

# Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS .....	V
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XIII
ZUR DRITTEN AUFLAGE.....	XV
ZUR ZWEITEN AUFLAGE.....	XVI
ZUR ERSTEN AUFLAGE.....	XVII
Ziele der Publikation.....	XVIII
Wie Sie dieses Buch lesen können .....	XIX
Dank.....	XX
<b>EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN .....</b>	<b>1</b>
<b>1 DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND NEW PUBLIC MANAGEMENT .....</b>	<b>3</b>
1.1 Verwaltung? oder Management? oder beides?.....	3
1.2 Grundlagen.....	5
1.2.1 Funktionen des Staates.....	6
1.2.2 Die öffentliche Verwaltung als Ausführungsstab des Staates.....	15
1.2.3 Krisen der öffentlichen Verwaltung.....	26
1.2.4 Ausweg aus der Krise .....	31
1.2.5 Public Governance.....	36
1.3 Das New Public Management als Reformmodell.....	37
1.4 Publikationen und Rhetorik zum New Public Management .....	39
1.4.1 Best Practice Ansätze.....	40
1.4.2 Theoretisch konzeptionelle Ansätze.....	42

1.4.3	Analyse prozessualer Elemente .....	42
1.4.4	Interdisziplinäre Betrachtung der Reform.....	43
1.5	Fragen zur Diskussion.....	45
<b>2</b>	<b>THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND GRUNDPRÄMISSEN DES NPM .....</b>	<b>47</b>
2.1	Theoretische Grundlagen des NPM .....	47
2.2	Grundprämissen .....	51
2.2.1	Optimistisches Menschenbild .....	52
2.2.2	Staat und Verwaltung sind notwendig.....	53
2.2.3	Das zu lösende Problem der Verwaltung ist Effizienz und Effektivität, nicht Legalität oder Legitimation .....	54
2.2.4	Rationales Public Management ist möglich .....	55
2.2.5	Wettbewerb führt zu mehr Effizienz und Effektivität als Planung und Steuerung .....	56
2.2.6	Politik und Verwaltung sind lernfähig .....	56
2.3	Fragen zur Diskussion.....	58
	<b>STRATEGISCHE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM.....</b>	<b>59</b>
<b>3</b>	<b>STRATEGIE DES NPM.....</b>	<b>61</b>
3.1	Vision von der „menschlichen Verwaltung“ und vom „Dienstleister Staat“ .....	61
3.2	Prozesse und Akteure: Normativ-strategische Führung.....	63
3.2.1	Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung im NPM.....	63
3.2.2	Rollenzuteilung nach Ämtern.....	66
3.3	Inhalte: Strategische Ziele des NPM.....	66
3.3.1	Kundenorientierung.....	67
3.3.2	Leistungs-/Wirkungsorientierung.....	71
3.3.3	Qualitätsorientierung.....	77
3.3.4	Wettbewerbsorientierung.....	81
3.4	Fragen zur Diskussion.....	84

<b>STRUKTURELLE UND PROZESSUALE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM.....</b>	<b>85</b>
<b>4 DEZENTRALISIERUNG DER FÜHRUNGS- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR .....</b>	<b>87</b>
4.1 Kennzeichen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur .....	87
4.1.1 Politische Führung und administratives Management.....	88
4.1.2 Dezentrale, flache Organisation.....	90
4.1.3 Trennung von Leistungsfinanzierer, -käufer und -erbringer (Auftraggeber-Auftragnehmer).....	95
4.1.4 Das Modell der Gewährleistungsverwaltung.....	109
4.2 Querschnitts- und Konzernfunktionen .....	112
4.2.1 Aufgaben und Steuerungsmechanismen von Querschnittsämtern .....	112
4.2.2 Organisationsstruktur und dezentrale Ressourcenverantwortung.....	115
4.2.3 Verhältnis der Querschnittsfunktionen zu anderen Verwaltungseinheiten .....	117
4.3 Auswirkungen und Folgen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur .....	118
4.4 Fragen zur Diskussion.....	120
<b>5 ORGANISATORISCHE GESTALTUNG AUS KUNDEN- UND QUALITÄTSSICHT .....</b>	<b>121</b>
5.1 Koordination durch die Kundinnen und Kunden.....	122
5.2 Koordination durch Intermediäre.....	123
5.3 One-Stop Konzept.....	123
5.4 Kundensegment-orientierte Organisation .....	125
5.5 Kunden- und Qualitätsorientierung im Lebenszyklus der Leistungserbringung.....	126
5.6 Fragen zur Diskussion.....	130

