



D

V

P

W

# FoJuS-

# Diskussionspapiere

# Nr. 4/2004

**FoJuS - Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft**  
Nachwuchsorganisation der Sektion Staatslehre und politische  
Verwaltung der DVPW

Email: [fojus-verteiler@hsu-hh.de](mailto:fojus-verteiler@hsu-hh.de)

Homepage: <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>

## **Leistungsreformen als Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung**

Tanja Klenk, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik

### **1 Neue Leistungsmodelle im öffentlichen Sektor**

Weitgehend unbemerkt von der öffentlichen Wahrnehmung findet in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung eine grundlegende Reform der Leitungsstrukturen statt. Vor allem im Feld der funktionalen Selbstverwaltung - bei den Trägern der Sozialversicherung, bei kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen, bei Hochschulen oder in der Arbeitsverwaltung - lässt sich beobachten, dass bestehende Leitungsstrukturen hinterfragt und zum Teil recht einschneidend reformiert werden.

Trotz aller Unterschiede im Detail sind Gemeinsamkeiten bei den verschiedenen Leistungsreformprozessen deutlich erkennbar. Der Trend geht zu einem Leistungsmodell mit einer starken Spitze, das ein straffes Management erlaubt. Die neuen Leistungsmodelle sollen eine flexible und effiziente Entscheidungsfindung, Verantwortlichkeit sowie Kontrolle bei der Umsetzung der Entscheidungen gewährleisten. Das partizipative Leistungsmodell von Selbstverwaltungsorganisationen scheint diesen Anforderungen an moderne Entscheidungssysteme nicht zu genügen. Stattdessen greifen die Reformakteure immer häufiger auf typische Leistungsmodelle der Privatwirtschaft zurück. Vor allem das Leistungsmodell der Aktiengesellschaft nimmt bei den Leistungsreformen eine wichtige Vorbildfunktion ein.

Aus demokratietheoretischer Perspektive wirft die Reform der Leitungsstrukturen im öffentlichen Sektor Fragen auf. Die gegenwärtig durchgeführten Leistungsreformen berühren – wie noch gezeigt werden wird – die Beteiligungschancen der Organisationsmitglieder und führen zu einem Wandel der Legitimationsgrundlagen von Entscheidungsprozessen. Aber auch unter Effizienzgesichtspunkten erscheint eine kritische Reflexion der Leistungsreformprozesse angebracht, orientieren sich doch die Reformakteure an einem Modell, das seinerseits heftig unter Beschuss steht: Zahlreiche Fälle von Bilanzfälschung, Insolvenz, Korruption und Misswirtschaft haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die

bisherige Verteilung der Entscheidungs- und Kontrollrechte im Leitungsmodell der Aktiengesellschaft keineswegs per se Effizienz garantiert.

Der folgende Beitrag will die Aufmerksamkeit für Leitungsreformen im öffentlichen Sektor schärfen. Leitungsreformen haben ungeachtet ihrer gesellschaftspolitischen Auswirkungen – Veränderung von Teilhabechancen und Wandel der Legitimationsgrundlagen von Entscheidungsprozessen – in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung bislang nur wenig Beachtung gefunden. Der Beitrag geht zunächst auf die Theorie der Leitungsorganisation ein und beschreibt unterschiedliche Varianten der Leitungsorganisation. Am Beispiel von Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung werden dann Leitungsreformen im öffentlichen Sektor beschrieben und deren Folgewirkungen analysiert.

## **2 Zur Theorie der Leitungsorganisation**

Organisationstheoretiker sprechen der obersten Leitungsebene eine wichtige Rolle zu: Die Leitungsebene hat die Aufgabe, den ‚Kurs‘ einer Organisation zu bestimmen und dafür zu sorgen, dass der Kurs gehalten oder geändert wird (Krüger 2002:247). Zwar ist Steuerung, geht man vom Steuerungsbegriff der Neuen Institutionentheorie aus, immer nur begrenzt wirksam. Gleichwohl herrscht innerhalb der Organisationstheorie Einigkeit darüber, dass Leitungsorgane einen maßgeblichen Einfluss auf das Geschehen in Organisationen haben. Organisationspolitik und Organisationsergebnis hängen entscheidend davon ab, wer am Prozess der Entscheidungsfindung beteiligt ist, wie und durch wen die Entscheidungen und deren Umsetzung kontrolliert wird und nach welchen Prinzipien in den leitenden Organen Entscheidungen getroffen werden – Faktoren, die durch die Wahl des Leitungsmodells bestimmt werden.

Für die Gestaltung der Leitungsstrukturen gibt es eine Vielzahl an institutionellen Varianten. In einem ersten Schritt können stärker horizontale von vertikalen Leitungsmodellen unterschieden werden. Zwar wohnt dem Leitungsbegriff ein hierarchisches Moment inne, denn es ist die Aufgabe der Leitung, Steuerungsentscheidungen zu treffen, die für die Organisationsmitglieder eine verbindliche Vorgabe darstellen. Von Bedeutung ist jedoch, wie diese Entscheidungen zustande kommen. Der Extremform des strikt hierarchischen Leitungsmodells, das nach Befehl und Anweisung funktioniert und in dem untergeordnete Einheiten keinen Einfluss auf die Leitung der Organisation haben, steht das rein assoziative Leitungsmodell, die ‚permanente Versammlung‘, gegenüber, bei der alle Organisationsmitglieder gleichberechtigt an der Willensbildung teilnehmen und möglichst einstimmig Entscheidungen treffen. Reale Leitungsmodelle sind in der Regel Hybride: In ihnen werden hierarchische und assoziative Steuerungselemente miteinander verknüpft.

Weitere Merkmale zur Differenzierung verschiedener Leitungsmodelle sind die Zahl und die Größe der Leitungsorgane, die Koordinationsformen zwischen den verschiedenen Leitungsorganen, die Binnenstruktur der einzelnen Leitungsorgane, sowie die Legitimationsgrundlagen der Entscheidungsträger und die Mechanismen der personellen Besetzung.

## **2.1 Arbeitsteilung und Koordination innerhalb des Leitungssystems**

Leistungsmodelle setzen sich oftmals aus mehreren Organen und Instanzen zusammen. Für die Arbeitsteilung innerhalb des Leitungssystems spielen, neben dem Faktum, dass die Aufgabe für eine Person schlichtweg zu umfangreich ist, unterschiedliche Beweggründe eine Rolle: die Idee der Gewaltenteilung (und der dadurch ermöglichten Kontrolle der Geschäftsleitung), die der Repräsentation und der Professionalisierung sind die wesentlichen Motive.

