauwerke (u. a. Brücken, Tunnel, Wände, Schleusen, Sperr- und Schöpfwerke), Lichtsignal- und Verkehrsleitanlagen, Öffentliche Beleuchtung, Erschließungsmaßnahmen von gesamtstädtischer Bedeutung.
Prüfung durch (Gutachten)	Wibera AG Gutachten
Übernahme Aufgaben aus Amt	Gesamten ausführenden Dienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wurden übernommen
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	Für die Errichtung des Landesbetriebes wurde für 2006 von einmaligen Kosten in Höhe von insgesamt 1,6 Mill. EUR ausgegangen. Sie gliedern sich in ca. 900.000 EUR für die Einführung der kaufmännischen Buchführung und 700.000 EUR für weitere Infrastrukturkosten.

⁸⁵⁸

Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 2.

Anhang 32: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres im Land Rheinland-Pfalz

Kriterium	LBB	LSV	LDI
Theorie der Verfügungsrechte			
Wer hat das Recht, die Resource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb	Landesbetrieb	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Landesbetrieb	Vermutlich Landesbetrieb, da Unterhaltspflicht	Vermutlich Landesbetrieb, in Absprache mit Fachaufsicht (Aufgabenbeding)
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Landesbetrieb	Landesbetrieb	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Für die Vornahme von Rechtsgeschäften sind, soweit erforderlich, die Einwilligung des Landtages, des Finanzministeriums oder des Verwaltungsrats einzuholen.	Vermutlich Behörde, nur in Absprache	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie			
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Waren nicht ersichtlich	Geschäftsberichte	Geschäftsberichte
Welche Anreizmechanismen?	Keine Aussagen	Keine Aussagen	Keine Aussagen
Welche Kontrollmechanismen?	vermutlich KLR, Doppik	vermutlich KLR, Doppik	vermutlich KLR, Doppik
Bürokratieversagen			
Personalaufwand/Budget	Steigerung um 6,8 %	Sinkt um 0,55 %	Sinkt um 3,82 %
Budgetausweitung	Ja, um 48,25 %	Ja, um 6,45 %	Sinkt um 2,29 %
Personalkostenquote	- 22 %	- 41 %	- 29 %
Umsatz je Mitarbeiter	- 235.264 EUR, je MA	- 329.752 EUR, je MA	- 182.140 EUR, je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	Keine B Stellen	1 B5, 1 B3 bei 1157,5 MA	1 B5 bei 164 MA
Wer übt Kontrolle aus?	Finanzministerium	ministerielle Steuerungsgruppe hat die Aufsicht über die Geschäftsführung des LSV	Dienst- und Fachaufsicht. Wird dem für die ressortübergreifenden und allgemeinen IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständigen Ministerium übertragen Die Geschäftsführung des Beirates obliegt dem Fachministerium

