

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

Aus dem Inhalt

J. Menno Harms

Lust auf Neues – Auf der Suche nach Innovationen

Jürgen Hensen und Christian Schulz
Aktuelle Rahmenbedingungen der
Back Office-Organisation

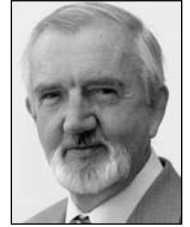
Norvald Monsen
Kapitalflussrechnungen

Dorit Bölsche und Leander Jumin
Kostentransparenz in der Bundesverwaltung

Heiko Rabe und Frank Leopold
Out of business or out of Germany?



Nomos



Verehrte Leserinnen und Leser!

Dass ohne die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nichts geht, dass sie es sind, die alle noch so schönen Pläne Wirklichkeit werden lassen müssen, ist nachgerade eine Binsenwahrheit. Sie sollte dann aber auch mehr sein als ein Lippenbekenntnis und sich, beispielsweise, im eGovernment niederschlagen.

Hier machen neuerdings Mitarbeiterportale von sich reden. Das ist mehr als die Öffnung eines Fensters auf die Personalabteilung. Mitarbeiterportale müssen zum zentralen Zugang der einzelnen Beschäftigten zu den für sie wichtigen Informationen, Kommunikationsbeziehungen und Transaktionen werden – unabhängig von deren räumlicher Verteilung und in aller Regel über einen Bildschirmarbeitsplatz.

Was hier »wichtig« ist, hängt allerdings vom Mitarbeiterbild ab. Das wiederum sollte die Rahmenbedingungen der heutigen Arbeitswelt widerspiegeln. Wesentliche sind eine neue (nach wie vor unterschätzte) elektronische Erreichbarkeit von Personen, Daten, Programmen und Objekten; der Umgang mit IT als Voraussetzung so gut wie aller Arbeitsplätze, wobei mit einer anhaltend raschen technischen Entwicklung Schritt zu halten ist; eine rapide Ausbreitung von Innovation über Hypermedien; die Bildung von Netzwerken in weltweitem Maßstab; virtuelle Netzwerkorganisationen: Man kann überall, sogar global präsent sein, auch als Anbieter von Arbeit, und zwar innerhalb eines Arbeitsverhältnisses (stationär oder mobil, auf Dienstreise, in Telearbeit), in parallelen Arbeitsverhältnissen oder nebeneinander bei Arbeit, Erziehung, Weiterbildung oder Auszeit – man ist aber, die Kehrseite, auch weltweitem Wettbewerb ausgesetzt durch Konkurrenten innerhalb oder außerhalb der Institution, für die man tätig ist; Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, die von immer mehr Beschäftigten ein Rollenverhalten als »Intrapreneur« verlangt; Good Governance als Handlungsmaßstab auch des öffentlichen Dienstes, mit Kriterien wie rechtmäßig, demokratisch, partizipativ, nachhaltig, rechtzeitig und wirkungsvoll; Prägung der Beschäftigten in der Netzwerkgesellschaft durch Netzethik (»angeschlossen« sein), Entscheidungsethik (möglichst selbst entscheiden können) und Arbeitsethik (ein professioneller Knoten im Netz sein).

Sollen Mitarbeiterportale also mehr sein als eine Modeerscheinung, dann geht es um nicht weniger als die Umsetzung dieses Selbstverständnisses heutiger Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Hardware und Software. Und je mehr gilt »technisch ist alles möglich«, desto mehr kommt es dabei auf eine tragfähige Konzeption an.

Arbeitnehmer- und Arbeitgebersicht lassen sich dabei nicht mehr trennen. Denn die Beschäftigten werden längst zum Kreis der »Stakeholder« der Verwaltungen gezählt und weniger als Kostenblock denn als Aktivposten verstanden. »Der ganze Mensch« ist im Auge zu haben. Im Ergebnis heißt das: Sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerinteressen müssen sich in ein und demselben Mitarbeiterportal manifestieren.

Die Arbeitgeber haben ein Interesse daran, die Arbeitsplätze optimal mit IT auszustatten, damit diese als Modul der Behörde wettbewerbsfähig sind, also schnell, kostengünstig, produktiv sowie ziel- und adressatenzentriert arbeiten können. Weiter soll ein maßgeblicher, die Daseinsberechtigung öffentlichen Handelns konstituierender Aspekt sichergestellt sein: dass die Vorgänge in die vorgesehenen Zuständigkeitsbereiche fallen und die betreffenden Mitarbeiter mit den nötigen Kompetenzen, Regeln, Ressourcen und Qualifikationen ausgestattet sind. »Max Weber« ist nicht außer Kraft; die informationstechnisch begründeten neuen Mitarbeiterfreiräume müssen mit dem Anspruch der Bürger auf »legale, rationale Herrschaft« versöhnt werden. Schon deshalb sollte das Arbeitsprogramm der Mitarbeiter möglichst als »Regelbasiertes System« zur Verfügung stehen, also programmiert zwecks absichtsgemäßer Anwendung und Einhaltung der Vorschriften, gezielter Schulung in der Normanwendung, Erfassung von Normwirkungen, Rückkoppelung zum Normgeber oder gezielter Informierung der Normanwender über Novellierungen unmittelbar am Mitarbeiterportal.

Obwohl eine traditionelle »8 bis 5«-Kontrolle nicht mehr funktioniert, müssen die Mitarbeiter aus Arbeitgebersicht in Netzwerke eingebunden werden können, also Führung durch Zielvereinbarung, Controlling und Management-Informationssysteme gepflegt werden. Das Mitarbeiterportal muss, im Rahmen von ERP-Systemen analog dem längst akzeptierten Finanzmanagement ein »Human Resources«-Management ermöglichen, also Anforderungsprofile der Arbeitsplätze definieren helfen, die Bewerberauswahl unterstützen, Beurteilungen und Mitarbeitergespräche ergebnisorientiert handhaben, die Personalentwicklung auf eine sichere Basis stellen und die Personalverwaltung unterstützen.

Mitarbeiterportale müssen darüber hinaus »Klebstoff« enthalten, damit volatile Module das Netzwerk möglichst nicht gegen den Willen des Arbeitgebers verlassen, »Humankapital« also erhalten bleibt. Dazu gehören Informationen, welche die Identifikation mit der Institution und der Region fördern. Andererseits muss ein Mitarbeiterportal »Magnetismus« entfalten, damit im Wettbewerb um die qualifiziertesten Köpfe Externe gewonnen werden können.

Was auf der anderen Seite die Mitarbeiter angeht, so wollen diese heute im »Web workstyle« arbeiten, um auf der Höhe der Zeit zu sein, aber auch um beschäftigungsfähig zu bleiben, also mit zeitgemäßer IT umgehen, die Arbeitsressourcen online überall zur Verfügung haben, offen kommunizieren, in einer professionellen Umgebung arbeiten. Die technische Ausstattung selbst muss als zweckmäßig empfunden werden, also Portaltechniken bieten, ausfallsicher sein, eine schnelle Hotline aufweisen und den Schutz der persönlichen Arbeitnehmerdaten gewährleisten. Das Portal soll so ausgelegt sein, dass die übliche Bürossoftware sowie die nötigen Datensicherungsmethoden (wie Aktenmäßigkeit, Verschlüsselung, elektronisch Unterschrift, Virenschutz, Sicherheitskopien) möglichst »nebenher« und »zwangsläufig« mit angewendet werden. Über das Mitarbeiterportal wollen die Beschäftigten so mit IT und Informationen versorgt sein, dass sie ihre Aufgaben zur Zufriedenheit des Arbeitgebers erledigen und damit ihren Arbeitsplatz sichern bzw. sich unentbehrlich machen können. Alle wichtigen Daten, Programme, »Drehbücher« (Was ist in welchem Falle von wem zu tun?), Formulare und Erfahrungen müssen im Intranet zur Verfügung stehen (so genanntes Wissensmanagement), »Dateninseln« möglichst zusammengeführt werden. Externe Informationen von persönlicher Bedeutung für die Mitarbeiter sollten über Links zugänglich und möglichst erschlossen sein, etwa individuelle Verkehrsinformationen und Finanzinformationen für Vorsorge. Mitarbeiterportale müssen weiter den Beschäftigten die Chance zur Weiterqualifizierung eröffnen, erworbene Zertifikate sollten mitarbeitergesteuert in die Personalakte einfließen. Das Portal muss schließlich Transparenz des internen Arbeitsmarktes ermöglichen und Personal-Lebenslagen als digitale Prozessangebote unterstützen, beispielsweise: gezielter Zugriff auf das Dienst- und Sozialrecht beziehungsweise möglichst aktive individuelle Informierung der Mitarbeiter über sie persönlich angehende Veränderungen und Erfordernisse und möglichst digitale Abwicklung der eigenen Personalverwaltungsaufgaben. Dabei sollte, wo immer möglich, auf formalisierte Personalverwaltungsverfahren zu Gunsten von Selbstorganisation verzichtet werden, zum Beispiel Ersatz der Verwaltung von Urlaubs- und Dienstreiseanträgen durch Transparenz im Netz.

Bisher scheint für Mitarbeiterportale diesen Zuschnitt allerdings noch ein geringerer externer Druck als für Bürgerportale zu bestehen. Deshalb sollte am Beginn gemeinsam ein Leitbild erarbeitet werden. Besonders wichtig sind wohl auch Anreizstrukturen, damit Mitarbeiterportale in der Praxis zur maßgeblichen Informations-, Kommunikations- und Transaktionsplattform werden.

Mit den besten Wünschen

Dr. J. J. J. J. J.

VERWALTUNG UND MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

11. Jahrgang, Heft 1/2005, Seiten 1-56

Schriftleiter und Herausgeber:

Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*

Beirat:

Prof. Dr. Hinrich E.G. Bonin, *Fachhochschule Nordostniedersachsen, Lüneburg*

Jochen Dieckmann, *Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn, *Universität Mannheim*

Axel Endlein, Landrat, MdL, *Präsident des Deutschen Landkreistages, Bonn*

Prof. Dr. Klaus-Eckart Gebauer, *Direktor beim Landtag Rheinland-Pfalz, Mainz*

Peter Heesen, *Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn*

Dr. Jürgen Hensen, *Präsident des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesausgleichsamtes, Köln*

Dr. oec. HSG Albert Hofmeister, *Chef des Inspektoriat des Eidgenössischen Departements für*

Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Bern

Dr. Gerd Landsberg, *Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin*

Univ.-Prof. Dr. Klaus Lenk, *Universität Oldenburg*

Prof. Dr. Marga Pröhl, *Bundesministerium des Innern, Berlin*

Univ.-Prof. Dr. Christoph Reichard, *Universität Potsdam*

Dr. Thilo Sarrazin, *Senator für Finanzen des Landes Berlin*

Dr. Sebastian Saxe, *Vorstand Technik der Dataport Anstalt des öffentlichen Rechts, Altenholz*

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Siedentopf, *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*

Dr. Hedda von Wedel, *Mitglied des Europäischen Rechnungshofes, Luxemburg*

Dr. Arthur Winter, *Sektionschef im Bundesministerium für Finanzen, Wien*

Christian Zahn, *Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin*

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegt je ein Prospekt der Microsoft GmbH bei.
Wir bitten freundlichst um Beachtung.

Redaktionsanschrift:

Verwaltung und Management

Postfach 1409

D-67324 Speyer

Tel. (06232) 654-325, Fax (06232) 654-407

E-Mail: vm@dhv-speyer.de

WWW: <http://www.dhv-speyer.de/rei/vm>

Verwaltung und Management erscheint in der



Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5,
76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Fax (07221) 210427

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos, Reichstr. 45-47, 53125 Bonn,

Tel. (0228) 9268835, Fax (0228) 9268836,

E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge
und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwer-

tung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen
ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzun-
gen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbei-
tung in elektronischem System.

Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der
Herausgeber/Schriftleitung wiedergeben. Unverlangt eingesandte
Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten
als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verla-
ges. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenom-
men. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstell-
enden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich.

Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich 109,- Euro,
(inkl. MwSt.), zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich
MwSt. 7%); Bestellungen nehmen entgegen: Der Buchhandel
und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft,
Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751 (BLZ 660 100 75) und
Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266 (BLZ 662 500 30).

ISSN 0947-9856

Auf ein Wort ...

Lust auf Neues – Auf der Suche nach Innovation

J. Menno Harms

Der Autor sieht in einer veränderten Einstellung zur Innovation die maßgeblichen Ursachen für Stagnation nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im staatlichen Bereich. Er geht deshalb den Voraussetzungen und Wirkungen für eine rechtzeitige Anpassung gegebener Verhältnisse an sich ändernde Umgebungen nach, wie sie angesichts der allseits beklagten Reformblockaden heute besonders nötig erscheint.

Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office-Organisation

Jürgen Hensen und Christian Schulz

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere im Bereich des Electronic Government, wird regelmäßig die Etablierung leistungsfähiger Back Office-Strukturen gefordert. Der Beitrag nimmt zunächst eine begriffliche Abgrenzung zwischen Front und Back Offices sowie der Auslagerung behördlicher Aufgaben vor. Auf übergeordneter Ebene zeigt sich dabei eine Tendenz zur spezialisierten und zentralen Wahrnehmung behördlicher Aufgaben. Vor diesem Hintergrund werden grundlegende Faktoren für die Organisation von Back Office-Strukturen skizziert. Dabei wird auf politische Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung auf nationaler und europäischer Ebene Bezug genommen.

Outsourcing von e-government-Lösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle

Lars Schweizer, Dodo zu Knyphausen-Aufseß und Ute Bornhauser

Der Beitrag untersucht die Möglichkeit des Outsourcing von e-government-Lösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle. Im ersten Teil wird das Konzept des Outsourcing vorgestellt, bevor es auf den Kontext der öffentlichen Verwaltung übertragen wird. Im Fokus ist dabei das Outsourcing im e-government-Bereich mit seinen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Im zweiten Teil werden auf Basis durchgeführter Experteninterviews erste praktische Erfahrungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen des Outsourcing von e-government-Lösungen präsentiert.

Kapitalflussrechnungen

Norvald Monsen

In diesem Artikel wird dafür plädiert, dass das kaufmännische Rechnungswesen mit seinem wirtschaftlichen Erfolgsblickwinkel vom finanziellen Blickwinkel des kameralistischen Rechnungswesens lernen kann, und zwar indem die wirtschaftliche Erfolgsrechnung und die zugehörige Bilanzrechnung durch eine finanzielle Kapitalflussrechnung ergänzt werden.

Wege zur modernen Verwaltung

Johannes Hartmann

Eine Lösung der aktuellen Probleme öffentlicher Verwaltungen hoffte man sich in den letzten Jahren unter anderem vom New Public Management oder dem Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen. Häufig jedoch erreichten die Projekte nicht die angestrebten Ziele. Das muss nicht sein. Das Common Assessment Framework hilft dabei, die drängendsten Verbesserungspotentiale zu identifizieren und anschließend umzusetzen. Der Artikel gibt auf der Basis eigener Erfahrungen und Literaturrecherchen des Verfassers eine Übersicht geeigneter Methoden zur Erreichung einer modernen Verwaltung.

Kostentransparenz in der Bundesverwaltung

Dorit Bölsche und Leander Jumin

An alle Behörden der Bundesverwaltung wurde der gesetzliche Auftrag erteilt, eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen einzuführen. Am Fallbeispiel des Deutschen Wetterdienstes (DWD) wird die Einführung einer Kosten- und Lei-

stungsrechnung (KLR) vorgestellt. Der DWD stellt nicht nur einen »geeigneten Bereich« für die Einführung einer KLR dar, sondern ist darüber hinaus durch das DWD-Gesetz dazu verpflichtet, die Preisbildung auf eine KLR zu stützen. Die Auswahl des zielgerichteten KLR-Systems wird in diesem Beitrag sowohl konzeptionell als auch in wesentlichen Umsetzungsschritten vorgestellt. Die Eignung des Systems zur Erreichung einer Kostentransparenz für andere Bundesbehörden wird mit Verweisen auf die Standard-KLR herausgestellt.

Out of business or out of Germany?

Heiko Rabe und Frank Leopold

Der Beitrag beschreibt zentrale Handlungsfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung. Fokussierung der strategischen Stoßrichtung, Konzentration auf die Kernaufgaben und Nutzung innovativer Instrumente der Wirtschaftsförderung sind nach Auffassung der Autoren die zentralen Anforderungen an eine zeitgemäße Wirtschaftsförderung, um die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandel nicht zuletzt durch die Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 auf kommunaler und regionaler Ebene bewältigen zu können.

Benchmarking zur Effizienzsteigerung von Theatern und Opernhäusern

Alexandra Duda

Angesichts der voranschreitenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind auch Theater und Opernhäuser gezwungen, bestehende Potenziale zur Effizienzsteigerung aufzudecken und zu realisieren. Der Artikel beschäftigt sich mit der Frage, was Benchmarking in diesem Zusammenhang leisten kann. Das häufig vorgebrachte Argument der mangelnden Vergleichbarkeit von Kosten- und Leistungsdaten unterschiedlicher Theater bzw. Opernhäuser greift beim Benchmarking nicht, denn dieses Instrument ermöglicht einen Blick »hinter die Kulissen« und zeigt die Ursachen für Leistungsunterschiede auf. So wird es möglich, von den »Besten« zu lernen und geeignete Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten und umzusetzen. Anhand eines Beispiels werden geeignete Kennzahlen, die in ein Benchmarking-Projekt eingehen können, vorgestellt.

Forschungsnetze in der Medizin

Alexander Hewer

Im Rahmen des Gesundheitsforschungsprogramms des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) »Forschung für den Menschen« wurde im Jahre 1999 die Förderinitiative »Kompetenznetze in der Medizin« geschaffen. Bei den mittlerweile achtzehn geförderten Großforschungsprojekten handelt es sich im Besonderen um Krankheitsbilder, welche durch eine hohe Morbidität oder Mortalität gekennzeichnet sind. So sind Volkskrankheiten wie »Depression und Suizidalität« oder »Schlaganfall« ebenso vertreten wie weniger häufige Erkrankungen (beispielsweise »HIV« oder »Morbus Crohn«). Dabei haben sich die jeweils renommiertesten Forschungseinrichtungen auf diesem Gebiet zusammengeschlossen, um gemeinsam ein Krankheitsbild zu untersuchen und zu erforschen – mit messbarem Mehrwert für die Patienten.

Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland (Teil 3 und Schluss)

Dietrich Budäus, Christiane Behm und Berit Adam

Ausgehend von fünf maßgeblichen Treibern der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens schildern und bewerten die Autoren die Ansätze bei Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland und ordnen sie in einen internationalen Vergleich ein.

Tagungsbericht

Nachrichten

Vorschau

Lust auf Neues

Auf der Suche nach Innovation

von J. Menno Harms

Der Autor sieht in einer veränderten Einstellung zur Innovation die maßgeblichen Ursachen für Stagnation nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im staatlichen Bereich. Er geht deshalb den Voraussetzungen und Wirkungen für eine rechtzeitige Anpassung gegebener Verhältnisse an sich ändernde Umgebungen nach, wie sie angesichts der allseits beklagten Reformblockaden heute besonders nötig erscheint.*

Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitsplätze erfordern Innovation

Was sind die entscheidenden Stellgrößen, die erfolgreiche Innovation ermöglichen und auf die es – einmal abgesehen vom Geld – künftig besonders ankommen wird? Innovation will ja heute jeder, nur ändern soll sich nichts. So geht das natürlich nicht, und ohne Risiko schon gar nicht! Das wissen Unternehmer schon lange. Unsere politischen Führungskräfte – vor allem in Berlin – müssen das offenbar noch lernen. Sie sollten vor allem ihre Regulierungs- und Abgabenwut bändigen, die unseren Leistungswilligen die Lust auf Neues, Riskantes und Leistung nimmt.

Der nicht versiegenden Erfindungsstärke pfiffiger Wissenschaftler, Ingenieure und Techniker verdanken wir hier zu Lande Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitsplätze. Die Imagekampagne des Landes Baden-Württemberg sagt ja zu Recht: »Wir können alles außer Hochdeutsch«. Aber wegweisender wäre meines Erachtens gewesen, man hätte folgende Variante gewählt: »Was wir nicht haben,

erfinden wir einfach.« Denn zukünftig muss uns noch mehr einfallen – und das schneller. Andere Länder holen auf! Und es geht nicht nur um neue Produkte. Es geht auch um neue Dienstleistungen und neue Arbeitsverfahren. Beispiele sind Arbeitszeitkonten, Just in Time-Fertigung oder digitale Geschäftsprozesse.

Es gibt etwa drei Millionen Unternehmen in Deutschland. Forschung und Entwicklung betreiben allerdings nur 200.000, davon lediglich 35.000 regelmäßig. Frühzeitiges Erkennen der Technologietrends ist aber für alle Unternehmen wichtig. Sie müssen Vorstellungen entwickeln, wie ihre Produkte durch den Einsatz neuer und entwickelter Technologien verbessert werden können, bevor es ihre Wettbewerber tun; denn Technologiezyklen und Reaktionszeiten werden immer kürzer. Top-Unternehmen verhalten sich auch so, wie diese Beispiele zeigen:

- rechtzeitiger Einsatz der Digitalisierung in Kameras, Videogeräten und Autonavigation
- rechtzeitiger Umstieg von Zeichenbrettern auf CAD-Technologien
- rechtzeitiger Einsatz von Softwaretechnik im Maschinenbau, ja in allen digitalisierbaren Produkten und Arbeitsverfahren. Software ist eine Schlüssel- und Querschnittstechnologie.

Das Vorstellungsvermögen über die Bedeutung von Innovationen ist oft begrenzt

Beim Blick in die Zukunft haben viele von uns Schwierigkeiten, sich die Wirkung entwickelter Technologie vorzustellen,

also den Zustand, den Technologien durch Weiterentwicklung erreichen, das heißt, kleiner, billiger und leistungsfähiger zu werden. Achtzig Prozent der Arbeit in der Forschung und Entwicklung dient ja diesem Ziel und sorgt dafür, dass man im Geschäft bleibt. Aber auch die stete Verbesserung der Produkte allein reicht nicht aus. Phantasie und auch soziale Vorstellungskraft sind gefordert um zu »sehen«, wie Technologien im zukünftigen Kontext nutzbar sein werden. Auch das gelingt nicht immer: Eine Marktstudie im Jahr 1902 ergab für die Daimler-Wagen aus Bad Cannstatt nur einen maximalen Absatz von einer Million Autos. Man konnte sich nicht vorstellen, dass mehr als eine Million Chauffeure zur Verfügung stehen könnten.

Wirklich Neues und damit neues Geschäft entsteht oft aus umwälzenden Technologien und Verfahren, die sich als »verrückte« und scheinbar unproduktive Ideen zumeist kleiner Firmen auf den Weg machen. Lassen Sie mich das an zwei Beispielen deutlich machen:

- Die Erfindung des Transistors fand 1947 nur geringe Aufmerksamkeit, weil es an Umsetzungsphantasie mangelte. Weil die Japaner hungrig auf Neues waren, investierten sie in diese Technologie, die für die mächtige Röhrenindustrie in den USA noch keinen Anreiz darstellte.
- Der Dynamo wurde 1866 erfunden. Die Nutzung der neuen Energie gelang aber erst Jahre später mit der Erfindung des Elektromotors, der elektrischen Beleuchtung und anderem. Daher stand man damals der neuen Energie kritisch gegenüber, denn man konnte den wirtschaftlichen Nutzen nicht sehen.
- Und, Sie erinnern sich: Über einhundert Jahre später – Mitte der Neunziger – stieß die Innovation »Internet« bei uns auf eine ähnliche Skepsis, weil es vielen an Phantasie und Vorstellungskraft über zukünftige Anwendungen mangelte.



Professor h.c. Dipl.-Ing. J. Menno Harms, bis 1. November 2004 Vorsitzender der Geschäftsführung der Hewlett-Packard GmbH; Vorstandsvorsitzender »Baden Württemberg: Connected« (bwcon).

* Vortrag auf dem doIT-Kongress am 26. November 2004 in Mannheim. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Zu wenig phantasievolle Auseinandersetzung mit den möglichen Anwendungen neuer Technologien

Bei neuen Technologien oder Verfahren wird zumeist sofortiger Nutznachweis verlangt, sonst wird die Innovation abgelehnt. Denken Sie an Halbleiter, Transrapid, Gentechnik, ISDN, UMTS, TollCollect oder RFID. Sofortiger Nutznachweis ist aber bei neuen Technologien nicht nur schwierig, sondern kann – wie gezeigt – dazu führen, dass wir ihre weit reichenden Eigenschaften nicht erkennen und ausblenden. Eine phantasievolle Beschäftigung mit möglichen Anwendungen neuer Technologien findet in unserer Gesellschaft kaum statt. Mit neuen Technologien tun sich auch unsere Medien schwer. Nur ein Prozent der journalistischen Beiträge befasst sich mit Innovationen, wie kürzlich eine Studie von Professor Claudia Mast von der Universität Hohenheim zeigte. Die beklagten Gründe: Es gäbe zu wenig Nutzen, und die fachlichen Begriffe seien schwierig zu vermitteln – quod erat demonstrandum. Man fragt sich, wie das Generationen vor uns hinbekommen haben. Vielleicht brauchen wir ja – wie in den zwanziger Jahren – wieder eine Begeisterung für Futuristen. Wie erzeugt man Vorstellungen von neuen Möglichkeiten, von radikal neuen Lösungen? Robert Musil gibt in seinem Roman »Der Mann ohne Eigenschaften«¹ Hinweise:

»Wenn es aber Wirklichkeitssinn gibt, dann muss es auch etwas geben, das man Möglichkeitssinn nennen kann. Wer ihn besitzt, sagt beispielsweise nicht: hier ist dies oder das geschehen, wird geschehen, muss geschehen; sondern er erfindet: hier könnte, sollte oder müsste geschehen. Solche Möglichkeitsmenschen leben in einem Gespinnst von Dunst, Einbildung, Träumerei und Konjunktiven; Kindern, die diesen Hang haben, treibt man ihn nachdrücklich aus und nennt solche Menschen Fantasten, Träumer, Schwächlinge und Besserwisser oder Kritiker.«

Menschen mit starkem Vorstellungsvermögen erkennen Möglichkeiten, die anderen verschlossen bleiben oder die andere für ausgeschlossen halten. Wie fördern wir Phantasie – neben Lesen und Träumen? Sicher, es gibt zeitgemäße »Werkzeuge« wie das brain storming, die Szenario-Planung oder die »Was – Wenn«-Fragen. Es sind Hilfsmittel, um in der Teamarbeit die Lockerheit zu erzeugen, die neue Ideen fördert. Alles das ist sinnvoll, aber nicht ausreichend. Ich hatte zu ihren Lebzeiten die beiden Firmengründer Dave Packard und Bill Hewlett gefragt, was sie mir bei Antritt einer neuen Managementaufgabe raten würden. Dave Packard: »Take good

care of your people.« Bill Hewlett: »Be creative!«

Innovationsförderliche Mitarbeiterumgebungen

Und darum geht es: um Mitarbeiter und ihre Ideen, aber auch um die kreative Umsetzung. »Ideen haben und umsetzen« muss Spaß machen, und man muss etwas können! Wie wir also in den Betrieben und Ämtern miteinander umgehen, ist für die »unternehmerische Innovation« letztlich ausschlaggebend. Innovation muss heute von vielen kommen, nicht von »dem einen« kreativen Unternehmer. Schnelle Technologiezyklen und ein beinhardter weltweiter Wettbewerb erfordern heute einfach ein anderes Verhalten als noch vor dreißig Jahren. Aus der Sicht eines engagierten Mitarbeiters hört sich das so an:

»Es ist schon beeindruckend, mit welcher Konsequenz einmal erlassene Regeln über Jahre hinweg umgesetzt werden – in Unternehmen wie beim Staat. Selbst, wenn der gesunde Menschenverstand Korrekturen fordert, wird weiter treu exekutiert.«

- Ich will wissen, welche Rolle ich im Unternehmen spiele, welchen Sinn das Unternehmen erfüllt.
- Ich will im Rahmen von nicht diktierten Zielen selbstständig Leistung erbringen, ohne ständig von Vorgesetzten oder Stechuhrern kontrolliert zu werden. Arbeit ist, was ich tue, nicht, wo ich bin.
- Es motiviert, wenn mir vertraut wird, wenn ich meine Arbeit selbst bestimmen kann.
- Ich will früh Verantwortung tragen und auch Fehler machen dürfen, ohne dass mir gleich der »Kopf abgerissen« wird.
- Ich will über alle Ebenen hinweg mit allen Vorgesetzten direkt sprechen können, ohne anschließend Vorwürfe zu hören.
- Ich fühle mich wohl in einer Umgebung, in der Mitarbeiter und Management kooperativ miteinander umgehen, frei von feudalen Sperezenien.
- Ich will für meine Leistung gut bezahlt werden, brauche wegen einer jährlichen Leistungs- und Gehaltsbeurteilung nicht um Zulagen zu betteln und bin an Gewinn und Kapital des Unternehmens beteiligt.

Freiheit, Vertrauen und Fehlertoleranz sowie Anerkennung für Leistung bilden den Humus, auf dem unsere »Wissensknospen« in Eigenverantwortung und mit Phantasie aufblühen. Hier liegen sie, die Reserven unseres Standortes, im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe und Innovation. Mitarbeiter lassen sich heute nicht mehr mit frühindustriellen Führungsmethoden begeistern. Leider begehen wir hier immer noch deutliche Führungsfehler – in Unternehmen wie in der öffentlichen Verwaltung!

Ordnung, Hierarchie und Innovation

Große Organisationen haben zumeist zu viel hierarchische Ordnung. Ordentliche Organisationen aber haben Schwierigkeiten beim Bewältigen spontaner Probleme.

Durch Ordnung lassen sich eben primär nur wiederkehrende Probleme lösen. Am Ende gibt es Ordnungen für alles: für Briefköpfe, Folien, Büroeinrichtung, aber auch für alle Arbeitsverfahren. Eine überzogene Prozess- und Planungsorientierung hilft nur der Bürokratie! Auch in den mittelfristigen Plänen der Wirtschaft wird alles brillant durchgeplant. Wer das einmal mitgemacht hat, weiß, dass bei diesem Prozess spontane Ideen leicht auf der Strecke bleiben. Dabei könnten viele der nicht in die Planung passenden Ideen eigentlich gut für Unternehmensgründungen dienen. Großartige Ideen entstehen oft aus Zufällen oder in entspannter Stimmung, man denke an das Heureka unter der morgendlichen Dusche oder beim Spaziergang. Die Geschichte ist voll schöner Beispiele. Aber es sind zumeist Einzelfälle.

Innovation ist heute ein höchst sozialer Prozess, der Teamfähigkeit verlangt und eine offene Zusammenarbeit mit Kunden,

¹ Robert Musil, Der Mann ohne Eigenschaften. 2 Bde. Reinbek bei Hamburg 1994, Band 1, S. 16.

Partnern, Forschern. Auch durch Grenzüberschreitung von Arbeitsbereichen können viele neue Ideen entstehen. Wir wissen das schon lange, aber abgeschottete vertikale Geschäftsbereiche (und Fakultäten) behindern dies leider zu oft. An den Kaffeetöpfen von Hewlett Packard (HP) wird im Übrigen seit Jahren abteilungsübergreifend kommuniziert und auch phantasiert. So entstand aus einer gemeinsamen Beobachtung von Kaffeetropfen die Vorstellung und spätere Umsetzung der Tintendrucktechnologie. Soll man nun mehr Kaffee-Ecken einrichten? Sicher, aber vor allem sollte man dort zwischen den Arbeitsbereichen und Berufen stärker ins Gespräch kommen! In kleinen Firmen ist das eher schon möglich.

Querdenken tut Not

Andere Einsichten erhalten wir auch durch eine vielfältige Belegschaft, also nicht nur durch den »vierzigjährigen, weißhemdigen, schlipsigen, deutschen, männlichen

fähigkeiten erfordern. Und von hundert Ideen kommen nur wenige zum Ziel, das heißt zu einer nützlichen Lösung.

Selbst, wenn die Hürde der Management-Akzeptanz für die eine neue Idee überwältigt ist, bleibt die professionelle Abarbeitung in Forschung und Entwicklung, Fertigung und Vermarktung. Letzteres wird von jungen Unternehmen oft vergessen bzw. nicht nachhaltig genug gemacht. Bei riskanten Neuheiten ist oft die schützende Hand eines »sehenden« Machtpromoters erforderlich; denn neue Ideen sind immer der Kritik ausgesetzt. Verbesserungen werden akzeptiert, aber etwas ganz Neues? Weshalb ein Risiko eingehen?

Beharrung versus Erneuerung

Traurige Beharrungsbeispiele sind aber immer auch Quellen möglicher Erneuerung. Die Forderung 1969, einen Taschenrechner mit allen trigonometrischen Funktionen zu entwickeln, führte seitens der ge-

dass Du ein totes Pferd reitest, steig' ab!« Wir neigen eher dazu, den Reiter zu wechseln! Oder wir besuchen andere Orte um zu sehen, wie dort tote Pferde geritten werden. Also: Rechtzeitig absteigen, loslassen, auf frische Pferde setzen.

Was Wohltat war, kann Plage werden

Das aber erfordert den Mut zur Krise, Mut zum Machtverlust und zum Bereinigen überholter Führungskonzepte oder veralteter Gesetze. Es ist schon beeindruckend, mit welcher Konsequenz einmal erlassene Ordnungen und Gesetze über Jahre hinweg umgesetzt werden – in Unternehmen wie beim Staat. Viele Organisationen haben ihren Sinn eigentlich schon lange verloren. Selbst, wenn der gesunde Menschenverstand Korrekturen fordert, wird weiter treu exekutiert. Hilfreich ist dann die Frage an das verantwortliche Management: Was würde der Welt fehlen, wenn es Euch nicht mehr geben würde? Ich darf dazu zum Schluss J. W. von Goethe zitieren, der dieses Dilemma schon vor zweihundert Jahren im »Faust« beklagte:

»Es erben sich Gesetz und Rechte wie eine ew'ge Krankheit fort, sie schleppen von Geschlecht sich zu Geschlechte und rücken sacht von Ort zu Ort. Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage.«

Unser Innovationspotential muss und kann freigesetzt werden

Unternehmerische Menschen mit Lust auf Neues haben wir hierzulande genug. Sie laufen zur Hochform auf, wenn sie in Freiheit und in eigener Verantwortung gestalten können und dafür auch Anerkennung finden, materielle eingeschlossen! Lassen Sie uns dafür sorgen, dass das stärker als zuvor möglich ist. Wenn dann noch eine phantasievolle Beschäftigung mit Neuen Technologien eintritt und ein breiter Brückenschlag zu Literatur, Musik und Theater gelingt, um auch Phantasie und Möglichkeitssinne zu fördern, dann wird sich »unternehmerische Innovation« in unserer Gesellschaft im Übermaß einstellen.

»Mitarbeiter lassen sich heute nicht mehr mit frühindustriellen Führungsmethoden begeistern, aber leider begehen wir hier immer noch deutliche Führungsfehler.«

Ingenieur«, sondern zusätzlich durch Frauen – vor allem im Management –, durch andere Nationen und Kulturen, verschiedene Altersstufen und andere Religionen, aber auch durch bewusst junge Mitarbeiter. Hier sei ein HP-Laborleiter zitiert: »Hiring young people can be risky but can add to creativity. Young folks dont know whats not possible«.

Möglichkeitsdenker sind auch die vielzitierten Querdenker oder Mavericks.² Sie können ausgesprochen fruchtbare Ergänzungen des Arbeitsteams sein, wenn sie es denn dort aushalten. Sie lieben es, unerkannt Grenzen zu überschreiten, um Neues zu entdecken.³

Innovation⁴ heißt, sich erneuern, sich einer Sache erneut hingeben, so dass das Neue durch Veränderung unserer Position, unseres Blickwinkels sichtbar wird. Ohne Bewegung nichts Neues! Auslöser hierfür sind zum Beispiel aggressive Ziele oder Geldnot. Also, in Bewegung bleiben, und das heißt Job-Rotation, Mitarbeit in Projektteams, öfter umorganisieren, kurzum: die lieb gewonnen Komfortzonen verlassen. In Unternehmen entsteht Neues in erster Linie durch systematische Suchverfahren, die Problemerkennungs- und -lösungs-

forderten HP-Mitarbeiter zur Feststellung: Das ist nicht machbar! Und warum auch, wir haben doch Rechenschieber. Mit Hilfe des Machtpromoters Bill Hewlett und einem engagierten Projektteam war das Produkt ein Jahr später fertig: Der HP35 löste die Rechenschieberteknologie komplett ab. Eine echte Innovation!

Neue Entwicklungen prallen oft an unseren Sicherheiten und Gewohnheiten ab. Das ist nicht immer schlecht. Kurzatmige politische oder technologische »Beglückungs-Strategien« werden so erfolgreich abgewehrt. Aber Beharrungskräfte sind – wie Professor Mittelstraß⁵ treffend bemerkt – dann misslich, wenn wir nicht merken, was nachhaltig auf dem Wege ist. Beispiele dafür sind:

- Die Gewerkschaftskampagne gegen den so genannten »Jobkiller Mikroprozessor« behinderte in den siebziger Jahren den Technologiewechsel im deutschen Maschinenbau.
- Eine überzogene Gesetzgebung in den neunziger Jahren verursachte die Verlagerung von deutscher Biotechnologieforschung ins Ausland.

Eine Weisheit der Lakota-Indianer sollte uns Warnung sein: »Wenn Du entdeckst,

2 Ungebrannte Rinder im Wilden Westen.

3 Jana Wolf Sussmann, The Maverick Way; FAZ vom 7. Januar 2002; S. 20.

4 Wolfgang Riehm, in: Wie kommt das Neue auf die Welt; Hrsg.: Heinrich von Pierer et al., 2000.

5 Vgl. Jürgen Mittelstraß, Stiftungsfeier der SEL-Stiftung, Stuttgart, 9. Oktober 1998.

Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office-Organisation

von Jürgen Hensen und Christian Schulz

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere im Bereich des Electronic Government, wird regelmäßig die Etablierung leistungsfähiger Back Office-Strukturen gefordert. Der Beitrag nimmt zunächst eine begriffliche Abgrenzung zwischen Front und Back Offices sowie der Auslagerung behördlicher Aufgaben vor. Auf übergeordneter Ebene zeigt sich dabei eine Tendenz zur spezialisierten und zentralen Wahrnehmung behördlicher Aufgaben. Vor diesem Hintergrund werden grundlegende Faktoren für die Organisation von Back Office-Strukturen skizziert. Dabei wird auf politische Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung auf nationaler und europäischer Ebene Bezug genommen.

Einleitung

Electronic Government ist eine tragende Säule der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Die Studien und Berichte über die elektronische Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen sind zahlreich, zeitigt doch zum Beispiel die Umsetzung der E-Government-Initiative BundOnline 2005 vielversprechende Ergebnisse. Nähere Betrachtung verdient auch ein nicht minder wichtiges Vorhaben, nämlich die begleitende Reorganisation von Prozessstrukturen im Hintergrund der Verwaltung, in den sog. Back Offices. Der Beitrag zeigt nach

einer Klärung dieser Begrifflichkeiten auf, welche politischen und zum Teil auch normativen Zielsetzungen auf nationaler und europäischer Ebene für die Reorganisation von Back Office-Bereichen bestehen. Er skizziert, dass eine zentrale Wahrnehmung von Back Office-Aufgaben unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist und dies eine strategische politische Zielsetzung darstellt.

Ein Back Office lässt sich dabei als Ausprägung einer zentralisierten und spezialisierten Wahrnehmung behördlicher Aufgaben einordnen. Es zeigt sich, dass im Bereich der Bundesverwaltung bereits auf etablierte Strukturen in den Bereichen Zentralisierung und Spezialisierung zurückgegriffen werden kann. Die durch das Bundesverwaltungsamt seit Jahren erfolgende zentrale Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben für alle Ressorts und ihre Geschäftsbereiche ist nicht zuletzt im Zeitalter des E-Government hochaktuell. Diese Kompetenzen können – zusammen mit dem dort vorhandenen IT-Know-How – auch bei der Etablierung und Zentralisierung von Back Offices genutzt werden.

Begriffsklärung

Was genau muss man sich unter einem Back Office vorstellen? Ein ähnlicher Begriff, der des »Back-End«, wird in der Informatik benutzt. Das Back-End einer IT-Anwendung dient der Speicherung und

Verwaltung von Daten im Sinne einer Datenbank.¹ Im verwaltungswissenschaftlich geprägten Bereich trifft man demgegenüber meist das Begriffspaar Front Office und Back Office an. Das häufig im Zusammenhang mit der Kommunalverwaltung genannte Front Office stellt eine zentrale Anlaufstelle für die Kunden der öffentlichen Verwaltung, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen dar.² Es kann sich dabei um einen physisch vorhandenen Behördenteil, ein virtuelles Internetportal, ein Call-Center oder eine Kombination dieser Zugangsformen handeln.

Die anschließende Bearbeitung der dort gebündelten Geschäftsvorfälle kann dann mit Hilfe eines Back Office erfolgen, auch als »Hintergrundverwaltung« bezeichnet.³ Dem Back Office kommen damit primär unterstützende und spezialisierte Aufgaben zu.⁴ Auf Grund der modernen IuK-Technologien können Front- und Back Office räumlich entkoppelt sein. Darüber hinaus können mit der Bearbeitung der im Front Office eingehenden Geschäftsvorfälle verschiedene Back Offices befasst sein. Hieraus ergibt sich die effizienzsteigernde Möglichkeit, bestimmte Back Office-Funktionen – auch für verschiedene Behörden – zusammenzulegen.⁵ Ein prägendes Merkmal von Back Offices nach dieser Definition ist, dass dort Teile einer behördlichen Aufgabe von spezialisiertem Personal in fachlicher Hinsicht bearbeitet werden.

1 Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, E-Government-Glossar, Stichwort »Back-End«. Das Glossar ist abrufbar unter <http://www.bsi.bund.de/fachthem/egov/6.htm>.

2 Franz, Gibt es für kommunale Bürgerämter/Bürgerbüros einen dauerhaften Stellenwert im Konzept des elektronischen Rathauses? 2003, S. 11. Ähnlich Hill, DÖV 2004, 721 (727); Groß, VerwArch 2004, 400 (408).

3 So Reiner mann, VM 2003, 331 (333); ders. in Knödler/Stierle (Hrsg.): Globale und monetäre Ökonomie – Festschrift für Dieter Duwendag, 2003, S. 396. Auch als »kollaboratives technikunterstützendes Arbeiten« bezeichnet, so Lenk, VM 2002, 4 (5).

4 Vgl. Franz, a. a. O.

5 Vgl. auch Reiner mann, VM 2003, 331 (333) zu mehr Kosten sparender Konzentration in der Hintergrundverwaltung.

Dr. Jürgen Hensen ist
Präsident des Bundes-
verwaltungsamtes.



Dr. Christian Schulz
ist Referatsleiter im
Bundesverwaltungsamt.

Eine weitere Variante ist, dass ein ausgelagertes Back Office Unterstützungsleistungen in rein technischer Hinsicht erbringt, ohne dabei die fachlich-inhaltliche Aufgabenerledigung zu unterstützen. Dies kann bei Infrastrukturdienstleistungen der Fall sein, zum Beispiel bei einem in einer anderen Behörde befindlichen Rechenzentrum, das Hosting- oder Großrechneraufgaben zur Unterstützung einer Partnerbehörde durchführt.

Es lohnt sich, in einem weiteren Schritt über die Präzisierung des Begriffs »Back Office« hinaus auch die dahinter stehenden Motive und Zielrichtungen zu beleuchten: So soll die Einrichtung von Back Offices

die Begriffe »One-Stop-Shopping«⁸ oder »Single-Window-Zugang«. Hierunter wird das an einem physischen oder virtuellen⁹ Punkt gebündelte Angebot öffentlicher Dienstleistungen eines oder auch mehrerer Verwaltungsträger verstanden.¹⁰

Ausgangslage: Strategische Ausrichtung der Bundesverwaltung

Ausgehend von dieser begrifflichen Klärung werden vor dem Hintergrund aktueller Zentralisierungs- und Spezialisierungstendenzen nachfolgend wichtige Fak-

Wahrnehmung derartiger Aufgaben lässt sich mehr Effizienz durch einen optimierten Ressourceneinsatz erwarten.¹⁶ Diese Motivation ist auch bei der Einrichtung von Back Offices zielführend. Vor dem Hintergrund einer zentralisierten Aufgabenwahrnehmung wird es regelmäßig auch zu einer Verbesserung und Vereinfachung der zu Grunde liegenden Geschäftsprozesse kommen.

E-Government-Strategien

E-Government prägt in großem Maße eine moderne Behördenorganisation. Per Definition versteht man darunter die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit dem Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.¹⁷ Mittlerweile wird es

»Eine zentrale Wahrnehmung von Back Office-Anwendungen ist sinnvoll und stellt eine strategische politische Zielsetzung dar.«

sowie deren Zusammenlegung in erster Linie Effizienzgewinne realisieren, hohe Qualitätsansprüche an das zu erstellende Produkt verwirklichen und die Kundenzufriedenheit erhöhen. Genau diese Aspekte sind auch im Zusammenhang mit der Zentralisierung und Spezialisierung behördlicher Aufgabenwahrnehmung zielführend. Man kann daher von Back Offices als besondere Ausprägung des Zentralisierungs- und Spezialisierungsgedankens sprechen. Eine ähnliche Ausprägung stellt auch die Auslagerung einzelner Aufgaben an Dritte dar.⁶ Back Offices und Stellen, die ausgelagerte Aufgaben wahrnehmen, unterscheiden sich dabei im Umfang der Ergebnisverantwortung: Bei einem Back Office werden regelmäßig unterstützende Tätigkeiten⁷ mit entsprechender Teilverantwortung im Vordergrund stehen, ohne dass dort die Gesamtverantwortung für das Endprodukt getragen wird. Dies wird besonders beim bereits genannten Beispiel eines rein unterstützenden Rechenzentrums – etwa im Hosting-Bereich – deutlich. Demgegenüber ist eine Stelle, die ausgelagerte Aufgaben einer anderen Behörde wahrnimmt, im Regelfall auch für das dort abschließend erstellte Produkt verantwortlich. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die vom Bundesverwaltungsamt wahrgenommene zentrale Beihilfebearbeitung für die Ressorts und ihre Geschäftsbereiche. Die dort erstellten Beihilfebescheide werden fachlich autonom und damit in eigener Ergebnisverantwortung erstellt.