In vielen Organisationen ist die Leitungsaufgabe zu komplex, als dass sie von einem Organ, gar von einer Person alleine ausgeführt werden könnte. Die Leitungsaufgaben werden daher auf mehrere hierarchisch über- und untergeordnete Instanzen verteilt und es entsteht das so genannte Liniensystem. Einer anderen Logik der Arbeitsteilung folgt das Gewaltentrennungsmo­dell, bei dem zwischen Leitung und Kontrolle unterschieden wird. Ein Organ ist für die Entscheidungsfindung und -umsetzung verantwortlich, andere Organe bewilligen und kontrollieren den Entscheidungsprozess. Das Aufsichtsratsmodell, das in Deutschland für Aktiengesellschaften zwingend vorgeschrieben ist und auch für viele GmbHs typisch ist, basiert auf dieser Aufgabenteilung. Die Kontrolle des Vorstands durch den Aufsichtsrat bzw. durch die Hauptversammlung dient dem Schutz der verschiedenen Anspruchsgruppen einer Unternehmung.

Das Repräsentationsprinzip als Bestimmungsfaktor der Leitungsorganisation spielt vor allem in Mitgliederorganisationen eine zentrale Rolle. Charakteristisch für die Leitungsstrukturen großer Vereine, Verbände und Körperschaften ist, dass gleich zwei Vorstände berufen werden. Der Grund für diese Doppelkonstruktion liegt in dem für Mitgliederorganisationen wichtigen Repräsentationsgedanken. Die verschiedenen Mitgliedergruppen haben ein großes Interesse daran, im Vorstand, in dem die wesentlichen Grundlinien der Organisationspolitik bestimmt werden, vertreten zu sein. Der Gesamt- oder Hauptvorstand setzt sich aus Repräsentanten der zentralen Akteursgruppen der Organisation zusammen. Er ist, bezogen auf die zahlenmäßige Zusammensetzung, in der Regel ein recht großes Organ und nur bedingt fähig, schnelle Entscheidungen zu treffen, wie sie das tagesaktuelle Geschäft erfordert. Der Gesamt- oder Hauptvorstand beschließt daher nur Grundsatzfragen. Die eigentliche Geschäftsführung übernimmt der so genannte enge oder geschäftsführende Vorstand, in dem weniger Personen vertreten sind (Blümle 1992:2514f).

Aufgrund von Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen führen viele Organisationen Gremien zur Unterstützung der Zentralinstanz ein. Neben dem Aufbau von Stabsstellen als permanente, organisationsinterne Hilfsorgane bietet sich die Gründung von Beiräten an. Beide –Stäbe wie Beiräte – haben die Aufgabe, die Zentralinstanz durch Beratung, Information und Vorabklärung bei der Willensbildung zu unterstützen. Die Entscheidung für die eine oder andere Lösung liegt alleine bei der Geschäftsführung; die unterstützenden Instanzen haben in der Regel keine Entscheidungsbefugnisse.

## **2.2 Die Binnenstruktur der Leitungsorgane**

Die Anzahl der Mitglieder eines Leitungsorgans hängt u.a. ab von Größe und Rechtsform einer Organisation. Wird eine Leitungsstelle mit mehreren Personen besetzt – liegt also eine Pluralinstanz vor – sind Grundsätze für die gemeinsame Beschlussfassung zu definieren. Das so genannte Kollegialprinzip spiegelt das Ordnungsmuster der Assoziation wider: Alle Mitglieder des Leitungsorgans sind gleichberechtigt und Entscheidungen werden im Konsens gefällt. Verhandlung und Überzeugung bestimmen den Entscheidungsprozess. Beim Direktorialprinzip hingegen wird eine Statusdifferenzierung zwischen den Mitgliedern des Leitungsgremiums vorgenommen. Die Entscheidungskompetenzen sind innerhalb des Gremiums hierarchisch abgestuft. Das Direktorial- und Kollegialprinzip sind als die Eckpunkte eines Kontinuums zu begreifen, das mehrere Misch- und Übergangsformen umfasst. Kollegien können ihre Beschlüsse entweder durch Einstimmigkeit (Kassationskollegialität) oder durch (einfachen oder qualifizierten) Mehrheitsbeschluss fällen (Abstimmungskollegialität). Der Wechsel von der Gleichberechtigung zur Statusdifferenzierung verläuft über verschiedene Abstufungen: Möglich ist etwa, dass bei Stimmgleichheit die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gibt (Primatkollegialität). Andere Varianten sind Veto-, Genehmigungs- oder gar Weisungsrechte, über die ein oder mehrere Mitglieder verfügen. Wird das so genannte Kanzlerprinzip angewandt, so kann der Vorsitzende des Leitungsgremiums Richtlinien definieren, innerhalb derer die anderen Mitglieder des Leitungsgremiums ihre Entscheidungen zu fällen haben (vgl. Bea/Göbel 2002). Beim reinen Direktorialprinzip (auch monokratisches Modell genannt) hat nur ein Akteur Entscheidungskompetenz; die Aktivitäten der anderen Mitglieder des Leitungsgremiums dienen lediglich der Entscheidungsvorbereitung. Der Hierarchiegedanke wird hier so konsequent umgesetzt, dass eigentlich nicht mehr von einer Pluralinstanz gesprochen werden kann.

## **2.3 Legitimationsgrundlagen und Mechanismen der personellen Besetzung**

Leitungsorgane können zum einen nach demokratischen Prinzipien besetzt werden. Aus der Mitte der Organisationsmitglieder werden ein oder mehrere Repräsentanten gewählt, die die Leitungsfunktion für eine bestimmte Zeit übernehmen. Die Besetzung auf Zeit und die

Möglichkeit der Abwahl relativieren das hierarchische Verhältnis, das durch die Wahl des Leitungsorgans zwischen den Mitgliedern entsteht. Dieser assoziative Besetzungsmechanismus ist – abgesehen von der Wahl politischer Vertreter in demokratischen Staaten – für alle freiwilligen Vereinigungen wie Vereine und Verbände konstitutiv. Man findet ihn auch in den Körperschaften der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung und in Schulen. Hier gibt es an der Leitung beteiligte Gremien, in denen gewählte Vertreter von betroffenen Gruppen Entscheidungsbefugnisse wahrnehmen (Groß 1999:56). Assoziation als Besetzungsmodus ist darüber hinaus charakteristisch für autonome professionalisierte Organisationen wie Universitäten und Ärztekollegien (Engels 2001:244).