Noch Anhang 32

Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Ja (inkl. 7 MdL)	Ist nicht bekannt	Beirat (inkl. 7 MdL)
Transparenz (Standards für Wirtschaftspläne?)	Nein, keine Standards aber detaillierter als andere, Erläuterungen dazu. Manche Positionen sind nicht ohne weiteres erschließbar	Nein, keine Standards, sehr detailliert aber schwer nachvollziehbar	Nein keine Standards, detaillierte Aufklärung Umsätze, Erklärungen, aber schwer nachvollziehbar
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Jahresüberschüsse bleiben beim Landesbetrieb. Braucht er auch, denn Finanzbedarf sehr hoch. Kreditaufnahme steigt drastisch an. 2005 noch 43 Mill. € 2008 sind es 111,45 Mill. €	Ist nicht bekannt	Landesbetrieb, mögliche Jahresüberschüsse werden in Finanzplanung eingerechnet
Ist es möglich, Monopolrenten zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	8 Jahre	Ist nicht bekannt	Ist nicht bekannt
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Ja	Ja	Ja
Personalhoheit	Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja	Ja	Ja
Weiteres			
Gegründet wann?	1. Januar 1998	1. Februar 2002	1. Januar 2003
Geht zurück auf?	1994 eine Verwaltungsmodernisierungskommission	Koalitionsvereinbarung, Aufgabenkritik	Rechtsnachfolge des DIZ, im Zuge der Aufgabenkritik
Zielstellung	stetig ansteigenden Schuldenstand verringern. ⁸⁵⁹	Handlungsentscheidung in diesem Bereich durch betriebswirtschaftliche Steuerungselemente treffen und unternehmerische Grundprinzipien realisieren.	vermutlich sämtliche Aufgaben des DIZ zu übernehmen
Wesentliche Aufgaben	die Verwaltung und Verwertung der Immobilien, Neuerwerb, Neubaumaßnahmen, Bauaufgaben der Bundesrepublik und fremde Immobilien	Zum Stichtag 1. Januar 2005 umfasste diese Leistungserbringung 1.353 km Bundesautobahn, 3.348 km Bundesstraßen, 7.276 km Landesstraßen und 7.416 km Kreisstraßen einschließlich der Anschlussarme und der in der Baulast von Gemeinden über 80.000 Einwohner stehenden Straßen, 7.385 Brücken, 6 km Tunnel, 372 Stützwerke und 1.400 km Radwege. ⁸⁶⁰	Der Landesbetrieb LDI steht als zentrale Einrichtungen für die Informations- und Kommunikationstechnologie in der Landesverwaltung zur Verfügung. Er soll insbesondere die Behörden, Gerichte und Stellen des Landes bei der Planung und dem Betrieb von IT-Systemen, -Verfahren und -Einrichtungen beraten und unterstützen. Auch für den technischen Datenschutz und die Datensicherheit ist er zuständig.

⁸⁵⁹ Vgl. KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 1.

⁸⁶⁰ Vgl. Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90 i. V. m. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 6.

Noch Anhang 32

Prüfung durch (Gutachten)	Verwaltungsmodernisierungskommission innerhalb der Verwaltung	Das Projekt wurde vorrangig in den Bereichen Management und Rechnungswesen durch ein externes Beratungsteam unterstützt. Darüber hinausgehende noch intensivere Untersuchungen waren nicht vorgesehen. ⁸⁶¹	Nicht bekannt
Übernahme Aufgaben aus Amt	Nicht ersichtlich	Volle Übernahme Verkehrsverwaltung, obere Verkehrsbehörde Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und dessen nachgeordnete Ämter wurden aufgelöst	Nicht ersichtlich
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	Nein	Nein	Nein

⁸⁶¹ Vgl. Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90 i. V. m. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 6.

Anhang 33: Wesentliche Kriterien nach der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agenten-Theorie und Bürokratieversagen sowie Weiteres im Land Brandenburg

Kriterium	LDS	LS	BLB
Theorie der Verfügungsrechte			
Wer hat das Recht, die Resource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb	Landesbetrieb	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Vermutlich Landesbetrieb, in Absprache mit Fachaufsicht	Nur in Absprache mit Ministerium	Vermutung Landesbetrieb, da Überlassung
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Behörde, ist nicht auf Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet, gab auch keine Über-schlüsse	Grundsätzlich Behörde, nur in Absprache mit dem zuständigen Ministerium und dem Mdf	Vermutung, wird gehandhabt wie beim LS
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde	Behörde	Vermutlich nur in Absprache
Prinzipal-Agenten-Theorie			
Welche Informationsmechanismen gibt es?	allgemeine Berichtspflicht gegenüber der Dienst- und der allgemeinen Fachaufsichts-behörde	Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse	Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse einheitliche EDV Produktpalette Controlling im Rahmen des betrieblichen Rechnungswesens. Es soll die systematische Planung, Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe gewährleisten und Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status und die Entwicklung des Betriebes ermöglichen.
Welche Anreizmechanismen?	periodische Zielvereinbarungen über die Arbeits-schwerpunkte und deren zeitliche Um-setzung	Steuerung durch Zielvereinbarungen	eigene Zielformulierungen durch den Landesbetrieb
Welche Kontrollmechanismen?	Waren nicht ersichtlich	KLR und Berichtswesen, Planung durch Planungstools	KLR soll zu einem Steuerungselement ausgebaut werden Qualitätsmanagementhandbuch Wirtschaftsplan
Bürokratieversagen			
Ausweitung Personal absolut	Nein	Nein	Ja
Personalaufwand/Budget	Obwohl die absolute Zahl gesunken ist, Aus- weitung um 11,4 %	Ja Steigerung um 6,3 %	Gering, unter 1 % im Verhältnis zur Budgetsteigerung
Budgetausweitung	Ja, knapp 21 %	Minimal um 0,32 %	60,7 %, - 34 % - 133.850 EUR je MA
Personalkostenquote Umsatz je Mitarbeiter	- 58 % - 67.915 EUR je MA	- 40 % - 121.566 EUR je MA (ohne Stellen au- ßerhalb des Stellenplanes)	- 34 % - 133.850 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitar- beiter	1 B3 bei 546 MA	1 B4, 3 B2 Stellen bei 2031 MA.	1 B4, 1 B2 bei 785 MA

