

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	V
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XV
ZU DIESEM BUCH	XVII
Ziele der Publikation.....	XVII
Wie Sie dieses Buch lesen können	XVIII
Verdankung.....	XIX
EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN	1
1 DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	3
1.1 Verwaltung? oder Management? oder was?.....	3
1.2 Grundlagen.....	5
1.2.1 Funktionen des Staates.....	5
1.2.1.1 Legitimation des Staates und seines Handelns.....	7
1.2.1.1.1 Grundlegitimation.....	9
1.2.1.1.2 Institutionelle Legitimation.....	10
1.2.1.1.3 Individuelle Legitimation.....	10
1.2.1.1.4 Zusammenhang der Legitimationsebenen.....	11
1.2.1.2 Ideologischer Antagonismus: Sozialstaat vs. Neo-Liberalismus	13
1.2.2 Die öffentliche Verwaltung als Ausführungsstab des Staates.....	14
1.2.2.1 Bürokratiemodell - Organisation der traditionellen Verwaltung	15
1.2.2.2 Modernes Verständnis der öffentlichen Verwaltung.....	18

1.2.2.3	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.....	22
1.2.2.4	Ethischer Massstab des Verwaltungshandelns: Utilitarismus vs. Pflichtenethik	23
1.2.3	Krisen der öffentlichen Verwaltung.....	25
1.2.3.1	Gesellschaftlicher Wandel	25
1.2.3.2	Politisches Umfeld.....	27
1.2.3.3	Marktliches Umfeld.....	29
1.2.4	Ausweg aus der Krise	31
1.2.4.1	Konzept des Gewährleistungsstaates	31
1.2.4.2	Verwaltungsverantwortung im Gewährleistungsstaat.....	35
1.2.5	Rationalitäten im Verwaltungsumfeld.....	36
1.3	Fragen zur Diskussion.....	40
2	GRUNDPRÄMISSEN DES NPM	41
2.1	Optimistisches Menschenbild.....	41
2.2	Staat und Verwaltung sind notwendig	43
2.3	Problem der Verwaltung ist Effektivität, nicht Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie.....	43
2.4	Rationales Management ist möglich.....	44
2.5	Wettbewerb führt zu mehr Effizienz und Effektivität als Planung und Steuerung	45
2.6	Politik und Verwaltung sind lernfähig	45
2.7	Fragen zur Diskussion.....	46
	STRATEGISCHE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM.....	47
3	STRATEGIE DES NPM.....	49
3.1	Vision von der „menschlichen Verwaltung“ und vom „Dienstleister Staat“	49
3.2	Mission der öffentlichen Verwaltung.....	50

3.3	Normativ-strategische Führung.....	51
3.3.1	Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung im NPM.....	52
3.3.2	Rollenzuteilung nach Ämtern.....	54
3.4	Strategische Ziele des NPM.....	55
3.4.1	Kundenorientierung.....	55
3.4.1.1	Übertragung auf die öffentliche Verwaltung.....	56
3.4.1.2	Identifikation der Kundinnen und Kunden.....	57
3.4.1.3	Bedeutung der Kundenorientierung.....	58
3.4.2	Leistungs-/Wirkungsorientierung.....	59
3.4.2.1	Leistungen oder Wirkungen.....	61
3.4.2.2	Implikationen der Wirkungsorientierung.....	62
3.4.2.3	Effizienz und Effektivität.....	63
3.4.3	Qualitätsorientierung.....	64
3.4.3.1	Qualität im öffentlichen Sektor.....	65
3.4.3.2	Entwicklung der Qualitätsmanagementmodelle.....	66
3.4.3.3	Entwicklungsstand des Qualitätsmanagements in der Verwaltung.....	67
† 3.4.4	Wettbewerbsorientierung.....	67
3.4.4.1	Marktmechanismen in der öffentlichen Verwaltung.....	68
3.4.4.2	NPM und Privatisierung.....	69
3.5	Fragen zur Diskussion.....	72

STRUKTURELLE UND PROZESSUALE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM..... 73