<b>6</b>	<b>ERGEBNISORIENTIERTE STEUERUNG DURCH LEISTUNGSVEREINBARUNGEN.....</b>	<b>131</b>
6.1	Steuerungsprozess im NPM .....	132
6.1.1	Planung Soll-Werte.....	134
6.1.2	Leistungserbringung .....	149
6.1.3	Erfassung der IST-Werte.....	150
6.2	Drei Schienen der Steuerung.....	151
6.2.1	Schwerpunktprogramm der Regierung.....	152
6.2.2	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.....	152
6.2.3	Jährlicher Produkthaushalt / Produktgruppenbudget .....	153
6.3	Kontraktmanagement.....	155
6.3.1	Abweichungen von Leistungsvereinbarungen.....	159
6.3.2	Notwendige Qualifikationen für das Kontraktmanagement .....	162
6.4	Fragen zur Diskussion.....	164
<b>7</b>	<b>STÄRKUNG DER FÜHRUNGSVERANTWORTUNG DURCH GLOBALBUDGETS UND CONTROLLING .....</b>	<b>165</b>
7.1	Anforderungen an die finanzielle Führung.....	165
7.1.1	Globalbudgetierung .....	165
7.1.2	Globalbudgets der internen Dienstleister.....	169
7.1.3	Berechnung der Kontraktsumme.....	170
7.2	Rechnungswesen und Controlling .....	173
7.2.1	Ausgestaltung des Rechnungswesens .....	175
7.2.2	Doppik als Grundlage.....	175
7.2.3	Kosten-Leistungsrechnung.....	176
7.2.4	Interne Verrechnungen .....	178
7.2.5	Leistungserfassung.....	180
7.2.6	Wirkungsbeurteilung .....	180
7.2.7	Nutzenerhebung.....	181
7.3	Kennzahlen für die Verwaltungsführung.....	181
7.3.1	Gestaltung eines umfassenden Controlling .....	186
7.3.2	Berichte und Cockpit-Systeme .....	186
7.4	Fragen zur Diskussion.....	190

<b>8</b>	<b>WETTBEWERB UND MARKTMECHANISMEN .....</b>	<b>191</b>
8.1	Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung.....	191
8.1.1	Managed competition .....	191
8.1.2	Staatliche Institutionen als Marktteilnehmer .....	193
8.2	Wettbewerbsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung .....	194
8.2.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb .....	195
8.2.2	Quasi-marktlicher Wettbewerb.....	198
8.2.3	Marktlicher Wettbewerb.....	200
8.3	Public Private Partnership – ein Ansatz zum partnerschaftlichen Einbezug von Privaten.....	204
8.4	Leistungstiefe im öffentlichen Sektor .....	207
8.4.1	Institutionelle Wahlmöglichkeiten .....	207
8.4.2	Leistungstiefenanalyse .....	209
8.4.3	Aufgabenkritik .....	212
8.5	Fragen zur Diskussion.....	214
<b>9</b>	<b>VERHÄLTNIS VON NPM UND RECHT .....</b>	<b>215</b>
9.1	Rechtssysteme – Funktionen und Ausgestaltungen des Rechts.:.....	215
9.2	Staatsleitende Prinzipien – Anforderungen und Leitlinien für das Verwaltungshandeln .....	218
9.3	Verwaltungsrechtliche Anforderungen – ausgewählte Fragestellungen und Spannungsfelder ....	221
9.3.1	Wirkungs- und Leistungsorientierung vs. Legalitätsprinzip .....	222
9.3.2	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Organisationsrecht.....	223
9.3.3	Globalbudgetierung vs. Finanz- und Haushaltsrecht .....	224
9.4	Fragen zur Diskussion.....	226

**POTENTIALE – RESSOURCEN DES NPM .....227**

**10 HUMANPOTENTIAL: PERSONALMANAGEMENT .....229**

10.1	Personalpolitik.....	230
10.2	Anforderungen des NPM an das Führungsverhalten.....	232
10.3	Führung durch Zielvereinbarung.....	234
10.4	Elemente des modernen Personalmanagements .....	236
10.4.1	Mitarbeiterselektion im NPM.....	239
10.4.2	Mitarbeiterbeurteilung im NPM.....	240
10.4.3	Mitarbeiterhonorierung im NPM .....	241
10.4.4	Personal- und Organisationsentwicklung.....	243
10.5	Fragen zur Diskussion.....	245

**11 TECHNISCHES POTENTIAL:  
INFORMATIONSTECHNOLOGIE .....247**

11.1	Anwendungsstufen der Informationstechnologie.....	248
11.2	Zielgruppen und Schnittstellen.....	250
11.3	Electronic Government.....	251
11.4	Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens für E-Government .....	254
11.5	Hürden für E-Government .....	259
11.5.1	Datenschutz .....	259
11.5.2	Datensicherheit .....	260
11.5.3	Digital Divide.....	261
11.6	Fragen zur Diskussion.....	262

**KULTURELLE ASPEKTE IM KONZEPT DES NPM .....263**

**12 DIE VERWALTUNGSKULTUR DES NPM .....265**

12.1	Was ist Verwaltungskultur? .....	265
12.2	Bedeutung der Verwaltungskultur.....	269
12.3	Wie verändert NPM die Verwaltungskultur?.....	270