Leitungsinstanzen können aber auch – ohne dass den Organisationsmitgliedern explizite Mitspracherechte eingeräumt werden – von ‚außen‘ besetzt werden. Beispiele für Organisationen mit heterokephalen (Weber 1972:26), von außen bestellten Leitungsinstanzen finden sich im öffentlichen Sektor. So bestellt der Bundesrat einen Teil der Verwaltungsratsmitglieder der Kreditanstalt für Wiederaufbau, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats wiederum wird von der Bundesregierung bestellt. Bei Rundfunkanstalten haben sowohl die betreffenden Länder als auch gesellschaftliche Verbände und Selbstverwaltungskörperschaften das Recht, Mitglieder in den Verwaltungsrat zu entsenden (Groß, mit weiteren Beispielen 1999:76f).

Auch die Leitungsorgane von Organisationen mit privater Rechtsform bedürfen der Legitimation. Aus juristischer Sicht berechtigt, marktwirtschaftliche Grundverfassung vorausgesetzt, Kapitaleigentum zur Leitung einer Organisation (vgl. Rühli 1996:108). Der vollhaftende Eigentümer-Unternehmer ist daher ein ‚geborenes‘ Mitglied der Unternehmensleitung. Er übt alle Funktionen des Anteilseigners in Personalunion aus (Willensbildung, Eigenkapitalbereitstellung, Übernahme von Gewinnen und Verlusten etc.). Bei bestimmten Rechtsformen, in Deutschland bei der AG und der GmbH, steht den Kapitaleignern die Möglichkeit offen, die Leitungsaufgaben auf andere Personen zu übertragen und diese zur Geschäftsführung zu berufen: Aus der eigentümergeleiteten Unternehmung wird eine managergeleitete Unternehmung.

## **2.4 Leitungsstruktur und Rechtsform**

Die Wahl des Leitungsmodells ist stark von der Rechtsform der betreffenden Organisation abhängig. Für alle Organisationstypen gelten bestimmte Vorgaben bezüglich der Gestaltung der Leitungsstrukturen. Die Leitungsstruktur von Eigenbetrieben ist beispielsweise in den Kommunalverfassungen und Eigenbetriebsverordnungen der Bundesländer geregelt. Die privaten Rechtsformen haben zum einen in den BGB-Bestimmungen zum Verein und zur Gesellschaft bürgerlichen Rechts ihre rechtlichen Grundlage, zum anderen in den jeweiligen Bundesgesetzen für Personengesellschaften (Handelsgesetzbuch) und Kapitalgesellschaften (GmbHG, Aktiengesetz, Mitbestimmungsgesetz), die die Leitungsorganisation eines

Gesellschaftstyps einheitlich regeln. Die rechtlichen Regelungen lassen jedoch unterschiedliche Spielräume für die konkrete Ausgestaltung zu. So gilt für Vereine lediglich die Vorgabe, dass ein Vorstand zu berufen und eine Satzung zu definieren ist. Wie die Steuerungsstruktur im konkreten auszusehen hat, bleibt offen. Vereine sind damit Assoziationen im eigentlichen Sinne: Die Mitglieder definieren die Organisationsstruktur selbst. Völlige Gestaltungsfreiheit besteht auch bei Einzelunternehmungen und Personengesellschaften wie der bürgerlich rechtlichen Gesellschaft oder der offenen Handelsgesellschaft. Das Gesetz enthält keine zwingenden Bestimmungen über die Geschäftsführung dieser Einrichtungen. Anders hingegen bei Aktiengesellschaften; hier gibt es detaillierte Vorgaben in Bezug auf die notwendigen Organe und deren Binnenstruktur.

Organisationen mit öffentlichen Rechtsformen sind bei Leitungsfragen hierarchisch abhängig von ihren staatlichen oder kommunalen Trägern. Leitungsfragen werden häufig nicht in der Organisation selbst, sondern in den vorgelagerten Behörden oder Ministerien entschieden. So kann beispielsweise der Träger von Eigenbetrieben der Werksleitung Weisungen erteilen und die Geschäftsverteilung innerhalb der Werksleitung regeln. Auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die über Selbstverwaltungsrechte verfügen, sind hierarchisch abhängig. Bei den Sozialversicherungsträgern, Körperschaften öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungskompetenz, hat beispielsweise die Normierung und Regelungsdichte seitens des Gesetzgebers in den vergangenen Jahren so stark zugenommen, dass von einer eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung kaum mehr gesprochen werden kann (Muckel 2001:158).

## **2.5 Leitungsreformen**

Von einer Reform der Leitungsorganisation ist dann zu sprechen, wenn die institutionellen Steuerungsstrukturen auf der obersten Ebene einer Organisation bewusst verändert werden. Leitungsreformen können alle Dimensionen der Leitungsorganisation – Besetzungsmechanismen, Binnenstruktur der Organe, Koordinationsformen zwischen den Organen etc. – betreffen. Die Steuerungsmechanismen können in unterschiedliche Richtungen verändert werden: Von einer Hierarchisierung der Entscheidungsstrukturen ist zu sprechen, wenn beispielsweise die Kompetenzen von Mitglieder-, Mitarbeiter-, oder Aktionärsversammlungen zugunsten des Exekutivorgans eingeschränkt, neue (externe oder interne) Kontrollorgane aufgebaut oder bestehende Kontrollmechanismen intensiviert werden. Bei einer Assoziierung der Leitungsstrukturen hingegen werden die Partizipationsrechte der von der Entscheidung betroffenen Akteure ausgedehnt, sei es, dass ihre institutionell garantierten Mitspracherechte bei der Willensbildung und Entscheidung verbessert werden oder ihre Stimme bei der Besetzung der Leitungsorgane ein stärkeres Gewicht erhält.

Im gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierungsprozess sind Leitungsreformen zumeist Teil eines Reformpaketes und verlaufen parallel zu Dezentralisierung bzw. Rechtsformwandel oder zur Restrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation. Während dem Einsatz betriebswirtschaftlichen Instrumentariums, der Personal- und Organisationsentwicklung, Zielvereinbarungen und Kennzahlensteuerung eine zentrale Stellung in den Reformkonzepten zugebilligt wird, findet die Gestaltung von Leitungsstrukturen deutlich weniger Aufmerksamkeit. Im Vergleich zu anderen Feldern der Verwaltungsmodernisierung werden Leitungsreformen in Fachkreisen deutlich seltener diskutiert und empirisch untersucht. Weder findet eine umfassende Reflexion der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Varianten der Leitungsorganisation statt, noch werden bereits durchgeführte Leitungsreformen systematisch evaluiert.

