

**Peter Schroeder**

New Public Management

oder

Wie kann man Good Governance erreichen?

# New Public Management

## **Gliederung:**

1. Einleitung: Warum brauchen wir New Public Management?
2. Die Bedingungen in der Ukraine
3. Neues Steuerungsmodell
  - 3.1 Anforderungen und Vorbedingungen
    - 3.1.1 Verantwortungsabgrenzung
    - 3.1.2 Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung
4. Die Instrumente des New Public Management
  - 4.1 Outputorientierung oder Wirkungsorientierung
  - 4.2 Kontraktmanagement
  - 4.3 Übertragung der Ressourcenverantwortung
  - 4.4 Controlling
    - 4.4.1 Kosten- und Leistungsrechnung
    - 4.4.2 Umstellung des Rechnungswesen
    - 4.4.3 Berichtswesen
    - 4.4.4 Budgetierung
  - 4.5 Bürger-/Kundenorientierung
  - 4.6 Personal
  - 4.7 Informationstechnik
  - 4.8 Qualitätsmanagement
5. Aktivierung der neuen Struktur
  - 5.1 Einführung von Wettbewerb
    - 5.1.1 Benchmarking
    - 5.1.2 Konkurrenz durch Privatwirtschaft
6. Umsetzung der Maßnahmen und Implementierung
7. Glossar
8. Literatur

# New Public Management

## 1. Einleitung: Warum brauchen wir „New Public Management“ (NPM)?

Die Debatte über die Leistung der öffentlichen Verwaltung ist weltweit geprägt durch Unzufriedenheit. Sowohl Politiker wie auch Bürger und die Wirtschaft, aber zunehmend auch Mitarbeiter der Verwaltung kritisieren die Verwaltung mit den Stichworten: „Zu langsam, zu teuer, zu weit entfernt von den Bedürfnisse der Menschen, korrupt, schlechte Qualität und Verschwendung von finanziellen und menschlichen Ressourcen“.

Weltweit entwickelt sich mit zunehmender Demokratisierung ein Wertewandel, der sich auch in Anspruchserwartungen an die Verwaltungsleistungen ausdrückt. Der Bürger verliert mehr und mehr seine Untertänigkeit, er kommt nicht mehr in gebeugter Haltung ins Rathaus. Sein Selbstbewusstsein steigt und er will freundlich und zuvorkommend behandelt werden. Und er verlangt einen nachprüfbaren Nachweis für den Preis, den er für eine Leistung zahlen soll. Mit anderen Worten er verlangt ein faires Preis-/Leistungsverhältnis und eine angemessene Qualität der Leistung.

Natürlich ist das nicht in allen Ländern so. Dort, wo der Bürger aus seiner subjektiven Sicht nichts für die Leistungen der Verwaltung bezahlen muss, weder für Wasser noch für Energie und schon gar nicht für öffentlichen Transport, Müllabfuhr und Sicherheit, kann er natürlich ein Preis-Leistungsverhältnis nicht einklagen und schon gar nicht eine bestimmte Qualität verlangen. Aber auch in diesen Ländern beginnen die Menschen, Anforderungen zu stellen. Und die Politik wird ihnen klar machen müssen, dass jede Leistung ihren Preis hat und dass er nur dann eine Leistung in einer gewünschten Qualität bekommen kann, wenn er bereit ist, dafür den Preis zu bezahlen. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob dieser Preis durch eine Gebühr, eine Steuer oder durch den Verkauf von nationalen Ressourcen bezahlt wird. Aber es wird nötig werden, den Bürgern Leistungs- und Preisbewusstsein zu vermitteln und das geht am besten über eine Gebühr, die direkt beim Bürger für eine Leistung erhoben wird.

In einer Reihe von ehemals planwirtschaftlich geführten Ländern mit großen Reserven an Rohstoffen ist der Übergang zu einer effizienzorientierten Dienstleistungsver-

# New Public Management

waltung noch nicht gelungen und wird durch Gerichtsentscheidungen und populistische Politiker blockiert. Das gilt aber nicht für alle Länder, wie die Beispiele der baltischen Länder, Ungarns, der tschechischen Republik und Sloweniens zeigen. Speziell für die Länder, die den Übergang in eine Dienstleistungsverwaltung noch vor sich haben, sind die Erfahrungen anderer Länder und die Kenntnisse der Prinzipien des New Public Management von immenser Bedeutung.

Auch von Unternehmen der Privatwirtschaft und nationalen und internationalen Investoren steigen die Anforderungen an die lokalen und regionalen Verwaltungen. Eine selbstbezogene und bürokratisch unflexible Verwaltung wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Eine überzogene Regelungsdichte, behäbige und langwierige Prozesse bei der Genehmigung machen Unternehmensansiedlungen schwierig und den Standort unattraktiv.

Gleichzeitig läuft eine Debatte, die von der Weltbank, der OECD, der EU und anderen großen Institutionen gefördert wird, über „Good Governance“. Dieser Begriff zeichnet sich in seiner Anwendung im Wesentlichen durch eine Negativbeschreibung aus. Begriffe wie „keine Korruption, kein Missbrauch öffentlicher Gelder, keine Vetternwirtschaft, keine Diskriminierung usw.“ beschreiben die Idee des „Good Governance“.

Wenn wir uns zunächst mit dem wirklichen Zustand in den meisten Ländern der Welt beschäftigen, so sind wir vom „Good Governance System“ noch weit entfernt. Der Zustand, der allzu häufig die Realität in all seinen Facetten oder zumindest in Ausschnitten beschreibt, wird im Folgenden einmal „Bad Governance“ genannt.

**Abbildung 1: Bad Governance**

Korruption	Nepotismus	Unkontrollierte Machtausübung
Wahlbetrug/ Stimmenkauf	<b>Bad governance</b>	Kein Rechtsstaat
Maffiöse Strukturen in Staat und Wirtschaft	Missbrauch der Ressourcen des Staates und der Gesellschaft	Verstoß gegen Menschenrechte

# New Public Management

Versucht man diesen Zustand in eine positive Version umzukehren, erhalten wir dann den Inhalt von „Good Governance“, das nach den Vorstellungen der großen Internationalen Institutionen anzustrebende Ziel.

Abbildung 2: Good Governance

Keine Korruption	Kein Nepotismus	Kontrollierte Machtausübung
Freie und faire Wahlen	<b>Good governance</b>	Rechtsstaat
Transparente Strukturen in Staat und Wirtschaft	Kein Missbrauch der Ressourcen des Staates und der Gesellschaft	Garantierte Menschenrechte

Bei der Implementierung von Good Governance stoßen diejenigen, die sich dieser Aufgabe annehmen auf beträchtliche Widerstände, vor allem weil die Nutznießer des „Bad Governance“, also diejenigen, die den Staat ausbeuten mit Korruption, Vetternwirtschaft, Diskriminierung und kriminellen Handlungen ihren Vorteil schwinden sehen und sich dagegen wehren. Während diejenigen, denen „Good Governance“ einen Vorteil bringen könnte, darin zwar Vorteile für die Gesamtgesellschaft erkennen, aber nicht für sich selbst. Das bedeutet in vielen Fällen, dass der Versuch der Implementierung von „Good Governance“ am Widerstand der Nutznießer des alten Systems und an der mangelnden Motivation der potenziellen Nutznießer des neuen Systems scheitert. Wenn hinzukommt, dass die politisch Mächtigen die Reform nicht wollen, scheitert das Projekt. Voraussetzung eines Erfolges bei der Implementierung ist also der politische Wille und eine klare Strategie.

Unter New Public Management wird nicht immer das Gleiche verstanden. Für die einen ist es ein System dezentraler Führung mit neuen Führungsinstrumenten wie Controlling, Kontraktmanagement, Benchmarking und Lean Management, für die anderen ist es die möglichst weitgehende Privatisierung staatlicher Tätigkeiten, Entbürokratisierung und Einführung von wirtschaftlichen Denken durch Kosten-Leistungsrechnung in die öffentliche Verwaltung. Die meisten Autoren unterscheiden zwischen dem Führungsansatz als Neuinstrumentierung staatlicher Steuerung (Neues Steuerungsmodell) und dem Wettbewerbsansatz als möglichst weitgehende De-

# New Public Management

regulierung und Schaffung von Wettbewerb bei der Erstellung von staatlichen Leistungen.

Um das neue Steuerungsmodell und den Wettbewerbsansatz zu implementieren und zu sichern, benötigt man eine Vielzahl von Instrumenten. Dieses Instrumentarium stellt das New Public Management in großen Umfange zur Verfügung. Das New Public Management ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung von Good Governance mit dem folgenden Ziel: „Good Governance ist eine Form der Regierung und öffentlichen Verwaltung, die in der Lage ist, effizient zu liefern, das bedeutet, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen.“ Diese Definition deckt sich mit dem was „New Public Management“ leisten soll. Die wesentlichen Hebel für die Einführung von „Good Governance“ sind dabei die in der nächsten Abbildung gezeigten Elemente.

Abbildung 3: Werkzeuge des NPM

Transparenz durch Kosten – Leistungs- rechnung Zielvereinbarungen	Qualitäts- management Kundenorientierung, Outputorientierung	Neues Steuerungsmodell Serviceorientierung
Freie und faire Wahlen	<b>Good governance</b>	Klare Verantwortlichkeiten Transparenz
Kontraktmanage- ment Trennung von Entscheidungs- ebenen	Kostentransparenz Outputorientierung Qualitäts- management	Kundenorientierung Serviceorientierung

Diese Übersicht über die Werkzeuge des NPM deckt sich im Wesentlichen mit den Merkmalen des NPM-Konzepts nach Buschor

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Output- oder Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
4. Trennung der strategischen (politischen) Ebene von den operativen Ebene (Verwaltung, Ämter)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen

## New Public Management

7. Leistungsaufträge (Kontrakte) für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung (Controlling)
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

New Public Management ist das weltweit aktuellste und in fast allen Industriestaaten im Aufbau begriffene Führungssystem der öffentlichen Verwaltungen. Es ist im angloamerikanischen Raum seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre entwickelt worden und hat vor allem in Neuseeland einen sehr hohen Stand erreicht. Die öffentlichen Unternehmungen wurden privatisiert, die privaten und öffentlichen Arbeitsmärkte dereguliert und eine klare Trennung zwischen der strategischen Festlegung der Staatsaufgaben durch die politische Führung (WAS der Staat tut) und der operativen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sowie verselbstständigte oder private Träger (WIE die Aufgaben erfüllt werden) vorgenommen. Verwaltung und private Träger erfüllen die vom Staat übertragenen Aufträge auf Grund von quantitativ und qualitativ umschriebenen „Aufträgen“, für welche eine finanzielle Vergütung vereinbart wird (Leistungsauftrag und Globalbudget).

### 2. Die Bedingungen in der Ukraine

Der Aufbau einer leistungsfähigen Staatsverwaltung in der Ukraine ist Vorbedingung für eine weitere Demokratisierung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der gerechten Verteilung von Ressourcen. In diesen Zusammenhang spielt die Managementreform eine besondere Bedeutung, um die staatliche Leistungsfähigkeit und das Regierungshandeln zu verbessern.

Die Managementreform ist in vielen Ländern in Vorbereitung oder schon eingeführt, allerdings teilweise mit unterschiedlichen Erfahrungen und vor allem mit der Erkenntnis, dass es kein einheitliches Paradigma gibt. Das zeigt eine Vielzahl von vergleichenden Studien.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Vergleichende Studien zur Einführung des New Public Management: Norman Flynn und Franz Strehl (1996), **Public Sector Management in Europe**, Prentice Hall, London; Kettl, Donald (1998),

## New Public Management

Der öffentliche Dienst in der Ukraine erfüllt nur in Ausnahmefällen die Anforderungen an eine professionelle Verwaltung. Sowohl der Zugang zum öffentlichen Dienst, wie auch die Praxis der Beförderung sind hochgradig politisiert und im Wesentlichen nicht auf Leistung und Qualifikation aufgebaut. Das gilt sowohl für die Leitungsfunktionen wie auch für die breite Masse der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst.

Der öffentliche Dienst ist für die Regierenden immer eine Ressource gewesen, um Arbeitsplätze für die Aktivisten der Partei zu schaffen und ist deswegen völlig überbesetzt. Daher ist damit zu rechnen, dass bei einer Analyse der Bedarf an Arbeitsplätzen für die bisher erbrachten Leistungen deutlich unter den realen Zahlen liegt. Hier gibt es nun zwei Möglichkeiten. Entweder der öffentliche Dienst schrumpft auf die wirklich benötigte Masse von Mitarbeitern, was zu Entlassungen führen würde und wohl politisch nicht durchsetzbar ist, oder man versucht mit der vorhandenen Mitarbeitermenge den Leistungsumfang beträchtlich zu erhöhen. Dazu müssten aber höchstwahrscheinlich starke Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung gesteckt werden.