Im Zusammenhang mit der eingangs genannten Zweiteilung von Front- und Back Offices fallen letztlich noch häufig

toren für die Organisation von Back Office-Strukturen skizziert. Diese lassen sich primär von übergeordneten politischen Zielsetzungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung ableiten.

Regierungsprogramm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« (2. Phase)

Bereits seit 1999 hat die Bundesregierung mit dem Programm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« eine nachhaltige Modernisierung der Bundesverwaltung in den politischen Fokus gerückt.¹¹ Es stützt sich auf drei Säulen: Modernes Verwaltungsmanagement, Bürokratieabbau¹² und E-Government. Bislang wurde die Anzahl der Bundesbehörden um fast ein Fünftel reduziert. Ergänzend sind rund hundert Behörden intern reorganisiert und damit effizienter und leistungsfähiger aufgestellt worden.¹³

In der im Juni 2004 angelaufenen 2. Phase dieses Regierungsprogramms¹⁴ liegt ein Schwerpunkt auf dem Ausbau eines modernen Verwaltungsmanagements. Im Rahmen der Binnenmodernisierung wird als ein Kernprojekt die weitere Zentralisierung von Serviceleistungen, ressortintern oder bei ressortübergreifenden Servicestellen und standortbezogene Verwaltungs- oder Servicegemeinschaften mehrerer Behörden aufgeführt.¹⁵ Dies betrifft regelmäßig verwaltungsinterne Dienstleistungen wie zum Beispiel das Travel-Management oder die Beihilfeabrechnung. Solche behördlichen Serviceleistungen können auch, etwa im Beschaffungswesen, wichtige Vorprodukte für die nach außen gerichtete Verwaltungstätigkeit darstellen. Durch eine zentralisierte

6 Aufgaben können sowohl an privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ausgelagert werden als auch an andere Behörden. Für die privatwirtschaftliche Alternative wird häufig der Begriff des Outsourcing verwendet, vgl. Schmidt, Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 6. Aufl. 2004, S. 70.

7 Diese können sowohl in fachlicher als auch in technischer Hinsicht erbracht werden.

8 Auch »One-Stop-Government« genannt.

9 Etwa im Rahmen eines Internetportals.

10 Lenk, VOP 1/2002, 57 (60); ders., VM 2002, 4 (6); Eifert, ZG 2001, 115 (119); Kubicek/Hagen, VM 1998, 208 (209); Groß, VerwArch 2004, 400 (409); Franz, a. a. O., S. 29 unter Hinweis auf die synonym verwendete Terminologie »Single Point of Entry«.

11 Vgl. <http://www.staat-modern.de>.

12 Zum Vorgehen im Bereich des im Februar 2003 verabschiedeten Gesamtkonzepts der Initiative Bürokratieabbau Wewer, VOP 9/2003, 11 ff.

13 Die Bilanz 2002 des Regierungsprogramms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« ist unter <http://www.staat-modern.de> abrufbar.

14 Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Modernisierung der Bundesverwaltung – Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung«, Juni 2004. Abrufbar unter <http://www.staat-modern.de>.

15 Weitere Kernpunkte einer Wirkungsanalyse von Modernisierungsmaßnahmen des fortgeschriebenen Regierungsprogramms beziehen sich im Bereich »Modernes Verwaltungsmanagement« auf die Bewertungsfelder »Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter«, »Fachaufgaben« und »Adressatenbezug«.

16 Vgl. auch Huxhold, VOP 7-8/2004, 15 ff.

17 v. Lucke/Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, 2000, S. 1. Ähnlich auch Gesellschaft für Informatik e. V. (Hrsg.), Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2000, S. 3: »Unter Electronic Government wird im Folgenden verstanden die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik.«

als selbstverständlich angesehen, dass sich eine nachhaltige Staats- und Verwaltungsmodernisierung nur IT-unterstützt realisieren lässt. Als Bindeglied zwischen den Bereichen Verwaltungsmodernisierung und E-Government fungiert auf Bundesebene das im Bundesverwaltungsamt angesiedelte Kompetenzzentrum für Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation. Es ist ein Baustein der im Jahr 2000 gestarteten E-Government-Initiative BundOnline 2005. Deren Ziel ist es, bis 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online bereitzustellen.¹⁸

Die Umsetzung dieser Initiative ermöglicht eine ressort- und behördenübergreifende Sicht auf Verwaltungsprozesse. Dadurch lassen sich gleichartige Abläufe erkennen und Synergien hinsichtlich Standardisierung und technischer Unterstützung ableiten. Der Umsetzungsplan 2003 der Initiative BundOnline 2005 führt im Bereich der Back Office-Organisation dazu aus:

»Die Einführung von Online-Dienstleistungen der Ressorts und Behörden in Verbindung mit der modernisierten technischen Infrastruktur in den Back Office-Bereichen ermöglicht es in vielen Fällen, Verwaltungsprozesse – und in der Folge auch Verwaltungsorganisationen – schlanker und effizienter zu gestalten.«

Europäische Perspektiven für die Back Office-Organisation

Neben diesen nationalen Rahmenbedingungen kommt auch den europäischen Einflüssen eine stetig wachsende Bedeutung für die Organisation von Back Office-Strukturen zu. Dabei lässt sich zwischen perspektivischen politischen Vorgaben und Rechtsnormen unterscheiden.

Gemeinschaftspolitische E-Government-Zielsetzungen

Die EU verfügt über ausgeprägte Kompetenzen im Bereich des sog. Policy-Making. Insbesondere im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung verfolgt die Europäische Kommission ehrgeizige politische Zielsetzungen. So fördert etwa der Aktionsplan »eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle«¹⁹ interaktive und interoperable E-Government-Dienstleistungen. In technischer Sicht zielt dies auf einen EU-weiten Verbund öffentlicher Verwaltungsinformationssysteme.²⁰ Auch für die behördliche Ablauforganisation fordert der Aktionsplan eine Reorganisation vorhandener Strukturen. So sollen insbesondere die herkömmlichen Prozessab-

läufe in den Behörden kritisch überprüft und durch unterstützenden IT-Einsatz optimiert werden, so etwa bei Datenerfassung und -verwaltung, elektronischem Datenaustausch und der Koordinierung zwischen einzelnen Ämtern.²¹

In diesen Kontext fügt sich der Report »E-Government in Europe: The State of Affairs«²² ein, der einen noch konkreteren Ausblick auf »nahtlose« Verwaltungsab-

»Die durch das Bundesverwaltungsamt seit Jahren erfolgende zentrale Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben ist im Zeitalter des E-Government hochaktuell.«

läufe, dort bezeichnet als »Seamless Government«, liefert.²³ Beschrieben wird dort die bereits geschilderte Aufteilung zwischen Front- und Back Offices unter Einbeziehung einer mittleren Plattform, die für die sichere Kommunikation zwischen den Front- und Back Offices sorgt (Middle-Office). Besonders interessant ist die Entwicklung im Back Office-Bereich: Der Report prognostiziert, dass die Regierungen die vorhandenen Back Offices stetig zusammenführen werden, um deren Produktivität durch Größenvorteile zu steigern.²⁴ Gleiches gilt für kleinere Verwaltungseinheiten, die – bereits jetzt schon – einen unwirtschaftlichen Parallelbetrieb kleiner Rechenzentren dadurch vermeiden, indem sie diese gemeinsam betreiben. Der Trend in der E-Government-Politik der EU geht damit im Bereich der sog. Hintergrundverwaltungen sowohl zu einer zentralen Wahrnehmung von IT-Dienstleistungen, als auch zu »shared«, also gemeinsam genutzten Back Offices. Die deutsche Zusammenfassung des o. g. E-Government-Berichts bringt dies wie folgt auf den Punkt:²⁵

»Auch in den Back Offices wird integriertes Handeln durch gemeinsame Ressourcennutzung und eine Integration der Geschäftsprozesse Platz greifen. Dies wird zu erheblichen Produktivitätszuwächsen führen. Die Vision eines integrierten E-Government bringt somit eine umfassende interne Restrukturierung entsprechend einer neuen Logik der Arbeitsverteilung der öffentlichen Verwaltung mit sich.«

Exkurs: Elektronische Verfahrensabwicklung nach geplanter EU-Dienstleistungsrichtlinie

Der von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie²⁶

eignet sich sehr gut zur Veranschaulichung der beschriebenen Aufteilung zwischen Front- und Back Offices.²⁷ Darüber hinaus zeigt sie die enge Verknüpfung zwischen den übergeordneten politischen Visionen und den daraus abgeleiteten europäischen Rechtsvorschriften auf.

Zielrichtung des Richtlinienentwurfs ist ein gemeinschaftsweit einheitlicher Rechtsrahmen, um Hindernisse für die Niederlas-

sungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Sie ist Teil einer umfassenden EU-Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor²⁸ und soll dafür sorgen, dass es zukünftig in der EU genauso einfach ist, Dienstleistungen über Ländergrenzen hinweg zu erbringen wie schon jetzt innerhalb eines Mitgliedstaates.

18 Weitere Informationen hierzu unter www.bundonline2005.de. Dort finden sich auch Informationen zur gemeinsamen E-Government-Strategie »Deutschland-Online« von Bund, Ländern und Kommunen.

19 KOM (2002) 263 endg., Aktualisierung durch KOM (2004) 380 endg.

20 Aktionsplan eEurope 2005, S. 12.

21 Aktionsplan eEurope 2005, a. a. O.

22 Leitner (Hrsg.), 2003. Abrufbar unter <http://europa.eu.int/ida/en/document/1604/488>.

23 E-Government in Europe: The State of Affairs, S. 33.

24 E-Government in Europe: The State of Affairs, S. 34. So auch Reinermann, VM 2003, 331 (333) in einer Prognose bis zum Jahr 2010 über Kosten sparende Konzentration in der Hintergrundverwaltung.

25 Abrufbar unter <http://www.uni-oldenburg.de/fb3/lehre/lenk/SumComo.doc>.

26 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2 endg.

27 Die Bezugnahme auf den Richtlinienentwurf soll dies nur pars pro toto verdeutlichen, unbeschadet der Art und Weise seiner künftigen Umsetzung in nationales Recht.

28 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM(2000) 888 endgültig vom 29. Dezember 2000.

Etablierung »einheitlicher Ansprechpartner«

Bemerkenswert sind die vom Richtlinienentwurf vorgegebenen Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung. Sie betreffen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit und die damit verbundenen Verfahren. Als eine ganz wesentliche Neuerung fordert der Richtlinienentwurf die Schaffung sog. »einheitlicher Ansprechpartner«.²⁹ Danach haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Dienstleistungserbringern spätestens am 31. Dezember 2008 Kontaktstellen in Form derartiger »einheitlicher Ansprechpartner«

So sieht der Richtlinienentwurf vor, dass bis zum 31. Dezember 2008 alle für die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit notwendigen Verfahren »im Fernweg und elektronisch« bei dem zuständigen einheitlichen Ansprechpartner abgewickelt werden können.³² Auf diese Weise lassen sich sowohl bei den Kunden als auch bei den betroffenen Verwaltungsstellen deutliche Effizienzgewinne erwarten. Ein elektronischer Vorgang kann insbesondere einfacher an Back Offices übermittelt und gleichzeitig von verschiedenen Stellen – gegebenenfalls auch grenzüberschreitend³³ – bearbeitet werden.

- erhöhte Effizienz bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Realisierung von Größenvorteilen und
- höhere Qualität der Leistungserbringung durch die Bündelung von Know-How.

Als mögliche Alternative einer zentralen Wahrnehmung von Back Office-Aufgaben schlagen die Autoren die Einrichtung eines sog. Back Office clearing house ein. Dieses soll die Interoperabilität der Datenströme zwischen verschiedenen Front- und Back Offices sicherstellen und dient damit als eine Art intelligenter Informations- und Datenvermittler zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen. Man kann daher auch vom Alternativmodell eines zwischengeschalteten Middle-Office sprechen.

»Der Trend in der E-Government-Politik der EU geht sowohl zu einer zentralen Wahrnehmung von IT-Dienstleistungen, als auch zu gemeinsam genutzten Back Offices.«

zur Verfügung stehen, bei denen sie

- alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind,³⁰ und
- die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen abwickeln können.

Der neuartige Begriff des einheitlichen Ansprechpartners bezeichnet damit eine Kontaktstelle bzw. Kontaktperson, bei der alle erforderlichen Verwaltungsverfahren durchgeführt werden können.³¹ Die Zahl der einheitlichen Ansprechpartner hängt von den regionalen oder lokalen Zuständigkeiten in den Mitgliedstaaten und von den betreffenden Dienstleistungen ab. Die Entwurfsbegründung stellt klar, dass die nationalen Zuständigkeitsordnungen hiervon unberührt bleiben. Sind jedoch mehrere Stellen auf regionaler oder lokaler Ebene zuständig, so kommt einer von ihnen die Rolle des einheitlichen Ansprechpartners zu. Sie muss sich mit den anderen Verwaltungseinheiten abstimmen.

Die nach dem Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie geplanten Verwaltungsstrukturen stellen sich demnach als Single-Window-Zugang dar: Die dem Verwaltungskunden zugewandte öffentliche Stelle bearbeitet dessen Anliegen »aus einer Hand«, während sie dabei intern auf weitere Stellen bzw. Back Offices zugreift.

Obligatorische elektronische Verfahrensabwicklung

Flankiert wird dies durch eine obligatorische elektronische Verfahrensabwicklung.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Etablierung IT-gestützter Verwaltungsverfahren setzt sowohl entsprechende Rechtsänderungen im verwaltungsrechtlichen Bereich als auch eine Neustrukturierung der herkömmlichen Behördenorganisation voraus. Die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner benötigt im Hintergrund unterstützende Back Office-Strukturen.

Aktueller Report über Back Office-Reorganisation

Ein Anfang 2004 vom Institut für Informationsmanagement Bremen und dem Danish Technological Institute erstellter Report über Back Office-Reorganisation³⁴ flankiert diese EU-Vorgaben.³⁵ Er wurde im Vorfeld des im Aktionsplan »Europe 2005 vorgesehenen Leistungsvergleichs der Mitgliedstaaten erstellt und will vordringlich die Thematik der Verwaltungsmodernisierung und IT-unterstützten Neustrukturierung von Geschäftsprozessen beleuchten. Der Report konstatiert, dass in Verwaltungsbereichen, in denen bereits gut funktionierende »analoge« Back Offices bestünden, sich durch IT-Unterstützung schnelle und nachhaltige Effizienzgewinne realisieren ließen.³⁶ Lagen diese Ausgangsvoraussetzungen nicht vor, sei eine umfassende Neustrukturierung der zu Grunde liegenden Geschäftsprozesse notwendig.³⁷

Als einen strategischen Kernpunkt des E-Government im Hintergrundbereich der Verwaltung nennt der Report die Zentralisierung bestehender Back Offices.³⁸ Diese Form der Konzentration verspreche

Ergebnis

Als Ergebnis der aktuellen Entwicklungen bleibt festzuhalten, dass sich die in den EU-Mitgliedstaaten über Jahrzehnte gewachsenen Geschäftsprozessstrukturen in einem grundlegenden Wandel befinden. Das digitale Zeitalter ermöglicht eine ubi-

29 Art. 6 Richtlinienentwurf.

30 Dies gilt insbesondere für Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Stellen, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder bei Berufsorganisationen.

31 So Erwägungsgrund 25 des Richtlinienentwurfs.

32 Art. 8 Richtlinienentwurf. Ausgenommen hiervon bleibt die Kontrolle des Ortes der Dienstleistungserbringung, die Überprüfung der vom Dienstleistungserbringer verwendeten Ausrüstung oder die physische Untersuchung der Geeignetheit des Dienstleistungserbringers.

33 Die Kommission plant, gesonderte Durchführungsbestimmungen zu erlassen, um die Interoperabilität und die Nutzung der elektronischen Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

34 Millard/Iversen/Kubicek/Westholm/Cimander, Reorganisation of Government Back Offices for Better Electronic Public Services – European Good Practices (Back-Office reorganisation), Final Report to the European Commission, 2004.

35 Vgl. dessen Darstellung von »major good practice strategies«, S. 27 ff.

36 »Digitalisation of largely unchanged back-offices«, Report Back-Office reorganisation, S. 27 f. mit Beispielen.

37 »Deep reorganisation of back-offices«, Report Back-Office reorganisation, S. 29 f. mit Beispielen. Auch diese bietet das Bundesverwaltungsamt in Form von Organisationsuntersuchungen und IT-Beratungen als Dienstleistungen für andere Behörden an.

38 Sowie damit einhergehend die Dezentralisierung im Front Office-Bereich: »Centralisation of back-office and de-centralisation of front-office functions«, Report Back-Office reorganisation, S. 31 f. mit Beispielen.

quitäre Leistungserbringung, die neue Perspektiven für effizientere und bedarfsge-
rechtere Dienstleistungen öffentlicher
Stellen eröffnet. Erfreulicher Weise ver-
schmelzen E-Government und Verwal-
tungsmodernisierung im allgemeinen Be-
wusstsein immer weiter zu einer Einheit,
anstatt – fälschlicherweise – als isolierte
Handlungsstränge angesehen zu werden.
Der Einsatz von IT ist vor diesem Hinter-
grund kein Selbstzweck sondern ermög-
licht eine umfassende Optimierung der her-
kömmlichen Dienstleistungserbringung.

Der europäische Trend zur Etablierung
kundenzugewandter Front Offices und im
Hintergrund arbeitender Back Offices mit
gebündeltem IT-Know-How steht dabei im
Einklang mit der deutschen Strategie für die
zweite Phase der Modernisierung der Bun-
desverwaltung. Dortige Teilziele, zum Bei-
spiel die angestrebte Bildung von Bürger-
service-Einheiten und die Optimierung der
internen Geschäftsprozesse, finden spiegel-
bildlich in der europäischen E-Government-
Politik und EU-Rechtsnormen wie der ge-
planten Dienstleistungsrichtlinie ihre Ent-
sprechung. Unabhängig vom nationalen
oder europäischen E-Government-Ver-
ständnis steht zudem fest, dass eine bloße
digitalisierte Abbildung der herkömmlichen
Verwaltungsstrukturen per se ausscheidet.

Ausblick

Bei der Fortführung der eingeschlagenen
Modernisierungs- und E-Government-

Strategien dürfen auch die rechtlichen
Rahmenbedingungen nicht aus den Augen
verloren werden. Als entsprechende
Grundprinzipien mit Verfassungsrang sind
etwa das föderale System der Bundesrepu-
blik sowie das Grundrecht auf informati-
onelle Selbstbestimmung zu nennen. Vor
diesem Hintergrund sollen die beschriebe-
nen Trends zur Etablierung und Zentrali-
sierung von Back Offices weder zu einer
Verwischung herkömmlicher Zuständig-
keitsgrenzen³⁹ noch zu undurchsichtigen
Zentraldatenbeständen⁴⁰ führen. Im Ge-
genteil: Ein modernes Datenschutzrecht
bedeutet vielmehr einen Standortvorteil
und hilft, die sich aus den E-Government-
Strategien ergebenden Handlungsspielräu-
me grundrechtskonform auszugestalten.

In organisatorischer Hinsicht bedarf es
Verwaltungsstrukturen, die eine Umset-
zung der skizzierten Trends hin zu einer
Zweiteilung von Front- und Back Offices
im Sinne einer zentralisierten und speziali-
sierten Aufgabenwahrnehmung ermögli-
chen. In der Bundesverwaltung ist das
Bundesverwaltungsamt bereits als zentral-
er Management- und IT-Partner der ein-
zelnen Ressorts und ihrer Geschäftsberei-
che aufgestellt. Zu seinem Dienstleistungs-
portfolio gehören neben vielfältigen
Fachaufgaben auch IT-Beratungen von
Bundesbehörden und Zuwendungsempfän-
gern,⁴¹ Koordinierung und Betreuung von
Hosting-Aufgaben für andere Bundes-
behörden sowie klassische Großrechner-
verfahren.⁴² Im Bereich zentralisierter
Querschnittsaufgaben trägt es die Verant-

wortung für die Erbringung zahlreicher
Serviceleistungen zu Gunsten seiner Part-
nerbehörden.⁴³

Bei der weiteren Umsetzung der nationa-
len und europäischen E-Government-Vor-
gaben im Back Office-Bereich kann somit
auf leistungsstarke und weiter ausbaufähige
Strukturen in der Bundesverwaltung mit
einschlägiger Erfahrung bei der zentralen
und spezialisierten Wahrnehmung von Ser-
viceleistungen zurückgegriffen werden.

³⁹ Vgl. etwa Bedenken von Schliesky, NVwZ
2003, 1322 ff.; ders., DÖV 2004, 809 ff.

⁴⁰ Vgl. Datenschutzbeauftragte des Bundes und
der Länder/Bundesamt für Sicherheit in der
Informationstechnik (Hrsg.), Handreichung
Datenschutzgerechtes E-Government, S. 27
(abrufbar unter www.datenschutz.de).

⁴¹ Vgl. Hensen, Beratung im öffentlichen Sek-
tor: Das Bundesverwaltungsamt unterstützt
die Reformprozesse in anderen Behörden, in:
Innovative Verwaltung (im Erscheinen).

⁴² Etwa der Betrieb des Ausländerzentralregi-
sters oder des Schengener Informationssy-
stems.

⁴³ Hierzu gehört etwa die Abrechnung von Be-
zügen, Beihilfe, Trennungsgeld und Umzugs-
kosten sowie das Travel-Management, die
Zeiterfassung und im Rahmen der Personalge-
winning die zentrale Ausschreibung offener
Stellen und Durchführung von Auswahlver-
fahren.

Das gesamte Nomos Programm ► suchen ► finden ► bestellen unter www.nomos.de

Neu bei Nomos



Handbuch des Kammerrechts

Herausgegeben von Prof. Dr. Winfried Kluth, Universität Halle

2005, ca. 600 S., geb., ca. 98,- €, ISBN 3-8329-0449-2

Erscheint Juni 2005

Das Kammerrecht hat sich zu einem eigenständigen Rechtsgebiet mit übergreifenden Grundsätzen und Strukturen entwickelt. Viele Kammern sehen sich mit ähnlichen rechtlichen Fragestellungen konfrontiert, etwa im Zusammenhang mit der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben sowie den Auswirkungen des Europarechts auf ihre Tätigkeit.

Das Handbuch beantwortet auf der Grundlage des aktuellen Standes von Wissenschaft und Rechtsprechung im Bereich des Europa-, Verfassungs- und Verwaltungsrechts und unter Einbeziehung der internationalen Rechtsentwicklung alle wesentlichen Fragen des Kammerrechts.

Der Schwerpunkt liegt auf den Bereichen

- Kammerverfassungsrecht
- Aufgabenwahrnehmung
- Finanzierung
- Rechtsschutz
- Aufsicht



Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer
Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
www.nomos.de

Buchbestellung
Sabine Horn
Telefon 0 72 21/21 04-37/-38
Telefax 0 72 21/21 04-43
sabine.horn@nomos.de

Outsourcing von e-government-Lösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle

Theoretische Implikationen und erste praktische Erfahrungen

von Lars Schweizer, Dodo zu Knyphausen-Aufseß und Ute Bornhauser

Dieser Beitrag untersucht die Möglichkeit des Outsourcing von e-government-Lösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle. Im ersten Teil wird zunächst das Konzept des Outsourcing vorgestellt, bevor es auf den Kontext der öffentlichen Verwaltung übertragen wird. Im Fokus ist dabei das Outsourcing im e-government-Bereich mit seinen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Im zweiten Teil werden auf Basis durchgeführter Experteninterviews erste praktische Erfahrungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen des Outsourcing von e-government-Lösungen präsentiert.

Begriff und Grundlagen des Outsourcing

Der Begriff »Outsourcing« setzt sich aus »outside«, »resource« und »using« zusammen und bezieht sich auf die Ausgliederung und Fremdvergabe bisher in der Unternehmung erbrachter ökonomischer Leistungen.¹ Zum einen sollen nicht profitable Unternehmenseinheiten und -aufgaben ausgegliedert werden und zum anderen soll durch einen Ressourcenbezug von außen weniger selbst gemacht werden – auch als Make-or-buy-Entscheidung bezeichnet.

Das Herauslösen einer (Teil-)Aufgabe aus einer organisatorischen Einheit und ihre Zuweisung an eine andere wird als Ausgliederung bezeichnet und scheint als Begriff am besten geeignet, die Übertragung von Funktionen oder Aufgaben auf eine oder mehrere Unternehmungen zu bezeichnen, mit denen eine kapitalmäßige Verflechtung besteht. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Auslagerung keine kapitalmäßige Verflechtung mit dem funktionsübernehmenden Unternehmen, da es sich um eine teilweise oder vollständige Übertragung von Unternehmensfunktionen an betriebsfremde Institutionen handelt. Ausgliederung und Auslagerung werden auch als Varianten von Outsourcing betrachtet, wobei die Auslagerung ein externes und die Ausgliederung auf Grund der Angebundenheit an das Unternehmen ein internes Outsourcing darstellt.²

Outsourcing beinhaltet auch Risiken, da eine gewisse Abhängigkeit existiert, die von Unternehmen teilweise so stark empfunden wird, dass sie eine Outsourcing-Entscheidung als für nahezu oder völlig irreversibel halten. Ein Grund hierfür liegt in der Langfristigkeit von Outsourcing-Verträgen. Darüber hinaus werden bei einem Outsourcing neben der reinen Funktion oft auch die Anlagen, das Know-how und das notwendige Personal vom Unternehmen an den externen Dienstleister übertragen.

Einleitung

In jüngster Zeit ist die öffentliche Verwaltung zunehmend unter Druck. Die Bürger fordern verstärkt eine Kunden- und Dienstleistungsorientierung als Gegenwert für ihre Abgaben und Steuern. Darüber hinaus verlangt die Politik als Budgetgeber auf Grund ihrer Finanzknappheit eine höhere Effizienz der Verwaltungsleistungen. Seit Ende der neunziger Jahre ist eine Welle der Modernisierung staatlicher Verwaltung zu beobachten, die geprägt ist durch das Konzept der Gewährleistungsverwaltung, das eine Reduktion auf die Kernbereiche

öffentlicher Verwaltung und damit eine Fremdvergabe bisher selbst erledigter Aufgaben fordert, sowie durch das Konzept des e-governments, das einen zunehmenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) mit sich bringt und als eine konkrete Umsetzungsvariante des Konzepts der Gewährleistungsverwaltung verstanden werden kann. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird die Fremdvergabe von bisher selbst erledigten Aufgaben als Outsourcing bezeichnet.

Die öffentliche Verwaltung erhofft sich enorme Einsparungen durch eine verstärkte Abwicklung von Verwaltungsleistungen über das Internet. Aber auch die Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten sowie Vorteile eines Outsourcing im IT-Bereich sind Gründe, bei e-government-Lösungen Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Unternehmen einzugehen. Unser Ziel ist zu klären, inwieweit sich das Konzept des Outsourcing auf e-government anwenden lässt, und wie erste praktische Erfahrungen damit aussehen. Dazu wurden Experteninterviews durchgeführt.

Dr. Lars Schweizer ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Personalwirtschaft und Organisation an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.



Univ.-Professor Dr. Dodo zu Knyphausen-Aufseß ist Inhaber des Lehrstuhls für Personalwirtschaft und Organisation an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.



Diplom-Kauffrau Ute Bornhauser arbeitet als Trainer bei der HVB direkt.

1 Köhler-Frost 1995, S. 13 ff.

2 Bruch 1998, S. 55 f.

Besonderheiten von Outsourcing im öffentlichen Bereich

Für die öffentliche Verwaltung definiert Schauer³ Outsourcing als »[...] die vertragliche, zeitlich begrenzte Vergabe der Erstellung einzelner öffentlicher Leistungen an Dritte (und somit ein Verzicht auf die Eigenproduktion dieser Leistungen durch die Gemeinde) [...]«. Wesentlich ist, dass die Aufgabe als solche weiterhin eine Gemeindeaufgabe bleibt, jedoch die Aufgabenerfüllung an private Dienstleister ausgelagert wird«. Für die öffentliche Verwaltung bedeutet Outsourcing meist auch eine Privatisierung, da spezialisierte Dienstleistungsanbieter, insbesondere für Informations- und Kommunikationsaufgaben, häufig im privaten Sektor angesiedelt sind.

Kennzeichen der Privatisierung

Privatisierung wird von Scholl⁴ definiert als »[...] alle Formen der Organisationsformenwahl, in denen private Wirtschaftssubjekte [...] in die Aufgabenerledigung eingebunden werden bzw. die Aufgabenerledigung an einen Privaten übertragen wird«. Allerdings ist Privatisierung kein eindeutiger Begriff; zwischen zwei Grundformen wird unterschieden. Zur ersten ist die komplette Aufgabenübertragung auf Private inklusive sämtlicher Entscheidungsbefugnis hinsichtlich Leistungsangebot und Art und Weise der Leistungserbringung sowie sämtlicher Risiken zu zählen. Die zweite Grundform ist weniger weitgehend und sieht die Beteiligung von Privaten an der prinzipiell in öffentlicher Verantwortung verbleibenden Aufgabe vor, so dass eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung entsteht.

Politische und rechtliche Einflussfaktoren auf Outsourcing

Bei einer Outsourcing-Entscheidung müssen rechtliche und politische Rahmenbedingungen beachtet werden. Dabei ist die Politik direkt als Entscheider und indirekt als Gestalter des Handlungsumfeldes der öffentlichen Verwaltung beteiligt. Der Bürger wird auf Grund einer zunehmenden Dienstleistungsorientierung und Ökonomisierung der Verwaltung verstärkt als Kunde und damit als Konsument öffentlicher Leistungen und Produkte angesehen.

Direkten Einfluss übt die Politik vor allem im Rahmen von Entscheidungen politischer Gremien aus, so über das Ja oder Nein zu einem konkreten Outsourcing-Vorhaben oder durch Ressourcenvorgaben in Haushaltsplänen. Des Weiteren zählt die Vorgabe von Zielen wie Kosteneinsparung

oder mehr Leistungsqualität zum direkten politischen Einfluss. Indirekte Einflussnahme erfolgt über die Wirtschafts-, Technologie- und Verwaltungspolitik.

Das Konzept der Gewährleistungsverwaltung beruht auf der Überlegung, inwieweit der Staat mittels eigener Einrichtungen Leistungen erbringen muss bzw. ob es nicht ausreichend ist, wenn der Staat Vorkehrungen dafür trifft, dass bestimmte Leistungen dem Bürger zur Verfügung stehen. Dieses Konzept ist bereits in den gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung verankert. In § 7 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) heißt es: »Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beach-

dig, sondern im Auftrag und nach Weisung der Behörden wahr.

- Die öffentliche Verwaltung kann private Dienstleistungen zur Unterstützung ihrer Tätigkeit in Anspruch nehmen. Die Behörden besitzen im Rahmen ihres gesetzlich fixierten Aufgabenbereiches die Kompetenz, die zur öffentlichen Aufgabenerfüllung notwendigen Sachmittel am Markt zu beschaffen.

In der Kommunalverwaltung findet sich eine weitere Unterteilung öffentlicher Aufgaben. Kommunen fördern in ihrem Gebiet das Wohl der Einwohner durch ihre gewählten Organe. Es besteht Wahlmöglichkeit zwischen privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Gestaltungsform; jedoch gibt es Einschränkungen, abhängig von der

»Die Bundeshaushaltsordnung verpflichtet zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.«

ten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.«

Es wird gefordert, dass der Staat sich auf seine Kernaufgaben konzentriert. Jedoch kann der Begriff der Kernaufgaben hier nicht so definiert werden wie im privaten Sektor, da sich eine öffentliche Verwaltung nicht gegenüber Wettbewerbern auszeichnen muss. Die Forderung nach Konzentration auf die Kernaufgaben bedeutet vielmehr, dass sich die öffentlichen Stellen mit ihren eigenen Leistungskapazitäten auf jene Aufgabenbereiche beschränken sollen, die ausschließlich durch sie allein sinnvoll zu bewältigen sind. In allen anderen Bereichen soll auf eine Eigenleistung verzichtet werden, der Staat soll sich auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch andere (private) Leistungsträger beschränken.

Dabei werden drei Formen der Aufgabenbewältigung unterschieden:⁵

- Hoheitliche Aufgaben sind als Folge des staatlichen Gewaltmonopols dem Staat vorbehalten (zum Beispiel die Aufgaben der Polizei). Diese umfassen alle Akte mit Außenwirkung sowie die Vorbereitung von Entscheidungen.
- Überträgt die staatliche Verwaltung technische Hilfsfunktionen auf Private, werden diese als Verwaltungshelfer tätig; sie nehmen ihre Tätigkeiten nicht selbststän-

Art der kommunalen Aufgaben: Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Gemeinden frei darüber entscheiden, ob sie diese wahrnehmen wollen und in welcher Form. Für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ist die Pflicht der Gemeinden zur Wahrnehmung durch Landes- oder Bundesgesetz festgeschrieben. Bei Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten besteht die Pflicht zur Wahrnehmung der Aufgaben, der Kommune können aber Weisungen bezüglich der Form erteilt werden. Handelt es sich um Annexaufgaben, kann die Gemeinde Vor- oder Hilfsleistungen für die eigene Leistungserstellung beziehen.

Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wird als Public-Private-Partnership (PPP) bezeichnet. Dabei handelt es sich um eine auf vertraglicher Basis organisierte Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor, die sich durch ihren Fokus auf die Verfolgung komplementärer Ziele, Synergiepotenziale bei der Zusammenarbeit und Prozessorientierung auszeichnet. Gründe für PPPs sind hauptsächlich die Entlastung öffentlicher Kassen durch Zugang zu privatem Kapital sowie eine effiziente Aufgabenerfüllung durch den Zugang zu privatem Know-how.⁶

3 Schauer 2001, S. 10.

4 Scholl 1998, S. 40.

5 Büllsbach und Rieß 1995, S. 39ff.

6 Budäus und Eichhorn 1997.

Eine PPP kann in der Form von Betreiber-, Betriebsführungs-, Management- oder Kooperationsmodellen organisiert werden.

Outsourcing von e-government

Der Begriff »e-government« ist noch sehr jung. Mit der fortschreitenden Entwicklung und Nutzung des Internets wuchs der Trend, traditionelle Geschäftsprozesse auf das Internet zu übertragen. Mit e-government werden speziell die mit Hilfe des Internets abgewickelten Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung bezeichnet.

In der bisherigen Diskussion haben sich zentrale Merkmale herausgebildet, die den Charakter von e-government beschreiben:

- Auf dem Internet basierende Technologien werden verwendet.
- Bestimmte Ziele wie Kundenorientierung und Effizienz werden verfolgt.
- Bezüglich der unterstützten Interaktivität gibt es unterschiedliche Stufen.
- Die Qualität von e-government nimmt mit abnehmender Anzahl von Medienbrüchen zu.

»Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen unterliegt besonderen Formvorschriften und Sicherheitsanforderungen.«

Die Anwendungsbereiche von e-government lassen sich in drei Beziehungstypen unterteilen: Verwaltung zu Verwaltung (government-to-government), Verwaltung zu Unternehmen (government-to-business) und Verwaltung zu Bürger (government-to-citizen). Um den Typ government-to-government handelt es sich, wenn zwischen Behörden der Datenfluss digitalisiert wird und statt papierbasierter Akten elektronische versendet werden. E-procurement spielt im Bereich Verwaltung zu Unternehmen eine große Rolle und betrifft die Beschaffung über das Internet. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf e-government-Lösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle (citizen-to-government).

Durch e-government lassen sich Kosten senken, die Effizienz steigern, die Bedürfnisse der Bürger besser erfüllen und die Staat-Bürger-Beziehungen verbessern. Im Hinblick auf die Interaktivität der Dienstleistungen lassen sich verschiedene Stufen unterscheiden⁷:

- Auf der Informationsstufe erfolgt der Abruf statischer oder dynamischer In-

formationen durch den Benutzer.

- Die Kommunikationsstufe umfasst den Austausch von Nachrichten zwischen einzelnen Personen oder Gruppen.
- Auf der Transaktionsstufe werden Prozesse der Güterbewegung oder der Erbringung von Dienstleistungen ausgelöst und der gesamte notwendige Nachrichtenaustausch abgewickelt.

Anforderungen an eine Online-Abwicklung von Verwaltungsleistungen

Den Behörden steht eine begrenzte Anzahl an rechtlichen Handlungsformen zur Verfügung, welche durch spezielle Anforderungen an ihre Förmlichkeit geprägt sind. Dadurch ergeben sich rechtliche Möglichkeiten bzw. Einschränkungen für eine elektronische Abwicklung der Verwaltungsleistungen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) legt die Formerfordernisse des Handelns öffentlicher Verwaltungen fest. Grundsätzlich lassen sich Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens, Schriftformerfordernis und Anwesenheitserfordernis unterscheiden.

Zugang der Entscheidungen beim Adressaten gewährleistet sein. Dazu sind die ordnungsgemäße Bekanntgabe des Verwaltungsaktes und die Beweisbarkeit des Zugangs notwendige rechtliche Voraussetzungen.

Neben den Formerfordernissen und den Sicherheitsanforderungen gibt es für eine praktikable Abwicklung von e-government-Leistungen über das Internet noch zwei weitere Anforderungen. Es sollten zum einen keine Leistungen angeboten werden, die in hohem Maße erklärungsbedürftig sind, und zum anderen ist die Häufigkeit der Anwendungen als wirtschaftliches Kriterium zu untersuchen. Bei gering nachgefragten Leistungen lohnt es sich mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht, die notwendigen Investitionen vorzunehmen, um zusätzlich zu den herkömmlichen Vertriebswegen einen Vertrieb über das Internet einzurichten.

Problemfelder und Strategien des IT-Outsourcing im e-government-Bereich

Die Website muss sowohl die Informationen als auch Kommunikationsmöglichkeiten und konkrete Anwendungen beinhalten. Mit Hilfe der Anwendungen werden Daten erfasst, die ebenso wie die Kommunikationsinhalte in die zuständigen öffentlichen Stellen transportiert werden müssen. In einem medienbruchfreien e-government werden die Daten sofort in die Fachanwendungen übertragen, dort bearbeitet und ein entsprechender Rücktransport von Daten ausgelöst. Daher müssen im Verlauf der Online-Abwicklung einer Verwaltungsdienstleistung die folgenden IT-Aufgaben erfüllt werden: das Bereitstellen einer Website, der Betrieb eines Kommunikationssystems, der Betrieb von spezifischen Anwendungen und die Übermittlung von Daten.

Da es sich bei einer Fremdvergabe von e-government-Lösungen um ein IT-Outsourcing handelt, ergeben sich spezifische Problemfelder zum einen aus den Rahmenbedingungen für ein Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, zum anderen aus den Eigenschaften IT-bezogener Dienstleistungen. Es lassen sich vier zentrale Problemfelder identifizieren:

- Bei der Frage, ob und welche e-government-Aufgaben auf einen IT-Dienstleister übertragen werden können, sind die beschriebenen Überlegungen zu beachten: Ein IT-Outsourcing ist nur möglich, wenn keine hoheitlichen Tätigkeiten, sondern lediglich technische Hilfsfunktionen betroffen sind bzw. der Bezug von IT-Dienstleistungen in die Kompe-

⁷ Herwig 2001, S. 3.

tenz der Behörden zur Beschaffung privater Dienstleistungen im Rahmen ihres gesetzlich fixierten Aufgabenbereiches fällt.

- Bei Überlegungen zum Funktionsumfang des Outsourcing von e-government-Lösungen ist zu beachten, welche Freiheitsgrade die öffentliche Verwaltung bei der Gestaltung und Abwicklung der Verwaltungsleistungen hat. Im kommunalen Bereich ist nur eine Vergabe von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben oder Annexaufgaben, und unter strengeren Auflagen die Vergabe von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben möglich.
- Was die Gestaltung der Beziehungen zwischen Dienstleister und Kunde angeht, ist IT-Outsourcing im e-government-Bereich durch die Eigenheiten einer PPP geprägt. Die gewählte Gestaltungsform muss einen ausreichenden Einfluss der öffentlichen Verwaltung auf die Ausführung sicherstellen. Die e-government-Verantwortlichen setzen dabei in hohem Maße auf Organisationsformen, bei denen eine öffentlich-rechtliche Leitung gegeben ist. Dies ist nicht nur durch die rechtlichen Rahmenbedingungen zu begründen, sondern auch durch die Furcht vor zu großer Abhängigkeit.
- Da eine wesentliche Anforderung an e-government die Sicherheit ist, wird auch ein IT-Outsourcing dadurch in erheblichem Maße geprägt. Die Datenschutzproblematik wird eher noch verschärft, da zwischen die speichernde Stelle in der öffentlichen Verwaltung und die Nutzer noch der Dienstleister als Dritter tritt.

Empirische Analyse

Im vorangegangenen theoretischen Teil wurden besondere Problemfelder identifiziert, die bei einem Outsourcing von e-government-Leistungen auftreten. Dennoch ist damit noch nichts darüber ausgesagt, ob eine Fremdvergabe von Internetlösungen an der Bürger-Staat-Schnittstelle auch tatsächlich möglich ist. Die Antwort kann mit vier zentralen Teilfragen versucht werden:

- Unterstützt das Outsourcing von e-government-Lösungen die zentralen Ziele (Kostenreduzierung und Verbesserung des Kundenservice)?
- Wie muss die Beziehung zwischen der öffentlichen Verwaltung als Auftraggeber und dem IT-Dienstleister als Auftragnehmer gestaltet werden, damit sie erfolgreich wird?
- Können für die ermittelten Problemfelder eines Outsourcing von e-government-

ment-Leistungen vernünftige Lösungen gefunden werden?

- Fördert oder hemmt das politische, rechtliche und sonstige Umfeld eine Fremdvergabe von Internetlösungen an der Bürger-Staatschnittstelle?

Methodisches Vorgehen

Als Methode für die Untersuchung der genannten Fragen wurde das qualitative Interview gewählt. Die Interviews wurden in Form einer teilstrukturierten Befragung durchgeführt. Dazu wurde ein Gesprächsleitfaden mit 29 offenen Fragen entwickelt, welche die vier zentralen Aspekte näher präzisieren. Damit wurde sichergestellt, dass allen Gesprächspartnern die selben Fragen gestellt wurden, um die Ergebnisse

Auch die Präferenzen der Bürger waren seinerzeit der öffentlichen Verwaltung kaum bekannt. Nur 25 Prozent der Stadtverwaltungen verfügten im Jahr 2000 über Nutzerstatistiken, und 89 Prozent von ihnen wussten nicht über die Erwartungen der Bürger an e-government Bescheid.⁹ Auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung besteht Nachholbedarf, da zu wenige Mitarbeiter an moderne Kommunikationsmedien angebunden sind. Die Finanzierungsmöglichkeiten für e-government-Projekte stellen ebenfalls ein Hindernis dar.

Hindernisse liegen aber auch darin, dass mit Ausnahme der Initiative BundOnline 2005 die e-government-Bemühungen nicht zentralisiert stattfinden. Stattdessen arbeiten Bundesländer und Kommunalverwaltungen unabhängig voneinander an e-go-

»Die an Outsourcing von e-government beteiligten Parteien wurden stichprobenartig nach ihren Erfahrungen befragt.«

vergleichen zu können. Die Interviews wurden einzeln durchgeführt, und die Gesprächsdauer betrug im Durchschnitt eine Stunde. Die Interviews wurden aufgezeichnet und danach transkribiert.

Absicht bei der Auswahl der Gesprächspartner war, die beteiligten Parteien bei Outsourcing-Projekten abzudecken. Aus der öffentlichen Verwaltung konnten Interviewpartner bei der Stadtverwaltung München und der Finanzbehörde des Stadtstaates Hamburg gewonnen werden, als Vertreter der IT-Dienstleister die Siemens Business Services (SBS) UK und die DVZ GmbH, (als hundertprozentige Tochter des Landes Mecklenburg-Vorpommern ein öffentlicher Betrieb in privater Rechtsform). Aus der Beratung in e-government und IT-Outsourcing haben sich Interviewpartner bei der Mummert Consulting AG und der C_Sar Consulting, solution and results AG zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurde ein Vertreter der Initiative Media@ Komm Esslingen interviewt.

Analyse der Ausgangssituation

In Deutschland bestehen noch erhebliche Defizite in der Verwirklichung von e-government. Eine Studie von PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2000 brachte zu Tage, dass nur eine Minderheit der deutschen Städte über eine ausformulierte e-government-Strategie, eine Budgetierung der e-government-Pläne oder eine e-government-spezifische Personalplanung verfügt.⁸

vernment-Projekten, was sich unter anderem durch das Recht auf Selbstverwaltung erklären lässt. Daher fehlt ein systematischer Überblick darüber, welche Projekte lokal, regional und national betrieben werden, wie ihr Leistungsstand ist und ob sie auf andere übertragen werden könnten. Softwarelösungen werden individuell für die Behörden bzw. Fachbereiche entwickelt, so dass Schwierigkeiten beim Datenaustausch auftreten können.

In Deutschland haben laut Taylor Nelson Sofres, einem weltweit tätigen Marktforschungsunternehmen, 82 Prozent der Bevölkerung Sicherheitsbedenken bezüglich der Herausgabe persönlicher Informationen an die öffentliche Verwaltung über das Internet. Nur fünfzehn Prozent der Bürger halten staatliche Angebote im Internet für sicher. Weltweit sind nur in Japan die Bedenken noch weiter verbreitet, hier befürchten neunzig Prozent der Bevölkerung, dass ihre Daten nicht sicher sind. Demgegenüber steht ein weltweiter Durchschnitt von nur 63 Prozent.¹⁰

Wie die bisherigen Bemühungen konkret aussehen und wie diese von den Beteiligten eingeschätzt werden, wird in den folgenden Abschnitten, die auf den Interviews beruhen, dargestellt.