### **3 Leitungsstrukturen und Leitungsreformen am Beispiel der funktionalen Selbstverwaltung**

#### **3.1 Leitungsorganisation zwischen Partizipation und Effizienz**

An öffentliche Organisationen werden vielfältige, zum Teil widersprüchliche Anforderungen gestellt: Ihre Steuerung muss sich als gemeinwohlorientiert ausweisen lassen, sie sollen Verwaltungsaufgaben effizient und mit minimalen Kostenaufwand umsetzen, gleichzeitig demokratische Teilhabe ermöglichen und zivilisatorische Leistungen im Bereich der alltäglichen Daseinsfürsorge, der Wissenschaft, der Kultur, der sozialen Sicherung etc. erbringen. Sowohl das Demokratiegebot als auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip haben eine verfassungsrechtliche Grundlage; Organisationen des öffentlichen Sektors bewegen sich daher immer in einem latenten Spannungsfeld zwischen Partizipation und Effizienz. Demgegenüber ist die Zielstruktur eines idealtypischen privaten Unternehmens vergleichsweise einfach: Sein Hauptziel ist Erwirtschaftung bzw. Maximierung von Gewinn.

Das Prinzip der Selbstverwaltung ist ein klassisches Organisationsmodell, um die unterschiedlichen Anforderungen an öffentliche Organisationen miteinander zu vereinbaren. Selbstverwaltung ermöglicht die demokratische Teilnahme an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung und stellt sicher, dass die Interessen der Betroffenen bei der Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden. Aus der Perspektive des Staates bietet die Selbstverwaltung zudem den Vorteil der Aufgaben- und Verantwortungsentlastung sowie der Nutzung von externem Sachverstand (grundlegend hierzu: Hendlar 1984).

Im politisch-administrativen Aufbau der BRD gibt es unterschiedliche Erscheinungsformen der Selbstverwaltung. Von der kommunalen Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen zu unterscheiden ist die funktionale Selbstverwaltung. Sie wird nicht über das Ortsprinzip, sondern über öffentliche Aufgabenbereiche definiert. Zur funktionalen

Selbstverwaltung gehören neben der wirtschaftlichen und berufsständischen Selbstverwaltung auch die akademische Selbstverwaltung der Hochschulen, die kulturelle Selbstverwaltung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die soziale Selbstverwaltung, zu der u.a. die Träger der Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung und die kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen zählen.

Organisationen der kulturellen und sozialen Selbstverwaltung – dieser Organisationstypus steht in der folgenden Betrachtung im Mittelpunkt - sind nach dem Betroffenheitsprinzip organisiert. Den von den Entscheidungen betroffenen Akteuren wird das Recht eingeräumt, direkt oder mediatisiert über Verbände an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu partizipieren und die Leitungsinstanzen eigenverantwortlich zu bestimmen (Groß 2002:1183). Typisch für Organisation der kulturellen und sozialen Selbstverwaltung ist (bzw. ‚war‘ bis zur Durchführung verschiedener Leitungsreformen in den vergangenen Jahren) ein Leitungsmodell nach dem Repräsentationsprinzip. Ein großes Leitungsorgan repräsentiert die verschiedenen Anspruchsgruppen der Organisation und entscheidet im Wesentlichen über Grundsatzfragen (z.B. die Vertreterversammlung bei den Sozialversicherungsträgern oder das Universitätsparlament an Hochschulen), ein personell kleineres Organ nimmt die Exekutivaufgaben wahr (bei den Sozialversicherungsträgern: der Vorstand, an Hochschulen: das Rektorat bzw. das Präsidium). Das Exekutivorgan wird meist von weiteren Organen bei seiner Aufgabenerfüllung unterstützt.<sup>1</sup> Die Binnenverfassung der Leitungsorgane ist in der Regel nach dem Kollegialprinzip gestaltet, wobei den verschiedenen Mitgliedergruppen zum Teil unterschiedliche Stimmgewichte zugesprochen werden. So verfügen beispielsweise an Universitäten die vier Hauptakteursgruppen – Professoren, Studierende, wissenschaftliches und nicht-wissenschaftliches Personal – je nach Entscheidungsgegenstand (Forschung, Lehre, Prüfungsordnung, Berufung etc.) über abgestufte Mitwirkungsrechte.

Die Entscheidungsträger in Selbstverwaltungsorganisationen werden durch Wahlen der Mitglieder legitimiert. Zur Wahl des akademischen Senats sind die Professoren, die Studierenden, das wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Personal berechtigt; sie finden in der Regel alle zwei Jahre statt. Die Sozialversicherungswahlen, bei denen die Organe der Sozialversicherungsträger bestellt werden, finden hingegen alle sechs Jahre statt. Hier sind die Versicherten und ihre Arbeitgeber wahlberechtigt, die ihre Vertreter getrennt nach Gruppen wählen. Bei den Sozialversicherungswahlen handelt es sich meist um so genannte Friedenswahlen. Friedenswahlen sind Wahlen ohne Wahlhandlung. Es werden nicht mehr Bewerber benannt, als Mitglieder in die Selbstverwaltungsorgane zu wählen sind. Die Vorgeschlagenen gelten dann als gewählt. Die Zulässigkeit von Friedenswahlen ist rechtlich umstritten (Muckel 2001:152). Da zudem sowohl in der kulturellen als auch in der sozialen Selbstverwaltung die Wahlbeteiligung regelmäßig äußerst gering ausfällt, ist die

---

<sup>1</sup> So ist beispielsweise das Leitungsmodell der Rentenversicherungsträger dreistufig organisiert: neben der ehrenamtlichen Vertreterversammlung und dem ehrenamtlichen Vorstand gibt es noch eine hauptamtliche Geschäftsführung, die für die laufenden Verwaltungsgeschäfte verantwortlich ist (Pitschas 1999).

Legitimationsbasis der Entscheidungsträger eher dünn und es stellt sich die Frage, ob dieses Leitungsmodell dem Prinzip der Betroffenenbeteiligung (noch) gerecht wird.

### **3.2 Effizienzorientierte Neuordnung der Leitungsstrukturen**

Vor dem Hintergrund der seit Jahren prekären Finanzsituation im öffentlichen Sektor sind die Effizienzanforderungen an öffentliche Einrichtungen gestiegen. Auch in der funktionalen Selbstverwaltung hinterlässt die Ökonomisierung, d.h. die stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rationalität, ihre Spuren (Groß 2002). Dem in Art. 114 GG verankerten Wirtschaftlichkeitsprinzip wird ein zunehmend größerer Stellenwert zugesprochen. Bei der Suche nach Rationalisierungspotentialen werden u.a. auch die Leitungsmodelle auf den Prüfstand gestellt.

