

Norbert Thom | Adrian Ritz

Public Management

Norbert Thom | Adrian Ritz

# Public Management

Innovative Konzepte zur Führung  
im öffentlichen Sektor

4., aktualisierte Auflage



Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

**Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Norbert Thom** ist Direktor des Instituts für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern. Zu seinen Schwerpunkten gehören – neben Public Management – Innovationsmanagement, Personalmanagement und organisatorische Gestaltung. Er verfügt über umfangreiche Beratungserfahrungen im öffentlichen Sektor.

**Dr. Adrian Ritz** ist Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern sowie Programmleiter des Executive Master of Public Administration der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Public Management (Führung, Personal- und Organisationsmanagement), Evaluationsforschung, Verwaltungsreformen sowie Bildungsmanagement.

Mitglieder der SGO (Schweizerische Gesellschaft für Organisation und Management) erhalten auf diesen Titel einen Nachlass in Höhe von 10 % auf den Ladenpreis.

1. Auflage 2000
- Nachdruck 2000
2. Auflage 2004
3. Auflage 2006
4. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Ulrike Lörcher | Katharina Harsdorf

Der Gabler Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.gabler.de](http://www.gabler.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Nina Faber de.sign, Wiesbaden

Umschlaggrafik: Grafik-Design Peter Möhrle, Radolfzell

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Wilhelm & Adam, Heusenstamm

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-8349-0730-1

## Geleitwort zur 1. Auflage (Auszug)

Die Krise der öffentlichen Haushalte und die Forderung nach einer höheren Wirkungsorientierung haben der Diskussion um die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor in den letzten Jahren neuen Auftrieb verliehen. Die Auseinandersetzung mit der Fragestellung einer effizienten und effektiven Verwaltungsführung darf aber auf eine lange Tradition zurückblicken. Max Weber beschäftigte sich schon Anfang des 20. Jahrhunderts mit dem „modernen Staat“ und entwickelte sein klassisches Bürokratiemodell. Die unter den Begriffen wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder New Public Management subsumierten aktuellen Reformbemühungen des öffentlichen Sektors begannen bereits in den frühen achtziger Jahren und haben in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts einen ersten Kulminationspunkt erreicht. Entsprechende Forschungsaktivitäten beschränken sich nicht auf den deutschsprachigen europäischen Raum, sondern umfassen u. a. auch Skandinavien, Großbritannien, Neuseeland und Australien.

In der vorliegenden Publikation setzt die SGO-Stiftung die Tradition fort, aktuelle wissenschaftliche Forschungsfragestellungen mit hoher Praxisrelevanz von ausgewiesenen Experten fundiert analysieren zu lassen. Mit Prof. Dr. Norbert Thom und Adrian Ritz, mag. rer. pol., konnten zwei Autoren gewonnen werden, die sich seit mehreren Jahren intensiv als Forscher mit dem Public Management beschäftigen und zudem über sehr breite praktische Erfahrungen in der Beratung und Schulung öffentlicher Institutionen verfügen. [...]

Das konzeptionelle Gebäude des Public Managements befindet sich immer noch im Aufbau. Während das Finanz- und Rechnungswesen die Diskussion lange Zeit dominiert haben, sind Fragestellungen zum Personal-, Organisations- und Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor noch eher selten umfassend behandelt worden. Genau diese Lücke schließen die Autoren. Durch nützliche Hinweise zur Gestaltung der genannten Aufgabenfelder tragen sie zum Empowerment von Führungskräften in der Verwaltung bei und ermöglichen dadurch eine echte Erneuerung bzw. Weiterentwicklung der Verwaltungsführung. Besonders hervorzuheben sind die informativen und originären Fallstudien aus verschiedenen öffentlichen Institutionen, welche die konzeptionellen Ausführungen ergänzen und illustrieren. Auch eine bei schweizerischen Reformprojektleitungen durchgeführte Studie, welche gezielt auf das Konzept dieses Buches ausgerichtet wurde, verdient spezielle Erwähnung.

Insgesamt ist ein Werk entstanden, das einen großen Nutzen für Führungskräfte in öffentlichen Institutionen aufweist und maßgeblich dazu beitragen wird, Voraussetzungen für die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Verwaltung zu schaffen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Autoren durch die Aufbereitung innovativer Lösungen des Public Managements in der Schweiz in Fallstudien und Beispielen Erfahrungswerte dokumentiert haben, die auch für staatliche Institutionen im Ausland ein sehr hohes Anregungspotenzial ergeben. Darüber hinaus enthält das Werk grundlegende Ansätze und praktische Beispiele, die für den Betriebswirtschaftler und Organisator in der Praxis von höchstem Interesse sind. Ich wünsche diesem Buch die verdiente nationale und internationale Beachtung.

### Geleitwort zur 4. Auflage

Der Erfolg und die Beachtung des Werkes „Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor“ sind außergewöhnlich. Nach der 1. Auflage im Jahre 2000 und einem Nachdruck von 4000 Exemplaren war schon im Jahre 2004 eine 2. Auflage und zwei Jahre später ein 3. Auflage notwendig. Zusätzlich zur erfolgreichen Verbreitung im deutschsprachigen Raum kam in dieser Zeitspanne die Übersetzung in die litauische Sprache dazu. Auch in diesem Sprachraum hat das Werk eine große Resonanz gefunden.

Die Autoren Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Norbert Thom und Dr. Adrian Ritz bieten seit der 3. Auflage ein erweitertes Konzept. Neben einem neuen Kapitel zum Informationsmanagement zeichnet sich der Text durch zahlreiche internationale Praxisbeispiele aus. Damit erfährt das Buch nicht nur eine bedeutende inhaltliche Erweiterung, sondern auch eine Aktualisierung sowie vertiefte Praxisausrichtung.

Ich bedanke mich bei den Autoren für die Aktualisierungen in dieser 4. Auflage sehr herzlich. Aus dem Forschungsprojekt der Stiftung der Schweizerischen Gesellschaft für Organisation und Management ist in kurzer Zeit ein Standardwerk zum Thema Public Management geworden, das aus der Bibliothek von Wissenschaftlern und interessierten Praktikern nicht mehr wegzudenken ist.

Zürich, im September 2007

*Dr. Markus Sulzberger*

*Präsident der Stiftung der Schweizerischen Gesellschaft für Organisation und Management*

## Vorwort zur 1. Auflage (Auszug)

Nach vielen punktuellen Modernisierungsschritten wurde der öffentliche Sektor in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts immer stärker von seinen systemeigenen und historisch gewachsenen Führungsdefiziten eingeholt. Bruchstückartig erneuerten sich staatliche Institutionen in dieselbe Richtung neuer Steuerungsmodelle auf der Grundlage des modernen Managementwissens. [...]

Die treffendste Bezeichnung dieser Reformbewegung des New Public Managements kommt aus unserer Sicht mit dem in der Schweiz gebräuchlichen Terminus der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ zum Ausdruck. Staatliche Führung, welche echte Wirkungen auslöst, überzeugt in erster Linie durch ihre Fähigkeit, in bestehende oder unerwartete Problemsituationen einen situationsgerechten innovativen Lösungsansatz einzubringen. Wirkungsvolle Führung ist jedoch nur möglich, wenn sie in anpassungsfähigen Organisationsstrukturen stattfindet, die klar auf die Verwaltungsziele ausgerichtet sind. Letztlich entsteht der Erfolg der neuen Führung nur dort, wo eine Wirkung auf die Menschen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Institutionen eintrifft. In diesem Sinne soll das IOP-Konzept den Führungskräften staatlicher Institutionen Konzepte und Werkzeuge des Innovationsmanagements (I), der organisatorischen Gestaltung (O) und des Personalmanagements (P) zu effektiver Führung zur Verfügung stellen und bei der Umsetzung von Reformvorhaben behilflich sein.

Ein solches Buch kommt nicht von alleine zustande. An vorderster Stelle gebührt unser großer Dank all denjenigen Personen und Institutionen und Institutionen des öffentlichen Sektors, die uns in den vergangenen Jahren mit ihren Fragen, Ideen sowie Aufträgen konfrontiert, an schriftlichen Umfragen und an vertiefenden Fallstudien teilgenommen haben. [...] Eine besondere Würdigung verdient die Schweizerische Gesellschaft für Organisation (SGO), ohne deren ideelle und finanzielle Förderung dieses Forschungsprojekt nicht entstanden wäre. Die Projektabwicklung wurde in der SGO von Frau Gisela M. Kubli in effizienter Weise durchgeführt. Dem Präsidenten der SGO-Stiftung, Herrn Dr. Markus Sulzberger, danken wir herzlich für die erfolgreiche Kooperation und dem Geschäftsführer der SGO-Stiftung, Herrn Dr. Robert Zaugg, sind wir sehr dankbar für die Durchsicht des Textes und seine geschätzten inhaltlichen Anregungen. [...]

### Vorwort zur 3. Auflage (Auszug)

Nachdem das Buch bereits im Jahre 2001 einen Nachdruck erhielt und wir im Jahr 2004 die 2. Auflage publizieren konnten, freuen wir uns besonders über die vorliegende 3. Auflage.

[...] In Kapitel eins wurden die theoretischen Grundlagen vertieft und wir weisen auf Reform-Gefahren hin. Im dritten Kapitel haben wir die Rolle des Wissensmanagements aufgewertet und Befragungsinstrumente sowie das Benchmarking integriert. Im neu entwickelten Kapitel vier werden die Bedeutung des Informationsmanagements zur besseren Entscheidungsfindung sowie die relevanten Instrumente des Performance Managements aufgezeigt. Die organisatorische Gestaltung im Kapitel fünf wurde einerseits durch Organisationsalternativen (Privatisierung, Outsourcing etc.), andererseits durch vertiefende Erläuterungen zu Leistungskontrakten und indikatorenbasierten Führungsinstrumenten ergänzt. Das sechste Kapitel weist neu mit dem Abschnitt zur Personalführung aus der Sicht der Leadership-Forschung einen zweiten Schwerpunkt auf.

Neben diesen Überarbeitungen des Buchinhalts gilt es auf die 16 Praxisfenster hinzuweisen. Wir sind allen im Text genannten Praxispartnern zu großem Dank verpflichtet. [...]

Eine vollständige Buchüberarbeitung kommt nicht ohne die Mithilfe vieler Mitarbeitender im Hintergrund zustande. Allen voran möchten wir Frau Dipl.-Kffr. Kerstin Alfes für ihren unermüdlichen Einsatz im Rahmen der Kapitelüberarbeitung, der Textformatierung und der Gesamtkoordination danken. Ebenfalls großer Dank gebührt Fabienne Fischer, lic. rer. pol., Michael Galliker, Raffael Knecht, Sandra Kohler, Caroline Kramer, Sara Reist, lic. rer. soc., Stefanie Schüpbach, lic. rer. pol., und Daniel Zimmermann, lic. rer. pol., vom Institut für Organisation und Personal der Universität Bern für ihre wertvollen Unterstützungsarbeiten. [...]

Bern, im Januar 2006

*Norbert Thom und Adrian Ritz*

### Vorwort zur 4. Auflage

Wir haben den Text, der sich in der 3. Auflage bewährt hatte, überprüft, korrigiert und punktuell überarbeitet. Dabei hat uns in sehr bewährter Weise Frau Dipl.-Kffr. Kerstin Alfes unterstützt. Ihr gilt unser bester Dank. Das anhaltende Interesse an unserem Beitrag zu einem leistungsfähigen öffentlichen Sektor gibt uns die Chance auf anregende Kontakte zu neuen Leserkreisen.

Bern, im Oktober 2007

*Norbert Thom und Adrian Ritz*

## Inhaltsverzeichnis

Geleitworte.....	V
Vorworte.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Einleitung.....	XV

### Kapitel 1

<b>Ziel und Zweck eines Managements für den Staat.....</b>	<b>1</b>
1.1 Bürokratie des 20. Jahrhunderts und die geänderten Anforderungen.....	3
1.2 Ein neues Management für den Staat als Konsequenz? ....	8
1.3 Verwaltungsmodernisierung aus internationaler Sicht....	12
1.3.1 Managementreformen seit den 1980er Jahren .....	12
1.3.2 Internationale Reformentwicklungen .....	13
1.4 Theoretische Grundlagen des Public Managements.....	15
1.4.1 Public Choice und die Rolle der Bürokratie.....	15
1.4.2 Neue Institutionenökonomie .....	18
1.4.3 Managerialismus.....	21
1.5 Spannungsfelder und Gefahren bei Reformen .....	24
1.5.1 Ursachen von Verwaltungsreformen .....	24
1.5.2 Staatsleitende Prinzipien und Public Management .....	27
1.5.3 Ökonomische versus staatspolitische Rationalität .....	29
1.5.4 Auswirkungen der Kombination von rechtlichen und ökonomischen Grundprinzipien .....	31
<i>Praxisfenster Nr. 1: Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich .....</i>	<i>34</i>
1.5.5 Gefahren von Verwaltungsreformen.....	36

### Kapitel 2

<b>Das IOP-Führungskonzept für den öffentlichen Sektor.....</b>	<b>39</b>
2.1 IOP-Führungskonzept.....	41
2.2 Bedingungsgrößen der Führung im öffentlichen Sektor..	43
2.3 Steuerungsebenen im öffentlichen Sektor .....	45
2.3.1 Ebene der politischen Steuerung .....	46
2.3.2 Ebene der betrieblichen Steuerung.....	48
2.3.3 Ebene der Leistungen und Wirkungen.....	49

2.4	Arten des Wandels .....	51
2.4.1	Strategiewandel .....	52
	<i>Fallstudie: Die Portfolioanalyse zur strategischen Entscheidungsfindung in der bernischen Kantonsverwaltung .....</i>	<i>64</i>
	<i>Praxisfenster Nr. 2: Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung.....</i>	<i>72</i>
2.4.2	Kulturwandel.....	76
	<i>Praxisfenster Nr. 3: Wandel der Organisationskultur in Århus Amt (Dänemark).....</i>	<i>86</i>
2.4.3	Struktur- und Prozesswandel.....	90
2.5	Management des Wandels .....	91
2.5.1	Konzepte des Managements des Wandels .....	91
2.5.2	Widerstand gegen Wandel.....	95
2.5.3	Führungs- und Promotorenfunktionen im Wandel .....	103
2.5.4	Phasen des Veränderungsprojekts.....	108
	<i>Praxisfenster Nr. 4: Phasenmodell des Change Managements in der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern .....</i>	<i>114</i>

### Kapitel 3

<b>Das Innovationsmanagement zur Neuausrichtung öffentlicher Institutionen .....</b>	<b>117</b>	
3.1	Innovationsmanagement innerhalb des IOP-Konzepts..	119
3.2	Innovationen und der öffentliche Sektor .....	121
3.2.1	Bedeutung von Innovationen .....	121
3.2.2	Innovationshindernisse im öffentlichen Sektor .....	124
3.2.3	Voraussetzungen für Innovationen .....	127
3.3	Merkmale von Innovationen und Innovationsprozessen.....	131
3.3.1	Innovation und Innovationsaufgaben.....	131
3.3.2	Arten von Innovationen .....	133
3.3.3	Ablauf von Innovationsprozessen .....	135
	<i>Praxisfenster Nr. 5: Die Innovationsstrategie des Saarlandes: Vision - Konzeption - Umsetzung .....</i>	<i>138</i>
3.4	Instrumente des Innovationsmanagements .....	140
3.4.1	Verwaltungsexterne Innovationsinstrumente .....	141

3.4.2	Verwaltungsinterne Innovationsinstrumente .....	146
	<i>Praxisfenster Nr. 6: Benchmarking eines internen IT-Dienstleisters .....</i>	<i>154</i>
3.4.3	Benchmarking .....	156
3.5	Innovations- und Wissensmanagement.....	157
	<i>Fallstudie: Innovationsorientierung im Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (IGE) .....</i>	<i>159</i>

## Kapitel 4

### Das Informationsmanagement zur Transparenzsteigerung ..... 165

4.1	Informationen als Teil der politisch-administrativen Steuerung .....	167
	<i>Praxisfenster Nr. 7: Neue Herausforderungen staatlicher Kommunikation .....</i>	<i>170</i>
4.2	Controlling als Denkhaltung .....	172
4.2.1	Berichtswesen und Managementinformationssysteme ..	176
4.2.2	Kennzahlen und Kennzahlensysteme.....	180
4.2.3	Balanced Scorecard .....	182
4.3	Qualitätsmanagement .....	186
4.3.1	ISO und EFQM.....	190
	<i>Praxisfenster Nr. 8: Neue Verwaltungssteuerung, CAF und Qualitätsmanagement .....</i>	<i>194</i>
4.3.2	CAF .....	196
4.4	Evaluation staatlicher Maßnahmen.....	197
4.4.1	Arten von Evaluationen .....	198
4.4.2	Verwendungszweck von Evaluationen.....	200
4.4.3	Vorgehensmodell einer Wirkungsevaluation.....	201
	<i>Praxisfenster Nr. 9: Einsatzmöglichkeiten der Politik- evaluation in der Verwaltungspraxis.....</i>	<i>204</i>
4.5	E-Government .....	207

## Kapitel 5

### Die organisatorischen Gestaltungselemente des Public Managements ..... 211

5.1	Organisatorische Gestaltung innerhalb des IOP-Konzepts .....	213
5.1.1	Organisatorische Gestaltungsfelder .....	215

5.1.2	Grundprinzipien und Kriterien der organisatorischen Gestaltung .....	217
5.2	Leistungstiefe für staatliches Engagement .....	219
5.2.1	Bestimmung der Leistungstiefe .....	219
5.2.2	Alternative Organisationsformen der Leistungserbringung .....	229
	<i>Praxisfenster Nr. 10: Auslagerung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung.....</i>	<i>234</i>
	<i>Praxisfenster Nr. 11: Public Private Partnership in der Schweiz .....</i>	<i>238</i>
5.3	Konzernorganisation .....	241
5.3.1	Formen der Holding-Organisation.....	242
5.3.2	Steuerungsinstrumente der Holding-Organisation .....	245
	<i>Praxisfenster Nr. 12: Gemeindereform Riehen: Neue Steuerungsinstrumente im Anwendungstest.....</i>	<i>246</i>
5.3.3	Ausgestaltung der Regierungs-Holding.....	260
5.4	Gestaltung der Strukturen innerhalb von Institutionen .....	267
5.4.1	Bisherige und zukünftige Organisationsstrukturen in Reformprojekten .....	267
5.4.2	Klassische Organisationsformen.....	269
	<i>Fallstudie: Wirkungsorientierte Führungsstrukturen in der Kantonsschule Zürcher Unterland (KZU).....</i>	<i>275</i>
5.4.3	Prozessorganisation.....	284
	<i>Praxisfenster Nr. 13: Von der Bundesanstalt für Arbeit zum modernen Dienstleister .....</i>	<i>296</i>
	<i>Fallstudie: Von der divisionalen Organisation zur Prozessorganisation im Bundesamt für Landestopographie .....</i>	<i>298</i>

## Kapitel 6

<b>Führung und Förderung durch ein erweitertes Personalmanagement.....</b>	<b>305</b>	
6.1	Personalfunktion innerhalb des IOP-Konzepts .....	307
6.2	Problembereiche im Personalmanagement .....	308
6.2.1	Fehlende Leistungsmotivation.....	308
6.2.2	Beamtenstatus.....	309
6.2.3	Fehlende Entwicklungsmöglichkeiten.....	313

6.2.4	Mangelhafte Anreiz- und Belohnungsstrukturen .....	314
6.2.5	Eingeschränkte Personalauswahl .....	315
	<i>Praxisfenster Nr. 14: Herausforderungen im Beamtenrecht: Neue Wege im öffentlichen Dienst in Deutschland.....</i>	<i>316</i>
6.3	Lösungsansätze durch ein umfassendes Personalmanagement .....	318
6.4	Steuerung und Organisation des Personal- managements.....	321
6.4.1	Strategisches Personalmanagement .....	321
6.4.2	Organisation des Personalmanagements.....	324
6.5	Prozessfunktionen .....	328
6.5.1	Personalgewinnung .....	328
6.5.2	Personalbeurteilung.....	339
6.5.3	Personalerhaltung.....	343
	<i>Fallstudie: Neues Anreizsystem in der Gemeinde Wohlen.....</i>	<i>354</i>
6.5.4	Personalentwicklung .....	358
	<i>Praxisfenster Nr. 15: Gezielte Führungskräfteentwicklung und Laufbahnplanung mit Assessments .....</i>	<i>366</i>
6.5.5	Personalfreistellung .....	370
	<i>Praxisfenster Nr. 16: Personalabbau – Eine neue Herausforderung für die öffentliche Verwaltung .....</i>	<i>376</i>
	<i>Fallstudie: Personalmanagement zur Unterstützung des Strategie-, Struktur- und Kulturwandels am Beispiel des Regionalspitals Thun (RST).....</i>	<i>378</i>
6.6	Personalführung und Leadership im öffentlichen Sektor.....	386
6.6.1	Grundlagen und Verantwortlichkeiten des Führungshandelns.....	386
6.6.2	Führungstheorien .....	396
6.6.3	Führungskonzepte und Führungsstile.....	401
	Schlusswort.....	415
	Literaturverzeichnis.....	419
	Stichwortverzeichnis.....	447
	Zu den Autoren .....	453

## Einleitung

„Die Integration unternehmerischen Managements in die etablierten öffentlichen Institutionen dürfte die vorderste politische Aufgabe unserer Generation sein.“

Was der kürzlich verstorbene amerikanische Managementforscher Peter F. Drucker bereits 1986 prognostizierte, setzt sich gegenwärtig immer mehr in den unterschiedlichsten Institutionen des staatlichen Sektors durch (vgl. Drucker 1986: S. 268). Dieses Buch will in die sehr reformfreundige Zeit anfangs des 21. Jahrhunderts eine Führungskonzeption einbringen, welche zur Lösung dieser entscheidenden politischen Aufgabe beitragen kann. Dabei geht es neben der Entwicklung praxistauglicher Führungsinstrumentarien ebenso um den Wandel bisheriger Verhaltensweisen und Einstellungen der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor.