4	DEZENTRALISIERUNG DER FÜHRUNGS- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR.....	75
4.1	Kennzeichen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur.....	75
4.1.1	Politische Führung und administratives Management.....	77
4.1.2	Dezentrale, flache Organisation.....	79

4.1.3	Trennung von Leistungsfinanzierer, -käufer und -erbringer (Auftraggeber-Auftragnehmer).....	83
4.1.3.1	Bemerkungen zur Rollenteilung in unterschiedlichen Staatssystemen und Gemeinwesen.....	86
4.1.3.2	Ebene der Leistungsfinanzierer.....	87
4.1.3.3	Ebene der Leistungskäufer.....	89
4.1.3.4	Ebene der Leistungserbringer.....	93
4.1.4	Das Modell der Gewährleistungsverwaltung.....	95
4.2	Querschnitts- und Konzernfunktionen.....	98
4.2.1	Koordination und Dienstleistung.....	98
4.2.2	Obligatorische und freiwillige Produkte.....	100
4.2.3	Organisationsstruktur und dezentrale Ressourcenverantwortung.....	101
4.2.4	Verhältnis der Querschnittsfunktionen zu anderen Verwaltungseinheiten.....	103
4.3	Auswirkungen und Folgen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur.....	104
4.4	Fragen zur Diskussion.....	105
5	ORGANISATORISCHE GESTALTUNG AUS KUNDENSICHT.....	107
5.1	Koordination durch die Kundinnen und Kunden.....	107
5.2	Koordination durch Intermediäre.....	108
5.3	One-Stop-Konzept.....	108
5.4	Kundensegment-orientierte Organisation.....	111
5.5	Fragen zur Diskussion.....	112
6	ERGEBNISORIENTIERTE STEUERUNG DURCH LEISTUNGSVEREINBARUNGEN UND GLOBALBUDGET.....	113
6.1	Steuerungsprozess im NPM.....	114
6.1.1	Planung Soll-Werte.....	115
6.1.1.1	Bedürfnisse.....	116
6.1.1.2	Ziele.....	117

6.1.1.3	Produkte	121
6.1.1.3.1	Eigenschaften eines Produktes	123
6.1.1.3.2	Produktdefinition als Vorgang	127
6.1.1.3.3	Gruppierung von Produkten	130
6.1.1.4	Mittelplan	130
6.1.2	Leistungserbringung	131
6.1.3	Erfassung der IST-Werte	132
6.2	Leistungsvereinbarungen und Kontraktmanagement	133
6.2.1	Produktgruppenbudget - der politische Auftrag	137
6.2.2	Vergabeauftrag - der Beschaffungsauftrag	139
6.2.3	Kontrakt - der Produktionsauftrag	140
6.2.4	Abweichungen von Leistungsvereinbarungen	142
6.2.4.1	Änderung der geforderten Leistungspalette	142
6.2.4.2	Nicht- oder Schlechterfüllung der Vereinbarung	143
6.2.5	Notwendige Qualifikationen für das Kontraktmanagement	145
6.3	Finanzielle Steuerung	146
6.3.1	Globalbudgetierung	147
6.3.1.1	Umfang der Globalbudgetierung	149
6.3.1.2	Ebenen der Globalbudgetierung	150
6.3.2	Berechnung der Kontraktsumme	152
6.4	Fragen zur Diskussion	154

7	INSTITUTIONALISIERUNG VON WETTBEWERB UND MARKTMECHANISMEN	155
7.1	Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung	155
7.1.1	Managed competition	155
7.1.2	Staatliche Institutionen als Marktteilnehmer	156
7.2	Wettbewerbsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung	158
7.2.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb	158
7.2.1.1	Interne Leistungsverrechnung .. x	159
7.2.1.2	Leistungsvergleich und Preiswettbewerb .. x	160
7.2.1.3	Benchmarking .. x	161