Assoziative Leitungsmodelle, die wie in der akademischen und sozialen Selbstverwaltung auf dem Konsensprinzip basieren und die von den Entscheidungen betroffenen Akteure an der Problemlösung beteiligen, bieten aus steuerungstheoretischer Perspektive verschiedene Vorteile. Bei partizipativen Leitungsstrukturen fließt das Wissen und die Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen in den Entscheidungsprozess mit ein. Entscheidungen werden dadurch zum einen besser fundiert. Zum anderen kann durch die Teilhabe am Entscheidungsprozess die Akzeptanz von Lösungen gesteigert und die Wahrscheinlichkeit von Konflikten und Widerständen bei der Umsetzung verringert werden. Partizipative Leitungsstrukturen bringen andererseits jedoch auch meist zeitintensive Entscheidungsprozesse mit sich und sind mit hohen Entscheidungskosten verbunden. Darüber hinaus haben Kollegialorgane aufgrund des Konsenszwangs die Tendenz, unbequeme Entscheidungen zu vermeiden und Innovationen zu verhindern. Nach den Kriterien der betriebswirtschaftlichen Managementlehre wirkt sich zudem der hohe Anteil ehrenamtlicher Akteure in Selbstverwaltungsorganisationen nachteilig auf die Effizienz des Leitungssystems aus. Ehrenamtliche können als Betroffene ihre Interessen einbringen und so möglichst problemnahe Lösungsvorschläge erwirken. Sie sind aber zumeist nicht mit modernen Managementtechniken und dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumenten vertraut und verfügen nicht immer über die fachlichen Kenntnisse und Zeitkapazitäten, sich in die zunehmend komplexer werdenden Entscheidungsangelegenheiten der Sozialversicherung oder der Hochschulsteuerung einzuarbeiten.

Angesichts der höheren Wertschätzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips werden derzeit mehr die Nach- denn die Vorteile des Leitungsmodells der funktionalen Selbstverwaltung wahrgenommen. Zwar geht die Diskussion nicht dahin, das Selbstverwaltungsprinzip gänzlich abzuschaffen, wohl aber werden Möglichkeiten diskutiert, um die Entscheidungskosten zu minimieren. In einigen Teilbereichen der funktionalen Selbstverwaltung – z.B. bei Hochschulen und Hochschulkliniken, bei Krankenkassen und in den kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen – wurden in den vergangenen Jahren bereits

Leistungsreformen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung durchgeführt. Dabei wurde auf unterschiedliche Maßnahmen zurückgegriffen: Leitungsorgane wurden verkleinert, Entscheidungskompetenzen zentralisiert, neue Kontrollmechanismen implementiert und statt ehrenamtlicher wurden hauptamtliche Akteure eingesetzt. Eine deutliche Verschlankung der Leitungsstrukturen wurde (bzw. wird) beispielsweise bei den Krankenkassen und den kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen durchgeführt.<sup>2</sup> Bis zur Durchführung der Leistungsreformen verfügten Krankenkassen und kassen(zahn)ärztliche Vereinigungen über ein dreistufiges Leitungsmodell, das sich aus einer ehrenamtlichen Vertreterversammlung, einem ehrenamtlichem Vorstand und einer hauptamtlicher Geschäftsführung zusammensetzte. Die ehrenamtliche Vertreterversammlung war als legislatives Organ konzipiert. Sie verabschiedete die Satzung, beschloss den Haushalt und wählte den Vorstand. Der ebenfalls auf ehrenamtlicher Basis arbeitende Vorstand war für die operative Geschäftsführung verantwortlich. Er vertrat die Organisation gerichtlich und außergerichtlich und wurde bei seiner Arbeit von der hauptamtlichen Geschäftsführung unterstützt.

Im Zuge der Neuordnung der Leitungsstrukturen wurden die beiden operativen Organe (Geschäftsführung und Vorstand) zu einem Organ zusammengefasst. Das dreistufige Leitungsmodell wurde auf ein zweistufiges Modell aus Vertreterversammlung und Vorstand reduziert. Darüber hinaus wurden Vertreterversammlung und Vorstand personell verkleinert und der Vorstand ausschließlich mit hauptamtlichen Akteuren besetzt. Die Krankenkassen und Kassen(zahn)ärztliche Vereinigungen verfügen damit nur noch über ein Selbstverwaltungsorgan im eigentlichen Sinne: die Vertreterversammlung. Mit Hilfe dieser Maßnahmen sollten Entscheidungsprozesse gestrafft, unklare Kompetenzabgrenzungen und Verantwortungsstrukturen vermieden und die Entscheidungsfindung und -umsetzung professionalisiert werden (Axer 2002, Felix 2001).

In Richtung Effizienzsteigerung und Professionalisierung zielen auch Reformkonzepte, die eine Unterscheidung zwischen strategischen Grundsatzfragen, deren operative Umsetzung sowie der Kontrolle der operativen Tätigkeiten in das Leitungssystem einführen. Als Vorbild dieser Reformstrategie fungiert die Aktiengesellschaft, die von einem eigenverantwortlich agierenden Vorstand und einem kontrollierenden Aufsichtsrat gesteuert wird. Der Leitgedanke der Gewaltentrennung wird sowohl bei der Reform der Krankenkassen und der kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen als auch bei der Einführung neuer Leitungsmodelle im Hochschulsektor deutlich (Ipsen 2001, Fehling 2002:416, Linsingen 1995:209). In der Praxis geht die Einführung des Gewaltentrennungsmodells in Selbstverwaltungsorganisationen mit einer Neuverteilung der Entscheidungskompetenzen einher. Das Exekutivorgan (bei den Kassen und kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen der Vorstand, bei Universitäten das Rektorat bzw. das Präsidium) wird durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen gestärkt. Die Vertreterversammlung bzw. der akademische

---

<sup>2</sup> Die Reform der Leitungsstrukturen der Krankenkassen wurde bereits im Zuge des Gesundheitsstrukturgesetzes von 1993 verabschiedet und ist mit Wirkung zum 1.1.1996 in Kraft getreten. Maßnahmen zur Reorganisation der Leitungsstrukturen der kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen sind in der jüngsten Gesundheitsreform – dem Ende 2003 verabschiedeten GKV-Modernisierungsgesetz – enthalten. Sie treten am 1.1.2005 in Kraft.