Ein weiteres Hemmnis für die Implementierung von New Public Management ist die Dichte der Regulierung, die unüberschaubar ist und willkürlich angewandt wird. Diese Regulierung hat starken Ordnungscharakter und ist nicht auf Dienstleistung ausgerichtet. Das bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung in Ukraine starke Tendenzen zur Reglementierung der Bürger hat, aber nicht zur Erbringung von Dienstleistungen. Das führt zu mentalen Sperrren, wenn der Ansatz des New Public Management greifen soll, dass alles, was nicht dem Bürger dient, Verschwendung ist. Gleichzeitig zeichnet sich auch die Ukraine durch starre Verwaltungsgesetze aus, die nicht flexibel zu handhaben sind, wenn man den Einfluss der Korruption einmal ausschließt.

---

„**New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe.**“ Public Management Forum 1 (4); Batley, R. (1999) „**The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings.**“ International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama;



# New Public Management

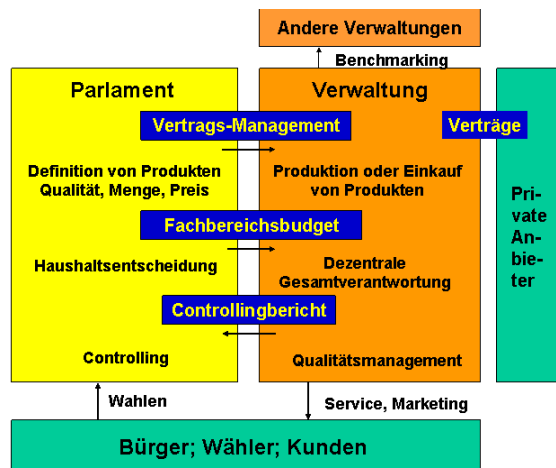
Die hierarchische Ordnung in den Verwaltungen ist stark ausgeprägt und ist wichtig für das Selbstwertgefühl der Leitenden, auf welcher Ebene auch immer. Der nivellierende Ansatz des New Public Management wird hier zu Problemen führen.

Insgesamt sind damit die Chancen für ein New Public Management nicht gut. Auf der anderen Seite stehen aber schon heute Millionen von Bürgern, die unter der Unfähigkeit der Regierungen leiden, die dringend benötigten Dienstleistungen zu erbringen. Bei der Fragilität der Demokratie in der Ukraine und der Neigung in extremen Situationen, dem Populisten oder vielleicht auch dem Autoritären Macht zu übertragen, ist die Einführung einer Verwaltungsarbeit, die Ergebnisse zeigt, dringend geboten.

### 3. Neues Steuerungsmodell

Wie vorher dargestellt besteht das New Public Management aus einem neuen Steuerungsmodell und dem Wettbewerbsansatz. Wir wollen uns hier zunächst mit den neuen Steuerungsmodell beschäftigen.

Abbildung 4: New Public Management und seine Steuerung



Ziel des New Public Management ist es die öffentliche Verwaltung so zu verändern, dass sie zwar noch nicht ein Unternehmen ist aber unternehmerischer wird. Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungserbringer für die Bürger darf sich den Erkenntnissen zur effizienten und effektiven Leistungserbringung in der Wirtschaft nicht entziehen, darf aber auch nicht die Gewinnorientierung zeigen, die notwendigerweise

## New Public Management

für ein Unternehmen Pflicht ist, wenn es im Wettbewerbsmarkt bestehen will.

Die ist kein unerreichbares Ziel, wie die Erfahrungen aus vielen Ländern (Schweden, Niederlande, Schweiz, Neuseeland, USA, Großbritannien, Deutschland usw.) zeigen, die sich vor Jahren Reformzwängen ausgesetzt sahen, die immer mehr auch in anderen Teilen der Welt und damit auch in den ehemals planwirtschaftlichen Ländern bedeutsam werden.

Die Gründe, weshalb sich die Politik und die Verwaltung für das NPM interessieren, sind vielschichtig und eher diffus: Die Verwaltung erwartet mehr Autonomie und eine Entbürokratisierung, die Finanzpolitiker möchten damit den Haushalt möglichst rasch sanieren, Regierungen und teilweise auch Parlamente erhoffen sich mehr und neue Steuerungsmöglichkeiten. Viele Politiker befürchten aber auch, Regierung und Verwaltung wollten mit Globalbudgets ungeliebte Rechtfertigungszwänge loswerden und dem Parlament durch nichtssagende Budgets Entscheidungsbefugnisse entziehen. Die Träger der Aufgabenerfüllung sind enttäuscht, wenn aufgrund von Leistungs-Kosten-Vergleichen (Benchmarking) Haushaltskürzungen vorgenommen werden. Leistungsindikatoren werden als „unzulänglich“ erklärt oder das Ganze wird als verfehlter „ökonomistischer Auswuchs“ oder als Beleidigung der professionellen Amtsführung abgetan.

Die Beurteilung der Amtsführung erfordert im konkreten Falle die Beantwortung folgender Fragen:

Welche Bedarfsziele sollen gedeckt werden (Outcome)?

Welche Leistungen decken dieses Bedarfsziel (Output)?

Wer soll den Bedarf decken?

Wie viele staatliche Ressourcen sollen hierfür eingesetzt werden?

Leistungs- und Kostenvergleichen kommen in der öffentlichen Verwaltung eine erhöhte Bedeutung zu, je mehr diese unter monopolähnlichen Rahmenbedingungen arbeitet. So kann der „Kunde“ die Schule, die Entsorgungsbetriebe oder die Polizei nicht „auswählen“, weil es keine konkurrierenden Angebote gibt oder in einigen Fällen auch nicht geben sollte, wenn man an das staatliche Machtmonopol und die Jus-

# New Public Management

tiz denkt. Wegen der häufig massiven Kostenunterdeckung steuern die Abgaben oder „Marktpreise“ das System nicht, weil es erstens nur selten einen Markt mit Wettbewerb und zweitens die Preise eben keine Marktpreise, sondern willkürlich durch Subvention festgelegte Tauschwerte sind. Neben den Kosten müssen Outcome, Output usw. sorgfältig erfasst werden, was stets zu heftigen Kontroversen über die Messung und deren Qualität führt. Qualitätssicherung ist daher im öffentlichen Bereich noch wichtiger, aber teilweise auch komplexer als in privaten Unternehmungen. Es müssen umfangreiche, teure Evaluationen vorgenommen werden. Es sind dies umfassende, methodisch breit angelegte Untersuchungen über die mutmaßlichen oder erreichten Auswirkungen von Maßnahmen.

## **3.1 Anforderungen und Vorbedingungen**

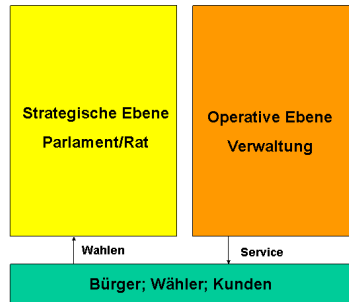
Der Einstieg in das New Public Management sollte nur gewagt werden, wenn es eine genügend große „kritische“ Masse von Befürwortern einer Reform gibt. Diese Befürworter sollten in der Verwaltung und in der Politik vorhanden sein. Bei den Bürgern gibt es zumeist so viel Kritik an der schwachen Leistung der Verwaltung, dass hier nicht mit Widerständen zu rechnen ist. Allerdings muss die Reform auch öffentlichkeitswirksam unterstützt werden, damit gerade die Bürger den notwendigen Druck auf Politiker und Verwaltung auslösen, um den Prozess der Reform erfolgreich zu Ende zu bringen.

Es muss klar sein, dass eine solche Umstrukturierung ihren Preis hat, dass aber die Ersparnisse, die aus der Reform kommen, diese Investition leicht refinanzieren. Bevor aber die Maßnahmen des New Public Management greifen können, müssen bestimmte Vorbedingungen geschaffen werden und das ist zum einen die Verantwortungsabgrenzung zwischen strategischer und operativer Einheit (Politik und Verwaltung) und die dezentrale Ressourcenausstattung.

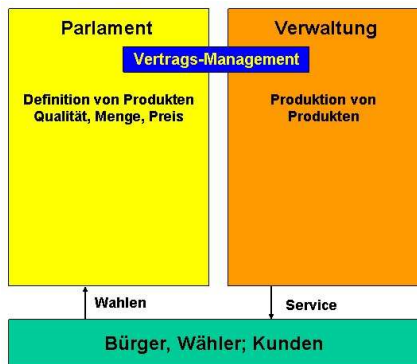
### **3.1.1 Verantwortungsabgrenzung**

Wie schon vorher angedeutet, geht es um die Festlegung des „Was“ und des „Wie“. Die strategische Ebene bestimmt dabei, was die Verwaltung liefern soll. Zum Beispiel will diese Ebene, dass das Stadtbild gut aussieht, dass die Grünanlagen gepflegt sind und die in der Stadt wachsenden Bäume erhalten werden.

# New Public Management



Dafür legt die strategische Ebene den Umfang und die Qualität fest. Dazu bestimmt sie, wie oft die Flächen gereinigt und die Grünflächen gemäht werden sollen. Die operative Einheit, die Verwaltung kalkuliert nun den Aufwand, der notwendig ist, um diese Leistung zu erbringen. Damit macht sie der strategischen Ebene ein Angebot in Form einer Finanzforderung. Ist die strategische Ebene damit einverstanden, wird eine Vereinbarung abgeschlossen. Ist die strategische Ebene aber nicht einverstanden und hält das Angebot für zu hoch, stehen nun mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, um zu einer Vereinbarung zu kommen. Sie kann ihre Qualitätsanforderungen senken, oder die Verwaltung auffordern, Vergleichsangebote einzuholen, um



unter Umständen die Verwaltung zu beauftragen, die Leistung nicht mehr selbst, sondern über private Leistungserbringer zu erstellen. Es kann aber auch so enden, dass die strategische Ebene entscheidet, der operativen Ebene mehr Finanzressourcen zur Verfügung zustellen und damit das ursprüngliche Angebot der Verwaltung annimmt. Die operative Ebene bleibt bei einer Vereinbarung aber immer letzter Entscheider über die Frage, wie eine Leistung erbracht wird. Die operative Ebene entscheidet über die sogenannten Ressourcenallokation, also über die Kombination der

## New Public Management

Ressourcen im personellen, investiven und sächlichen Sektor zur Herstellung einer Leistung (Produkt).

Mit der Trennung der strategischen Entscheidungen von den operativen Entscheidungen wird also eine Verminderung der Schnittmenge der gemeinsamen Kompetenzen angestrebt, die zu einer eindeutigeren Verantwortung der jeweiligen Ebene führt. Das ist nur durch Delegation von Kompetenzen an die Verwaltung möglich. Andererseits bedeutet es aber auch, dass die politisch strategische Ebene freie Kapazitäten erhält, die es ihr ermöglichen gut vorbereitet wirklich wichtige Entscheidungen zu treffen und die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit zu erkennen und zu bewerten.

### **3.1.2 Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung**

Die Aufgabenverteilung ist heute in den meisten öffentlichen Verwaltungen durch eine Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung gekennzeichnet. Aufgaben werden auf Ministerien, Ämter oder Verwaltungseinheiten übertragen, die Ressourcen, die sie zur Erfüllung der Aufgaben benötigen, werden ihnen aber zumeist über einen detaillierten Haushalt zugewiesen, in dem auch Entscheidungen über die Ressourcenallokation getroffen worden sind. Mit der Zeit werden die Aufgaben zur Routine, die Entscheidungen über die zur Verfügung gestellten Ressourcen werden nicht mehr im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben gesehen, sondern orientieren sich an der Verfügbarkeit von Mitteln. So entsteht eine Loslösung der Aufgaben von den Ressourcen, was von der Verwaltung regelmäßig damit beantwortet wird, dass die Verwaltung festlegt wie viel und in welcher Qualität bestimmte Leistungen erbracht werden. Damit ist das Gestaltungsrecht des Parlaments und der Politiker auf allen Ebenen im Rahmen der Budgetgestaltung ausgehöhlt.

#### 4. Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells

Die Instrumente des neuen Steuerungsmodell sind wesentliche Träger des Erfolges bei der Überleitung des bisherigen Verwaltungssystems in eine neue Form, die den Bedingungen des „Good Governance“ entspricht. Es wird in der realen Politik kaum möglich sein, alle Instrumente gleichzeitig zu aktivieren. Deshalb muss ein genauer Installationsplan vorhanden sein, wann welcher Schritt der Installierung vorgenom-

## New Public Management

men wird und welche Ziele damit verbunden sind. Jedes Instrument des Neuen Steuerungsmodells trägt dazu bei die Situation besser zu machen. Daher ist jede Installation Effizienz fördernd, allerdings kommen Synergieeffekte nur zustande, wenn eine sinnvolle Abfolge der Installierung geplant wird.

### **4.1 Outputorientierung oder Wirkungsorientierung**

Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungsoutputseite her möglich. Das ist heute nicht der Fall. Die herkömmliche Steuerung der öffentlichen Verwaltung erfolgt hauptsächlich über den Input, das heißt über die zentrale Zuteilung von Ressourcen. Die Haushaltspläne sagen an Tausenden von Stellen, wie viel Geld die Verwaltung ausgeben darf und wie sie das Geld ausgeben muss, aber nirgends wird präzise gesagt, welche Leistungen (Produkte) sie mit diesem Geld erzeugen soll und was der gewählte Politiker durch den Haushaltsansatz wirklich erwarten kann.

Durch diese reine Inputsteuerung erhält die Verwaltung bei der Gestaltung zahlreicher Dienstleistungen eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit. Ein Verwaltungsapparat, der nicht immer wieder nachweisen muss, was er mit dem bei der Politik beantragten Geld konkret tun wird, bildet laufend unkontrollierte Reserven und verwendet Mittel nicht wirtschaftlich und das zumeist auch noch ohne Rechenschaftslegung. Eine politische Führung, die hinnimmt, dass die Verwaltung ihre Ziele und Leistungen selbst definiert, verzichtet auf die Substanz des Budgetrechtes. Das Fehlen einer durchgängigen stringenten Verbindung zwischen Ressourceninput und Leistungsoutput ist ein Konstruktionsmangel der heutigen Verwaltung auch in den Ländern, in denen die Weber'sche Bürokratie exzellent funktioniert, weil auch in ihr die effiziente Leistungserbringung kein Ziel war. Dieser Mangel lässt sich auch nicht durch noch so viele punktuelle Eingriffe in die Produktionsprozesse der Verwaltung beheben.

Die Basisgröße, auf der die Verbindung zwischen Input und Output herstellbar ist, ist das Produkt. Dabei werden die unzähligen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu einzelnen Produkten zusammengefasst, die in einem Produktkatalog nach Menge, Qualität und Kosten, aber auch nach Zielgruppen und Kundennachfrage festgehalten werden. Die Zahl der gebildeten Produkte darf nicht zu niedrig sein, weil sonst Steue-

## New Public Management

rungsmöglichkeiten verloren gehen, aber auch nicht zu hoch sein, weil sonst eine Informationsüberflutung eintritt, die strategische Entscheidungen erschwert.

Anhand der definierten Produkte und der Zusammenfassung mehrerer Produkte zu Produktgruppen werden nun Organisationseinheiten der Verwaltung geschaffen sowie deren finanzielle und personelle Ausstattung ermittelt. Dabei soll möglichst erreicht werden, dass die Zuständigkeit für die Herstellung eines Produkt in einem und nicht in mehreren Fachbereichen liegt. Werden Dienstleistungen aus anderen Fachbereichen benötigt, werden diese von dort „eingekauft“. So bleibt die Verantwortung in einer Hand.

An dieser Darstellung wird der Planungsgrundsatz deutlich: „Die Organisation folgt der Strategie und nicht die Strategie der Organisation.“ Übersetzt bedeutet das, die politischen Ziele werden nicht länger an der Bereitschaft und Fähigkeit der Verwaltung ausgerichtet, sondern die Verwaltung richtet sich in ihrer Ausrichtung nach den strategischen Aufträgen.

Die entwickelten Finanz- und Produktinformationen bilden eine Leitlinie mit deren Hilfe sich die Verwaltung besser steuern lässt. Durch die nun entstandene Verknüpfung zwischen Mittelveranschlagung und Leistungoutput entsteht eine Kostentransparenz, die wiederum als Grundlage für die Kostenverantwortung und die Leistungsmessung in den einzelnen Fachbereichen dient. Dazu bedarf es allerdings eines funktionierenden outputorientierten Controllings und Kontraktmanagements.

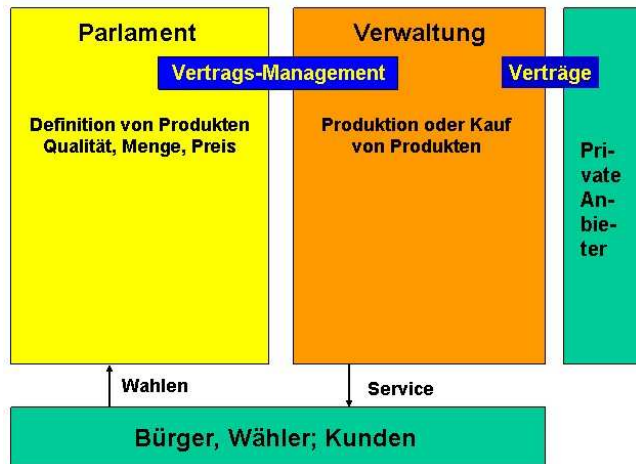
Ein besonderes Problem der Outputsteuerung ist bei der Messung des Outputs neben der quantitativen Leistungserfüllung die Messung der qualitativen Größen. In Ländern, in denen die Lieferung ohnehin nicht selbstverständlich ist, wird das qualitative Element sehr häufig vernachlässigt, wenn es überhaupt eine Rolle spielt. Deswegen ist die Einführung von Qualitätsmanagementmaßnahmen in Verbindung mit der Prüfung der Kundenzufriedenheit eine große Herausforderung.

### **4.2. Kontraktmanagement**

Die Steuerung der öffentlichen Verwaltung ist bisher geprägt durch hierarchische und auf Einzelanweisungen beruhenden Entscheidungen. Das ändert sich im Kontrakt-

## New Public Management

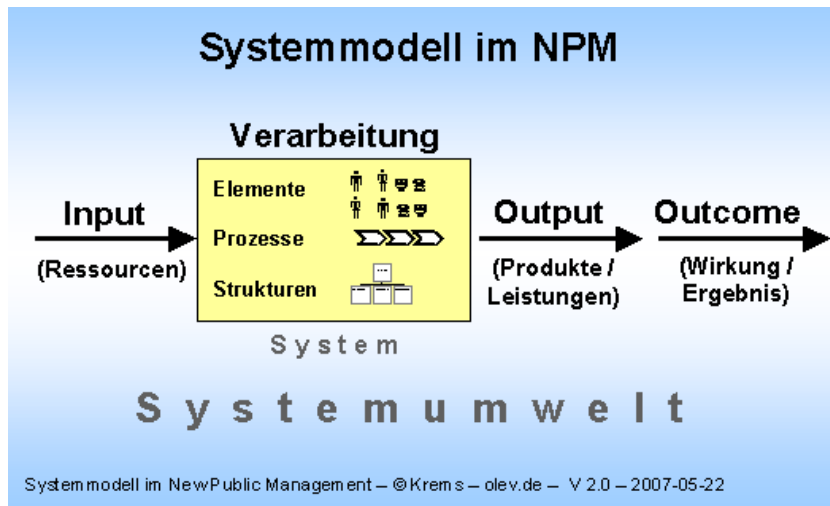
management, so dass hier nicht länger mit Einzelanweisungen und direkten Eingriffen gesteuert wird, sondern durch Zielvereinbarungen über Leistungserbringung und Kosten. (Was soll für welche Zielgruppe in welcher Qualität und zu welchem Preis geliefert werden?)



Unter Kontraktmanagement versteht man also die Steuerung der Verwaltung über Zielvereinbarungen, die von der Definition des angestrebten Zieles bis hin zur Kontrolle der Zielerreichung reicht. Grundlage für das Kontraktmanagement sind Kontrakte, also Verträge zwischen Vertragspartnern. Wer sind nun diese Vertragspartner?

Das sind auf der einen Seite die politische Führung auf der anderen Seite die Leistungserbringer oder die operative Seite. In der Praxis besteht die politische Führung je nach Verfassung aus dem Parlament (parlamentarisches System) oder aus dem Präsidenten im Zusammenspiel mit dem Parlament (präsidientielles System). Auf der lokalen Ebene kann das auch der Gemeinderat als politisches Führungsorgan sein und auf der anderen Seite die Kommunalverwaltung als operative Einheit. Wie vorher schon im Kapitel Verantwortungsabgrenzung beschrieben, werden die strategischen Zielvorgaben von der von den Bürgern gewählten Einheit gesetzt, die sich dafür dann auch gegenüber dem Bürger verantworten muss, während auf der anderen Seite in der operativen Einheit die professionellen Dienstleistungserbringer sind, die für eine effiziente Leistungserbringung Verantwortung tragen.





Auch innerhalb der Verwaltung gilt der Grundsatz des Kontraktmanagements. Die Leitungen der Fachbereiche müssen ihren Leistungsauftrag auf die verantwortlichen Mitarbeiter, die im Fachbereich Einzel- oder Teilleistungen erbringen, delegieren und mit ihnen ebenfalls Absprachen über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume treffen.

Bei den sogenannten Kontrakten handelt es sich nicht um rechtsverbindliche Verträge, wie man sie aus dem Geschäftsleben kennt, sondern nur um eine verbindliche Zielabsprache über einen festgelegten Zeitraum. Diese enthält die drei Kernelemente Quantität, Qualität und Budget.

In den Kontrakten werden also die zu erstellenden Leistungen und Produkte nach Quantität und Qualität (Leistungsziele) und das dafür benötigte Budget (Finanzziele) festgelegt. Entscheidend an diesen Vereinbarungen ist, dass der Auftraggeber zwar das gewünschte Produkt definiert, aber nicht mehr festlegt, wie die Leistung zu erbringen ist. Das wird den dezentralen operativen Einheiten überlassen, in denen der professionelle Sachverstand<sup>2</sup> für die Leistungserbringung vorhanden sein sollte.

Das Instrument der Kontrakte gibt beiden Vertragsparteien Vorteile und Nachteile. Der Vorteil für die strategische Ebene liegt darin, ihre politischen Ziele in messbare

---

<sup>2</sup> Siehe dazu auch den Abschnitt über die Vorbedingungen für die Implementierung von New Public Management und die Weber'schen Bürokratieanforderungen.

## New Public Management

Größen umzusetzen und dann im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten in Auftrag zu geben. Das bedeutet, sie bestimmt, was mit dem im Haushalt bereit gestellten Geld erreicht werden soll, also die Wirkung und das Ergebnis. Das hat bisher immer die Verwaltung getan und mit dem Hinweis auf mangelnde Ressourcen ihr Unvermögen oder ihren Unwillen entschuldigt. Das ist sicherlich ein unschätzbare Vorteil für die strategische Ebene, denn sie erobert damit die strategische Führung von der Verwaltung zurück. Aber genau hier liegt nun auch der Nachteil für viele Politiker. Denn es hat ein Ende mit solchen vollmundigen Versprechen, wie: „Wohnraum für alle“ oder „Abschaffung der Arbeitslosigkeit“ oder „soziale Gerechtigkeit“. Hier muss nun viel konkreter beschrieben werden, was das ist, wie viel das kostet und welche Prioritäten bei knappen Mitteln gesetzt werden. Und dann wird das Dilemma der zunehmenden Grenzkosten in der Sozialpolitik<sup>3</sup> sichtbar.

Die operative Ebene hat den Vorteil, dass sie nicht länger unter Einzelweisungen von oftmals inkompetenter Seite leiden muss, sondern frei wird in der Entscheidung, wie sie die Ziele, die ihr von der Politik gesetzt werden, erreicht. Sie erhält gleichzeitig die Möglichkeit durch Kreativität und Eigeninitiative die Arbeitsplätze attraktiver und sicherer zu machen. Als Nachteil für die Verwaltung muss gesehen werden, dass sie nun auch Verantwortung bei Nichterreichung der Ziele übernehmen muss und damit das Niveau der Leistungsfähigkeit, Produktivität, Effizienz und Engagement in der Verwaltung sichtbar wird.

Das zum Funktionieren des Kontraktmanagements notwendige weitere Element ist die Implementierung eines Berichtswesens (siehe Abschnitt Controlling), das den Auftraggebern alle steuerungsrelevanten Informationen liefert und damit den Fortschritt der Leistungserbringung so dokumentiert, dass der Auftraggeber jederzeit mit den Leistungserbringern nachverhandeln kann.

---

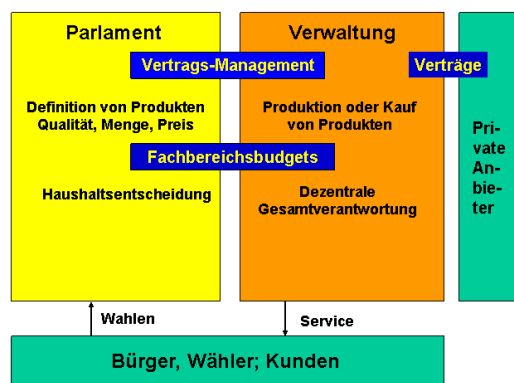
<sup>3</sup> Zunehmende Grenzkosten in der Sozialpolitik beschreibt das Phänomen, dass zum Beispiel von 500 vorhandenen Obdachlosen, die ersten 50 Obdachlose mit einem geringen Aufwand untergebracht werden können. Nähert man sich aber dem harten Kern der Gruppe der Obdachlosen, die sich zum Beispiel durch hohen Alkoholkonsum und Drogenmissbrauch auszeichnen, so steigen die Kosten für die Unterbringung pro Kopf beträchtlich an.

## 4.3 Übertragung der Ressourcenverantwortung

Kontraktmanagement zielt darauf ab, das Interesse und die Aufmerksamkeit der Fachbereiche an erster Stelle auf ihr Leistungsergebnis zu richten. Technisch wird dies wie folgt bewirkt: Die vom Fachbereich zu erzeugenden Leistungen (Produkte) werden im Produktbuch oder im produktorientierten Haushalt klar definiert. Um sie erstellen zu können, erhält der Fachbereich ein auf seine Produkte bezogenes Budget, aus dem er alle zur Produkterstellung notwendigen Leistungen bezahlen muss. Leistungen, die er von anderen Organisationseinheiten der Verwaltung bezieht, sind grundsätzlich entgeltlich.

Das Budget ist nicht vermehrbar. Die im Laufe des Haushaltsjahres auftretenden normalen Soll-Ist-Abweichungen nach oben und unten sind innerhalb des Budgets aufzufangen. Zusätzliche Mittel werden vom Parlament nur zugeteilt, wenn eine erhebliche Aufgabenausweitung stattfindet, die für den Fachbereich nicht planbar war, und interne Ausgleichsmöglichkeiten zuvor ausgeschöpft wurden. Ob ein Fachbereich gut oder weniger gut gearbeitet hat, wird am Grad der Erfüllung der Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) gemessen.

Um so arbeiten zu können, brauchen die Fachbereiche ausreichende Handlungsspielräume. Es muss ihnen überlassen sein, wie sie ihren Leistungsauftrag im Einzelnen erfüllen. Daher ist ihnen die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) zu übertragen. Im Rahmen zentral vorgegebener Regeln können sie ihre Ressourcen frei bewirtschaften und untereinander austauschen.



## New Public Management

Erst mit der Übertragung der Ressourcenverantwortung können die Fachbereiche Kunden- und Marktverantwortung entwickeln. In einer Dienststelle, in der regelmäßig unzumutbare Wartezeiten für die Bürger entstehen, kann der Leiter der Dienststelle bei dezentraler Ressourcenverantwortung über seine Ressourcen weitgehend frei von Einzeleingriffen verfügen und für flexiblen Personaleinsatz entsprechend dem Publikumsandrang sorgen. So wird er die Wartenden allmählich als "seine" Kunden wahrnehmen und ihnen gegenüber in die Rolle des Dienstleisters schlüpfen. Erst jetzt ist er in der Lage, die umfassende Managementverantwortung für seinen Bereich zu tragen (dezentrale Gesamtverantwortung).

Zur wirksamen Wahrnehmung der Ressourcenverantwortung müssen den Fachbereichen im Prinzip die folgenden Management-, Steuerungs- und Controllingaufgaben übertragen werden:

- Organisation und Personaleinsatz
- Informationsversorgung und Automatisierung
- Haushalts- und Ressourcenplanung
- Mittelbewirtschaftung
- Vor- und Nachkalkulation der Leistungen
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Betriebswirtschaftliche Abweichungsanalyse
- Berichterstattung.

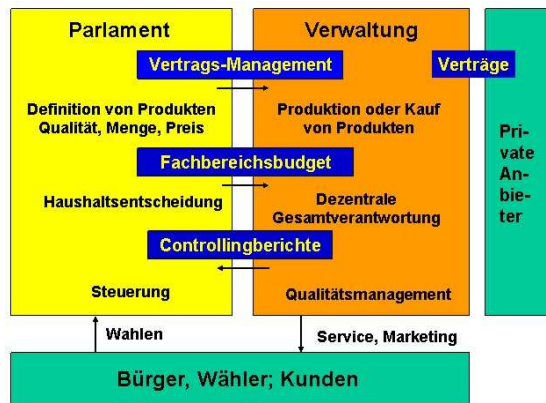
Die Fachbereiche haben der politischen Führung regelmäßig über die Erfüllung ihres Leistungsauftrags zu berichten und für Abweichungen gerade zu stehen. Sie legen einen eigenen Rechnungsabschluss vor.

### **4.4 Controlling**

Controlling bedeutet eigentlich nichts anderes als Steuerung. Der Begriff wird jedoch meistens falsch interpretiert. Begriffe wie Kontrolle, Revision, „Finde den Schuldigen und bestrafe ihn“ sind Konnotationen, die mit diesem Begriff verbunden sind. Und deswegen ist die Einführung von Controlling, besonders im politischen Prozess so

# New Public Management

gut wie unmöglich. Die meisten Regierungen der Welt kennen kein Controlling und haben damit auch kein Steuerungsinstrument zur Verfügung, das früh genug vor Zielabweichungen warnt.



Controlling kann als ein integriertes Konzept zur wirksamen und wirtschaftlichen Steuerung der Verwaltung im Sinne der Erreichung der vorgegebenen Ziele definiert werden. Hierzu hat Controlling das richtige Maß an Informationen zum richtigen Zeitpunkt in einem den jeweiligen Entscheidungsebenen entsprechenden Verdichtungsgrad bereitzustellen.

Controlling umfasst die Gesamtheit aller Funktionen, die die Informationsversorgung von Führungsinstanzen verbessern sollen. Zugleich behandelt es auch Teilfunktionen, wie das Erkennen von Informationsbedarf, die Beschaffung von Informationen, die Bereitstellung und praktische Anwendung von Analyse- und Bewertungsmethoden und die vorbereitende Informationsbearbeitung für Planung und Ergebniskontrolle.

Controlling ist demnach mehr als Kontrolle. Es ist die Zurverfügungstellung von Informationen zur Steuerung eines Prozesses.

Abhängig von der zeitlichen Perspektive, dem Verdichtungsgrad der Informationen und der Bedeutung für die Kommune werden strategisches und operatives Controlling unterschieden.

Strategisches Controlling bezieht sich auf langfristige Ziele und Planungen, z.B. das Leitbild, das in der Regel relativ abstrakt, aber von zentraler Bedeutung für die Ge-

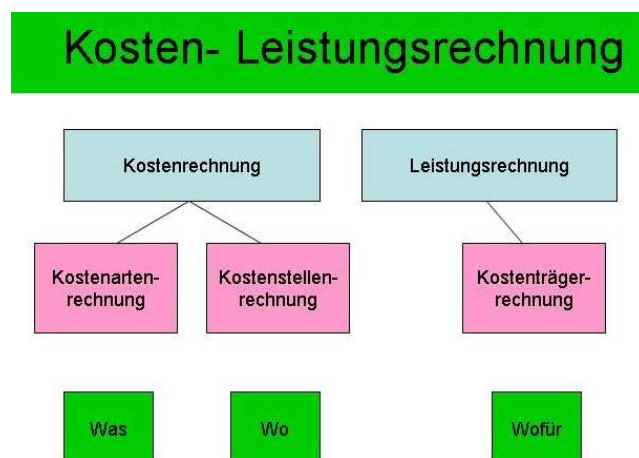
# New Public Management

samtverwaltung ist. Operatives Controlling bezieht sich hingegen auf das Tagesgeschäft der Fachbereiche. Es ist detailliert konkret und beinhaltet auch kurzfristige Zukunftsbetrachtungen. Dieses Controlling ist zwar von großer Bedeutung für die Fachbereiche, hat aber in der Regel keine zentrale Bedeutung für die Gesamtsteuerung der Verwaltung.

## 4.4.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Controlling als Führungsunterstützung ist auf eine Kosten-Leistungs-Rechnung angewiesen. Dadurch sollen Kosten und Leistungen systematisch transparent gemacht werden und so der Verwaltung erlauben, die Wirtschaftlichkeit alternativer Erfüllungswege konkret zu ermitteln.

Die bisherigen Rechnungssysteme in den öffentlichen Verwaltungen, wenn sie überhaupt ernsthaft betrieben werden und nicht eher der Verschleierung von Ausgaben dienen, schaffen keine Transparenz bei der Zuordnung von Kosten zur Herstellung von Leistungen. Zumeist liegen nur eine Geldeinnahmen- und eine Geldverbrauchsrechnung vor. Im Gegensatz zu dieser Rechnung wird durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung ein zeitlicher Bezug (Periode), ein Leistungsbezug und folglich auch ein Erfolgsbezug geschaffen. Besonders wichtig bei der Umstellung auf dieses Kostenrechnungssystem ist, dass im Rahmen der schon bekannten Outputorientierung, die verschiedenen Dienstleistungen als Produkte definiert wurden. Denn nur so können den einzelnen Produkten die Kosten direkt zurechnet werden (Kostenträgerrechnung) und müssen nicht länger als Gemeinkosten ausgewiesen werden.



# New Public Management

Zu einer Kostenleistungsrechnung gehören

- die Kostenartenrechnung, die zeigt, welcher Typ von Kosten (Personalkosten, Sachkosten usw.) bei der Herstellung angefallen ist,
- die Kostenstellenrechnung, die zeigt, welche Kostenstelle (Abteilung usw.) mit den Kosten belastet werden soll und die
- Kostenträgerrechnung, die die verschiedenen Kosten für ein Produkt sammelt und so Kalkulationsgrundlage für den Preis der Leistung ist.

Die Einführung dieser Kosten- und Leistungsrechnung ist eine der wesentlichen Hürden in der öffentlichen Verwaltung, weil damit ein Umdenken verbunden ist, das nur durch einen längeren Lernprozess erreicht wird. Dennoch ist gerade die Kosten- und Leistungsrechnung eine der wichtigsten Voraussetzungen, um Effizienz zu erzielen und kostenbewusst Produktionsentscheidungen zu treffen. Dabei könnte auch die Prozesskostenrechnung eine Rolle spielen, weil sie vor allem Daten zur sinnvollen Produktionstiefe<sup>4</sup> gibt und strategische Hilfe bei der Entscheidung wie tief die Produktion in der öffentlichen Verwaltung vollzogen wird und welche Zulieferungen von Privaten möglich ist, weil dadurch die Kosten deutlich gesenkt werden können.

## 4.4.2 Umstellung des Rechnungswesens

In der öffentlichen Verwaltung werden im Haushalt die für eine Periode zur Verfügung stehenden Finanzmittel dargestellt. Diese machen aber noch keine endgültige Aussage über den Ressourcenverbrauch, der letztlich die Grundlage für die Kostenberechnung für ein Produkt ist. Hier geht es im wesentlichen um die Abnutzung von Wirtschaftsgütern und der Werteverlust von Anlagen und Gebäuden. Um zum Beispiel die Kosten für die Ausbildung eines Schülers kalkulieren zu können, muss auch der Werteverlust des Schulgebäudes und der dazugehörigen Anlagen in die Kalkula-

---

<sup>4</sup> Produktionstiefe sagt etwas über die Zahl der Stufen der Produktion in einer Verwaltung oder in einem Unternehmen aus. Je größer die Produktionstiefe ist, umso mehr Produktionsschritte macht die Verwaltung. Dabei ist zu fragen, ob sie nicht bestimmte Vorprodukte besser und kostengünstiger auf dem freien Markt einkauft, um damit die Kosten für das Produkt zu senken oder die Qualität zu erhöhen. Hier müssen ständig „make or buy“-Entscheidungen getroffen werden.

## New Public Management

tion aufgenommen werden.

Viele Länder verfügen nicht über ein Rechnungswesen, das diese Größen beschreibt. In der in der öffentlichen Verwaltung normalerweise angewandte Kameralistik sind die Vermögensgrößen und deren Abnutzungen nicht bekannt und können deswegen als Abschreibung auch nicht kalkuliert werden. Das ist nur möglich mit einem Rechnungswesen, das die Vermögensveränderungen auch kalkuliert und durch eine Bilanz ausweist.

Deswegen ist mit der Einführung des New Public Management auch eine Umstellung des Rechnungswesen nötig, um zeitnah und umfassend über den wirklichen Ressourcenverbrauch informiert zu sein. Hierbei handelt es sich zumeist um die Doppik.

### 4.4.3 Berichtswesen

Bestandteil aller Controllingkonzepte ist ein Berichtswesen. Die durch die Dezentralisierung und Delegation entstandene Freiheit muss verbunden werden mit einer Berichtspflicht derjenigen, die diese Freiheit erhalten haben und die nun dem Auftraggeber berichten müssen, was sie mit den Ressourcen, die ihnen anvertraut wurden, anfangen und ob sie die gesetzten Ziele und Qualitätsstandards wirklich erreichen. Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die führungsrelevanten Informationen bedarfsgerecht aufzuarbeiten. Hierbei kommt es zum großen Teil auf Kennzahlen und Kennzahlensysteme an. Diese Daten werden im Wesentlichen durch die Kosten- und Leistungsrechnung gespeist. Deswegen ist eine Systemunterstützung durch das Rechnungswesen wichtig. Das bedeutet, dass gleichzeitig mit dem Berichtswesen auch die Kosten- und Leistungsrechnung in der Verwaltung implementiert wird.

Im Rahmen des Berichtswesens werden drei Berichtstypen unterschieden:

In Rahmen der Outputorientierung werden die von der öffentlichen Verwaltung angebotenen Dienstleistungen als Produkte definiert. Die produktorientierten Berichte beschreiben diese Produkte und dienen gleichzeitig als Grundlage für die Kostenträgerrechnung. Dabei beantworten die Berichte die Fragen: „Welche Kosten verursacht das Produkt?“, „Welche Qualitäts- und Mengenziele sind geplant?“ Neben diesen Berichten werden Budgetberichte mit der Ausschöpfung des Budgets und der Entwicklung einzelner Kostenarten geliefert. Darüber hinaus gibt es anlassbezogene Berichte, in denen über die Entwicklung in bestimmten Bereichen detailliert berichtet



# New Public Management

wird.

## 4.4.4 Budgetierung

Die bisherige Methode Haushaltsansätze zu planen, bezieht im Wesentlichen die Vorjahreszahlen in die Überlegung ein, welche neuen Mittelanmeldungen der Ämter oder Produktionseinheiten an die zentrale Finanzverwaltung gestellt werden. Das führt dazu, dass Innovationen bei der Mittelverwaltung unterbleiben und dass wegen der nicht fixierten Zielvorgaben bei Mittelverlust auch weniger geliefert wird. Die Budgetierung im Rahmen des New Public Management geht von einem Gegenstromverfahren aus. Dabei werden durch die Politik Eckwerte vorgegeben, aus denen die Steuerungsverwaltung das Gesamtbudget festlegt. Diesen Top-down festgelegten Budgetvorgaben werden nun die Bottom-up ermittelten Fachbereichsbudgets gegenübergestellt und abschließend ein Budget ausgehandelt. Innerhalb des Fachbereichs wird dann das Budget weiter verteilt, so dass zunächst einer Arbeitseinheit für eine bestimmte Leistung ein Budget zugewiesen wird. Im Rahmen dieses Budgets kann die Arbeitseinheit dann ihre eigene Planung zur Erstellung einer Leistung vornehmen. Da dieser Prozess immer im Rahmen von Wettbewerb abläuft (Siehe Benchmarking und Wettbewerb mit Privaten) muss es Ziel der Arbeitseinheit sein, die Faktorenallokation so vorzunehmen, dass bei gegebener Finanzmenge ein Maximalergebnis erzielt wird oder dass bei gesetztem Ziel ein minimaler Ressourcenverbrauch gesichert wird. (Minimax-System)

## 4.5 Bürger-/Kundenorientierung

Ein Kernsatz des New Public Management lautet: „Alles, was nicht dem Bürger dient, ist Verschwendung.“ Damit wird ausgedrückt, dass Verwaltung nicht Selbstzweck ist und nur eine Aufgabe hat, nämlich dem Bürger die Dienstleistung zu geben, auf die er Anspruch hat. In einigen Ländern wurde eine sogenannte „Citizen Charter“ entwickelt, die zusammenfasst, welche Ansprüche der Bürger für seine Steuerzahlung an den Staat hat. Der Bürger wird hier also nicht mehr als ein Untertan betrachtet, sondern als ein Kunde, der für seine finanziellen Leistungen an den Staat einen Anspruch auf Lieferung in einer bestimmten Menge und einer bestimmten Qualität hat.

In Mumbai, Indien hat die dortige Verbraucherorganisation CCC (Consumer Coordi-

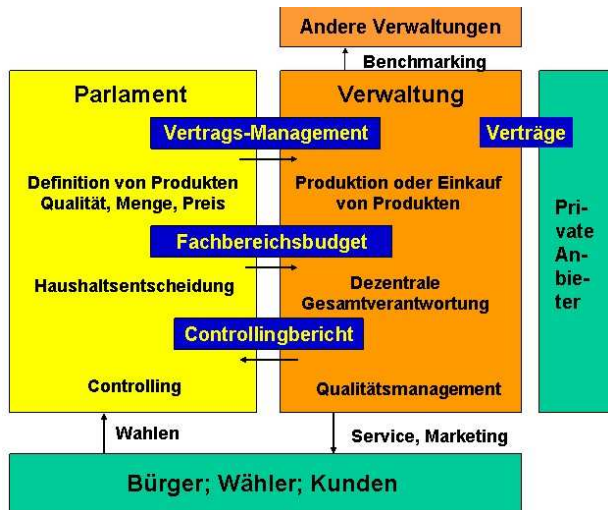
## New Public Management

nation Council) die Hauptthemen für eine Citizen Charter wie folgt beschrieben:

- Qualität (quality): Ein Programm zur Sicherung und Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen
- Auswahl (choice): Auswahlmöglichkeiten, soweit wie möglich, unter Wettbewerbern ist die beste Form die Qualität zu verbessern und den Preis niedrig zu halten.
- Standards (standards): Die Bürger müssen wissen, welche Standards eingehalten werden müssen und was sie tun können, wenn die Dienstleistung nicht akzeptabel ist.
- Nutzen (value): Der Bürger als Steuerzahler hat das Recht, dass ihm im Rahmen der Haushaltsplanung für seine Steuern kostengünstige Dienstleistungen geboten werden.
- Rechenschaftspflicht (accountability): Individuen und Organisationen sind verantwortlich für die Einhaltung der Standards und Verfehlungen müssen, wenn sie geschehen, exemplarisch bestraft werden
- Transparenz (transparency): Nicht nur durch Weitergabe von relevanten Informationen an die Öffentlichkeit, sondern auch durch leichten Zugang zu diesen Informationen in Bezug auf Regeln und Prozeduren und die Möglichkeit der Beschwerde.

Der Staat wird hier also als ein modernes Dienstleistungsunternehmen gesehen, das teilweise in Konkurrenz mit privaten Anbietern auftritt, andererseits aber in bestimmten Bereiche als Monopolanbieter, jedoch mit der Verpflichtung, Lieferung und Qualität im Rahmen von Benchmarking mit anderen öffentlichen Verwaltungen ständig zu optimieren.

# New Public Management



Die klassische Verwaltung sieht sich jedoch vielmehr als Ordnungsverwaltung, die die Bürger zu disziplinieren hat und deren Leistungspalette sehr eng ist und vor allem keinem qualitativen Anspruch verpflichtet ist. Weiterhin hat die Verwaltung eine ausgeprägte Binnensicht, die den Bürger, der seinen Anspruch realisieren möchte, als Störfaktor betrachtet. Hier schafft das New Public Management völlig andere Kriterien. So lauten die Prinzipien im New Public Management: Bürger- oder Kundennähe, Servicementalität und Flexibilität und Innovationsfähigkeit bei der Bereitstellung von Serviceleistungen für den Bürger.

Aufgabe der Verwaltung ist es nun, Transparenz und Erreichbarkeit der Dienstleistungen, Befähigung des Personals im Dienst für den Kunden sowie serviceorientierte Rahmenbedingungen zu schaffen. Das soll unter anderem durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Umfassende aktive Information des Kunden über angebotene Dienstleistungen, so dass dieser sie beurteilen kann und sich für oder gegen die Annahme entscheiden kann.
- Zeitlich und örtlich einfache Erreichbarkeit von Dienstleistungen, also mit dezentralem Angebot und bürgerfreundlichen Öffnungszeiten.
- Schulung des Personals für den Kontakt mit dem Kunden.
- Verbesserung der Qualität der Bürgerkontakte und Maßnahmen des Marketings, wie Untersuchung der Kundenzufriedenheit und Anpassung der Ange-

## New Public Management

bote an Nachfragen der Bürger.

- Hierbei ist es vor allem wichtig, dass der Dialog mit dem Bürger gesucht wird, so dass die ergriffenen Maßnahmen auch wirklich den Kundenbedürfnissen entsprechen. Hierzu bieten sich Kundenbefragungen und die Einrichtung eines wirkungsvollen Beschwerdemanagements an. Neben der Qualität der Leistungen und des Images der Verwaltung können so auch Kundenwünsche oder Anregungen ermittelt werden.

Eine reine Kundenorientierung reicht aber nicht aus. Vielmehr müssen die Kunden aus ihrer teilweise überzogenen Erwartungshaltung an den Staat befreit werden und es muss ihnen klar gemacht werden, dass jede Leistung auch einen Preis hat, der bezahlt werden muss. Und dass dieser Preis immer gezahlt wird: Entweder von ihm selbst (Gebühren) oder von anderen (Steuerzahlern), oder von zukünftigen Generationen (Verschuldung) oder durch die Ausbeutung des nationalen Besitzes, wie Erdöl usw. .

Aufgrund der finanziellen Situation fast aller öffentlichen Verwaltungen, stehen viele vor der Entscheidung, Verwaltungsleistungen abzubauen und sie durch Dritte erbringen zu lassen, da die Leistungen durch den Staat nicht länger finanzierbar sind. Ein Dialog mit den Bürgern über solche Fragen ist aber erst dann möglich, wenn die Verwaltung in der Lage ist, die Preise für Dienstleistungen zu benennen und diese durch die Ergebnisse der Kostenleistungsrechnung zu belegen. Bürgernähe bedeutet auch, Transparenz über Machbares und Nichtmachbares herzustellen. Im Rahmen von New Public Management wird der Staat sich auf seine Kernkompetenzen (innere und äußere Sicherheit, Außenkontakte, Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, Großinfrastruktur, Schutz der Verfassung usw.) und die Kommunalverwaltungen sich auf ihre Kernkompetenzen (die Sicherung der Grundversorgung, die Entsorgung, die Flächennutzung, kommunale Planung usw.) zurückziehen müssen<sup>5</sup>. In diesen Bereichen muss die öffentliche Verwaltung allerdings stark sein und zuverlässig leisten.

---

<sup>5</sup> Diese Tendenz der Konzentration auf die Kernkompetenzen bezeichnet man auch als Schaffung von Lean State.

# New Public Management

Andere Leistungen werden zunehmend mehr von Privaten erbracht werden und bei ihnen auch bezahlt werden müssen oder von Bürgergemeinschaften und Nachbarschaften selbst erstellt werden. Hier wird nun deutlich, dass Bürgerorientierung nicht nur in Kunden-Lieferantenverhältnis gesehen wird, sondern der Bürger auch im Bereich der Leistungserbringung eine Funktion hat.

## 4.6 Personal

Das Personal ist der Schlüsselfaktor für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird nur gelingen, wenn das Potenzial der Humanressourcen voll genutzt wird, oder - wenn es schon hier Mängel gibt -, das Humankapital zu verbessern. Beim Prozess ist es notwendig, die Mitarbeiter mit einzubeziehen, denn sonst erreicht man nur Verunsicherung und sehr oft eine Verhaltensblockade, die die Implementierung der Reform behindert. Hier müssen frühzeitig klare Ziele gesetzt werden, um die Bedeutung der Modernisierung den Mitarbeitern klar zu machen und auch um zu zeigen, welche Vorteile sie davon haben.

Um das Personalmanagement erfolgreich zu gestalten, müssen verschiedene Maßnahmen ergriffen werden. Im Vordergrund steht dabei eine Qualifizierungsoffensive. Das ist eine Ausbildungsoffensive zur Förderung der betriebswirtschaftlichen, management- und kommunikativen Kenntnissen. Es ist also nötig eine gezielte Investition in die Fach- und Sozialkompetenz der Mitarbeiter vorzunehmen. Diese Maßnahmen sind besonders in den Ländern notwendig, in denen der Zugang zum öffentlichen Dienst zumeist nicht über Qualifikation und Bewährung geregelt wird, sondern durch Nepotismus und politischer Ausrichtung.

Die oft gestellte Frage, ob New Public Management überhaupt erst eingeführt werden kann, wenn man eine im Weberschen Sinne ausgerichtete Bürokratie hat, kann wohl so beantwortet werden, dass eine solche Bürokratie die Implementierung erleichtert, aber man dennoch nicht von einer Vorbedingung ausgehen muss. Allein schon deswegen, weil auch der Weberschen Bürokratie das Prinzip der Effizienz und Effektivität im öffentlichen Dienst fremd ist, was zentrales Anliegen des New Public Managements ist.

# New Public Management

Wichtig bei der Implementierung sind Arbeitsmethoden und -instrumente, die ein Klima schaffen, in dem die Managementprinzipien des New Public Management gedeihen können. Dazu gehören

- Teamwork statt überzogener Arbeitsteilung,
- flache Organisation statt vieler Hierarchiestufen,
- Projektmanagement statt Sachbearbeiterprinzip,
- generelle Fachkenntnis statt Spezialistentum,
- Zielvorgaben statt Regel- und Detailsteuerung,
- EDV-Netzwerke statt Einzelaktenführung und
- Leistungslohn statt Versorgungsprinzip.

Diese Managementprinzipien stoßen sich in vielen Ländern mit der praktizierten Form der Arbeit und vor allem mit vielen Arbeitsgesetzen und vermeintlichen Besitztümern der Angehörigen im öffentlichen Dienst.

## 4.7 Informationstechnik

Die vorher genannten Managementprinzipien und die gesamte Steuerungsform verlangen ein ausgefeiltes Informationssystem. Die Zusammenführung von Informationen und die schnelle Kommunikation, die Verdichtung von Datenmengen für die Steuerung und die Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbestände zur Befriedigung von Kundenwünschen verlangen ein Netzwerk von Datenverarbeitungsgeräten, so dass schnell und vor allem zuverlässig gearbeitet werden kann.

Ohne eine Informations- und Kommunikationstechnik mit vernetzten Client/Server-Strukturen können die dezentral arbeitenden Einheiten weder gesteuert werden und noch ist eine befriedigende Kundendatenbearbeitung möglich. Nur durch eine solche Technologie kann auch so etwas wie One-Stop-Shop-Varianten<sup>6</sup> in den Kundenkon-

---

<sup>6</sup> **One-Stop-Shop:** Einrichtung der Verwaltung, um Bürger, die Verwaltungsangelegenheiten erledigen wollen, im Kontakt mit nur einer Person und an einer Stelle umfassend zu bedienen. Es ist also nicht mehr nötig, bei verschiedenen Wünschen, wie Kfz-Zulassung, Zahlung von Gebühren und Anforder-

## New Public Management

takten sichergestellt werden. Denn diese Form sichert den Zugriff der Mitarbeiter auf das Wissen der Verwaltung und über digitale Organisationshandbücher wird es möglich, jegliche Dienstleistung im Verwaltungsbereich unabhängig von Zeit und Ort überall durchzuführen.

### 4.8 Qualitätsmanagement

Jedes Produkt einschließlich seiner produktbegleitenden Leistungen besitzt eine Vielzahl differenzierbarer Merkmale. Ursprünglich war die Qualität das Bündel von Eigenschaften eines Sachgutes bzw. einer Dienstleistung, das die objektive Gebrauchstauglichkeit anzeigte („produktorientierter Qualitätsansatz“).

Bald stellte man fest, dass es Produkte gab, die alle geplanten Eigenschaften aufwiesen und dennoch kein Käuferinteresse fanden. Es kommt bei feststellbarem Bedarf also offensichtlich darauf an, wie die Qualität vom Kunden bewertet wird. Für die (subjektive) Beurteilung der Produkte durch den Kunden sind folgende Kriterien entscheidend:

Das Produkt muss den Anforderungen und dem vorgesehenen Verwendungszweck entsprechen. Zudem muss es auf den Gebieten qualitativ hochwertig sein, von denen der Kunde seine Kaufentscheidung abhängig macht (selektive Qualitätssicht). Das Produkt muss in Leistung und Preis einem vom Kunden angestellten Wettbewerbsvergleich standhalten (relative Qualitätssicht). Je mehr ein Produkt diesen Ansprüchen genügt, desto eher wird es vom Kunden nachgefragt („kundenorientierter Qualitätsansatz“). Die Qualitätsanforderungen der Kunden sind allerdings nur selten eindeutig festgelegt. Es kommt also darauf an, die (häufig unausgesprochenen) Kundenerwartungen durch geeignete Maßnahmen zu erkennen und hieraus die richtigen Folgerungen zu ziehen und kontinuierlich zu beobachten.

Ein dritter Qualitätsansatz („wertorientierter Qualitätsansatz“) erscheint gerade für die öffentliche Verwaltung von Bedeutung, und zwar dort, wo sie keinem Wettbewerb unterliegt und die Leistungen aus politischen Gründen nicht kostendeckend anbieten kann (Beispiele: Verkehrslenkung, Schulen).

---

zung sozialer Dienstleistungen zu unterschiedlichen Dienststellen zu gehen. Alles wird an einer Stelle von einer Person erledigt.

## New Public Management

Die Kundensicht kann hierbei nicht absolut gesetzt werden. Sie muss zwangsläufig den zusätzlichen Filter der Finanzierbarkeit und der politisch gewollten Wirkung (Outcome) durchlaufen. Im New Public Management dienen Wettbewerb und Leistungsvergleich als Grundlagen der Wertsteigerung.

Auch die Philosophie und Organisation der auf optimale Kundenzufriedenheit ausgerichteten Unternehmenspolitik hat sich im Lauf der Geschichte gewandelt. Die dreistufige Entwicklung kann wie folgt beschrieben werden:

Das älteste Qualitätsmanagementkonzept betont die Endkontrolle der erzeugten Produkte. Die Prüfungen werden durch eine eigene Abteilung "Qualitätswesen" durchgeführt. Die Qualitätsabweichungen werden dann entweder sofort (Aussortieren von Ausschuss, Nacharbeiten) oder später (Garantieleistungen) behoben.

Nicht zuletzt die Ergebnisse japanischer Unternehmen haben eine Umorientierung zu einer prozessorientierten Qualitätsbetrachtung bewirkt. Das Ziel besteht darin, kostenintensive Prüfprozesse durch eine sofortige Realisierung des angestrebten Qualitätsniveaus während des Leistungserstellungsprozesses abzulösen („Mach' es gleich richtig!"). Dahinter steht der Gedanke, dass jeder Mitarbeiter einen Beitrag zur Qualität leistet und insofern Verantwortung trägt.

Die neuesten Konzepte beziehen das gesamte System und damit das gesamte Potenzial einer Organisation in ihre Überlegungen ein.

Diese Potenzialdimension umfasst die sachlichen, persönlichen und organisatorischen Leistungsvoraussetzungen eines Anbieters. Auch die Leistungen von Zulieferbetrieben werden in die Überlegungen einbezogen. Darüber hinaus werden zunehmend Aussagen über die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit (Effektivität, Outcome) berücksichtigt.

Der Schwerpunkt hat sich also von der Fehlerbeseitigung auf die Fehlervermeidung verlagert. Dies wird in der Literatur unter Quality Management bzw. Total Quality Management thematisiert und diskutiert.

Qualitätsmanagement bedeutet: Die Verwaltung unternimmt alles, um mit ihren Führungskräften und Mitarbeitern Produktionsprozesse, Standards und Ressourcen so zu organisieren, dass noch im Leistungserstellungsprozess auf die legitimen Bedürf-



## New Public Management

nisse der Kunden/Bürger eingegangen wird. Diese Entwicklung hat sich noch nicht allgemein in den Köpfen festgesetzt. Noch immer scheint sich den Nichteingeweihten die Qualität allein am Produkt und nicht an den Kundenbedürfnissen zu entscheiden.

### **Kriterien und Standards für die Messung von Qualität**

Welche Kriterien gibt es für die Messung von Qualität in der öffentlichen Verwaltung und welche Standards müssen dabei erreicht werden? Im Folgenden werden einige Beispiele vorgestellt:

*Kriterium: Keine Zeitverluste*

Standards: Obergrenzen für Wartezeiten

Zwischenbescheid innerhalb x Tagen

Maximale Wartezeiten am Telefon

Maximale Verfahrensdauer in Tagen

*Kriterium: Zuverlässigkeit der Leistungserbringung*

Standards: Höchstzulässige Fehlerquote von x %

Erreichen eines Anteil von x % der möglichen Zielgruppe

*Kriterium: Genauigkeit der Information*

Standards: Schriftliche Hinweise

Beratungsangebot, Anhörung

*Kriterium: Wahlmöglichkeiten*

Standards: Wahl zwischen persönlicher, telefonischer und schriftlicher Kommunikation

Technisches Auskunftssystem,

Hilfeangebot bei der Antragstellung

*Kriterium: Positives Umfeld*

Standards: Warteraum und Sitzgelegenheit für x %

Maximale Entfernung von öffentlichen Verkehrsmitteln

Parkraum für jeden externen Besucher

Maximale Entfernung (Bürger zum Amt)

# New Public Management

*Kriterium: Freundliche, hilfsbereite Mitarbeiter*

Standards: Mindestanforderungen an Fortbildung im Umgang mit  
Bürgern  
Gegenseitige Aushilfe bei definiertem Bedarf  
Kunden mit Namen ansprechen

*Kriterium: Bedienungskomfort*

Standards: Öffnungszeiten  
Telefonische Rückrufbereitschaft  
Beratungsangebot

*Kriterium: Kompetente Dienstleistungserbringung*

Standards: Mindestanforderungen an Mitarbeiter  
Zugang zu Vorgesetzten  
Fortbildungsangebote und deren Nutzung  
Anforderungen an Begründungen von Entscheidungen

## **5. Aktivierung der neuen Struktur**

Mit der Änderung der Struktur oder der Schaffung einer neuen Struktur ist die Reform nicht abgeschlossen. Sie muss aktiviert werden. Dafür muss ein Motor gefunden werden, der die Mitarbeiter dazu motiviert, ihre Leistungs- und Innovationsfähigkeit zu beweisen und in den Dienst der öffentlichen Verwaltung zu stellen. Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente reicht nicht aus, um eine bessere Effizienz und eine höhere Effektivität zu gewährleisten. Für wirklichen Effizienzdruck sorgt letztlich nur ein funktionierender Wettbewerb. Durch Schaffung dieses Wettbewerbs ergeben sich für die Produkt- und Budgetverantwortlichen nun Vergleichsmöglichkeiten, deren Folge ist, dass die Anbieter gezwungen sind, ihre Leistungen ständig zu optimieren.

Ein Problem bei der Wettbewerbsimplementierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist, dass für die Produkte der Verwaltung oft ein Markt fehlt: die öffentliche Verwaltung ist eben oftmals ein Monopolanbieter. Hinzu kommt, dass auch beim Vorliegen eines Marktes für Verwaltungsprodukte, die Verwaltung keiner direkten Exis-

# New Public Management

tenzgefährdung unterworfen ist, es sei denn, dass die steuernden Politiker radikal genug sind, ihre eigene öffentliche Verwaltung vom Markt zu nehmen, wenn sie sich dort nicht bewährt. Durch Einführung von Wettbewerbssurrogaten sollen nun wettbewerbsähnliche Bedingungen geschaffen werden. Hier werden interadministrative Leistungsvergleiche und der Vergleich mit der privaten Wirtschaft herangezogen.

## **5.1 Einführung von Wettbewerb**

### **5.1.1 Benchmarking**

Das Benchmarking hat seinen Ursprung in der Betriebswirtschaft. Die grundlegende Idee ist es, eine Messlatte für die Qualität der eigenen Leistung zu haben. Als Gradmesser dienen dabei die Kosten und Leistungen anderer Betriebe oder Abteilungen mit vergleichbaren Aktivitäten. Neben der Information über die Qualität der eigenen Arbeit bietet der Leistungsvergleich vor allem die Möglichkeit zu lernen. Dabei ist die Analyse der Aktivitäten der anderen Anbieter wichtig. Was machen diese anders als wir? Was können wir daraus für unsere eigenen Aktivitäten lernen?

Das Instrument des Benchmarking ist seit Jahren im Einsatz in der Privatwirtschaft. Daher liegt die Frage nahe, ob man dieses Instrument auch in der öffentlichen Verwaltung einsetzen kann. Die Frage ist zu bejahen, weil vielfältige vergleichbare Leistungen von den Verwaltungen erbracht werden. Dabei gibt es sogar noch Vorteile für die Durchführung des Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung, weil zum einen der Konkurrenzdruck nicht vorhanden ist und deshalb die Gemeinden weit offener über ihre Produktionsmethoden und Kosten informieren können. Auf der anderen Seite ist es aber wegen der heute fehlenden Kostenrechnung in vielen Verwaltungen schwerer, wirklich vergleichbare Daten zu bekommen.

Grundsätzlich müssen drei Schritte für das Benchmarking durchgeführt werden:

1. Die Definition der zu vergleichenden Leistungen und Kosten
2. Die Erfassung der Vergleichsdaten
3. Der Vergleich der Resultate und deren Interpretation.

Bei der Definition der zu vergleichenden Leistungen und Kosten treten die ersten Schwierigkeiten auf. Nicht jede Verwaltung bietet unter dem gleichen Titel auch die gleichen Leistungen an. Bei der Straßenreinigung zum Beispiel müssen die zu vergleichenden Leistungen genau eingegrenzt werden. Dort ist zum Beispiel zu prüfen, ob die Reinigung auch die Pflege von Gestaltungselementen wie Bäume und Sträu-

## New Public Management

cher umfasst, oder ob das Leeren von Abfallkübeln dazugehört oder nicht.

Zusätzlich müssen Indikatoren für wichtige Rahmenbedingungen mit herangezogen werden. Ein gereinigter Straßenkilometer ist in einer Berggemeinde nicht das Gleiche wie in einer Flachlandgemeinde.

Bei der Erfassung der Vergleichsdaten hängt der Aufwand von der Verwaltungsführung der Verwaltung ab. Wenn die Verwaltung schon bisher mit Elementen der Kostenrechnung arbeitet, sind die benötigten Angaben zumeist vorhanden. Eine Verwaltung, die das bisher noch nicht tut, wird einen zusätzlichen Aufwand haben, die Daten zu ermitteln.

Bei der Gegenüberstellung der Resultate, dem zentralen Punkt des Benchmarkings, können verschiedene Kennzahlen verglichen werden. Bei der Straßenreinigung beispielsweise die Gesamtkosten pro Kilometer gereinigter Strasse oder die Gesamtkosten pro Kilometer im gesamten Straßennetz. Das Ergebnis ermöglicht dann, die eigene Gemeinde im Vergleich zu anderen zu positionieren.

Ziel des Leistungsvergleichs ist aber nicht, eine Rangliste zu erstellen. Wichtiger ist es, zu lernen, wie es die anderen machen, die die vergleichbare Leistung zu einem günstigeren Preis herstellen können. Erfahrungsgemäß müssen die Ergebnisse des Benchmarkings intensiv diskutiert werden, damit vor allem die Rahmenbedingungen (Topographie, Qualitätsanforderungen, Maschinenpark usw.) richtig interpretiert werden.

Der Leistungsvergleich zwischen Verwaltungen ist ein ideales Instrument, um die Wirkung der Verwaltungstätigkeit zu optimieren

### **5.1.2 Konkurrenz durch Privatwirtschaft**

Die Wirtschaftswissenschaften liefern immer wieder Belege dafür, dass Wettbewerb zur Leistungssteigerung beiträgt, nicht aber, dass die Privatwirtschaft per se leistungsfähiger ist als die öffentliche Verwaltung. Allerdings gehen viele Politiker von der Annahme aus, dass ein Leistungsvorsprung der privaten Wirtschaft besteht. Sie betrachten dann oftmals die Privatisierung als probates Mittel zur Lösung der Probleme der öffentlichen Verwaltung. Das trifft aber immer dann nicht zu, wenn das bisher staatliche Monopol in ein privates Monopol umgewandelt wird. Deswegen ist der Begriff Privatisierung fehlleitend. Eigentlich müsste von Herstellung von Wettbewerb gesprochen werden. Wird ein solcher Wettbewerb hergestellt, spielt es nur eine un-

## New Public Management

tergeordnete Rolle, ob auch die Verwaltung Teil des Wettbewerbs ist, solange keine Subventionen für diese Betätigung gezahlt werden.

Um die Frage zu beantworten, ob eine Leistung kostengünstiger durch die Privatwirtschaft angeboten werden kann, hat sich die Methode der Ausschreibung öffentlicher Verwaltungstätigkeiten bewährt. Dabei werden kompetente Anbieter gesucht, die ein bisher von der Verwaltung erbrachte Leistung in der gewünschten Form und Zeit zu möglichst günstigen Preisen erbringt. Dieser Partner kann aber auch aus den eigenen Reihen kommen, das heißt von einer Verwaltungseinheit. Hier wird also die Frage „make or buy“ beantwortet.

Vor einem solchen Wettbewerb müssen sich öffentliche Dienstleister nicht scheuen, wie das Beispiel England zeigt, wo öffentliche Ausschreibungen für einen großen Teil der öffentlichen Leistungen gesetzliche Pflicht ist. Dort werden 80 % aller Ausschreibungen von öffentlichen Anbietern gewonnen.

Ist das Ergebnis der Ausschreibung die Vergabe an einen externen Dienstleister, so spricht man von Contracting Out. Dabei werden Leistungsverträge zwischen der Verwaltung und dem Externen mit klaren Leistungsvorgaben abgeschlossen. Der Externe liefert dann direkt an den Kunden (Bürger). Die Erbringung dieser Leistung und die Qualitätskontrolle liegen aber weiterhin in der öffentlichen Verwaltung. Der Entlastung bei der Leistungserbringung steht eine zusätzliche Belastung im Steuerungsbereich gegenüber.

Eine andere Form der Erstellung von Produkten kann auch so aussehen, dass die öffentliche Verwaltung weiterhin die Leistung erstellt, sich dabei aber entweder der Zulieferung von Teilleistungen der privaten Wirtschaft bedient (Annexaufgaben) oder die private Wirtschaft für die Beschaffung des Kapitals und der Erstellung der Produktionsstätte heranzieht. (Public Private Partnership)

Obwohl bei der Herstellung von Wettbewerb immer gewissen Restrisiken bestehen, zeigen internationale Erfahrungen, dass eine vernünftige Ausweitung von Wettbewerb als Steuerungsinstrument wahrscheinlich die wichtigste Maßnahme für mehr Bürgerorientierung und Wirtschaftlichkeit darstellt.

# New Public Management

## **6. Umsetzung der Maßnahmen und Implementierung**

New Public Management hat keine in sich geschlossene Theorie und basiert daher im Wesentlichen auf empirischen Erfahrungen aus den Versuchen, die öffentliche Verwaltung effizienter und effektiver zu machen. Vielfach getrieben nicht von der Überzeugung, dass die Verwaltung besser und schneller arbeiten soll, sondern von purem Finanzmangel.

Es gibt also kein Handbuch für die Einführung von New Public Management, das wenn es nur konsequent umgesetzt wird, den Erfolg garantiert. Voraussetzung für jeden Erfolg in dieser Richtung ist zunächst der politische Wille bei allen Beteiligten. Danach muss eine spezifische Analyse der Situation gemacht werden und dabei die Stärken und Schwächen, aber auch die Risiken abgeschätzt werden, die bei der Überleitung auf eine moderne Verwaltung entstehen können oder schon vorhanden sind.

Dieses ist eine klassische Ausgangssituation für eine Strategieentwicklung. Ohne eine solche Strategie ist die Implementierung meistens nicht erfolgreich und wird dann und wann mitten im Prozess abgebrochen. Das, was dann von der Verwaltung übrigbleibt, ist zumeist schlechter als der Zustand vorher.

Andererseits zwingen die Unzufriedenheit der Bürger mit der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und die Anstrengungen der internationalen Geldgeber und Partner dazu, das Thema „Good Governance“ in eine Richtung auszulegen, die für mehr und bessere Leistung sorgt, die den Missbrauch von Ressourcen verhindert und der Verschwendung von Ressourcen ein Ende setzt. Mit einem funktionierenden New Public Management sind solche Fehlentwicklungen wie Korruption und Nepotismus sicher und frühzeitig zu entdecken und abzustellen. Gleichzeitig kann durch die klare Verantwortungsabgrenzung auch erreicht werden, dass die Schuldigen zur Rechenschaft gezogen werden. Unter diesen Umständen lohnt es sich, die schwierige Aufgabe der Einführung von New Public Management auf sich zu nehmen.

## 7. Glossar<sup>7</sup>:

### Benchmarking

Vereinfacht: "Besser werden durch Lernen von anderen". Objektiver Vergleich von Kosten, Leistungen, Wirkungen (im Sinne von Outcome), Prozessen, Technologien oder Strukturen mit anderen Einheiten (intern / horizontal / intersektoral / vertikal / international) anhand von definierten Kennzahlen oder Standards, um Möglichkeiten der Verbesserung und die dafür erforderlichen Bedingungen zu ermitteln und von anderen zu lernen: best practice. Für die öffentliche Verwaltung kann dadurch Quasi-Wettbewerb geschaffen werden, wenn die Ergebnisse veröffentlicht werden. Dieser Quasi-Wettbewerb kann sogar für nationale Bildungssysteme, andere nationale oder regionale Politikbereiche oder für Volkswirtschaften erzeugt werden und wird mit dieser Funktion systematisch von der OECD entwickelt und eingesetzt, inzwischen auch für den Vergleich der Verwaltungsreformen und ihrer Erfolge.

### Bürokratie

Nach Max Weber im Vergleich zu historisch früheren die leistungsfähigste Herrschaftsform für den Staat und die Privatwirtschaft mit folgenden Merkmalen:

**positives Recht**, das "rational, zweckrational oder wertrational orientiert" geschaffen wird,

einer **professionelle Verwaltung** mit der Aufgabe der "rationalen Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien"

ein **personales Konzept** mit hauptberuflichen und fachlich ausgebildeten Beschäftigten

ein **organisatorisches Konzept**, das Leistungsfähigkeit und Berechenbarkeit durch Arbeitsteilung einerseits, Amtshierarchie, Dienst- und Fachaufsicht und Aktenmäßigkeit gewährleistet.

Umgangssprachlich oft als negative Kennzeichnung (nur) der öffentlichen Verwaltung als starre, kundenunfreundliche und unwirtschaftliche Organisation verwendet.

Die Einsichten des Universalgelehrten Max Weber sind differenzierter, als viele Dar-

---

<sup>7</sup> Auszug und teilweise eigene Bearbeitung aus : Online-Verwaltungslexikon, [www.olev.de](http://www.olev.de)

## New Public Management

stellungen in der Literatur vermuten lassen, und deshalb lesenswert. Entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis fordert er z. B. nicht, dass alles "strikt" geregelt werde, Regeln/Normen können auch zweck- oder wertrational orientiert und Aufgabe der Verwaltung kann die Abwägung von Zwecken und Mitteln sein. Regeln sind "mehr oder minder" fest, die Verwaltung strebt gerade auch die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles an, aber unter Ausschluss von Willkür.

Im übrigen "empfiehlt" Max Weber nicht die Gestaltung nach seinem "Modell". Als Soziologe beschreibt er, was er als Herrschaftsform in Staat und Privatwirtschaft vorfindet.

Es sollte auch nicht vergessen werden, dass manche Errungenschaften der "Bürokratie", z. B. Gewährung von Leistungen nach allgemeinen, berechenbaren Regeln frei von Willkür durch ausgebildetes hauptamtliches Personal unabhängig von persönlichen Beziehungen zu oder Vorteilen für den "Beamten", unabhängig auch von seiner politischer Einstellung usw., in vielen Ländern dieser Welt erst noch erreicht werden müssen. Diesen Mindest-Standard zu erreichen ist u. a. Ziel der Forderungen nach Good Governance. Bei der Modernisierung der Verwaltung (Neues Steuerungsmodell) kann es deshalb nicht darum gehen, das von Weber beschriebene "Modell" der Bürokratie zu "überwinden", sondern die Rationalität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung weiterzuentwickeln, durchaus im Einklang mit von Weber bereits gesehen Differenzierungen.

## Controlling

### **Managementunterstützung durch Informationen und Vorschläge:**

Begleitender betriebswirtschaftlicher Service für das Management durch Informationen und Vorschläge für Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung (einschließlich der Gestaltung des Führungs- und Controllingsystems).

Sammlung und Aufbereitung steuerungsrelevanter Informationen betreffen insbesondere die Kosten der Produkte, Kostenrechnungen, Leistungen und Erlöse in der öffentlichen Verwaltung über die Kosten- und Leistungsrechnung hinaus auch die Qualität der Leistungen sowie die Wirkungen. Die zusammenfassende Dokumentation der Entwicklung und Managementleistung kann sich an den Berichtsfeldern orientieren. Grundlegend ist auch die Unterscheidung in



## New Public Management

- strategisches Controlling (machen wir die richtigen Dinge? - langfristig und grundsätzlich), in der öffentlichen Verwaltung oft vernachlässigt oder unbekannt, und
- operatives Controlling (machen wir die Dinge richtig?) - die Frage nach der effizienten Aufgabenerfüllung in kurz- und mittelfristiger Perspektive

## Deregulierung

Reduzierung von Normen (Rechtsnormen, d. h. Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, u. U. auch technischer Normen z. B. im Bauwesen) bzw. der Regeldichte und Intensität, um die Steuerbarkeit zu verbessern, mehr Eigeninitiative und Selbstregulierung zuzulassen und bürokratische Gängelung ebenso wie Verwaltungsaufwand zu verringern.

## Doppik / Neues Rechnungswesen

Kaufmännisches Rechnungswesen mit "doppelter Buchführung" (Geschäftsvorfälle führen zu Buchungen auf zwei Konten), im Gegensatz zur Kameralistik der öffentlichen Verwaltung.

Synonym für das *neue Rechnungswesen* der öffentlichen Verwaltung als Gesamtkonzept, einschließlich der Grundsätze, Bewertungsregeln usw., das die Doppik der Privatwirtschaft an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung anpasst.

## Good Governance

Leitlinien für "gutes" Regieren bzw. Verwalten in Parallele zu Corporate Governance für private Unternehmen, von der EU-Kommission ebenso wie von der OECD und der Weltbank in Prinzipien formuliert.

### **Kriterien der Weltbank für Good Governance:**

Definition von "Governance":

" We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii)

## New Public Management

the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them."

Die Qualität von Governance wird seit Jahren mit einem Satz von Kriterien gemessen, die folgende Aspekte repräsentieren:

- Voice and Accountability
- Political Stability and Absence of Violence
- Government Effectiveness
- Regulatory Quality
- Rule of Law
- Control of Corruption

Quelle: <http://go.worldbank.org/MKOG258V0>

### **Prinzipien der OECD für Good Governance**

- Respect for the rule of law;
- openness, transparency and accountability to democratic institutions;
- fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation;
- efficient, effective services;
- clear, transparent and applicable laws and regulations;
- consistency and coherence in policy formation;
- and high standards of ethical behaviour.

Quelle: [http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

### **Grundsätze des "Guten Regierens" der Kommission der Europäischen Gemeinschaften**

Gutes Regieren und die in dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratischeres Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Sie gelten indessen für alle Regierungsebenen - die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene. Besonders

## New Public Management

wichtig aber sind sie für die Union, sollen die im vorhergehenden Kapitel dargelegten Herausforderungen bewältigt werden.

- **Offenheit:** Die Organe sollten offener arbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erklären, was die EU tut und wie Entscheidungen zustande kommen. Sie sollten eine Sprache verwenden, die jedermann verstehen kann. Offenheit ist deshalb so wichtig, weil sie helfen kann, das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.
- **Partizipation.** Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen. In welchem Umfang die Einbindung erfolgt, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die zentralen Regierungsebenen in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Politik nach einem "einschließenden" Konzept vorgehen.
- **Verantwortlichkeit.** Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klarer sein. Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die, auf welcher Ebene auch immer, an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken.
- **Effektivität.** Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen, und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen. Die Wirksamkeit bestimmt sich auch danach, ob die Politik in einer Weise durchgeführt wird, die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und ob die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen werden.



## New Public Management

- **Kohärenz.** Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein. Der Bedarf an Kohärenz in der Union wächst: Es gilt immer mehr Aufgaben zu bewältigen. Die Ost-Erweiterung wird die Vielfalt noch vergrößern. Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungsentwicklung machen nicht an den Grenzen der sektoralen Politiken halt, auf denen die Union beruht, die regionalen und lokalen Körperschaften werden immer stärker in die Politik der EU eingebunden. Kohärenz erfordert politische Führung und eine starke Verantwortlichkeit der Organe, damit innerhalb des komplexen Systems ein in sich schlüssiger Ansatz zum Tragen kommt.

Jeder Grundsatz ist für sich genommen wichtig. Keiner kann indessen getrennt von den anderen umgesetzt werden. Eine Politik wird künftig nur dann wirksam sein, wenn in ihre Vorbereitung, Anwendung und Durchsetzung möglichst viele Akteure einbezogen werden.

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität werden durch die Beachtung der obigen fünf Grundsätze verstärkt. Von der Konzipierung einer Politik bis zu ihrer Umsetzung müssen die Wahl der Ebene, auf der gehandelt wird (von der EU-Ebene bis hin zur lokalen Ebene) und die Wahl der jeweils geeigneten Instrumente im rechten Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Das heißt, dass vor Einleitung einer Initiative unbedingt systematisch geprüft werden muss, ob erstens öffentliches Handeln tatsächlich geboten ist, ob zweitens die europäische Ebene am besten dafür geeignet ist und ob drittens die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen sind. Auch die Europäische Union wandelt sich. Auf ihrer Tagesordnung stehen nunmehr außen- und verteidigungspolitische Angelegenheiten, Migrationsfragen und die Bekämpfung der Kriminalität. Sie wird neue Mitglieder aufnehmen. Sie wird nicht mehr nur danach beurteilt, ob sie Handelsschranken abbauen oder den Binnenmarkt vollenden kann. Heute kann sie ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen. Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen *circulus vitiosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der - von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.

# New Public Management

## Input, Inputsteuerung

Im Public Management die Ressourcen, die verwendet werden, um die Leistungen, den Output, zu erzeugen. Allgemein in der Systembetrachtung jedwede Art von Eingabe(n): das, was in ein Verfahren, einen Arbeitsprozess oder allgemein in ein System an Arbeit, Energie, Material, Informationen eingegeben und vom System verarbeitet wird.

Im Verwaltungsmanagement wird als Input die Eingabe von Finanzmitteln und andere Ressourcen in das System "Verwaltung" bezeichnet, die Steuerung der Verwaltung über den kameralen Haushalt wird als **Inputsteuerung** der - notwendigen - Outputsteuerung gegenübergestellt. Beispiel für die klassische Inputsteuerung ist , dass der Haushaltsplan vorgibt, wie der Hausmeister bezahlt wird, aber nicht, wie viele Leistungen in welcher Qualität vom Amt/der Behörde erbracht werden, und Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen auch nicht erfasst werden, darüber keine Rechenschaft abgelegt wird.

## Kameralistik

Das traditionelle Rechnungssystem der öffentlichen Verwaltung im Gegensatz zur Doppik, der kaufmännischen doppelten Buchführung. Es beschränkt sich auf den Nachweis von Einnahmen und Ausgaben (Ressourcen-Input), erfasst nicht den Output (Art und Zahl der Produkte) und auch nicht Wertveränderungen durch Ressourcenverbrauch, das Vermögens oder die Effizienz der Mittelverwendung. Um Ressourcenverbrauch und Effizienz zu erfassen, wird die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) benötigt.

## Kontraktmanagement

Zielvereinbarungen (= "Kontrakte") sind verbindliche Absprachen zwischen zwei hierarchischen Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen (Output) und/oder zu erreichenden Wirkungen/Ergebnisse (Outcome) und die hierzu bereitgestellten Ressourcen (Kurzformel: Wer Was oder Wozu Wann Womit), über Berichtswesen und Controlling sowie über das Verfahren bei Abweichungen.

## New Public Management

Leitgedanke ist der Übergang von input- und prozessorientierter Detailsteuerung hin zur ergebnisorientierten Steuerung "auf Abstand", Globalsteuerung.

Die durchgängige Verwendung von Zielvereinbarungen führt zu einem neuen Verhältnis zwischen den Beteiligten, das nicht mehr auf Über- und Unterordnung mit jederzeitigen Eingriffsrechten beruht, und wird als Kontraktmanagement bezeichnet..

## Kosten- und Leistungsrechnung

Systematische Erfassung und Darstellung der Kosten (»Kostenrechnung) und der Leistungen (»Leistungsrechnung), Produktarten und -mengen sowie - soweit vorhanden - der Erlöse, in Abweichung von der Privatwirtschaft auch der Qualität sowie weiterer Produkt-Kennzahlen darüber hinaus der Wirkungen (Outcome), s.

Wirkungsrechnung gegliedert nach Zeitabschnitten (Monate, Quartale, Jahre) und mit einer Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Daten.

Vorrangiges Ziel ist Kosten-, Leistungs- und Wirkungstransparenz und damit die Umstellung auf Output- und Outcome-Steuerung entsprechend dem NSM-Konzept:

Leistungstransparenz (welche Leistungen wurden in welcher Menge und Qualität erbracht?), Kostentransparenz (welche Ressourcen wurden dafür verbraucht und was kosten die Produkte/Leistungen?) und Transparenz der Wirkungen (was wurde tatsächlich - im Sinne des Gemeinwohls - erreicht?)

## Lean Management

"Schlankes" Management. Konzept der Steigerung von Effizienz, oft im Sinne von Dezentralisierung, Outsourcing, flacherer Hierarchien, Leistungsverdichtung und damit weniger Personal.

## Neues Steuerungsmodell - NSM

Umfassendes Modell zur Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz/Wirtschaftlichkeit u.a. durch Zielklarheit und -transparenz, klare Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung, Output- und Outcome-Steuerung über Kontraktmanagement, Führung der Verwaltungsbereiche als Konzern, dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich bei zentraler Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen und Wettbewerb.

## One-Stop-Shop:

Einrichtung der Verwaltung, um Bürger, die Verwaltungsangelegenheiten erledigen wollen, im Kontakt mit nur einer Person und an einer Stelle umfassend zu bedienen. Es ist also nicht mehr nötig, bei verschiedenen Wünschen, wie Kfz-Zulassung, Zahlung von Gebühren und Anforderung sozialer Dienstleistungen zu unterschiedlichen Dienststellen zu gehen. Alles wird an einer Stelle von einer Person erledigt.

## Outcome / Wirkung

Die Folgen der Leistung/des Output bei Adressaten, Dritten, in der Gesellschaft; die Auswirkungen der Leistung auf die Erreichung der politischen Ziele, das Gemeinwohl.

Beispiele:

Durchführung von Verkehrskontrollen ist Leistung = Output, sie beeinflussen das Verhalten der Verkehrsteilnehmer (subjektive Wirkung) und die Zahl von Unfallopfern (objektive Wirkung).

Die Bescheide über die Gewährung von Stipendien sind Leistung/Produkt. Outcome ist eine höhere Quote von Studierenden pro Altersjahrgang oder von Studierenden aus Familien mit geringem Einkommen.

Die Impfung ist Leistung/Produkt des Gesundheitssystems, Outcome ist die Verhinderung einer Epidemie oder von ernsthaften Erkrankung oder Todesfällen.

"Output" und "Outcome" sind in dieser Bedeutung international übereinstimmend definiert, wobei die Konkretisierung von Outcome-Zielen und -Kennzahlen unterschiedlich erfolgen kann

## Output

Output ist die Leistung der Organisation als unmittelbares Ergebnis der Prozesse, das Produkt. Es ist das nach außen abgegebene Ergebnis des Systemprozesses. Oft ist (nur) das mengenmäßige Ergebnis der Produktion gemeint (anders üblicherweise in der Kosten- und Leistungsrechnung der öffentlichen Verwaltung, bei der auch Qualität usw. Merkmale des Output sein können. Output ist das Ergebnis von Input und der Systemleistung, d. h. der Verarbeitung des Input durch die Systemprozesse.

# New Public Management

## Ressourcen

Mittel zur Aufgabenwahrnehmung: Geld/Haushaltsmittel, Personal, Sachmittel. Darüber hinaus wird auch alles, was knapp ist, als "Ressource" bezeichnet, also auch z. B. "Zeit" oder "Aufmerksamkeit im Leitungsbereich" sind in diesem Sinne knappe Ressourcen.

## Ressourcenallokation

Ressourcenallokation ist der Prozess der Zuordnung von Arbeitskräften und Materialien zu Projekten, um sicherzustellen, dass beides optimal genutzt wird.

## Total Quality Management (TQM)

Ein Managementkonzept, das über DIN EN ISO 9000:2000 ff. hinausgeht, indem es die Belange aller Interessengruppen ("stakeholder") einbezieht, insbesondere die Belange der Gesellschaft (Umwelt-, soziale, kulturelle Belange), nicht nur die Eignung der Prozesse prüft, sondern auch die tatsächlich erzielten Ergebnisse, Wettbewerb erlaubt, u.a. durch eine Punktbewertung, die einen Vergleich mit anderen zulässt, und die Vergabe jährlicher Qualitätspreise die erfolgreiche Ausrichtung auf Nachhaltigkeit erfordert (z. B. müssen gute Ergebnisse über mehrere Jahre erreicht worden sein, um in der Bewertung der Ergebnisse eine hohe Punktzahl zu erreichen).



# New Public Management

## 8. Literatur

- Aberbach, Joel y Rockman, Bert (1999) "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas" En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 15, INAP, Madrid Mayo/Agosto
- Allen, R. (1999) "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe." Public Management Forum 1(4).
- Aucoin, Peter (1996). "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 2(4).
- Aucoin, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", En: Governance Vol. 3 No. 2
- Batley, R. 1999. The Pole of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama.
- Boston, J. 2000. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public Management," Macquarie Graduate School of Management, March 4-6, Sydney.
- Buschor, Ernst ; Dumont du Voitel, Roland [Hrsg.]: (1996) New public management : internationale Erfahrungen und Beiträge, Heidelberg : Verl. Ddv,
- Castaneda, T. 1997. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank.
- CLAD (1998) "Una Nueva gestión pública para América Latina", Caracas: CLAD

## New Public Management

- Dunleavy, P., and C. Hood 1994. "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money and Management* (July - Sept.): 9-16.
- Echebarria, Koldo (1994) "La administración pública en la era del management"  
En: *Barcelona Management Review*. Barcelona Vol. 1  
(2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". En: *Revista de CLAD Reforma y Democracia*. Cracas No. 18.
- Flynn, N. and S. Pickard. 1996. *Markets and Networks: Contracting in Community Health Services*. Buckingham, DK: Open University Press.
- Harding, A. and A. Preker, eds. 1999. *Innovations in Health Service Delivery: Corporatization in the Hospital Sector*. New York: Oxford University Press.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(Spring): 3-19.
- James, O. and N. Manning. 1996. "Public Management Reform: A Global Perspective." *Politics* 16(3): 143-149.
- Kelly, J. and J. Wanna. 2000. "Are Wildavsky's Guardians and Spenders Still Relevant? NPM and Budgetary Politics." In L. Jones, J. Guthrie and P. Steane, eds., *Learning from International Public Management Reform*. London: Eisevier-Oxford Press.
- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública : gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de administración Pública
- Kernaghan, K. 2000. "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 91-104.
- Manning, N., R. Mukherjee, et al. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change

## New Public Management

on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper No. 2427. World Bank, Washington, D.C.

Miller, P. 1996. "Dilemmas of Accountability: The Limits of Accounting". In P.Hirst and S.Khilnani, eds., Reinventing Democracy. Oxford: Blackwell.

Minogue, M. 1998. "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government, Governing Management".  
En: Harvard Business Review. Boston

Peters, B. G. 1998. "Governance without Government: Rethinking Public Administration." Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2): 223- 243.

Peters, B. G. 1996. The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Peters, B. G. and D. Savoie. 1994. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient." Public Administration Review, 54(5).

Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries." Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester

Pollitt, C. 1993. Managerialism and the Public Services. Oxford: Blackwell.

Pollitt, C., J. Birchall, et al. 1998. Decentralising Public Service Management. Hampshire, UK: MacMillan.

Romzek, B. S. 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." International Review of Administrative Sciences, 66 (1):21-44.

Schick, A. 1996. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington, New Zealand: State Services Commission.

## New Public Management

Schwartz, Herman (1994) Public Choices Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganisation in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s". En: Administration and Society, Newbury Park. Vol 26 No.1.

Scott, Graham and Taylor, Irene. 2000. "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand.

Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie*. 5. Auflage (Studienausgabe), hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen 1980