7.2.2	Quasi-marktlicher Wettbewerb.....	162
7.2.2.1	Verantwortungsdelegation und Kontrakte x.....	162
7.2.2.2	Wettbewerb innerhalb des Gemeinwesens y.....	163
7.2.3	Marktlicher Wettbewerb x.....	164
7.2.3.1	Ausschreibungen x.....	164
7.2.3.2	Contracting Out y.....	166
7.3	Leistungstiefe im öffentlichen Sektor.....	168
7.3.1	Institutionelle Wahlmöglichkeiten.....	168
7.3.2	Leistungstiefenanalyse.....	169
7.3.3	Aufgabenkritik.....	172
7.4	Fragen zur Diskussion.....	174
8	NPM UND RECHT.....	175
8.1	Inhalt und Form der Gesetze.....	175
8.2	Rollenzuweisung der Führungsgremien und Gewaltenteilung.....	178
8.2.1	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Organisationsrecht.....	179
8.2.2	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Personal- und Dienstrecht.....	181
8.2.3	Globalbudgetierung vs. Finanz- und Haushaltsrecht.....	182
8.3	Rechtsnatur der Leistungsvereinbarungen.....	183
8.4	Kommerzielle Tätigkeiten der Verwaltung.....	184
8.5	Fragen zur Diskussion.....	186
	POTENTIALE – INSTRUMENTE UND RESSOURCEN DES NPM.....	187
9	WISSENSPOTENTIAL: INFORMATIONSWESEN.....	189
9.1	Organisationswissen: Rechnungswesen und Controlling.....	189
9.1.1	Ausgestaltung des Rechnungswesens.....	191
9.1.1.1	Doppik als Grundlage.....	192

9.1.1.2	Kostenrechnung bzw. Kosten-	
	Leistungsrechnung	193
9.1.1.3	Leistungsrechnung	196
9.1.1.4	Wirkungsrechnung	197
9.1.1.5	Nutzenrechnung	198
9.1.2	Kennzahlen für die Verwaltungsführung	199
9.1.3	Gestaltung eines umfassenden Controlling	202
9.1.4	Berichte und Cockpit-Systeme	202
9.2	Umweltwissen	205
9.2.1	Bürgerwissen	205
9.2.2	Anderes Umweltwissen	207
9.3	Partnerwissen	208
9.3.1	Public Private Partnership	208
9.3.2	Empowerment der Bürgerinnen und Bürger	210
9.4	Fragen zur Diskussion	213
10	HUMANPOTENTIAL: PERSONALMANAGEMENT	215
10.1	Neues Führungsverhalten	216
10.2	Führung durch Zielvereinbarung als kulturelles Phänomen	218
10.3	Leistungsanreize	220
10.4	Personal- und Organisationsentwicklung	221
10.5	Personalpolitik	223
10.6	Fragen zur Diskussion	225
11	TECHNISCHES POTENTIAL:	
	INFORMATIONSTECHNOLOGIE	227
11.1	Anwendungsstufen der Informationstechnologie	228
11.2	Zielgruppen und Schnittstellen	230
11.3	Electronic Government	231
11.4	Informationelle Garantien	233
11.4.1	Datenschutz	234
11.4.2	Datensicherheit	234
11.5	Fragen zur Diskussion	236

KULTURELLE ASPEKTE IM KONZEPT DES NPM	237
12 KULTUR	239
12.1 Was ist Verwaltungskultur?	239
12.2 Bedeutung der Verwaltungskultur.....	242
12.3 Relevante Dimensionen der Verwaltungskultur im Reform-Umfeld.....	243
12.3.1 Kundeneinbezug.....	244
12.3.2 Ermessensauslegung	247
12.3.3 Lernmuster	249
12.3.4 Kooperationsmuster	250
12.3.5 Soziale Muster	252
12.3.6 Führungsmuster.....	253
12.3.7 Zusammenfassung: Ein morphologischer Kasten.....	254
12.4 Wie verändert NPM die Verwaltungskultur?	255
12.4.1 Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt.....	256
12.4.2 Kundenorientierung konnte gesteigert werden	257
12.4.3 Kundenorientierung vs. Legalität.....	258
12.4.4 Bürokraten erleben sich selbst nicht als bürokratisch.....	258
12.4.5 Das mittlere Management wird nicht wahrgenommen	258
12.5 Politische Kultur.....	259
12.6 Fragen zur Diskussion.....	262
NPM INTERNATIONAL	263
13 INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN	265
13.1 Hauptmerkmale und „typische“ regionale Eigenheiten	266
13.1.1 Grossbritannien.....	266
13.1.2 Niederlande	267
13.1.3 Skandinavien	268
13.1.4 Neuseeland	270
13.1.5 USA.....	271