Senat an Universitäten erhält in einigen Landeshochschulgesetzen hingegen die Funktion des Aufsichtsrats. Von der größeren Unabhängigkeit des Vorstands verspricht man sich eine schnellere und flexiblere Entscheidungsfindung. Die Kontrolle durch die Vertreterversammlung bzw. den akademischen Senat wiederum soll die Verantwortungsübernahme und verbindliche Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen garantieren.

Mitunter werden nicht nur die bestehenden Beratungs- und Kontrollmechanismen optimiert, sondern – entgegen den Verschlangungstendenzen - gänzlich neue Organe in das Leitungsmodell implementiert. Solche Prozesse lassen sich vor allem im Hochschulbereich beobachten. So wurden in den vergangenen Jahren an zahlreichen Universitäten so genannte Hochschulräte eingeführt. Hochschulräte sind, will man eine Minimaldefinition dieses Leitungsorgans geben, Gremien, die unter Beteiligung externer Akteure an der Hochschulsteuerung mitwirken. Durch die Einbindung privater und zivilgesellschaftlicher Akteure in die Hochschulsteuerung sollen neue Steuerungspotenziale erschlossen werden. Eine wesentliche Funktion der Hochschulräte ist die Nutzbarmachung externen Sachverstands, um auf diese Weise die wissenschaftliche Entwicklung und Profilbildung der Hochschulen voranzutreiben (Bull/Mehde 2000).

## **4 Folgewirkungen von Leitungsreformen**

### **4.1 Wandel des Partizipationsniveaus**

Die Adaption privatwirtschaftlicher Leitungsmodelle bedeutet für körperschaftlich strukturierte Organisationen einen grundlegenden Wandel ihrer Organisationsverfassung. Die Leitungsreformen beeinflussen die Partizipationschancen der verschiedenen Anspruchsgruppen erheblich. In körperschaftlichen Organisationen stellen – zumindest der Idee nach – die Mitglieder die zentralen Entscheidungsträger dar, die ihre Entscheidungsrechte an das Leitungsorgan delegiert haben. Die Aktiengesellschaft hingegen wird nach dem Top-down-Prinzip gesteuert. Der Vorstand leitet die Geschäfte in eigener Verantwortung. Wohl hat er Rechenschafts- und Berichtspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat und der Haupt- bzw. Mitgliederversammlung zu berücksichtigen. Aufsichtsrat und Mitgliederversammlung stehen aber in Managementfragen nicht gleichrangig neben oder gar über dem Vorstand. Der Aufsichtsrat übt keinerlei leitende Funktion aus, sondern soll nach dem Prinzip von ‚checks and balances‘ die Verselbständigung des Vorstands verhindern. Die zentralen Aufgaben des Aufsichtsrats sind die Besetzung, Beratung und Kontrolle des Vorstands (§ 111 AktG).

Reorganisiert man eine Körperschaft nach dem Vorbild einer Aktiengesellschaft und ordnet den Selbstverwaltungsorganen der Körperschaft die Funktion des Aufsichtsrats zu, so

bedeutet dies, dass die direkten Mitspracherechte der Mitglieder durch indirekte Informations- und Kontrollrechte ersetzt werden. Ihre Stellung innerhalb der Organisation gleicht sich damit derjenigen von Arbeitnehmern in einem mitbestimmten Unternehmen an. Die Körperschaft entwickelt sich in der Tendenz von einer selbstverwalteten Korporation zu einem ‚bloß‘ mitbestimmten Unternehmen (Fehling 2002:416).

Die Veränderung der Organisationsverfassung wird von den betroffenen und beteiligten Akteuren höchst unterschiedlich bewertet und hat in allen drei Reformfeldern emotional aufgeladene Diskussionen ausgelöst. Während die einen die Reform der Steuerungsprinzipien mit vermuteten Effizienzgewinnen rechtfertigen (für Universitäten vgl. z.B. Müller-Böling/Fedrowitz 1998, für die Sozialversicherung z.B. von Linsingen 1995), beklagen andere, dass die Effizienzgewinne durch eine Begrenzung demokratischer Teilhabechancen erkaufte werden. Sie befürchten eine Schwächung, gar Aushöhlung der Selbstverwaltungsrechte (für Universität vgl. z.B. Perels 2001, für die Sozialversicherungsträger vgl. z.B. Kruse/Kruse 1994). Die Bedenken der Kritiker haben ihre Berechtigung. Vor dem Hintergrund des grundgesetzlich verankerten Demokratiegebots ist der Verlust direkter Mitspracherechte – soll der Selbstverwaltungsgedanke mehr als eine bloße Worthülse sein – durch wirksame Informations- und Kontrollrechte zu kompensieren. An eben dieser Stelle werden jedoch die neuralgischen Punkte der Reformkonzepte deutlich. Die Entscheidungs- und Interventionsrechte der Selbstverwaltungsorgane lassen oftmals keine hinreichende Kontrolle des gestärkten Exekutivorgans zu (Fehling 2002:418).

## **4.2 Mit dem Vorstand-Aufsichtsrats-Modell zu mehr Leitungseffizienz?**

Mitte der 1990er Jahre setzte in Deutschland, aber auch im internationalen Kontext, eine intensive Diskussion über die Zweckmäßigkeit des Steuerungssystems der Aktiengesellschaft ein, die bis heute mit nahezu ungebrochener Intensität anhält. Verschiedene, zum Teil recht spektakuläre Unternehmenszusammenbrüche – in Deutschland waren dies z.B. die Krise der Balsam AG, der Philipp Holzmann AG oder der Metallgesellschaft AG – haben gezeigt, dass das Leitungsmodell der Aktiengesellschaft zu erheblichen Steuerungsdefiziten führen kann. In Deutschland fand darauf hin eine weit reichende Novellierung des Aktienrechts statt, um die ‚Corporate Governance‘, die Steuerung und Überwachung von Unternehmen, zu optimieren (Hommelhof et al. 2003). Parallel zu den Maßnahmen auf Gesetzesebene wurde eine Regierungskommission eingesetzt, die einen Corporate Governance Kodex erarbeitete. Der Kodex beschreibt die Grundsätze einer guten Unternehmensführung und -überwachung (DCGK 2003). Er ist als ein Instrument der Selbstregulation der Privatwirtschaft konzipiert und daher hinsichtlich seiner Wirkungskraft umstritten.