12.3.1	Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt.....	270
12.3.2	Kundenorientierung konnte gesteigert werden .....	272
12.3.3	Kundenorientierung vs. Legalität.....	272
12.3.4	Bürokraten erleben sich selbst nicht als bürokratisch.....	273
12.3.5	Das mittlere Management wird nicht wahrgenommen .....	273
12.4	Politische Kultur.....	274
12.5	Fragen zur Diskussion.....	277

## **REFLEXIONEN ZUM MODELL.....279**

### **13 DAS MODELL DES NEW PUBLIC MANAGEMENT UNTER DER LUPE .....281**

13.1	Wie kann die Umsetzung des NPM beurteilt werden? .....	282
13.1.1	Soll-Ist Vergleich: Erreicht die Reform ihre eigenen Ziele?.....	282
13.1.2	Vergleich mit anderen Reformbestrebungen .....	284
13.2	Das NPM in Diskussion gestellt.....	287
13.3	Das Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma des NPM...	291
13.4	Fragen zur Diskussion.....	295

## **STICHWORTVERZEICHNIS .....297**

## **LITERATURVERZEICHNIS .....305**

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1: Elementare Austauschbeziehungen zwischen den allgemeinen Organisationsbereichen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft (Linder 1983, 325).....	7
Abb. 1-2: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation (Schedler/Felix 1998) .....	13
Abb. 1-3: Handlungsfelder des Public Management .....	22
Abb. 1-4: Überwindung des ideologischen Antagonismus als Grundlage für NPM.....	32
Abb. 1-5: Die Legitimationsquellen des NPM (Mastronardi und Schedler 1998).....	33
Abb. 3-1: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management .....	64
Abb. 3-2: Aktivitäten, Leistungen, Wirkungen.....	74
Abb. 3-3: Wirkungskette (Pollitt und Bouckaert 2000) .....	75
Abb. 3-4: 3-E Modell zur Wirkungsorientierung.....	76
Abb. 4-1: Dimensionen der Dezentralisierung im NPM .....	92
Abb. 4-2: Controlling-Struktur im NPM (Egli/Käch 1995, 177).....	95
Abb. 4-3: Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer .....	97
Abb. 4-4: Autonomiebereiche der Leistungserbringer (in Anlehnung an Dubs 1996, 12) .....	108
Abb. 4-5: Modell der Gewährleistungsverwaltung (Reichard 1998, 123).....	110
Abb. 4-6: Aspekte der Zentralisation von Querschnittsfunktionen (Reichard 1987, 170) .....	116
Abb. 6-1: Wirkungsorientierte Steuerung.....	131
Abb. 6-2: Der Steuerungsprozess im politisch- administrativen System (in Anlehnung an Mäder/Schedler 1994, 58).....	133
Abb. 6-3: Prozess der Zieldefinition.....	137
Abb. 6-4: Aktivitäten und Produkte der Verwaltungseinheit .....	142

Abb. 6-5: Umfeld der Produktdefinition .....	146
Abb. 6-6: Erste Schritte der Produktdefinition.....	147
Abb. 6-7: Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente .....	154
Abb. 6-8: Raster für einen Kontrakt bzw. eine Leistungsvereinbarung .....	158
Abb. 7-1: Taxameter-Modell der Kontraktsummenberechnung .....	172
Abb. 7-2: Der WoV-Steuerungsprozess als Controllingraster .....	174
Abb. 7-3: Mehrstufiger Rechnungsabschluss einer Verwaltungseinheit .....	179
Abb. 7-4: Aufbau eines Indikatoren-Systems für die Verwaltungsführung (Schedler/Weibler 1996, 16) .....	182
Abb. 7-5: Die Balanced Scorecard für öffentliche Verwaltungen (in Anlehnung an Kaplan/Norton 1997).....	184
Abb. 7-6: Beispiel eines Cockpits für die Verwaltungsführung .....	188
Abb. 8-1: Formen des Wettbewerbs in der öffentlichen Verwaltung (Wegener 1997, 83).....	194
Abb. 8-2: Der Staat als Leistungskäufer.....	203
Abb. 8-3: Leistungstiefenportfolio (in Anlehnung an Naschold et al. 1996, 76).....	210
Abb. 9-1: Sechseck der staatsleitenden Prinzipien (Mastronardi 1998).....	219
Abb. 10-1: Neue Anforderungen an die Führung unter NPM .....	233
Abb. 10-2: Verschiebung des Schwerpunkts der Steuerung in den drei Kulturtypen nach Jann.....	236
Abb. 10-3: Elemente des integrierten Personalmanagements nach Hilb .....	237
Abb. 11-1: Umfassendes E-Government-Modell (Schedler/Summermatter/Schmidt 2003).....	257
Abb. 11-2: Rollen der Interaktionspartner in den vier Kernelementen (Schedler/Summermatter/Schmidt 2003).....	258
Abb. 12-1: Adaptiertes Kulturmodell nach Schein (1985, 17) .....	269