

2 Managementnotwendigkeit der öffentlichen Wertschöpfungskette

2.1 Vorgehensweise

Der Wandel des Staates zu einem Gewährleistungsstaat (Abschnitt 2.2) führt zu einer Vielzahl neuer institutioneller Arrangements¹, die an der Er- und Bereitstellung öffentlicher Leistungen beteiligt sind (Abschnitt 2.2.1). Aus institutioneller Perspektive führt dies zu einer Neugestaltung der jeweils dahinterliegenden öffentlichen Wertschöpfungsketten. Im Vergleich zur privaten Wertschöpfungskette – hier kommt es zu Interaktionen zwischen privaten Unternehmen – kommt es in der öffentlichen Wertschöpfungskette zu weitaus komplexeren Auftragnehmer-Auftraggeber bzw. Prinzipal-Agent-Beziehungen. Damit verbunden ist ein erhöhter Koordinationsaufwand aus Sicht der öffentlichen Verwaltung, die für den Bürger bzw. für die Gesellschaft gewünschte Leistungen erbringt bzw. bei nunmehr verschiedenen Institutionen in Auftrag gibt (Abschnitt 2.2.2). Unter zusätzlicher Berücksichtigung des Ausgabenvolumens der öffentlichen Hand für wertschöpfende Aktivitäten (Abschnitt 2.3) drängt sich förmlich die Frage nach einem Managementansatz zur Steuerung der öffentlichen Wertschöpfungskette auf. Ziel ist es, von den Erfahrungen der Privatwirtschaft, wie sie z.B. mit dem Supply Chain Management Ansatz zur Steuerung von unternehmensübergreifenden Wertschöpfungsketten zur Erzielung von Effizienz- und Effektivitätsvorteilen gemacht werden, auch im öffentlichen Sektor zu profitieren (Abschnitt 2.4). Kapitel 2 zielt auf die Beantwortung der Forschungsfrage 1 ab.

2.2 Prinzip des Gewährleistungsstaats

Neben staatlichen Kernaufgaben,² bei denen aufgrund der strategischen Relevanz (bspw. bei der Gesetzgebung) der Staat die Gewährleistungs-, Finanzierungs- als auch Vollzugsverantwortung trägt (vgl. Tabelle 2-1),³ um das Risiko der Misserfüllung zu verhindern, handelt es sich bei Gewährleistungsaufgaben um eine Zwischenform zwischen staatlichen und privaten Kernaufgaben, bei denen der Staat lediglich die Gewährleistungsverantwortung übernimmt.⁴ Im Sinne des Gewährleistungskonzeptes⁵ stellt die öffentliche

¹⁾ Im Folgenden auch als Organisationstypen oder Akteure bezeichnet.

²⁾ Formuliert im Grundgesetz, z.B. im Artikel 73 GG: Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung, vgl. Fabio (2010).

³⁾ Zur Kritik am Gewährleistungsstaat, vgl. z.B. Lattmann (2004).

⁴⁾ Vgl. Reichard (2004a), S. 50; vgl. auch Accenture/Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (2002), S. 2ff. In ihrer Studie „Outsourcing im öffentlichen Sektor“ weisen die Autoren auf eine Viel-

Hand die Erfüllung dieser politisch gewünschten öffentlichen Leistungen für den Bürger sicher⁶ – d.h. sie gewährleistet, dass die Leistungen zu politisch bestimmten, vereinbarten Standards⁷ erbracht werden. Es ist jedoch nicht mehr selbstverständlich, dass diese Leistungen auch unmittelbar durch die öffentliche Hand *selbst* erbracht werden.⁸ Für die Erstellung und Finanzierung dieser Leistungen greift die öffentliche Hand auf alternative Organisations- und Finanzierungsformen zurück, um durch Kooperationen und Netzwerkstrukturen mit unterschiedlichen öffentlichen und nicht-staatlichen Akteuren die politisch gewünschten Leistungen anbieten bzw. gewährleisten zu können.⁹

Die Wandlung des Staates zu einem Gewährleistungsstaat führt demnach dazu, dass die öffentliche Wertschöpfungskette durch eine Vielzahl auch nicht-öffentlicher Leistungserbringer (im Rahmen der Arbeit auch mit Organisationstypen bezeichnet) gekennzeichnet ist. Das Zusammenwirken sämtlicher Beteiligter zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen für die Gesellschaft – einschließlich der der Leistungserstellung vorgelagerten notwendigen politischen Entscheidungsebene und der öffentlichen Verwaltungsebene – wird im Rahmen der Arbeit als öffentliche Wertschöpfungskette verstanden. Die Entwicklung einer Definition und ausführliche Darstellung der öffentlichen Wertschöpfungskette einschließlich verschiedener beteiligter Ebenen und Organisationstypen ist an dieser Stelle eher hinderlich und wird ausführlich in Kapitel 4 vorgenommen.