Sowohl die Maßnahmen auf Gesetzesebene als auch der Corporate Governance Kodex betreffen im Wesentlichen das Kontrollorgan der Aktiengesellschaft. Um die

Vorstandsüberwachung durch den Aufsichtsrat zu verbessern, hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG, 1998) und dem getretenen Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts zu Transparenz und Publizität (TransPuG, 2002) bestimmte Rechte des Aufsichtsrats gestärkt und ihm weitere Pflichten auferlegt. So sieht beispielsweise das KonTraG häufigere Sitzungen des Aufsichtsrats und eine bessere Abstimmung mit dem Abschlussprüfer vor. Eine wichtige Stellung nimmt in der Corporate Governance Diskussion auch die Kommunikation zwischen Vorstand und Aufsichtsrat ein. Der Corporate Governance Kodex beschreibt die offene Diskussion zwischen Vorstand und Aufsichtsrat als eine wichtige Voraussetzung für den Unternehmenserfolg und betont die Notwendigkeit einer umfassenden Information des Aufsichtsrats durch den Vorstand (DCGK 2003:4f).

Die Corporate-Governance-Debatte hat gezeigt, dass ein funktionierender und mit hinreichenden Rechten ausgestatteter Aufsichtsrat *conditio sine qua non* für eine im betriebswirtschaftlichen Sinne ‚gute‘ Unternehmenssteuerung ist. Überträgt man dieses Ergebnis auf die Leitungsreformprozesse im öffentlichen Sektor, so scheint die Ausstattung der als Aufsichtsräte konzipierten Selbstverwaltungsorgane in Hochschulen oder in Sozialversicherungsträgern mit hinreichenden Informations- und Kontrollrechten nicht nur aus demokratietheoretischen, sondern auch aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen geboten. Überraschenderweise wird die Corporate Governance-Debatte von den Verwaltungsreformakteuren bei der Gestaltung von Leitungsstrukturen und der Übernahme privatwirtschaftlicher Modelle kaum berücksichtigt. Erst langsam entwickelt sich eine Diskussion darüber, ob ein spezifischer Public Corporate Governance-Kodex für öffentliche Unternehmen notwendig ist und in welcher Weise Ratsmitglieder und Bürgermeister für die Übernahme von Aufsichtsratsmandaten zu qualifizieren sind (Ruter/Müller-Marques Berger 2003). In anderen Feldern der öffentlichen Verwaltung, etwa bei Hochschulen oder Sozialversicherungsträgern, wird die Corporate Governance-Diskussion bei Leitungsreformen überhaupt nicht rezipiert. Dabei erscheint ein Blick auf die Privatwirtschaft in diesem Bereich durchaus sinnvoll – um aus deren Versäumnissen der Vergangenheit zu lernen.

### **4.3 Wandel der Legitimationsgrundlagen**

Bei der Gestaltung von Leitungsstrukturen im öffentlichen Sektor sind verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Gemäß dem in Artikel 20,2 GG verankerten Demokratieprinzip müssen Entscheidungsträger in öffentlichen Einrichtungen ihre Amtsstellung auf das Volk zurückführen können. Hoheitliches Handeln ist dann demokratisch legitimiert, wenn eine ununterbrochene Kette individueller Berufsakte bis hin zum Parlament nachgewiesen werden kann. Das Leitungsmodell in der sozialen und kulturellen Selbstverwaltung basiert auf einer besonderen Variante des Demokratieprinzips. Der Staat weist einer kollektiv legitimierten Akteursgruppe das Recht zur

eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung und damit letztverantwortliche Entscheidungsrechte zu. Das Verbandsvolk bestimmt wiederum seine Vertreter durch Wahl (z.B. zum akademischen Senat oder zur Vertreterversammlung). Im Vergleich zur Ministerialverwaltung ist die Legitimation der Entscheidungsträger in kulturellen und sozialen Selbstverwaltungsorganisationen schwächer ausgeprägt. Obgleich die Selbstverwaltung als Teil des administrativen Aufbaus der BRD prinzipiell eine hohe Anerkennung genießt, wird die funktionale Selbstverwaltung aufgrund der geringen personellen Legitimation der Entscheidungsträger von manchen Autoren als ein Fremdkörper im Demokratiekonzept des Grundgesetzes gewertet, zum Teil wird der funktionalen Selbstverwaltung gar ein Demokratiedefizit attestiert (umfassend hierzu Kluth 2001, 1997).<sup>3</sup> Die bereits oben erwähnte geringe Wahlbeteiligung tut ein Übriges, um den Legitimationsgrad zu schwächen.

Erscheint manchen Autoren die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung schon jetzt prekär, so dürfte sie nach der Bewertung der gegenwärtig durchgeführten Leitungsreformen noch kritischer ausfallen. Die beschriebenen Trends der Leitungsorganisation, vor allem die Einführung neuer Leitungsorgane wie Hochschulräte, verändern die Legitimationsgrundlagen von Entscheidungsträgern in Selbstverwaltungsorganisationen gravierend. Hochschulratsmitglieder werden in erster Linie aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen wie z.B. individuelle Kompetenz, Prestige und öffentliche Anerkennung benannt. Die Landeshochschulgesetze sind hinsichtlich der Besetzungsmechanismen für Hochschulräte oft recht vage gehalten, oft ist nur festgeschrieben, dass Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik für die Mitarbeit im Hochschulrat gewonnen werden sollen. Bei der Bestellung der Hochschulratsmitglieder wirken in der Regel sowohl das zuständige Ministerium als auch die Hochschule mit. In den Fällen, in denen Hochschulratsmitglieder vom zuständigen Ministerium bestellt werden, lässt sich zwar über die demokratische Wahl des Ministers eine Legitimationskette konstruieren. Doch bleibt diese Legitimation äußerst fragwürdig. Die von der Hochschulleitung bestellten Mitglieder verfügen streng genommen über gar keine demokratische Legitimation. Hochschulräte können, sollen sie im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen, zwar die Hochschulleitung beraten. Aufgrund der fehlenden demokratischen Legitimation ist eine Übertragung echter Entscheidungs- und Kontrollrechte jedoch kritisch zu beurteilen (Kersten 1999:1708).

## **5 Fazit**

Organisationen der akademischen und sozialen Selbstverwaltung sehen sich gegenwärtig einem massiven Reformdruck ausgesetzt, der unter anderem auch ihre internen

---

<sup>3</sup> Diese Meinung wird vom Bundesverfassungsgericht nicht geteilt. Erst jüngst hat das Gericht in einem Urteil bestätigt, dass demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung nicht im Gegensatz zueinander stehen, sondern dass die funktionale Selbstverwaltung im Gegenteil das demokratische Prinzip verstärkt und ergänzt (Musil 2004).

