

Béla St. Bernhardt

## **Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung**

Anspruch und Leistungsfähigkeit  
des New Public Management

Dargestellt am Beispiel des  
Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit	1
1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	5
2 New Public Management - Aussagen der Theorie	7
2.1 Theoretische und begriffliche Einordnung des New Public Management	7
2.1.1 Zum Begriff New Public Management	7
2.1.2 Theoretische Einordnung des New Public Management	9
2.1.2.1 Public Choice-Theorie	9
2.1.2.2 Managerialismus	11
2.2 Markt- und Wettbewerbsorientierung als Grundidee des NPM	15
2.2.1 Marktlicher Wettbewerb	15
2.2.2 Quasi-marktlicher Wettbewerb	16
2.2.3 Nicht-marktliche Wettbewerbsformen	17
2.3 Ausgestaltungsformen des NPM	18
2.3.1 Contracting-out	18
2.3.1.1 Zum Begriff des Contracting-out	18
2.3.1.2 Formen des Contracting-out	19
2.3.1.2.1 Fremdvergabe	19
2.3.1.2.2 Submissionssystem	20
2.3.1.2.3 Konzessionssystem	20
2.3.1.2.4 Voucher System	21
2.3.2 Privatisierung	21
2.3.2.1 Zum Begriff der Privatisierung	21
2.3.2.2 Formen der Privatisierung	22
2.3.2.2.1 Formelle Privatisierung	22
2.3.2.2.2 Materielle Privatisierung	23
2.3.3 Verwaltungsinternes Kontraktmanagement	23
2.3.3.1 Zum Begriff des Kontraktmanagement	23
2.3.3.2 Funktionsweise des Kontraktmanagements	25
2.3.3.3 Kerninstrumente des Kontraktmanagements	26
2.3.3.3.1 Dezentrale Ressourcenverantwortung und ergebnisorientierte Budgetierungsformen	26
2.3.3.3.2 Kontrakte / Zielvereinbarungen	28
2.3.3.3.3 Controlling	30
2.3.3.3.4 Kosten- und Leistungsrechnung	31
2.3.3.3.5 Benchmarking	32
2.4 NPM: Effizienzanalyse aus theoretischer Perspektive	33

2.4.1	Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip und Kontrollmaßstab	33
2.4.2	Weitere untersuchungsrelevante Effizienzkatgorien	36
2.4.3	Theoretischer Bezugsrahmen	39
2.4.3.1	Ökonomische Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Güter	39
2.4.3.1.1	Die Allokationsfunktion der öffentlichen Finanzwirtschaft	39
2.4.3.1.2	Externe Effekte	40
2.4.3.1.3	Aufdeckung individueller Präferenzen	42
2.4.3.2	Budgettheorie	42
2.4.3.3	Bürokratietheorie	44
2.4.3.4	Neue Institutionenökonomie	46
2.4.3.4.1	Property-Rights-Theorie	46
2.4.3.4.2	Principal/Agent-Theorie	49
2.4.3.4.3	Transaktionskostenansatz	52
2.4.3.5	Zusammenfassung der Untersuchungskriterien	54
2.4.4	Diskussion der Leistungsfähigkeit des NPM aus theoretischer Perspektive	55
2.4.4.1	Contracting-out	55
2.4.4.1.1	Modellausgestaltung	55
2.4.4.1.2	Diskussion der Kriterien	55
2.4.4.2	Privatisierung	63
2.4.4.2.1	Modellausgestaltung	63
2.4.4.2.2	Diskussion der Kriterien	64
2.4.4.3	Kontraktmanagement	72
2.4.4.3.1	Modellausgestaltung	72
2.4.4.3.2	Diskussion der Kriterien	73
2.5	Zusammenfassung der Ergebnisse	79
3	Analyse der staatlichen Aufgabenerfüllung in Deutschland - dargestellt am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes	85
3.1	Untersuchungskriterien	85
3.2	Aufgaben des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes	86
3.2.1	Streckenbezogene bzw. direkte Leistungen	88
3.2.1.1	Betrieb	88
3.2.1.2	Erhaltung	88
3.2.1.3	Betriebliche Erhaltung	89
3.2.1.4	Instandhaltung	89
3.2.2	Nicht streckenbezogene bzw. indirekte Leistungen	90
3.3	Straßenrechtliche Einteilung der Straßenklassen	90
3.4	Aufbauorganisation der Straßenbauverwaltung	91
3.4.1	Aufbauorganisation des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen	93
3.4.2	Aufbauorganisation des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes für Bundesautobahnen	94
3.5	Steuerungsinstrumente	95

3.5.1	Öffentliches Rechnungswesen	95
3.5.1.1	Finanzierung	95
3.5.1.2	Mittelbewirtschaftung	96
3.5.2	Kostenrechnung	97
3.5.3	Berichtswesen	100
3.5.4	Contracting-out	100
3.6	Analyse und Bewertung der Leistungsfähigkeit	101
3.6.1	Produktionseffizienz	101
3.6.2	Allokative Effizienz	106
3.6.3	Politische Effizienz	106
3.7	Zusammenfassung der Ergebnisse	107
4	Gestaltungsempfehlungen zur Neuorganisation des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes	109
4.1	Zielvereinbarungen und Leistungsdefinitionen als integrale Bestandteile der Neuorganisation	109
4.1.1	Zielvereinbarungen	109
4.1.2	Leistungsdefinitionen und -beschreibungen	110
4.2	Der ergebnisorientierte Haushaltsprozeß	113
4.2.1	Planung und Haushaltsaufstellung	113
4.2.1.1	Planung des Leistungsumfangs	113
4.2.1.2	Planung des Budgetumfangs	115
4.2.2	Haushaltsvollzug	116
4.2.2.1	Budgetierung im Kontraktmanagement	116
4.2.2.2	Kosten- und Leistungsrechnung	116
4.2.2.2.1	Ziele der Kosten- und Leistungsrechnung	116
4.2.2.2.2	Leistungsrechnung	118
4.2.2.2.3	Kostenrechnung	120
4.2.2.3	Controlling	134
4.2.2.3.1	Organisatorische Integration des Controlling	134
4.2.2.3.2	Operatives Controlling	134
4.2.2.3.3	Strategisches Controlling	140
4.2.2.4	Berichtswesen	142
4.2.3	Haushalts- und Finanzkontrolle	143
4.3	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	145
5	Literaturverzeichnis	147