Der in der Arbeit verwendete Begriff Organisationstyp basiert auf dem institutionellen Organisationsbegriff und legt damit den Fokus auf das gesamte System (Institution¹⁰).¹¹ Unter den Begriff der Organisation als Institution fallen damit z.B. private Unternehmen,

zahl von Aktivitäten hin, die, sofern sie nicht zu den Kernaufgaben des Staates gehören, ausgelagert werden können.

⁵⁾ Auch aktivierender Staat, vgl. Reichard (2002), S. 27 sowie Reichard (2004a), S. 52: ‚zwischen dem aktivierenden Staat und dem Gewährleistungsstaat besteht kein Widerspruch.‘

⁶⁾ Zur Diskussion der Rolle des Kunden in öffentlichen Wertschöpfungskette, vgl. Kapitel 6, Diskussion des Konzeptmerkmals ‚Steuerung der (öffentlichen) Wertschöpfungskette durch den Endkunden‘.

⁷⁾ Sofern die Entscheidung in einem politischen Prozess gefallen ist, welche öffentlichen Leistungen für die Gesellschaft bereitgestellt werden sollen, so sollte es auch im öffentlichen Sektor das Ziel sein, diese Leistungen zur richtigen Zeit, am richtigen Ort, in der richtigen Menge, in der richtigen Qualität, zum richtigen Preis bereitzustellen. Vgl. hierfür z.B. Jünemann et al. (1989), S. 18.

⁸⁾ Diese Entwicklung ist mitunter darauf zurückzuführen, dass die bisher angebotenen Leistungen der öffentlichen Hand zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln nicht mehr finanzierbar sind – wenn die öffentliche Hand weitere Verschuldungen vermeiden möchte, vgl. auch Hill (1994), S. 51.

⁹⁾ Vgl. Walker et al. (2008), S. 739; Reichard (2002), S. 27-33; Brüggemeier (2006), S. 303; Blocher (2004), S. 47ff.

¹⁰⁾ Vgl. auch EBig (2004), S. 64-65 zur Annäherung an den Institutionenbegriff.

¹¹⁾ Vgl. Schreyögg (2008), S. 5ff. mit der Unterscheidung des Organisationsbegriffes in einen instrumentellen und in einen institutionellen Organisationsbegriff.

Behörden, Vereine, öffentlich-rechtliche Einrichtungen.¹² Zur Typologisierung von Organisationen bzw. Organisationstypen existiert eine Reihe von Ansätzen: So lassen sich Organisationen hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Sozialstruktur, ihrer Technologie, anhand ihrer Beteiligten und ihrer Umwelt analysieren.¹³ Unter einer Organisation wird im Rahmen dieser Arbeit dem Begriffsverständnis von KIESER/KUBICEK gefolgt, die diese als soziales Gebilde verstehen, das dauerhaft ein bestimmtes Ziel verfolgt und eine formale Struktur aufweist, mit deren Hilfe Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen.¹⁴

Zentrales Kriterium für die Entscheidung, welcher Organisationstyp einzelne Wertschöpfungsstufen einer bestimmten Gewährleistungsaufgabe erbracht werden, ist das der Effizienz.¹⁵ Das bedeutet, dass derjenige Organisationstyp den Teil der öffentlichen Wertschöpfung erbringt, der mit den vorhandenen Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt, d.h. dass *„zwischen dem angestrebten Ergebnis und den eingesetzten Mitteln ein möglichst günstiges Verhältnis erreicht wird“*.¹⁶ Der Gedanke der Wirtschaftlichkeit ist damit auch im öffentlichen Sektor verankert. So ist das Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet, um die bestmögliche Nutzung von Ressourcen zu bewirken.¹⁷ Verankert ist der Begriff der Wirtschaftlichkeit in der Bundeshaushaltsordnung (BHO).¹⁸ In den zur BHO gehörigen Verwaltungsvorschriften wird er konkretisiert.¹⁹

Die öffentliche Hand kann bei dem Gewährleistungskonzept die Finanzierungsverantwortung für eine Leistung tragen, während die Vollzugsverantwortung gegenüber dem Ab-

¹²⁾ Vgl. Schreyögg (2008), S. 4.