Steuerungsstrukturen betrifft. Der Impuls zur Reform der institutionellen Struktur der Selbstverwaltungsorganisationen kommt meist nicht aus den Reihen der Selbstverwaltungsakteure. Die Mehrzahl der gegenwärtigen Reformvorhaben wurden vielmehr von ‚oben‘, d.h. von Seiten der Politik initiiert.

Der Veränderungsdruck hat in den Reihen der Selbstverwaltungsakteure mitunter zur Folge, dass als Gegenreaktion bestehende Probleme negiert und die Leistungsfähigkeit dieses Steuerungsmechanismus überschätzt wird. Entgegen diesen die Selbstverwaltung idealisierenden Positionen wird hier nicht für die Beibehaltung des Status Quo plädiert, wohl aber für eine reflektierte und vor allem politische Auseinandersetzung über die Auswirkungen von Leitungsreformen. Angesichts veränderter Erwartungen des Staates und der Gesellschaft an Selbstverwaltungsorganisationen einerseits und tatsächlich bestehenden Dysfunktionalitäten wie z.B. hohe Entscheidungskosten und geringer Wahlbeteiligung andererseits, scheint es in der Tat gute Gründe für eine Reform des tradierten Leitungsmodells von Selbstverwaltungsorganisationen zu geben.

Für eine Evaluation der Leitungsreformen und eine Beurteilung, ob die Maßnahmen dem anvisierten Ziel der Effizienzsteigerung dienlich sind, ist es gegenwärtig noch zu früh. Schon jetzt lässt sich jedoch konstatieren, dass die Übernahme privatwirtschaftlicher Leitungsmodelle den Charakter von Organisationen der kulturellen und sozialen Selbstverwaltung grundlegend verändert. Sowohl die Neuordnung der institutionell garantierten Mitwirkungsrechte als auch der Wandel der Legitimationsgrundlagen von Entscheidungsträgern hat Auswirkungen auf die normativen Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung. Die assoziative Organisationsstruktur erfährt eine Hierarchisierung und der beteiligungsorientierte Steuerungsmodus nach dem Betroffenheitsprinzip nähert sich einer Top-down-Steuerung an.

Die Veränderung der Organisations- und Leitungsstrukturen ist ein Feld gesellschaftlicher Auseinandersetzung, in dem es in besonderem Maße um die Mitgestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten der einzelnen sozialen Gruppen geht. Der Charakter von Organisationen - entweder stärker hierarchisch oder eher assoziativ - prägt die sozialen Interaktionsverhältnisse insgesamt. Aufgrund der gesellschaftspolitischen Auswirkungen ist es notwendig, Leitungsreformen als ein eigenständiges Handlungsfeld der Verwaltungsreform zu begreifen und eine Diskussion darüber zu beginnen, wie zukunftsfähige Leitungsmodelle im öffentlichen Sektor aussehen können, die ein hinreichendes Partizipationsniveau mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip vereinbaren.

## Literatur

- Axer, Peter 2002: Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Die Verwaltung 35(3), S. 377-397.
- Bea, Franz Xaver/ Göbel, Elisabeth 2002: Organisation. Theorie und Gestaltung, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Blümle, Ernst-Bernd 1992: Verbandsorganisation, in: Frese, Erich (Hg.): Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart: Poeschel, S.2514-2524.
- Bull, Hans Peter/ Mehde, Veith 2000: Reform der Hochschulorganisation – die populären Modelle und ihre Probleme, in: Juristenzeitung 55 (13), S. 650 – 659.
- Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) 2003: Bericht der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex, <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/1.html> [download: 28.6.04]
- Engels, Maria 2001: Die Steuerung von Universitäten in staatlicher Trägerschaft: Eine organisationstheoretische Analyse, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Fehling, Michael 2002: Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, in: Die Verwaltung 35(3), S. 399-424.
- Felix, Dagmar 2001: Verwaltungsrat und Vorstand in der gesetzlichen Krankenversicherung – Aufgaben und Befugnisse, in: Schnapp, Friedrich E. (Hg.): Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung, Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 43-64.
- Groß, Thomas 1999: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Groß, Thomas 2002: Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 117 (17), S. 1182 – 1194.
- Hendler, Reinhard 1984: Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln u.a.: Carl Heymanns
- Hommelhof, Peter et al. 2003: Handbuch Corporate Governance, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Ipsen, Jörn 2001: Hochschulen als Unternehmen? In: NdsVBl 8 (1), S. 6 – 10.
- Kersten, Jens 1999: Alle Macht den Hochschulräten? In: Deutsches Verwaltungsblatt 114 (24), S. 1704 – 1709.
- Kluth, Winfried 1997: Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Schutz – Verfassungsrechtlicher Status, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Kluth, Winfried 2001: Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung – Grundzüge und Grundprobleme, in: Schnapp, Friedrich E. (Hg.): Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung, Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 17 - 41.
- Krüger, Wilfried 2002: Organisation der Unternehmung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kruse, Silke/Kruse, Udo 1993: Gesundheitsstrukturgesetz 1993: Die Umgestaltung der Selbstverwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Die Sozialversicherung, 48 (7) S. 179 – 183.

- Linsingen, Detlef 1995: Die Gestaltungsmöglichkeiten der neuen Verfassungen von Verwaltungsrat und hauptamtlichen Vorstand der gesetzlichen Krankenkassen für den 1. Januar 1996, in: Sozialer Fortschritt 44 (8/9), S. 209 – 214.
- Muckel, Stefan 2001: Friedenswahlen in der Sozialversicherung, In: Schnapp, Friedrich E. (Hrsg.): Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung, Tagungsband zum 8. Fachkolloquium des Instituts für Sozialrecht am 28./29. Juni 2000 in Bochum, Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 151 – 177.
- Müller-Böling, Detlef/ Fedrowitz Jutta (Hg.) 1998: Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Musil, Andreas 2004: Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, in: DÖV 57 (3), S. 116 – 120.
- Perels, Joachim 2001: Ein Gesetzentwurf zur Aushöhlung der Hochschulselbstverwaltung in Niedersachsen, in: Kritische Justiz 34 (4), S. 145 – 156.
- Rühli, Edwin 1996: Unternehmensführung und Unternehmenspolitik, Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Ruter, Rudolf X./ Müller-Marques Berger, Thomas 2003: Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Pfitzer, Norbert/Oser, Peter: Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S.405 - 436.
- Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr.