

Kuno Öchedler
Isabella Proeller

New Public Management

2., überarbeitete Auflage

Verlag Paul Haupt
Bern • Stuttgart • Wien

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	V
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XV
Zu DIESEM BUCH.....	XVII
Ziele der Publikation.....	XVII
Wie Sie dieses Buch lesen können.....	XVIII
Dank.....	XIX
ZUR ZWEITEN AUFLAGE.....	XX
EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN.....	1
1 DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	3
1.1 Verwaltung? oder Management? oder beides?.....	3
1.2 Grundlagen.....	5
1.2.1 Funktionen des Staates.....	6
1.2.1.1 Legitimation des Staates und seines Handelns.....	8
1.2.1.1.1 Grundlegitimation.....	10
1.2.1.1.2 Institutionelle Legitimation.....	10
1.2.1.1.3 Individuelle Legitimation.....	11
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

X.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.....	24
1.2.3	Krisen der öffentlichen Verwaltung.....	25
1.2.3.1	Gesellschaftlicher Wandel.....	26
1.2.3.2	Politisches Umfeld.....	27
1.2.3.3	Marktliches Umfeld.....	30
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	Das zu lösende Problem der Verwaltung ist Effizienz und 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.....	47
	STRATEGISCHE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM.....	49
3	STRATEGIE DES NPM.....	51
3.1	Vision von der „menschlichen Verwaltung“ und vom „Dienstleister Staat“.....	51

3.2	'	Aufgabe der öffentlichen Verwaltung.....	52
3.3		Normativ-strategische Führung.....	53
3.3.1		Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung im NPM.....	54
3.3.2		Rollenzuteilung nach Ämtern.....	56
3.4		Strategische Ziele des NPM.....	57
3.4.1		Kundenorientierung.....	57
3.4.1.1		Übertragung auf die öffentliche Verwaltung.....	58
3.4.1.2		Identifikation der Kundinnen und Kunden.....	59
3.4.1.3		Bedeutung der Kundenorientierung.....	61
3.4.2		Leistungs-/Wirkungsorientierung.....	62
3.4.2.1		Leistungen oder Wirkungen.....	63
3.4.2.2		Implikationen der Wirkungsorientierung.....	66
3.4.2.3		Effizienz und Effektivität.....	67
3.4.3		Qualitätsorientierung.....	68
3.4.3.1		Qualität im öffentlichen Sektor.....	69
3.4.3.2		Entwicklung der Qualitätsmanagementmodelle.....	70
3.4.3.3		Entwicklungsstand des Qualitätsmanagements in der Verwaltung.....	71
3.4.4		Wettbewerbsorientierung.....	71
3.4.4.1		Marktmechanismen in der öffentlichen Verwaltung.....	72
3.4.4.2		NPM und Privatisierung.....	73
3.5		Fragen zur Diskussion.....	76

STRUKTURELLE UND PROZESSUALE ELEMENTE IM
KONZEPT DES NPM.....77

4		DEZENTRALISIERUNG DER FÜHRUNGS- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR.....	79
4.1		Kennzeichen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur.....	79
4.1.1		Politische Führung und administratives Management.....	81