¹³⁾ Vgl. Strunz (1993), S. 75.

¹⁴⁾ Vgl. Kieser/Kubicek (2006), S. 4 und Abschnitt 2.2.

¹⁵⁾ Vgl. Reichard (2004a), S. 48. Zur Unterscheidung zwischen Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeitsebenen, vgl. auch Kapitel 6, Konzeptmerkmal 6 „Zielorientierung des SCM“.

¹⁶⁾ Thom/Ritz (2008), S. 219. Zur Wirtschaftlichkeit (im öffentlichen Sektor) vgl. grundsätzlich Schweitzer (2009) S. 63; Naschold et al. (2000), S. 81ff.; Mühlenkamp (2005), S. 24ff.; Eichhorn (1971), S. 611ff.; Budäus (1988), S. 203ff. sowie Diskussion der Zielorientierung als Konzeptmerkmal des SCM, Kapitel 6.

¹⁷⁾ Vgl. § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A, § 25 Nr. 3 VOL/A, § 16 VOF.

¹⁸⁾ Vgl. § 7 BHO – Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung, S. 17.

¹⁹⁾ Vgl. Bundesfinanzverwaltung (2001), Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 13.02.2001, VV-BHO, § 7. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit findet sich auch im Grundgesetz (§ 114 Abs. 2 GG): „Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“, vgl. Fabio (2010) sowie im § 6 HGrG.

nehmer der Leistung (= Bürger), bspw. einem Privaten,²⁰ der die Leistung produziert, obliegt.²¹

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugs- verantwortung	Finanzierungs- verantwortung	Auffang- verantwortung
Staatliche Kern- aufgabe	Verantwortung beim Staat			
Staatliche Gewähr- leistungsaufgabe	Beim Staat	Beim Staat oder bei alternativen Organisa- tionsformen (bspw. Private)		Beim Staat
Private Kernaufgabe	Verantwortung bei Privaten			

Tab. 2-1: Konzept des Gewährleistungsstaates, Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Reichard (2004a), S.49, leicht modifiziert.

In der Diskussion um den Gewährleistungsstaat wird demnach die Frage beantwortet, *welcher* wertschöpfende Anteil der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand selbst oder durch den Rückgriff auf alternative Organisationstypen erbracht wird (Leistungstiefenentscheidung²²).²³ Der Wandel des Staates zu einem Gewährleistungsstaat bedeutet damit, bezogen auf die Erbringung und Finanzierung der politisch gewünschten Leistung, eine Leistungstiefenentscheidung bzw. -reduktion der öffentlichen Hand und geht mit der Beschränkung auf seine Kernkompetenzen²⁴ einher. Diese Leistungstiefenentscheidung kann daher mit der Entscheidung über die Fertigungstiefe bzw. der vertikalen Integration gewinnmaximierender Unternehmen in der Privatwirtschaft verglichen werden,²⁵ allerdings mit dem Unterschied, dass die öffentliche Hand im Gewährleistungsstaat weiterhin für die von ihr ausgelagerten Aufgaben, die nicht zu ihren Kernaufgaben zählen und so bspw. von anderen Institutionen erbracht werden können, die Gewährleistungsverantwortung trägt. Gewährleistungsaufgaben, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationstypen erbracht werden, sind daher nicht mit der vollständigen Privatisierung be-

²⁰⁾ Z.B. bei der Gründung von Public Private Partnerships (PPP), hier trägt der Staat die Finanzierungsverantwortung, während der private Partner die Leitung erstellt, zu PPPs vgl. Abschnitt 5.2.2.

²¹⁾ Reichard weist darauf hin, dass ein vierter Typ, die Auffangverantwortung hinzugefügt werden müsse. Das bedeutet, dass der Staat für die Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung einspringen muss, sofern Dritte die Leistung nicht zu den gewünschten Standards erbringen können. Vgl. Reichard (2004a), S. 49-50 und die dort angegebenen Quellen.

²²⁾ Vgl. zur Leistungstiefenentscheidung auch Kapitel 3, New Public Management.

²³⁾ Vgl. kritisch Leppälähti (2005), S. 8: „the point is that relationship of a firm or an association with a public actor tie these private actors as parts of the public sector. If the relationship is too close the private actors probably start to act according to the logic and principles of public sector. If this happens, it may question the potential benefits of outsourcing [...]“.

²⁴⁾ Vgl. Accenture/Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (2002), S. 2ff.

²⁵⁾ Vgl. Naschold et al. (2000) sowie Reichard (2004b), S. 33.

stimmter Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand bzw. mit dem klassischen Outsourcingbegriff bestimmter Aufgabenbereiche in der Privatwirtschaft zu verwechseln.²⁶

2.2.1 Anstieg der institutionellen Vielfalt öffentlicher Leistungserbringer

Der Wandel des Staates zu einem Gewährleistungsstaat führt zu einer Vielzahl neuer Leistungserbringer (institutionelle Arrangements, Organisationstypen), die an der Er- und Bereitstellung öffentlicher Leistungen beteiligt sind und mitwirken. Die Arbeit identifiziert *fünf* zentrale Organisationstypen, die in die öffentliche Wertschöpfung als Leistungserbringer involviert sind:

Aus Sicht der öffentlichen Verwaltungsebene, die dafür sorgt bzw. gewährleistet, dass eine gewünschte öffentliche Leistung bereitgestellt wird, kommen im Gewährleistungsstaat aufgrund der Leistungstiefenreduktion der öffentlichen Hand nicht mehr nur eigene öffentliche Institutionen in den unterschiedlichsten rechtlichen Ausprägungen und Formen in Frage (*Organisationstyp öffentliche Institutionen*²⁷) – z.B. städtische Kindergärten, Sozialämter, andere öffentliche Einrichtungen (z.B. andere Städte). Wertschöpfende Aktivitäten werden darüber hinaus von Mischformen, bei denen die öffentliche Hand in Kooperation mit privaten Leistungsanbietern agiert, erbracht (*Organisationstyp öffentlich-private Partnerschaften*²⁸). So hat sich die Bundeswehr, bisher geprägt durch ‚*hierarchische Amtshierarchie*‘, im Sinne des Gewährleistungsstaates zu einem ‚Konzern‘ gewandelt.²⁹ Das bedeutet, dass sich die Bundeswehr weiterhin auf ihr Kerngeschäft konzentriert und mit der Gründung zahlreicher Beteiligungen und Kooperationsmodelle – z.B. durch die Gründung der Heeresinstandsetzungslogistik (HIL GmbH) – Aufgaben, die dem Kerngeschäft nicht zugeordnet werden, an Private auslagert. Im militärischen Bereich

²⁶⁾ Vgl. auch Accenture/Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (2002). In ihrer Studie zum Outsourcing im öffentlichen Sektor weisen die Autoren darauf hin, dass es sich bei dem Begriff des Outsourcing im öffentlichen Sektor um eine Bandbreite möglicher Modelle handelt. Unter anderem schließen die Autoren eine vollständige Privatisierung bei der Begriffsbezeichnung des Outsourcing mit ein. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Begriff Outsourcing im öffentlichen Sektor nicht mit einer vollständigen Privatisierung gleichgesetzt werden kann, denn im Gewährleistungsstaat, d.h. im Falle von Gewährleistungsaufgaben, kommt es zwar zu einer Auslagerung der tatsächlichen, im Grunde genommen öffentlichen Leistungserstellung, es besteht jedoch für diese weiterhin die Rechenschaftspflicht seitens der Verwaltungsebene. Die Aktivitäten der öffentlichen Hand im Gewährleistungsmodell sind daher explizit von einer vollständigen Privatisierung abzugrenzen.

²⁷⁾ Öffentliche Institutionen/Einrichtungen lassen sich weiter unterteilen in: (1) öffentliche Verwaltungen, (2) öffentliche Vereinigungen sowie (3) öffentliche Unternehmen, vgl. Abschnitt 5.2.1.

