

Dr. Kuno Schedler

Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Von der Idee des New Public Managements (NPM)
zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz

Verlag Paul Haupt Bern • Stuttgart -Wien

Inhaltsverzeichnis

I.	GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERTEN VERWALTUNGSFÜHRUNG	1
1.	Einführung	2
1.1.	Notwendigkeit für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung	4
1.2.	Die Verwaltung als Teil des politischen Systems	6
1.3.	Kulturelle Veränderungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	8
1.4.	Internationale Entwicklungen	9
1.5.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz	13
1.5.1.	Vorläufer der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	15
1.5.2.	Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	18
2.	Verwandte Ansätze und Konzepte	20
2.1.	Qualitätsmanagement	21
2.1.1.	Notwendigkeit des Qualitätsmanagements	22
2.1.2.	Teilaufgaben des Qualitätsmanagements	24
2.1.2.1.	Qualitätsplanung	25
2.1.2.2.	Qualitätslenkung	27
2.1.2.3.	Qualitätssicherung	28
2.1.2.4.	Qualitätsförderung	29
2.1.2.5.	Führen der Qualität	31
2.1.3.	Dimensionen der Qualität in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	34
2.2.	Kundenorientierung	36
2.3.	Prinzipien der Äquivalenz und Kongruenz	39
2.4.	Das Konzept der Schanken Verwaltung (Lean Administration)	40

2.5.	Vertrauen in die Kraft guten Managements (Managerialismus).....	42
3.	Zusammenfassung des Kapitels I.....	45
II.	WIRKUNGEN DES VERWALTUNGSHANDELNS _____	47
1.	Der Produktionsprozess im politisch-administrativen System.....	48
2.	Der Planungsprozess.....	49
2.1.	Bedürfnisse.....	50
2.2.	Ziele.....	51
2.3.	Produkte.....	53
2.3.1.	Eigenschaften eines Produktes.....	55
2.3.2.	Obligatorische und freiwillige (kommerzielle) Produkte.....	58
2.3.3.	Produktdefinition als Vorgang.....	60
2.3.4.	Gruppierung von Produkten.....	63
2.4.	Mittelplan.....	64
3.	Die Produktion.....	65
4.	Der Leistungsprozess.....	67
5.	Leistungsmessung.....	70
5.1.	Leistungsindikatoren.....	72
5.2.	Messgrößen der Effizienz.....	76
5.2.1.	Effizienz der eingesetzten Mittel.....	76
5.2.2.	Wirksamkeit der erstellten Produkte.....	77
5.2.3.	Wirksamkeit der eingesetzten Mittel.....	79
5.3.	Kennzahlen der Effektivität.....	80
5.3.1.	Kosten-Effektivität.....	80
5.3.2.	Kontrakterfüllung.....	81
5.3.3.	Zielerreichung.....	83
5.3.4.	Zweckerfüllung.....	84
5.4.	Angemessenheit.....	85

5.5.	Abgrenzung von Indikatoren und Standards.....	89
6.	Zusammenfassung des Kapitels II.....	90
III.	STRUKTUREN DER WIRKUNGSORIENTIERTEN VERWALTUNGSFÜHRUNG _____	91
1.	Wirkungsorientierte Organisationsformen.....	92
1.1.	Dezentralisierung.....	93
1.2.	Trennung von Leistungsf inanzierer, Leistungskäu- fer und Leistungserbringer.....	98
2.	Die neue Struktur.....	100
2.1.	Die neue Struktur in einem Gemeinwesen mit Par- lament.....	100
2.1.1.	Die Ebene der Leistungsfinanzierer.....	102
2.1.1.1.	Bürger.....	103
2.1.1.2.	Parlament.....	104
2.1.2.	Die Ebene der Leistungskäufer.....	106
2.1.2.1.	Regierung.....	107
2.1.2.2.	Zentraler Steuerungsdienst/Controllingdienst.....	108
2.1.2.2.1.	Aufgaben.....	109
2.1.2.2.2.	Funktionen.....	111
2.1.2.2.3.	Organisatorische Eingliederung des Steuerungs- dienstes.....	114
2.1.2.3.	Departemente.....	115
2.1.2.4.	Departementsdienste.....	117
2.1.3.	Die Ebene der Leistungserbringer.....	118
2.1.3.1.	Verwaltungseinheiten.....	119
2.1.3.2.	Andere Anbieter.....	119
2.2.	Das City Manager - Modell: Ein Ansatz für kleine- re Schweizer Gemeinden?.....	121
3.	Zusammenfassung des Kapitels IV.....	126
IV.	STEUERUNGSELEMENTE DER WIRKUNGS- ORIENTIERTEN VERWALTUNGSFÜHRUNG _____	127
1.	Leistungsvereinbarungen.....	130