Noch Anhang 33

Wer übt Kontrolle aus?	Dienst- und allgemeine Fachaufsicht untersteht der LDS dem Ministerium des Innern	Dienst- und Fachaufsicht des MIR	Ministeriums der Finanzen
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein	Nein	Nein
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Niedrig, keine Standards	Niedrig, keine Standards	Niedrig, keine Standards
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Sind zur Rücklagenbildung verwendbar	Ist nicht rechtlich geregelt, damit Zuständigkeitsbereich des Mdf	Ministerium der Finanzen
Ist es möglich, Monopolrenten zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Keine Angaben	LS ist einziger Auftragnehmer der Verwaltung. Damit wird Kontrahierungszwang vermutet.	Ja, fünf Jahre
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein	Nein	Nein
Personalhoheit durch den Landesbetrieb	Ja	Ist durch Stellenplan vorgeschrieben	Durch Stellenplan definiert
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja	Ja	Ja
Weiteres			
Gegründet wann?	1. Januar 2001	1. Januar 2005	1. Januar 2006
Geht zurück auf?	Haushaltsstrukturgesetz 2000	Kabinettsbeschluss Ausschuss für Verwaltungsoptimierung und HSichG 2003	HSichG 2003
Zielstellung	Realisierung der Zielstellung der Landesregierung, bei der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung die Leistungsfähigkeit zu stärken, eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen und die Kosten zu senken.	Effektivere Aufgabenerledigung wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung, leistungsfähiges Element der staatlichen Leistungsverwaltung	allgemeines Grundvermögen (AGV) zentral durch das Ministerium der Finanzen verwalten, einschließlich Grundsatzeinheiten, einen zentralen Dienstleister für alle zentralisierbaren Teilleistungen bereitstellen sowie die Bestandserhaltung, Verkehrssicherung und die Herstellung und den Erhalt der wirtschaftlichen Betriebsführung durch die zentrale Bauverwaltung zu gewährleisten. Ziel = sparsamer Umgang mit knappen Ressourcen des Landes
Wesentliche Aufgaben	Die Aufgaben sind in fünf Bereiche zusammengefasst: Beratung und Unterstützung, amtliche Statistik und Informationsbereitstellung, IT-Produktion und -Service, IT-Verfahren und -Methoden und IT-Aus- und Fortbildung. ⁸⁶²	5.758 km Landesstraßen, 2.868 km Bundesstraßen, 790 km Autobahnen sowie 1.824 Brücken	Baumanagement, Liegenschafts-Management, Flächenmanagement, Gebäudemanagement, Fuhrparkmanagement, Qualifizierungs- und Personalmanagement

⁸⁶² Vgl. Haushalt Brandenburg 2005/2006, Kapitel 03 010, S. 5.