²⁸⁾ Auch als Public Private Partnerships (PPP) bezeichnet. PPPs lassen sich weiter aufteilen in: (1) Klassische PPP, (2) Betreibermodelle, (3) Betriebsführungsmodelle, (4) Betriebsüberlassungsmodelle sowie (5) Build-Operate-Transfer (BOT) Modelle. Zur exakten Unterscheidung von PPPs, vgl. Abschnitt 5.2.2.

²⁹⁾ Vgl. Schwarz (2007), S. 8.

wurden in den letzten Jahren im Zuge einer solchen Leistungstiefenentscheidung insgesamt sieben Beteiligungen gegründet (vgl. Tabelle 2-2) sowie an mehr als 80 Bundeswehrstandorten in Deutschland mit privaten Partnern Betreiberlösungen³⁰ realisiert. Zahlreiche weitere Kooperationsmodelle sind in den Bereichen Ausbildung, Liegenschaften, Administration sowie Logistik in Planung.³¹

Beteiligungen des Bundes		Anteil	Privater Partner
LHBw	LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH	26,1%	Lion Apparel Deutschland GmbH und Hellmann Worldwide Logistics GmbH & Co KG
g.e.b.b.	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH	100%	
HIL	Heeresinstandsetzungslogistik GmbH	49%	HIL-Industrie Holding GmbH (IWS, KMW, Rheinmetall Landsysteme)
BWI	BWI Informationstechnik GmbH	49%	IBM Deutschland GmbH, Siemens Business Services (heute Siemens IT Solutions)
GEKA	Gesellschaft zur Entsorgung chemischer Kampfstoffe und Rüstungsaltslasten mbH	100%	
FBG	Fernleitungsbetriebsgesellschaft mbH	51,0%	IVG Logistik GmbH
BwFPS	Bundeswehr Fuhrparkservice GmbH	75,1%	DB Dienstleistungen GmbH

Tab. 2-2: Beteiligungen (Gesellschaften) des Bundes im militärischen Umfeld, Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Zahlen von Ohm (2007) und Schwarz (2007).

Weiterhin existieren private Unternehmen (*Organisationstyp private, gewinnmaximierende Unternehmen*), bei denen die öffentliche Hand notwendige Waren, Dienst- und Bauleistungen (mit oder ohne öffentliche Ausschreibung) für öffentliche wertschöpfende Aktivitäten in Auftrag gibt.³² Ebenso denkbar sind private gemeinnützige Organisationen (*Organisationstyp Non-Profit-Organisationen*³³), die politisch gewünschte Leistungen im Sinne der Gewährleistungsaufgaben erbringen.³⁴ Darüber hinaus greift die öffentliche Hand in einigen Fällen der öffentlichen Leistungserstellung auf den Bürger selbst zurück, indem sie die Leistungserbringung bspw. durch eine Anschubfinanzierung sicherstellt (*Organisationstyp bürgerschaftliches Engagement*).³⁵ Durch bürgerschaftliches Engage-

³⁰⁾ Betrieb von Wärmeversorgungsanlagen durch private Partner, Betrieb des Gefechtsübungsentrums der Bundeswehr, Simulatoren Ausbildung NH-90, Versorgung von Instandsetzungseinrichtungen durch ein zentrales bundeseigenes Lager (ZEBEL), Vorhalteverträge für strategische Luft- und Seetransporte (SALIS und GGSS), vgl. Schwarz (2007) sowie Ohm (2007).

³¹⁾ Vgl. Schwarz (2007) sowie Ohm (2007). Weitere Formen der Zusammenarbeit der Bundeswehr: host nation support, third party logistic support.

³²⁾ Vgl. auch Abschnitt 5.2.4.

³³⁾ Non Profit Organisationen (NPO) lassen sich weiter unterteilen in: (1) Mitgliederorganisierte NPO, (2) Drittorientierte NPO, (3) Advocacy Groups sowie (4) Mischformen, vgl. hierzu auch Abschnitt 5.2.3.

³⁴⁾ Vgl. Eichhorn (2003c), S. 761 sowie Eichhorn (2001a), S. 409ff.

³⁵⁾ Vgl. Reichard (2004a), S. 48.

ment in den unterschiedlichsten Ausprägungen wird der Bürger ‚zum verwaltungsentlastenden und verantwortungsteilenden Leistungsverstärker‘ und kann als fünfte ‚Quelle der Wohlfahrtsproduktion‘³⁶ im Gewährleistungsstaat gesehen werden,³⁷ vgl. Abbildung 2-1.

REICHARD führt für solche komplexen vernetzten Strukturen im Rahmen der öffentlichen Leistungserbringung das Beispiel der Erbringung lokaler Sozialdienste an: Die öffentliche Leistungserbringung erfolgt durch den öffentlichen Sektor (Ebene der Verwaltung, hier die Stadtverwaltung) in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen (Landeseinrichtungen, Sozialversicherungsträgern), privat-gemeinnützigen Vereinen (Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfevereine, Kulturvereine) und/oder privat-kommerziellen Organisationen (z.B. Kleinunternehmen im Existenzgründerverbund).³⁸



Abb. 2-1: Organisationstypen im Rahmen der öffentlichen Leistungserbringung.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Eichhorn (2001) und Eßig (2006).

³⁶⁾ Vgl. Spitzer (2001), S. 145-146.

³⁷⁾ Vgl. hierfür auch Abschnitt 5.2.5.

³⁸⁾ Vgl. Reichard (2002), S. 32ff sowie Reichard (2004b).

2.2.2 Anstieg der Prinzipal-Agenten-Komplexität aufgrund des Anstiegs der Schnittstellen(-typen) in der öffentlichen Wertschöpfungskette

Bei Schnittstellen in Wertschöpfungsketten handelt es sich, so STEFANSSON/RUSSELL um *„areas where information or physical goods are exchanged between one trading partner and another – where trading partners "interface" with one another to achieve the successful transfer of goods or information.“*³⁹ D.h. Schnittstellen entstehen immer dann, so ARNDT, wenn die Leistungserstellung von Akteuren verschiedener Unternehmen erbracht wird. Schnittstellen entstehen auch innerhalb einer Unternehmung, sofern die Leistung von verschiedenen Abteilungen erbracht wird. Bei den auftretenden Schnittstellen handelt es sich damit zum einen um intraorganisatorische zum anderen um interorganisatorische Schnittstellen. Die Schnittstellenproblematik bezogen auf die gemeinsame Leistungserstellung mehrerer Unternehmen in Form einer *Wertschöpfungskette*⁴⁰ ist insofern anfällig, als dass es am Ort der Übergabe des Materials oder der Information zu vielfältigen Problemen kommen kann, die bspw. zu einer Unterbrechung des Material- oder Informationsflusses führen.⁴¹ Tabelle 2-3 zeigt eine Auswahl möglicher Problemfelder, die aufgrund von inter- und intraorganisatorischen Schnittstellen auftreten können. Diese Aufzählung nach ARNDT ist dabei nur beispielhaft zu verstehen und erhebt hier keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Mögliche Probleme	Erläuterung
Unklare Verantwortlichkeiten	Wenn mehrere Personen oder Abteilungen an einem Prozess beteiligt sind, besteht die Tendenz, nicht sich selbst, sondern die anderen für die Prozessverantwortlichen zu halten. Dies hat zur Folge, dass sich niemand für den Prozess (und letztlich den Kunden) verantwortlich fühlt. Auch der umgekehrte Fall ist denkbar: dass mehrere Abteilungen sich verantwortlich fühlen und unterschiedliche Entscheidungen treffen und sich gegenseitig auszuspielen versuchen.
Abteilungsgeismen	Vielfach verfolgen einzelne Abteilungen eigene Ziele, die denen des Gesamtunternehmens zuwiderlaufen können. Nicht der Prozess bzw. der Kunde steht im Mittelpunkt der Tätigkeiten, sondern die jeweiligen Abteilungsziele.
Kommunikationsprobleme	Oftmals werden die gleichen Sachverhalte anders beschrieben oder für den gleichen Sachverhalt andere Begriffe verwendet. Hieraus können vielfältige Missverständnisse entstehen
Inkompatible DV-Systeme	Vielfach haben einzelne Abteilungen spezielle Softwareprogramme, die nicht mit dem Rest des Unternehmens kompatibel sind (Insellösungen). Ggf. müssen Informationen deshalb ausgedruckt, gefaxt und dann wieder eingetippt werden. Dies ist fehleranfällig, verursacht Kosten und unterbricht den Informationsfluss. An interorganisatorischen (unternehmenübergreifenden) Schnittstellen treten diese Probleme verstärkt auf.
Doppelarbeit	Eine Tätigkeit wird jeweils von einem Beteiligten beider Funktionsbereiche/Schnittstellenbereiche vollzogen, z.B. eine Wareneingangskontrolle beim Lieferanten und eine Kontrolle des Wareneingangs beim Kunden.

Tab. 2-3: Probleme aufgrund inter- und intraorganisatorischen Schnittstellen, Quelle: in Anlehnung an Arndt (2008), S.33-34.

³⁹⁾ Stefansson/Russel (2008), S. 347.

⁴⁰⁾ Der Begriff der (öffentlichen) Wertschöpfungskette wird ausführlich in Kapitel 4.6 erarbeitet.

⁴¹⁾ Arndt (2008), S. 33-34.

Wie bereits eingangs skizziert, führen in der *Privatwirtschaft* steigende Kundenanforderungen bzgl. der Zeit, der Kosten und der Qualität der nachgefragten Leistungen zu einer Zunahme der Wettbewerbsintensität. Unternehmen konzentrieren sich mehr und mehr auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen und Aufgabenbereiche (Ausgliederung von Produktionsstufen im Rahmen einer Leistungstiefenentscheidung). Es kommt zu einer Verkürzung der unternehmensinternen Wertkette (Outsourcing⁴²).⁴³ Um langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben, reicht es für Unternehmen aufgrund der Globalisierung des Wettbewerbs, steigender Anforderungen an kundenindividuelle Leistungen, kürzer werdende Markt- und Technologiezyklen nicht mehr aus, den Fokus lediglich auf die Optimierung der eigenen, d.h. der internen Wertkette zu richten.⁴⁴ Vielmehr ist die Optimierung der Wertschöpfungskette in ihrer Gesamtheit, d.h. über sämtliche Wertschöpfungsstufen und damit Schnittstellen – im Idealfall von den Beteiligten der Rohstoffgewinnung bis hin zum Endkonsumenten⁴⁵ – notwendig, um wesentliche Effizienzsteigerungspotentiale bzgl. der Zeit, der Kosten und der Qualität der zu erbringenden Leistungen zu realisieren.

Für die Steuerung bzw. das Management dieser aus der Leistungstiefenentscheidung resultierenden zahlreichen Schnittstellen der privaten Wertschöpfungskette wird das Konzept des *Supply Chain Managements* (SCM) vorgeschlagen, welches professionelle Steuerungsinstrumente⁴⁶ für die Optimierung der unternehmensübergreifenden Wertschöpfungskette⁴⁷ bietet.⁴⁸

Im Vergleich zum Konzept der unternehmensübergreifenden Wertschöpfungskette von PORTER,⁴⁹ bei dem sämtliche wertschöpfende Aktivitäten Berücksichtigung finden, so z.B. auch Design- oder Imageaspekte, spielen diese bei einem SCM keine zentrale Rolle.⁵⁰ Vielmehr liegt der zentrale Fokus auf der physischen Verfügbarkeit, Beseitigung, Verwendung oder Verwertung von Waren einschließlich der damit einhergehenden Informations- und Finanzströme.⁵¹

⁴²⁾ Vgl. hierzu auch Williamson, der Outsourcing im Rahmen des SCM aus der transaktionsökonomischen Perspektive betrachtet, Williamson (2008), S. 5ff.

⁴³⁾ Vgl. Krüger (2005), S. 181ff.

⁴⁴⁾ Vgl. Kaluza et al. (2003), S. 5ff mit Verweis auf Stölzle (1999), S. 1ff sowie Wildemann (2000), S. 1ff.

⁴⁵⁾ Vgl. Weber/Dehler/Wertz (2000), S. 265 und die dort angegebenen Quellen.

⁴⁶⁾ Vgl. zu den Instrumenten des SCM Kapitel 7.

⁴⁷⁾ Vgl. Kapitel 4 zur Begriffsklärung der unternehmenübergreifenden Wertschöpfungskette.

⁴⁸⁾ Vgl. zum Supply Chain Management auch Kapitel 4 und Kapitel 6.

⁴⁹⁾ Vgl. Kapitel 2.

⁵⁰⁾ Vgl. Werner (2010), S. 17.

⁵¹⁾ Vgl. Werner (2010), S. 17-18 sowie Kapitel 3 ‚Status quo‘ sowie Kapitel 6 ‚Konzeptmerkmale des SCM‘.

Ziel ist es, der Schnittstellenproblematik entgegenzuwirken, die sich aus dem Zusammenwirken der beteiligten Unternehmen eines Wertschöpfungsprozesses ergibt.⁵² Diese Forderung stellt jedoch beträchtliche Anforderungen an das Management der Unternehmen und der Wertschöpfungskette.⁵³ Die Auslagerung von Unternehmenstätigkeiten ist zwar auf der einen Seite mit zahlreichen Vorteilen für das Unternehmen,⁵⁴ auf der anderen Seite jedoch auch mit Risiken⁵⁵ verbunden.⁵⁶ Herausforderung für ein umfassendes SCM sind damit die, bedingt durch die Arbeitsteilung und Spezialisierung entstehenden Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen,⁵⁷ die auch als Prinzipal-Agenten-Beziehungen in der Literatur diskutiert werden.⁵⁸

Kern des *Prinzipal-Agent-Ansatzes* ist die Analyse der Probleme, die zwischen dem Prinzipal (Auftraggeber) und dem Agenten (Auftragnehmer) bei Abstimmungen in einer arbeitsteiligen Welt entstehen. Die Theorie versucht, aus Sicht des Prinzipals Ansatzpunkte aufzuzeigen bzw. Fragen zu klären, wie dieser den Agenten auswählen, disziplinieren und motivieren soll, so dass dieser in seinem Interesse handelt. Denn jedes an der Wertschöpfung beteiligte Unternehmen stellt zunächst die Optimierung seiner Eigeninteressen in den Vordergrund. Das führt zwar zu lokalen Optima in der Wertschöpfungskette, ein Gesamt-optimum der Wertschöpfungskette wird jedoch dadurch verhindert.⁵⁹

In der Literatur werden vier zentrale Gründe/Annahmen genannt,⁶⁰ die dazu führen können, dass der Agent seinen eigenen Nutzen anstatt den des Prinzipals maximiert (Verhaltensmodell):

⁵²⁾ Einerseits sind Schnittstellen möglichst zu reduzieren, bspw. durch eine veränderte Aufbauorganisation, die sich verstärkt an den Geschäftsprozessen orientiert, oder durch Optimierungen der Abläufe selbst. Weiterhin sollen Schnittstellen möglichst in sogenannte Nahtstellen verwandelt werden. Darunter ist ein bewusster Übergang an Schnittstellen zu verstehen, der derart geplant und umgesetzt wird, dass die angesprochenen Probleme nicht mehr auftreten. So lassen sich gemeinsame Ziele, Sprachen, Datenverarbeitungssysteme definieren und Verantwortlichkeiten klar abstimmen. Vgl. Arndt (2008), S. 33-34.

⁵³⁾ Vgl. Kaluza et al. (2003), S. 5.

⁵⁴⁾ Vgl. Glock (2010), S. 4 mit Verweis auf Prahalad/Hamel (1990), S. 79ff.

⁵⁵⁾ Abhängigkeit von den Lieferanten, bei Ausfall der Bezugsquellen kann es im schlimmsten Fall zu einem Produktionsstopp kommen, vgl. Glock (2010), S. 4.

⁵⁶⁾ Vgl. Glock (2009), S. 4ff.

⁵⁷⁾ Vgl. Kaluza et al. (2003), S. 17.

⁵⁸⁾ Vgl. Göbel (2002), S. 98-99; Erlei et al. (2007), S. 74; Ebers/Gotsch (2006), S. 258.

⁵⁹⁾ Vgl. Kaluza et al. (2003), S. 2.

⁶⁰⁾ Vgl. z.B. Göbel (2002), S. 100ff. oder Erlei et al. (2007), S. 261.



<http://www.springer.com/978-3-658-02468-0>

Public Supply Chain Management
Steuerung öffentlicher Wertschöpfungsketten nach
privatwirtschaftlichem Vorbild
Dorobek, S.
2013, XXIII, 313 S. 22 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-02468-0