

VOP

Fachzeitschrift für Öffentliche Verwaltung

Heft 6 November/Dezember 1994 16. Jahrgang

Schriftleitung: Univ.-Prof. Dr. Heinrich Reinermann, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Redaktion: Dr. Pius Bischofberger, Schweiz; o. Univ.-Prof. Dr. Theo Ohlinger, Österreich; Dipl.-Kfm. Rolf Kühn, Speyer

Redaktionsassistent: Peggy Knuth, Baden-Baden

Herausgeberbeirat:

Prof. **Gerhard Banner**, Beigeordneter a. D., Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Köln

Dr. **Josef Baron**, Ministerialdirigent im Niedersächsischen Innenministerium
Univ.-Prof. Dr. **Helmut Brede**, Direktor des Instituts für Rechnungs- und Prüfungswesen für private und öffentliche Betriebe an der Universität Göttingen

Dr. **Helmut Kitschenberg**, Präsident der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Bonn

Dr. **Jürgen Faehling**, Erster Direktor der Datenzentrale Schleswig-Holstein, Kiel
Dr. **Werner Hagedorn**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn

Dr. **John Hess**, Generalsekretär der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Bern

Dr. **Karl-Heinz van Kaldenkerken**, Oberstadtdirektor a. D., Rechtsanwalt, Bonn

Franz Kroppenstedt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Prof. **Hartmut Kübler**, Rektor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl

Willy Landsberg, Stadtverwaltungsdirektor, Leiter der Datenverarbeitung, Köln

Prof. Dr. **Eberhard Laux**, Landrat a. D., Düsseldorf

Dr. **Jürgen Linde**, Oberstadtdirektor a. D., Chef der Staatskanzlei Brandenburg

Dr. **Peter Michael Mombaur**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Düsseldorf

Horst Müller, Vizepräsident der Regierung von Oberfranken, Bayreuth

Prof. Dr. **Eberhard Munzert**, Präsident des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

o. Univ.-Prof. Dr. **Theo Ohlinger**, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien

Karl-Adolf Orth, Landrat a.D., Präsident des Sparkassen- und Giroverbandes Rheinland-Pfalz

o. Univ.-Prof. Dr. **Reinbert Schauer**, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der Gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Johannes-Kepler-Universität Linz, Österreich

Dieter Ph. Schmidt, Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz
Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. **Heinrich Siedentopf**, Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. **Klaus-Dieter Uelhoff**, Staatssekretär a. D., Mitglied des Deutschen Bundestages

Dr. **Eberhard Weller**, Ministerialdirigent im Innenministerium Baden-Württemberg

Verlag: FBO – Fachverlag für Büro und Organisationstechnik GmbH, Postfach 3 16, D-76482 Baden-Baden, Telefon (0 72 21) 27 10 66-68, Telefax (0 72 21) 3 32 28.

Herausgeber: Heinz Scharfenberg

Verlagsleitung: Josef Bayer, Norbert Henkel

Anzeigenleitung: Josef Bayer

Anzeigenverwaltung: Cornelia Maschke

Druck: Fortuna-Druck, Rheinstraße 31, D-76456 Kuppenheim, Telefon (0 72 22) 4 20 31, Telefax (0 72 22) 4 17 81.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement 180 DM, Einzelheit 31 DM, zuzüglich Vertriebskosten. Bei Mehrfachbezug gelten Staffelpreise. Gegen Vorlage einer Immatrikulationsbescheinigung gewähren wir auf den Abo-Nettopreis 40 Prozent Studentenrabatt. Über Einzelheiten informiert Sie unser Vertriebs.

Bestellungen über jede Buchhandlung oder direkt beim FBO – Fachverlag für Büro- und Organisationstechnik GmbH, Postfach 3 16, 76482 Baden-Baden. Kündigungen müssen sechs Wochen vor dem Ende des Kalenderjahres vorliegen, andernfalls verlängert sich das Abonnement um ein weiteres Jahr.

*

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zusage des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Gezeichnete Artikel stimmen nicht immer mit der Ansicht der Redaktion überein.

Manuskripte bitte an Herrn Univ.-Prof. Dr. Heinrich Reinermann, Im Oberkammerer 39, D-67346 Speyer, Telefon: privat (0 62 32) 9 38 80, dienstlich (0 62 32) 6 54-3 23, Telefax (0 62 32) 6 54-2 08. Für die Schweiz: **Dr. Pius Bischofberger**, Gemeinschaft St. Anna, Tivolistrasse 21, CH-6006 Luzern, Di-Do (0 41) 32 41 09. Für Österreich: **o. Univ.-Prof. Dr. Theo Ohlinger**, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien, Schottenbastei 10-16, A-1010 Wien. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bilder wird keine Gewähr übernommen.



geprüft

ISSN 0946-9036



Vorwort 384

Peter Seyfried
Die Regierungspräsidien Baden-Württembergs im Quervergleich 385

Otto Krickl
Business Redesign 392

Markus Meier
Qualitätszirkel in der Staatsverwaltung 400

Dierk Freudenberg
Das Elend mit der Kameralistik. Nichts Neues seit Puechberg 404

Klassiker der Verwaltung 407

Wulf Damkowski/Claus Precht
Neuere Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltung 412

Eckhard Bräutigam/Bernd Jungesblut/
Gabriele Mader/Werner van Treeck
Selbstgestaltung in der Kommunalverwaltung 417

Peter Müller-Seitz/Norbert Heyer
Führungsgrundsätze für die öffentliche Verwaltung? 422

Robert Goecke/Stephan H. Oldenburg/Arnold Picot
Organisatorische Neugestaltung öffentlicher Dienstleistungen (Teil 2) 426

Erhard Klotz/Siegfried Mauch
Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 3) 431

Anja Lenkeit
Sorgen mit der Entsorgung (Teil 1) 435

Heinz W. Kloos
16. Urban Data Management Symposium (Teil 1) 438

Nachrichten 441

AWV-Berichtsecke 443

SGVW-Nachrichten 443

Rezensionen 444

Neuerscheinungen 445

Dokumentation 446

Beilagenhinweis:
Der Gesamtauflage dieser Ausgabe liegt ein Programm der Europäischen Congressmesse ONLINE 95 bei. Wir bitten unsere Leser um Beachtung!