Noch Anhang 33

Prüfung durch (Gutachten)	auf Empfehlungen der Verwaltungsstrukturkommission (VSK) zurück. ⁸⁶³	Gutachterliche Stellungnahme	Gutachten BSL
Übernahme Aufgaben aus Amt	dass der Aufgabenbestand des Landesamtes zum Zeitpunkt der Umwandlung vollständig auf den neuen Landesbetrieb übergehen sollte. ⁸⁶⁴	Volle Übernahme der Aufgaben aus Straßenbauverwaltung	Übernahme aus Amt für Liegenschaften und Bau
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	Zunächst wurde nicht davon ausgegangen, Haushaltsmittel unmittelbar einzusparen oder Gewinn zu erzielen. ⁸⁶⁵	Nein	In der Rechtsformfrage wurde in dem Gutachten auf abstrakte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verzichtet. ⁸⁶⁶

⁸⁶³

⁸⁶⁴

⁸⁶⁵

⁸⁶⁶

Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Begründung zu Artikel 9 (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik).

Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Artikel 9, §§ 1-2.

Dies wurde in einer Ausschusssitzung zum Thema „Wirtschaftliche und finanzielle Effektivität der Landesbetriebe“ am 20. Mai 2005 noch einmal ausgeführt.

Vgl. BSL Public Managementberatung GmbH Bergheim (2004), S. 67-68. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Ermittlung notwendiger Daten, die für ein Abwägen der richtigen Art der Leistungserbringung notwendig wären, mit einem unvertretbar hohen Aufwand verbunden wäre. „Vor dem Hintergrund dieser ungenügenden Datenlage lassen sich Wirtschaftlichkeitsvorteile, die allein auf die Rechtsform der Liegenschafts- und Bauverwaltung zurückzuführen sind, aus Sicht des Gutachters grundsätzlich nicht feststellen“.

Anhang 34: Vergleich der Kriterien im Bereich „Bauen und Liegenschaften“

Land	Brandenburg (BLB)	Rheinland-Pfalz (LBB)	Bayern (ImmoBay)
Kriterien			
Theorie der Verfügungsrechte			
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb	Landesbetrieb	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Vermutung Landesbetrieb, da Überlassung	Landesbetrieb	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Vermutung, wird gehandhabt wie beim LS	Landesbetrieb	Wurde nicht ersichtlich
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Vermutlich Behörde; eventuell nur in Absprache Landesbetrieb	Für die Vornahme von Rechtsgeschäften sind, soweit erforderlich, die Einwilligung des Landtages, des Finanzministeriums oder des Verwaltungsrats einzuholen.	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie			
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse einheitliche EDV-Produktpalette Controlling im Rahmen des betrieblichen Rechnungswesens. Es soll die systematische Planung, Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe gewährleisten und Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status und die Entwicklung des Betriebes ermöglichen.	Waren nicht ersichtlich	Waren nicht ersichtlich
Welche Anreizmechanismen?	eigene Zielformulierungen durch den Landesbetrieb KLR soll zu einem Steuerungselement ausgebaut werden	Keine Aussagen	Keine Aussagen
Welche Kontrollmechanismen?	Qualitätsmanagementhandbuch Wirtschaftsplan	vermutlich KLR, Doppik	Waren nicht ersichtlich
Bürokratieversagen			
Personalaufwand/Budget	Gering, unter 1 % im Verhältnis zur Budgetsteigerung	Steigerung um 6,8 %	Minimal um 0,23 %
Budgetausweitung	60,7 %	48,25 %	Minimal um 0,2 %
Personalkostenquote	- 34 %	- 22 %	- 91 %
Umsatz je Mitarbeiter	- 133.850 EUR je MA	- 235.264 EUR je MA	- 78.734 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	1 B4, 1 B2 bei 785 MA	Keine B Stellen	Lagen keine Daten vor