8 PwC 2000, S. 12-14.

9 Schindler 2002, S. 31.

10 TNS 2002, S. 12

Chancen von Outsourcing im e-government-Bereich

Die Einschaltung eines spezialisierten Dienstleisters für die Online-Abwicklung von Verwaltungsleistungen im Vergleich zu einer Eigenerstellung führt zu Vorteilen im Bereich Kostenreduzierung und Qualitätssteigerung. Die Zunahme an Effizienz ist auf den Zwang des privaten Dienstleisters zurückführbar, Gewinne zu erwirtschaften. Darüber hinaus verfügt der Dienstleister über spezifische Erfahrungen im Einsatz von Technologien und bei der Neugestaltung von Geschäftsprozessen. Sogar wenn die Behörde über dieses Wissen verfügte, wird in Folge einer »Schockwirkung« für das durch bürokratische Strukturen geprägte System der öffentlichen Verwaltungen die Implementierung effizienterer Prozesse durch ein Outsourcing erheblich erleichtert. Oftmals wirkt sogar schon die »Androhung« eines Outsourcings in diese Richtung.

»Schon bei der Ausschreibung von e-government-Leistungen werden wichtige Weichen für eine spätere Zusammenarbeit gestellt.«

Da ein Dienstleister ergebnisorientiert bezahlt wird, wird er bestrebt sein, die vereinbarten Ergebnisse mit möglichst geringem Aufwand zu erzielen. Ein Interviewpartner führte als Beispiel an, dass IT-Experten einer Behörde zwei Jahre an der Entwicklung eines »perfekten« IT-Systems gearbeitet hatten, welches niemals zum Laufen kam. Ein Grund ist, dass die Verwaltungsangestellten einzig für den Prozess des Programmierens und Entwickelns bezahlt wurden. Der private Dienstleister will dagegen nur die vereinbarten Resultate liefern und begnügt sich mit einem eher »simplen«, aber dennoch funktionsfähigen System. Zudem verfügt ein spezialisierter Dienstleister über ein breiteres Spektrum an Know-how und spezialisierten Mitarbeitern. Die öffentliche Verwaltung hingegen kann schon allein auf Grund der Kosten nicht auf Spezialisten bauen, sondern muss sich auf das intern verfügbare Know-how beschränken.

Ein weiterer Vorteil der Fremdvergabe ist, dass einheitliche Standards etabliert werden können, die eine zukünftige Vernetzung von Verwaltungen erleichtert.

Weitere Gründe für niedrigere Kosten auf Grund von Outsourcing liefern die economies of scale, die ein spezialisierter Dienstleister eher erzielen kann. Er kann

seine Fixkosten auf viele Kunden verteilen. Insbesondere für kleinere Behörden bietet das einen Vorteil. Oftmals kann der private Dienstleister eher die finanziellen Mittel aufbringen, um in neue Technologien und Systeme zu investieren, als die öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus muss er die Lösungen für Online-Verwaltungsleistungen nicht neu entwickeln, sondern kann auf vorhandene Technologien und Anwendungen zurückgreifen. Da der Umgang mit IT zu seinen Kernkompetenzen gehört, fällt es ihm leichter, Entwicklungstrends zu verfolgen und so auf dem Stand der Technik zu arbeiten.

Ein privatwirtschaftlich organisierter Dienstleister zeichnet sich auch durch eine höhere Flexibilität in Bezug auf Personal aus.

Weiter kann durch Outsourcing die Qualität der e-government-Lösungen im Hinblick auf Kundenfreundlichkeit erzielt werden. SBS UK konnte zum Beispiel eine Verkürzung der durchschnittlichen Bear-

beitungszeit von Passanträgen von sechs Wochen auf zwei Tage erzielen. Darüber hinaus besteht die Chance, dass sich die Qualität derjenigen Verwaltungsleistungen erhöht, die nicht von einem Outsourcing betroffen sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Fremdvergabe von IT-bezogenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit gibt, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.

Dennoch werden von der Mehrheit der Experten die ersten Schritte einer Fremdvergabe von e-government-Leistungen eher Kosten- als Qualitätszielen zugeordnet. Die Frage, ob Outsourcing die Ziele der öffentlichen Verwaltung unterstützt, insbesondere Kundenorientierung und Kosteneinsparung, ist zu bejahen.

Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung

Der Start einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung ist im Bereich des Outsourcings von Verwaltungsleistungen gewöhnlich eine Ausschreibung. Sie ist gesetzlich vorgeschrieben für Aufträge, die einen bestimmten Geldbetrag überschreiten.

Schon an dieser Stelle kann dafür Sorge getragen werden, dass sich die Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und

Dienstleister positiv entwickelt. Risiken eines Outsourcings von e-government-Lösungen werden vor allem im Geschäftsbereich des Dienstleisters identifiziert. Bei Stadtportalen, mit denen ein Dienstleister den Betrieb der Verwaltungsangebote im Internet übernimmt, um den Stadtnamen auch für privatwirtschaftliche Erwerbszwecke nutzen zu können, liegt ein Risiko darin, dass das Geschäftsmodell vor dem Outsourcing nicht realistisch genug erstellt wird. Erfahrungen zeigen, dass beim Betrieb von Stadtportalen oft mit Einnahmen gerechnet wurde, die jedoch ausblieben. In diesem Fall ist der ganze Betrieb des Stadtportals gefährdet. Dafür müssen Notfallmaßnahmen vorgesehen werden.

Der Dienstleister sollte für die Erstellung eines Angebots seine besten Leute heranziehen und darauf achten, dass diejenigen Mitarbeiter, die das Angebot erstellen, auch an der Umsetzung beteiligt sind. Dies trägt dazu bei, dass realistische Angebote gemacht und dass Schwierigkeiten bei der späteren Interpretation der vertraglichen Regelungen vermieden werden. Da im öffentlichen Bereich meist langfristige Verträge abgeschlossen werden, ist eine realistische Kalkulation auch für den Dienstleister von großem Interesse, um später nicht in die Verlustzone zu geraten.

Wie wichtig beide Seiten diese Phase nehmen, veranschaulichen die Zahlen, die ein Interviewpartner nennt: Gewöhnlich dauert es zwei Jahre von der ersten Ausschreibung bis zu einem Vertragsabschluss. Von anfänglich zehn bis zwanzig Bewerbern kommen dann etwa vier in die engere Auswahl. Für das National Savings & Investments-Projekt wandte SBS UK allein drei bis vier Millionen Pfund auf, nur um das Angebot zu erstellen. Auf Grund der hohen Komplexität des Auswahlverfahrens ist es oft empfehlenswert, externe Berater hinzuzuziehen, die auf Grund ihrer Marktkennntnis, eher als die öffentliche Verwaltung selbst, überprüfen können, ob die Annahmen in den Angeboten realistisch sind.

Als Auswahlkriterium ist die wirtschaftliche Situation des Anbieters von großer Bedeutung, da das Risiko des Geschäftsausfalls als sehr hoch empfunden wird. Sodann wird eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt und der beste Anbieter ausgewählt.

Anders sieht es aus, wenn statt des herkömmlichen Outsourcings ein Application Service Provider-Modell verfolgt wird. Da keine Investitionen anfallen und die »Mietgebühren« relativ gering sind, muss hier, je nach Umfang der gewählten Leistungen, keine Ausschreibung durchgeführt werden.

Das komplexe Verfahren bis zur Vertragserstellung spiegelt die hohe Bedeu-

tung des Outsourcing-Vertrags wider. Im Vertrag werden das Leistungsprofil des Betreibers sowie die vereinbarten Service Levels (Erreichbarkeitsquoten, Problemlösungszeiten) präzisiert.

Die Ansichten, ob ein Vertrag wirklich alle Rechte und Pflichten der Beteiligten regeln kann, sind geteilt. Für die einen Interviewpartner stellt ein zu detaillierter Vertrag ein Hindernis in Bezug auf eine flexible, pragmatische Kooperation dar. Die anderen gehen davon aus, dass ein Vertrag durchaus in einer Weise gestaltet werden kann, die eine flexible und pragmatische Antwort auf unvorhergesehene Probleme zulässt. Wichtig hierfür sei allerdings die Vereinbarung von Entscheidungsmechanismen und Mitspracherechten.

Die Festlegung von Entscheidungsmechanismen fällt in die Kategorie der Sicherstellung einer Einflussnahme des Auftraggebers auf die Aufgabendurchführung des Auftragnehmers. Dazu sind zunächst die vertraglich fixierten Instrumente, wie Service Level Agreements bzw. Key Performance Indicators, zu zählen. Ebenso wie die zu erfüllende Leistung sind im Vertrag auch die Sanktionen festgelegt, die bei einer Nichterfüllung der vereinbarten Leistung in Kraft treten. Dennoch begibt sich eine öffentliche Verwaltung in ein gewisses Maß an Abhängigkeit, wenn sie e-government-Aufgaben fremdvergift. Dies zu akzeptieren scheint vielen Behörden noch nicht möglich zu sein, wie ein Interviewpartner feststellt. Die Abhängigkeit wird als Risiko angesehen, und zwar proportional ansteigend mit der Anzahl der e-government-Leistungen und dem Funktionsumfang, den der Dienstleister übernimmt. Fällt zum Beispiel ein Server beim Dienstleister aus, auf dem wichtige Anwendungen laufen, ist die Verwaltung zu »hilflos« Zusehen verurteilt, ohne selbst einwirken zu können.

Von den Befragten sieht jedoch keiner eine Outsourcing-Beziehung als irreversibel an. Dafür, dass eine Rückübertragung sowohl rechtlich als auch technisch möglich ist, sorgen entsprechende Vertragsvereinbarungen. Zum Teil muss der IT-Dienstleister sogar in regelmäßigen Abständen beweisen, dass er die übertragenen Aufgaben in einer Weise handhabt, die eine Rückübertragung sicherstellt. Jedoch wird bezweifelt, dass eine Behörde eine einmal fremdvergebene Verwaltungsleistung wieder zurückholen möchte, da die Erfolge viel zu deutlich seien.

Etwas widersprüchlich wird das Problem einer möglichen Informationsasymmetrie zwischen der öffentlichen Verwaltung als Auftraggeber und einem IT-Dienstleister als Auftragnehmer betrachtet.

Auf der einen Seite betonen die Befragten, dass eine solche Asymmetrie nicht als negativ zu werten sei. Solange der Dienstleister die vereinbarte Leistung erbringt, geht die öffentliche Verwaltung davon aus, dass ihr die Art und Weise der Leistungserbringung gleichgültig sein kann. Auf der anderen Seite wird gefordert, dass die öffentliche Verwaltung zur Beibehaltung ihrer Steuerungsmöglichkeiten sowohl Management- als auch IT-Kompetenz behalten muss. Wieder andere gehen davon aus, dass überhaupt keine Informationsasymmetrie entstehe, wenn die öffentliche Verwaltung über eine Beteiligung gesellschaftsrechtlich mit dem Dienstleister verbunden ist und so in den Aufsichtsgremien Kontrolle und Einfluss ausüben kann, was unter Umständen sogar zu einer Erhöhung der Transparenz führt. So berichtete ein Kunde einem Interviewpartner, dass er nach dem Outsourcing auf Grund der neuen Prozessorganisation mehr Informationen erhalte und jetzt Probleme früher erkennen könne.

»Es stehen genügend Mittel zur Verfügung, um eine Outsourcing-Beziehung im Bereich des e-government erfolgreich zu gestalten.«

Die unterschiedliche Ausrichtung von Interessen nehmen die Befragten dagegen ernster. Zwar gehen sie davon aus, dass bei einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung im e-government normalerweise eine win-win-Situation vorliegt, bei der es genügt, die Profitinteressen des Dienstleisters und die Leistungsinteressen der öffentlichen Verwaltung über vertragliche Regelungen zusammenzuführen. Es wird jedoch auch erwähnt, dass eine Übereinstimmung der strategischen Gesamtinteressen von großer Bedeutung für den Erfolg des Projektes ist. So dürfe der Dienstleister ein Outsourcing-Projekt nicht als »Cash Cow« behandeln, wenn sich die öffentliche Verwaltung eine Entwicklungspartnerschaft verspricht.

Als Zwischenfazit ist festzustellen, dass für den Erfolg einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Dienstleister von beiden Seiten großer Einsatz erforderlich ist. Jedoch stehen genügend Mittel zur Verfügung, um eine Outsourcing-Beziehung im Bereich des e-government erfolgreich zu gestalten. Wichtig ist, dass die öffentliche Verwaltung nicht der Versuchung verfällt, sämtliches »Interesse« an der vom Dienstleister übernommenen Tätig-

keit einzustellen. Sie muss sich Kompetenz bewahren, um selbstständig Strategien entwickeln und den Dienstleister angemessen steuern zu können.

Umgang mit den besonderen Problemfeldern

(1) Welche Verwaltungsleistungen des e-government kommen für ein Outsourcing in Frage? Ein Interviewpartner bringt das entscheidende Kriterium auf den Punkt: »Man fängt da an, wo die Schmerzen am größten sind.« Oftmals scheint die öffentliche Verwaltung nicht zu wissen, wo das ist. Daher geben häufig Berater den Hinweis, welche e-government-Aufgabe einem externen Dienstleister übertragen werden sollte, um den größten Nutzen zu erzielen.

Ein weiteres Kriterium stellt die Frage dar, ob tatsächlich signifikante Mehrwerte erzielt werden können. Bisher sind bei Outsourcing-Projekten im e-government-Bereich lediglich Schnittstellen-Aufgaben,

wie der Betrieb von Servern, fremdvergeben worden, nicht jedoch ganze Prozesse. Dies könnte sich in Zukunft aber ändern. So gibt ein Interviewpartner an, dass über das Outsourcing einer virtuellen Poststelle nachgedacht wird. Es gelten natürlich die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die verhindern können, dass hoheitliche Aufgaben an private Dienstleister vergeben werden. Auch wenn Gesetze nicht unveränderbar sind, stellen sie zunächst eine Barriere für eine Fremdvergabe dar.

Bezüglich der Frage, welche Aufgaben überhaupt für eine Abwicklung über das Internet in Betracht gezogen werden, ergab sich ein interessanter Widerspruch: Auf der einen Seite wurde die Meinung vertreten, dass hauptsächlich neue Aufgaben in Betracht kämen. Andere nannten als Voraussetzung, dass die zu digitalisierende Leistung schon auf traditionellem Wege erbracht wird.

(2) Der Umfang des Outsourcing wird von den Befragten meist auf die Sekundärleistungen (technische Unterstützungsprozesse, operative Abwicklung) beschränkt. Die fachliche Beurteilung von Vorgängen, das heißt der Betrieb von Fachverfahren, müsse bei der Behörde verbleiben. Ebenso könne die Verwaltung niemals die Verant-

wortung dafür abgeben, dass der Dienstleister seine Leistung auch erbringe. Ein anderer Interviewpartner geht davon aus, dass in Zukunft auch hoheitliche Aufgaben im Rahmen der Gewährleistungsverwaltung outsourct werden können.

Die Stadt Esslingen musste feststellen, dass IT-Dienstleister zum Teil nicht zu einem umfangreichen Outsourcing bereit sind. So fand sich zwar ein Betreiber für die technische Umsetzung des Stadtportals, nicht jedoch für dessen inhaltliche Gestaltung. Zudem stellte ein Interviewpartner fest, dass zwar im Bereich der freiwilligen Aufgaben einer Gemeinde, wie zum Beispiel im Kultur- und Sozialwesen, ein Outsourcing in vollem Umfang möglich sei, dies jedoch kein Anbieter übernehmen wolle, da sich solche Aufgaben nicht lohnten.

(3) Als weiteres Problemfeld wurde die Gestaltung der Beziehung zwischen Dienstleister und öffentlicher Verwaltung identifiziert. Ein Kriterium einer geeigneten Gestaltungsform ist das Verbot für die öffentliche Verwaltung, sich wirtschaftlich zu betätigen. Werden also zum Beispiel auf einem Stadtportal neben den e-government-Leistungen auch privatwirtschaftliche Dienstleistungen angeboten, darf die öffentliche Verwaltung nur mit einer Minderheit an der Betreiberorganisation beteiligt sein. Darüber hinaus werden die Gestaltungsformen für die Fremdvergabe von e-government-Aufgaben durch die Bestimmungen zum Personalübergang eingeschränkt. Zwar machen diese einen Personalübergang theoretisch nicht unmöglich, auf Grund der immensen Kosten, die der Dienstleister in diesem Fall zu tragen hätte, jedoch zumindest in Deutschland bisher praktisch unmöglich. Wenn Personal übertragen wird, handelt es sich bei dem externen Dienstleister meist um öffentlich-rechtlich organisierte »Pseudo-Behörden«. Eine Übertragung von Sachmitteln (zum Beispiel Hardware) ist dagegen problemlos möglich.

(4) Die Befragten stellten einheitlich fest, dass im öffentlichen Bereich besonders großer Wert auf Sicherheit gelegt wird. Die Gewährleistung von Datenschutz wird als Selbstverständlichkeit angesehen und die Sicherheitsproblematik in sämtliche Überlegungen miteinbezogen. Die Einbeziehung von Datenschutzverpflichtungen in Outsourcing-Verträge ist Standard, was aber nicht heißt, dass das Thema Sicherheit damit als erledigt erachtet wird. Der Einsatz von Verpflichtungserklärungen ist zwar möglich, dennoch besteht auf Seiten der öffentlichen Verwaltung Skepsis, ob der Dienstleister den Umgang mit sensiblen Daten genauso wichtig nimmt wie die Verwaltung.

Für das Problem der Sicherheit scheinen angemessene Lösungen vorhanden zu sein, zumal die technische Sicherung von e-government-Systemen die gleiche Herausforderung für eine Eigenerstellung wie für eine Fremdvergabe stellt. Im Bereich der Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Behörde und Dienstleister gibt es jedoch keine Patentlösungen. Hier sind sowohl die rechtlichen Restriktionen als auch die Einstellung der beteiligten Parteien eher hinderlich für ein Outsourcing von e-government-Lösungen. Eine Abgrenzung der Aufgaben, bei denen ein Outsourcing möglich ist, ist in Deutschland noch nicht eindeutig getroffen worden.

Umfeld des Outsourcing von e-government

Der Politik kommt ein entscheidender Stellenwert zu. Einerseits kann sie durch eine Erwartungshaltung bezüglich der Effizienz des Verwaltungshandelns Outsourcing von e-government-Lösungen fördern. Vorgemacht hat dies die Thatcher-Regierung, so dass Großbritannien als Vorreiter gilt, was das Outsourcing von e-government-Leistungen angeht. Andererseits ist die Politik für die rechtlichen Rahmenbedingungen verantwortlich und bestimmt damit die faktischen Möglichkeiten bzw. Barrieren. Für Deutschland sind hier insbesondere die Gesetze zu nennen, die einen Betriebsübergang von Angestellten regeln. Darüber hinaus ist das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden zu nennen, das einen Wildwuchs verschiedener Standards und unterschiedlicher Lösungen ermöglicht hat.

Auch die Haushaltslage beeinflusst die zukünftige Entwicklung von Outsourcing-Projekten im e-government-Bereich. Obwohl signifikante Kosteneinsparungen als Hauptchance dieses Konzepts angesehen werden, fehlt es vielen Kommunen an den finanziellen Mitteln, um in Infrastrukturen für eine Internetabwicklung von Verwaltungsleistungen zu investieren.

Das Verhalten der Politik bei der Verwirklichung ihrer e-government-Visionen erscheint teilweise widersprüchlich. Zwar wird durch Initiativen (zum Beispiel Initiative BundOnline 2005, Media@Komm) die Umsetzung von e-government propagiert und auch finanziell unterstützt. Es müssten aber mehr Mittel bereitgestellt werden, um die Umsetzung der Visionen zu ermöglichen. Zwar kann ein Outsourcing von e-government-Lösungen an dieser Stelle erleichternd wirken, da Kosten wegfallen, jedoch müsste die Politik schneller für eine Flexibilisierung der Rahmenbedingungen sorgen.

Fazit

Kann mit einer Fremdvergabe (Outsourcing) von e-government-Lösungen der öffentlichen Verwaltung ein Instrument an die Hand gegeben werden, welches die Vorteile beider Konzepte in sich vereinigt und damit die erzielbaren Ergebnisse noch erhöht?

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass diese Frage nur unter Vorbehalten mit »Ja« beantwortet werden kann, da insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen ein Outsourcing in diesem Bereich bisher teilweise stark einschränken.

Literatur

- (Bruch 1998) Heike Bruch, Outsourcing: Konzepte und Strategien, Chancen und Risiken, Wiesbaden 1998.
- (Budäus und Eichhorn 1997) Dietrich Budäus und Peter Eichhorn (Hrsg.), Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden Baden 1997.
- (Büllesbach und Rieß 1995) Alfred Büllesbach und Joachim Rieß, Rechtliche Möglichkeiten des Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, in: Alfred Büllesbach (Hrsg.), Staat im Wandel: mehr Dienstleistung – weniger Verwaltung, Köln 1995, S. 36-56.
- (Herwig 2001) Volker Herwig, E-Government: Distribution von Leistungen öffentlicher Institutionen über das Internet, Lohmar 2001.
- (Köhler-Frost 1995) Wilfried Köhler-Frost, Outsourcing – sich besinnen auf das Kerngeschäft, in: Wilfried Köhler-Frost (Hrsg.), Outsourcing – eine strategische Allianz besonderen Typs, 2. Auflage, Berlin 1995, S. 13-24.
- (PwC 2000) PwC, Die Zukunft heißt E-Government, Frankfurt am Main 2000.
- (Schauer 2001) Reinbert Schauer, Outsourcing kommunaler Aufgaben – Einführung in den Themenbereich, in: Reinbert Schauer (Hrsg.), Outsourcing – Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich, Linz 2001, S. 7-11.
- (Schindler 2002) Eckard Schindler, Öffentliche Auftragserfüllung immer öfter auch online, in: Innovative Verwaltung, Heft 6, 2002, S. 30-31.
- (Scholl 1998) Rainer Scholl, Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen: theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen, Stuttgart 1998.
- (TNS 2002) TNS, Government Online: an international perspective – Global perspective, in: http://www.tnsfres.com/gostudy2002/download/J20244_Global_Summary_revised.pdf.

Kapitalflussrechnungen

Kann das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen?

von Norvald Monsen

Viele behaupten, das öffentliche Rechnungswesen könne vom kaufmännischen lernen, und zwar in Bezug auf die erwerbswirtschaftliche Erfolgsrechnung. Umgekehrt fehlen Argumente, dass auch das kaufmännische Rechnungswesen vom öffentlichen kameralistischen lernen könne, und zwar in Bezug auf die Ermittlung des finanziellen Erfolgs. In diesem Artikel wird deshalb dafür plädiert, dass das kaufmännische Rechnungswesen mit seinem wirtschaftlichen Erfolgsblickwinkel vom finanziellen Blickwinkel des kameralistischen Rechnungswesens lernen kann, und zwar indem die wirtschaftliche Erfolgsrechnung und die zugehörige Bilanzrechnung durch eine finanzielle Kapitalflussrechnung ergänzt werden.

Einleitung

»Cash flow accounting is the oldest form of monetary accounting, preceding the now conventional accrual and allocation-based accounting.«¹

Mit diesem Zitat hebt Tom Lee hervor, dass »cash flow accounting« (die Kassenrechnung) älter sei als die Doppik (das heißt die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode). Außerdem sei die Erarbeitung von Kapitalflussrechnungen für Betriebe keine neue Rechnung.² Trotzdem habe die Kapitalflussrechnung bei weitem nicht dieselbe Aufmerksamkeit in Theorie und Praxis erhalten, wie die Erfolgsrechnung und Bilanzrechnung des kaufmännischen Rechnungswesens.³

Wird über Kapitalflussrechnungen oder »cash flow accounting« (CFA) diskutiert, ist das kaufmännische Rechnungswesen häufig der Ausgangspunkt der Diskussion:

»Die Berechnung von Kassendaten sollte aus der Rechnungsperspektive nicht schwierig sein. Schließlich ist ihre Aufgabe, die Komplexität und Subjektivität der Rechnungsallokationen zu vermeiden. Folglich sollte die Erarbeitung einer Kapitalflussrechnung, wenn man mit den Ein- und Auszahlungen beginnt, nur Präsentationsschwierigkeiten mit sich bringen (das heißt, wie viele Untergruppen wie Betriebs-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten zu bilden und wie viele Einzelheiten festzuhalten sind). Die traditionelle Strukturierung des Soll- und Haben-Rechnungswesens erfolgt aber mit doppelter Buchführungsmethode und deshalb ist vielleicht eine direkte Kapitalflussrechnung nicht möglich. In solchen Fällen sollte es möglich sein, mit den Daten, die ins Rechnungssystem eingetragen worden sind, anzufangen, die Soll- und Habenbuchungen zu reversieren und daraus die zugrundeliegenden Geldtransaktionen (das heißt Ein- und Auszahlungen) herzuleiten. Besonders ist dies dann möglich, wenn »funds statements« (Form einer indirekten Kapitalflussrechnung) verfügbar sind.«⁴

Die traditionelle Strukturierung des Soll- und Haben-Rechnungswesens erfolgt mit der doppelten Buchführung. Auch kaufmännisches Rechnungswesen genannt, wurde sie als Antwort auf die Bedürfnisse italienischer Geschäftsleute im dreizehnten Jahrhundert in Italien entwickelt.⁵

In letzter Zeit können wir aber als Ergänzung zu den Erfolgs- und Bilanzrechnungen ein zunehmendes Interesse an der Erarbeitung von Kapitalflussrechnungen für wirtschaftliche Betriebe beobachten. Dabei stellt sich die Frage, ob man die direkte oder indirekte Methode benutzen sollte, wenn der Nettokassenfluss von Betriebsaktivitäten in der Kapitalflussrechnung zu ermitteln ist.⁶ Die direkte Methode beginnt mit den Einzahlungen und zieht die Auszahlungen ab, während die indirekte Methode mit dem erwerbswirtschaftlichen Erfolg in der Erfolgsrechnung beginnt und den Nettokassenfluss von Betriebsaktivitäten dadurch ausrechnet, dass nichtkassenwirksame Aufwendungen bzw. Erträge hinzugefügt bzw. abgezogen werden.⁷ Die letzte Ziffer der Kapitalflussrechnung (Betriebs-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten einbezogen), die mit Hilfe beider Methoden erscheint, ist der gesamte Nettokassenfluss, das heißt die Nettoänderung der Kassen- und Bankkonten.

Im öffentlichen Bereich benutzen wir seit Jahrhunderten ein anderes Rechnungsmodell als das kaufmännische. In vielen Ländern, besonders in Deutschland, der Schweiz und Österreich,⁸ hat man das Kameralrechnungswesen dem kaufmännischen vorgezogen. Ernst Walb: »Wie Lichtnegel in seiner »Geschichte der Entwicklung des österreichischen Rechnungs- und Kontrollwesens« feststellt, leitet sich der Ausdruck Kameralistik von *camara*, der Bezeichnung der gedeckten Wagen, in denen die Kriegs-



Dr. oecon. Norvald Monsen ist Associate Professor an der Norwegischen Wirtschaftsuniversität (NHH) in Bergen.

* Mein herzlicher Dank gilt meinem Freund und Kollegen Bjørnulf Hinderaker an der Norwegischen Wirtschaftsuniversität, der stets bereit war, mir sprachliche und fachliche Unterstützung zu geben.

1 Lee, 1986: Introduction, Winjum, 1972.

2 Siehe zum Beispiel Rosen und DeCoster, 1969.

3 Siehe Lee, 1986.

4 Lee, 1981, S. 71 (Deutsche Übersetzung vom Autor).

5 Siehe zum Beispiel Kam, 1990, S. 29.

6 So Swanson, 1986.

7 Ebenda.

8 Siehe zum Beispiel Buschor, 1994; Mülhaupt, 1987.

kasse den Streitern nachgeführt wurde, ab. Dieser Ausdruck wurde auch für ein Gewölbe und alles, was mit einem Dache überwölbt war, gebraucht. Das lateinische Wort ›camara‹ oder ›camera‹ bezeichnete dann im 9. Jahrhundert den Ort, an dem der Landesherr seine Schätze aufbewahrte, und der deutsche Ausdruck Kammer bedeutete in diesem Zusammenhang das Gemach, in dem die zur Verwaltung der Einkünfte bestellten Räte (Kammerräte) sich zu versammeln pflegten. Der Ausdruck ›Kameralistik‹ und ›kameralistisches Rechnungswesen‹ ist daher seit alters mit der Vorstellung von Geld und Einkünften sowie deren Verwaltung aufs engste verknüpft.⁹

Das kameralistische Rechnungswesen ist also seit langem in Organisationen benutzt worden, die sich mit der Verwaltung von öffentlichen Mitteln (besonders Steuereinnahmen) beschäftigen, im Ge-

Vergleich der empfangenen Zahlungen und der erworbenen Zahlungsansprüche mit den geleisteten Zahlungen und den eingegangenen Zahlungsverpflichtungen.

Ein solcher Vergleich der Leistungen und Zahlungen führt aber noch nicht zu dem gewünschten Ergebnis, weil nicht alle empfangenen Leistungen und die dafür geleisteten Zahlungen auch den Verbrauch der Rechnungsperiode und dessen geldlichen Gegenwert widerspiegeln und weil nicht alle abgegebenen Leistungen und die dafür empfangenen Zahlungen die Hervorbringung (Erzeugung) der Wirtschaftseinheit und deren geldlichen Gegenwert in der entsprechenden Rechnungsperiode verkörpern.

Um den erwerbswirtschaftlichen Erfolg ermitteln zu können, müssen deshalb die empfangenen bzw. abgegebenen Leistungen danach unterschieden werden, ob sie Verbrauch (Aufwand) oder Nichtverbrauch

veröffentlicht wurde, ist die erste Buchpublikation über die kaufmännische doppelte Buchführung.¹²

Zu den Begriffen Ludwig Mülhaupt: »(Sie) entstammen der kaufmännischen Periodenerfolgsrechnung und bezeichnen den Geldwert der von einer wirtschaftenden Einheit in einer Rechnungsperiode verbrauchten bzw. hervorgebrachten Güter, Arbeits-, Dienstleistungen und Kapitalnutzungen. Die Rechnungsgrößen Aufwand und Ertrag ergeben sich teils durch Periodisierung der Ausgaben und Einnahmen, teils durch direkte Erfassung und Bewertung des Verbrauchs und der Hervorbringung von Leistungen. Der Erfolg der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Erwerbsbetriebes wird durch Gegenüberstellung und Saldierung von Aufwand und Ertrag ermittelt. Das ist möglich, weil zwischen beiden Größen eine ursächliche Beziehung besteht und sich die Vorteilhaftigkeit eines Aufwandseinsatzes an dem durch ihn bewirkten Ertrag ablesen lässt.«¹³

Es ist ungeklärt, warum die einfache Buchführung zur doppelten entwickelt wurde. Man kann aber feststellen, dass ein Vorteil der doppelten Buchführungsmethode im Vergleich zur einfachen darin liegt, dass die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode besonders ermöglicht, den erwerbswirtschaftlichen Erfolg auf zweierlei Weise zu ermitteln, einmal auf Grund der Leistungsreihe und zweitens auf Grund der Zahlungsreihe.¹⁴ Die Erfolgsrechnung (die Gewinn- und Verlustrechnung) bzw. die Bilanzrechnung werden für diese Zwecke benutzt: »Hierin äußert sich das Wesen der Doppik: Der Periodenerfolg wird doppelt ermittelt: durch die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung, und jeder buchführungsfähige Geschäftsvorfall hat zwei wertgleiche Buchungen zur Folge: sowohl auf der Soll- als auch auf der Habenseite von Aktiv- und/oder Passiv- und/oder Erfolgskonten.«¹⁵

Ein gutes Verständnis der Geschäftsvorfälle eines kaufmännischen Betriebs erhält man, wenn man Bild 1¹⁶ studiert. Es illustriert das Kapitalzirkulationsmodell des Betriebs und zeigt, dass ein Betrieb Austauschbeziehungen mit drei Märkten hat:

- Einkaufsmarkt (»Factor market«)
- Absatzmarkt (»Product market«)
- Kapitalmarkt (»Capital market«).

9 Walb, 1926, S. 210.

10 Mülhaupt, 1987, S. 52.

11 Mülhaupt, 1987, S. 53.

12 So Kam, 1990, S. 19.

13 Mülhaupt, 1987, S. 67.

14 Siehe zum Beispiel Walb, 1926.

15 Eichhorn, 1987, S. 57.

16 Quelle: Näsi und Näsi, 1996, Bild 1, S. 213.

»Das Kameralrechnungswesen konzentriert sich auf Geldtransaktionen, das kaufmännische auf den erwerbswirtschaftlichen Erfolg.«

gensatz zu Kauf und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen mit dem Zweck, einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg zu erreichen.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass sich das Kameralrechnungswesen auf Geldtransaktionen konzentriert, das kaufmännische aber auf den erwerbswirtschaftlichen Erfolg (das heißt Erträge und Aufwendungen unabhängig von den Zeitpunkten der dazugehörigen Geldtransaktionen). Der Zweck dieses Artikels ist deshalb zu analysieren, ob das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen kann, indem es sich ebenfalls auf Geldtransaktionen konzentriert und mit Kapitalflussrechnungen arbeitet.

Das kaufmännische Rechnungswesen

Mülhaupt¹⁰ hebt hervor, dass wirtschaftende Einheiten in unserer arbeitsteiligen Wirtschaft eigene Leistungen nur hervorbringen können, indem sie Leistungen anderer wirtschaftender Einheiten verbrauchen. Es liegt deshalb nahe, den Erfolg ihrer Wirtschaftstätigkeit wie folgt zu ermitteln: einmal auf Grund der Leistungsreihe durch Vergleich der abgegebenen mit den empfangenen geldwerten Leistungen, und zweitens auf Grund der Zahlungsreihe durch

(Nichtaufwand) der betreffenden Rechnungsperiode sind bzw. ob sie aus der Hervorbringung (Ertrag) der betreffenden Rechnungsperiode oder aus der Erzeugung oder dem Erwerb früherer Rechnungsperioden (Nichtertrag) stammen. Entsprechend sind die Zahlungen danach zu differenzieren, ob es sich bei den geleisteten (empfangenen) Zahlungen um solche für Aufwand (Ertrag) oder für Nichtaufwand (Nichtertrag) handelt. Mülhaupt fährt fort: »Der (erwerbswirtschaftliche) Erfolg, gleichgültig, ob er auf Grund der Leistungs- oder der Zahlungsreihe ermittelt wird, ergibt sich somit stets als Differenz der in der Rechnungsperiode erfolgswirksam empfangenen und abgegebenen Leistungen bzw. Zahlungen.«¹¹

Leistungen und Zahlungen müssen also, wenn der erwerbswirtschaftliche Erfolg doppelt ermittelt errechnet werden soll, so abgegrenzt werden, dass sie jeweils den der Rechnungsperiode zuzurechnenden Aufwand und Ertrag widerspiegeln. Die Methode, um diese Abgrenzung durchzuführen, ist die kaufmännische doppelte Buchführung. Wie schon erwähnt, wurde sie als eine Antwort auf die Bedürfnisse der italienischen Geschäftsleute im dreizehnten Jahrhundert entwickelt. Das Buch von Luca Pacioli, das den Titel *Summa de Arithmetica Geometrica Proportioni et Proportionalita* trägt und im Jahre 1494

Der Betrieb empfängt Geld für abgehende Leistungen (Verkauf von Gütern und Dienstleistungen). Dieser Geldbetrag kann benutzt werden, Rohstoffe zu bezahlen, so dass der Betrieb mehr Güter und Dienstleistungen produzieren und verkaufen kann. Außerdem kann der Betrieb auch Darlehen vom Kapitalmarkt aufnehmen, die später getilgt werden müssen.

Weil für einen Betrieb eine ursächliche Beziehung zwischen empfangenen und abgegebenen Leistungen existiert, ist es möglich, den erwerbswirtschaftlichen Erfolg als Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen zu ermitteln. Bild 1 zeigt aber auch deutlich, dass Geldaustausch mit drei unterschiedlichen Märkten (den Einkaufs-, Absatz- und Kapitalmärkten) sehr wichtig ist. Gleichwohl: Das kaufmännische Rechnungswesen richtet seinen Blick nicht auf die Geldtransaktionen des Betriebs (diese werden bei Nichtgeldtransaktionen, wie Abschreibungen von Anlagevermögen, korrigiert, gerade um einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg als Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen ermitteln zu können).

Es gibt viel Literatur über das kaufmännische Rechnungswesen¹⁷, und eine ausführlichere Einführung ist deshalb in diesem Artikel nicht nötig. Hier reicht es festzustellen, dass das kaufmännische Rechnungswesen, wie es heutzutage verwendet wird, auf den erwerbswirtschaftlichen Erfolg (Erträge minus Aufwendungen) fokussiert sowie das kaufmännische zweiseitige Konto (Soll- und Habenseiten) und die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode (Soll=Haben) benutzt. Es ist eine Tatsache, dass der erwerbswirtschaftliche Erfolg für einen Betrieb sehr wichtig ist, weil er sich als Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen ergibt, und es besteht eine ursächliche Beziehung zwischen diesen Größen. Es ist auch eine Tatsache, dass die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode die beste Methode ist, um den erwerbswirtschaftlichen Erfolg auf doppelte Weise zu ermitteln, nämlich über die Leistungsreihe und über die Zahlungsreihe.

Es ist aber weiter eine Tatsache, wie Bild 1 zeigt, dass auch der finanzielle Erfolg eines Betriebs in Form von Einzahlungen und Auszahlungen sehr wichtig ist; ohne Einzahlungen kann der Betrieb keine weiteren Leistungen empfangen und zahlen, folglich keine weiteren Leistungen abgeben, usw. Deshalb sollte das kaufmännische Rechnungswesen seine Perspektive der erfolgswirtschaftlichen Entwicklung (Erträge und Aufwendungen) um eine Perspektive der finanziellen Entwicklung (Einzahlungen und Auszahlungen) ergänzen.

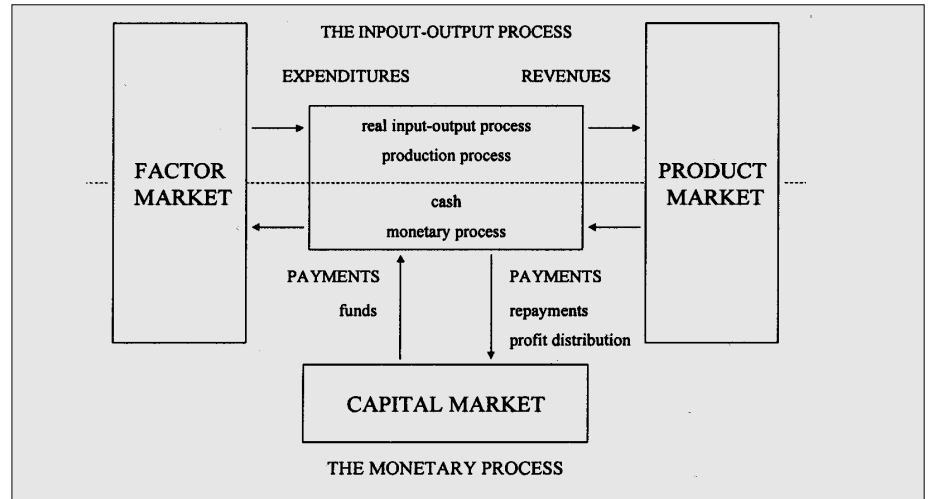


Bild 1: Das Kapitalzirkulationsmodell des Betriebs

Und genau hier könnte das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen, weil es sich schon seit Jahrhunderten auf die finanzielle Entwicklung konzentriert.

Das kameralistische Rechnungswesen

Die Rechnungsvorfälle einer öffentlichen Organisation, beispielsweise einer Gemeinde, unterscheiden sich von den Rechnungsvorfällen (Geschäftsvorfällen) eines Betriebs, wie sie Bild 1 illustriert. Bild 2¹⁸ zeigt das Kapitalzirkulationsmodell einer öffentlichen Organisation. Auch sie hat Beziehungen zu drei unterschiedlichen Märkten:

- Einkaufsmarkt (»Production factor market«)
- Absatzmarkt (»Product/service receivers«)
- Kapitalmarkt (»Financial market«).

Ähnlich einem Betrieb ist auch für eine Gemeinde der Geldaustausch mit diesen drei Märkten sehr wichtig. Allerdings zahlen die Einwohner (»Tax payers«) der Gemeinde für die Dienstleistungen nicht direkt, sondern indirekt in Form von Steuern. Weil keine ursächliche Beziehung zwischen abgegebenen Leistungen (Diensten) und empfangenen Leistungen (Steuern) besteht, ist es für eine Gemeinde auch weniger von Interesse, auf einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg als Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen zu fokussieren.¹⁹ Demzufolge entsprach das kaufmännische Rechnungswesen mit seinem erwerbswirtschaftlichen Erfolg nicht den Bedürfnissen der öffentlichen Organisationen, und deshalb wurde für sie das kameralistische Rechnungswesen entwickelt, das sich auf die finanzielle Entwicklung konzentriert. Offen-

sichtlich ist aber das kameralistische Rechnungswesen weniger bekannt als das kaufmännische.²⁰ Deshalb wird es in diesem Artikel ein wenig ausführlicher erklärt.

Historische Entwicklung

Was die Entwicklungstendenzen der Kameralistik anbelangt, lässt sich ein Parallelverlauf zur Entwicklung der kaufmännischen Buchhaltung erkennen.²¹ Hier wie dort werden besonders die Ermöglichung der Kontrolle, die Durchgliederung der Aufzeichnungen für statistische Zwecke und die Herausbildung einer Erfolgsrechnung angestrebt.

Walb hebt weiter hervor, dass die Entwicklung des kameralistischen Rechnungswesens in vier Stufen erfolgte. In der ersten (cirka 1500 bis 1750), sie wird Einfacher Kameralstil genannt, hat man sich vermutlich zunächst mit den Geldeinnahmen und den Geldausgaben sowie mit einem ungegliederten Kassenbuch begnügt, in dem die Fälle der Zeitfolge nach ohne Berücksichtigung ihres Charakters verzeichnet wurden.

Die zweite Stufe (cirka 1750 bis 1810), Einführung der Sollverrechnung, bestand darin, dass zunächst für sämtliche Zahlungsvorgänge eine starre Verkoppelung der Buchungen im Zeitbuch (Kassenbuch) und der systematischen Buchungen im Hauptbuch (Sachbuch) vorgesehen wurde; sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Rechnungsperiode wurden also in der chronologischen wie auch in der systema-

¹⁷ Siehe zum Beispiel Riahi-Belkaoui, 2000; Kam, 1990; Wöhe, 1996.

¹⁸ Quelle: Monsen und Näsi, 1998, Figur 3, S. 282.

¹⁹ Siehe zum Beispiel Mülhaupt, 1987.

²⁰ Monsen, 2002.

²¹ Walb, 1926, S. 209.

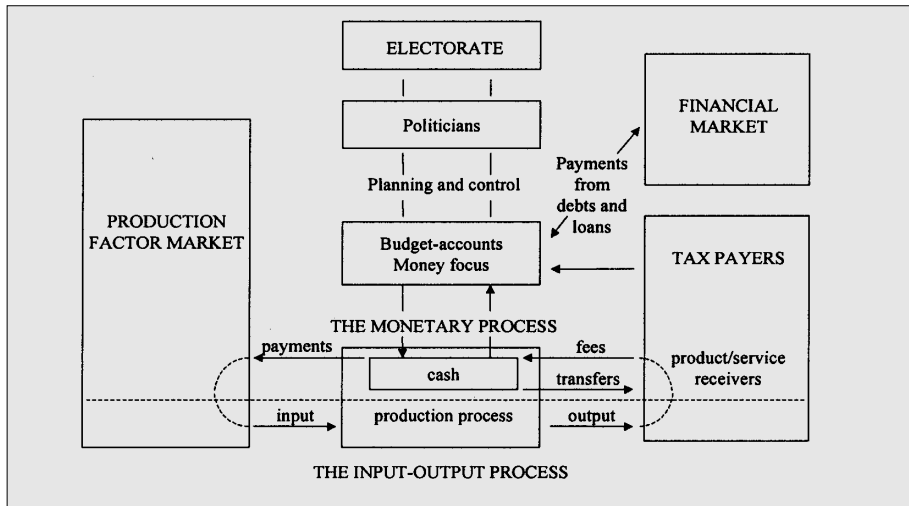


Bild 2: Das Kapitalzirkulationsmodell einer öffentlichen Organisation

tischen Rechnung gleichermaßen erfasst (Ist-Verrechnung). Zum anderen wurde innerhalb der systematischen Rechnung (Sachbuch) jene typische Form des kameralistischen Sachkontos geschaffen, die in der Folgezeit für die Rechnungstechnik der Kameralistik bestimmend wurde.

Ausgangspunkt für die Überlegungen dieser Stufe war das Bestreben, in der systematischen Rechnung nicht nur die bereits erfolgten Einnahmen und Ausgaben zu erfassen (Kassenrechnung, Ist-Verrechnung), sondern auch die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben (Soll-Verrechnung)²². Dazu Walb: »Die Sollverrechnung bei den zergliederten Einnahmen und Ausgaben gibt an, was für diese Zwecke gezahlt werden soll, einerlei, ob sofort oder später, und sie wird vorgenommen, sobald die Tatsache, dass eine Einnahme oder Ausgabe zu erfolgen hat, feststeht. Puechberg hat sie daher als die ›Schuldigkeit‹ bezeichnet, so dass man in der Kameralistik von der Einnahme- und Ausgabeschuldigkeit oder dem Einnahme- und Ausgabesoll spricht. Dieser Schuldigkeit oder dem Soll steht gegenüber die ›Abstattung‹ oder das ›Ist‹ bzw. ›Hat‹, womit die erfolgte Zahlung, das heißt die Berichtigung der Schuldigkeit, bezeichnet wird. Steht die Zahlung noch aus, so entsteht ein Rest oder Rückstand. Jedes Soll muss der Natur der Sache nach schließlich durch ein Ist zum Ausgleich gebracht werden, ein Grundsatz, den die Kameralistik zu einem streng formalen erhoben hat, der unter allen Umständen auch bei fiktiven Verrechnungen durchzuführen ist.«²³

Die dritte Entwicklungsstufe des kameralistischen Rechnungswesens (ab circa 1810), die systematische Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches, vollzog sich in der Stille. Im Jahre 1810 erschien unter dem Titel »Unterricht zur Anwei-

sung der Gefällserträge für die Staatsrechnungszentrale« (nach dem Verfasser Jäger von Weidenau auch der »Jägersche Unterricht« genannt) eine Anordnung, nach der die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben nach erfolgswirksamen (»zum Gefällserträge gehörige«) und erfolgswirksamen (»zum Gefällserträge nicht gehörige«) vor sich gehen sollte. Durch diese Gliederung wurde der Weg zu einer nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufzustellenden Erfolgsrechnung geebnet.

Die vierte Entwicklungsstufe, Ausbau des kameralistischen Rechnungsstiles zur Betriebskameralistik, begann ungefähr 1910. Diese Stufe ist einerseits durch eine Krise gekennzeichnet: Dem Absterben des Kameralismus fiel auch die zugehörige Rechnungswissenschaft zum Opfer. Andererseits führten die Bedürfnisse der neuen öffentlichen Erwerbsbetriebe, vorwiegend der Gemeinden, zu einer Fülle von »Reformstilen« der kameralistischen Rechnung.²⁴ Auf dieser Basis arbeitete Walb seine grundlegende Theorie der kameralistischen Erfolgsrechnung aus. Auch aus der Praxis kamen beachtliche Vorschläge²⁵, aber von Wysoki hebt die Bedeutung von Ernst Walb hervor: »Es ist das Verdienst von Walb, zuerst bewiesen zu haben, dass mit den Stilelementen des klassischen kameralistischen Rechnungswesens ohne Benutzung von Verfahren der kaufmännischen doppelten Buchführung eine dieser ebenbürtige Erfolgs- und Bestandsrechnung aufgebaut werden kann (Betriebskameralistik)«²⁶.

Als Ergebnis der heute weitgehend abgeschlossenen Diskussion über die Anwendungsgebiete des kameralistischen Rechnungswesens kann wohl festgestellt werden, dass der kameralistische Rechnungsstil weit mehr für eine Anpassung

und Ausgestaltung geeignet ist als die kaufmännische doppelte Buchführung mit ihrer strengen Buchungs- und Abschlusstechnik.²⁷ Es ist deshalb verständlich, dass die Erscheinungsformen der Kameralistik im Vergleich mit denen der kaufmännischen doppelten Buchführung außerordentlich vielgestaltig sind.²⁸ Walb bemerkt: »Wer die heutige praktische Kameralrechnung verstehen will, muss den Gedanken an eine einheitliche Handhabung derselben aufgeben.«²⁹

Das kameralistische Konto und die kameralistische Buchführungsmethode

Das kameralistische Konto wird in Bild 3 illustriert. Heutzutage benutzt man die Bezeichnung »kameralistisches Konto«, aber nach Rudolf Johns³⁰ war die Bezeichnung »Konto« ursprünglich für den Kameralstil fremd. Johns bezieht sich deshalb auf Bild 3 als ein »Rechnungsgerüst«, weil jedes kameralistische Konto eine Kombination von mindestens zwei, aber auch von weiteren kaufmännischen Konten darstellt.

Ludwig Mühlhaupt benutzt aber die Bezeichnung »kameralistisches Konto«: »Im Gegensatz zum doppischen Konto ist das kameralistische Konto in der Regel einseitig, das heißt es hat entweder eine Einnahmen- oder eine Ausgabenseite. Während aber das Konto der kaufmännischen Buchhaltung auf jeder Seite eingliedrig ist, das heißt nur eine Spalte aufweist, besteht das kameralistische Konto grundsätzlich aus vier verschiedenen Spalten, von denen die Spalte ›Reste-Soll aus Vorperioden‹ den Anfangsbestand, die Spalte ›Laufendes Soll‹ den Zugang, die Istspalte den Abgang vom Soll in der laufenden Rechnungsperiode und die Spalte ›Kassenrest‹ den Bestand am Ende der Rechnungsperiode wiedergeben.«³¹

Die Spalte Reste-Soll übernimmt die Reste aus Vorjahren und zwar auf der Einnahmenseite die noch ausstehenden Forderungen, auf der Ausgabenseite die noch unbeglichenen Verbindlichkeiten; sie ist Bilanzspalte, weil sie die Endbestände der Vorjahresrechnung als Anfangsbestände des neuen Rechnungsjahres wiedergibt.

Die Spalte Laufendes Soll weist alle während des Haushaltsjahres neu entstan-

²² Wysocki, 1965.

²³ Walb, 1926, S. 217.

²⁴ Wysocki, 1965, S. 15.

²⁵ Siehe Wysocki, 1965, S. 15.

²⁶ Wysocki, 1965, S. 15.

²⁷ Wysocki, 1965, S. 15.

²⁸ Siehe zum Beispiel Wysocki, 1965, S. 15.

²⁹ Walb, 1926, S. 225.

³⁰ Johns, 1951, S. 44.

³¹ Mühlhaupt, 1987, S. 95.

denen Forderungen und Verbindlichkeiten als Zugänge zu den Anfangsbeständen aus. Sie verkörpert die Leistungsreihe der Vorfälle und bildet damit die Grundlage für die Erfolgsermittlung sowohl der Betriebskammeralistik (für den erwerbswirtschaftlichen Erfolg) als auch der Verwaltungskammeralistik (für den finanziellen Erfolg).

Die Ist-Spalte hat eine zweifache Funktion: Als Vollzugsspalte für das Soll (Reste Soll und/oder Laufendes Soll) weist sie die Abgänge vom Soll aus. Gleichzeitig stellt sie in der Vertikalen des Sachbuchs das Kassenkonto für den baren und unbaren Zahlungsverkehr dar und macht damit die in der Doppik erforderlichen besonderen Konten des Zahlungsverkehrs entbehrlich.

Die Reste-Spalte zeigt das am Ende des Haushaltsjahres noch nicht abgewickelte Soll und damit die Endbestände an Forderungen oder Verbindlichkeiten und ist somit ebenfalls Bilanzspalte, die ihre Bestände an die Spalte Reste-Soll des neuen Rechnungsjahres übergibt. Ist- und Reste-Spalte verkörpern die Zahlungsreihe eines Vorgangs.

In der Praxis kann das kameralistische Konto noch weitere Spalten enthalten, zum Beispiel für das Soll des Haushaltsplans, für Abgänge bei den Resten aus Vorperioden oder vom Soll des laufenden Rechnungsjahres, ferner für die Abweichungen der Rechnung vom Soll des Haushaltsplans.

Nach Walb³² muss jedes Soll der Natur der Sache nach schließlich durch ein Ist zum Ausgleich gebracht werden. Dieser Grundsatz muss unter allen Umständen durchgehalten werden, sowohl für die Einnahmen als auch für die Ausgaben, und er wird in der kameralistischen Gleichung reflektiert:

Rest = Reste aus Vorperioden + Laufendes Soll – Ist oder kürzer:

$R = RVp + S - I$

Der Buchungsstoff wird also horizontal auf einer Seite angeordnet, entweder auf der Einnahmenseite oder auf der Ausgabenseite. Während aber die kaufmännische Buchführung stets verschiedene Konten braucht, um einen Vorfall zu verrechnen, kommt die Kameralistik mit einem Konto aus, weil jedes kameralistische Konto eine Kombination von zwei oder weiteren kaufmännischen Konten darstellt.

Charakterisierung

Bei der öffentlichen Rechnung handelt es sich um eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Diese bucht mit den Einnahmen und Ausgaben nicht nur die Zahlungsvorgänge, sondern auch die Kreditverhältnisse, die Erfolgsvorgänge sowie die Bestände und Bestandsveränderungen. Der Ge-

Buchungsstelle	Einnahmen				Ausgaben			
	Reste-Soll aus Vorperioden (RVp)	Laufendes Soll (S)	Ist (I)	Rest (R)	Reste-Soll aus Vorperioden (RVp)	Laufendes Soll (S)	Ist (I)	Rest (R)

Bild 3: Das kameralistische Konto

brauch der Begriffe Einnahmen und Ausgaben für die unterschiedlichsten Rechnungsfälle und die Gewinnung der Zahlen des Rechnungsabschlusses ist nur im Zusammenhang mit dem kameralistischen System der Soll-, Ist- und Restverrechnung möglich, das den Einnahme- und Ausgabebuchungen je nach ihrer Stellung in diesem System die verschiedenartige Bedeutungen verleiht.

Weiter können wir feststellen, dass es zwei Hauptkategorien des kameralistischen Rechnungswesens gibt: die Verwaltungskammeralistik und die Betriebskammeralistik. Ursprünglich wurde die erste Kategorie für die öffentliche Haushaltsverwaltung entwickelt und später die zweite für die öffentlichen Betriebe, die privaten erwerbswirtschaftlichen Betrieben ähnlicher sind als der öffentlichen Haushaltsverwaltung. Als man die Betriebskammeralistik entwickelte, um einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg (und die dazugehörige Bilanzrechnung) erarbeiten zu können, hatte man vom erwerbswirtschaftlichen Erfolgsblickwinkel des kaufmännischen Rechnungswesens gelernt.³³ Allerdings hat man das kameralistische einseitige Konto und die kameralistische einfache Buchführungsmethode weitergeführt, aber nicht das kaufmännische zweiseitige Konto und die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode in den öffentlichen Bereich übernommen; man nennt deshalb die Betriebskammeralistik auch »gehobene Kameralistik«³⁴ und »klassische erwerbswirtschaftliche Kameralistik«³⁵. Aber die Erarbeitung eines erwerbswirtschaftlichen Erfolgs für öffentliche Betriebe mit Hilfe der Betriebskammeralistik ist vom erwerbswirtschaftlichen Erfolgsblickwinkel des kaufmännischen Rechnungswesens in hohem Maße beeinflusst worden.

Die Betriebskammeralistik hat also vom kaufmännischen Rechnungswesen gelernt. Aber vielleicht könnte es auch einen umgekehrten Einfluss geben? Könnte nicht das kaufmännische Rechnungswesen vom finanziellen Erfolg der Verwaltungskammeralistik lernen, indem es die Erfolgs- und Bilanzrechnungen durch eine Kapitalflussrechnung in Form von Einzahlungen und Auszahlungen ergänzt?

Diese Fragen erinnern an Mülhaupt: »Die Eigenart der Kameralistik, dass bei ihr das Kassenkonto in Form der Istspalte

durch alle anderen Konten hindurchgeht, gestattet es, die Geldherkunft und die Geldverwendung einfach und genau bis zu den Geldquellen und Geldausgabestellen hin zu verfolgen und in der Planung bestimmte Mittel an bestimmte Ausgaben zu binden. Eine gleichgute Aufgliederung der Mittelherkunft und Mittelverwendung ist in der Doppik nicht möglich. Man behilft sich dort mit Bewegungsbilanzen, die aber nicht nur auf Geldeinnahmen und Geldausgaben beruhen, sondern auch Abschreibungen, Rückstellungen sowie Gewinn und Verlust umfassen. Will man in der Erwerbswirtschaft ähnlich wie in der Finanzwirtschaft Gelder »anbinden« so muss man, wie es bei Konzernen häufig anzutreffen ist, »Teilkassenkonten« einrichten.«³⁶

In der folgenden Analyse werden wir uns darauf konzentrieren, wie das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen könnte, um seinen erwerbswirtschaftlichen durch einen finanziellen Erfolgsblickwinkel zu ergänzen.

Analyse

Heute sieht es so aus, als wäre die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode akzeptiert, und zwar als die Buchführungsmethode für alle Organisationen: »Wenn wir akzeptieren, dass das Prinzip der doppelten Buchführungsmethode die Grundlage für die finanzielle Buchführung ist, dann besteht das finanzielle Buchführungsproblem für eine Organisation darin zu entscheiden, welche Soll- und Habenbuchungen in die Bilanzrechnung und welche in die Erfolgsrechnung einzustellen sind. Es gibt viele Gründe, warum die Buchführung diese Form hat, sowohl triviale Gründe, weil wir diese herkömmlich benutzt haben, als auch der Wunsch, den Erfolg objektiv messen zu können.«³⁷

Obwohl Jones das kaufmännische wie das öffentliche Rechnungswesen im Blick

32 Walb, 1926, S. 217.

33 Siehe zum Beispiel Walb, 1926.

34 Wysocki, 1965, S. 45.

35 Mülhaupt, 1987, S. 117.

36 Mülhaupt, 1987, S. 97.

37 Jones, 1982, S. 287 (Deutsche Übersetzung vom Autor).

hat, bezieht er sich wie die meisten Autoren, die auf Englisch publizieren, nicht auf die kameralistische einfache Buchführung. Sie ist vor allem in der deutschsprachigen Literatur diskutiert worden.

Das aber hat beträchtlichen Einfluss auf die Diskussion um den Ausbau der kaufmännischen Buchführung, analog Argyris: »Lernen erfolgt meist innerhalb akzeptierter Grenzen. Dies nennt man »single-loop learning«, weil die betreffende Person nur innerhalb der Grenzen der von ihr verwendeten Theorien lernt. Nur wenige Menschen beurteilen kritisch die Gültigkeit des Zieles oder die impliziten Werte in ihrer Lage. Dies würde zu »double-loop learning« führen.«³⁸

Weil der Blickwinkel der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode der erwerbswirtschaftliche Erfolg ist, wird eben auch mit diesem angefangen, um eine

Dies bedeutet, dass der Einsatz der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode hier gar nicht nötig ist; tatsächlich könnte es schwierig sein, den Nettokassenfluss der Betriebsaktivitäten mit der indirekten Methode zu zeigen, wo man mit dem erwerbswirtschaftlichen Erfolg beginnt.⁴⁰ Dies bedeutet weiter: Der Gebrauch der einfachen Buchführungsmethode reicht nicht nur aus, es ist sogar einfacher, eine Übersicht über die Einzahlungen und Auszahlungen zu erarbeiten, wenn man die einfache Buchführungsmethode statt der doppelten benutzt. Das erfordert allerdings, dass man die doppelte Buchführungsmethode kritisch beurteilt, m.a.W.: Es erfordert »double-loop learning«.

Die kameralistische Buchführungsmethode wurde besonders für die Buchführung von Geldtransaktionen entwickelt

spalten aus der einfachen Buchführung von Geldtransaktionen (das heißt Ein- und Auszahlungen) besteht, behandelt die Betriebskameralistik mit der systematischen einfachen Buchführung sowohl Geldtransaktionen als auch Nichtgeldtransaktionen, die den erwerbswirtschaftlichen Erfolg beeinflussen.⁴² Die Nichtgeldtransaktionen in den Istspalten müssen also aus der Betriebskameralistik eliminiert werden, um eine Kapitalflussrechnung in Form von Ein- und Auszahlungen auszuarbeiten. Diese Elimination ist aber ziemlich einfach durchzuführen, weil alle Nichtgeldtransaktionen, die in die Istspalten eingetragen worden sind, mit dem gleichen Geldwert sowohl auf Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite erscheinen.⁴³ Es ist deshalb auch in der Betriebskameralistik ziemlich einfach, eine Kapitalflussrechnung in Form von Einzahlungen und Auszahlungen zu erarbeiten, wenn man sich auf die Istspalten im kameralistischen Konto bezieht.

Im Folgenden wollen wir die Aufstellung einer Kapitalflussrechnung in Form von Ein- und Auszahlungen im kaufmännischen und im kameralistischen Rechnungswesen miteinander vergleichen.

Die Bilanzgleichung des kaufmännischen Rechnungswesens kann auf folgende Weise präsentiert werden⁴⁴:

$$\begin{aligned} V &= FK + EK \text{ oder} \\ V &= FK + (EKA + EE) \text{ oder} \\ EE &= V - FK - EKA. \end{aligned}$$

Dabei bedeuten:

V = Vermögen; FK = Fremdkapital; EK = Eigenkapital; EKA = Eigenkapital am Jahresanfang; EE = erwerbswirtschaftlicher Erfolg.

Wenn wir die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode benutzen, müssen wir folglich dieser Bilanzgleichung folgen. Innerhalb dieser Buchführungsmethode beschäftigen wir uns nicht nur mit Bewegungsbilanzen, die Geldbewegungen (das heißt Ein- und Auszahlungen) repräsentieren, sondern auch mit Nichtgeldbewegungen, das heißt Änderungen von V, FK oder EK durch Abschreibungen, Rückstellungen sowie Gewinn und Verlust. Es ist deshalb nicht möglich, die Geldherkunft und die Geldverwendung bis zu den Geldquellen

Kapitalflussrechnung zu erarbeiten. Deshalb müssen Korrekturen für nichtkassenwirksame Ertragsseinnahmen (zum Beispiel Erhöhung des Buchwertes von Anlagevermögen) und nichtkassenwirksame Aufwendungen (zum Beispiel Abschreibung von Anlagevermögen) durchgeführt werden, um den Nettokassenfluss von Betriebsaktivitäten festhalten zu können – indirekte Methode. Danach werden Einzahlungen (zum Beispiel Aufnahme von Darlehen) und Auszahlungen (zum Beispiel Darlehenstilgungen), die nicht zur wirtschaftlichen Erfolgsrechnung gehören, hinzugefügt, um eine Kapitalflussrechnung zu erarbeiten, die in dem Nettokassenfluss aller Aktivitäten (Betriebs-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten) endet. So gesehen ist die indirekte Methode die natürliche Methode, um eine Kapitalflussrechnung zu erarbeiten, wenn man die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode benutzt.

Wenn man aber an den Zweck einer Kapitalflussrechnung denkt (nämlich, die Ein- und Auszahlungen zu zeigen), scheint die direkte Methode die bessere zu sein. Lee:³⁹ »Die Berechnung von Kassendaten sollte von einer Rechnungsperspektive aus nicht schwierig sein, weil ihre Aufgabe teilweise ist, die Komplexität und Subjektivität der Rechnungsallokationen zu vermeiden.«

und benutzt das Prinzip der einfachen Buchführung. Dies deutet darauf hin, dass das kameralistische Rechnungswesen dem kaufmännischen viele Erfahrungen mitgeben kann.

In der Verwaltungskameralistik zeigen die Istspalten direkt die Einzahlungen bzw. die Auszahlungen auf der Einnahmenseite bzw. der Ausgabenseite (vgl. Bild 3). Dies bedeutet, dass eine Kapitalflussrechnung in Form von Ein- und Auszahlungen dadurch auf einfache Weise ausgearbeitet werden kann, dass man sich auf die Ein- und Auszahlungen in den Istspalten konzentriert und dass man sie zum Beispiel entweder als Betriebs-, Investitions- oder Finanzierungsaktivitäten klassifiziert, oder dass man m.a.W. dem Ratschlag von Lee⁴¹ folgt, wonach »die Ausarbeitung von einer Kapitalflussrechnung, wenn man mit den Ein- und Auszahlungen beginnt, nur die Präsentationsschwierigkeiten mit einbeziehen sollte (das heißt, wie viele Untergruppen zu bilden, zum Beispiel, Betriebs-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten, und wie viele Einzelheiten festzuhalten sind)«.

In der Betriebskameralistik ist die Erarbeitung einer Kapitalflussrechnung etwas schwieriger als in der Verwaltungskameralistik. Während die Buchführung innerhalb der Verwaltungskameralistik in den Ist-

38 Argyris, 1982, S. 88 (Deutsche Übersetzung vom Autor).

39 Lee, 1986, S. 71.

40 Siehe zum Beispiel Bahnson et al., 1996; Drtina und Largay, 1985.

41 Lee, 1981, S. 71.

42 Siehe zum Beispiel Kosiol, 1967, für weitere Auskünfte über die systematische einfache Buchführungsmethode.

43 Siehe zum Beispiel Walb, 1926; Mülhaupt, 1987, für weitere Auskünfte.

und Geldausgabestellen auf dieselbe einfache Weise hin zu verfolgen wie in der Kameralistik, wo die Einzahlungen und Auszahlungen aus den Istspalten auf der Einnahmenseite bzw. der Ausgabenseite direkt hervorgehen.⁴⁵ Deshalb erleichtert die Benutzung der kameralistischen einfachen Buchführung und des kameralistischen einseitigen Kontos die Ausarbeitung einer Kapitalflussrechnung.

Nun wollen wir die Aufmerksamkeit auf einen weiteren Vergleich von kameralistischem und kaufmännischem Rechnungswesen richten, um zu analysieren, wie die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode von der kameralistischen einfachen Buchführungsmethode bei der Erarbeitung einer Kapitalflussrechnung lernen kann. Die zwei Bilanzgleichungen sind ja:

- Kameralistisches Rechnungswesen:
Einnahmen: $R = RVp + S - I$ und
Ausgaben: $R = RVp + S - I$
- Kaufmännisches Rechnungswesen:
 $V = FK + EK$ oder
 $V = FK + (EKA + EE)$ oder
 $EE = V - FK - EKA$.

Es ist schon erwähnt worden, dass die Betriebskameralistik den finanziellen Blickwinkel (das heißt den Geldblickwinkel) der Verwaltungskameralistik fortentwickelt – nicht ersetzt – hat, um einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg und eine dazugehörige Bilanzrechnung aufstellen zu können. Diese Entwicklung bestand darin, dass man die einfache Buchführungsmethode zur systematischen einfachen Buchführungsmethode entwickelte. Dadurch wurde die Interpretation der Spalten im kameralistischen Konto erweitert⁴⁶, aber die Interpretation der Istspalten wurde nur in kleinem Ausmaß geändert. Diese Spalten fokussieren immer noch auf die Ein- und Auszahlungen, obwohl einige nichtkassenwirksame Transaktionen in die Istspalten eingetragen werden; diese Transaktionen sind aber einfach zu eliminieren, wenn man sich auf die kassenwirksamen Transaktionen konzentrieren will, weil sie im kameralistischen Konto mit dem gleichen Geldwert auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite erscheinen.

Wir können nun ein ähnliches Verfahren im kaufmännischen Rechnungswesen anwenden. Wir können die Bilanzgleichung erweitern, damit wir uns auf die Ein- und Auszahlungen innerhalb dieser Gleichung direkt konzentrieren können, ohne dass die Benutzung weiterer Konten außerhalb dieser Gleichung nötig wäre.⁴⁷ Die Bilanzänderungen innerhalb der kaufmännischen doppelten Buchführung bestehen sowohl aus Geldbewegungen als auch aus Nichtgeldbewegungen:

$$EE = V - FK - EKA.$$

Wenn wir uns auf die Erfahrungen des kameralistischen Rechnungswesens beziehen, können wir die Bilanzgleichung der kaufmännischen doppelten Buchführung so erweitern, dass die Kassenbewegungen (das heißt Geldtransaktionen) von anderen Bilanzbewegungen getrennt werden:

$$EE = KK + AV - FK - EKA.$$

Dabei bedeuten:

KK = Kassen- (und Bankkonto);

AV = andere Vermögenskonten.

Mit dieser Bilanzgleichung lässt sich Kapitalflussrechnung auf einfache Weise durchführen. Wir können ganz einfach die Ein- und Auszahlungen auf dem Kassenkonto studieren, sie direkt als Betriebs-, Investitions- oder Finanzierungsaktivitäten klassifizieren und danach die Nettokassenflüsse dieser drei Aktivitäten summieren, um den gesamten Nettokassenfluss festzuhalten.⁴⁸ Indem wir dies machen, benutzen wir tatsächlich das Prinzip der einfachen Buchführungsmethode. Wir beginnen nämlich die Ausarbeitung der Kapitalflussrech-

me können so angepasst werden, dass sie weitere Daten über alle Soll- und Habenbuchungen auf dem Kassenkonto regelmäßig festhalten.⁴⁹

Die Motivation des Vorschlags von Bahnson et al. unterscheidet sich allerdings von der dieses Artikels. Ähnlich wie andere Autoren, die über Kapitalflussrechnungen schreiben, findet die Diskussion von Bahnson et al. innerhalb der kaufmännischen doppelten Buchführung statt, und der Ausgangspunkt sind empirische Beobachtungen, die Inkonsistenzen zwischen den Bilanz- und Kapitalflussrechnungen zeigen. So werden Änderungen von Umlaufvermögen und von kurzfristigem Kapital oft mit sehr unterschiedlichen Geldwerten in den zwei Rechnungen präsentiert. Bahnson et al. stützen sich also auf empirische Beobachtungen, um die direkte Methode für Kapitalflussrechnungen zu empfehlen.

Die Überlegungen in diesem Artikel beziehen sich hingegen nicht auf empirische Beobachtungen. Vielmehr erweitern wir die bisherige Diskussion über Kapitalfluss-

»Für die Aufstellung von Kapitalflussrechnungen ist die direkt bei den Zahlungen ansetzende Methode besser geeignet als die beim Erfolg ansetzende indirekte.«

nung mit den einfachen Registrierungen der Ein- und Auszahlungen auf dem Kassenkonto, ehe diese Zahlungen nach dem Prinzip der kaufmännischen doppelten Buchführung auch auf andere Konten übertragen werden.

Wir ersetzen die doppelte Buchführungsmethode also nicht durch die einfache. Wir fügen aber dem Prinzip der einfachen Buchführungsmethode (eine Kapitalflussrechnung in Form von Ein- und Auszahlungen auszuarbeiten) das Prinzip der doppelten Buchführung (den erwerbswirtschaftlichen Erfolg sowohl über die Leistungsreihe als auch über die Zahlungsreihe festzuhalten) hinzu. Auf diese Weise brauchen wir nicht »mit den Daten, die ins Rechnungssystem schon eingetragen worden sind, anzufangen, die Soll- und Habenbuchungen zu reversieren, und daraus die zugrundeliegenden Geldtransaktionen (das heißt Ein- und Auszahlungen) herzuleiten«⁴⁹.

Ein ähnliches Verfahren ist von Bahnson et al. vorgeschlagen worden: »Wir schlagen vor, Rechnungssysteme so zu gestalten, dass sie die Ein- und Auszahlungen von Betriebs-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten festhalten. Die Systeme

rechnungen, die nur innerhalb der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode stattgefunden hat. Diese Erweiterung erfolgt dadurch, dass das Prinzip der einfachen zum Prinzip der doppelten Buchführungsmethode hinzugefügt und so eine weitere theoretische Diskussion über die Ausarbeitung von Kapitalflussrechnungen präsentiert wird. Diese ist von einer Analyse der kameralistischen einfachen Buchführungsmethode beeinflusst – eben der Buchführungsmethode, die gezielt für die Buchung von Geldtransaktionen entwickelt worden ist. Wir fügen folglich eine theoretische Diskussion (das Prinzip der einfachen Buchführungsmethode) zur empirischen Diskussion (empirische Beobachtungen) von Bahnson et al. hinzu.

44 Siehe zum Beispiel Wallace, 1990, S. 90.

45 Vgl. Bild 3 und Mülhaupt, 1987, S. 97.

46 Siehe zum Beispiel Wysocki, 1965, S. 58-59.

47 Wie Teilkassenkonten; vgl. Mülhaupt, 1987, S. 97.

48 Vgl. Lee, 1981.

49 Vgl. Lee, 1981, S. 71.

50 Bahnson et al., 1996, S. 12 (Deutsche Übersetzung des Autors).

Zusammenfassend können wir feststellen, dass sich die Überlegungen von Bahnson et al. und die Überlegungen in diesem Artikel einander verstärken. Beide argumentieren für die direkte Methode – erstere auf Grund empirischer Beobachtungen, letztere auf Grund einer theoretischen Analyse, die sowohl die Prinzipien der einfachen als auch der doppelten Buchführungsmethode einbezieht.

Zusammenfassung

Die wichtigste Frage, die die Literatur in Bezug auf Kapitalflussrechnungen für erwerbswirtschaftliche Betriebe diskutiert, ist, ob man die direkte oder die indirekte Methode wählen sollte, um den Nettokassenfluss von Betriebsaktivitäten festzuhalten.⁵¹ Innerhalb der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode konzentriert man sich auf den erwerbswirtschaftlichen

Buchführung im Vergleich zur doppelten Buchführungsmethode vorteilhafter ist, wenn man Geldbewegungen festhalten will. Wenn wir uns stärker auch auf Erfahrungen des kameralistischen Rechnungswesens beziehen würden, wäre es einfacher, die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode aus finanzieller Perspektive kritisch zu beurteilen. Das kaufmännische Rechnungswesen könnte m.a.W. vom kameralistischen lernen bei seinem Versuch, die wirtschaftliche Erfolgsrechnung und die dazugehörige Bilanzrechnung durch eine finanzielle Kapitalflussrechnung zu ergänzen.

Wie könnte das vonstatten gehen? Insbesondere könnte die Doppik die Idee übernehmen, Kassenbewegungen von anderen Bilanzbewegungen innerhalb der Bilanzgleichung zu separieren, damit eine Kapitalflussrechnung in Form von Ein- und Auszahlungen direkt erarbeitet werden kann, wenn man mit den Ein- und Auszahlungen auf dem Kassenkonto beginnt. Dies bedeu-

»Das kaufmännische Rechnungswesen kann vom kameralistischen lernen, indem es sich ebenfalls auf Geldtransaktionen konzentriert und mit Kapitalflussrechnungen arbeitet.«

Erfolg; es ist deshalb natürlich, mit diesem anzufangen und danach den Nettokassenfluss auf indirekte Weise in der Kapitalflussrechnung festzuhalten. Stellte man sich aber außerhalb der doppelten Buchführungsmethode und nähme die einfache Buchführungsmethode, würde sie, die sich ja mit Geldtransaktionen beschäftigt, die natürlichere Methode sein.

Die Benutzung der kaufmännischen doppelten Buchführung führt hingegen dazu, dass die indirekte Methode als die natürliche angesehen wird. Folglich ist das Dilemma – direkte oder indirekte Methode – innerhalb der doppelten Buchführungsmethode nicht lösbar, und deshalb wird diese Frage immer noch in der betriebswirtschaftlichen Rechnungsliteratur diskutiert.

Es ist oben dafür argumentiert worden, dass es nicht einfach ist, die doppelte Buchführungsmethode kritisch zu beurteilen, und danach mit dem Gebrauch der einfachen Buchführungsmethode anzufangen. Trotz allem ist die doppelte Buchführung die beste Methode, um den erwerbswirtschaftlichen Erfolg auf doppelte Weise (das heißt über die Leistungs- und die Zahlungsreihen) festzuhalten. Eine Analyse des kameralistischen Rechnungswesens zeigt aber, dass die einfache Buchführungsmethode nach wie vor benutzt wird und dass diese

tet letztlich, dass wir das Prinzip der einfachen Buchführungsmethode anwenden, um eine Kapitalflussrechnung auszuarbeiten, ehe wir nach dem Prinzip der doppelten Buchführung einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg sowohl über die Leistungsreihe als auch über die Zahlungsreihe und die dazugehörige Bilanzrechnung ermitteln. Wenden wir also nicht nur das Prinzip der doppelten Buchführung an, sondern auch das der einfachen, würde die direkte Methode zur natürlichen Methode auch für einen erwerbswirtschaftlichen Betrieb, wenn es gilt, eine Kapitalflussrechnung in Form von Einzahlungen und Auszahlungen zu erstellen.

Literatur

Argyris, C. (1982), Reasoning, Learning, and Action. Individual and Organizational. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
Bahnson, P.R., Miller, P.B.W. and Budge, B. P. (1996), Nonarticulation in cash flow statements and implications for education, research and practice, Accounting Horizons, 10(4), pp. 1-15.
Buschor, E. (1994), Introduction: from advanced public accounting via performance measurement to new public management, in Buschor, E. and Schedler, K. (Eds.), Perspectives on performance measurement and public sector accounting, Paul Haupt Publishers Berne, Stuttgart-Vienna, pp. VII-XVIII.

Drtna, R. and Largay III, J. (1985), Pitfalls in calculating cash flow from operations, The Accounting Review, 60 (April), pp. 314-326.

Eichhorn, P. (1987), Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik, in Eichhorn, P. (Hrsg.) Doppik und Kameralistik. Festschrift für Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 48-62.

Johns, R. (1951), Kameralistik. Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabeler.

Jones, R.H. (1982), Financial reporting in non-business organisations, Accounting and Business Research, (Autumn), pp. 287-295.

Jäger von Weidenau (1810), Unterricht zur Anweisung der Gefällserträge für die Staatsrechnungszentrale.

Kam, V.K. (1990), Accounting Theory. New York: John Wiley & Sons.

Kosiol, E. (1967), Buchhaltung und Bilanz. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Lee, T.A. (1981), Cash flow accounting and corporate financial reporting, in Bromwich, M. and Hopwood, A. (Eds.) Essays in British Accounting Research. Pitman, pp. 63-78.

Lee, T.A. (1986), Towards a Theory and Practice of Cash Flow Accounting. New York and London: Garland Publishing, Inc.

Monsen, N. (2002), The case for cameral accounting, Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities, 18(1), pp. 39-72.

Monsen, N. and Näsi, S. (1998), The contingency model of governmental accounting innovations: a discussion, The European Accounting Review, 7(2), pp. 275-288.

Mülhaupt, L. (1987), Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Näsi, S. and Näsi, J. (1996), Accounting and business economics traditions in Finland – from a practical discipline into a scientific subject and field of research, The European Accounting Review, 6(2), pp. 199-229.

Riahi-Belkaoui, A. (2000), Accounting Theory. Cornwall: Thompson Learning.

Rosen, L.S. and DeCoster, T. (1969), »Funds« statements: a historical perspective, The Accounting Review, 44 (January), pp. 124-136.

Swanson, E. (1986), Designing a cash flow statement, The CPA Journal, (January), pp. 38-45.

Walb, E. (1926), Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Eine Grundlegung. Berlin: Industrieverlag Spaeth & Linde.

Wallace, W.A. (1990), Financial Accounting. Cincinnati, OH: South-Western Publishing Co.

Wöhe, G. (1996), Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München: Verlag Franz Vahlen, 19. Auflage.

von Wysocki, K. (1965), Kameralistisches Rechnungswesen. Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag.

51 Swanson, 1986

Wege zur modernen Verwaltung

New Public Management, Qualitätsmanagement und Common Assessment Framework als Instrumente für eine nachhaltige Organisationsentwicklung

von Johannes Hartmann

Eine Lösung der aktuellen Probleme öffentlicher Verwaltungen erhoffte man sich in den letzten Jahren unter anderem vom New Public Management oder dem Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen. Häufig jedoch erreichten die Projekte nicht die angestrebten Ziele. Das muss nicht sein. Das Common Assessment Framework hilft dabei, die drängendsten Verbesserungspotentiale zu identifizieren und anschließend umzusetzen. Der Artikel gibt auf der Basis eigener Erfahrungen und Literaturrecherchen des Verfassers eine Übersicht geeigneter Methoden zur Erreichung einer modernen Verwaltung.

Modernisierung der Verwaltung – warum?

Modernisierungsprojekte in der Verwaltung wie zum Beispiel die Einführung von New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) werden durchgeführt, weil Defizite in der Strategie festgestellt werden, eine kritische finanzielle Situation vorliegt, organisatorische Veränderungen anstehen oder sich die Kundenanforderungen verändert haben. Dies lässt sich anhand folgender Aspekte verdeutlichen:

- Von allen Anspruchsgruppen wird heute ein kundenfreundlicher, rasch arbeitender Dienstleistungsbetrieb erwartet. Dies bedeutet neben kompetenter Beratung zum Beispiel eine moderne EDV (Online-Portale), bürgerfreundliche Öffnungszeiten, kurze Durchlaufzeiten, transparente Preise sowie rechtsbeständige, nachvollziehbare Entscheide.
- Der politische Entscheidungsprozess ist auf Grund des Einflusses von Parteien,

Verbänden und Interessengruppen komplexer als früher und löst dadurch umfangreichere Aufgaben aus. Die Verwaltung als »politikvorbereitende Institution« (Bild 1) muss deshalb Netzwerke, Kooperationen und Partnerschaften aufbauen sowie das effiziente Zusammenwirken aller Verwaltungseinheiten sicherstellen. Dies zwingt zur Überprüfung der Aufbauorganisation, von Stelleninhalten und Kompetenzen und zur Optimierung von Prozessen.

- Auch wenn die Entscheidung, ob und welche Produkte erbracht werden, oder ob man als Konkurrent zur Privatwirtschaft auftritt, nicht frei zu treffen ist, muss die Verwaltung wissen, welche Strategie sie verfolgen und welche Leistungen sie erbringen soll. Dies bedingt, dass man sich über das Verhältnis von Aufwand und Wirkung der eigenen Leistungen klar ist und zusätzliche selbst zu erbringende Leistungen bzw. »Kandidaten« für eine Fremdvergabe identifiziert.
- Die bloße Überwachung des Budgets greift angesichts der gestiegenen Aufgaben zu kurz. Insofern sollten zum Beispiel Leistungsvereinbarungen aufgebaut werden, in denen mit geeigneten Kennzahlen zu Durchlaufzeiten, Periodizität und Verbrauch, Häufigkeit von Einsprachen, Fluktuation, Kundenzufriedenheit etc. die Zielerreichung geprüft werden kann.
- Um die richtigen Mitarbeiter zu gewinnen und zu motivieren, sind neben einer

leistungsorientierten Bezahlung weitere Instrumente wie zum Beispiel flexible Arbeitszeitmodelle, Vorschlagswesen und Weiterbildungskonzepte aufzubauen.¹

Modernisierungs-Projekte in der Praxis

Qualitätsmanagementsysteme

Mit dem Aufbau und der Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen nach der Norm ISO 9001 haben nach der Industrie in den neunziger Jahren auch Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen begonnen.² Mit festgelegten Standards soll eine gleich bleibende Qualität von Produkten und Dienstleistungen sichergestellt sowie die Transparenz in der Verwaltung erhöht werden.

Für eine Zertifizierung sprechen mehrere Gründe. So bescheinigt ein Zertifikat, dass ein anerkanntes Leistungsniveau erreicht ist. Ferner ist mit der Zertifizierung ein klar definiertes Ziel vorgegeben.

Zertifizierte Qualitätsmanagementsysteme generieren, wenn sie sich nicht nur nach den Mindeststandards richten, einen hohen Nutzen. So konnte in der Privatwirtschaft nachgewiesen werden, dass zertifizierte Organisationen, die prozessorientiert arbeiten und ihre Qualitätsmanagementsysteme laufend weiterentwickeln, höhere Gewinne erwirtschaften.^{3,4} Aus der Erfahrung spricht



Diplom-Verwaltungswissenschaftler Johannes Hartmann, EFQM-Assessor, Prokurist bei Brandenberger+Ruosch AG, Management-Berater, Dietlikon, Bern, Luzern.

1 Vgl. dazu Adrian Ritz: Evaluation von New Public Management; Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2003.

2 Eigene Befragung im Herbst 2003 unter 25 kantonalen Tiefbauämtern der Schweiz: 20 von 25 kantonalen Tiefbauämtern verfügen über ein Qualitätsmanagement-System und 15 sind nach ISO 9001:2000 zertifiziert.

3 Zertifizierte Unternehmen sind erfolgreicher; ISO Management Systems, Vol. 2, No. 4, 2002.

4 TQM-Studie von Dr. Singhal und Hendricks, Georgia Institute of Technology, März 2000.

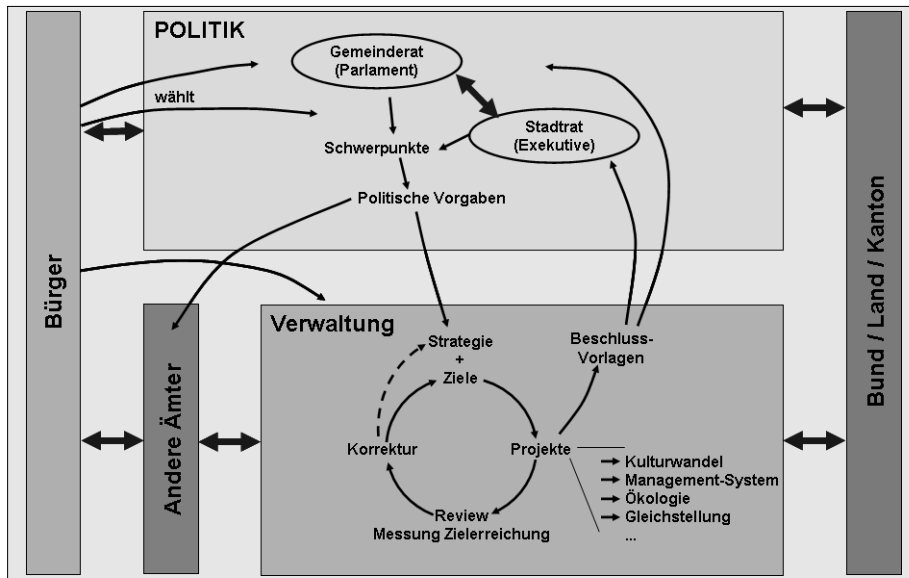


Bild 1: Die Verwaltung als politikvorbereitende Institution

Die Standortbestimmung

Die Wahl der Methode

Für die Bestimmung des Ziels einer »modernen Verwaltung« gibt es aus den oben genannten Gründen mehrere Fragestellungen zur Eingrenzung der Lösungsansätze, wie zum Beispiel »Was müssen wir tun, um ein Qualitätsmanagementsystem nach der Norm ISO 9001:2000 aufzubauen?« oder »Was ist für NPM/WOV noch zu tun?«. Im Rahmen der Organisationsentwicklung sollten diese Fragen, die weit reichende Konsequenzen haben, jedoch erst dann gestellt werden, wenn man festgestellt hat, dass zum Beispiel Prozessabläufe, das Controlling oder das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung wirklich konkrete Verbesserungspotentiale aufweisen.

Um diese Verbesserungspotentiale zu ermitteln, gibt es verschiedene Instrumente.

Das CAF-Common Assessment Framework

Eines der zunehmend verwendeten Modelle für eine Standortbestimmung in öffentlichen Verwaltungen ist das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem oder Common Assessment Framework (CAF) auf der Basis des Excellence-Modells der EFQM-European Foundation for Quality Management (Bild 2). Das Hauptziel des Modells ist es, Verwaltungen dabei zu helfen, die Bedürfnisse der internen und externen Kunden zu erkennen und die dafür notwendigen Instrumente aufzubauen.

Das CAF-Modell ist analog zum EFQM-Modell in neun Themenfelder gegliedert. In den Themenfeldern 1 bis 5 werden die Instrumente bewertet, mit denen die Organisation gute Ergebnisse erzielen möchte. Mit den Themenfeldern 6 bis 9 wird geprüft, inwiefern tatsächlich gute Ergebnisse erzielt wurden und ob diese einen positiven Trend aufweisen. Jedes Themenfeld enthält Kriterien und Indikatoren, deren Umsetzungsgrad auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet wird. Die Kriterien sind nicht statisch, sondern können von den Verwaltungen individuell angepasst und priorisiert werden, das

nichts dagegen, dass in Verwaltungen ebenso positive Effekte erzielt werden können. Dies bestätigen zum Beispiel die Erkenntnisse der Stadt Offenbach nach der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems. Als positive Effekte wurden dort insbesondere eine höhere Transparenz, bessere Beherrschbarkeit der Prozesse, mehr Freiräume für kreative Problemlösungen bei Projekten und nichtroutineförmigen Aufgaben sowie eine deutliche Optimierung vor allem in ablauforganisatorischer und technisch-instrumenteller Hinsicht genannt. Ferner sei das praktische Handlungswissen in Form »schlanker, sehr instruktiver Organisationshandbücher« dokumentiert worden.⁵

New Public Management und Wirkungsorientierte Verwaltung

Viele Verwaltungen arbeiten inzwischen mit den Instrumenten des NPM bzw. WOV. Als positive Effekte sind aus der Erfahrung insbesondere zu nennen:

- Globalbudgets und Leistungsaufträge bieten bessere Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten zwischen Politik und Verwaltung und ermöglichen den Vergleich mit anderen Verwaltungen.
- Mehr unternehmerische Führung und Unabhängigkeit sowie die Standardisierung von Abläufen ermöglichen eine bessere Anpassung an Kundenanforderungen und eine gezielte Produktentwicklung.
- Die Stärkung der Kompetenzen auch auf unteren Ebenen führt zu einem flexibleren Ressourcen- und Personaleinsatz, zeitnahe Reaktion auf veränderte Arbeitsvolumen und dadurch kürzeren

Durchlaufzeiten. Die Qualität und der Kostendeckungsgrad können damit gesteigert werden.

- Das Selbstverständnis der Mitarbeiter, in einem attraktiven Amt zu arbeiten, wird gestärkt. Höflichkeit, Hilfsbereitschaft und das Interesse, die Kundenprobleme zu lösen, werden gesteigert.
- Die Arbeitszufriedenheit und Motivation nehmen durch erweiterte Arbeitsinhalte und Verantwortung zu. Positiv wirken sich auch Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen sowie neue Arbeitszeitregelungen aus.
- Durch die Wirkungs- und Leistungsmessung im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung nimmt die Kostentransparenz zu.⁶

Die Praxis von WOV zeigt, dass für eine erfolgreiche Einführung bei allen Beteiligten vor allem die Bereitschaft bestehen muss, die strategische und operative Führung wirklich zu trennen. Dies ist insbesondere in kleineren Gemeinden und Verwaltungen nicht immer gegeben.

Die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bieten große Chancen auf dem Weg zur »modernen Verwaltung«. Ebenso wie beim Qualitätsmanagement gilt aber auch hier, dass der individuelle Reifegrad der Verwaltung zu berücksichtigen ist, um nicht in einem zwar ambitionierten, aber letztlich die Bedürfnisse und die Ressourcen der Verwaltung überfordernden Projekt stecken zu bleiben. Es sollte deshalb der Grundsatz gelten, vom »Groben ins Detail« zu gehen und die Mitarbeiter auf diesem Weg systematisch einzubeziehen. Einzubinden heißt dabei nicht »um Erlaubnis bitten«, denn der Weg muss von der Führung vorgegeben werden.