Inhaltsverzeichnis

1.1.	Produktbudget - der politische Auftrag.....	135
1.2.	Departementsauftrag - der Beschaffungsauftrag.....	138
1.3.	Kontrakt - der Produktionsauftrag.....	139
1.4.	Abweichungen von Leistungsvereinbarungen.....	143
1.4.1.	Änderung der geforderten Leistungspalette.....	143
1.4.2.	Nicht- oder Schlechterfüllung der Vereinbarung.....	144
1.5.	Uneinigkeit im Vereinbarungsprozess.....	144
1.6.	Notwendige Qualifikationen für das Vereinbarungsmanagement.....	146
2.	Finanzielle Steuerung.....	147
2.1.	Globalbudgetierung.....	148
2.1.1.	Varianten der Globalbudgetierung.....	150
2.1.2.	Umfang der Globalbudgetierung.....	151
2.1.3.	Ebenen der Globalbudgetierung.....	152
2.1.4.	Reservebildung bei Verwaltungseinheiten.....	153
2.2.	Behandlung von obligatorischen und kommerziellen Produkten im Budget.....	153
2.2.1.	Preisberechnung der obligatorischen Produkte.....	153
2.2.2.	Berechnung der Kontraktsumme.....	154
2.2.3.	Behandlung von kommerziellen Produkten.....	155
3.	Ausbau des Rechnungswesens zu einem Management-Informationssystem.....	156
3.1.	Kostenrechnung.....	157
3.2.	Leistungsrechnung.....	159
3.3.	Wirkungsrechnung.....	161
3.4.	Nutzenrechnung.....	162
3.5.	Kennzahlen der Finanzlage.....	163
3.6.	Die Veränderung des "Neuen Rechnungsmodells".....	164
3.6.1.	Abschreibungen.....	164
3.6.2.	Betriebe des Gemeinwesens.....	165
3.6.3.	Konsolidierung.....	166

4.	Berichtswesen.....	168
4.1.	Aufbau und Ablauf.....	169
4.2.	Verdichtung der Informationen.....	170
4.3.	Rolle der Technik.....	171
5.	Zusammenfassung des Kapitels IV.....	172
V.	WIRKUNGSPRÜFUNG _____	173
1.	Zur Notwendigkeit der Reform.....	174
2.	Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung.....	175
3.	Geschäftsführungsprüfung.....	176
4.	Wirkungsprüfung.....	177
4.1.	Prüfung der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit.....	177
4.2.	Wirkungsprüfung als Systemprüfung.....	178
4.3.	Abgrenzung zum Controlling.....	179
5.	Zur Unabhängigkeit der Revisionsstelle.....	182
6.	Zusammenfassung des Kapitels V.....	183
VI.	WIRKUNG DURCH WETTBEWERB _____	185
1.	Wettbewerb und Markt.....	186
1.1.	Der Markt als Regulator für Effizienz und Effektivität.....	187
1.2.	Marktmechanismen.....	189
1.2.1.	Interne Leistungsverrechnung.....	189
1.2.2.	Betriebsvergleiche (Competitive Testing).....	191
1.2.3.	Ausschreibungen (Competitive Tendering).....	193
1.2.4.	Contracting Out.....	195
1.2.5.	Gutscheine.....	198