Organisatorische Neugestaltung öffentlicher Dienstleistungen

Das Beispiel der Landesdatenverarbeitung in den neuen Bundesländern

(Teil 2)

Robert Goecke / Stephan H. Oldenburg / Arnold Picot

Immer häufiger stellt sich für Bund, Länder und Gemeinden die Frage nach der geeigneten Organisationsform für die Bewältigung öffentlicher Aufgaben. Besonders in den neuen Bundesländern, in denen sich die öffentliche Verwaltung noch im Aufbau befindet, stehen hierbei wichtige Grundsatzentscheidungen zur zukünftigen Rechts- und Organisationsform öffentlicher Dienstleister an.

DV-Einrichtungen des Landes oder der Kommunen gestaltet werden. Die folgenden Überlegungen beziehen sich dabei auf den Fall einer gemeinsamen zentralen Einrichtung für staatliche und kommunale Datenverarbeitungsaufgaben, wie sie für die neuen Bundesländer besonders geeignet erscheinen.

Organisatorische Gestaltung einer LDVZ

Nachdem im Rahmen der Make or Buy-Analyse und der Untersuchungen zum optimalen Zentralisierungsgrad festge-

legt ist, welche Aufgaben durch einen methodisch-technologisch spezialisierten Dienstleister abzuwickeln sind, müssen die Rechtsform, die marktstrategische Ausrichtung und die innerbetriebliche Organisation der zentralen

Rechtsformen für einen vom Land abhängigen zentralen DV-Dienstleister

Die grobe Zuordnung der wichtigsten DV-Aufgaben in die Matrix der verschiedenen Rechtsformalternativen zeigte eine Häufung von Aufgaben in einem Bereich, der besonders effizient durch



Dipl.-Informatiker Robert Goecke ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität München und Berater bei der BPU GmbH in München.



Dr. oec. publ. Stephan H. Oldenburg ist Berater bei der BPU GmbH.



Univ.-Professor Dr. Arnold Picot, Institut für Organisation an der Universität München und Partner der BPU GmbH.

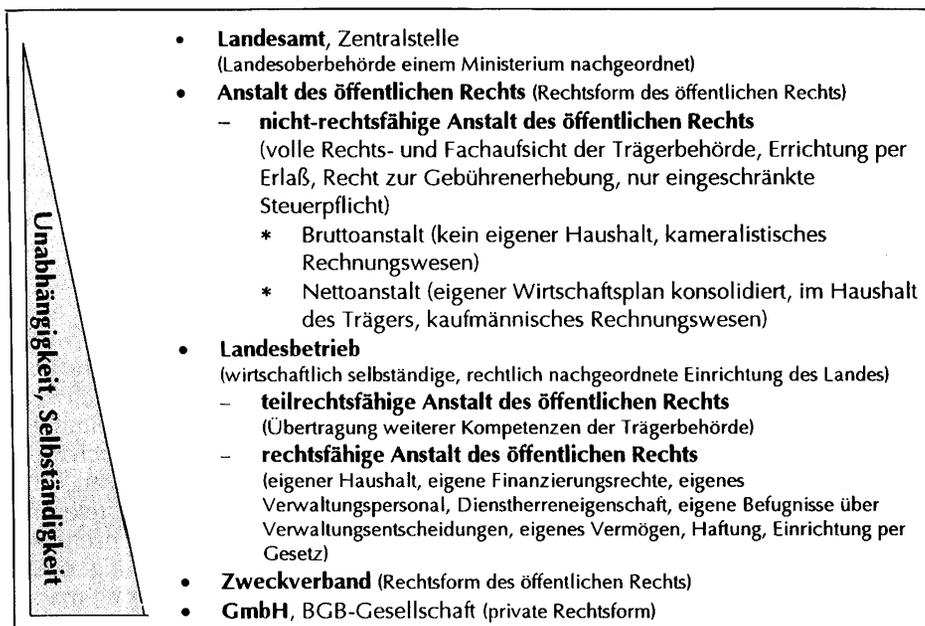


Bild 10: Häufige Rechtsformen in der Landesdatenverarbeitung

Vorteile

- Unmittelbare Dienst- und Fachaufsicht des Landes
- Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben direkt möglich
- Direkte Aufgabenübertragung durch die Ressorts:
 - keine vertraglichen Vereinbarungen
 - keine Leistungsverrechnung mit Auftraggebern notwendig
- Hohe Akzeptanz bei Behörden und Bürgern bezüglich Geheimhaltung und Datenschutz
- Sicherstellung der Betriebsbereitschaft auch bei Arbeitskämpfen
- Verschiedene Möglichkeiten zur Befreiung von der Steuer- und Abgabepflicht

Nachteile

- Personaleinsatz eng an unflexible Stellenbeschreibungen gebunden
- Teilweise keine außertarifliche Bezahlung zum Beispiel für hochqualifizierte DV-Spezialisten möglich
- Kaum leistungsbezogene Aufstiegsmöglichkeiten (Laufbahn abhängig von Ausbildungsabschluß Dienstalter und Leistung)
- Unflexible, jahresbezogene Haushaltsplanung nach dem Fortschreibungsprinzip bei enger Zweckbestimmung der Mittel
- Probleme des kameralistischen Rechnungswesens
- Wenig „wirksame“ Einflußnahme der Kommunen in unmittelbar nachgeordneter Landesbehörde
- Umsatzsteuervorabzug oder Investitionszulagen entsprechend der Steuerbefreiung nicht möglich
- Keine Marktausrichtung, fehlender Wettbewerb

Bild 11: Vor- und Nachteile von Landesämtern

Vorteile

- Verbeamtung der Mitarbeiter bei mittelbarer und unmittelbarer Dienst- und Fachaufsicht des Landes möglich
- Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auf dem Wege der Beleihung (Errichtungsgesetz, Verordnung)
- Zweckgebundene, sachzielorientierte Organisation
- Direkte Aufgabenübertragung ohne Ausschreibungen möglich
- Akzeptanz bei Behörden und Bürgern bezüglich Geheimhaltung und Sicherstellung von Datenschutz und Betriebsbereitschaft
- Befreiung von Steuer- und Abgabepflicht möglich
- Einflußnahme der Kommunen über Verwaltungsrat
- Flexibilität durch eigene Haushaltsführung, Vermögensbildung, autonome Stellen- und Ressourcenplanung
- Marktorientierte Umsatz-/Controllingprozesse möglich

Nachteile

- Weitgehende Bindung an den engen Tarifrahmen des öffentlichen Dienstes
- Probleme bei der Anwerbung hochqualifizierter Fachkräfte
- Wegen des rechtlichen Sonderstatus gegenüber Privatunternehmen besteht trotz Wettbewerbs die Gefahr einer Monopolsituation im Bereich der öffentlichen Verwaltung mit all ihren negativen Auswirkungen
- Einschränkung des Aufgabenumfanges, entsprechend der jeweiligen Satzung
- Kaum Möglichkeiten, Investitionszulagen zu erhalten

Bild 12: Vor- und Nachteile von Landesbetrieben und Anstalten öffentlichen Rechts

ven. Bilder 11 bis 13 fassen Vor- und Nachteile einiger davon zusammen.⁹

Die Gegenüberstellung zeigt deutliche Nachteile einer Landesamt-Lösung. Im Hinblick auf die erforderliche organisatorische Flexibilität sind sowohl die öffentlich-rechtliche Anstalt als auch die GmbH überlegen. Auch die in den Landesämtern für Datenverarbeitung der alten Bundesländer zu beobachtenden Schwierigkeiten bei der Beschaffung hochqualifizierten DV-Personals würden sich gerade bei einem zunehmend auf Konzeption und Beratung ausgerichteten IuK-Dienstleister nachteilig auswirken. Der Verzicht auf eine verursachungsgerechte Verrechnung von DV-Leistungen innerhalb der Landesverwaltung birgt wegen der intransparent bleibenden Leistungsbeziehungen die Gefahr verdeckter Ineffizienzen. Eine vollständige Integration des staatlichen und kommunalen DV-Dienstleisters in die Landesverwaltung würde zudem die Einflußmöglichkeiten der Kommunen stark beschränken. Die wesentlichen Vorteile des Landesamtes, beginnend bei der möglichen Verbeamtung der Mitarbeiter bis hin zum Verzicht auf Ausschreibungen bei großen Projekten einzelner Ressorts, bietet auch die Anstalt des öffentlichen Rechts.

Marktstrategische Ausrichtung einer LDVZ

Für eine LDVZ zeichnen sich langfristig strategische Herausforderungen ab, deren Bewältigung sowohl von der geeigneten Rechtsform als auch ihrer marktstrategischen Ausrichtung und innerbetrieblichen Organisation abhängt.

Strategische Herausforderungen

- Es werden zunehmend DV-Aufgaben (Produktion, Entwicklung) in die Anwenderbereiche verlagert. Diese Entwicklung wird – abgesehen von den allgemeinen technologischen und organisatorischen Trends – besonders durch die Autonomiebestrebungen der Kommunen und einzelner Ressorts begünstigt und entspricht auch den Prinzipien der Ressorthoheit und kommunalen Selbstverwaltung.

Entsprechend verringert sich für eine LDVZ die Bedeutung des Rechenzentrumsbetriebes sowie der Entwicklung und Abwicklung von zentralen DV-Anwendungen. Gleichzeitig können durch Konzentration der Großrechnerkapazitäten über Größenvor-

Dienstleister bewältigt wird, die in einem engeren Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen. Genauere Aussagen über die Vor- und Nachteile der Rechtsformalternativen sollen nun für die relevanten Rechtsformen des Landesamtes,

des Landesbetriebes und der Anstalt des öffentlichen Rechts sowie der GmbH im Landesbesitz gemacht werden.⁸ Bild 10 zeigt zunächst die Rechtsformalternati-

⁸ Vgl. hierzu auch Becker 1989.

⁹ Vgl. hierzu und zu nachfolgendem Picot 1991.

Vorteile

- Einflußnahme des Landes und der Kommunen über Aufsichtsrat und Mehrheitsbeteiligung gesichert
- Starke Einflußnahme auf Geschäftsführung durch Verlängerungsmöglichkeit von zeitlich begrenzten Geschäftsführerverträgen möglich.
- Hohe Flexibilität in der Geschäftsführung und im gesamten Bereich der innerbetrieblichen Organisation: relativ unabhängige Finanz- und Budgetplanung, flexibler Personaleinsatz, relativ freie Gestaltung des Leistungsangebotes
- Außer tarifliche, leistungsorientierte Bezahlung für hochqualifizierte Fachkräfte möglich, nicht an Laufbahnregelungen gebundene Beförderungsmöglichkeiten
- Flexible Ressourcenallokation über Angebot und Nachfrage beziehungsweise Einflußnahme der Gesellschafter
- Marktorientierte Umsatz-/Controllingprozesse, kaufmännische Buchführung und Kosten- und Leistungsrechnung; gewinn- und marktorientierte Geschäftsführung im Wettbewerb mit und auf dem freien Markt
- Investitionszulagen und Umsatzsteuervorbzug möglich

Nachteile

- Verbeamtung der Mitarbeiter nicht möglich
- Nur indirekter Einfluß des Staates auf operative Geschäftsführung über Aufsichtsrat und Vertragsgestaltung
- Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben allenfalls auf dem Wege der Beleihung möglich
- Kein uneingeschränktes Vertrauen der Behörden bezüglich der Geheimhaltung und Sicherstellung der ständigen Betriebsbereitschaft
- GmbH als Rechtsform für staatliche DV-Einrichtungen in alten Bundesländern bisher nicht üblich
- Keine Steuerbefreiung

Bild 13: Vor- und Nachteile der GmbH

teile Kosteneinsparungen erreicht werden (weniger Software-Lizenzen, weniger Personal).

- Im Zuge der zunehmenden Ausstattung der Ressorts und Kommunen mit vernetzten, dezentralen DV-Systemen und entsprechend verteilte DV-Entwicklung entstehen neue Aufgaben in den Bereichen Konzeption, Koordination und Projektierung dezentraler Anwendungen, Administration von Netzen und verteilten Systemen, Integration von zentralen und dezentralen Systemen und Anwendungen, Anwenderschulung und Beratung, Benutzerservice und anderes. Trotz starker Autonomiebestrebungen induziert diese Entwicklung bei den Ressorts und Kommunen einen hohen Unterstützungs- und Kooperationsbedarf mit einer technisch kompetenten und der öffentlichen Verwaltung in besonderer Weise dauerhaft verpflichteten Einrichtung.

Die Bedeutung konzeptioneller und koordinierender Aufgaben, die ein breit gefächertes technisch-methodi-

ches und organisatorisches Know-how der Mitarbeiter einer LDVZ erfordern, wächst. Gleichzeitig sind die neuen Aufgabenbereiche sehr stark durch Kundennähe und dezentrale Leistungserstellung sowie durch die Notwendigkeit kontinuierlicher marktorientierter Weiterqualifizierung geprägt.

- Landesrechenzentren sind einer wachsenden Konkurrenz des freien Marktes vor allem auf den folgenden Gebieten ausgesetzt: Outsourcing-Dienstleistungen, Software-Entwicklung und Beratung, Standardsoftware, Schulung in Standardsoftware, Planung und Installation von Standardkomponenten (Hardware und Software), Telekommunikationsanwendungen und -beratung. Mit zunehmender Standardisierung von Anwendungssoftware werden vermehrt Individuallösungen, die bisher durch eine LDVZ oder einzelne Ressorts und Kommunen entwickelt und betreut wurden, durch billigere Standardsoftware von Marktanbietern verdrängt werden. Gleichzeitig erfordern zusätzliche Verwaltungsaufgaben und Rationalisierungsbestrebungen die Entwicklung neuer Individuallösungen oder eine spezielle Anpassung von Standardsoftwarepaketen durch einen kompetenten IuK-Dienstleister.

Eine LDVZ muß sich sehr flexibel an immer neue Anforderungen anpassen. Der im Sinne einer effizienten Landesverwaltung erwünschte Wettbewerb erfordert dabei eine hohe Qualität der Leistungserstellung zu niedrigen Kosten und eine schnelle Reaktionsfähigkeit bei sorgfältiger Beobachtung des Marktes und der Kundenbedürfnisse. Gleichzeitig kann eine LDVZ zur Erwirtschaftung zusätzlicher Deckungsbeiträge auch eigene Leistungen auf dem Markt anbieten.

- Bei steigenden Kosten und begrenzten Budgets werden Kooperationen vor allem bei der Entwicklung von DV-Anwendungen immer wichtiger. Hierzu zählen vor allem Kooperationen zwischen staatlichen und kommunalen DV-Einrichtungen, aber auch Kooperationen mit privaten Anbietern.

Eine LDVZ muß zusammen mit den Anwendern Zugang zu allen länderübergreifenden staatlichen und kommunalen Kooperationsgremien haben und am bundesweiten Software-Verbund teilnehmen können.

Unternehmensaufgabe und marktstrategische Ausrichtung

Die informationstechnische Ausstattung und das DV-Know-how versetzen eine LDVZ in die Lage, ihre Dienstleistungen auch auf dem freien Markt anzubieten. Da die staatliche und kommunale Nachfrage nach DV-Dienstleistungen entsprechend der Bindung an öffentliche Haushaltsrestriktionen nicht kontinuierlich verläuft, erscheint es aus Sicht einer LDVZ durchaus sinnvoll, durch gewerbliche Nebeneinnahmen eine konstante Auslastung ihrer Kapazitäten sicherzustellen oder einen Deckungsbeitrag für defizitäre Bereiche zu erwirtschaften. Solche Deckungsbeiträge sind auch für den Staat als Träger der LDVZ relevant, da sie zur allgemeinen Kostensenkung beitragen können. Gleichzeitig erhält eine LDVZ die Möglichkeit, sich marktorientiert zu entwickeln und sich mit der Konkurrenz zu messen. Allgemein sollten jedoch bei der Festlegung der Unternehmensaufgabe folgende Prinzipien beachtet werden:

- Die dominierende Hauptaufgabe einer LDVZ muß die Sicherstellung der DV-Versorgung im staatlichen und kommunalen Bereich unter strikter Beachtung rechtlicher und hoheitlicher Besonderheiten sein.
- Solange die Bewältigung dieser Hauptaufgabe nicht beeinträchtigt wird, kann eine LDVZ Leistungen auch auf dem freien Markt anbieten. Diese sollten der Gewinnerzielung dienen, zumindest müssen sie kostendeckend sein.
- Durch etwaige Größenvorteile darf eine LDVZ nicht zum Monopolisten für bestimmte IuK-Dienstleistungen auf dem freien Markt werden, da sonst Gefahren des Preisdiktates, der Festschreibung von Ineffizienz durch fehlende Konkurrenz und der Hemmung einer normalen Entwicklung des DV-Marktes gegeben sind.

Die GmbH als geeignete Rechtsform für eine LDVZ

Unter besonderer Würdigung der dargestellten strategischen Herausforderungen bietet aus ökonomischer Sicht die Rechtsform der GmbH besondere Vorteile. Sie hat vor allem einen positiven Einfluß auf kritische Erfolgsfaktoren und den langfristigen Erhalt der Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit einer LDVZ.

Flexibilität

Die verteilte Datenverarbeitung steht im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, so daß sich

vor allem in der dezentralen Datenverarbeitung bisher keine allgemein anerkannten und stabilen Organisationsformen ausgebildet haben. Daher ist es für eine LDVZ besonders wichtig, sich schnell organisatorisch an neue Entwicklungen anzupassen. Dies schließt den flexiblen Einsatz aller Mitarbeiter, rasche Umorganisationen sowie die Möglichkeit zur unkomplizierten Erschließung neuer Aufgabengebiete ein, was in einer GmbH relativ einfach entsprechend der Bedarfslage durch die Geschäftsführung gehandhabt werden kann. Auch daß eine GmbH in hohem Maße unabhängig vom Staatshaushalt ist und die ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel entsprechend der Bedarfslage sehr variabel einsetzen kann, erweist sich als wesentlicher Vorteil.

Marktstrategische Ausrichtung

Die Rechtsform der GmbH fördert in besonderer Weise die marktliche Ausrichtung einer LDVZ, die über das Angebot ihrer Überkapazitäten auf dem freien Markt zusätzliche Deckungsbeiträge erwirtschaften kann. Trotz des vermeintlichen zusätzlichen Aufwandes, der für Ressorts und Kommunen im

Rahmen von Ausschreibungen entsteht, garantieren eben diese und die marktlichen Beziehungen zwischen der LDVZ und ihren Kunden sowohl ihre Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit als auch eine unter Kosten- und Qualitätsgesichtspunkten optimale DV-Ausstattung der öffentlichen Verwaltung.

Einfluß des Landes und der Kommunen

Über die Kapitalbeteiligung, den Aufsichtsrat und die Gestaltung des Gesellschaftsvertrages bietet die Rechtsform der GmbH dem Staat ein breites Spektrum von Einflußmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik einer LDVZ. Eine darüber hinausgehende, aufgabenbezogene Beeinflussung des operativen Geschäftes ist über die Gestaltung der einzelnen Verträge über die Aufträge möglich.

Preisgestaltung und Vermeidung der Monopolbildung

Die LDVZ ist als GmbH zur kaufmännischen Buchführung verpflichtet und muß diese gegenüber dem Aufsichtsrat offenlegen. Im Interesse einer wirtschaftlichen Unternehmensführung wie

auch der Kunden ist eine Kosten- und Leistungsrechnung durchzuführen, die eine möglichst verursachungsgerechte Kostenzuordnung und für marktliche Umsatzprozesse eine transparente Kalkulation der Preise erlaubt. Für staatliche und kommunale Kunden ist die Kalkulation der Selbstkosten anzugeben. Diese sollte als Grundlage der Auftragsvergabe verwendet werden. In der Privatwirtschaft ist es unter ähnlichen Umständen auch durchaus üblich, bei langfristigen Verträgen im voraus feste Preissenkungen zu vereinbaren, um weitere Anreize für Kostenreduzierungen im Rahmen der Ausnützung der üblichen Lerneffekte und des technischen Fortschritts zu geben. Die GmbH ist bei der skizzierten marktorientierten Ausrichtung auch die Rechtsform, welche der Bildung eines DV-Monopols im Bereich der öffentlichen Verwaltung in besonderer Weise vorbeugt.

Geheimhaltung, Abschottung und ständige Betriebsbereitschaft.

Ein besonderer Vorteil der Anstalt des öffentlichen Rechts ist die Möglichkeit, Beamte zu beschäftigen. Sie besteht bei der GmbH nicht. Im Bereich der Daten-

Grundbegriffe der Organisation

Inhaltsverzeichnis

1. Der Organisationsbegriff
2. Ganzheitliches Organisationsmodell-GOM
3. Organisation als Gestaltungsaufgabe
4. Elemente organisatorischer Systeme
5. Beziehungen im Organisationssystem
6. Organisation als soziales System

Organisator

Inhaltsverzeichnis

1. GfürO-Leitbild Organisation
2. Organisatorische Aufgaben
3. Beziehungen und Rollen des Organisators
4. Profil des Organisators
5. Weiterbildung zu Organisatoren
6. Der Organisator in der Praxis-ausgewählte Stellenbeschreibungen und Werdegänge organisatorisch Verantwortlicher

74 Seiten
Bestell-Nr. 8176
ISBN-Nr. 3-922213-26-X
Preis 30,- DM
(zzgl. Versandkosten)

DM 20,- bei Direktbezug

bitte ankreuzen

64 Seiten
Bestell-Nr. 8177
ISBN-Nr. 3-922213-27-8
Preis 25,- DM
(zzgl. Versandkosten)

DM 15,- bei Direktbezug

bitte ankreuzen



OFFICE FBO MEDIA

Fachverlag für Büro- und Organisationstechnik GmbH

Postfach 3 16 · 76482 Baden-Baden

Telefon (07221) 27 10 66

Telefax (07221) 3 32 28

Bitte liefern Sie _____ Exemplar(e) an:

VOP

Firma _____

Abteilung _____

Name _____

PLZ/Ort _____

Datum/Unterschrift _____

Die Lieferung erfolgt gegen Rechnung/Kein Umtausch möglich

verarbeitung sind jedoch nur drei Aufgabenmerkmale zu erkennen, die eine Verbeamtung empfehlen könnten. Dies sind die besonderen Erfordernisse der Geheimhaltung und Abschottung sowie die Gewährleistung der ständigen Betriebsbereitschaft der IuK-Einrichtungen. Aus technischer und organisatorischer Sicht sind mit dem Betrieb von DV-Einrichtungen und Datenbanken, der Abwicklung von DV-Verfahren sowie der Entwicklung von Anwendungssoftware jedoch keine hoheitlichen Verwaltungsakte verbunden, solange die eigentliche Nutzung des Verfahrens und der Daten sowie die damit verbundene Bewältigung von Verwaltungsaufgaben allein durch das jeweilige Ressort oder die jeweilige Kommunalverwaltung erfolgt. Wie viele Beispiele etwa in der Rüstungsindustrie zeigen, kann Geheimhaltung durch organisatorische Maßnahmen auch in Unternehmen privater Rechtsform erzielt werden. Noch eindeutiger ist die Situation bezüglich der Sicherstellung der ständigen Betriebsbereitschaft von DV-Einrichtungen. Wie das Beispiel der Elektrizitätsversorgung zeigt, läßt sich die ständige Betriebsbereitschaft in diesem nicht weniger sensiblen Bereich ebenfalls ohne Beamte sicherstellen.

Innerbetriebliche Organisation einer LDVZ¹⁰

Phasenbesonderheiten im Erstellungs- und Betreuungsprozeß der Informationssysteme

Bei bestimmten Aufgaben einer LDVZ lassen sich immer wieder phasenspezifische Besonderheiten feststellen, die entsprechende Spezialkenntnisse (methodisches Wissen, Planungs-, Programmierungs-, Implementierungs- und Bedientechniken, administratives Wissen) erfordern. Dominieren diese, so erscheint es besonders bei stabilen Aufgaben mit wenigen Unsicherheiten sinnvoll, den jeweiligen Bereich phasenorientiert zu gliedern. Auf diese Weise läßt sich das notwendige phasenspezifische Know-how mit dem geringsten Aufwand aufbauen, transferieren und anwenden.

Besonderheiten einzelner IuK-technischer Infrastrukturen

Viele der IuK-Aufgaben einer LDVZ werden dagegen von besonderen technischen Problemen der eingesetzten Infrastruktur (zum Beispiel Großrechner, Datenbanken, lokale Netze und Telekommunikationstechnik, PC und deren Software) dominiert. Derartige Aufga-

ben lassen sich durch eine technologieorientierte Grundgliederung mit einer Spezialisierung nach den einzelnen Techniklinien bewältigen.

Dominanz der Fachspezifität und Kundenorientierung

Spielt neben rein technologischen Aufgabenmerkmalen auch die Fachspezifität eine besondere Rolle (zum Beispiel in der Anwendungsprogrammierung), so erfordert dies eine Grundgliederung, die eine Spezialisierung nach den entsprechenden Fachgebieten erlaubt, um das fachliche Know-how zumindest ansatzweise und in enger Kooperation mit den jeweiligen Anwendungsbereichen aufbauen zu können. Geeignet ist entweder die Gliederung nach Fachgebieten oder die kundenorientierte Gliederung, die mit einer ausgeprägten Projektorganisation gekoppelt ist.

Dezentralisierung und Koordination

Es ist besonders wichtig, die Verbreitung dezentraler Systeme zu fördern und gleichzeitig die zentrale Gestaltung von Rahmenbedingungen zu ermöglichen, um dem „Wildwuchs“ in den Anwendungsbereichen zu begegnen. Für diese Aufgabe eignet sich besonders die sogenannte steuerungsorientierte Grundgliederung, bei der die Koordination der Fachbereiche zentral erfolgt.

Bildung von Außenstellen

Vertriebs- und Serviceaufgaben erfordern vor allem im kommunalen Bereich räumliche Nähe zu den Kunden. Diese wird zum Beispiel in Bayern über Außenstellen der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung Bayern erreicht.

Leistungs- und Verwaltungsbereich

Sofern nicht innerhalb des Verwaltungsbereiches einer LDVZ Dienstleistungen für ihre Kunden abgewickelt werden (zum Beispiel Finanzierungsdienstleistungen, Beschaffung, Kundensschulung) und solange die LDVZ räumlich zentralisiert bleibt, ist eine Trennung der wertschöpfenden Bereiche von der internen Verwaltung auf der obersten Organisationsebene sinnvoll. In Außenstellen müßten gegebenenfalls eigenständige Verwaltungsfunktionen wahrgenommen werden.

Flache Hierarchien

Eine flache Hierarchie mit teamorientierter Arbeitsorganisation bietet besondere Vorteile in Bezug auf Flexibilität und Leistungsfähigkeit. Von einer flachen Hierarchie kann je nach Komplexität der Aufgabe bei einer Leitungsspan-

ne von mindestens fünf bis zehn Mitarbeitern gesprochen werden.

Entbürokratisierung

Zum Zweck der Entbürokratisierung der Organisation sollten Stellenbeschreibungen so flexibel verfaßt sein, daß Anforderungsveränderungen ohne formalistische Umständlichkeiten entsprochen werden kann. Wegen Aufgabenwandel, Projektorganisation und Teamarbeit sind Mitarbeiterstellen nur befristet und problemabhängig bestimmten Vorgesetzten oder Bereichen zuzuordnen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Bei der Rechtsform einer GmbH hat die Kosten- und Leistungsrechnung einer LDVZ einen besonderen Stellenwert. Sie sollte auch in Form einer Planrechnung die Budgetierung von Abteilungen und Projekten sowie die Bildung von Profit- und Cost-Centern unterstützen. Ergänzend sind Elemente einer Prozeßkostenrechnung einzuführen, da insbesondere in Rechenzentren bei herkömmlicher Kostenrechnung das Problem hoher Gemeinkostenanteile und ihrer verursachungsgerechten Verrechnung auftritt.¹¹

Literatur

- Becker B. (1989), öffentliche Verwaltung, Percha 1989.
- Coase, R. H. (1937), The Nature of the Firm, in: *Economia*, 4, 1937, S. 386 – 405.
- Gerhardt, T./Nippa, M./Picot, A. (1992), Die Optimierung der Leistungstiefe; in: *Harvard Manager* 3/1992, S. 136 – 142.
- Picot, A. (1979) Rationalisierung im Verwaltungsbereich als betriebswirtschaftliches Problem, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 1979, S. 1145 – 1165.
- Picot, A. (1990), Organisation von Informationssystemen und Controlling, in: *Controlling – Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmensführung*, 2. Jg., 1990, Heft 2, S. 119 – 134.
- Picot, A. (1991), Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 43/1991, S. 336 – 357.
- Picot, A./Franck, E. (1993), Vertikale Integration, in: *Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung*, hrsg. von Hauschildt, J./Grün, O., 1993, S. 179 – 219.
- Picot, A./Maier, M. (1992), Analyse- und Gestaltungskonzepte für das Outsourcing, in: *Information Management*, 4/1992, S. 14 – 27.
- Picot, A./Reichwald, R. (1991), Informationswirtschaft; in: *Industriebetriebslehre*, 9. Aufl., hrsg. v. E. Heinen, 1991, S. 241 – 393.
- Picot, A./Wolff, B. (1992), Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. *Lean Management im öffentlichen Sektor*; Projekt: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen der Bertelsmann-Stiftung/ÖTV, September 1992.
- Williamson, O. E., (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*, New York, London 1975.
- Williamson, O. E., (1985), *The Economic Institution of Capitalism*, New York 1985.

¹¹ Vgl. zum Beispiel Picot 1990.

¹⁰ Vgl. hierzu und zu folgendem Picot 1990.

Die Regierungspräsidenten Baden-Württembergs im Quervergleich

Peter Seyfried, VOP 6/94, S. 385

Quervergleich • Regierungspräsidium • Bezirksregierung • Personalbedarf • Benchmarking • Baden-Württemberg

Der Aufsatz analysiert mit Hilfe eines Quervergleiches die Personalwirtschaft der baden-württembergischen Regierungspräsidenten. Die Führung dieser Behörden als Betrieb könnte hierdurch verbessert werden.

Business Redesign

Otto Krickl, VOP 6/94, S. 392

Organisationsgestaltung • Workflow-Management • Business Process Design • Vorgangsteuerung

Der Artikel beschreibt Vorgehensprinzipien und eine Zielstruktur, die sich für die Überwindung des Produktivitätsparadoxons der Informationstechnologie bereits bewährt haben und hebt das organisatorische Gestaltungspotential von Workflowmanagementsystemen hervor.

Qualitätszirkel in der Staatsverwaltung

Markus Meier, VOP 6/94, S. 400

Qualitätszirkel • Projektmanagement • Innovation • Moderation • Zusammenarbeit • Kanton Luzern • Schweiz

Am Beispiel eines Amtes der Kantonalverwaltung Luzern erläutert der Autor Konzept, Zielsetzungen und einige wichtige Erfahrungen bei der Einführung von Qualitätszirkeln.

Das Elend mit der Kameralistik. Nichts Neues seit Puechberg

Dierk Freudenberg, VOP 6/94, S. 404

Kameralistik • Doppik • Kaufmännisches Rechnungswesen • Bezirksregierung • Niedersachsen

Ohne die vollständige Kenntnis von Kosten kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nicht beurteilt werden. Daher empfiehlt der Autor die Erprobung der doppelten kaufmännischen Buchführung für eine Bezirksregierung in Form eines Pilotprojektes.

Neuere Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltung

Wulf Damkowski/Claus Precht, VOP 6/94, S. 412

Kommunale Steuerungsmodelle • Kommunalverfassungsreform • Kontraktmanagement • Management by Competition • Controlling • Public Management • Schleswig-Holstein

Die Autoren skizzieren einige wesentliche Merkmale der neuen Steuerungsmodelle und überprüfen die Übertragbarkeit auf die deutsche Kommunalverwaltung.

Selbstgestaltung in der Kommunalverwaltung

Eckhard Bräutigam/Bernd Jungesblut/Gabriele Mader/Werner van Treeck, VOP 6/94, S. 417

Ratsinformationssystem • Gemeindeverwaltung • Individuelle Datenverarbeitung • Selbstgestaltung • Humanisierung des Arbeitslebens

In einem öffentlich geförderten Projekt der Gemeindeverwaltung Emstal wurden die Mitarbeiter aktiv in die Entwicklung kommunaler Anwendungssysteme einbezogen. Der Bericht schildert Vorgehen und Verfahren.

Führungsgrundsätze für die öffentliche Verwaltung?