⁵ Schlussbericht Stadtverwaltung Offenbach/Main zum Pilotprojekt »Qualitätsmanagement/ DIN EN ISO 9002«; in: Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (Hrsg.): Verwaltung im 21. Jahrhundert, Band 1: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 2002.

⁶ Vgl. dazu insbesondere Adrian Ritz: Evaluation von New Public Management; Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2003.

heißt, es kann auch eine Auswahl getroffen werden (Bild 3).

Die Selbstbewertung folgt einem bewährten Ablauf, der in gut lesbaren Schaubildern und Leitfäden ausführlich beschrieben ist (Bild 4).

Mit dem CAF kann relativ schnell und kostengünstig eine ganzheitliche Selbstbewertung der Stärken und Schwächen durchgeführt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass das Selbstbewertungsteam aus Personen mit konstruktiv-kritischen, analytischen und kommunikativen Fähigkeiten besteht. Der Prozess sollte von einem neutralen Moderator oder ggf. einem externen Berater begleitet werden. Zusätzlich zu den eigenen Mitarbeitern können auch Vertreter der Bürger und der Wirtschaft einbezogen werden.

Unterstützung bei der Selbstbewertung leistet das Deutsche CAF-Zentrum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie das 2001 gegründete CAF-Netzwerk. Darin haben sich bereits circa 420 Mitglieder aus annähernd 400 Verwaltungen aus Deutschland und anderen Ländern (15 bis 20 in Österreich; 5 bis 6 in der Schweiz) angeschlossen (Stand September 2004). Beim CAF-Netzwerk sind CAF-Broschüren, Verfahrensleitlinien sowie ein Excel-basierter Bewertungsbogen erhältlich.⁷ Besonders interessant ist die Möglichkeit, die Ergebnisse mit jenen ähnlicher Organisationen zu vergleichen (in Deutschland bis Mitte Mai 2003 über vierzig Organisationen). Dafür steht unter www.eipa.nl ein anonymes Formular zur Verfügung.

Da das CAF einen kausalen Zusammenhang zwischen der Planung (Befähiger) und der Realisierung (Ergebnisse) herstellt, ist es ein Instrument zur Förderung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Wenn die Selbstbewertungen periodisch stattfinden, wird eine Organisationsentwicklung »aus sich selbst heraus« und die Messung des eigenen Fortschritts möglich.

Eine Standortbestimmung mit dem CAF ergibt noch keine abschließenden und detaillierten Aussagen über die Schwachstellen und die zu ergreifenden Maßnahmen, aber man erlangt nach einer Priorisierung wichtige Erkenntnisse darüber, in welchen Themenfeldern und Bereichen intensivere Analysen gegebenenfalls mit Experten notwendig sind und wo der dringende Handlungsbedarf besteht. Durch die auf Verwaltungen angepassten Themenfelder, Kriterien und Indikatoren und deren Visualisierung in einem logischen Modell entsteht ein Kommunikationsinstrument, das den Mitarbeitern den Sinn und Zweck der Modernisierung verdeut-

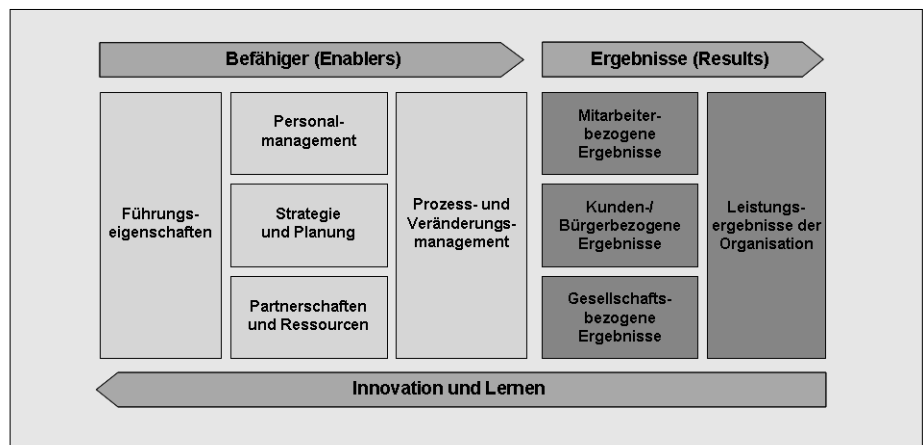


Bild 2: Struktur des CAF-Modells

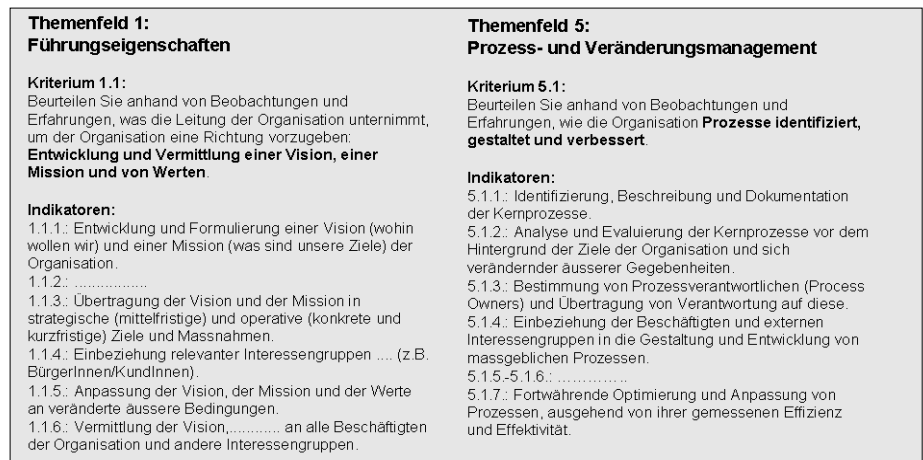


Bild 3: Themenfelder und Kriterien des CAF-Modells

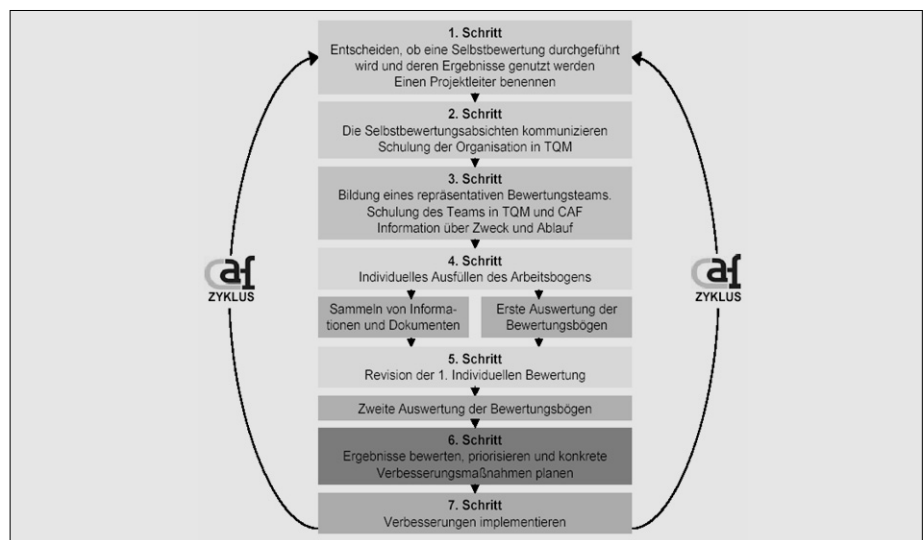


Bild 4: Der Selbstbewertungszyklus des CAF

licht. Damit ist einer der Haupterfolgskriterien eines jeden Organisationsprojektes sichergestellt.

Prozessorientierte Qualitätsmanagementsysteme

Die Selbstbewertung und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind ein wichtiger

erster Schritt auf dem Weg zur modernen Verwaltung. Allerdings werden die an-

⁷ Deutsches CAF-Zentrum, Speyerer Qualitätswettbewerb; Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb
www.staat-modern.de
www.caf-netzwerk.de.

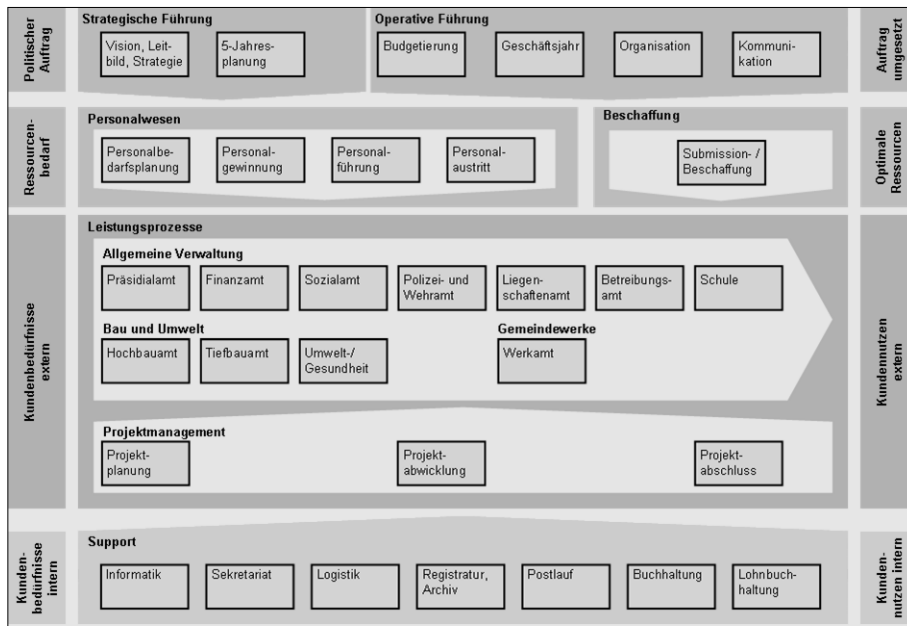


Bild 5: Prozesslandkarte einer Gemeindeverwaltung

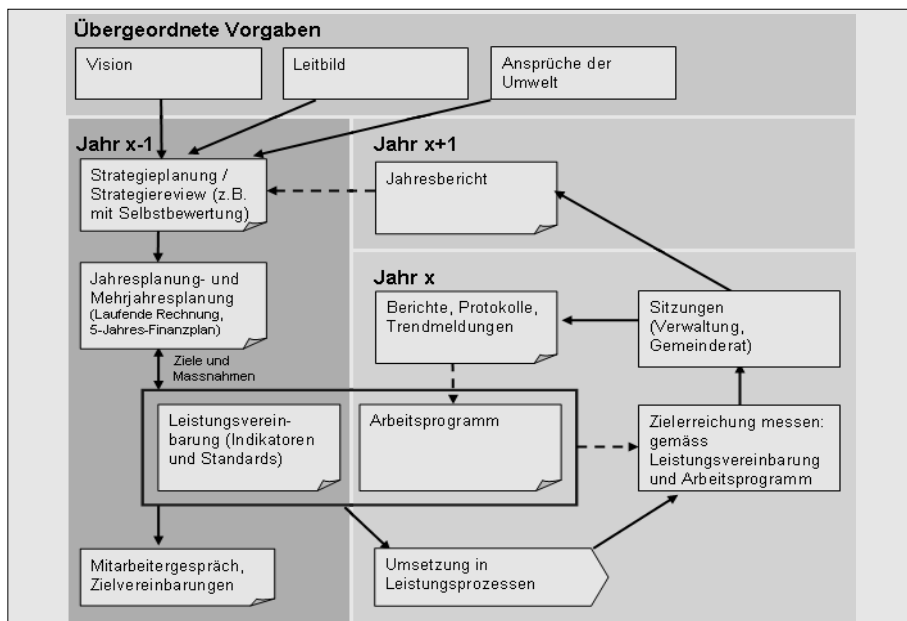


Bild 6: Führungszyklus einer Gemeindeverwaltung

system und die Instrumente des New Public Management großen Nutzen stiften können. Sie werden jedoch nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn sie in einem Organisationsentwicklungsprozess gemeinsam mit den Mitarbeitern als notwendig identifiziert und erarbeitet wurden. Das CAF-Modell bietet für einen solchen Prozess einen geeigneten Rahmen.

Literatur

Deutsches CAF-Zentrum, Speyerer Qualitätswettbewerb

Diverse Arbeitspapiere und Downloads aus:

- www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb
- www.staat-modern.de
- www.caf-netzwerk.de

Brandenberger+Ruosch AG: Eigene Befragung im Herbst 2003 unter 25 kantonalen Tiefbauämtern der Schweiz: 20 von 25 verfügen über ein Management-System und 15 sind nach ISO 9001:2000 zertifiziert.

Bundesleitung des dbb beamtenbund und tariffunktion (Hrsg.): Verwaltung im 21. Jahrhundert, Band 1: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung; dbb verlag GmbH, Berlin 2002.

N.N.: »Zertifizierte Unternehmen sind erfolgreicher«, in: ISO Management Systems, Vol. 2, No. 4, 2002, Genf 2002.

Ritz, Adrian: Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern, Stuttgart, Wien 2003,

Singhal, Vinod + Hendricks, Kevin: The Impact of Total Quality Management (TQM) on Financial Performance – Evidence from Quality Award Winners, Georgia Institute of Technology, University of Western Ontario, März 2000, in: http://www.efqm.org/model_awards/downloads/keyabstract.pdf.

schließlich erarbeiteten Instrumente nur dann nachhaltig und in den Folgejahren genutzt, wenn sie in einem »Gedächtnis der Organisation« integriert sind.

Dafür bieten sich Qualitätsmanagementsysteme an, in denen alle Prozesse und deren Zusammenwirken sowie die mitgeltenden Hilfsmittel integriert sind (Bild 5). Dieses Qualitätsmanagementsystem ist Basis für die tägliche Arbeit, um das Know-how zu sichern, um neue Mitarbeiter einzuführen und um über Optimierungspotentiale zu sprechen.

Eines der Kernelemente eines solchen Qualitätsmanagementsystems ist ein systematischer Führungszyklus (Bild 6), der das vielschichtige Beziehungsgeflecht zwi-

schen Politik, Ansprüchen der Umwelt, Amtsleitung und Mitarbeitern in einen geordneten Ablauf bringt und damit die Grundlage schafft für planbare Effizienz- und Leistungssteigerungen.

Fazit

Der Weg zur modernen Verwaltung ist lang und enthält viele Unwägbarkeiten. Dass er gegangen werden muss, ist unbestritten. Welcher Weg allerdings dahin führt, und welche Instrumente notwendig sind, darüber besteht häufig Unsicherheit. Auf Grund unserer Erfahrung sind wir der Meinung, dass ein Qualitätsmanagement-

Kostentransparenz in der Bundesverwaltung

Das Fallbeispiel Deutscher Wetterdienst

von Dorit Bölsche und Leander Jumin

An alle Behörden der Bundesverwaltung wurde der gesetzliche Auftrag erteilt, eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen einzuführen.¹ Am Fallbeispiel des Deutschen Wetterdienstes (DWD) wird im Folgenden die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) vorgestellt. Der DWD stellt nicht nur einen »geeigneten Bereich« für die Einführung einer KLR dar, sondern ist darüber hinaus durch das DWD-Gesetz dazu verpflichtet, die Preisbildung auf eine KLR zu stützen. Die Auswahl des zielgerichteten KLR-Systems wird in diesem Beitrag sowohl konzeptionell als auch in wesentlichen Umsetzungsschritten vorgestellt. Die Eignung des Systems zur Erreichung einer Kostentransparenz für andere Bundesbehörden wird mit Verweisen auf die Standard-KLR herausgestellt.

Anforderungen und Zielsetzungen bei der Einführung einer KLR

Mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung verfolgen öffentliche Verwaltungen – und demnach auch Bundesverwaltungen wie der Deutsche Wetterdienst – mehrere Zielsetzungen. Diese sind wesentlich bei der Auswahl und Umsetzung eines geeigneten KLR-Systems. Zu unterscheiden sind hierbei Zielsetzungen,

die sich auf die Erfüllung externer Anforderungen beziehen, und interne Zielsetzungen der Bundesbehörde:

- In Bundesverwaltungen wird die Entscheidung zur Einrichtung einer KLR sowie die Auswahl eines KLR-Systems häufig durch externe Anforderungen angestoßen. Hierzu zählen
 - handels-, haushalts- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen² sowie weitere behördenübergreifende externe Anforderungen wie die Standard-KLR des Bundes³
 - weitere spezielle externe Anforderungen wie Verordnungen und Erlasse, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sowie spezielle internationale Rahmenbedingungen.⁴

Während die KLR eines privaten Unternehmens an interne Adressaten des Unternehmens selbst gerichtet ist, richtet sich die KLR einer Bundesbehörde auch an externe Adressaten. Informationen über die Kosten und Leistungen der Bundesbehörde werden über die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung vollständig oder in Auszügen offengelegt. Empfänger der Informationen können zum Beispiel Ministerien, andere Bundesbehörden, der Bundesrechnungshof, das zuständige Finanzamt, Wettbewerber oder die interessierte Öffentlichkeit sein.

- Auch wenn die Einrichtung einer KLR in Bundesverwaltungen in der Regel durch externe Adressaten angestoßen wird, sollten die internen Anforderungen und Ziele im Vordergrund stehen. Während die externen Anforderungen primär in einer Dokumentation der Ergebnisse der KLR münden, führen die internen Zielsetzungen zur Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen, zum Beispiel für die interne Planung, Steuerung und Kontrolle⁵
 - des Leistungsprogramms
 - des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsabläufe
 - des Grads der Eigenerstellung bzw. des Fremdbezugs
 - des Personaleinsatzes
 - der optimalen Ersatzzeitpunkte für Anlagen
 - des Grads der Automatisierung der Leistungserstellung sowie
 - allgemeiner Zielgrößen wie Kosten, Wirtschaftlichkeit, Kostendeckungsgrad und Deckungsbeitrag.⁶
- Für Preise bzw. Gebühren erhebende Bundesverwaltungen ist die Zielsetzung hervorzuheben, die Preisbildung bzw. Gebührenkalkulation auf die Ergebnisse der KLR zu stützen. Hierbei sind sowohl die internen Zielsetzungen der Bundesverwaltung (zum Beispiel Anforderungsprofile in Bezug auf Deckungsbeitrag bzw. Deckungsgrad) als auch externe Anforderungen zu beachten. Für den Deutschen Wetterdienst ist diesbezüglich insbesondere das Deutsche Wetterdienstgesetz (§ 6 Absatz 4) zu nennen: »Die Preise für Spezialdienstleistungen, die über Grundleistungen hinausgehen,

Dr. Dorit Bölsche ist Unternehmensberaterin bei der Schüllermann Consulting GmbH, Dreieich.



Diplom-Betriebswirt Leander Jumin ist Sachgebietsleiter Kosten- und Leistungsrechnung beim Deutschen Wetterdienst, Offenbach am Main.

1 Dieser Auftrag wurde mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz erteilt.

2 Zum Beispiel BHO, HGrG, AO, HGB, UstG.

3 BMF 1997.

4 Beispielsweise die Eurocontrol-Principles sowie das DWD-Gesetz für den DWD; Erlass des BMI aus dem Jahr 1997 zur Einführung einer KLR in allen Geschäftsbereichen.

5 Vgl. Coenenberg 1999, S. 37; Schmidt 2002, S. 167.

6 Vgl. BMI Februar 1999, S. 5; Bähr und Hieber 2002, S. 17; Schmidt 2002, S. 168-169.

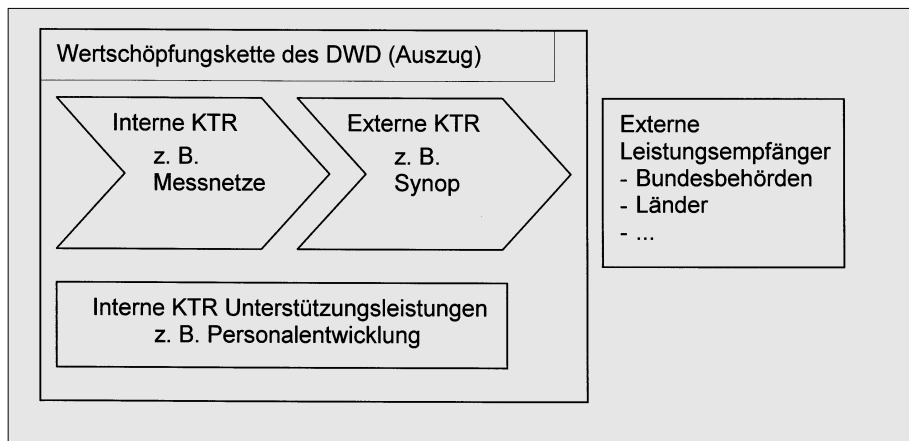


Bild 1: Interne und externe Kostenträger in der Wertschöpfungskette

sind so zu kalkulieren, dass ein positiver Gesamtdeckungsbeitrag erreicht wird. Die Preise für Daten und Produkte sind vollständig Bestandteil dieser Kalkulation.⁷

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Anforderung der Kostentransparenz an eine KLR der Bundesverwaltung besteht. Die voranstehenden Erläuterungen zu den Anforderungen und Zielsetzungen bei der Einführung einer KLR sind wesentlich, um die Auswahl eines geeigneten KLR-Systems für Bundesverwaltungen zu erläutern.

Die Deckungsbeitragsrechnung als zielgerichtetes KLR-System für Bundesverwaltungen

Im Jahr 1997 hat das Bundesministerium der Finanzen die standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes veröffentlicht (im Folgenden als Standard-KLR bezeichnet).⁸ Als Basissystem der Kosten- und Leistungsrechnung stellt die Standard-KLR ein System der Vollkostenrechnung vor (flexible Plan-KLR auf Vollkostenbasis), das je nach verfolgter Zielsetzung und Aufgabentyp um weitere KLR-Systeme aus der »KLR-Tool-Box« erweitert werden kann.⁹

Zunächst ist festzustellen, dass das Basissystem der Vollkostenrechnung den internen Anforderungen einer Bundesverwaltung nicht genügen kann.¹⁰ Die in diesem Beitrag vorgestellten internen Anforderungen an die KLR, die als Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen zusammengefasst werden können, erfordern die Umsetzung einer Teilkostenrechnung (zum Beispiel bei Entscheidungen über den Fremdbezug von Leistungen, über den Personaleinsatz und die Verwaltungsabläufe). Bei der Planung, Steuerung und Kontrolle des Leistungsprogramms werden kurz- bis

mittelfristig insbesondere Informationen einer Teilkostenrechnung und langfristig zusätzlich die Informationen einer Vollkostenrechnung benötigt. »Beide Grundtypen eines Kostenrechnungssystems schließen sich letztlich nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich insofern, als sie Informationen für unterschiedliche Informationsbedürfnisse bereitstellen.«¹¹

Demnach ist das Basissystem der Vollkostenrechnung problemadäquat um weitere KLR-Systeme zu erweitern.¹² Die Auswahl des geeigneten Kostenrechnungssystems für eine Bundesverwaltung gestaltet sich auf der Grundlage der Tool-Box der Standard-KLR jedoch dann als schwierig, wenn die Bundesverwaltung mit der Einführung der KLR mehrere – möglicherweise konkurrierende – Ziele verfolgt oder mehrere Aufgabentypen umfasst. Bereits mit der Darstellung der Zielsetzung sollte deutlich geworden sein, dass Bundesverwaltungen in der Regel eine Vielzahl von Zielen mit der Einführung einer KLR verfolgen.

Mit der im Folgenden am Beispiel des DWD vorgestellten Deckungsbeitragsrechnung wird ein KLR-System für die Bundesverwaltung vorgestellt, das für mehrere Aufgabentypen und Zielsetzungen einsetzbar ist. Diese Form der Deckungsbeitragsrechnung steht im Einklang mit den in der Standard-KLR vorgestellten Systemen, indem sie wesentliche Bestandteile der »KLR-Tool-Box« miteinander verbindet.

Kostenträger als Elemente der Deckungsbeitragsrechnung und der Wertschöpfungskette

Der Aufbau der Deckungsbeitragsrechnung des DWD stützt sich auf die Produkt- bzw. Leistungsorientierung der Standard-KLR, gemäß der sämtliche Leistungen bzw. Produkte der Bundesverwaltung als

Kostenträger abgebildet werden.¹³ Ein Kostenträger ist

- die auf ein Ziel ausgerichtete
- Summe von Arbeitsschritten
- die für Empfänger erbracht werden.¹⁴

Unterschieden wird zwischen internen und externen Kostenträgern. Diese Unterscheidung ist wesentlich für den Aufbau der Deckungsbeitragsrechnung. Als interne Kostenträger werden Leistungen bezeichnet, die zunächst an die Bundesverwaltung selbst gerichtet sind, während externe Kostenträger Leistungen an externe Adressaten (zum Beispiel an den Bürger, an andere Bundesverwaltungen, an andere Wetterdienste, an Projektauftraggeber, an Unternehmen) umfassen.

Die internen und externen Kostenträger lassen sich auf Grund der »ablaufanalytischen Betrachtungsweise«¹⁵ auch in der Wertschöpfungskette einer Bundesverwaltung darstellen, wie in Bild 1 für einen Auszug der Wertschöpfungskette des DWD skizziert.

Die externen Kostenträger mit externem Empfängerkreis bilden das Ende einer Wertschöpfungskette, die sich aus mehreren ergebnisbezogenen Prozessen zusammensetzt. Die internen Kostenträger sind den externen Kostenträgern in der Wertschöpfungskette vorgelagert oder stellen Unterstützungsleistungen für die Wertschöpfung dar. Der Deutsche Wetterdienst implementiert neben der Kosten- und Leistungsrechnung auch ein Prozessmanagement. Durch die bewusste Berücksichtigung der Zusammenhänge zwischen Prozessen, Wertschöpfungsketten und Kostenträgern können Synergien genutzt werden; dies gilt gleichermaßen für andere Bundesbehörden.¹⁶

7 Die Auslegung des Begriffs »positiver Gesamtdeckungsbeitrag« kann den Erläuterungen zum DWD-Gesetz entnommen werden. Für andere Bundesbehörden gelten andere Rahmenbedingungen; vgl. zum Beispiel Coenenberg 1999, S. 132 ff.

8 BMF 1997.

9 Vgl. BMF, S. 26 ff.

10 Weitere wesentliche Kritikpunkte an der Standard-KLR können zum Beispiel Mundhenke 2002, S. 78a sowie Gerhards 2001, S. 51 ff. entnommen werden.

11 Coenenberg 1999, S. 124.

12 Vgl. BMF, S. 31 ff.

13 Vgl. BMF 1997, S. 63 ff.; Schmidt 2002, S. 175.

14 Vgl. BMF 1997, S. 63; BMI Februar 1999, S. 8.

15 BMF 1997, S. 63; vgl. auch Kilger, Pampel und Vikas 2002, S. 19.

16 Die prozessbezogene Darstellung der Kostenträger des DWD ist nicht zu verwechseln mit der Einführung einer Prozesskostenrechnung.

Der Aufbau der Deckungsbeitragsrechnung des DWD

Die Anordnung der internen und externen Kostenträger unterscheidet sich in der Deckungsbeitragsrechnung zwar von der Darstellung der Wertschöpfungskette, die Verbindungen zwischen den beiden Darstellungsformen bleiben dennoch bestehen.

Die erste Stufe der Deckungsbeitragsrechnung bilden die externen Kostenträger, die das Ende der Wertschöpfungsketten des DWD darstellen. In Bild 2 werden diese externen Kostenträger zusammengefasst zu Kategorien dargestellt. Hierbei wird unterschieden zwischen Daten, Produkten, Spezialdienstleistungen, Projekten, »Nicht marktbezogenen Leistungen (NimaLeis)« mit besonderem gesetzlichen Auftrag und Kostenträgern des Flugwetterdienstes (FWD) zur meteorologischen Sicherung der Luftfahrt.

Jede der Kategorien hat unterschiedliche Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung. Die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- Für die nicht marktbezogenen Leistungen dürfen keine Entgelte erhoben werden, während für andere Kategorien Entgelte erhoben werden bzw. eine Abrechnung erfolgt.
- Im Rahmen der Preisbildung ist je nach Kategorie ein unterschiedlicher Kostenumfang einzubeziehen.
- Die Abrechnung der Leistungen des Flugwetterdienstes erfolgt gemäß den internationalen Vereinbarungen nach Vollkosten; die Abrechnung der Projekte erfolgt je nach Vereinbarung mit dem Projektauftraggeber auf Basis unterschiedlicher Vorgaben.

Die Standard-KLR schlägt vor, je nach Tätigkeitsstruktur (wiederholende Tätigkeiten, Aufträge oder Projekte), Wettbewerbsumfeld (marktlicher Wettbewerb, Quasi-Wettbewerb oder kein Wettbewerb) und Form der Entgeltorientierung (Leistung gegen Entgelt oder entgeltfreie Leistung) problemadäquat KLR-Systeme auszuwählen.¹⁷ Diese Vorgehensweise hätte für den Fall des DWD zur Folge, dass mehrere KLR-Systeme parallel geführt werden müssten. Durch die Einführung einer Deckungsbeitragsrechnung, in der sämtliche Leistungen des DWD abgebildet und bewertet werden, lässt sich dieser Aufwand vermeiden und ein durchgängiges System umsetzen.

Oberhalb der ersten Stufe der Deckungsbeitragsrechnung werden die internen Kostenträger des DWD stufenweise abgebildet.¹⁸ Interne Kostenträger, die auf den Verrechnungsstufen 2 bis 4 abgebildet werden, bilden in der Wertschöpfung Vorleistungen für die externen Kostenträger. Während auf

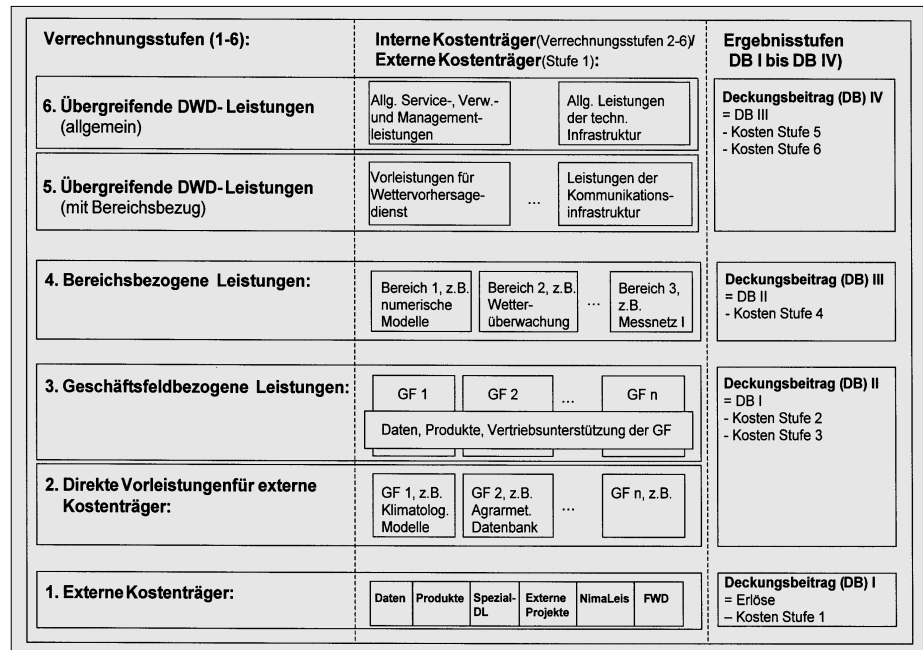


Bild 2: Der Aufbau der Deckungsbeitragsrechnung des DWD

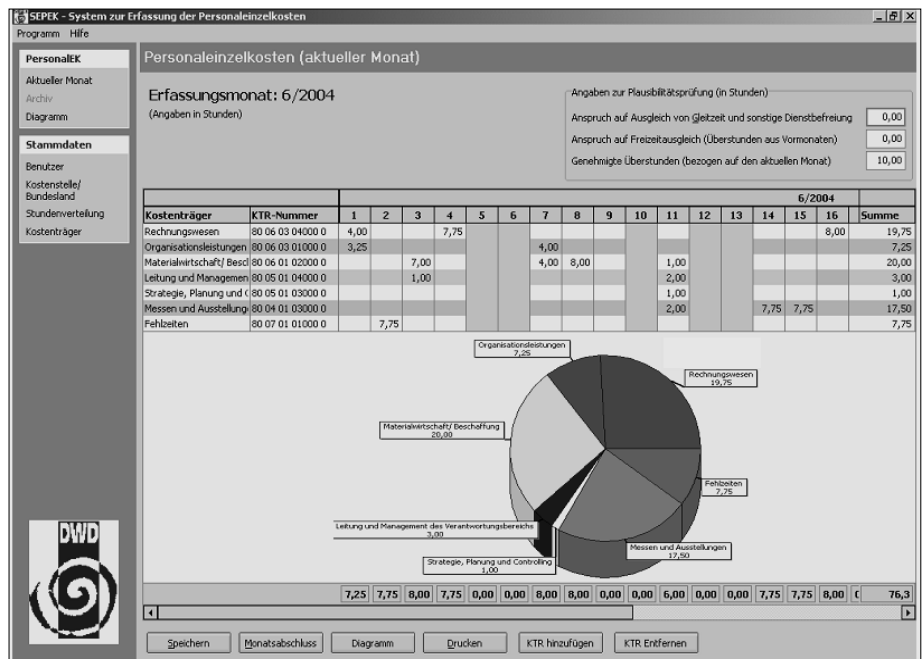


Bild 3: System zur Erfassung der Personaleinzelkosten des DWD²⁰

der zweiten Stufe direkte Vorleistungen abgebildet werden (zum Beispiel spezielle Methoden und Modelle für die Erstellung von Spezialdienstleistungen), entfernen sich die internen Leistungen auf den weiteren Stufen sukzessive von der Leistungserstellung für den externen Empfänger. Auf den obersten Stufen der Deckungsbeitragsrechnung (5 und 6) werden vornehmlich Unterstützungsleistungen, aber auch Leistungen, die den Beginn der Wertschöpfung bilden, angeordnet. Die internen Kostenträger der obersten Stufe der Deckungsbeitragsrechnung sind weitgehend an den Vorschlag der

Standard-KLR angelehnt,¹⁹ während die weiteren internen Kostenträger DWD-spezifisch gebildet und in einem Kostenträger-Steckbrief beschrieben werden.

Das Grundkonzept dieses Aufbaus der Deckungsbeitragsrechnung kann auf ande-

¹⁷ BMF 1997, S. 35.

¹⁸ Zum allgemeinen Aufbau vgl. zum Beispiel Bähr und Hieber 2002, S. 96-100; Schmidt 2002, S. 175.

¹⁹ BMF 1997, Anhang 2.

²⁰ Weitere Zeitaufzeichnungssysteme werden beispielsweise in Mundhenke 2002, S. 126 ff. vorgestellt.

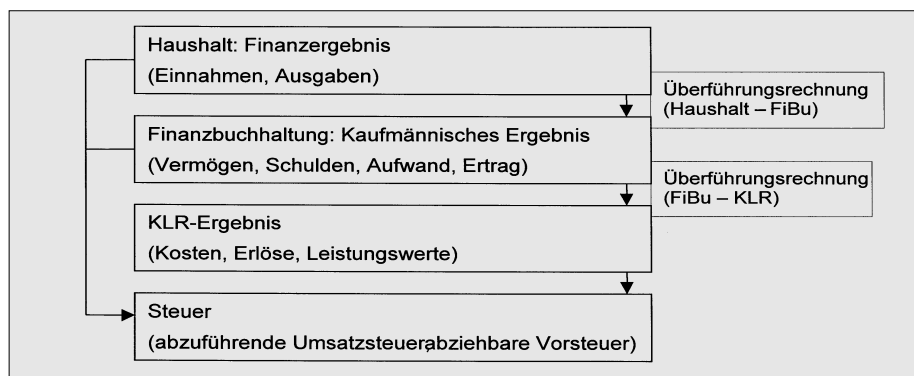


Bild 4: Die Deckungsbeitragsrechnung als Bestandteil eines integrierten Rechnungswesens

nungsstufen 2 und 3 geleert und sämtliche Kosten der entsprechenden internen Kostenträger auf die externen Kostenträger verrechnet.

Wenn zusätzlich die bereichsbezogenen Leistungen (Verrechnungsstufe 4) in die Ergebnisermittlung einbezogen werden, liefert dieser Deckungsbeitrag III Informationen über die wertschöpfende Leistungserstellung ohne die übergreifenden Unterstützungsleistungen.

Deckungsbeitrag IV (Vollkostenrechnung)

Durch die weitere Verrechnungen der Kosten der übergreifenden DWD-Leistungen auf den Stufen 5 und 6 wird mit dem Deckungsbeitrag IV das Ergebnis der Vollkostenrechnung ausgewiesen. Sämtliche Kosten des DWD befinden sich nun auf den externen Kostenträgern. Die Ergebnisse der Vollkostenrechnung werden beispielsweise zur Abrechnung der Leistungen zur meteorologischen Sicherung der Luftfahrt benötigt. Darüber hinaus setzt die hier nicht näher beschriebene Leistungsbewertung der »nicht marktbezogenen Leistungen« sowie der Daten und Produkte an den Ergebnissen der Vollkostenrechnung an.

Umsetzung der Deckungsbeitragsrechnung durch die Einbindung der Fachexperten

Bei der Einführung einer an den Ergebnissen der Leistungserstellung orientierten Deckungsbeitragsrechnung ist die regelmäßige Rückkopplung zwischen dem Rechnungswesen und den Fachabteilungen (sowie der externen Beratung) erforderlich. Im Falle des Deutschen Wetterdienstes wurden Experten in die folgenden Schritte eingebunden:

- Identifizierung der Zielsetzung, die mit der KLR verfolgt wird (aus Sicht der Fachabteilungen)
- Bildung und Beschreibung der internen und externen Kostenträger
- Zuordnung der Arbeitszeiten der Mitarbeiter zu Kostenträgern sowie
- Identifizierung der Leistungsverflechtung und Leistungsverrechnung.

Die Zuordnung der Arbeitszeiten der Mitarbeiter einer Abteilung (bzw. Kostenstelle, Referat) zu den Kostenträgern ist die Grundlage zur Ermittlung der Personaleinzelkosten einer Bundesverwaltung. Da die

re Bundesverwaltungen übertragen werden. Die Anzahl der Stufen sowie die Kostenträger, die auf den einzelnen Stufen abgebildet werden, sind hierbei behördenspezifisch zu bilden.

Über die voranstehend dargestellten Stufen der Deckungsbeitragsrechnung lässt sich ein KLR-System umsetzen, in dem zunächst Ergebnisse einer Teilkostenrechnung generiert und anschließend stufenweise die Ergebnisse der Vollkostenrechnung ermittelt werden.

Von der Teilkostenrechnung zur Vollkostenrechnung über die Stufen der Deckungsbeitragsrechnung

Deckungsbeitrag I (Teilkostenrechnung bzw. Einzelkostenrechnung)

Mit der Teilkostenrechnung auf Basis von direkt zurechenbaren Einzelkosten wird das Ziel verfolgt, »auf Schlüsselungen und Umlagen vollständig zu verzichten und Kosten lediglich Bezugsobjekten einer Hierarchie zuzurechnen, die sie tatsächlich verursacht haben ... Letztlich werden dabei jeder Ebene der Produkthierarchie lediglich die direkt verursachten und damit entscheidungsrelevanten Kosten zugewiesen.«²¹

Kosten der internen Kostenträger stellen bezogen auf die externen Kostenträger Gemeinkosten dar, da sie einem externen Kostenträger nicht direkt zugerechnet werden können. Diese Kosten werden in der Teilkostenrechnung bezogen auf die internen Kostenträger ausgewiesen, nicht aber auf externe Kostenträger verrechnet. Demnach verteilen sich die gesamten Kosten des DWD in der Teilkostenrechnung über alle Stufen der Deckungsbeitragsrechnung.

Nur die Teilkostenrechnung liefert einer Bundesverwaltung Informationen über die Kosten interner Leistungen; im Rahmen der Vollkostenrechnung werden diese Kosten

auf externe Kostenträger verrechnet. Demnach kann eine Transparenz über die internen Leistungen und die sich daran anschließende Planung, Steuerung und Kontrolle der internen Leistungen nur auf Basis der Informationen einer Teilkostenrechnung erreicht werden. Gleichermäßen können die mit der Standard-KLR angestrebten zwischenbehördlichen Vergleiche – bezogen auf die internen Unterstützungsleistungen – nur erfolgen, wenn alle am Vergleich beteiligten Bundesverwaltungen eine vergleichbare Teilkostenrechnung umgesetzt haben.

Mit Blick auf die externen Kostenträger können die Teilkosten beispielsweise herangezogen werden, um auf Basis der Einzelkosten Preisuntergrenzen zu ermitteln. Darüber hinaus kann der Deckungsbeitrag I als Differenz zwischen Erlösen und Einzelkosten der externen Kostenträger Hinweise zur Änderung des Leistungsprogramms geben. Sofern die Bundesverwaltung nicht durch Gesetze oder andere Rahmenbedingungen dazu verpflichtet ist, eine Leistung mit negativem Deckungsbeitrag I zu erbringen, kann eine Einstellung der Leistung aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu einer Ergebnisverbesserung beitragen.

Deckungsbeitrag II und III

Die Deckungsbeitragsrechnung liefert durch ihren stufenweisen Aufbau die Möglichkeit, neben den Ergebnissen der Teil- und Vollkostenrechnung weitere Ergebnisstufen zu ermitteln. Bild 2 verdeutlicht, dass im Falle des DWD mehrere Ergebnisstufen (I bis IV) gebildet wurden. Eine weitere Ergebnisstufe ist für den Deutschen Wetterdienst beispielsweise erforderlich, um den Anforderungen des DWD-Gesetzes (§ 6 Absatz 4) zur Preisbildung nachkommen zu können.

Zur Ermittlung des Deckungsbeitrags II werden die Kosten der direkten Vorleistungen sowie weitere geschäftsfeldbezogene Kosten auf die externen Kostenträger verrechnet. Anschließend sind die Verrech-

21 BMF 1997, S. 29; vgl. auch Coenenberg 1999, S. 125.

Personalkosten einer Bundesverwaltung erfahrungsgemäß sechzig bis achtzig Prozent der Gesamtkosten bilden, »müssen die Personalkosten einer möglichst weitgehenden und genauen Ermittlung, Zuordnung und Verrechnung innerhalb der KLR unterzogen werden.«²² Aus diesem Grund finden auch im Fallbeispiel des Deutschen Wetterdienstes bei der kostenträgerbezogenen Kostenzuordnung die Personalkosten besondere Berücksichtigung.

Um eine zügige Einführung einer KLR zu ermöglichen, bietet es sich an, im Einführungsjahr zunächst mit Expertenschätzungen zur Ermittlung der kostenträgerbezogenen Arbeitszeiten der Mitarbeiter zu beginnen und im Anschluss sukzessive eine Zeitaufschreibung durch die einzelnen Mitarbeiter der Bundesverwaltung umzusetzen (vgl. hierzu Bild 3).

Die Experten sind über die Erfassung der Personaleinzelkosten hinaus ebenfalls zur Identifizierung der Leistungsverflechtungen zwischen den internen und externen Kostenträgern einzubinden. Erst die Kenntnis über die innerbehördlichen Leistungsverflechtungen ermöglicht den Aufbau einer stufenweisen Deckungsbeitragsrechnung (wie in Bild 2 dargestellt). Mit der Kenntnis der Leistungsverflechtungen sind anschließend gemeinsam mit den Experten Schlüssel für die Gemeinkostenverrechnungen (zur Ermittlung der Deckungsbeiträge II, III, und IV) zu generieren. Diese Schlüssel sollen den Anspruch erfüllen, die Kosten der internen Kostenträger möglichst verursachungsgerecht auf die externen Kostenträger zu verteilen. Für den DWD konnten durch die enge Einbindung der Experten über die üblichen Mengen- und Wertschlüssel²³ hinaus DWD-spezifische Verrechnungsschlüssel gebildet werden. Hierzu zählen beispielsweise die Bildung von Schlüsseln auf der Basis von Zuwächsen in Datenbanken, des IT-Rahmenkonzepts, internationaler Studien sowie eines Stationsmodells.

Die Einbindung der Experten erfordert die Schaffung eines einheitlichen Verständnisses über das Kostenrechnungssystem, die Kostenzuordnung und die Kostenverrechnung. Zur Schaffung eines solchen gemeinsamen Verständnisses hat sich die Bildung von Grundsätzen der KLR bewährt. Hierzu können beispielsweise Grundsätze wie Ergebnisorientierung und Wesentlichkeit zählen.²⁴

Während der Einführungsphase der KLR (circa ein Jahr) werden die Fachexperten zwar phasenweise zeitlich beansprucht, nach der ersten Ermittlung und kritischen Würdigung der Ergebnisse der KLR ist ihre Einbindung jedoch lediglich im Rahmen von routinemäßigen Anpassungen erforderlich.

Einbindung der Deckungsbeitragsrechnung in ein ganzheitliches Rechnungswesen

Zur Schaffung einer verlässlichen und transparenten Datenbasis ist die Deckungsbeitragsrechnung in ein ganzheitliches Rechnungswesen einzubinden. Die Standard-KLR schlägt eine Überleitungsrechnung vom Haushalt zur KLR vor.²⁵ Der Deutsche Wetterdienst hat zeitgleich zur Umsetzung der Deckungsbeitragsrechnung eine Finanzbuchhaltung eingeführt und erstmals eine Bilanz und eine Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt. In einem durchgängigen Datenfluss vom Haushalt über die Finanzbuchhaltung zur KLR werden Doppelerfassung vermieden und Abweichungen zwischen den Rechenwerken durch Überführungsrechnungen erklärt (vgl. Bild 4).²⁶

Besonders hervorzuheben ist die Verbindung der Rechenwerke zu steuerlichen Ermittlungen. Viele Bundesverwaltungen sind gleichzeitig in der staatlichen Aufgabenwahrnehmung (Hoheitsbereich) als auch in der kundenorientierten Leistungserstellung in Form eines Betriebs gewerblicher Art (Unternehmensbereich) tätig. Hier können die Ergebnisse der Vollkostenrechnung beispielsweise in die Ermittlung der zu entrichtenden Umsatzsteuer sowie des Anteils abziehbarer Vorsteuern einfließen. Die Möglichkeit, Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung in steuerliche Fragestellungen einfließen zu lassen, wird bislang nur durch wenige Bundesverwaltungen genutzt.

In diesem Beitrag wurde ein KLR-System vorgestellt, das sich behördenübergreifend unabhängig von Aufgabentyp und Zielsetzung einsetzen lässt. In dem durchgängigen KLR-System lassen sich sowohl Informationen einer Teil- und Vollkostenrechnung als auch Ergebnisse weiterer relevanter Deckungsbeitragsstufen generieren. Damit erfüllt das System die vielfältigen Anforderungen zur Erhöhung der Kostentransparenz einer Bundesverwaltung, die in diesem Beitrag am Beispiel des Deutschen Wetterdienstes dargestellt wurden.

Literatur

(Bähr und Hieber 2002) Uwe Bähr und Fritz Hieber, Kostenrechnung für die öffentliche Verwaltung, Verlag Wissenschaft & Praxis, Sternenfels 2002.

(BMF 1997) Bundesministerium der Finanzen, Vorschriftenammlung Bundesfinanzverwaltung, Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungsrechnung (H 90 00), Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Bonn August 1997.

(BMI Februar 1999) Bundesministerium des Innern, KLR-Referenzmodell für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Bonn 19. Februar 1999.

(BMI Juni 1999) Bundesministerium des Innern, 1. Workshop zum KLR-Referenzmodell des BMI, Bonn 30. Juni 1999.

(Coenenberg 1999) Adolf Gerhard Coenenberg, Kostenrechnung und Kostenanalyse, 4. Aufl., Verlag Moderne Industrie, Landsberg/Lech 1999.

(Gerhards 2001) Ralf Gerhards, Konzeption für eine Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Verwaltungen, Verlag Peter Lang, Frankfurt u.a. 2001, zugl. Diss. Speyer 2000.

(Kilger, Pampel und Vikas 2002) Wolfgang Kilger, Jochen R. Pampel und Kurt Vikas, Flexible Plankostenrechnung und Deckungsbeitragsrechnung, 11. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden 2002.

(Mundhenke 2002) Ehrhard Mundhenke, Controlling/KLR in der Bundesverwaltung, 4. Aufl., Fachhochschule des Bundes, Brühl 2002.

(Schmidt 2002) Jürgen Schmidt, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 6. Aufl., Erich Schmidt Verlag, Berlin 2002.

22 BMF 1997, S. 59; vgl. auch BMI Februar 1999, S. 15-17.

23 Vgl. hierzu zum Beispiel Coenenberg 1999, S. 85-87.

24 Die Grundsätze können sich je nach verfolgter Zielsetzung unterscheiden. Während das BMI im Referenzmodell beispielsweise den Grundsatz »intern vor extern« einführt (BMI Juni 1999, S. 9), ist im Falle einer Ergebnisorientierung der KLR der Grundsatz »extern vor intern« vorzuziehen.

25 Vgl. BMF 1997, S. 107-115; vgl. hierzu auch BMI Februar 1999, S. 25.

26 Vgl. Bähr und Hieber 2002, S. 42.

Out of business or out of Germany?

Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung

von Heiko Rabe und Frank Leopold

Der Beitrag beschreibt zentrale Handlungsfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung. Fokussierung der strategischen Stoßrichtung, Konzentration auf die Kernaufgaben und Nutzung innovativer Instrumente der Wirtschaftsförderung sind nach Auffassung der Autoren die zentralen Anforderungen an eine zeitgemäße Wirtschaftsförderung, um die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandel nicht zuletzt durch die Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 auf kommunaler und regionaler Ebene bewältigen zu können.

Allgemeine Rahmenbedingungen der Wirtschaftsförderung

Die globalen Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung lassen sich wie folgt skizzieren¹:

- Durch die Globalisierung von Produktion, Handel sowie Forschung und Entwicklung innerhalb der Triadenkonkurrenz zwischen den drei großen Wirtschaftszonen Europa, Nordamerika und Japan/Südostasien konkurrieren insbesondere die Ballungsräume direkt miteinander um Unternehmen und Menschen. Dies wird noch verstärkt durch den Harmonisierungsdruck im Gefolge der europäischen Integration und den Transformationsdruck durch die osteuropäische und asiatische Billiglohnkonkurrenz.



Heiko Rabe ist Management-Consultant der Unternehmensberatung Syncwork AG – Berlin, Düsseldorf, Dresden.



Dr. Frank Leopold ist Management-Consultant der Unternehmensberatung Syncwork AG – Berlin, Düsseldorf, Dresden.

- Technologische Innovationen, insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie, bewirken eine Flexibilisierung der unternehmerischen Standortwahl für Produktion, Distribution und Management. Zu beobachten ist eine zunehmende räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren durch diese grenzüberschreitenden Technologien. Mit der Repositionierung ganzer Branchen und Volkswirtschaften in der globalen Konkurrenzsituation verstärkt sich die Tendenz zur Polarisierung der Sozialstrukturen, insbesondere durch die steigende Sockelarbeitslosigkeit. Dies führt zu wachsenden Disparitäten in den Städten und Kommunen, was sich insbesondere in steigenden Sozialhilfeausgaben zeigt.
- Der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft – lange Zeit als Heilsbringer fortgeschrittener Industriegesellschaften gepriesen – ist mittlerweile mit dem Ende der Interneteuphorie und den erheblichen Arbeitskräftefreisetzungen in den Bereichen Banken, Handel und sonstige Dienstleistungen ambivalent zu bewerten. Eine einseitige Forcierung dieses strukturellen Wandels durch die kommunale Wirtschaftsförderung ohne Berücksichtigung der industriellen Basis wird derzeit kaum lokale Beschäftigungseffekte induzieren.
- Dessen ungeachtet ist ein hoher Umnutzungsdruck auf innerstädtischen Flächen zu registrieren, der aus unterschiedlichen Standortanforderungen von (neuen) Dienstleistungs- und Handelsunternehmen und bestehenden Industrieunternehmen mit neuen Anforderungen an ein gewachsenes infrastrukturelles Umfeld resultiert.

Im Ergebnis erhöhen diese Entwicklungen und Befunde die Anforderungen an eine wirtschaftsfreundliche kommunale Wirtschaftsförderung sowohl im Bereich Akquisition/Neuansiedlung von Unternehmen als auch im Bereich Bestandspflege/Betreuung von ansässigen Unternehmen erheblich.

Handlungsfelder für eine Aktivierung der Wirtschaftsförderung

Strategische Fokussierung: Clustermanagement

In der Zeit des Wandels und des Wettbewerbs geht es für Kommunen, Städte und Regionen mehr als jemals zuvor darum, ein unverwechselbares Profil zu gewinnen bzw. zu erhalten und weiterzuentwickeln. Keine Region kann für alle Branchen und Technologiefelder gleichermaßen attraktiv sein. Vielmehr kommt es wesentlich darauf an, die relevanten Wertschöpfungsketten und innovativen, zukünftigen Cluster (Konzentration von Unternehmen, Forschungseinrichtungen in bestimmten Branchen und Innovationsfeldern) zu identifizieren und zu vermarkten. Im Einzelnen ergeben sich folgende vier Empfehlungen.

Potenzialanalyse der Cluster durchführen

Am Anfang steht die Analyse der Ausgangslage. Die Potenzialanalyse der Cluster muss folgende Ergebnisse liefern:

- Anzahl und Größe der Unternehmen, Anzahl der Beschäftigten/Umsätze je Kompetenzfeld
- Klassifizierung der Unternehmen je Cluster nach Wertschöpfungsstufe (Rohstoffverarbeitung/Primärindustrie, Zulieferer, verarbeitendes Gewerbe, Endmontage)
- Identifizierung von Lücken in der Wertschöpfungskette
- Analyse des Wettbewerbsumfeldes je Cluster und Wertschöpfungsstufe (regional, national, international)

¹ Vgl. hierzu: Rabe, Heiko: Das Stadtmarketing im Kontext aktueller Verwaltungsreformen – Merkmale, Kritik und Perspektiven, Verwaltung & Management 2/97.

- Bestimmung der mit den Clustern korrespondierenden Forschungsfelder, insbesondere in der Grundlagenforschung
- Analyse der Rahmenbedingungen je Cluster (Infrastruktur, Forschung, Ausbildung)
- Potenzialprognose je Cluster.

Die wesentlichen Dimensionen des Clustermanagements verdeutlicht in idealisierter Form Bild 1. Im Zentrum des Clusters steht jeweils ein Unternehmen oder eine Institution mit nationaler und internationaler, wenigstens aber regionaler Ausstrahlung und Attraktivität. Innerhalb des Clusters gibt es eine netzwerkartige Struktur zwischen Unternehmen verschiedener oder gleicher Wertschöpfungsstufe. Je ausgeprägter diese Netzwerke sind, sei es durch Ausbildungs- und Forschungsverbünde, Einkaufsgemeinschaften oder dergleichen, desto höher sind die Ausstiegskosten für die einzelnen Unternehmen, desto weniger fallen Steuer- und Lohnvorteile anderer Regionen ins Gewicht. Darüber hinaus wirken neben den allgemeinen Standortfaktoren die clusterspezifischen Bedingungen im Hinblick auf Infrastruktur, Arbeitsmarkt und Forschung auf das Netzwerk ein.

Die Potenzialanalyse je Cluster ist unabdingbare Voraussetzung für alle weiteren Arbeitsschritte. Ohne gesicherte Daten ist weder eine punktgenaue Kommunikation der spezifischen Stärken der Region nach außen noch eine Definition der Aufgaben der Bestandspflege möglich.

Gemeinsame regionalpolitische Erklärung zu den Clustern

Das gemeinsame Bekenntnis regionalpolitischer Akteure (Politik, Kammern, Verbände usw.) zu den Clustern ist nicht nur ein wichtiges Signal gegenüber Dritten (EU, Land u.a.), sondern dient auch der Koordination einer Vielzahl von infrastrukturellen und regionalpolitischen Planungen zur Stärkung der Cluster.

Cluster kommunikativ vermarkten

Vermarktung darf sich nicht darin erschöpfen, Hochglanzbroschüren flächendeckend zu verteilen. Allgemeines Imagegesäusel führt nicht zu schnellen Ansiedlungserfolgen. Vielmehr bedarf es eines durchdachten Kommunikationskonzepts, das auf mehrere Jahre angelegt ist und das die Qualitäten des Standorts kontinuierlich vermarktet, wobei die unterschiedlichen Kommunikations- und Vertriebskanäle (Homepage der Wirtschaftsförderung, E-Mail-Newsletter, Messeauftritte usw.) zu nutzen sind. Im Ergebnis muss insbesondere die Bedeutung des Standorts bzw.

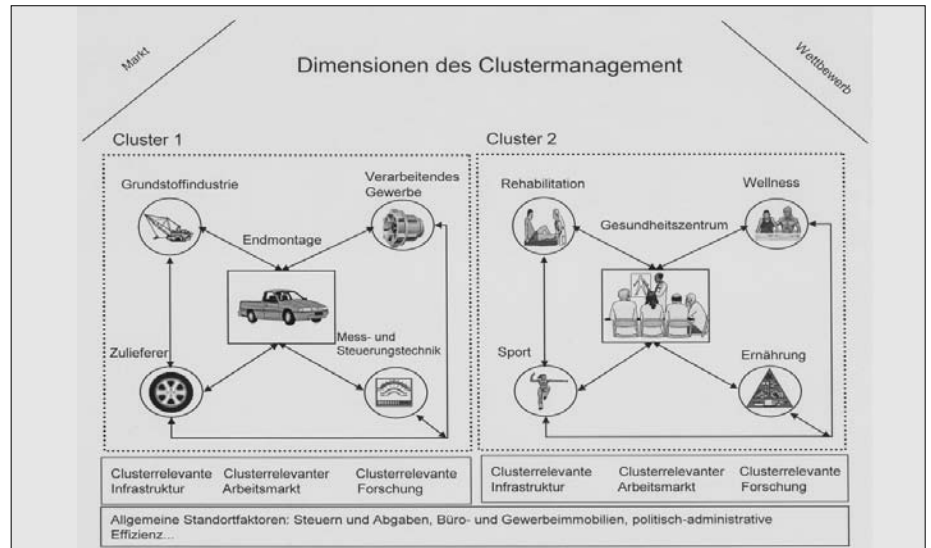


Bild 1: Idealisierte Clusterdarstellung

des Clusters in der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz deutlich und möglichst mit Zahlen unterlegt werden.

Masterplan erstellen und Projektorganisation

Clustermanagement ist kein Selbstgänger, sondern bedarf des aktiven Managements. Je Cluster ist ein Projektverantwortlicher zu ernennen, der einen groben Masterplan zur Aktivierung des Clusters für die nächsten zwei bis drei Jahre entwirft. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Einbeziehung von Unternehmensvertretern des jeweiligen Kompetenzfeldes. Dabei ist es auch durchaus möglich, Vertreter konkurrierender Unternehmen in das Cluster einzubeziehen. Wichtig ist es aber in diesem Zusammenhang, die Maßnahmen an den konkreten Bedürfnissen der Unternehmen zu orientieren und schnell verwertbare Ergebnisse zu präsentieren.

Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung

Auf der Basis der strategischen Positionierung müssen die Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung in den Bereichen Bestandspflege und Standortwerbung definiert werden. Unstrittig sind hierbei die nachfolgenden Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung:

- Unterstützung/Moderation strategischer Zielfindung in der Region
- Standortmarketing
- Bestandspflege.

Unterstützung/Moderation strategischer Zielfindung in der Region

Die Bewältigung des Strukturwandels setzt eine umfassende und vertrauensvolle regio-

nale Kooperation und die Einbindung in regionale Kooperationsnetzwerke (Wirtschaft – Wissenschaft – Bildung – Kultur – Sport) als Schlüssel zu mehr Wettbewerbsfähigkeit voraus. Der Wirtschaftsförderung kommt dabei insbesondere die Aufgabe zu, den strategischen Prozess der Zielfokussierung in der Region zu unterstützen und zu koordinieren. Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist es, nach dem Vorbild anderer Kommunen (z.B. Aachener Erklärung) dazu beizutragen, die regionalpolitischen Akteure (Politik, Verbände, Kammern, bedeutende Unternehmen, Wissenschaft, Forschung und Ausbildung) auf regionalpolitische Zielstellungen und Leitbilder zu verpflichten.

Diese Zielstellungen müssen insbesondere das Clustermanagement im Hinblick auf den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur unterstützen.

Vermarktung nach außen/ Standortmarketing

Hierunter ist die kompetenzfeldübergreifende Vermarktung des Standortes im nationalen und internationalen Kontext zu verstehen. Dabei handelt es sich faktisch um eine klassische Vertriebstätigkeit, wie sie aus Industrie- und Dienstleistungsorganisationen bekannt ist. Die wichtigsten Aktivitäten sind in Bild 2 zusammengefasst.²

Je nach Größe und Ausgangssituation einer Kommune werden die verschiedenen Aktivitäten unterschiedliches Gewicht haben.

Bestandspflege nach innen

Die Vermarktung des Standortes nach außen ist ohne Zweifel eine Daueraufgabe

² In Anlehnung an: Homburg/Schneider/Schäfer: Sales Excellence, Vertriebsmanagement mit System, Wiesbaden 2001.

Vertriebsstrategie	Vertriebsmanagement	Informationsmanagement	Kundenbez.-management
Vertriebsziele Vertriebskanäle Kunden-segmentierung Preispolitik ...	Vertriebsorganisation Planung und Kontrolle Personal-entwicklung Kommunikations-planung	Clusterspezifische Marktbeobachtung Kundenpotential-analyse Kundendatenbank Customer Relationship Management	Kommunikations-mix (Internet, Messen usw.) Qualifikation der Vertriebs-mitarbeiter Key Account Management

Bild 2: Dimensionen des Standortmarketings³

Aufgabenspektrum	Information	Beratung	Auftragsannahme	Bearbeitung/Unterstützung	Bearbeitung/Entscheidung
Vermittlung von Fördergeldern					
Vermittlung von Gewerbeflächen					
Förderung von Netzwerken					
Existenzgründungsberatung					
Genehmigungsmanagement					
Krisenberatung					
Gewerbeanmeldung					

Bild 3: Empfehlungen zu Aufgaben und Dienstleistungstiefen im Bereich Bestandspflege

der Wirtschaftsförderung. In Anbetracht der derzeitigen Wirtschaftslage sind hier jedoch zumindest kurzfristig keine schnellen Erfolge zu erwarten. Von prioritärer Bedeutung ist daher die Bestandspflege der heimischen Unternehmen. Vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung besteht die praktische Anforderung darin, für die heimischen Unternehmen die Austrittskosten zu erhöhen.

Nach unserer Beobachtung ist hier für die kommunale Wirtschaftsförderung eine Konzentration auf Kernaufgaben notwendig. Im Bereich der Beratung von Unternehmen ist eine Fülle an öffentlichen und privaten Akteuren (Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammer, Wirtschaftsunioren, Vielzahl von einzelnen Projekten und Initiativen) zu beobachten, die in unterschiedliche Weise Beratungsangebote (Existenzgründung, Basel II, regionale Kooperation usw.) bereithalten. Dabei gelingt die Vernetzung und Abstimmung der einzelnen Beratungsangebote nicht immer.

Beispiel Existenzgründungsberatung: Ohne Zweifel ist die Förderung des endogenen Potenzials in Anbetracht der Schwierigkeit, Ansiedlungserfolge auf Sicht zu erzielen, von großer Bedeutung für alle Kommunen. Folgerichtig verzich-

tet kaum eine Wirtschaftsförderung auf eigenständige Aktivitäten in diesem Bereich. Es gibt aber keinerlei Veranlassung, hier Informationen, Dokumente usw. doppelt und mehrfach vorzuhalten und lokal alles neu zu erfinden. Beispielgebend ist hier die vom Bundeswirtschaftsministerium kostenlos herausgegebene Software für Existenzgründer und junge Unternehmen, die unter anderem eine Anleitung zur Erstellung eines Businessplans enthält. Diese zu nutzen, sollte für die kommunale Wirtschaftsförderung eine Selbstverständlichkeit sein.

In Bild 3 findet sich ein Vorschlag für den Aufgabenkatalog und die im Bereich Bestandspflege für die Wirtschaftsförderung. Die Dienstleistungstiefe unterscheidet dabei die Dienstleistungstiefe Information, Beratung, Auftragsannahme, Bearbeitung/Unterstützung und Entscheidung. Die Empfehlung wurde in einem konkreten Projekt für eine Kommune mittlerer Größe in NRW erarbeitet.

Zur Erläuterung:

- Die Vermittlung von Fördergeldern sollte bis zur Bearbeitung und Unterstützung des Antragstellers beim Fördermittelgeber reichen. Es ist den Unternehmen und insbesondere Existenzgründern nicht zu-

zumuten, den Überblick über die Vielzahl der Förderprogramme zu behalten. Hier sind in der Wirtschaftsförderung entsprechende Kapazitäten aufzubauen, auch im Hinblick auf die branchen- und clusterspezifischen Fördermöglichkeiten einschließlich der Kompatibilität verschiedener Fördertöpfe.

- Die Vermittlung von Gewerbeflächen ist ebenfalls wichtige Aufgabe der Wirtschaftsförderung. Idealerweise ist hierzu ein webfähiges Liegenschafts- und Standortinformationssystem aufzubauen, das von der Wirtschaftsförderung federführend betrieben wird.
- Die Förderung von Netzwerken ist vor allem ein Mittel zur Verbesserung der Standortbedingungen der kleinen und mittleren Unternehmen. Dies betrifft unter anderem die Initiierung und Förderung von Einkaufs- und Produktionsgemeinschaften und die Entsorgung von Sondermüll. Hierin wird ein wesentlicher Hebel gesehen, um die Austrittskosten für Unternehmen zu erhöhen.
- Dagegen wird die Existenzgründungsberatung nicht als Kernaufgabe der öffentlichen Wirtschaftsförderung angesehen, da hier bereits eine Vielzahl praxisnaher Akteure (z.B. IHK, Wirtschaftsverbände) tätig ist. Die Aufgabe der Wirtschaftsförderung beschränkt sich hier auf die Bereitstellung von Informationen (z.B. im Internet) und die Vermittlung von Kontakten.
- Gleiches gilt für das Genehmigungsmanagement. Zwar kann die Wirtschaftsförderung hierzu Informationen bereitstellen, aber eine weitergehende Beratung ist in Anbetracht der Komplexität geltender Rechtsvorschriften (Bauplanungs-, Bauordnungs- und Baunebenrechts) durch die Fachämter zu leisten. Bei bedeutenden Ansiedlungsvorhaben kann jedoch die Wirtschaftsförderung zumindest in der Anfangsphase des Projekts die Rolle eines »Prozessmanagers« oder Lotsen übernehmen.
- Auch im Bereich der Krisenberatung gibt es bereits vielfältige private und halb-öffentliche Beratungsangebote. Die Dienstleistungstiefe kann sich hier auf die Informationsbereitstellung beschränken.
- Für die Gewerbeanmeldung sollte die Wirtschaftsförderung nur ein Informationsservice in Zusammenarbeit mit dem Ordnungsamt anbieten, um den Prozess insgesamt zu unterstützen bzw. zu beschleunigen.

Selbstverständlich können und werden sich in anderen Kommunen andere Schwer-

³ In Anlehnung an: Homburg, Christian u.a., Sales Excellence, Wiesbaden 2002.

punktsetzungen ergeben. Wichtig ist aber die Konzentration auf Kernaufgaben wie dargestellt.

Instrumentelle Neuorientierung

Auf der Basis der strategischen Positionierung, der Konzentration auf Kernaufgaben und als Ergebnis der veränderten Rahmenbedingungen müssen zudem innovative Instrumente der Wirtschaftsförderung verstärkt zum Einsatz kommen. Wir haben hier auf Basis von Analysen des Deutschen Städtetages und des Rationalisierungskuratoriums der Deutschen Wirtschaft einige beispielhafte Instrumente beschrieben, die wir für besonders wichtig halten (siehe Bilder 4 a bis d).⁴

Perspektiven: Interkommunale Kooperation

Im Europa der Regionen werden es Städte und Regionen zunehmend schwer haben, in der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz wahrgenommen zu werden. Der Nutzen der hier beschriebenen Maßnahmen steigt erheblich, wenn es gelingt, die regionale Kooperation nachhaltig zu verbessern, bis hin zur Fusion von Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Hiermit sind folgende Vorteile verbunden:

- Die Wirtschaftsförderung spricht mit einer Stimme für die Region, fungiert als Promotor der regionalen Entwicklung aus der Sicht der Wirtschaftsförderung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der »Bürgermeisterkonkurrenz«.
- Wichtige standortübergreifende Aufgaben werden aus einer Hand angeboten, insbesondere Standortmarketing und Standort- und Liegenschaftsinformationssystem im Internet.
- Die beschränkten Akquisitionskapazitäten können gebündelt werden. Dies ist besonders wichtig, da die zielgerichtete Vermarktung einer Region im Sinne von »branding« ohne Weiteres fünf bis zehn Jahre dauern kann. Hier kommt es darauf an, die kommunikationspolitischen Ressourcen zu bündeln.
- Durch die Fusion von Wirtschaftsfördereinrichtungen werden auch Personalkosten eingespart. Dadurch werden Ressourcen frei für das Clustermanagement, die Standortwerbung und den Einkauf von Spezialisten zu Marktpreisen.

⁴ Vgl. hierzu auch: Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft: Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen, Eschborn 2002.

Bezeichnung	Diskussion zentraler stadtentwicklungspolitischer Leitlinien mit der Wirtschaft
Beschreibung	Entwicklung von wirtschaftspolitischen Leitlinien und Vorschlägen zur Stabilisierung und Bewältigung des Strukturwandels. Im Rahmen eines aktiven Diskussionsprozesses mit der Wirtschaft sollen die Ziele der Weiterentwicklung der vorhandenen Wirtschaftskluster bzw. Aufbau neuer Schwerpunkte bestimmt werden.
Nutzen für die Wirtschaft	Aktivierung des Dialoges mit den Unternehmen; Aktive Teilhabe am Prozess
Good Practice	Kreis Erftkreis

Bezeichnung	Liegenschafts- und Informationssystem
Beschreibung	Bereitstellung von Informationen über Standorte und Gewerbeflächen mit Preisen und Verkehrsanbindung usw. im Internet. Erfassung von Anfragen der KMU zwecks Abgleich und Angebotserstellung.
Nutzen für die Wirtschaft	Kooperationsangebot, Aktives Gewerbeflächenmanagement – schnelle verbindliche Angebote; Ansiedlungswillige Unternehmen können sich per Internet über Flächen- und Gebäudeangebote informieren
Good Practice	www.bw-inverst.de ; Wirtschaftsförderung Neuss

Bezeichnung	Maßnahmen zum »Aufschließen« der KMU – Firmenbesuche, Kontaktbüro, Beratung, gezielte Informationen
Beschreibung	Über verschiedene Wege sollen die KMU unterstützt werden, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Dies kann erfolgen über: <ul style="list-style-type: none"> • thematisch vorbereitete Firmenbesuche (Besuch Bürgermeister mit IHK, Forschungs- und Bildungseinrichtungen etc.) • ein Kontaktbüro für alle Fragestellungen von KMU • Qualifizierungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit Bildungsträgern • Unterstützung bei der Fördermittelbeantragung • Kontaktvermittlung zu Unternehmensberatungen zwecks Unternehmensscheck, Nachfolgekklärung etc. • Kooperationsangebote; Aufbau eines Netzwerkes • Gezielte Informationspolitik gegenüber KMU
Nutzen für die Wirtschaft	Unterstützung; Einbringen verschiedene Know-How-Quellen zum Nutzen der Unternehmen
Good Practice	Karlsruher Kompetenzzentrum für Finanzierung und Beratung – Projekt »SEED« www.wifo-fk.de

Bezeichnung	Statistische Informationen aus einer Hand (gezielt auf Cluster)
Beschreibung	Mit einer aktuellen (i.d.R. mindestens jährlich aktualisiert) Zusammenstellung wesentlicher statistischer Daten und Fakten (u.a. Bevölkerungsentwicklung, Erwerbstätigkeit, DL-, Branchen- und Clusterstruktur/-entwicklung, Trendanalysen, Verkehr, Wohnen) wird Investoren, Unternehmen und sonstigen Interessierten durch die Wirtschaftsförderung ein kompaktes Informationsmaterial aus einer Hand angeboten.
Nutzen für die Wirtschaft	Umfassende statistische Information zum Wirtschaftsstandort; Präsentation unternehmensrelevanter Faktoren als Standortwerbung
Good Practice	Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Coburg mbH; www.stadt.coburg.de

Bilder 4a bis 4d

Benchmarking zur Effizienzsteigerung von Theatern und Opernhäusern

von Alexandra Duda

Angesichts der voranschreitenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind auch Theater und Opernhäuser gezwungen, bestehende Potenziale zur Effizienzsteigerung aufzudecken und zu realisieren. Der Artikel beschäftigt sich mit der Frage, was Benchmarking in diesem Zusammenhang leisten kann. Das häufig vorgebrachte Argument der mangelnden Vergleichbarkeit von Kosten- und Leistungsdaten unterschiedlicher Theater bzw. Opernhäuser greift beim Benchmarking nicht, denn dieses Instrument ermöglicht einen Blick »hinter die Kulissen« und zeigt die Ursachen für Leistungsunterschiede auf. So wird es möglich, von den »Besten« zu lernen und geeignete Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten und umzusetzen. Anhand eines Beispiels werden geeignete Kennzahlen, die in ein Benchmarking-Projekt eingehen können, vorgestellt.

Theater sind komplexe Apparate. Sie sind einerseits Hort der schönen Künste und andererseits Betriebe, in denen Produktionsfaktoren zu Leistungsbündel kombiniert und auf Märkten angeboten werden. In letzterer Eigenschaft sind sie demnach auch genuines Untersuchungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre. Schließlich müssen Theater auch unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet und bewertet werden. Dies bedeutet nicht, dass ein öffentliches Musiktheater, das mit festem Ensemble ein breites Repertoire großer Opern anbietet, unter diesen Umständen kostendeckend arbeiten kann. Gleichwohl untersteht seine Betriebsführung dem Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Zur Lage der Theater und Opernhäuser in Deutschland

Ob moralische Anstalt oder Unterhaltungsanbieter – als Forum der Auseinandersetzung mit musikalischen und dramatischen Werken prägen Theater unzweifelhaft das kulturelle Angebot einer Stadt. Auch als Wirtschaftsfaktoren sind Sprech- und Musiktheater von Bedeutung: So tragen sie zur Attraktivität und Lebensqualität eines Standortes bei, stellen wichtige Angebots-elemente im Kulturtourismus dar und sorgen als Arbeitgeber und Nachfrager nach Vorleistungen für die Entstehung von Einkommen – regional und überregional. Dabei werden an Theater vielfältige Anforderungen gestellt: Sie sollen die darstellende Kunst pflegen und fördern, haben Bildungsfunktion, sollen unterhalten, das Image des Standortes positiv beeinflussen und sich nach Möglichkeit »rechnen«.

Bild 1 zeigt einige Kennzahlen, welche die Leistungen und den Ressourcenverbrauch der öffentlichen Theater in Deutschland in der Spielzeit 2001/2002 illustrieren.

Die von öffentlichen Einrichtungen geprägte Theaterlandschaft Deutschlands weist eine weltweit einzigartige Dichte auf. Gleichwohl befindet sie sich im Umbruch. Auf Grund der Sparzwänge der öffentlichen Haushalte und vor dem Hintergrund der in diesem Zusammenhang geführten Legitimitätsdiskussion sind Fusionen oder Schließungen von Sparten und gesamten Einrichtungen kein Tabu mehr. Mitunter werfen spargeplagte Intendanten das Handtuch und weigern sich unter Berufung auf ihre künstlerische Freiheit und ihren Qualitätsanspruch, die zum Teil dramatischen Sparauflagen umzusetzen.

Bei dieser »Theaterkrise« handelt es sich keineswegs um ein konjunkturelles Phänomen; vielmehr haben sich die externen Rahmenbedingungen, innerhalb derer Theater stattfindet, strukturell verschoben: Auf Zuschusskürzungen, den Rückzug der öffentlichen Hand aus staatlichen, aber eben freiwilligen Aufgabenfeldern, auf Kostensteigerungen und den zunehmenden Wettbewerb mit alternativen Freizeit- und Kulturangeboten um Besucher müssen die Häuser mit nachhaltig tragfähigen Veränderungen reagieren. Kurz: Sie müssen (noch) wirtschaftlicher werden!

Potenziale zur Effizienzsteigerung

Bestehende Effizienzlücken aufzudecken und zu schließen, ist für Theater eine Frage der Existenzsicherung. Wie Beispiele aus der Praxis zeigen, sind die Häuser unter dem Druck von Kostensteigerungen und Zuschusskürzungen selbst vor dem Marktaustritt – also der Schließung – nicht mehr geschützt. Zumindest aber müssen in vielen Fällen empfindliche Einbußen hinsichtlich Umfang und/oder Qualität des Angebots (und somit des Spielplans) in Kauf genommen werden, weil betriebswirtschaftliche Steuerungssysteme bislang nicht oder nur unzureichend zum Einsatz kamen oder weil das Bewusstsein für wirtschaftliches Handeln gering ausgeprägt ist.

Die Ursachen hierfür können einerseits in mangelnder betriebswirtschaftlicher Kompetenz der künstlerischen Theaterleitung begründet sein. Auch kann die fehlende Durchsetzungsfähigkeit einer hierarchisch deutlich unter der künstlerischen Leitung angesiedelten Betriebsführung die Bedeutung wirtschaftlicher Belange schmälern. Andererseits sehen sich viele Theaterleitungen mit Rahmenbedingungen konfrontiert, die systemimmanent falsche Anreize setzen. Zu diesen zählt etwa die starre Anwendung der Grundsätze der Kameralistik (Zweckbindung und Verfall unverbrauchter Haushaltsmittel, fehlende



*Diplom-Kauffrau
Alexandra Duda,
Geschäftsführende
Gesellschafterin der
ArtRat | Marketing- und
Managementberatung,
Düsseldorf.*

Verfügungsgewalt über Eigeneinnahmen etc.) oder der fehlende Gestaltungsspielraum, wie er etwa in der Festlegung der Eintrittspreise durch den Träger oder in der Pflicht zur Abnahme von Leistungen städtischer Ämter zum Ausdruck kommt. All diese Restriktionen können sehr wirksam Effizienz verhindern, indem sie wirtschaftliches Verhalten nicht oder nicht hinreichend belohnen. Gleichwohl ist festzustellen, dass bereits Reformanstrengungen der Theater bzw. ihrer Träger hin zu größerer organisatorischer und finanzwirtschaftlicher Eigenständigkeit durch Herauslösung aus den Strukturen der öffentlichen Verwaltung unternommen werden. Dabei werden auch verschiedene Modelle im Hinblick auf die wirksame Output-Steuerung von Seiten der Träger erprobt. Von hoher Bedeutung ist dabei auch die Dezentralisierung der Budgetverantwortung innerhalb der Theater, die Anreize für einen sparsamen Umgang mit Ressourcen setzt.

Im Zusammenhang mit der Effizienz oder Wirtschaftlichkeit sind zwei Ausprägungen zu unterscheiden:

- Minimaler Ressourceneinsatz bei vorgegebenem Output bzw. Ertrag: Setzt beispielsweise der Theaterträger die Zahl der Aufführungen oder das Einnahmesoll pro Spielzeit fest, so gilt es, die dafür erforderlichen Ressourcen möglichst gering zu halten.
- Maximaler Output bzw. Ertrag bei vorgegebenem Ressourceneinsatz: In diesem Beispiel ist die Theaterleitung bemüht, innerhalb ihrer Budgetgrenzen ein möglichst umfangreiches und qualitativ hochwertiges Aufführungsangebot zu bieten bzw. die daraus resultierenden Einnahmen zu maximieren.

Input und Output sind dabei stets in Menge und Qualität zu definieren. Die Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus dem Verhältnis des in Geldeinheiten bewerteten Output (Ertrag) zum Input (Aufwand).

Im Kulturbetrieb spielen auch immer gewisse Restriktionen eine Rolle, die außerhalb des betriebswirtschaftlichen Kalküls liegen, aber im Rahmen der Beurteilung eines Theaters hinsichtlich seines Ressourcenverbrauchs und seiner (finanziellen) Leistung berücksichtigt werden müssen. Solche Einschränkungen können unter anderem künstlerisch oder politisch motiviert sein. Einige Beispiele seien im Folgenden genannt:

- Das künstlerische Profil eines Hauses kann durch Uraufführungen zeitgenössischer Autoren geprägt sein. Einer Spielplanpopularisierung mit Blick auf höhere Besuchszahlen und damit höheren Einnahmen sind damit Grenzen gesetzt.

Theaterunternehmen
Vorstellungen
Besucher
Ständig beschäftigtes Personal
Betriebseinnahmen
Zuschüsse

Quelle: Deutscher Bühnenverein (Hrsg.): Theaterstatistik 2001/2002, nur öffentliche Theater und Opernhäuser

2001/2002

151
ca. 63.000
ca. 22 Millionen
ca. 40.000
ca. 377 Millionen EUR
ca. 2 Milliarden EUR

Bild 1

- Ein Stadttheater kann Kinderopern trotz geringer erwartbarer Einnahmen produzieren, um die kulturelle Bildung zu fördern.
- Ein Träger kann den Wunsch der Theaterleitung nach Preiserhöhungen mit dem Argument der gewünschten Sozialverträglichkeit ablehnen.

Von diesen Einschränkungen können Aufwands- und Ertragsgrößen gleichermaßen betroffen sein.

Abgesehen von solchen Vorgaben existieren gleichwohl vielfältige Bereiche im Theater- und Opernbetrieb, in denen Effizienzpotenziale verborgen sein können. Einige Ansatzpunkte sind im Folgenden aufgeführt:

- Produktionsbetrieb: Reduktion der Beschaffungs- und Herstellungskosten durch Optimierung der make-or-buy-Entscheidungen, Kooperationen etc.
- Vorstellungsbetrieb: Reduktion von Gästegagen, Optimierung der Umbauten, Abschöpfung der unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften von Besuchersegmenten.
- Verwaltung: Auslagerung von Hausdiensten, Vereinfachung von Abläufen.

Zur Identifikation und Quantifizierung solcher Potenziale wird ein funktionsfähiges Managementinformationssystem benötigt, mit dessen Unterstützung die relevanten Prozesse und Strukturen regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden können. Die in vielen Häusern noch nicht etablierte Kosten- und Leistungsrechnung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument, das Transparenz schafft und Steuerungsmöglichkeiten bietet. Auf Basis der im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Größen können Kennzahlen entwickelt werden. Diese stellen gleichzeitig die Grundlage dar für den innerbetrieblichen Vergleich im Zeitablauf oder für einen Vergleich mit anderen Häusern. Ein Benchmarking geht über einen solchen reinen Vergleich einen wichtigen Schritt hinaus – es stellt ein ganzheitliches Konzept dar, das die Möglichkeit zur nachhaltigen Leistungsverbesserung bietet.

Benchmarking

Kommerzielle Unternehmen nutzen Benchmarking seit Jahren als wichtiges Führungs- und Steuerungsinstrument, mit dem sie ihre Wettbewerbsfähigkeit wirksam stärken können. Das Ziel von Benchmarking ist es, die eigene Leistung durch Lernen von den Besten (»best practices«) zu steigern.

Benchmarking lässt sich wie folgt charakterisieren:¹

- Es ist ein systematisches, kontinuierlich einzusetzendes Instrument, in dessen Mittelpunkt die Messung und der Vergleich ausgewählter Objekte in einer oder mehreren Organisationen stehen.
- Benchmarking bleibt nicht auf den Vergleich von Kennzahlen beschränkt, sondern legt Ursachen für Leistungsunterschiede offen und zeigt geeignete Maßnahmen zur Beseitigung dieser Unterschiede auf.
- Das Benchmark stellt den Maßstab zur Beurteilung der eigenen Leistungsfähigkeit in Bezug auf die ausgewählten Objekte dar.
- Benchmarking-Objekte können Produkte, Prozesse, Strukturen oder Strategien sein.
- Benchmarking verbessert die Transparenz und Steuerung des Theaterbetriebes.
- Benchmarking leistet einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Ressourceneinsatz.
- Benchmarking bietet Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch und Dialog.
- Benchmarking fördert Innovationen.
- Benchmarking fördert das Denken in Wettbewerbsvorteilen und motiviert Mitarbeiter zum kontinuierlichen »besser werden«.
- An einem Benchmarking können sich verschiedene Abteilungen (intern), verschiedene Theater (Branchen-Benchmarking) oder Organisationen bzw. Unternehmen aus anderen Branchen beteiligen.

1 Hausmann 2001.

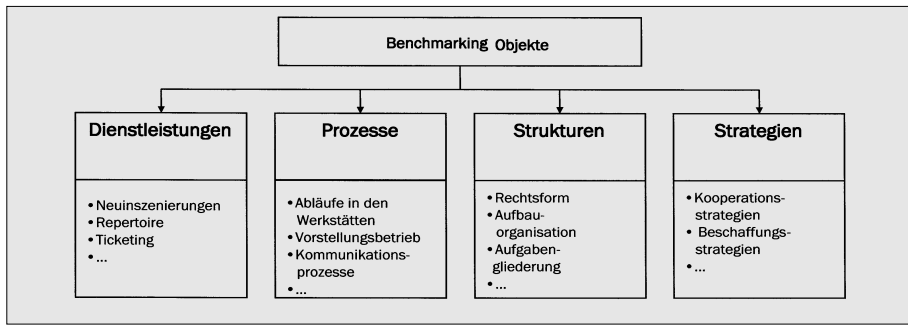


Bild 2: Beispiele für Benchmarking-Objekte (Quelle: in Anlehnung an Hausmann 2001, S. 220)

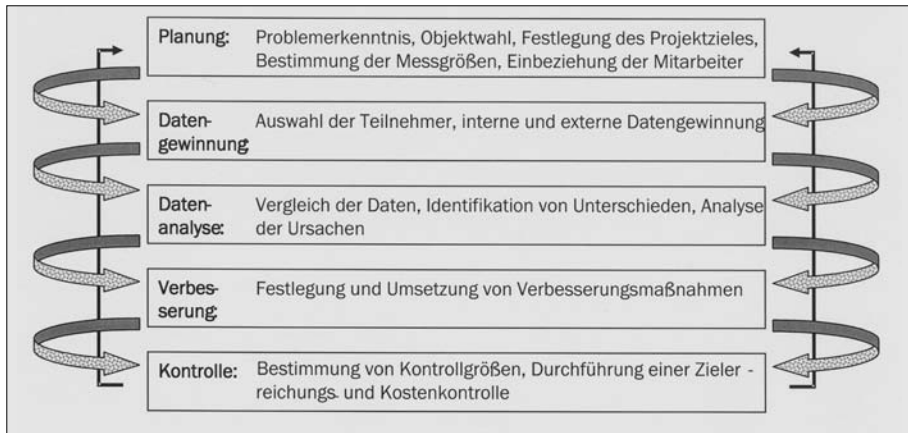


Bild 3: Idealtypischer Ablauf eines Benchmarking-Projektes (Quelle: Hausmann, 2001, S. 224)

Benchmarking erfährt inzwischen auch im öffentlichen Sektor großen Zuspruch. Die verzögerte Adaption erklärt sich dadurch, dass öffentliche Einrichtungen aufgaben- und nicht gewinnorientiert arbeiten. Der Preismechanismus funktioniert häufig nicht oder nur eingeschränkt, und es bestehen mitunter Monopolsituationen. Folglich war der Druck, effizient und effektiv zu arbeiten, lange Zeit geringer als im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Anwendbarkeit von Benchmarking ist für profit- wie für non-profit-Betriebe, wie sie Theater darstellen, gleichermaßen geeignet. Leistungssteigerung durch Benchmarking führt nicht zur Einschränkung der künstlerischen Freiheit, sondern kann als ein Instrument gesehen werden, Qualität und Umfang des Spielplans auch in schwierigen Zeiten beizubehalten, indem knappe Ressourcen besser genutzt werden.

Kulturelle Leistungserstellung und -wertung ist ein komplexer Prozess. Ein häufiges Argument im Zusammenhang mit der Erhebung und Beurteilung von Kennzahlen im Theaterbereich ist deshalb das der mangelnden Vergleichbarkeit. Dieses Argument muss ernst genommen werden, da ein undifferenzierter, isolierter Vergleich von tatsächlich nicht Vergleichbarem zu fehlerhaften Schlüssen führen kann. Andererseits darf es nicht dazu benutzt werden, Transparenz, wichtige

Steuerungsimpulse und notwendige Anpassungen zu verhindern. Im Gegensatz zu einem reinen Betriebsvergleich geht Benchmarking einen Schritt weiter, indem Gründe für unterschiedliche Leistungen aufgedeckt und in die Analyse miteinbezogen werden. Solche Differenzen können zum Beispiel in unterschiedlichen Kostenapparaten begründet sein (wenn etwa ein Sprech- mit einem Musiktheater verglichen wird), in unterschiedlichen Kapazitäten (hier ist etwa die Größe des Ensembles von Bedeutung), verschiedenen Aufführungssystemen oder Besucherstrukturen.

Der Benchmarking-Prozess

Im folgenden soll der Ablauf eines Benchmarking-Projektes skizziert werden:²

In der Planungsphase werden jene Benchmarking-Objekte identifiziert, die im Hinblick auf Effizienz wichtig sind und strategische Relevanz aufweisen (zum Beispiel Schlüsselprozesse wie die Herstellung der Ausstattung, Organisationsstrukturen oder der Probebetrieb). Danach erfolgt die Zielfestlegung (zum Beispiel Reduzierung der Herstellungskosten in den Werkstätten, Beschleunigung der Prozesse im Vertrieb, Reduzierung der Umbauzeiten) sowie die Ableitung geeigneter quan-

titativer bzw. qualitativer Kennzahlen. Zentral ist, dass das Benchmarking-Objekt auch tatsächlich durch die gewählten Indikatoren abgebildet wird.

Die nächste Phase ist durch die Datengewinnung gekennzeichnet. In diesem Zusammenhang werden auch die Teilnehmer bzw. Partner ausgewählt. Ein erfolgreiches Benchmarking-Projekt setzt Vertrauen und Offenheit zwischen den Teilnehmern voraus, da es im Gegensatz zu einem reinen Vergleich von Kennzahlen auch Zugang zu internen Informationen ermöglichen muss.

Im Rahmen der Datenerhebung kommen sekundär- und primärstatistische Methoden in Betracht. Mögliche Datenquellen sind unter anderem Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung, aus der Personalbuchhaltung, aus Besucherstatistiken oder etwa aus der Kassenabrechnung. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine funktionsfähige, vollständige, verursachungsgerechte und transparente Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht an vielen Theatern etabliert ist. Dies stellt ein Hindernis für effektive Benchmarking-Projekte dar. Im Rahmen der Primärforschung müssen Daten für den jeweiligen Zweck erst erhoben werden (zum Beispiel durch Zeitaufschreibung von Mitarbeitern, Workshops oder Besucherbefragungen).

Im Anschluss an die Erhebung werden die erfassten Daten analysiert. Dabei wird die eigene Leistung mit jener der anderen Teilnehmer verglichen, um Unterschiede identifizieren und deren Ursachen erklären zu können.

Im Mittelpunkt der Verbesserungsphase steht die Erarbeitung und Umsetzung konkreter Maßnahmen in Bezug auf die in den vorangegangenen Phasen identifizierten Leistungsschwächen. Dabei kann es nur um eine Adaption von »best practices« gehen, welche die individuellen Umstände und Rahmenbedingungen der einzelnen Häuser berücksichtigt.

Im Anschluss an die Verbesserungsphase sind Beurteilungsgrößen zur Kontrolle der Wirksamkeit dieser Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel des Benchmarking zu entwickeln, um den Erfolg des Benchmarking-Prozesses messen zu können.

Nicht zuletzt die Dynamik der Organisationsumwelt und der Zwang zur permanenten Verbesserung hinsichtlich Leistungserbringung und Ressourceneinsatz machen es erforderlich, das Benchmarking zu institutionalisieren und regelmäßig durchzuführen.

Wichtige Erfolgsfaktoren für ein Benchmarking-Projekt sind die Identifika-

² Hausmann 2001, S. 221 ff.

tion und sorgfältige Analyse der relevanten Benchmarking-Objekte, der Mut zur Veränderung, die Unterstützung der Theaterleitung und die Einbindung der betroffenen Mitarbeiter.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass ein (interkommunales) Theater-Benchmarking, wie es soeben idealtypisch beschrieben wurde, bislang noch aussteht. Gleichwohl existieren Bemühungen, um eine größere Transparenz der Leistungserstellung und des Ressourcenverbrauchs in deutschen Theatern zu erlangen.

So liefert etwa die Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins erste Informationen, die in ein Benchmarking-Projekt Eingang finden können. Dabei ist zu beachten, dass hinter den dabei erfassten Daten und Kennzahlen unterschiedliche Bedingungen, Prozesse und Sturkuren verborgen sind, die keine Aussagen hinsichtlich der Vergleichbarkeit erlauben.

Im Rahmen des Projektes »Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich« der Bertelsmann Stiftung wurde ein Kennzahlenvergleich zwischen öffentlichen Theatern in Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal durchgeführt. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit wurden dabei unter anderem Einspielergebnisse und Zuschussbedarfe in Prozent des Gesamtetats oder etwa durchschnittliche Ausgaben je Besucher erhoben.

Eine Abweichungsanalyse, die konkrete Ursachen von Leistungsunterschieden zuverlässig erklären und so tatsächliche Potenziale aufdecken könnte, wurde in diesem Zusammenhang nicht erstellt. Darüber hinaus hat die Bertelsmann Stiftung in 15 deutschen Theatern Servicetests durchgeführt. Auch hierbei handelt es sich um eine reine Gegenüberstellung von Ergebnissen, in welcher individuelle Faktoren in den einzelnen Häusern keine Berücksichtigung finden.

Beispiel »Werkstätten«

An dieser Stelle sei noch einmal erwähnt, dass die Erhebung der Kennzahlen im Rahmen eines Benchmarking-Projektes nur einen Teilaspekt darstellt. Der wichtigere Teil im Hinblick auf die Auslotung von Effizienzpotenzialen besteht in der Analyse der Daten, der Ermittlung und Erklärung von Unterschieden sowie in der Ableitung bzw. Adaption von Verbesserungsmaßnahmen. In Bild 4 werden exemplarisch für das Benchmarking-Objekt »Werkstätten« einige Kennzahlen aufgeführt. Damit soll unter anderem die erforderliche Gliederungstiefe verdeutlicht werden.

Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass im Anschluss an die Erhebung und

Kennzahl	Dimension
Kosten Werkstätten pro Gattung <ul style="list-style-type: none"> • Dekoration • Schreinerei • Malsaal • Kostüm • Maske • Schlosserei • Requisite 	jeweils Sach- und Personalkosten
Kosten Werkstätten pro Neuinszenierung <ul style="list-style-type: none"> • Dekoration • Schreinerei • Malsaal • Kostüm • Maske • Schlosserei • Requisite 	jeweils Sach- und Personalkosten
Durchschnittlicher Zeitaufwand pro Neuinszenierung <ul style="list-style-type: none"> • Dekoration • Schreinerei • Malsaal • Kostüm • Maske • Schlosserei • Requisite 	Personentage
Anteil der Kosten für Vorprodukte an den Gesamtkosten	Prozent-Angabe
Zahl der Mitarbeiter in den Werkstätten	Absolute Zahl
Erbringung von Werkstattleistungen für Dritte <ul style="list-style-type: none"> • Gesamteinnahmen • Anzahl der Aufträge 	Absolute Zahl
Beteiligung an einem Werkstätten-Pool	Ja-/Nein-Antwort

Bild 4

den Vergleich von Kennzahlen die Ursachenforschung ansetzen muss. Dabei sind auch die oben genannten nicht-ökonomischen Einflussfaktoren (künstlerische oder politische) zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten in die Analyse auch qualitative Größen Eingang finden, die Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit haben können. Beispiele hierfür sind etwa der Umfang des Repertoires, die Reputation des Theaters, die erreichten Zielgruppen, die Zufriedenheit der Besucher mit einzelnen Leistungen, Entscheidungsstrukturen etc.

Zweck des Benchmarking ist es, ein Abbild der Leistungsfähigkeit der einzelnen Teilnehmer zu geben, um so Innovation in Gang zu bringen. Theater und Theaterträger sollten deshalb die Chance, die ein solches Instrument bietet, nutzen und – ggf. unter Einbeziehung externer Fachleute – im Rahmen eines professionellen Benchmarking-Projektes voneinander zu lernen, wie mit den vorhandenen Ressourcen möglichst sparsam umgegangen werden kann.

Literatur

Allmann, Uwe: Unternehmensführung in Kulturbetrieben, Wiesbaden 1997.

Deutscher Bühnenverein (Hrsg.) Theaterstatistik 2001/2002, Köln 2003.

Duda, Alexandra/Hausmann, Andrea: Public Private Partnerships zur Ressourcenbündelung im Kulturbereich, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 25 (2002), Heft 3, S. 317-326.

Hausmann, Andrea: Der Einsatz von Kennzahlen zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Museen, in: Museumskunde, Heft 1/04, S. 32-36.

Hausmann, Andrea: Besucherorientierung von Museen unter Einsatz des Benchmarking, Bielefeld 2001.

Klein, Armin: Kulturmarketing, München 2001.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Führung und Steuerung des Theaters, Köln 1989.

Nix, Christoph (Hrsg.): Das Theater und sein Erfolg, Giessen 2004.

Pröhl, Marga (Hrsg.): Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich: Zwischenbericht zum Städtevergleich der Theater, Gütersloh 1995.

Röper, Henning: Handbuch Theatermanagement, Köln 2001.

Schneidewind, Petra: Entwicklung eines Theater-Managementinformationssystems, Frankfurt/Main 2000.

Forschungsnetze in der Medizin

Das Beispiel des Kompetenznetzes Herzinsuffizienz

von Alexander Hewer*

Im Rahmen des Gesundheitsforschungsprogramms des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) »Forschung für den Menschen« wurde im Jahre 1999 die Förderinitiative »Kompetenznetze in der Medizin« geschaffen. Bei den mittlerweile achtzehn geförderten Großforschungsprojekten handelt es sich im Besonderen um Krankheitsbilder, welche durch eine hohe Morbidität oder Mortalität gekennzeichnet sind. So sind Volkskrankheiten wie »Depression und Suizidalität« oder »Schlaganfall« ebenso vertreten wie weniger häufige Erkrankungen (beispielsweise »HIV« oder »Morbus Crohn«). Dabei haben sich die jeweils renommiertesten Forschungseinrichtungen auf diesem Gebiet zusammengeschlossen, um gemeinsam ein Krankheitsbild zu untersuchen und zu erforschen – mit messbarem Mehrwert für die Patienten.

Konzeptionelles

Das Förderprogramm »Kompetenznetze in der Medizin« ist eine Initiative vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Es ist realisiert als ein Instrument für internationales Standortmarketing in Deutschland sowie als attraktive Recherchequelle und Kommunikationsplattform für Informations- und Kooperations-suchende aus dem In- und Ausland. Kompetenznetze sind demnach Kooperationsverbünde, die

- einen thematischen Fokus haben
- regional konzentrierte, aber überregional agierende Kooperationsverbünde mehrerer leistungsstarker Partner sind
- sich durch enge Interaktion und Kommunikation der Akteure auszeichnen
- in innovationsfreundliche Rahmenbedingungen eingebettet sind, mehrere

Wertschöpfungsstufen (vertikale Vernetzung) sowie Branchen und Disziplinen (horizontale Vernetzung) umfassen

- in der Lage sind, herausragende Innovationen zu generieren und ein besonders hohes Wertschöpfungspotenzial aufweisen.

Im Jahr 2003 wurden drei weitere Netze aus dem Gebiet der Herz-Kreislauf-Erkrankungen gegründet. Hierbei handelt es sich um die Erkrankungen »Herzinsuffizienz«, »Vorhofflimmern« und »Angeborene Herzfehler«. Der Herz-Kreislauf-Bereich ist insofern ein besonders bedeutsamer, als bei nahezu jedem zweiten Verstorbenen in Deutschland der Tod durch eine in diesen Bereich fallende Erkrankung ausgelöst wird. Und obwohl die Forschung schon große Erfolge erzielt hat, muss sie auch weiterhin – sowohl national wie auch international – die Ursachen von Herz-Kreislauf-Erkrankungen besser erforschen, um so Therapien und Präventionsmaßnahmen zu entwickeln.¹ Medizinische Forschung entfaltet ja nur dann wirklichen Nutzen, wenn die Ergebnisse auch tatsächlich bei den Betroffenen, also bei den Patienten, ankommen.

Dabei hat der vom BMBF gefundene Förderschwerpunkt »Herz-Kreislauf« primär das Ziel, Defizite in der Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren in Forschung und Versorgung zu verbessern.

Das BMBF trägt hiermit der starken Resonanz auf Aktivitäten Rechnung, die Forschung mit allen relevanten Elementen der Versorgung – hierzu gehören unter anderem Kliniken mit Spezialabteilungen, Ambulanzen, Rehabilitations-Kliniken, niedergelassene Ärzte, Selbsthilfegruppen, Kostenträger – zu verbinden.

Im Rahmen dieser Herz-Kreislauf-Kompetenznetze sollen Forschungsprojekte gefördert werden, die einen deutlichen Mehrwert aus der Vernetzung zwischen Forschung und Versorgung erzielen oder durch Vernetzung erst möglich werden. Hierzu gehören auch epidemiologische Studien, multizentrische Therapiestudien, Standardentwicklungen für die Diagnose oder Untersuchungen zur Gesundheitsökonomie. Geschlechts- und genderspezifische Aspekte sollen bei den Projekten der Netzwerke nach Möglichkeit in angemessener Weise Berücksichtigung finden. Gefragt sind unter anderem Aktionsbündnisse zwischen den Forschern und den Ärzten, die an unterschiedlichen Orten tatsächlich mit Patienten in Berührung kommen, welche die bestmögliche Hilfe erwarten. Gegenstand der Förderung ist ebenfalls der Aufbau einer effizienten Kommunikations- und Kooperationsstruktur auf der Grundlage einschlägiger Vorleistungen der Netzwerkpartner. Vor allem aber ist die wissenschaftlich-medizinische Fragestellung für das Versorgungssystem relevant: die entsprechenden kardiovaskulären Krankheitsbilder müssen durch eine hohe Mortalität oder Morbidität gekennzeichnet sein, sich in besonderer Weise als Modellfall für andere Krankheitsbereiche eignen sowie einen erheblichen Kostenfaktor im Gesundheitssystem darstellen. Das Kompetenznetz Herzinsuffizienz zeichnet sich besonders dadurch aus, als dass es das gesamte Spektrum einer kardiovaskulären Erkrankung von der Epidemiologie



*Dr. Alexander Hewer
ist Kaufmännischer
Geschäftsführer des
Kompetenznetzes
Herzinsuffizienz an der
Charité-Universitäts-
medizin Berlin.*

* Danksagung: Diese Arbeit wurde gefördert durch das Kompetenznetz Herzinsuffizienz aus dem BMBF-Schwerpunkt: »Kompetenznetze in der Medizin«.

¹ Dietz, R./Osterziel, K.J./Schuster, U.: Kompetenznetz Herzinsuffizienz. In: Humboldt-Spektrum, 2003, S. 4 f.

über die Diagnostik und die Ätiopathogenese, der Prävention und Therapie bis hin zur Rehabilitation abdeckt.

Internationaler Hintergrund

Auf internationaler Ebene wurde eine derartige vernetzte Forschung bereits viel früher entdeckt und als gewinnbringend identifiziert. So förderten in den USA die National Science Foundation, die National Institutes of Health und speziell deren National Library viel früher als in Deutschland Vorhaben, die die Möglichkeiten der technischen Vernetzung für Krankenversorgung und Forschung entdecken sollten. Insbesondere drei Programme erlangten dabei weltweite Bedeutung:²

- IAMIS: Integrated Academic Medical Information Systems. Hier wurden Vernetzungsvorhaben innerhalb großer Universitätskliniken und deren medizinischer Fakultäten gefördert.
- HPC: High Performance Computing. Förderung von wissenschaftlichen und Versorgungsprojekten u.a. in der Medizin unter gezielter Nutzung von Internettechnologien – eine vergleichbare Förderung beginnt in Deutschland möglicherweise 2005 unter der Bezeichnung D-Grid-Initiative.³
- UML: Unified Medical Language Project. Förderung langfristiger Vorhaben zur Lösung semantischer Probleme in der Kommunikation der medizinischen Forschung und Versorgung – eine vergleichbare Förderung in Deutschland existiert nicht, seitdem die Rolle des Deutschen Instituts für Medizinische Dokumentation und Information seit Mitte der siebziger Jahre in dieser Beziehung nicht weiterentwickelt wurde.

Erst Mitte der neunziger Jahre begann das BMBF Überlegungen, wie man die medizinische Forschung in Deutschland mit Hilfe von Vernetzung effizienter gestalten könnte. So wurden in einer ersten Förderrunde 1998/99 die so genannten »Kompetenznetze in der Medizin« gegründet.

Der Begriff »Kompetenznetz«

Der Begriff des Kompetenznetzes setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Dabei findet sich diese Kombination durchaus häufig, soll sie doch Expertise und Kooperation vermitteln. Zur genaueren Bestimmung sei zunächst »Kompetenz« systematisiert; in der Regel wird zwischen vier Kompetenzklassen unterschieden:⁴

- Personale Kompetenzen, die im Wesentlichen die Fähigkeiten von Perso-



Bild 1: Struktur des Kompetenznetzwerkes Herzinsuffizienz

nen umfassen, sich selbst einzuschätzen, produktive Weltbilder, Motive, Begabungen usw. zu entwickeln.

- Fachlich-methodische Kompetenzen, die sich im Kern auf personale Dispositionen beziehen, bei der Herangehensweise an Problemstellungen fachlich-instrumentelle Fähigkeiten einzusetzen, bei der Lösung methodisch vorzugehen, Methoden (auch eigenständig) weiter zu entwickeln.
- Sozial-kommunikative Kompetenzen, die Dispositionen ansprechen, die es Personen ermöglichen, gruppen- und beziehungsorientiert agieren zu können. Diese Kompetenzen stellen unter anderem auf Fähigkeiten ab, sich kooperativ, konfliktfähig, einfühlsam, system- und wertadäquat verhalten zu können.
- Aktivitäts- und umsetzungsorientierte Kompetenzen, die das Vermögen von Personen umfassen, Absichten, Vorhaben, Ideen, Problemlösungsmuster, also rein »virtuelle Dispositionen« in Form personaler, fachlich-methodischer und sozial-kommunikativer Kompetenzen in die Tat umzusetzen und zu realisieren.

Sydow et al. erkennen, dass sich diese Klassifizierung im Wesentlichen Wissenschaftsdisziplinen übergreifend wieder findet,⁵ insofern sei es – trotz zweifellos bestehender Unterschiede im Detail – hiermit dabei belassen.

Der Begriff des Netzes bzw. des Netzwerks hat ebenso Konjunktur. Ökonomen konstatieren neue »Netzwerkformen« von

Organisationen, die im Gegensatz zu bürokratischen Formen Effizienzvorteile aufweisen sollen. Politiker wollen regionale Netzwerke stimulieren, so Interessennetzwerke oder Frauennetzwerke. Negativ ist von Netzwerken als Klüngel oder Seilschaften die Rede.⁶

Auch bei dieser Annäherung sei hier auf die ebenso zahlreiche wie umfangreiche Literatur verwiesen,⁷ vielmehr soll das Begriffspaar in der vorliegenden Verwendung (»Kompetenznetz«) erklärt werden. Meint es doch den Zusammenschluss von vor allem fachlichen Kompetenzen, die so

2 Vgl.: Rienhoff, O.: Bedeutung der Kompetenznetze für die Innere Medizin. In: Medizinische Klinik, 2004, S. 408 ff.

3 Vgl.: Rienhoff, O./Sehrt, D./Hamer, B.: Grids, Kompetenznetze, Gesundheitstelematik. Chancen für eine internationale Infrastruktur. In: Dt. Ärzteblatt, 2004, S. 1791 ff.

4 Vgl.: Erpenbeck, J./Rosenstiel, L. von: Einführung. In: Dies. (Hrsg.): Handbuch Kompetenzmessung: Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. Stuttgart, 2003, S. XV ff.

5 Vgl.: Sydow, J./Duschek, S./Möllerling, G./Rometsch, M.: Kompetenzentwicklung in Netzwerken. Wiesbaden, 2003, S. 18.

6 Vgl.: Jansen, D.: Einführung in die Netzwerkanalyse. Opladen, 2003, S. 11.

7 Z.B.: Scott, J.: Social network analysis. A handbook. London, 199, oder: Wellmann, B.: Structural Analysis: From method and metaphor to theory and substance. In: Wellmann, B./Berkowitz, S. (Hrsg.): Social structures: A network approach, Cambridge, 1998, S. 19 ff.

gemeinsam Innovation und Mehrwert generieren sollen. Konkret sollen ausgewiesene Experten miteinander an gleichen Forschungsprojekten arbeiten, dies im Gegensatz dazu, dass Wissenschaftler alleine eine Arbeit vorantreiben. In der Medizin und bei klinischer Forschung hat dies zusätzliche Bedeutung: Wenn Studien mit großen Patientenzahlen ($n > 500$) laufen, so sind die Rekrutierungsziele an einzelnen Standorten ohnehin in der Regel nicht als »Einzelkämpfer« zu erreichen. Sind die Ein- und Ausschlusskriterien darüber hinaus sehr streng, was gerade bei hochklassiger Forschung immanent ist, ist es besonders wichtig, unterschiedliche Rekrutierungskanäle zu pflegen.

Das Krankheitsbild

Unter einer Herzinsuffizienz (oder Herzschwäche) versteht man gemäß WHO-Definition »eine eingeschränkte körperliche Belastbarkeit auf Grund einer nachweisbaren Funktionsstörung des Herzens. Dabei besteht ein Missverhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit des Herzens und dem Stoffwechselbedarf der verschiedenen Organe in Ruhe und bei körperlicher Anstrengung«. Dieser Zustand ist typischerweise chronisch, weshalb auch von Congestive Heart Failure (CHF) gesprochen wird. Dabei können unterschiedlichste Ursachen die Herzinsuffizienz hervorrufen. Insofern ist die Herzinsuffizienz streng genommen auch keine Krankheit, sondern ein Syndrom – also ein Muster von immer wiederkehrenden Symptomen und Zeichen. Häufige Ursachen sind Herzinfarkte, unzureichend behandelter Bluthochdruck, Herzrhythmusstörungen, Entzündungen des Herzmuskels oder genetische Veränderungen des Muskelgewebes, welche die Herzfunktion beeinträchtigen.

Die Herzinsuffizienz ist eine Volkskrankheit, an der circa zwei bis drei Millionen Menschen in Deutschland erkrankt sind. Die Prävalenz der Krankheit wird aus verschiedenen Gründen in den kommenden Jahren kontinuierlich zunehmen:⁸

- Einerseits führt der Anstieg der Lebenserwartung zu einer erhöhten Inzidenz dieses Krankheitsbildes.
- Andererseits ist die Herzinsuffizienz ein klinisches Syndrom, in welches eine ganze Reihe kardialer Erkrankungen, wie zum Beispiel die koronare Herzkrankheit, die dilatative Kardiomyopathie oder infektiöse Herzerkrankungen, münden. Darin liegt die Ursache für ein Paradoxon: Jeder Erfolg in der Kardiologie, jede Verbesserung der Überlebenschancen zum Beispiel beim akuten

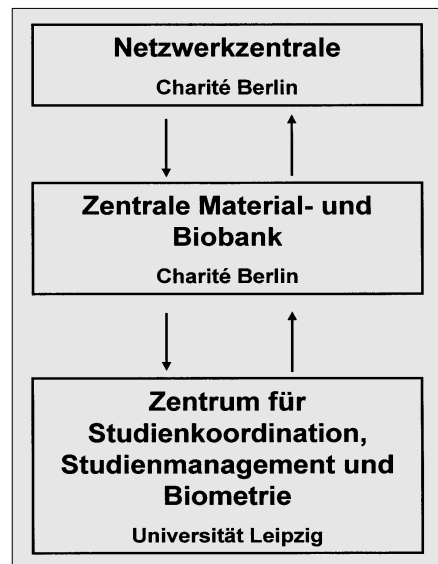


Bild 2: Zentrale Einrichtungen

Myokardinfarkt hat zur Folge, dass zwar mehr Patienten diesen initialen Schaden überleben, dass sie schlussendlich aber eine nicht mehr ausreichende Pumpleistung des Herzens entwickeln. Die Daten der »Framingham Heart Study« zeigen, dass jeder Fünfte mindestens einmal im Verlauf seines Lebens eine Herzinsuffizienz entwickeln wird. Aus diesen Gründen wird die Herzinsuffizienz als dominierende Herz-Kreislauf-Erkrankung des 21. Jahrhunderts angesehen.

Häufig kommt es bei der Herzinsuffizienz zu wiederholten Phasen von Dekompensationen, die zu stationären Aufnahmen führen. In Deutschland werden jährlich ca. 250.000 Patienten stationär wegen ihrer Herzinsuffizienz aufgenommen. Die stationären Aufenthalte verursachen den größten Anteil der Kosten für die Behandlung der Herzinsuffizienz: Alleine für die stationäre Versorgung herzinsuffizienter Patienten wurden im Jahr 2000 in Deutschland circa 1,2 Milliarden Euro aufgewendet.

Organisation und inhaltliche Schwerpunktsetzung

Das Kompetenznetz besteht aus drei Teilprojekten, die für alle Beteiligten eine leistungsfähige Infrastruktur (Bild 2) bereitstellen, sowie zwölf Forschungs-Teilprojekten. Mit Infrastruktur sind die folgenden drei Elemente gemeint:

- Eine Netzwerkzentrale erledigt zum einen die organisatorische Abwicklung für das Netz (Verwaltung und Finanzen, gemeinsame Veranstaltungen, Koordination der Mitwirkenden, etc.) und über-

nimmt die Außendarstellung und Öffentlichkeitsarbeit. Öffentlichkeitsarbeit, auch und insbesondere für die Nicht-Fach-Öffentlichkeit, ist eines der expliziten Ziele dieses Förderkonzepts.

- Das Institut für Medizinische Informatik, Statistik und Epidemiologie übernimmt die Studienkoordination, das Studienmanagement und die Biometrie für das gesamte Netz.
 - Eine zentrale Bio-Materialbank sammelt und archiviert Blutproben für das gesamte Netz, ganz gleich wo sie erhoben wurden. Die hohe Qualität dieser Materialbank ist unter anderem durch die ausschließlich prospektive Erfassung der Patienten gewährleistet.
- Die zwölf wissenschaftlichen Projekte beschäftigen sich mit

- der epidemiologischen Untersuchung von dreitausend Patienten, ermöglicht durch die Kooperation unterschiedlicher nationaler Studien
- der Entwicklung einer molekulargenetischen Diagnostik, basierend auf bereits bekannten Krankheitsgenen bei Kardiomyopathien
- der Evaluierung der Eignung von tragbaren Echokardiographiegeräten und eines BNP-Schnelltests zur Diagnostik der Herzinsuffizienz durch Hausärzte
- Untersuchungen zur Bedeutung natriuretischer Peptide und Serummarker des Kollagenstoffwechsels für die Diagnose der diastolischen Dysfunktion
- dem Anstoß möglicher kausal-therapeutischer Interventionsstrategien durch die Erforschung von Faktoren des programmierten Zelltods und maladaptiven Wachstums in verschiedenen zellulären Modellsystemen
- den Formen von inflammatorischen dilatativen Kardiomyopathien bei Familien
- der Herzinsuffizienz bei HIV-positiven Patienten⁹
- der Evaluation von Lebensqualität als Zielkriterium für künftiges Therapie-monitoring
- der Entwicklung und Umsetzung leitlinienbasierter Therapieempfehlungen zur besseren Versorgung auch multimorbider Patienten in der hausärztlichen Praxis

⁸ Vgl.: Dietz, R./Schuster, U.: Kompetenznetz Herzinsuffizienz. In: Deutsche Zeitschrift für Klinische Forschung, Nr. 7/8, 2003, S. 26 ff.

⁹ In diesem am Universitätsklinikum Duisburg-Essen federführend angesiedelten Teilprojekt wird über die übliche Kooperation hinaus eine Zusammenarbeit mit dem »Kompetenznetz HIV« praktiziert.

- der Etablierung einer Studiengruppe für die professionelle Durchführung multizentrischer klinischer Studien
- der Untersuchung von Herzinsuffizienz nach Bypass-Operationen sowie
- soziomedizinischen Gender-Aspekten in Bezug auf das Krankheitsbild.

Ziele vernetzter Forschung

Wichtigstes Ziel des Kompetenznetzes Herzinsuffizienz ist es, die Forschung auf dem Gebiet der Kardiologie in Deutschland voranzubringen.¹⁰ Dabei sollen thematische Forschungsdefizite ausgeglichen werden, so dass eine Basis für neue Möglichkeiten in Diagnostik und Therapie geschaffen wird. Die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur zur Durchführung multizentrischer Kooperationsprojekte ist eine Nebenbedingung. Darüber hinaus ist eine stärker praxisorientierte Ausrichtung der Wissenschaft wünschenswert, um auf diese Weise den Nutzen für die klinische Praxis zu erhöhen.

Ein zweites Ziel ist die Verbesserung der Versorgungssituation. Patienten mit Herzinsuffizienz sollen die Behandlung erhalten, für die in großen randomisierten Studien eine Verbesserung der Prognose nachgewiesen wurde. Dazu erfolgt zunächst eine Standortbestimmung der diagnostischen und therapeutischen Versorgung sowie der genauen Inzidenz und Prävalenz der Herzinsuffizienz. Diese Ergebnisse werden dann zu einer rationalen Grundlage für das Ziel, präventive Strategien für die Bevölkerung zu entwickeln.

Drittes Ziel des Kompetenznetzes Herzinsuffizienz ist es, Patienten und Öffentlichkeit über das Syndrom und über neue Forschungsergebnisse umfassend, anschaulich und handlungsorientiert zu informieren. Damit soll eine weitere Grundlage für eine effiziente Diagnostik und Therapie und eine Verbesserung der Lebensqualität geschaffen werden. Leitgedanke ist dabei die Stärkung der Eigenverantwortung der Betroffenen und die Ausbildung der Bereitschaft, Mühe und Zeit für die eigene Gesundheit aufzuwenden.

Die Vernetzung soll dabei in zweierlei Hinsicht aufgebaut und praktiziert werden – horizontal und vertikal. Mit dem Aufbau eines horizontalen Netzwerks ist die überregionale Kooperation zwischen wissenschaftlichen Partnern gemeint. Diese Infrastruktur wird durch das Netz der Universitätskliniken, Herzzentren und Forschungsinstitute gebildet. So soll die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Besonderen zwischen den forschenden Instituten und Krankenhäusern der Maximal-

versorgung im Kompetenznetz ausgebaut werden. Auf diese Weise kann jeder Partner durch Synergien von der spezifischen Erfahrung der eigenen Disziplin, beispielsweise bei ausgefallenen Fragestellungen, profitieren.

Die vertikale Vernetzung stellt die interdisziplinäre Verknüpfung der verschiedenen Gruppen von universitären Einrichtungen und Forschungsinstituten über Versorgungskrankenhäuser bis hin zu den niedergelassenen Ärzten und den Patienten dar. Von jedem Knotenpunkt im horizontalen Netzwerk gehen direkte vertikale Bindeglieder zu Ärzten in Klinik, Praxis und Rehabilitationseinrichtungen und zu Patienten und deren Verbänden in der betreffenden Region.

Fazit

Die Positionierung im immer komplexer werdenden bundesrepublikanischen Gesundheitswesen verlangt nach Innovationen. Die Idee der Kompetenznetze verfolgt dabei im Wesentlichen zwei Ziele. Zum einen soll durch Kooperationen und Partnerschaften da gemeinsam zusammengearbeitet und geforscht werden, wo bisher die Lösungen alleine gesucht wurden. Hochklassige Forschung entsteht dann, so die zu Grunde gelegte These, wenn bisher konkurrierende Arbeitsgruppen miteinander arbeiten und sich so gegenseitig befruchten.

Das zweite Ziel setzt am Patienten, dem wichtigsten Medium für eine bessere Umsetzung des Wissens in der Praxis, direkt an. Dieser soll in hochklassige Studien eingeschlossen werden, so dass der Mehrwert für ihn direkt sichtbar wird. Dabei wird das zentrale Ziel für alle an einem Kompetenznetz Beteiligten sichtbar: Die Mitwirkung muss sowohl für jeden Wissenschaftler, jede Arbeitsgruppe, jede Institution und selbstverständlich jeden Betroffenen als auch für die Netzgemeinschaft konkreten, messbaren Nutzen erbringen. Nur so können tragfähige und damit dauerhafte Kooperationen entstehen.

¹⁰ Vgl. dazu: Kübler, W.: Perspektiven der kardiologischen Forschung. In: Z Kardiologie, 2004, S. 577 ff.

Das gesamte Programm unter www.nomos.de

Neu bei Nomos



Datenschutzrecht

Mit Landesdatenschutzgesetzen und Internationalen Vorschriften

Von Dr. Ulrich Dammann und Prof. Dr. Dr. h.c. Spiros Simitis, Universität Frankfurt a.M.

9. Auflage 2005, ca. 850 S., brosch., ca. 25,- €, ISBN 3-8329-1112-X
Erscheint Ende Februar 2005

Die Neuauflage enthält topaktuell alle relevanten Vorschriften rund um das Datenschutzrecht. Dabei wurde der immer wichtigere europarechtliche Teil erweitert.

Die Textausgabe enthält die wesentlichen nationalen (BDSG, LDSGe), europäischen (EG-Richtlinie, EG-Musterverträge, Safe Harbor) und internationalen Rechtstexte (Europaratskonvention und -empfehlungen, Schengen, OECD Guidelines und Grundsätze der Vereinten Nationen).

Der besondere Vorteil: Der Band enthält zusätzlich nicht nur die wichtigsten Datenschutzregelungen der Bundesländer, sondern neu auch die praxisrelevanten Regelungen zum Bereich der elektronischen Kommunikation und des Internets.



Nomos

Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland

Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven

(Teil 3 und Schluss)

von Dietrich Budäus, Christiane Behm und Berit Adam

Ausgehend von fünf maßgeblichen Treibern der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens schildern und bewerten die Autoren die Ansätze bei Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland und ordnen sie in einen internationalen Vergleich ein.

Reformen auf kommunaler Ebene

Reformaktivitäten im Überblick

Im Unterschied zum staatlichen Bereich sind auf kommunaler Ebene die Reformaktivitäten wesentlich intensiver und grundlegender. Mit der Verabschiedung der Leittexte für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen ist im November 2003 ein entscheidender Meilenstein in der nun über zehn Jahre andauernden Reformbewegung durch die Innenministerkonferenz erreicht worden. Bei der Formulierung der Leittexte wurde zweigleisig vorgegangen. Es wurden ein Leittext »Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen« und ein Leittext »Gemeindehaushaltsver-

ordnung für die erweiterte Kameralistik« erarbeitet.⁶⁰

Die verabschiedeten Leittexte sind das Ergebnis einer Initiative des Landes Baden-Württemberg aus dem Jahre 1998, das sich auf der Ebene der Innenministerkonferenz mit Bildung der Unterarbeitsgruppe »Reform des Gemeindehaushaltsrechts« (UARG) bundesweites Gehör verschafft hat. Das Land Baden-Württemberg übernahm auf Grund der Erfahrungen mit Reformen im Bereich eines doppelten Rechnungswesens den Vorsitz der Unterarbeitsgruppe. Bestreben war es, bundesweiten Konsens über die rechtlichen Grundlagen eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den einzelnen Bundesländern zu erzielen. Arbeitsauftrag der Unterarbeitsgruppe war deshalb die Formulierung von Musterentwürfen für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen und zwar bis 2003/2004. Dieser Auftrag kann heute als erfüllt angesehen werden.

Die Formulierung der Leittexte erfolgte in drei Arbeitsgruppen: einer Arbeitsgruppe »Doppik« unter Vorsitz des Landes Nordrhein-Westfalen, einer Arbeitsgruppe »Erweiterte Kameralistik« unter Vorsitz des Landes Rheinland-Pfalz und einer vom

statistischen Bundesamt geleiteten Arbeitsgruppe »Finanzstatistik«. Begleitet wurde die Formulierung der Leittexte durch eine vom Deutschen Städtetag und der KGSt gegründeten bundesweiten Arbeitsgruppe, der Vertreter verschiedener Reformstädte angehörten.⁶¹

Grundlage der Diskussion um die Formulierung eines Mustertextes für eine doppelte Gemeindehaushaltsverordnung bildeten verschiedene Konzepte, die im Rahmen von Modellprojekten einiger Bundesländer in den letzten Jahren erarbeitet wurden. Bild 5 gibt einen Überblick über die auf Initiative und/oder mit Unterstützung der Innenministerien oder der kommunalen Spitzenverbände durchgeführten Pilotprojekte (ohne Stadtstaaten).⁶²

Auftakt der Reformbemühungen bildete das vom Innenministerium Baden-Württemberg 1994 auf den Weg gebrachte Pilotprojekt der Großen Kreisstadt Wiesloch.⁶³ Wiesloch war die erste Kommune bundesweit, die ein kaufmännisch orientiertes doppeltes Rechnungswesen zunächst im Parallelbetrieb zum kameralen System und im Jahre 1999 im Alleinbetrieb zum Einsatz brachte. Die im Rahmen dieses Projektes erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen sind unter der Bezeichnung »Neues Kommunales Rechnungswesen/Neues Kommunales Haushaltswesen (NKR/NKH)« (Speyerer Verfahren)⁶⁴ bekannt geworden.

Angeregt durch die zunehmende politische Diskussion auf der Ebene der Innenministerkonferenz folgten 1999 weitere Pilotprojekte in den Ländern Nordrhein-Westfalen und in Hessen. Nordrhein-Westfalen startete mit fünf Pilotprojekten (Düsseldorf, Dortmund, Münster, Brühl,



Univ.-Professor Dr. Dietrich Budäus ist Leiter des Lehrstuhls Public Management an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik.

Dr. Christiane Behm ist als wissenschaftliche Beraterin in einer Reihe von Reformprojekten zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen tätig.



Dr. Berit Adam ist als wissenschaftliche Beraterin in einer Reihe von Reformprojekten zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen tätig.



⁶⁰ Vgl. Innenministerkonferenz (2003).

⁶¹ Vgl. Strobl (2002).

⁶² Vgl. Budäus/Behm/Adam (2003), S. 344 ff.

⁶³ Sog. Wiesloch-Projekt (ca. 20.000 Einwohner).

⁶⁴ Vgl. Lüder (1999); (2001); (1998).

Moers), die bis zum Jahr 2000 ein Reformkonzept erarbeiteten, das unter dem Namen »Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)«⁶⁵ bekannt geworden ist. Hinzugekommen sind in der anschließenden Implementierungsphase der Landkreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen. Die Ergebnisse aus den Pilotprojekten wurden im November 2003 vorgelegt⁶⁶ und sollen unter Berücksichtigung der verabschiedeten Leittexte der Innenministerkonferenz in den darauf folgenden Gesetzgebungsprozess des Landes Nordrhein-Westfalen eingebracht werden.

Hessen startete 1999 mit drei Pilotprojekten, einer Kommune und zwei Landkreisen. Die Konzeptionierung der Inhalte wurde von externen Beratern vorgenommen und wird unter dem Namen »Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS)«⁶⁷ diskutiert. Um weitere, insbesondere softwareunabhängige Erkenntnisse für die Gesetzgebung in Hessen zu gewinnen, sind 2003 weitere Geleitzüge mit mehreren Kommunen und Landkreisen gestartet worden.

In den übrigen Bundesländern wurden ebenfalls Pilotprojekte in Angriff genommen. In Niedersachsen startete im Jahre 2000 die Stadt Uelzen mit 35.000 Einwohnern ein Pilotprojekt. Zur Anwendung kam ebenfalls das NKR/NKH (Speyerer Verfahren), das im Rahmen dieses Pilotprojektes in mehreren Punkten insbesondere bei der Vermögenserfassung und Bewertung weiterentwickelt wurde. Da die in Niedersachsen angestrebte flächendeckende Einführung des doppischen Rechnungswesens nach den konzeptionellen Vorgaben des Speyerer Verfahrens auch die Anwendung in Samtgemeinden voraussetzt, wurde 2002 zur konzeptionellen und DV-technischen Überprüfung der Samtgemeindefähigkeit des Konzeptes ein das Pilotprojekt Uelzen ergänzendes Pilotprojekt in der Samtgemeinde Dannenberg (15.000 Einwohner, Samtgemeinde und sieben Mitgliedsgemeinden) gestartet.

In Bayern hat der bayerische Gemeindetag 2001 mit dem Pilotprojekt Hallbergmoos begonnen. Konkrete Konzepte lagen dem Projekt nicht zugrunde. Sachsen-Anhalt und Brandenburg starteten ebenfalls Piloten, die allerdings noch in der Planungsphase sind.

Konzeptionelle Merkmale der Reformprojekte

Die für die Reformprojekte bedeutsamen Konzepte, die auch die Formulierung der von der Innenministerkonferenz verabschiedeten Leittexte wesentlich determiniert haben, sind das NKR/NKH, das NKF

Bundesland	Piloten	Beginn	Konzept
Baden-Württemberg	Wiesloch	1994	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKR/NKH = Speyerer Verfahren)
Nordrhein-Westfalen	Dortmund Düsseldorf Münster Moers Brühl Hiddenhausen Kreis Gütersloh	1999 1999 1999 1999 1999 2000 2000	Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)
Hessen	Dreieich Kreis Darmstadt - Dieburg Lahn-Dillkreis Weitere Geleitzüge geplant	1999 1999 1999	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS)
Niedersachsen	Uelzen Dannenberg	2000 2002	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKR/NKH = Speyerer Verfahren)
Bayern	Hallbergmoos	1999	Eigenes Fachkonzept
Sachsen-Anhalt	Bitterfeld Halberstadt Elbingerode LK Mansfelder Land Gemeinde Barleben LK Stendal	2002 2003 2003 2003 2003 2003	Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase
Brandenburg	Stadt Potsdam LK Dahme Spreewald LK Ostprignitz-Ruppin Stadt Königs-Wusterhausen Stadt Nauen Amt Geerswalde Stadt Boitzenburger Land Stadt Leegebruch	2005 2005 2005 2005 2005 2005 2005 2005	Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase Planungsphase
Sachsen	Geplant Kreis Annaberg-Buchholz Annaberg		Planungsphase
Rheinland Pfalz	Keine		
Mecklenburg Vorpommern	Keine		
Saarland	Keine		
Schleswig-Holstein	Keine		
Thüringen	Keine		

Bild 5: Kommunale Reformaktivitäten in den einzelnen Bundesländern

	NKR	NKF	NKRS
Eröffnungsbilanz	Verwaltungsvermögen: Anschaffungs-/Herstellungskosten Realisierbares Vermögen: Veräußerungswerte (Zeitwerte)	Anlagevermögen: Vorsichtig geschätzte Zeitwerte Umlaufvermögen: Nennwert	Anlagevermögen: Anschaffungs-/Herstellungskosten Umlaufvermögen: Nennwert
Folgebilanzen	Dito	Anlagevermögen: Anschaffungs-/Herstellungskosten	Dito

Bild 6: Konzeptionelle Unterschiede auf kommunaler Ebene

und das NKRS. Diese Konzepte unterscheiden sich in ihren Grundpfeilern nur marginal. Wesensprägend für alle diese Konzepte ist das einführend skizzierte Ressourcenverbrauchskonzept auf der Grundlage des doppischen Buchführungsstils. Als Kurzbezeichnung hat sich hier für das Konzept der integrierten Verbundrechnung der Begriff »Doppik« durchgesetzt. Zentrales Element ist die Ergebnissrechnung (bzw. der Ergebnishaushalt). Sie informiert über die Erträge und Aufwendungen innerhalb einer Periode und inwieweit der Forderung nach mittelfristigem Ausgleich von Ressourcenaufkommen und verzehr entsprochen wurde (intergenerative Gerechtigkeit).

Konzeptionell konträr diskutiert wird in diesem Zusammenhang, welche Komponenten in die Rechnungs- und Haushaltsausgleichregel einbezogen werden. Während das NKF und NKRS den Ausgleich des Gesamtergebnisses (ordentliches und außerordentliches Ergebnis) fordern, favorisiert das NKR/NKH eine strengere Regelung und fordert den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses. Hinter der strengen Deckungsregel steht der Gedanke, dass ins-

besondere außerordentliche Erträge aus Vermögensveräußerungen nicht zur Deckung laufender bzw. konsumtiver Ausgaben herangezogen werden sollen. Diese Forderung soll dem gegenwärtigen Trend Vorschub leisten, dass die Gemeinden ihr Vermögen veräußern, um konsumtive Ausgaben zu finanzieren. Da ein periodenbezogener Haushaltsausgleich insbesondere auf Grund von Ertragsschwankungen nicht immer möglich sein wird, sehen alle Konzepte über einen mehrjährigen Zeitraum geltende Haushaltsausgleichsregeln unter Einbeziehung des außerordentlichen Ergebnisses, der Ergebnissrücklagen und des Basisreinergebnisses vor.

Die zweite Komponente des neuen Rechnungssystems ist die Vermögensrechnung. Konzeptionell besteht Einigkeit, dass die Vermögensrechnung ein tatsächliches Bild der Vermögens- und Schuldenlage vermitteln soll. Dazu ist es erforderlich,

65 Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2000).

66 Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2000), abrufbar unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de.

67 Vgl. Körner (2001).

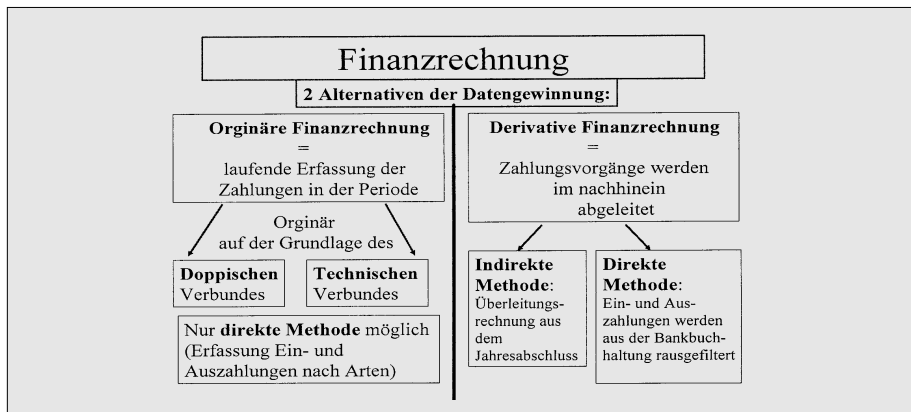


Bild 7: Konzepte der Finanzrechnung

Kriterien	NKR/NKH	NKF	NKRS
Vermögensrechnung			
Trennung des Vermögens in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen	ja	Nein	Nein
Bewertung des Vermögens: AK/HK und/oder Zeitwerte	Verwaltungsvermögen: AK/HK Realisierbares Vermögen: Zeitwerte	Eröffnungsbilanz: Zeitwerte Folgebilanzen: AK/HK	AK/HK
Finanzrechnung			
Direkte oder indirekte Methode	Direkte Methode bei Finanzhaushalt und Finanzrechnung	Direkte Methode bei Finanzhaushalt und Finanzrechnung	Indirekte Methode bei Finanzhaushalt, direkte Methode bei Finanzrechnung
Originäre oder derivative Finanzrechnung	Originäre Finanzrechnung	Originäre Finanzrechnung	Derivative Finanzrechnung
Haushaltsgliederung			
Organischer oder produktorientierter Haushalt	Organischer Haushalt	Produktorientierter Haushalt	Wahlweise organischer oder produktorientierter Haushalt
Deckungsgrundsätze			
Ordentliches Ergebnis oder Jahresergebnis lt. Ergebnisrechnung/-haushalt	Ordentliches Ergebnis	Jahresergebnis	Jahresergebnis

Bild 8: Konzeptionelle Unterschiede zwischen NKR, NKF und NKRS⁶⁹

dass das Vermögen und die Schulden der Kommunen vollständig erfasst werden. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich der Darstellung und Bewertung der Vermögensseite in der Eröffnungsbilanz und den Folgebilanzen. Bild 6 gibt einen Überblick über die konzeptionellen Unterschiede in diesen Punkten.

Um den Informationsgehalt der Vermögensrechnung im Vergleich zur handelsrechtlichen Bilanz zu erhöhen, sieht das NKR die Trennung des Vermögens in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen vor. Diese Trennung des Vermögens soll die Ermittlung des Schuldendeckungspotenzials (Schulden abzüglich realisierbares Vermögen) ermöglichen und aufzeigen, inwieweit das zur öffentlichen Aufgabenerfüllung genutzte Verwaltungsvermögen kreditfinanziert ist. Mit der Trennung des Vermögens in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen wird den internationalen Rechnungslegungsstandards (IP-SAS) des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) Rechnung getragen.⁶⁸ Das NKF und das NKRS sehen eine derartige Trennung nicht vor, da sie den derzeit (noch) geltenden handelsrechtlichen Gliederungs- und Bewertungs-

vorschriften folgen. Sonderregelungen bestehen beim NKF hinsichtlich der Eröffnungsbilanz. Hier wird aus pragmatischen Gründen unter Aufgabe des Grundsatzes der Bilanzkontinuität, der Vergleichbarkeit und der Bewertungsstetigkeit die Bewertung mit Zeitwerten für die Eröffnungsbilanz gefordert.

Dritte Komponente des Drei-Komponenten-Modells ist die Finanzrechnung (bzw. der Finanzhaushalt), die im kaufmännischen Rechnungswesen Kapitalflussrechnung heißt. Sie soll Informationen über alle Ein- und Auszahlungen insbesondere die Zahlungsströme des investiven Bereichs und deren Finanzierungsquellen darstellen. Gegliedert ist die Finanzrechnung in einen Cash-Flow-Bereich (Saldo aus Ein- und Auszahlungen der laufenden Geschäftstätigkeit), einen investiven Bereich und einen Finanzierungsbereich. Saldo der Finanzrechnung ist die Veränderung der liquiden Mittel. Die Finanzrechnung kann auf unterschiedliche Art und Weise aufgestellt werden (siehe Bild 7).

Das NKR favorisiert eine in den doppelten Verbund integrierte Finanzrechnung nach der direkten Methode. Der Finanzhaushalt wird ebenfalls nach der direkten

Methode erstellt, allerdings sollte der Cash-Flow nach den konzeptionellen Vorstellungen in seinen Komponenten stark aggregiert dargestellt werden. Im NKF wird die originäre, nach der direkten Methode erstellte Finanzrechnung ebenfalls gefordert. In welcher Weise die Daten DV-technisch gewonnen werden, bleibt der Kommune überlassen. Im NKRS werden der Finanzhaushalt nach der indirekten Methode und die Finanzrechnung nach der direkten Methode erstellt. Für den Finanzhaushalt bleibt nur die derivative Ableitung. Hinsichtlich der Datengewinnung der Finanzrechnung bleibt den NKRS-Anwendern Gestaltungsspielraum.

Der Haushalt mit Ergebnis- und Finanzhaushalt ist bei allen Konzepten in Teilhaushalte (Budgets) zu untergliedern. Die Untergliederung folgt nach dem NKR der Organisationsstruktur. Die Outputorientierung wird im NKR/NKH dadurch erreicht, dass zu ausgewählten steuerungsrelevanten Produkten qualitative, quantitative und effizienzorientierte Outputinformationen gegeben werden. Ein flächendeckender Produkthaushalt wird wegen der Gefahr der Informationsüberfrachtung und der Detailsteuerung durch den Rat im NKR/NKH abgelehnt. Demgegenüber setzt das NKF auf die produktorientierte Gliederung des Haushalts unabhängig von der Organisationsstruktur. Um auch hier zu einer Steuerung über Budgets zu kommen, ist neben dem offiziellen Haushalt ein weiterer »Haushalt« erforderlich, der die Organisationsstruktur abbildet. Nach dem NKRS kann der Haushalt wahlweise organisch oder produktorientiert aufgestellt werden. Bei organischer Differenzierung soll weiter nach Produkten differenziert werden. Bei der produktorientierten Untergliederung ist die Organisation so umzugestalten, dass es für ein Produkt nur einen Verantwortlichen gibt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die den Reformprozess untermauernden Konzepte NKRS, NKF und NKR sich nur in wenigen Punkten unterscheiden. Die wichtigsten konzeptionellen Unterschiede lassen sich Bild 8 entnehmen.

Unter Zugrundelegung des Kriteriums »Kongruenz zum Referenzmodell Handelsrecht« ist das NKRS das Konzept, das sich am stärksten am Handelsrecht orientiert, während das NKR von den handelsrechtlichen Vorschriften am weitesten abweicht. Das NKF-Konzept lässt sich hinsichtlich des genannten Kriteriums zwischen NKRS und NKR einordnen.

⁶⁸ Vgl. hierzu auch Adam (2004).

⁶⁹ Die vorliegenden Gesetzentwürfe weichen zum Teil von den Konzepten ab.

Stand und Probleme der Umsetzung

Flächendeckend auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen haben bisher die hessischen Kreise (Darmstadt-Dieburg, Lahn-Dill) und die Städte Wiesloch, Hiddenhausen, Hallbergmoos, Uelzen, Dannenberg und Dreieich umgestellt (Bild 9).

Die Wahl der Vorgehensweise bei der Implementierung des neuen doppischen Rechnungswesens ist abhängig von der Größe der Kommune und von den softwaretechnischen Möglichkeiten. So führen die größeren Reformstädte wie Dortmund oder Düsseldorf das neue System schrittweise über Piloten ein, während kleinere Kommunen eine flächendeckende Umstellung bevorzugen. Grundsätzlich lassen sich zwei Vorgehensweisen der Implementierung beobachten. Zum einen wird die Umstellung ad-hoc (Abschalten des kamerale Systems und Inbetriebnahme des doppischen Systems zu einem festgelegten Zeitpunkt) flächendeckend (wie zum Beispiel Hallbergmoos) oder in Piloten (zum Beispiel Dortmund) durchgeführt (harter Umstieg). Die zweite Vorgehensweise ist der Umstieg im Parallelbetrieb von kamerale und doppischen System (weicher Umstieg). Beim Parallelbetrieb wird das kamerale Verfahren wie bisher bebucht, während im Hintergrund die Finanzbuchhaltung automatisch doppisch mitbebucht wird. Als Vorteil der zweiten Vorgehensweise werden die Datensicherheit und der geringere Schulungsaufwand genannt.

Aus Sicht der kommunalen Praxis treten bei der Umstellung auf ein Neues doppisches Haushalts- und Rechnungswesen vor allem folgende Probleme auf:⁷⁰

- fehlende Rechtssicherheit über die länderspezifischen Regelungen
- mangelnde Kenntnisse über Projektablauf und Projektorganisation
- hohe Kosten der Umstellung für Personal, Beratung, Software und Hardware
- Rekrutierungsprobleme von Personal mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen
- Schwierigkeiten bei der Softwareentscheidung auf Grund fehlender Kenntnisse über das Anforderungsprofil
- mangelnde Qualität fachspezifischer Beratung.

Die den Reformprozess derzeit hemmende Problematik fehlender Rechtssicherheit wird durch die Umsetzung der Leittexte in länderspezifische Regelungen in den nächsten Jahren als gelöst angesehen werden können. Nach Verabschiedung der Leittexte durch die Innenministerkonferenz sind nun die Innenministerien der einzelnen Bundesländer gefordert, eine Novellierung der Gemeindehaushaltsverordnungen durchzuführen. Die Leittexte lassen den Bundeslän-

Bundesland	Piloten	Beginn	Echtbetrieb	Weicher/Harter Umstieg	Software
Baden-Württemberg	Wiesloch	1994	1999	Weicher Umstieg	SAP R/3 mit IS-PS
Nordrhein-Westfalen	Hiddenhausen	2000	2003	Harter Umstieg	K-IRP
Hessen	Dreieich Kreis Darmstadt -Dieburg Lahn-Dillkreis	1999	2003	Harter Umstieg	SAP R/3 ohne IS-PS
		1999	2001		
		1999	2002		
Niedersachsen	Uelzen Dannenberg	2000 2002	2002 2004	Weicher Umstieg	Infoma, newsystem kommunal
Bayern	Hallbergmoos	2001	2002	Harter Umstieg	Infoma, newsystem kommunal

Bild 9: Reformprozess bei den Kommunen mit doppischem Haushalts- und Rechnungswesen

dern einen Entscheidungsspielraum darüber, ob sie ausschließlich die Doppik oder die erweiterte Kameralistik oder beide Regelsysteme mit einem Wahlrecht (Optionslösung) zulassen.⁷¹ Bild 10 zeigt, welche der Alternativen in den einzelnen Bundesländern angestrebt wird.

Auf Grund der Alternativen, die den Bundesländern bei ihrer Entscheidung hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens eingeräumt werden, zeichnet sich ab, dass es in der Bundesrepublik Deutschland künftig kein einheitliches Gemeindehaushaltsrecht mehr geben wird. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Leittexte für die Doppik und die erweiterte Kameralistik Wahlrechte beinhalten, sodass selbst Bundesländer, die sich für einen Übergang auf die Doppik entschieden haben, rechtliche Regelungen einer doppischen Gemeindehaushaltsverordnung formulieren können, die voneinander abweichen.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Der Reformbedarf für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen ist in Deutschland auf allen drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen unstrittig. Auch wird die Richtung notwendiger Reformen weitgehend einheitlich eingeschätzt. Es geht nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Entwicklung in den Mitgliedsstaaten der EU und einem europaweiten Harmonisierungsbedarf zum einen um globale, ressourcen- und outputorientierte Budgetierungskonzepte mit einem den Ressourcenverbrauch erfassenden Ergebnishaushalt und einen die Einzahlungen und Auszahlungen beinhaltenden Finanzhaushalt. Zum anderen geht es um ein integriertes Rechnungswesen mit einer Vermögensrechnung, einer Finanzrechnung und einer Ergebnisrechnung auf Basis der Doppik, ergänzt um eine Kosten- und Leistungsrechnung.

Während eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich des Reformbedarfs

und der konzeptionellen Grundausrichtung für alle drei Ebenen der Gebietskörperschaften gegeben ist, ist die Reformpraxis auf den drei Ebenen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Auf Bundesebene findet trotz der Entwicklung eines Konzepts der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung im Jahr 1997 faktisch so gut wie kein Reformprozess statt. Zwar sind in einzelnen nachgeordneten Bundesbehörden Kosten-/Leistungsrechnungen eingeführt worden. Allerdings fehlt es hier an einer systematischen Verknüpfung mit der Budgetierung. Die Kosten- und Leistungsinformationen in Form von Produktinformationen werden, sofern sie denn überhaupt systematisch betrieben werden, nur ergänzend bereitgestellt. Ohne für Einzelfallentscheidungen vor allem die Nutzung der Kostenrechnung grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, bleibt das handlungsleitende System auf Bundesebene nach wie vor ausschließlich der kamerale Haushalt. Vor diesem Hintergrund besitzt die Kosten- und Leistungsrechnung teilweise wohl auch nur eine Legitimationsfunktion. Der allgemeinen Forderung nach einer Reform des öffentlichen Rechnungswesens wird Rechnung getragen, ohne dass sich an den bisherigen Kriterien des Verwaltungshandelns grundsätzlich etwas ändert.

Auf Landesebene lässt sich zumindest in einer Reihe von Ländern im Vergleich zum Bund ein wesentlich stärkerer Reformwille ausmachen. Dies gilt ganz besonders für das Land Hessen, aber inzwischen auch für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg und neuerdings auch für Nordrhein-Westfalen. Am weitesten ist das Land Hessen in seinen Bemühungen vorangeschritten, seine Landesverwaltung ausgehend vom klassischen kamerale Haushalts- und Rechnungswesen in eine den Ressourcenverbrauch erfassende Organisation umzustrukturieren. Dabei lassen sich auch begünstigende Rahmenbedingungen für

⁷⁰ Vgl. Budäus/Behm/Adam (2003), S. 373 ff.

⁷¹ Vgl. Innenministerkonferenz (2003).

Bundesländer mit zwingendem Übergang auf die Doppik	
Nordrhein-Westfalen	Übergangsfrist 2005 bis 2008
Niedersachsen	Übergangsfrist 2005 bis 2009
Sachsen-Anhalt	Übergangsfrist: 2006 bis 2010
Hamburg	Übergangsfrist bis 2006
Bremen	Übergangsfrist bis 2008
Sachsen	Übergangsfrist ab 2007
Rheinland-Pfalz	Einführung zum 01.01.2007 (Stichtag)
Thüringen	Übergangsfrist 2007/2008 bis 2011
Brandenburg	Einführung zum 01.01.2007
Saarland	Einführung zum 01.01.2007-2009
Bundesländer mit unbefristeter Optionslösung	
Baden-Württemberg	Ab 2006
Hessen	Ab 2005
Bundesländer mit bislang keiner Entscheidung	
Mecklenburg-Vorpommern	Ab 2008 verbindlich, keine Tendenz
Bayern	Ab 2006, Tendenz: Wahlrecht
Schleswig-Holstein	Tendenz: Wahlrecht

Bild 10: Zeitliche Struktur des Reformprozesses auf kommunaler Ebene

eine erfolgreiche Reformimplementierung erkennen. Nur wenn sich neben dem Fachpromotor konsequent und dauerhaft auch ein Machtpromotor für das Reformkonzept einsetzt, besteht überhaupt eine Chance auf eine erfolgreiche Umsetzung. In Hessen scheint dies der Fall zu sein. Der Ministerpräsident ist hier der notwendige Machtpromotor für die Umsetzung des Reformprozesses; dabei besteht hinsichtlich der Notwendigkeit und der Richtung der Reform ein partei- und fraktionsübergreifender Konsens. Hieraus kann gefolgert werden, dass dort, wo ein entsprechender Machtpromotor seitens der Politik fehlt, die praktische Umsetzung von Reformansätzen nicht einfach werden wird.

Allerdings lässt die praktische Reformsituation auf Länderebene bislang (noch) das Fehlen einer systematischen Koordination und Abstimmung, also einer Organisation des Reformprozesses erkennen. Dieser Aspekt verzögert möglicherweise nicht nur die nötigen Reformen, sondern verursacht auch ganz erhebliche, vermeidbare Kosten. Jedes Land glaubt, unter Beschäftigung einer Vielzahl von Unternehmensberatern, eine eigenständige Konzeption entwickeln zu müssen und neue kostenintensive Pilotprojekte durchzuführen, in der Hoffnung, vielleicht irgendwann einmal eine flächendeckende Reform umzusetzen. Dies vollzieht sich vor dem Hintergrund der Existenz bereits ausgereifter und in der Praxis erprobter Konzepte. Als sinnvoll können sich in diesem Zusammenhang strategische Allianzen zwischen den Ländern erweisen, die zu einer Institutionalisierung des Länderreformprozesses beitragen und im Rahmen derer die Standardisierung notwendiger Rahmenbedingungen wie etwa des Kontenrahmens, Anforderungen an die Software, etc. erfolgen kann. Erste Ansätze lassen sich in Bezug auf den hamburgischen Reformprozess erkennen, im Rahmen dessen Hamburg und Bremen eine enge Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene beschlossen haben. Darüber hinaus lassen sich Vorteile

auch aus einer engeren Zusammenarbeit bei der Reform des Rechnungswesens durch die Finanzministerkonferenz (analog des Beispiels der Innenministerkonferenz für die kommunale Ebene) erkennen.

Durchaus positiver stellt sich die Situation auf kommunaler Ebene dar, auch wenn sich gerade in letzter Zeit die Chance zunehmend verringert, ein Mindestmaß an konzeptioneller und rechtlicher Einheitlichkeit für ein reformiertes Haushalts- und Rechnungswesen zu schaffen.

Die sich abzeichnende Uneinheitlichkeit der rechtlichen Normen, die durch die Möglichkeit der Umsetzung des Optionsmodells noch intensiviert wird, hat folgenden eklatanten negativen Konsequenzen:⁷¹

- Verwaltungskomplizierung statt Verwaltungsvereinfachung,
- Ressourcenverschwendung durch Vorkhaltung anfangs von drei, später von zwei unterschiedlichen Rechnungssystemen
- Mangelnde Vergleichbarkeit der Haushalts- und Rechnungsdaten,
- Standardisierungsprobleme bei den Aus- und Fortbildungssystemen im öffentlichen Bereich
- Abstimmungsprobleme zwischen den bundeseinheitlichen Statistiken
- Standardisierungsprobleme bei der örtlichen und überörtlichen Prüfung und
- Reformstau durch Planungsunsicherheit und unklaren gesetzlichen Vorgaben.

Die praktische Umsetzung der Normen in der Zukunft wird zeigen, welches Rechnungssystem »erweiterte Kameralistik« oder »Doppik« sich langfristig auf kommunaler Ebene durchsetzen wird. In dem verabschiedeten Leittext zur erweiterten Kameralistik sind die Anforderungen an dieses System mit Erstellung einer Eröffnungsbilanz und deren Fortführung sowie die Einbeziehung von nicht zahlungswirksamen Größen in den Haushaltsausgleich so formuliert worden, dass Anwender der doppelten ressourcenorientierten Lösung keine Benachteiligung hinsichtlich ihrer Haus-

haltsausgleichsregeln erfahren. Damit lässt sich schon heute prognostizieren, dass sich langfristig das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen in der kommunalen Praxis durchsetzen wird, da es ein geschlossenes und integriertes System darstellt. Reformoffene Anwender in der Entscheidungssituation werden schon wegen der höheren Praktikabilität die doppelte Integrationslösung favorisieren. Die Entscheidung für das doppelte System wird auch dadurch erleichtert, dass der Markt heute schon geeignete Software für ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen bietet, wie es der entsprechende Leittext und die zugrunde liegenden Konzepte vorsehen.

Abschließend sei angemerkt, dass auf internationaler Ebene bei der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens über ein Optionsmodell auf Grund der offensichtlichen Nachteile einer derartigen Lösung nie nachgedacht wurde.

Literatur

- Adam, B. (2004), Internationale Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung (IPSAS): Eine kritische Analyse unter besonderer Berücksichtigung ihrer Anwendbarkeit in Deutschland, Diss., Frankfurt/Main 2004.
- Bärmann, A. (2002), Reformprojekt Doppik des Landes Hessen – Konzept, Stand, Erfahrungen, Perspektiven, Vortrag gehalten im Rahmen des Forums Haushalts- und Rechnungswesen vom 11. bis 13. September 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Bestgen, R. (2003), Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung – ein Werkstattbericht, in: Eibelshäuser, M. (Hrsg.): Finanzpolitik und Finanzkontrolle – Partner für Veränderung, Gedächtnisschrift für Udo Müller, Baden-Baden 2003, S. 81-119.
- Bretschneider, M. (1999), Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik, in: difu-Berichte 1/99, S.4 f.
- Brixner, H., Harms, J., Noe, H. W. (2003), Verwaltungs-Kontenrahmen, München 2003.
- Buchholtz, K. (2001), Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte, Wiesbaden 2001.
- Budäus, D. (1994), Public Management, 4. Aufl., Berlin 1994.
- Budäus, D. (2000), Weiterentwicklung der integrierten Verbundrechnung (Speyerer Verfahren) – Aktuelle Reformprobleme und Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens, in: Budäus, D., Küpper, W., Streitferdt, L. (Hrsg.), Neues Öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Wiesbaden 2000, S. 301-321.
- Budäus, D., Behm, C., Adam, B. (2003), Chapter 4: Germany, in: Lüder, K., Jones, R. (Hrsg.), Re-

71 Vgl. Paul (2003), S. 26.

- forming governmental accounting and budgeting in Europe, Frankfurt/Main 2003, S. 273-388.
- Budäus, D., Lüder, K. (1976); Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung, Göttingen 1976.
- Budäus, D., Srocke, I. (2004), Reform des öffentlichen Rechnungswesens und Folgen für den Personalbereich, in: Koch, R., Conrad, P. (Hrsg.), Workshop-Publikation: Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste!?, 2004 (im Druck).
- Budäus, D., Conrad, P., Schreyögg, G. (1998), New Public Management, Berlin/New York 1998.
- Bundesministerium der Finanzen (1997), Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung – VSF – Kostenleistungsrechnung H 90 00, Amtsblatt des BMF, Ausgabe August 1997, Bonn.
- Bundesministerium des Innern – Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.) (2002), Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Praxisbeispiel: KLR beim Bundesamt für Strahlenschutz, Berlin 2002.
- Bundesministerium des Innern (1999), KLR-Referenzmodell für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Bonn 1999.
- Bundesministerium des Innern (1999), KLR-Referenzmodell für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Bonn 1999.
- Bundesministerium des Innern (1999a), 1. Workshop zum KLR-Referenzmodell des Bundesministeriums des Innern – Dokumentation, Bonn, 30. Juni 1999.
- Bundesministerium des Innern (2001) – Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.), Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Behördenbeispiel: KLR beim Bundeseisenbahnvermögen, Berlin 2001.
- Bundesrechnungshof (2001), Bericht an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 II BHO über die Möglichkeiten einer Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes gemäß Art. 114 GG.
- Bundesregierung (2002), Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Bilanz 2002, Berlin 2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Einführung der kaufmännischen Buchführung in der Verwaltung sowie Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 9.-11. Dezember 2002 (Drucksache 17/1898), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3161 vom 5. August 2003, abrufbar unter <http://www.buergerschaft-hh.de/parldok>.
- Finger, S. (2001), Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie. Reforminstrumente und ihre politische Wirksamkeit, Wiesbaden 2002.
- Frischmuth, B. (1999), Erfahrungen mit der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen, in: Budäus, D., Gronbach, P. (Hrsg.), Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen, 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Freiburg u.a. (1999) S. 139 ff.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (1998), Leitfaden Rechnungswesen – Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung, 1. Aufl., Wiesbaden April 1998.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (1999), Methodenkonzept – Budgetierung und betriebswirtschaftliche Steuerungselemente für die Landesverwaltung Hessen, Wiesbaden Januar 1999.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000), Controllingkonzept, 1. Aufl., Wiesbaden Dezember 2000.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2001a), Kontierungshandbuch Verwaltungskontenrahmen, 4. Aufl., Wiesbaden August 2001.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2001b), Konzept ergebnisorientierte Budgetierung für das Land Hessen, 1. Aufl., Wiesbaden Dezember 2001.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2002a), Leitfaden Ziel- und Produktdefinition, Version 2.0, Wiesbaden März 2002.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.) (2002b), Leitfaden Ziel- und Produktdefinition, Version 2.0, Bd. II – Anlagen, Wiesbaden März 2002.
- Hood, C. (1995), Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?, in: PPA, 10 (1995) 2, S. 104-117.
- Innenministerkonferenz (2003), Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, abrufbar unter <http://www.kaemmererverband.de/fachbeitrag/fachbeitrag.htm>.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2000), Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts in Nordrhein-Westfalen, Stadt Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers, Münster, Mummert und Partner, abrufbar unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de.
- Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, C., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Mezger, E., Reichard, C., Wollmann, H. (2004), Status Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin 2004.
- Körner, H. (2001), Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem: Grundlagen der Entwicklung eines doppischen Rechnungs- und Haushaltswesens, Forum Finanzwissenschaft, Bd. 20/I, 2. Aufl., Gesellschaft für finanzwissenschaftliche Forschung e. V., Nürnberg 2001.
- Lüder, K. (1997), Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Haushaltswesens, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1997.
- Lüder, K. (1998), Verpasste Chance – das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 und seine Konsequenzen für die Reform des öffentlichen Rechnungswesens, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 7, April 1998, S. 285-287.
- Lüder, K. (1999), Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, H. 6, 2. Aufl., Stuttgart 1999.
- Lüder, K. (2001), Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen: Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin 2001.
- Lüder, K. (2003), Vom Ende der Kameralistik, Vortrag im Sommersemester 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Speyerer Vorträge, H. 74, Speyer 15. Juli 2003.
- Lüder, K. (2003), Dokumentation Eröffnungsbilanz – Pilotprojekt Stadt Uelzen, Speyerer Forschungsberichte 231, Speyer 2003.
- Lüder, K. (2004), Zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Europa (Manuskript), Speyer 2004.
- Lüder, K., Jones, R. (Hrsg.) (2003), Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, Frankfurt/Main 2003.
- Lüder, K.; Jones, R., (2003 a), The diffusion of accrual accounting and budgeting in European governments – a cross-country analysis, in: Lüder/Jones (2003), S. 13 ff.
- Merschbächer, G. (1987), Öffentliche Rechnungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz. Bestandsaufnahmen und Analyse zweckorientierter Beurteilung, München 1987.
- O. V. (2003), Finanzbehörde ermittelt: Wie viel ist Hamburg eigentlich wert?, in: Hamburger Abendblatt vom 11./12. Januar 2003, S. 12.
- Paul, G. (2003), Das Optionsmodell – ein vermeidbarer Irrweg, in: Innovative Verwaltung, H. 10, 25. Jg. (2003), S. 26 f.
- Raffelhüschen, B., Feist, K. (2000), Der Sozialstaat in der Generationsbilanz – Mitgift oder Hypothek?, Walter-Raymond-Stiftung, Kleine Reihe, H. 68, Köln 2000.
- Reichard, C. (1994), Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994.
- Reichard, C. (2001), New Approaches to New Public Management, in: König, K., Siedentopf, H. (Hrsg.), Public Administration in Germany. Baden-Baden 2001, S. 541-556.
- Schedler, K., Pröller, I. (2000), New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Schwarting, G. (1999), Anforderungen an die Budgetierung im Rahmen des neuen Steuerungsmodells (NSM), in: Budäus, D., Gronbach, P. (Hrsg.), Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen, 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Freiburg u.a. (1999), S. 119 ff.
- Senator für Finanzen des Landes Bremen (2003), Integriertes öffentliches Rechnungswesen im Konzern Stadtstaat Bremen: Problemstellung und Einführungskonzept, Bremen 2003.
- Srocke, I. (2004), Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Diss., Düsseldorf 2004.
- Strobl, H. (2002), Vortrag gehalten im Rahmen des Forums »Speyerer Forum Haushalts- und Rechnungswesen« an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 11.-13. September 2002.

Internetquellen

- <http://www.buergerschaft-hh.de/parldok>, Drucksache Nr. 3161
- <http://www.bremen.de/finanzsenator/Haushalt/Rechnungswesen>
- <http://www.hmdf.hessen.de>
- <http://www.kaemmererverband.de/fachbeitrag/fachbeitrag.htm>
- <http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de>

arenapublica: Forum und Messe für öffentliche Leistungen

Eine Plattform für die Begegnung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Forum und Messe für öffentliche Leistungen möchte seit 2004 alle zwei Jahre die *arenapublica* sein. Unter wissenschaftlicher Leitung des Direktors des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen der Universität St. Gallen (IDT-HSG), Prof. Dr. *Kuno Schedler*, und in enger organisatorischer Kooperation mit dem Direktor der Olma Messen St. Gallen, *Hanspeter Egli*, fand die *arenapublica* erstmals vom 23. bis zum 25. Juni 2004 auf dem Gelände der Olma Messen St. Gallen statt.

Nicht das unberührte Appenzeller Voralpenland, auf welches die Besucher von der Terrasse der Messe- und Ausstellungshalle blicken konnten, sondern die Deutschland, Liechtenstein, Österreich und die Schweiz verbindende Lage in der Euregio Bodensee war der Grund für die Wahl des Veranstaltungsortes. Verdeutlicht wurde dadurch die länderübergreifende, internationale Verankerung der *arenapublica* als Ort der Begegnung und des Austauschs für den deutschsprachigen öffentlichen Sektor.

Führungskräfte und Angestellte öffentlicher Institutionen, Betriebe und Behörden, Beamte und Mitarbeiter aus Bund, Kantonen/Ländern und Kommunen/Gemeinden, Politiker, Wissenschaftler und Studierende sowie Fachkräfte aus Dienstleistung und Beratung trafen in St. Gallen zusammen, um die vielfältigen Herausforderungen, vor denen öffentliche Institutionen heute stehen, zu identifizieren, kritisch zu diskutieren und mit neuen Ansätzen und Lösungen anzugehen. Die länderübergreifende Verbesserung öffentlicher (Dienst-) Leistungen ist das Ziel. Unterstrichen wurden Bedeutung und Ziel der *arenapublica* durch ein international zusammengestelltes Patronatskomitee und einen Fachbeirat einerseits, andererseits durch die Einbettung eines ersten internationalen Tages für Bürgermeister aus Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, dem Fürstentum Liechtenstein und den Ostschweizer Kantonen sowie der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), die auch ein eigenes Forum zu wirksamer Kommunikation von Regierung und Verwaltung anbot.

Bereits der mit Interesse erwartete Eröffnungsreferent, der ehemalige schweizerische Botschafter in Berlin *Thomas Borer*, sprach in seinem Vortrag »Reformen über Reformen: Wie kommt der Staat aus der Krise?« die wunden Punkte in den Verwaltungen an und forderte so die Messeteilnehmer und Referenten heraus. Ohne ein neues Selbstverständnis von Politikern und Parteien könnten keine Reformen angegangen werden, die schließlich Staat und Politik zu strategischem und effizientem Handeln veranlassen würden. Nur Reformmut und die bewusste Übernahme von Führungsverantwortung durch die politisch Verantwortlichen wecke bei den Bürgern Problemsensibilität und Reformbegeisterung.

Prof. Dr. *Kuno Schedler* unterstrich die Aussagen *Borers* deutlich, indem er einen »neuen moralischen Straftatbestand der »unterlassenen Führungsleistung« für Führungskräfte in der Verwaltung« forderte. *Schedler* beschrieb wirkungsorientierte Verwaltungsführung als einen Bausatz von Steuerungs- und Führungselementen, die einer modernen Führungsphilosophie verpflichtet seien. Kernpunkte seien dabei: Führung durch Zielvereinbarung, Delegation und Anreize. Die Modernisierung der Verwaltung baue im Wesentlichen auf den Führungsfähigkeiten und dem Führungswillen von Verantwortungsträgern auf. Forum und Messe seien eine optimale Plattform, um genau diese Fragen zu vertiefen, Schlüsse für die Zukunft abzuleiten und weitere Schritte einzuleiten.

Die *arenapublica* entstand als eine Kombination aus Messe und Forum. In Ergänzung und als Antwort auf die im Forum aufgegriffenen aktuellen Fragestellungen boten rund achtzig Firmen, Agenturen, (Fach-) Hochschulen, Universitäten und öffentliche Einrichtungen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz im Rahmen der Messe Informationen und Einblicke in ihre Tätigkeiten und Produkte an, darunter im öffentlichen Sektor bekannte Namen wie *SAP*, *PricewaterhouseCoopers* und die *bremen online services GmbH & Co. KG*. Das von den Organisatoren selbst festgesetzte Ziel von 70 Ausstellern für diese erste *arenapublica* wurde übertroffen. Mit dem »Publirama« und mit einer Poster Session wurde den Ausstellern ein eigener Raum für ihre Präsentation geboten.

Angeboten wurden den Besuchern der *arenapublica* insgesamt fünfzehn Foren in fünf Sessionen. Jede Session wurde von einer für alle Teilnehmer bestimmte dreißigminütige »Key Note« eingeleitet. Hierfür konnten hochrangige Vertreter aus Politik und Wissenschaft gewonnen werden, darunter Bundeskanzlerin *Annemarie Huber-Hotz*, Prof. Dr. *Peter Glotz* und Prof. Dr. *Ernst Buschor*, die in bewusst provokativen Vorträgen Impulse und Denkanstöße für die nachfolgenden Foren lieferten.

Die Foren befassten sich mit folgenden Themen:

- Die Organisation von Informationstechnologie in öffentlichen Verwaltungen
- Demenz/Alter als Herausforderung für Pflegeorganisationen
- Gebietsreformen im deutschen Sprachraum: Wie weit kann man gehen?
- Open Source-Technologien für öffentliche Verwaltungen
- Qualitätsmanagement in Gesundheitsorganisationen
- Wirksame Kommunikation von Regierung und Verwaltung (SGVW-Forum)
- Städtische Sicherheit – Zusammenarbeit tut Not
- Finanzielle Führung und Controlling in Gesundheitsorganisationen
- Ehrenamt hat Zukunft: Wie die Aktivierung der Bürger wirklich funktionieren kann
- Gebäudemanagement/Real Estate-Management für die öffentlichen Institutionen
- Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen und Verwaltungscontrolling
- (Zer)Stört Electronic Government den Föderalismus?
- Probleme eines (mangelnden) Gesamtkonzepts der Führung im Schulwesen
- Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Non-Profit-Organisationen
- Neue Rollen des Staates: Eigentümer, Kontraktpartner, Gewährleister.

Jedes Forum begann mit drei bis vier zwanzig- bis dreißigminütigen Referaten. Ausführliche Diskussion der dargestellten Ansichten, Probleme und Lösungsansätze schlossen sich an, die bisweilen kontrovers und leidenschaftlich geführt wurden. Bei einigen Diskussionen machte sich allerdings auch der geringe Teilnehmerzuspruch bemerkbar, der mit rund fünfhundert Forumsteilnehmern und circa 1.400 Messebesuchern doch weit unter den Erwartungen der Organisatoren lag. Trotz der wissenschaftlich hochkarätigen Zusammensetzung und des großen Engagements der Referenten in den Foren konnten manche Tagungsräume nur teilweise gefüllt werden. Die überwiegend österreichischen und schweizerischen Teilnehmer lassen dabei vermuten, dass Dienstreisen in die Schweiz derzeit in Deutschland nur schwer zu begründen sind. Gleichwohl waren viele Referenten aus Deutschland*.

Wichtigstes Ergebnis der *arenapublica* 2004 war für sicher alle Teilnehmer die Erkenntnis, dass die Probleme in den Bodensee-Anrainerstaaten trotz aller verwaltungshistorischen, verwaltungsrechtlichen und verwaltungskulturellen Unterschiede zumindest im Kern vergleichbar sind. Eine intensivere länderübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen im Sinne eines New Public Management könnte, über die gegenseitige fachliche Befruchtung hinaus, auch Effizienzgewinne erbringen, eventuell sogar die dringend erhofften Kosteneinsparungen. Insofern ist auch die *arenapublica*, neben anderen wie der Berliner Messe »Moderner Staat«, ein Gewinn im Messegeschehen.

Abschließend ist noch das große und perfekte Engagement der Organisatoren hervorzuheben, das – nach eingehender Analyse der diesjährigen Veranstaltung – sicher zu einer erfolgreichen Wiederauflage der *arenapublica* 2006 in St. Gallen führt.

Markus Städler, Mag. rer. publ.,
Regierungsrat z.A.
beim Bundesverwaltungsamt in Köln

* Ein Gesamtprogramm mit allen Referenten ist im Internet abrufbar unter:
<http://www.arenapublica.org>

eGovernment-Labor

Im Rahmen der Eröffnung des Fraunhofer FOKUS eGovernment-Labors in Berlin unterzeichnen die Unternehmen IBM Deutschland GmbH und ORACLE Deutschland GmbH einen Kooperationsvertrag mit FOKUS zur gemeinsamen Nutzung des eGovernment-Labors. Damit nutzen nach Microsoft Deutschland und derzeit rund zwanzig weitere Unternehmen Infrastruktur und Know how, um in einem hersteller- und produkt-unabhängigen Umfeld Produkte, Technologien und Lösungen auf ihre Interoperabilität hin zu testen. Das gemeinsame Ziel aller Kooperationspartner ist der Aufbau eines nahtlosen eGovernment in Deutschland und Europa, in dem Produkte und Lösungen unterschiedlicher Hersteller ohne Probleme zusammen wirken.

Weitere Informationen: Gerd Schürmann, Leiter des FOKUS eGovernment-Labors, Telefon: (030) 3463 7212, E-Mail: schuermann@fokus.fraunhofer.de.

Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik

Deutschlands Kommunen sind optimistisch, durch die von der Innenministerkonferenz geforderte Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ihre Haushalte besser in den Griff zu bekommen. Die Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung (Doppik) ist nach Ansicht der meisten Städte und Kreise geeignet, die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Vier von fünf Städten (81 Prozent) und über die Hälfte der Kreise (60 Prozent) gehen davon aus, dass die Doppik einen besseren Überblick über den »Konzern Kommune« gestattet. 60 Prozent der Städte und die Hälfte der Kreise glauben, dank Doppik künftig wirtschaftlicher haushalten zu können. Das hat eine bundesweite Umfrage der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft KPMG zum Thema »Haushaltskonsolidierung und Doppik« ergeben, bei der mehr als zweihundert Kommunen befragt wurden (Rücklaufquote: 43 Prozent).

Die Studie »Haushaltskonsolidierung und Doppik« ist auf Wunsch als PDF-Datei oder gedruckt erhältlich. Dafür genügt eine E-Mail oder ein Anruf. Thomas Blees, KPMG, Taubenstraße 44-45, 10117 Berlin, Telefon: (030) 2068-1408, E-Mail: tblees@kpmg.com, Internet: www.kpmg.de/about/press_office/index.html.

Government Site Builder mit neuen Funktionen

Das Bundesverwaltungsamt und der IT-Dienstleister MATERNA GmbH kündigen die neue Version 2.0 der Content-Management-Lösung Government Site Builder an. Es handelt sich um die Content-Management-Lösung (CMS) aus der e-Government-Initiative BundOnline, die MATERNA im Auftrag des Bundesverwaltungsamtes realisiert hat. Die neue Version 2.0 ist seit Jahresbeginn verfügbar und enthält zahlreiche Neuerungen. Aktuell wird der Government Site Builder in 43 Projekten eingesetzt.

Weitere Informationen und die Roadmap für die Version 2.0 im Internet unter www.government-site-builder.de.

Anruf genügt: Tickets per Handy

Die Teltix GmbH, Hamburg, ist ein Technologieführer im Bereich Mobile Ticketing und Service Provider für die Abwicklung des Ticketverkaufs über Mobiltelefone. Das Unternehmen bietet Verkehrsbetrieben und -verbünden sowie Veranstaltern die Teilnahme an einem deutschlandweiten Mobile Ticketing-System, ohne signi-

fikante Investitionen in das kundenfreundliche Angebot. Zum Service gehören die Überwachung, Wartung und Anpassung der IT-Infrastruktur, das Inkasso der Ticketerlöse und in Kooperation mit den am System angeschlossenen Unternehmen die lokale Vermarktung und die Schulung der Mitarbeiter. Derzeit können über das Teltix-System Fahrscheine in Bonn, Köln, Hürth und Osnabrück sowie Eintrittskarten der Kunst- und Ausstellungshalle in Bonn und des Museums für Kommunikation Hamburg durch einen einfachen Anruf gekauft werden.

Weitere Informationen: Teltix GmbH, Harburger Schloßstraße 6-12, 21079 Hamburg, Telefon: (040) 766 292-671, E-Mail: baumeister@teltix.de, Internet: www.teltix.de.

Virtuelle Bibliothekarin

Die Recherche in der Bibliothek ist für viele eine Qual. Die gewählten Schlagwörter bringen kein Ergebnis und die Suche im Katalog wird zum Verwirrspiel. Die Hamburger Staats- und Universitätsbibliothek stellt den Nutzern nun eine virtuelle Beraterin zur Seite: Stella. Das digitale Wesen auf der Website der Bibliothek gibt beispielsweise Hilfestellung bei der Suche nach Literatur, informiert zu den Angeboten und hilft bei der Navigation auf der Website und im Bücherarchiv. Die »Intelligenz« der schneeweißen Beraterin, die sich mit ihren Kunden in Umgangssprache unterhält, wurde von kiwi interaktive medien mit der Technologie der Hamburger novomind AG entwickelt. Die Erfahrungen in den ersten Wochen waren sehr gut. Die Nutzer bleiben länger auf der Website und unterhalten sich gerne mit Stella. Die Staatsbibliothek registrierte bis zu 800 Gespräche pro Tag.

Weitere Informationen: novomind AG, Bramfelder Strasse 121, 22305 Hamburg, Internet: www.novomind.com.

Fahrzeug- und Betriebsinformationen online

Für den wirtschaftlichen Betrieb eines Fuhr- oder Maschinenparks sowie bei der Unterstützung des Qualitätsmanagements sind exakte Auswertungen der Fahrzeuglogistik und Arbeitsabläufe unverzichtbar. Das gilt branchenübergreifend. Die GEObox smart, eine intelligente GPS-GSM gestützte On-Board-Einheit – kaum größer als eine Zigarettenschachtel – liefert Fahrzeugpositionen und Fahrtstrecken, Einsatz- und Streckenzeiten in Echtzeit. Ab sofort stehen diese Daten auch online für die sofortige Auswertung am Schreibtisch zur Verfügung. Die Herstellerfirma GEOSat GmbH aus Mülheim an der Ruhr stattete das Gerät nun mit einem GPRS-Modul aus, welches die schnelle und kostengünstige Übertragung der Daten an einen Internetserver ermöglicht.

Weitere Informationen: Petra Quenel, GeoSat GmbH, Telefon: (0221) 921 825 70, E-Mail: quenel@landscape.de

Komplexitätsmanagement

Zu diesem Thema ist ein neues ausführliches Werk erschienen, das Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Regierung, Verwaltung und Wirtschaft zum Gegenstand hat. Das von Rudolf Fisch und Dieter Beck (beide Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) herausgegebene Buch stellt Verfahren aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen vor und richtet sich an alle Verantwortlichen.

Das Buch wurde gerade im VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, veröffentlicht, hat 350 Seiten und trägt die ISBN 3-531-14437-5.

Weiterbildung für Verwaltung und Dienstleistung

Das aktuelle Angebot des REFA-Bundesverbandes zur beruflichen Weiterbildung für öffentliche Verwaltungen und private Dienstleister liegt mit dem Katalog »Train & More 2005« vor. Das Programm kann kostenlos bezogen werden beim: REFA Bundesverband e.V., Wittichstraße 2, 64295 Darmstadt, Telefon: (06151) 8801-112, E-Mail: LO@refa.de, Internet: www.refa.de.

Neu bei edition sigma

Klaus Lenk: Der Staat am Draht, Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, herausgegeben von der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung, Berlin: edition sigma 2004, IDBN 3-89404-519-1, 120 Seiten, 12,90 Euro.

Klaus Lenk: Verwaltungsinformatik als Modernisierungschance, Strategien – Modelle – Erfahrungen. Aufsätze 1988–2003, herausgegeben von der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung, Berlin: edition sigma 2004, IDBN 3-89404-523-X, 163 Seiten, 15,90 Euro.

7. Speyerer Planungsrechtstage vom 9. bis 11. März 2005 in Speyer

Ziel der von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow geleiteten Veranstaltung ist es, für alle Fragen der Fachplanung und des Luftverkehrsrechts ein Diskussionsforum zur Verfügung zu stellen, das einen bereichsübergreifenden Problemzugriff bietet. Dies bedingt eine Offenheit des Kreises der zu behandelnden Themen, die vornehmlich aktuellen Fragestellungen gewidmet sein sollen. Orientierungspunkt ist die Erarbeitung praxisadäquater Problemlösungsstrategien mit wissenschaftlicher Fundierung.

Informationen zum Programm und Anmeldung im Internet unter: www.dhv-speyer.de/Weiterbildung/wbdbdetail.asp?id=257.



Informatik muss in jeder Schule gelehrt werden

Die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) hat in einem Memorandum gefordert, der »digitalen Spaltung« in Deutschland entgegen zu treten und die Grundlagen für das Verständnis moderner digitaler Hilfsmittel bereits in der Schulausbildung zu legen.

Wie PISA- und TIMSS-Studien zeigen, ist Deutschland bei der Schulausbildung seines Nachwuchses in vielen Fächern höchstens Mittelmaß. Dringend benötigte Innovationen, Ideen und Entwicklungen aber brauchen kreative Köpfe mit breiter Ausbildung in den grundlegenden Kulturtechniken. Neben Rechnen, Schreiben und Lesen habe sich der souveräne Umgang mit digitalen Medien mittlerweile als vierte Kulturtechnik etabliert, sagte GI-Präsident Matthias Jarke in Bonn.

Laut aktuellen statistischen Erhebungen nutzten zwar mittlerweile 83 Prozent der Vierzehn- bis Achtzehnjährigen in Deutschland das Internet. »Zu einem verantwortlichen Umgang mit Computern gehört jedoch mehr, als eine Webseite öffnen oder eine E-Mail schreiben zu können«, gab Jarke zu bedenken.

Aus diesem Grund habe sich die Gesellschaft für Informatik dafür ausgesprochen, Informatik als Pflichtfach an allgemein bil-

denden Schulen einzuführen, die Informatik in der gymnasialen Oberstufe zu verankern und sie als vollwertiges Prüfungsfach an weiterführenden Schulen zuzulassen. Des Weiteren fordert die GI, das Fach Informatik nur von entsprechend aus- oder weitergebildeten Lehrkräften erteilen zu lassen.

»Nur durch eine konzertierte Aktion wird es gelingen, der heutigen Schülergeneration das Rüstzeug für ein erfolgreiches Berufsleben mitzugeben«, sagte Jarke. Die Gesellschaft für Informatik fordere deshalb die Kultusminister der Länder auf, die genannten Maßnahmen rasch und umfassend umzusetzen.

Der kompletten Text des Memorandums steht im Web unter www.gi-ev.de/download/gi_memorandum_schulinformatik2004.pdf.



Public Private Partnership

Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer

Public Private Partnership (PPP) ist ein interessantes Modell, das Zusammenwirken der öffentlichen Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene mit der Privatwirtschaft auf eine neue Ebene zu stellen. Da es eine große Bandbreite von Spielarten gestattet und die Möglichkeit bietet, die Stärken jedes Beteiligten zu nutzen und die Schwächen zugleich auszuschließen, kann es zur Optimierung der Entwicklung von Infrastrukturdienstleistungen zielgerichtet eingesetzt werden. Somit stellt PPP für alle Partner ökonomisch eine win-win-Konstellation dar. Dieser Leitfaden stellt das dazu nötige Unterstützungsangebot auf einen praktischen und bewährten Wissensfundus.

Der komplette Leitfaden liegt als PDF zum Download vor unter: <http://www.awv-net.de/cms/upload/aktuelles/PPP-Doku-Monitor.pdf> oder kann angefordert werden bei der AWV-Geschäftsstelle, Telefon: (06196) 495-388, E-Mail: info@awv-net.de.

Vorschau auf die kommenden Hefte

Achim Trube: *Ansätze zur Evaluierung beraterischer Dienstleistungen*

Martin Wind: *15 Jahre E-Government – ein Überblick*

Simone Fühles-Ubach: *Der Stellenwert von E-Demokratie-Anwendungen im Umfeld des E-Government*

Friedrich W. Bolay: *Zielorientiertes Planen und Managen von Modernisierungsprojekten in der öffentlichen Verwaltung*

Martin Brüggemeier: *Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess – empirische Befunde*

Hubert Meyer und Heidi te Heesen: *Prozessoptimierte Inventarisierung als Teil eines Qualitätsmanagement in der Verwaltung*

Carsten Nemitz: *Interne Kommunikation – Funktionen, Aufgaben und Instrumente*

Alexander Pundt: *Ideenmanagement in der öffentlichen Verwaltung*

Georg Harle: *Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens in Hessen – die Abbildung des kameraleen Zuschusses und der Pensionsverpflichtungen*

Jens Seeboth: *Die einheitliche Identifikationsnummer für die Wirtschaft*