Noch Anhang 34

Wer übt Kontrolle aus?	Ministeriums der Finanzen	Finanzministerium	Rechts- und Fachaufsicht des Staatsministeriums der Finanzen.
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein	Ja (inkl. 7 MdL)	Nein
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Niedrig, keine Standards	Nein, keine Standards aber detaillierter als andere, Erläuterungen dazu. Manche Positionen sind nicht ohne weiteres erschließbar	Nein, sehr kurze Darstellung der Aufwendungen und des Bedarfes
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Ministerium der Finanzen	Jahresüberschüsse bleiben beim Landesbetrieb. Braucht er auch, denn Finanzbedarf sehr hoch. Kreditaufnahme steigt drastisch an. 2005 noch 43 Mill. € 2008 sind es 111,45 Mill. €	Nicht bekannt
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Ja, fünf Jahre	8 Jahre	Betriebsnotwendige Räumlichkeiten werden für drei Jahre unentgeltlich überlassen.
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein	Ja	Nein
Personalhoheit	Durch Stellenplan definiert	Nicht bekannt	Mit Zustimmung des MdF
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja	Ja	Ja
Weiteres			
Gegründet wann?	1. Januar 2006	1. Januar 1998	2005/2006
Geht zurück auf?	HSichG 2003	1994 eine Verwaltungsmodernisierungskommission	Verwaltungsmodernisierungsgesetz 2003
Zielstellung	allgemeines Grundvermögen (AGV) zentral durch das Ministerium der Finanzen verwalten, einschließlich Grundsatzangelegenheiten, einen zentralen Dienstleister für alle zentralisierbaren Teilleistungen bereitzustellen sowie die Bestandserhaltung, Verkehrssicherung und die Herstellung und den Erhalt der wirtschaftlichen Betriebsführung durch die zentrale Bauverwaltung zu gewährleisten. Ziel = sparsamer Umgang mit knappen Ressourcen des Landes	stetig ansteigenden Schuldenstand verringern. ⁸⁶⁷	als Ziel eine deutliche Effektivitätssteigerung durch Kompetenzbündelung, kurze Entscheidungswege, beschleunigte Verfahren und die Nutzung von Synergieeffekten
Wesentliche Aufgaben?	Baumanagement, Liegenschafts-Management, Flächenmanagement, Gebäudemanagement, Fuhrparkmanagement, Qualifizierungs- und Personalmanagement	die Verwaltung und Verwertung der Immobilien, Neuerwerb, Neubaumaßnahmen, Bauaufgaben der Bundesrepublik und fremde Immobilien	Ressoritübergreifend wurde die Immobilien Freistaat Bayern mit der Verwaltung des staats-eigenen und des für staatliche Zwecke genutzten unbeweglichen Vermögens (staatlicher Immobilienbestand) beauftragt

867

Vgl. KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft (1996), S. 1.

Noch Anhang 34

Prüfung durch (Gutachten)	Gutachten BSL	Verwaltungsmodernisierungskommission innerhalb der Verwaltung	Nicht bekannt
Übernahme Aufgaben aus Amt	Übernahme aus Amt für Liegenschaften und Bau		Aufgaben und Befugnisse der Liegenschaftsstellen des Landesamtes für Finanzen werden auf den Landesbetrieb übertragen.
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	In der Rechtsformfrage wurde in dem Gutachten auf abstrakte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verzichtet. ⁸⁶⁸	Nein	Nein

⁸⁶⁸ Vgl. BSL Public Managementberatung GmbH Bergheim (2004), S. 67-68. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Ermittlung notwendiger Daten, die für ein Abwägen der richtigen Art der Leistungserbringung notwendig wären, mit einem unverträglich hohen Aufwand verbunden wäre. „Vor dem Hintergrund dieser ungenügenden Datenlage lassen sich Wirtschaftlichkeitsvorteile, die allein auf die Rechtsform der Liegenschafts- und Bauverwaltung zurückzuführen sind, aus Sicht des Gutachters grundsätzlich nicht feststellen.“

Anhang 35: Vergleich der Kriterien im Bereich „Straßenbau“

Land	Brandenburg (LS)	Rheinland-Pfalz (LSV)	Hamburg (LSBG)
Kriterium			
Theorie der Verfügungsrechte			
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb	Landesbetrieb	Behörde
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Behörde, nur in Absprache mit Ministerium der Landesbetrieb	Vermutlich Landesbetrieb, da Unterhaltspflicht	Behörde, nur nach Absprache bzw. Vereinbarungen
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Grundsätzlich Behörde, nur in Absprache mit dem zuständigen Ministerium und dem Mdf	Landesbetrieb	Wurde nicht ersichtlich
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde	Vermutlich Behörde, nur in Absprache	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie			
Welche Informationsmechanismen gibt es?	Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse	Geschäftsberichte	Zielerreichung soll in regelmäßigen Berichten dargestellt werden. Berichtsform, Umfang und Häufigkeiten orientieren sich an den Bedarfen und Berichtspflichten, denen der Auftraggeber selbst unterliegt.
Welche Anreizmechanismen?	Steuerung durch Zielvereinbarungen	Keine Aussagen	Zum Controlling werden geeignete Kennzahlen, Ziele usw. festgelegt und vereinbart. Zielvereinbarung
Welche Kontrollmechanismen?	KLR und Berichtswesen, Planung durch Planungstools	vermutlich KLR, Doppik	Steuerung und Kontrolle durch Senat und Bürgerschaft, betriebswirtschaftliche Instrumente Als Steuerungsinstrumente sind eine weitgehende Vernetzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einschließlich des sich daraus entwickelnden Berichtswesens und des Controlling vorgesehen Internes als auch externes Benchmarking
Bürokratieversagen			
Personalaufwand/Budget	Ja Steigerung um 6,3 %	Sinkt um 0,55 %	Minimal um 0,5 %
Budgetausweitung	Minimal um 0,32 %	Ja, um 6,45 %	Nein, Reduktion um 0,4 %
Personalkostenquote Umsatz je Mitarbeiter	- 40 % - 121.566 EUR je MA (ohne Stellen außerhalb des Stellenplanes)	- 41 % - 329.752,6 EUR je MA	- 51 % - 107.078 EUR je MA

Noch Anhang 35

B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	1 B4, 3 B2 Stellen bei 2031 MA.	1 B5, 1 B3 bei 1157,5 MA	1 B6, 2 B3 Stellen bei 543 MA
Wer übt Kontrolle aus?	Dienst- und Fachaufsicht des MIR	ministerielle Steuerungsgruppe hat die Aufsicht über die Geschäftsführung des LSV	BSU Die Aufsicht soll sich allerdings auf eine Globalsteuerung einschließlich Weisungsbefugnis beschränken
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein	Ist nicht bekannt	Ja
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Niedrig, keine Standards	Nein, keine Standards, sehr detailliert aber schwer nachvollziehbar	Keine Standards, aber sehr detailliert und übersichtlich
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Ist nicht rechtlich geregelt, damit Zuständigkeitsbereich des MdF		Nicht bekannt
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	LS ist einziger Auftragnehmer der Verwaltung Damit wird Kontrahierungszwang vermutet.	Ist nicht bekannt	Nein, aber: Eine Verpflichtung zur Beauftragung des Landesbetriebes besteht nicht. ⁸⁶⁹ Der BSU unterliegt einem Andiengebot gegenüber dem Landesbetrieb.
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein	Ja	Nein
Personalhoheit	Ist durch Stellenplan vorgeschrieben	Nicht bekannt	Eigene Personalverwaltung des Landesbetriebes
Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja	Ja	Nicht bekannt
Weiteres			
Gegründet wann?	1. Januar 2005	1. Januar 2002	1. Januar 2007
Geht zurück auf?	Kabinettschluss, Ausschuss für Verwaltungsopptimierung und HStichG 2003	Koalitionsvereinbarung, Aufgabenkritik	2005 geführte Diskussion zu modernen Verwaltungsstrukturen
Zielstellung	Effektivere Aufgabenerledigung wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung, leistungsfähiges Element der staatlichen Leistungsverwaltung	Handlungsentscheidung in diesem Bereich durch betriebswirtschaftliche Steuerungselemente treffen und unternehmerische Grundprinzipien realisieren.	Ziel der Entflechtung von ministeriellen Funktionen und von Aufsichts- und Steuerungsaufgaben von operativen Aufgaben der Durchführungsebene trennt
Wesentliche Aufgaben	5.758 km Landesstraßen, 2.868 km Bundesstraßen, 790 km Autobahnen sowie 1.824 Brücken	Zum Stichtag 1. Januar 2005 umfasste diese Leistungserbringung 1.353 km Bundesautobahn, 3.348 km Bundesstraßen, 7.276 km Landesstraßen und 7.416 km Kreisstraßen einschließlich der Anschlussarme und der in der Baulast von Gemeinden über 80.000 Einwohner stehenden Straßen, 7.385 Brücken, 6 km Tunnel, 372 Stützwände und 1.400 km Radwege. ⁸⁷⁰	Straßen (Hauptverkehrsstraßen, Bundesfernstraßen, Küsten- und Binnenhochwasserschutz, Gewässer (außer Bundeswasserstraßen) Konstruktive Bauwerke (u. a. Brücken, Tunnel, Wände, Schleusen, Sperr- und Schöpfwerke), Lichtsignal- und Verkehrsleitmataanlagen, Öffentliche Beleuchtung, Erschließungsmaßnahmen von gesamtstädtischer Bedeutung.

⁸⁶⁹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), S. 2.

⁸⁷⁰ Vgl. Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90 i. V. m. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 6.

Noch Anhang 35

Prüfung durch (Gutachten)	Gutachterliche Stellungnahme	Das Projekt wurde vorrangig in den Bereichen Management und Rechnungswesen durch ein externes Beratungsteam unterstützt. Darüber hinaus gehende noch intensivere Untersuchungen waren nicht vorgesehen. ⁸⁷¹	Wibera AG Gutachten
Übernahme Aufgaben aus Amt	Volle Übernahme der Aufgaben aus Straßenbauverwaltung	Volle Übernahme Verkehrsverwaltung , obere Verkehrsbehörde Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und dessen nachgeordnete Ämter wurden aufgelöst	Gesamten ausführenden Dienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wurde übernommen
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	Nein	Nein	Für die Errichtung des Landesbetriebes wurde für 2006 von einmaligen Kosten in Höhe von insgesamt 1,6 Mill. EUR ausgegangen. Sie gliedern sich in circa 900.000 EUR für die Einführung der kaufmännischen Buchführung und 700.000 EUR für weitere Infrastrukturkosten.

⁸⁷¹ Vgl. Haushalt RLP (2007/2008), Kapitel 0806, S. 90 i. V. m. Geschäftsbericht LSV RLP (2005), S. 6.

Anhang 36: Vergleich der Kriterien im Bereich „Datenverarbeitung“

Land	Brandenburg (LDS)	Rheinland-Pfalz (LDI)
Kriterium		
Theorie der Verfügungsrechte		
Wer hat das Recht, die Ressource (hier das Eigentum) zu nutzen?	Landesbetrieb	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu verändern?	Vermutlich Landesbetrieb in Absprache mit Fachaufsicht	Vermutlich Landesbetrieb, in Absprache mit Fachaufsicht (Aufgabenbe- dingt)
Wer hat das Recht, Erträge, die aus der Nutzung des Eigentums entstanden sind, einzubehalten?	Behörde, ist nicht auf Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet, gab auch keine Überschüsse	Landesbetrieb
Wer hat das Recht, das Eigentum zu veräußern?	Behörde	Behörde
Prinzipal-Agenten-Theorie		
Welche Informationsmechanismen gibt es?	allgemeine Berichtspflicht gegenüber der Dienst- und der allgemeinen Fachaufsichtsbehörde	Geschäftsberichte
Welche Anreizmechanismen?	periodische Zielvereinbarungen über die Arbeitsschwerpunkte und deren zeitliche Umsetzung	Keine Aussagen
Welche Kontrollmechanismen?	Waren nicht ersichtlich	vermutlich KLR, Doppik
Bürokratieversagen		
Personalaufwand/Budget	Obwohl die absolute Zahl gesunken ist, Ausweitung um 11,4 % Ja, knapp 21 %	Sinkt um 3,82 % Sinkt um 2,29 %
Budgetausweitung		
Personalkostenquote	- 58 %	- 29 %
Umsatz je Mitarbeiter	- 67.915 EUR je MA	- 182.140 EUR je MA
B Stellen zu Gesamtmitarbeiter	1 B3 bei 546 MA	1 B5 bei 164 MA
Wer übt Kontrolle aus?	Dienst- und allgemeine Fachaufsicht untersteht der LDS dem Ministerium des Innern	Dienst- und Fachaufsicht. Wird dem für die ressortübergreifenden und allgemeinen IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständigen Ministerium übertragen. Die Geschäftsführung des Beirates obliegt dem Fachministerium
Gibt es einen Verwaltungsrat/Beirat?	Nein	Beirat (inkl. 7 MdL)
Transparenz (gibt es Standards für Wirtschaftspläne?)	Niedrig, keine Standards	Nein keine Standards, detaillierte Auflistung Umsätze, Erklärungen, aber schwer nachvollziehbar
Wer entscheidet über mögliche Jahresüberschüsse?	Sind zur Rücklagenbildung verwendbar	Landesbetrieb, werden in Finanzplanung eingerechnet
Ist es möglich, Monopolrente zu erzielen? Gibt es einen Kontrahierungszwang?	Keine Angaben	Ist nicht bekannt
Möglichkeit der Kreditaufnahme?	Nein	Ja
Personalthoheit	Ja	Nicht bekannt