13.2	Wohin geht die Reise international?.....	272
13.3	Fragen zur Diskussion.....	275
STICHWORTVERZEICHNIS		277
LITERATURVERZEICHNIS		285

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1: Elementare Austauschbeziehungen zwischen den allgemeinen Organisationsbereichen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft	6
Abb. 1-2: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation.....	12
Abb. 1-3: Heuristisches Dreiecks-Modell der Verwaltung als Organisation	21
Abb. 1-4: Umfeld der Verwaltung im Organisationsmodell.....	25
Abb. 1-5: Überwindung des ideologischen Antagonismus als Grundlage für NPM.....	31
Abb. 1-6: Die Legitimationsquellen des NPM.....	33
Abb. 1-7: Disziplinen-Tabelle zum NPM.....	39
Abb. 3-1: Integration von Politik und Management	53
Abb. 3-2: Traditionelle Steuerung.....	60
Abb. 3-3: Wirkungskette	62
Abb. 3-4: 4-Ebenen-Konzept zur Wirkungsorientierung	64
Abb. 4-1: Dimensionen der Dezentralisierung im NPM	79
Abb. 4-2: Controlling-Struktur im NPM.....	83
Abb. 4-3: Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer	85
Abb. 4-4: Autonomiebereiche der Leistungserbringer	94
Abb. 4-5: Modell der Gewährleistungsverwaltung.....	96
Abb. 4-6: Aspekte der Zentralisation von Querschnittsfunktionen	102
Abb. 6-1: NPM-Steuerung und traditionelle Steuerung im Vergleich	113
Abb. 6-2: Der Steuerungsprozess im politisch- administrativen System.....	115
Abb. 6-3: Aktivitäten und Produkte der Verwaltungseinheit.....	124
Abb. 6-4: Umfeld der Produktdefinition	128
Abb. 6-5: Erste Schritte der Produktdefinition.....	129
Abb. 6-6: Raster für einen Kontrakt.....	141

Abb. 6-7: Von der Kameralistik zur Globalbudgetierung in Berlin.....	151
Abb. 7-1: Formen des Wettbewerbs in der öffentlichen Verwaltung	158
Abb. 7-2: Der Staat als Leistungskäufer	167
Abb. 7-3: 3-dimensionale Leistungstiefenanalyse	170
Abb. 9-1: Der WoV-Steuerungsprozess und die dazugehörigen Rechnungen	191
Abb. 9-2: Mehrstufiger Rechnungsabschluss einer Verwaltungseinheit.....	196
Abb. 9-3: Aufbau eines Indikatoren-Systems für die Verwaltungsführung	199
Abb. 9-4: Die Balanced Scorecard für privatwirtschaftliche Unternehmen.....	201
Abb. 9-5: Beispiel eines Cockpits für die Verwaltungsführung	205
Abb. 10-1: Neue Anforderungen an die Führung unter NPM.....	217
Abb. 10-2: Verschiebung des Schwerpunkts der Steuerung in den drei Kulturtypen nach Jann.....	219
Abb. 11-1: IT-Einsatzbereiche in der Gesellschaft	230
Abb. 11-2: Mögliche Anwendungsbereiche des Electronic Government in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen des Staates.....	233
Abb. 12-1: Adaptiertes Kulturmodell nach Schein.....	241
Abb. 12-2: Kontinuum des Kundeneinbezugs	246
Abb. 12-3: Kontinuum der Ermessensausübung und damit verbundene Risiken	248
Abb. 12-4: Führungsmuster nach Wunderer.....	254
Abb. 12-5: NPM-relevante Dimensionen und Ausprägungen der Verwaltungskultur.....	255