Peter Müller-Seitz/Norbert Heyer, VOP 6/94, S. 422

Motivation • Führungsbeziehungen • Öffentlicher Dienst • Demokratisierung • Verhaltenssteuerung

Am Beispiel der Hamburger Verwaltung weisen die Autoren nach, daß die Einführung genereller Führungsgrundsätze im öffentlichen Dienst mit zunehmender Größe der Behörde an Relevanz verliert. Eine Individualisierung bezüglich der Verwaltungseinheiten ist erforderlich.

Organisatorische Neugestaltung öffentlicher Dienstleistungen (Teil 2)

Robert Goecke/Stephan H. Oldenburg/Arnold Picot, VOP 6/94, S. 426

Landesdatenverarbeitung • Neue Bundesländer • Eigenerstellung oder Fremdbezug • Transaktionskostenanalyse

Die Autoren entwickeln mit Hilfe transaktionskostentheoretischer Überlegungen Empfehlungen für die Organisation der Landesdatenverarbeitung in den neuen Bundesländern.

Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 3)

Erhard Klotz/Siegfried Mauch, VOP 6/94, S. 431

Öffentlicher Dienst • Personalmanagement • Verwaltungsreform • Landesverwaltung • Baden-Württemberg

Ein entscheidender Faktor bei der Anpassung der Verwaltung an die Herausforderungen der Zukunft ist der Mensch. Baden-Württemberg erprobt daher in einem Modellversuch den Einstieg in ein „Human Resources Management“. Geschildert werden konzeptionelle Überlegungen, Umsetzungsschritte und bisherige Erfahrungen.

Sorgen mit der Entsorgung (Teil 1)

Anja Lenkeit, VOP 6/94, S. 435

Computerschrott • Entsorgung • Ökologie • Recycling

Die Sorgen der Entsorgung von Computerschrott wachsen. Der Artikel analysiert Problemfelder sowie Entsorgungsalternativen und gibt Hinweise auf einen umweltverträglichen Computereinsatz.

16. Urban Data Management Symposium (Teil 1)

Heinz W. Kloos, VOP 6/94, S. 438

Geographische Informationssysteme • Kataster • Datenaustausch

Der Tagungsbericht fällt die Fachvorträge des 16. Urban Data Management Symposium vom 6. bis zum 10. September 1993 in Wien zusammen.

Comparing the regional local authorities in the Land Baden-Württemberg

Peter Seyfried, VOP 6/94, p. 385

regional local authority • personnel requirements • benchmarking • Baden-Württemberg

A comparison of the personnel situation of the regional local authorities in Baden-Württemberg is analyzed in the article. Managing these authorities as an enterprise could be optimized thereby.

Business Redesign

Otto Krickl, VOP 6/94, p. 392

organizational design • workflow management • business process design

The article describes principles of procedure and a structure of objectives, which have proved successful to overcome the computer productivity paradox. It underlines the potential of workflow management systems for organizational designing.

Quality circles in national government

Markus Meier, VOP 6/94, p. 400

Quality circle • project management • innovation • moderation • cooperation • canton of Lucerne • Switzerland

Making an office of the cantonal administration of Lucerne as an example the author discusses concept, objectives and some important experiences made while introducing quality circles.

The misery of cameralistics. No news since Puechberg

Dierk Freudenberg, VOP 6/94, p. 404

cameralistics • double-entry • business accounting • regional local government • Niedersachsen

To give a judgement on efficiency in public administrations a complete knowledge of costs is necessary. The author suggests to test the double-entry at a regional local government in a pilot project.

New Public Management and local authorities

Wulf Damkowski/Claus Precht, VOP 6/94, p. 412

New Public Management • local authority • reform of the local constitution • contract management • management by competition • Schleswig-Holstein

The authors outline some features of New Public Management and test their transferability to German local governments.

Staff evolves communal application system

Eckhard Bräutigam/Bernd Jungesblut/Gabriele Mader/Werner van Treeck, VOP 6/94, p. 417

information system for municipal councils • municipal council • individual data processing • humanizing of work

The staff was actively involved in a project of the local government of Emstal receiving government grants to develop communal application systems. The report describes proceedings and experiences.

Management principles in public administration?

Peter Müller-Seitz/Norbert Heyer, VOP 6/94, p. 422

motivation • managerial relations • public service • democratization • managing behaviour

Using the example of the administration of the Land Hamburg the authors reveal that introducing general principles of leadership to the public sector is becoming less relevant with increasing growth of the authority. An individualization concerning the administrative units seems to be necessary.

Reorganization of public services (part 2)

Robert Goecke/Stephan H. Oldenburg/Arnold Picot, VOP 6/94, p. 426

electronic data processing • the New German Lands • make or buy • transaction cost analysis

Relating to the theory of transaction cost the authors develop recommendations for organizing electronic data processing in the administration of the New German Lands.

Personnel management in Baden-Württemberg (part 3)

Erhard Klotz/Siegfried Mauch, VOP 6/94, p. 431

public service • personnel management • reform of public administration • administration of the Land Baden-Württemberg

A crucial factor in the process of adapting public administration to challenges of the future are the people. For this reason Baden-Württemberg is testing first steps towards a "Human Resources Management". The article describes the concept, steps of realization and first experiences.

Worries about disposing computer scrap (part 1)

Anja Lenkeit, VOP 6/94, p. 435

computer scrap • disposal of waste • ecology • recycling

Worries about disposal of computer scrap are growing. The article analyzes problems as well as alternative forms of disposing and gives advice for ecological beneficial computer usage.

16. Urban Data Management Symposium (part 1)

Heinz W. Kloos, VOP 6/94, p. 438

geographical information system • land register • data exchange

The article summarizes the papers read on the 16. Urban Data Management Symposium in Vienna from September 6-10, 1993.