4.T.2	Dezentrale, flache Organisation.....	83
4.1.3	Trennung von Leistungsfinanzierer, -kauf- und -erbringer (Auftraggeber-Auftragnehmer).....	87
4.1.3.1	Bemerkungen zur Rollenteilung in unterschiedlichen Staatssystemen und Gemeinwesen.....	90
4.1.3.2	Ebene der Leistungsfinanzierer.....	91
4.1.3.3	Ebene der Leistungskäufer.....	93
4.1.3.4	Ebene der Leistungserbringer.....	97
4.1.4	Das Modell der Gewährleistungsverwaltung.....	99
4.2	Querschnitts- und Konzernfunktionen.....	102
4.2.1	Koordination und Dienstleistung.....	102
4.2.2	Obligatorische und freiwillige Produkte.....	104
4.2.3	Organisationsstruktur und dezentrale Ressourcenverantwortung.....	105
4.2.4	Verhältnis der Querschnittsfunktionen zu anderen Verwaltungseinheiten.....	107
4.3	Auswirkungen und Folgen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur.....	108
4.4	Fragen zur Diskussion.....	110
5	ORGANISATORISCHE GESTALTUNG AUS KUNDENSICHT.....	111
5.1	Koordination durch die Kundinnen und Kunden.....	111
5.2	Koordination durch Intermediäre.....	112
5.3	One-Stop-Konzept.....	112
5.4	Kundensegment-orientierte Organisation.....	115
5.5	Fragen zur Diskussion.....	116
6	ERGEBNISORIENTIERTE STEUERUNG DURCH LEISTUNGSVEREINBARUNGEN UND GLOBALBUDGET.....	117
6.1	Steuerungsprozess im NPM.....	118
6.1.1	Planung Soll-Werte.....	120
6.1.1.1	Bedürfnisse.....	120

6.1.1.2	Ziele.....	121
6.1.1.3	Produkte.....	125
6.1.1.3.1	Eigenschaften eines Produktes.....	127
6.1.1.3.2	Produktdefinition als Vorgang.....	131
6.1.1.3.3	Gruppierung von Produkten.....	135
6.1.1.4	Mittelplan.....	135
6.1.2	Leistungserbringung.....	136
6.1.3	Erfassung der IST-Werte.....	137
6.2	Finanzielle Steuerung.....	138
6.2.1	Globalbudgetierung.....	139
6.2.1.1	Umfang der Globalbudgetierung.....	142
6.2.1.2	Ebenen der Globalbudgetierung.....	142
6.2.2	Berechnung der Kontraktsumme.....	144
6.3	Leistungssteuerung.....	145
6.3.1	Produktgruppenbudget - der politische Auftrag.....	150
6.3.2	Vergabeauftrag - der Beschaffungsauftrag.....	153
6.3.3	Kontrakt - der Produktionsauftrag.....	154
6.3.4	Abweichungen von Leistungsvereinbarungen.....	156
6.3.4.1	Änderung der geforderten Leistungspalette.....	156
6.3.4.2	Nicht- oder Schlechterfüllung der Vereinbarung.....	157
6.3.5	Notwendige Qualifikationen für das Kontraktmanagement.....	159
6.4	Fragen zur Diskussion.....	161
7	INSTITUTIONALISIERUNG VON WETTBEWERB UND MARKTMECHANISMEN.....	163
7.1	Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung.....	163
7.1.1	Managed competition.....	163
7.1.2	Staatliche Institutionen als Marktteilnehmer.....	164
7.2	Wettbewerbsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung.....	166
7.2.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb.....	166
7.2.1.1	Interne Leistungsverrechnung.....	167
7.2.1.2	Leistungsvergleich und Preiswettbewerb.....	168
7.2.1.3	Benchmarking.....	169

7.2.2	Quasi-marktlicher Wettbewerb.....	170
7.2.2.1	Verantwortungsdelegation und Kontrakte.....	170
7.2.2.2	Wettbewerb innerhalb des Gemeinwesens.....	171
7.2.3	Marktlicher Wettbewerb.....	172
7.2.3.1	Ausschreibungen.....	172
7.2.3.2	Contracting Out.....	174
7.3	Leistungstiefe im öffentlichen Sektor.....	176
7.3.1	Institutionelle Wahlmöglichkeiten.....	176
7.3.2	Leistungstiefenanalyse.....	177
7.3.3	Aufgabenkritik.....	180
7.4	Fragen zur Diskussion.....	182
8	NPM UND RECHT.....	183
8.1	Inhalt und Form der Gesetze.....	183
8.2	Rollenzuweisung der Führungsgremien und Gewaltenteilung.....	187
8.2.1	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Organisationsrecht.....	188
8.2.2	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Personal- und Dienstrecht.....	189
8.2.3	Globalbudgetierung vs. Finanz- und Haushaltsrecht.....	191
8.3	Rechtsnatur der Leistungsvereinbarungen.....	192
8.4	Kommerzielle Tätigkeiten der Verwaltung.....	193
8.5	Fragen zur Diskussion.....	195
	POTENZIALE - INSTRUMENTE UND RESSOURCEN DES NPM.....	197
9	WISSENSPOTENZIAL: INFORMATIONSWESEN.....	199
9.1	Organisationswissen: Rechnungswesen und Controlling.....	199
9.1.1	Ausgestaltung des Rechnungswesens.....	201
9.1.1.1	Doppik als Grundlage.....	202
9.1.1.2	Kosten-Leistungsrechnung.....	203

9.1.1.3	Leistungsrechnung.....	207
9.1.1.4	Wirkungsrechnung.....	207
9.1.1.5	Nutzenrechnung.....	208
9.1.2	Kennzahlen für die Verwaltungsführung.....	209
9.1.3	Gestaltung eines umfassenden Controlling.....	213
9.1.4	Berichte und Cockpit-Systeme.....	213
9.2	Umweltwissen.....	216
9.2.1	Bürgerwissen.....	216
9.2.2	Anderes Umweltwissen.....	218
9.3	Partnerwissen.....	219
9.3.1	Public Private Partnership.....	219
9.3.2	Empowerment der Bürgerinnen und Bürger.....	221
9.4	Fragen zur Diskussion.....	224
10	HUMANPOTENTIAL: PERSONALMANAGEMENT.....	225
10.1	Neues Führungsverhalten.....	226
10.2	Führung durch Zielvereinbarung als kulturelles Phänomen.....	228
10.3	Leistungsanreize.....	230
10.4	Personal- und Organisationsentwicklung.....	231
10.5	Personalpolitik.....	233
10.6	Fragen zur Diskussion.....	235
11	TECHNISCHES POTENTIAL: INFORMATIONSTECHNOLOGIE.....	237
11.1	Anwendungsstufen der Informationstechnologie.....	238
11.2	Zielgruppen und Schnittstellen.....	240
11.3	Electronic Government.....	241
11.4	Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens für E- Government.....	244
11.5	Hürden für E-Government.....	249
11.5.1	Datenschutz.....	249
11.5.2	Datensicherheit.....	250
11.6	Fragen zur Diskussion.....	252

KULTURELLE ASPEKTE IM KONZEPT DES NPM.....	253
12 KULTUR.....	255
12.1 Was ist Verwaltungskultur?.....	255
12.2 Bedeutung der Verwaltungskultur.....	258
12.3 Relevante Dimensionen der Verwaltungskultur im Reform-Umfeld.....	259
12.3.1 Kundeneinbezug.....	260
12.3.2 Ermessensauslegung.....	263
12.3.3 Lernmuster.....	265
12.3.4 Kooperationsmuster.....	266
12.3.5 Soziale Muster.....	268
12.3.6 Führungsmuster.....	269
12.3.7 Zusammenfassung: Ein morphologischer Kasten... ..	270
12.4 Wie verändert NPM die Verwaltungskultur?.....	271
12.4.1 Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt.....	272
12.4.2 Kundenorientierung konnte gesteigert werden.....	273
12.4.3 Kundenorientierung vs. Legalität.....	274
12.4.4 Bürokraten erleben sich selbst nicht als bürokratisch.....	274
12.4.5 Das mittlere Management wird nicht wahrgenommen.....	274
12.5 Politische Kultur.....	275
12.6 Fragen zur Diskussion.....	278
 INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN IM NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	 279
13 INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN.....	281
13.1 Hauptmerkmale und „typische“ regionale Eigenheiten.....	281
13.1.1 Grossbritannien.....	283
13.1.2 Niederlande.....	285
13.1.3 Skandinavien.....	286
13.1.4 Neuseeland.....	288

13.1.5	USA.....	289
13.2	Wohin geht die Reise international?.....	291
13.3	Fragen zur Diskussion.....	293
STICHWORTVERZEICHNIS.....		295
LITERATURVERZEICHNIS.....		305