Noch Anhang 36

Regeln andere RVO oder VV den Landesbetrieb zusätzlich?	Ja	Ja
Weiteres		
Gegründet wann?	1. Januar 2001	1. Januar 03
Geht zurück auf?	Haushaltsstrukturgesetz 2000	Rechtsnachfolge des DIZ, im Zuge der Aufgabenkritik
Zielstellung	Realisierung der Zielstellung der Landesregierung, bei der Aufgabenerledigung und Leistungserbringung die Leistungsfähigkeit zu stärken, eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen und die Kosten zu senken.	vermutlich sämtliche Aufgaben des DIZ zu übernehmen
Wesentliche Aufgaben	Die Aufgaben sind in fünf Bereiche zusammengefasst: Beratung und Unterstützung, amtliche Statistik und Informationsbereitstellung, IT-Produktion und -Service, IT-Verfahren und -Methoden und IT-Aus- und Fortbildung. ⁸⁷²	Der Landesbetrieb LDI steht als zentrale Einrichtungen für die Informations- und Kommunikationstechnologie in der Landesverwaltung zur Verfügung. Er soll insbesondere die Behörden, Gerichte und Stellen des Landes bei der Planung und dem Betrieb von IT-Systemen, -Verfahren und -Einrichtungen beraten und unterstützen. Auch für den technischen Datenschutz und die Datensicherheit ist er zuständig.
Prüfung durch (Gutachten)	Geht auf Empfehlungen der Verwaltungsstrukturkommission (VSK) zurück. ⁸⁷³	Nicht bekannt
Übernahme Aufgaben aus Amt	Der Aufgabenbestand des Landesamtes zum Zeitpunkt der Umwandlung sollte vollständig auf den neuen Landesbetrieb übergehen. ⁸⁷⁴	Vermutlich Übernahme der Aufgaben aus dem DIZ
Sind Transaktionskosten berücksichtigt worden?	Zunächst wurde nicht davon ausgegangen, Haushaltsmittel unmittelbar einzusparen oder Gewinn zu erzielen. ⁸⁷⁵	Nein

⁸⁷²

Vgl. Haushalt Brandenburg 2005/2006, Kapitel 03 010, S. 5.

⁸⁷³

Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Begründung zu Artikel 9 (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik).

⁸⁷⁴

Vgl. Haushaltsstrukturgesetz Brandenburg (2000), Artikel 9, §§ 1-2.

⁸⁷⁵

Dies wurde in einer Ausschusssitzung zum Thema „Wirtschaftliche und finanzielle Effektivität der Landesbetriebe“ am 20. Mai 2005 noch einmal ausgeführt.