Inhaltsverzeichnis

1.3.	Benchmarking.....	199
1.3.1.	Woher kommt Benchmarking?.....	201
1.3.2.	Ziele des Benchmarking im öffentlichen Bereich.....	202
1.3.3.	Methoden des Benchmarking.....	203
1.3.4.	Anforderungen an die Datenlage.....	205
1.3.5.	Anforderungen an die Verwaltung.....	206
1.3.6.	Ausblick und weitere Entwicklungen.....	208
1.4.	Staatliche Institutionen als Marktteilnehmer.....	209
2.	Interner Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung.....	211
2.1.	Markt bei artähnlichen Betrieben eines Gemeinwesens.....	212
2.2.	Markt bei artähnlichen Funktionen eines Gemeinwesens.....	213
2.3.	Qualitätswettbewerbe in einem Gemeinwesen.....	214
3.	Zusammenfassung des Kapitels VI.....	215
VII.	QUERSCHNITTS- UND KONZERNFUNKTIONEN.....	217
1.	Grundsätzliches zu Querschnittsfunktionen.....	218
1.1.	Koordination und Dienstleistung.....	218
1.2.	Obligatorische und freiwillige Produkte.....	219
2.	Personalfunktion.....	221
2.1.	Personalpolitik.....	221
2.1.1.	Anzahl Stellen.....	223
2.1.2.	Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis.....	224
2.1.3.	Stellenbewirtschaftung.....	226
2.1.4.	Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen.....	227
2.2.	Trennung von Koordination und Dienstleistung.....	228
3.	Finanzverwaltung.....	231
3.1.	Dezentrale Datenerfassung.....	231
3.1.1.	Finanzbuchhaltung.....	231
3.1.2.	Kosten- und Leistungsrechnung.....	232

3.2.	Die Finanzverwaltung als "Inhouse-Bank".....	232
3.2.1.	Kreditverwaltung und Kontoführung.....	233
3.2.2.	Verrechnung interner Leistungen: Eine Clearingaufgabe.....	234
3.2.3.	Tresorerie.....	235
3.2.4.	Interne Kredite.....	235
4.	Verwaltungsliegenschaften.....	236
5.	Zusammenfassung des Kapitels VII.....	237
VIII. EINFÜHRUNGSSTRATEGIEN.....		239
1.	Zur Veränderung des komplexen Systems öffentliche Verwaltung.....	240
2.	Kriterien für Innovationsstrategien.....	241
2.1.	Strategie-Portfolio.....	242
2.2.	Einführungsstrategie in den Niederlanden.....	244
3.	Take-of f Strategien in der Schweiz.....	246
3.1.	Aus betriebswirtschaftlicher Sicht.....	246
3.2.	Aus rechtlicher Sicht.....	247
4.	Lernen aus den Erfahrungen.....	250
4.1.	Warum bisherige Reformprojekte scheiterten.....	250
4.2.	Erfolgsindikatoren.....	253
4.3.	Risikomanagement im Projekt.....	255
5.	Zusammenfassung des Kapitels VIII und Schlussbetrachtungen.....	259
ANHANG.....		261
1.	Inhalte der jährlichen Bürgerbefragung in Christchurch, Neuseeland.....	261

Inhaltsverzeichnis

2.	Checkliste für die Prüfung eines Kontrakts.....	269
2.1.	Rahmenkontrakt.....	269
2.2.	Jahreskontrakt.....	271
3.	Arbeitsblätter.....	272
3.1.	Produktgruppen-Blatt.....	272
3.2.	Indikatoren-Blatt.....	273
3.3.	Produktdarstellung in Christchurch.....	274
3.4.	Kennzahlen zum Produktionsprozess: Beispiel Sicherheit.....	275
VERZEICHNISSE.....		277
Abkürzungsverzeichnis.....		279
Stichwortverzeichnis.....		281
Literaturverzeichnis.....		287