

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	VII
INHALTSVERZEICHNIS	IX
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XIX
TABELLENVERZEICHNIS	XXI
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXIII
1 EINLEITUNG	1
1.1 Problemstellung	2
1.2 Forschungsinteresse und -fragen.....	3
1.3 Forschungsansatz.....	4
1.4 Aufbau der Arbeit.....	6
2 KONZEPTIONELLE UND BEGRIFFLICHE GRUNDLAGEN - THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN.....	9
2.1 Gewährleistungsstaat	10
2.1.1 Die Idee des Gewährleistungsstaates	10
2.1.2 Verwandte Konzepte	13
2.1.3 Annahmen und theoretische Fundierung	16
2.1.4 Kritische Bemerkungen zum Konzept des Gewährleistungsstaates.....	17
2.1.5 Zusammenfassung	19

2.2	Auslagerungen	20
2.2.1	Definition	20
2.2.1.1	Begriffe in der Literatur	21
2.2.1.2	Arbeitsdefinition des Begriffs Auslagerung	24
2.2.2	Formen der Auslagerung	24
2.2.2.1	Abnehmer	25
2.2.2.2	Kontrakttypen	26
2.2.2.3	Dauer	27
2.3	Hoheitliche Verwaltung	28
2.3.1	Staatsaufgabenlehre - öffentliche Aufgaben und Staatsaufgaben	28
2.3.2	Hoheitliche Aufgaben	30
2.3.3	Aufgabenlehre und Privatisierung	32
3	KATEGORISIERUNG VON PROZESSEN DER HOHEITLICHEN LEISTUNGSERSTELLUNG	35
3.1	Staats- und verwaltungsrechtliche Perspektive	36
3.1.1	Funktionsmechanismen der Verwaltung	36
3.1.2	Handlungsformen der hoheitlichen Verwaltung	38
3.1.3	Der Handlungsprozess der hoheitlichen Verwaltung	39
3.1.3.1	Formalisiertes Verwaltungsverfahren	39
3.1.3.2	Verfügungsfreies Handeln	40
3.1.3.3	Rechtsschutzbedürfnis und Rechtsschutz	41
3.1.4	Zwischenfazit	41
3.2	Betriebswirtschaftliche Perspektive: Prozessorientierung	42
3.2.1	Konzeptionelle Grundlagen der Prozessorientierung	43
3.2.2	Definition und Abgrenzung des Prozessbegriffs	44
3.2.3	Organisationsverständnis - Aggregationsniveau von Prozessen	45

3.2.4	Anwendbarkeit und Besonderheiten in der hoheitlichen Verwaltung ...	47
3.2.4.1	Prozesse in der hoheitlichen Verwaltung.....	47
3.2.4.2	Betrachtungsfokus und Untersuchungseinheiten	49
3.2.5	Zwischenfazit	50
3.3	Fazit aus der Perspektivendiskussion	51
3.4	Portfolio zur Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Leistungserstellung	53
3.4.1	Kategorisierung im privatwirtschaftlichen Prozessmanagement	54
3.4.2	Legitimationsrelevanz von Prozessen.....	55
3.4.2.1	Erfolgspotenziale und Strategie der hoheitlichen Verwaltung.....	55
3.4.2.2	Qualität als Schlüsselfaktor der Legitimation	57
3.4.2.3	Kritische und unkritische Prozesse in der hoheitlichen Verwaltung.....	59
3.4.3	Wahrnehmung von Prozessen beim Adressaten	59
3.4.3.1	Perspektive des Betroffenen	60
3.4.3.2	Eingriffs- und Nicht-Eingriffsprozesse	61
3.4.4	Kategorisierung von Prozessen im Portfolio	62
3.4.4.1	Unkritische Prozesse.....	63
3.4.4.2	Kritische Prozesse.....	63
3.4.4.3	Kritische Eingriffsprozesse bzw. hoheitliche Prozesse.....	63
3.4.4.4	Unkritische Eingriffsprozesse	64
3.5	Zusammenfassung	65
4	DIMENSIONEN DER BEURTEILUNG VON AUSLAGERUNGEN	67
4.1	Mikroökonomische Theorien als gedankliche Grundlagen der Auslagerungsdiskussion.....	67
4.1.1	Property-Rights	68
4.1.2	Principal-Agent	68
4.1.3	Transaktionskostentheorie	69
4.1.4	Würdigung	71

4.2	Leistungstiefenbestimmung in der Privatwirtschaft.....	71
4.2.1	Relevanz der privatwirtschaftlichen Diskussion für den öffentlichen Bereich	72
4.2.2	Stand der privatwirtschaftlichen Leistungstiefendiskussion	73
4.2.3	Würdigung	76
4.3	Auslagerung im Public Management.....	77
4.3.1	Producer-Provider-Modelle zur Beurteilung von Auslagerungsentscheiden	79
4.3.1.1	Savas.....	79
4.3.1.2	Donahue.....	81
4.3.1.3	Kettl.....	82
4.3.1.4	Würdigung.....	85
4.3.2	Aufgabenspezifische Ansätze zur Beurteilung des Auslagerungsentscheids	86
4.3.2.1	Naschold et al.	86
4.3.2.2	Williamson.....	89
4.3.2.3	Würdigung.....	90
4.4	Übertragung von Verwaltungsaufgaben aus rechtlicher Sicht	91
4.4.1	Kategorisierung der Erfüllungsträger bei Auslagerungen.....	92
4.4.2	Rechtsfragen bei Auslagerungen	93
4.4.3	Würdigung	95
4.5	Weitere Perspektiven der Auslagerungsdiskussion	96
4.5.1	'Systems of survival' nach Jacobs - eine soziologische Perspektive zu Bereitstellungsformen	97
4.5.2	Wongs Political-Choice-Modell - politische Aspekte im Auslagerungsentscheid.....	100
4.5.3	Würdigung	104
4.6	Empirische Studien.....	106
4.6.1	Verbreitungsgrad und Anwendungsbereiche für Auslagerungen	106
4.6.2	Effizienzvergleiche.....	109

4.6.3	Fallstudien	111
4.6.4	Würdigung	111
4.7	Zusammenfassendes Ergebnis - Dimensionen des Auslagerungsentscheids	113
5	HEURISTISCHER ENTSCHEIDUNGSRAHMEN ZUR BEURTEILUNG VON AUSLAGERUNGEN IN DER HOHEITLICHEN VERWALTUNG	117
5.1	Maxime	119
5.1.1	Unkritische Prozesse	120
5.1.2	Kritische Prozesse	121
5.1.3	Hoheitliche Prozesse	121
5.2	Fokus	123
5.2.1	Unkritische Prozesse	123
5.2.2	Kritische Prozesse	123
5.2.3	Hoheitliche Prozesse	125
5.3	Beurteilungskriterien	126
5.3.1	Kriterien zur Beurteilung von Auslagerungen in der öffentlichen Verwaltung	126
5.3.2	Unkritische Prozesse	133
5.3.2.1	Leistungsmerkmale	133
5.3.2.2	Markt, Wirtschaftlichkeit, Auftraggeber	135
5.3.2.3	Strategische Positionierung	136
5.3.2.4	Zwischenergebnis	137
5.3.3	Kritische Prozesse	138
5.3.3.1	Leistungsmerkmale	141
5.3.3.1.1	Ermessen	141
5.3.3.1.2	Situationsbezogenheit	144
5.3.3.2	Markt, Wirtschaftlichkeit	145
5.3.3.3	Auftraggeber	145
5.3.3.4	Strategische Positionierung	146

5.3.3.4.1	Kernkompetenzen	147
5.3.3.4.2	Bedeutung einer Funktionsstörung	148
5.3.3.5	Zwischenergebnis	150
5.3.4	Hoheitliche Prozesse	151
5.3.4.1	Konstellationen von Auslagerungen hoheitlicher Prozesse	152
5.3.4.2	Grundsatz der Gesetzmässigkeit - Rechtliche Anforderungen an die Delegation von Verwaltungsaufgaben	156
5.3.4.3	Rechtsschutz und Verfahrensgarantien	158
5.3.4.4	Haftung	159
5.3.4.5	Wettbewerbsneutralität	160
5.3.4.6	Exkurs: Haltung des Bundesgerichts	161
5.3.4.7	Zwischenergebnis	162
5.3.5	Zusammenfassung	163
5.4	Entscheidungssträger	167
5.4.1	Unkritische Prozesse	169
5.4.2	Kritische Prozesse	170
5.4.3	Hoheitliche Prozesse	172
5.4.4	Zusammenfassung	173
5.5	Dominante Rationalität	174
5.5.1	Unkritische Prozesse	177
5.5.2	Kritische Prozesse	178
5.5.3	Hoheitliche Prozesse	179
5.5.4	Zusammenfassung	179
5.6	Steuerungsmechanismen	180
5.6.1	Unkritische Prozesse	186
5.6.2	Kritische Prozesse	188

5.6.3	Hoheitliche Prozesse	189
5.6.4	Zusammenfassung	190
5.7	Schlussfolgerungen.....	191
6	FALLSTUDIE STEUERVERWALTUNG DES KANTONS BERN	197
6.1	Zweck der Fallstudie	197
6.1.1	Forschungsmethodik	198
6.1.1.1	Fallstudien als Forschungsmethodik.....	198
6.1.1.2	Begründung der Einzelfallstudie	200
6.1.1.3	Grenzen der Einzelfallstudie.....	201
6.1.1.4	Datenerhebung.....	202
6.1.2	Auswahl der Fallstudie	203
6.1.2.1	Motive für die Einzelfallstudie	203
6.1.2.2	Auswahlüberlegungen	204
6.2	Hintergrundinformation zur Steuerverwaltung des Kantons Bern.....	208
6.2.1	STEREO 2001.....	210
6.2.1.1	Prozessorganisation	211
6.2.1.1.1	Geschäftsprozess Registerführung	212
6.2.1.1.2	Geschäftsprozess Veranlagung.....	213
6.2.1.1.3	Geschäftsprozess Inkasso.....	214
6.2.1.1.4	Geschäftsprozess Buchhaltung.....	215
6.2.1.2	Gesamtheitliche Bearbeitung des Kunden	215
6.2.1.3	Verstärkung des Teamgedankens.....	216
6.2.1.4	Anwendungsfelder für Outsourcing.....	216
6.2.1.4.1	Bestehende Outsourcing-Massnahmen	217
6.2.1.4.2	Outsourcing- und Insourcing-Potenziale.....	218
6.2.1.4.3	Definition des Outsourcing-Prozesses	220
6.2.1.4.4	Eingeleitete Schritte	221
6.2.2	Verhältnis von kantonaler Steuerverwaltung und Gemeinden im Kanton Bern	222

6.3	Fallstudienergebnisse.....	223
6.3.1	Unterteilung in Prozesskategorien.....	223
6.3.1.1	Fallstudienmaterial	223
6.3.1.2	Diskussion	228
6.3.1.3	Projektion: Anwendung des Kategorisierungsportfolios ..	229
6.3.1.3.1	Kernprozess Registerführung	229
6.3.1.3.2	Kernprozess Veranlagung	231
6.3.1.3.3	Kernprozess Inkasso	234
6.3.2	Dimensionen der Beurteilung.....	237
6.3.2.1	Registerführung	238
6.3.2.1.1	Fallstudienmaterial	238
6.3.2.1.2	Diskussion.....	240
6.3.2.2	Veranlagung	245
6.3.2.2.1	Fallstudienmaterial: Unkritische Prozesse	245
6.3.2.2.1.1	Eingangsverarbeitung	246
6.3.2.2.1.2	Quellensteuer.....	248
6.3.2.2.1.3	Sonstiges Fallstudienmaterial	251
6.3.2.2.2	Diskussion.....	252
6.3.2.2.3	Fallstudienmaterial: Kritische Prozesse	255
6.3.2.2.4	Diskussion.....	261
6.3.2.2.5	Fallstudienmaterial: Hoheitliche Prozesse	266
6.3.2.2.6	Diskussion.....	267
6.3.2.3	Inkasso.....	272
6.3.2.3.1	Fallstudienmaterial: Unkritische Prozesse	272
6.3.2.3.2	Diskussion.....	274
6.3.2.3.3	Fallstudienmaterial: Kritische Prozesse	278
6.3.2.3.4	Diskussion.....	279

6.3.2.3.5	Fallstudienmaterial: Hoheitliche Prozesse	281
6.3.2.3.6	Diskussion.....	282
6.4	Zusammenfassung	285
7	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE.....	289
7.1	Für die Theorie	291
7.2	Für die Praxis	299
7.3	Weiterer Forschungsbedarf.....	302
ANHANG		305
	Liste der Interviewpartner	305
	Interviewleitfaden	306
LITERATURVERZEICHNIS		309

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1:	Aufbau der Arbeit.....	7
Abb. 3-1:	Mechanismen zur Steuerung des Verwaltungshandelns aus staats- und verwaltungsrechtlicher Perspektive.....	37
Abb. 3-2:	Ebenen der Prozessbetrachtung.....	46
Abb. 3-3:	Prozessportfolio im privatwirtschaftlichen Prozessmanagement	54
Abb. 3-4:	Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Verwaltung im Portfolio	62
Abb. 4-1:	Institutionelle Arrangements zur Bereitstellung öffentlicher Güter nach E.S. Savas	81
Abb. 4-2:	Modell der ‚contractual governance‘ nach Greve/Ejersbo	84
Abb. 4-3:	Leistungstiefenportfolio nach Naschold et al.....	87
Abb. 4-4:	Moralsyndrome nach Jacobs	98
Abb. 4-5:	Das Political-Choice-Modell der Politik nach Wong.....	102
Abb. 4-6:	Illustration des Political-Choice-Modells und Aussagen zur Auslagerung für das Beispiel allokativer Politik	104
Abb. 4-7:	Anzahl US-amerikanischer lokaler Gemeinwesen, die Auslagerung im hoheitlichen Bereich betreiben.....	107
Abb. 4-8:	Verteilung der Leistungsherstellung auf Private und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.....	109
Abb. 5-1:	Schema des heuristischen Entscheidungsrahmens zur Beurteilung von Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung.....	118
Abb. 5-2:	Die Dimension ‚Maxime‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen	122
Abb. 5-3:	Die Dimension ‚Fokus‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen	125
Abb. 5-4:	Vereinfachtes Abklärungsschema bei kritischen Prozessen in der Dimension Beurteilungskriterien.....	139
Abb. 5-5:	Kriterienkataloge für den Auslagerungsentscheid in der hoheitlichen Verwaltung	165
Abb. 5-6:	Die Dimension ‚Beurteilungskriterien‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen.....	167
Abb. 5-7:	Die Dimension ‚Entscheidungsträger‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen.....	173

Abb. 5-8:	Die Dimension ‚Dominante Rationalität‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen.....	180
Abb. 5-9:	Stilisierter Vergleich ökonomischer Steuerungsmechanismen	182
Abb. 5-10:	Die Dimension ‚Kontroll- und Steuerungsmechanismus‘ im heuristischen Entscheidungsrahmen.....	191
Abb. 5-11:	Heuristischer Entscheidungsrahmen zur Beurteilung von Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung	193
Abb. 6-1:	Prozesse der Steuerverwaltung des Kantons Bern.....	212
Abb. 6-2:	Aufbauorganisation der Steuerverwaltung nach STEREO 2001	216
Abb. 6-3:	Bereits ausgelagerte Aufgaben bei der Steuerverwaltung des Kantons Bern	217
Abb. 6-4:	Outsourcing- und Insourcing-Potenziale bei der Steuerverwaltung des Kantons Bern.....	219
Abb. 6-5:	Vorgehensweise beim Outsourcing in der Steuerverwaltung des Kantons Bern	220
Abb. 6-6:	Kategorisierung der Prozesse des Kernprozesses Registerführung.....	230
Abb. 6-7:	Kategorisierung der Prozesse des Kernprozesses Veranlagung.....	232
Abb. 6-8:	Kategorisierung der Prozesse des Kernprozesses Inkasso	235
Abb. 6-9:	Auslagerung von kritischen Prozessen bei der Steuerverwaltung des Kantons Appenzell Innerrhoden	260

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Übersicht verschiedener Staatsverständnisse	15
Tabelle 2-2:	Terminologie in der Privatisierungsdiskussion	23
Tabelle 4-1:	Betriebswirtschaftliche Literatur zur Leistungstiefe.....	74
Tabelle 4-2:	Relevante Dimensionen bei der Beurteilung von Auslagerungen	114
Tabelle 5-1:	Zusammenstellung von Beurteilungskriterien aus der Public- Management-Literatur	130
Tabelle 6-1:	Auszug aus der Zusammenstellung des hessischen Ministeriums der Justiz zur Privatisierbarkeit im Strafvollzug	227
Tabelle 6-2:	Bewertung der Auslagerungskriterien für unkritische Prozesse beim Kernprozess Registerführung.....	242
Tabelle 6-3:	Bewertung der Auslagerungskriterien für unkritische Prozesse beim Kernprozess Veranlagung.....	253
Tabelle 6-4:	Bewertung der Auslagerungskriterien für kritische Prozesse beim Kernprozess Veranlagung.....	263
Tabelle 6-5:	Bewertung der Auslagerungskriterien für hoheitliche Prozesse beim Kernprozess Veranlagung.....	270
Tabelle 6-6:	Bewertung der Auslagerungskriterien für unkritische Prozesse beim Kernprozess Inkasso	276
Tabelle 6-7:	Bewertung der Auslagerungskriterien für kritische Prozesse beim Kernprozess Inkasso	280
Tabelle 6-8:	Bewertung der Auslagerungskriterien für hoheitliche Prozesse beim Kernprozess Inkasso	284