In Kapitel 1 werden die Hintergründe bisheriger Staatsleitungsmodelle und die Ursachen der im letzten Jahrzehnt global festgestellten Führungsdefizite in staatlichen Institutionen aufgezeigt. Die Forderung nach einem neuen Management für den Staat wird aus dem Blickwinkel grundlegender Theorien sowie rechtsstaatlicher und ökonomischer Leitprinzipien überprüft.

### *Kapitel 1*

Im zweiten Kapitel erfolgt die Darstellung des von den Autoren entwickelten IOP-Führungskonzepts. IOP steht für Innovations- und Informationsmanagement, Organisationsgestaltung sowie Personalmanagement. Die Integration von Strategie-, Struktur- und Kulturwandel in die unterschiedlichen Steuerungsebenen öffentlicher Institutionen ermöglicht eine umfassende Sichtweise für eine neue Form der Steuerung des öffentlichen Sektors. Des Weiteren schildern wir die Kernelemente eines effektiven Managements des Wandels zur Umsetzung des IOP-Führungskonzepts.

### *Kapitel 2*

Kapitel 3 geht auf den ersten zentralen Eckpfeiler der Führungskonzeption ein. Welche Rolle spielen Innovationen für den öffentlichen Sektor? Was sind die Merkmale von Innovationen und deren Entstehungsprozessen? Konkrete Instrumente zur Innovationsförderung helfen, Innovationsprozesse in einer Institution zu initiieren.

### *Kapitel 3*

Kapitel 4 zeigt die Bedeutung Transparenz schaffender Informationsprozesse im Rahmen der politisch-administrativen Steuerung. Sowohl auf der politischen als auch der betrieblichen Ebene halten vermehrt Instrumente Einzug, die durch die gezielte Erhebung und Verdichtung von Informationen bessere Entscheidungsgrundlagen bieten. Ausgehend vom Controllingdenken verdeutlichen wir die

### *Kapitel 4*

zentralen Merkmale von Kennzahlensystemen, Instrumenten des Qualitätsmanagements und der Evaluation staatlicher Maßnahmen.

### *Kapitel 5*

Organisatorische Gestaltungsmaßnahmen, welche den Gegenstand des fünften Kapitels bilden, stehen in engem Zusammenhang mit der Flexibilitätssteigerung öffentlicher Leistungserbringung. Ausgehend von der Bestimmung der Leistungstiefe („make or buy“) werden alternative Formen der Leistungserbringung (z. B. Outsourcing, Public Private Partnership) vertiefend betrachtet. Die Koordination großer Verwaltungsbereiche und deren Steuerungsmechanismen werden am Beispiel der Konzernorganisation aufgezeigt, bevor auf die Gestaltung innerbetrieblicher Prozesse eingegangen wird.

### *Kapitel 6*

Im abschließenden sechsten Kapitel erweitern wir das IOP-Führungskonzept um seine vierte entscheidende Variable: Führung und Personalmanagement. Welche Problembereiche existieren im staatlichen Personalwesen und in der Personalführung? Darauf aufbauend werden ein umfassendes Gesamtkonzept des Personalmanagements, wichtige Einzelinstrumente sowie ausgewählte Führungstheorien und -stile vorgestellt, um die Steuerung der menschlichen Ressourcen im öffentlichen Sektor an die gegenwärtigen Forschungserkenntnisse heranzuführen zu können.

Die Praxisrelevanz des in diesem Buch entwickelten IOP-Führungskonzepts wird exemplarisch anhand quantitativer und qualitativer Forschungsergebnisse erläutert. Insgesamt 16 Praxisfenster aus dem öffentlichen Sektor Dänemarks, Deutschlands, Österreichs und der Schweiz geben einen aktuellen Einblick in die Umsetzung der theoretisch-konzeptionellen Inhalte des Buchs. Im Rahmen von sechs originär erhobenen Fallstudien wurde das sehr wertvolle Erfahrungswissen von Führungskräften genutzt, um die Implementierung einzelner innovativer Konzeptelemente in öffentlichen Institutionen der Schweiz aufzuzeigen. Weiterhin wurden 62 Projektleitungen von Public Management-Reformprojekte in der Schweiz zu den Themenbereichen des IOP-Führungskonzepts befragt. Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichen jeweils begleitend die theoretischen Bausteine des Buches und zeigen deutlich die Reformtendenzen innerhalb öffentlicher Institutionen auf. Die detaillierten Auswertungsergebnisse enthält ein Sonderbericht, welcher dem interessierten Leser zur vertiefenden Lektüre dient (vgl. Thom/Ritz 2000). Ebenfalls kann die Entwicklung der Public Management-Reformen in verschiedenen Ländern in einem separaten Forschungsbericht nachgelesen werden (vgl. Ritz/Thom 2000).

Alle Personenkategorien im Buch umfassen beide Geschlechter.

# Ziel und Zweck eines Managements für den Staat

**Kapitel 1**

Nicht selten begegnet man der kritischen Frage, ob es sich bei Public Management wirklich um einen neuen Ansatz der Führung von öffentlichen Institutionen handelt. Die Implementierung neuer Führungsinstrumente wird mitunter auch als Imperialismus betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte bezeichnet. Die Berechtigung einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise kann nicht geleugnet werden, denn was unterscheidet letztlich die effektive Aufgabenerfüllung einer öffentlichen Institution von derjenigen eines privatwirtschaftlichen Betriebs? Beide sehen sich einer Umwelt mit begrenzten Ressourcen gegenüber, die sie bei verantwortungsvollem Umgang möglichst effektiv und effizient einsetzen wollen, um so mit den vorhandenen Personen und Sachmitteln ihre Aufgaben zu erfüllen, wenn auch mit unterschiedlichen Steuerungsmechanismen. Es lassen sich bereits in der Mitte des letzten Jahrhunderts erste Versuche erkennen, die staatlichen Verwaltungen mittels Leistungs- und Wirkungsorientierung zu erneuern, die in den folgenden Jahrzehnten durch unterschiedliche Planungs- und Führungssysteme zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung ergänzt wurden (Planning Programming Budgeting System, Zero Based Budgeting, Gemeinkosten-Wertanalyse, Management by Objectives, Harzburger Modell u. a., vgl. Schedler 1996: 2 ff.).

## 1.1 Bürokratie des 20. Jahrhunderts und die geänderten Anforderungen

Einer, der die Unterscheidung zwischen staatlicher Verwaltung und privatem Betrieb bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts als „irrigie Vorstellung“ bezeichnete, war Max Weber. „Beide sind vielmehr im Grundwesen ganz gleichartig. Ein ‚Betrieb‘ ist der moderne Staat, gesellschaftswissenschaftlich angesehen, ebenso wie eine Fabrik: das ist gerade das ihm historisch Spezifische.“ (Weber 1976: 825). Weber gab mit seinem Idealtypus der bürokratischen Verwaltung eine Antwort auf die Gesellschaftssituation jener Zeit, die gekennzeichnet war durch einen wachsenden Verwaltungsapparat. Seine Leitidee zur Entwicklung des Bürokratiemodells war der damals neben Institutionen ebenfalls das gesellschaftliche Weltbild und den praktischen Lebensalltag stark prägende Rationalismus. Weber entwickelte drei Idealtypen der Herrschaft mit unterschiedlicher Legitimationslage und Rationalität (vgl. Weber 1976: 122 ff.). Die charismatische Herrschaft beruhte auf einer Führungsperson, deren Legitimität sich auf die Heiligkeit, Heldenkraft oder Vorbildlichkeit der Person stützte. Die traditionale Herrschaft basierte auf der tradi-

*Max Weber*

tionellen Ordnung und entsprechenden Regeln. Ähnlich wie bei der charismatischen Herrschaft waren Führungspersonen nicht an rationale Verordnungen gebunden, sondern folgten den Werten der Vergangenheit. Der dritte Idealtyp der Herrschaft war laut Weber die legale Herrschaft, die auf gesetztem, formalem Recht fußte und ihre Legitimität durch ihre rationale Ordnung erhielt. Kennzeichnend für diesen Herrschaftstyp waren die Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit. Als reinste Form der legalen Herrschaft sah Max Weber die Bürokratie an. „Die Bürokratie ist rationalen Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit prägen ihre Gebaren.“ (Weber 1976: 578). Die bürokratische Verwaltung wird somit nach rational gesetztem Recht und rational erdachten Reglementen bestimmt. Die spezifische Funktionsweise dieser Bürokratie, welche sich vollständig erst im „modernen“ Staat und im weit entwickelten Kapitalismus entfaltet, besitzt folgende Merkmale (vgl. Weber 1976: 551 ff.):

### **Bürokratiemodell**

- Prinzip der regelgebundenen Amtsführung
- Klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsverteilung
- Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges (feste Über- und Unterordnung der Behörden)
- Prinzip der Aktenmäßigkeit
- Trennung der Beamten von sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln
- Trennung von Amt und Person
- Eingehende Fachschulung für spezialisierte Amtstätigkeiten
- Gewährleistung der Pflichtenerfüllung durch Anstellung von Personen mit geregelter Qualifikation
- Vollamtliche Erledigung der Geschäfte durch die Beamten

### **Beamtentum**

Die Macht in einem solchen „modernen“ Staat liegt nach Weber nicht bei den Parlamentariern, sondern in den Händen des Beamtentums, das die Ausübung der Verwaltungstätigkeit übernimmt. Diese Prinzipien des bürokratischen Systems haben für den Beamten verschiedene Konsequenzen. Durch die fachliche Ausbildung und die Übernahme der Amtstreuepflicht üben sie das Amt als „Beruf“ aus. Beamte werden von einer übergeordneten Instanz ernannt, wodurch eine getreueren Arbeitsausführung im Vergleich zu einem von den „Beherrschten“ gewählten Beamten sichergestellt werden soll, und nehmen gegenüber den „Beherrschten“ eine gehobene soziale Stellung ein. Die lebenslange Anstellung garantiert die rein sachliche, von persönlichen Motiven losgelöste Erfüllung der Amts-

pflicht. Beamte beziehen ein regelmäßiges festes Gehalt, das nicht dem Leistungsprinzip, sondern standesgemäß der Funktion, dem Rang und der Dauer der Dienstzeit entspricht. Schließlich streben sie nach einem „mechanisch fixierten“ Aufstieg in der hierarchischen Ordnung der Behörden („Beamtenlaufbahn“).

Die Eigenheiten dieses Bürokratiemodells sind bis heute in den meisten öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, v. a. im deutschsprachigen Europa, beobachtbar. Besonders große Gebilde neigen zu bürokratischen Strukturen und Abläufen, da vielerorts kaum andere Organisationsprinzipien bekannt und bewährt sind, die eine vergleichbare Planung, Umsetzung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung gewährleisten. Weber machte bereits um die Wende zwischen dem 19. und 20. Jahrhundert dieselbe Beobachtung: „Nur wenig modifiziert vollzieht sich der Vormarsch des Bürokratismus in der Gemeindeverwaltung. Je größer die Gemeinde ist oder je mehr sie durch technisch und ökonomisch bedingte Zweckverbandsbildungen aller Art unvermeidlich ihrer organischen lokalen Bodenständigkeit entkleidet wird, desto mehr.“ (Weber 1976: 825).

Beobachtungen über eine zunehmend bürokratische Aufgabenerfüllung machte auch Cyril Northcote Parkinson, der in seinem Gesetz auf satirische Weise darlegte, dass der bürokratische Aufwand einer Organisation unabhängig davon wächst, ob die zu erledigenden Aufgaben zunehmen, abnehmen oder vollständig verschwinden. Dies liegt laut Parkinson zum einen daran, dass jeder Beamte und Angestellte die Zahl seiner Untergebenen, nicht jedoch die Zahl seiner Rivalen, vergrößern möchte. Zum anderen schaffen sich laut Parkinson Beamte und Angestellte gegenseitig Arbeit (vgl. Parkinson 1966: 12 ff.). Danach dehnt sich die Arbeit entsprechend der für ihre Erledigung zur Verfügung stehenden Zeit aus. Aufgrund mangelnder Ergebnisorientierung und Wettbewerbsdrucks ist insbesondere die öffentliche Verwaltung davon betroffen.

*Gesetz von  
Parkinson*

Aber auch die Privatwirtschaft kennt bis heute ähnliche Prinzipien. Etwa zur gleichen Zeit wie Weber entwickelte Frederick Winslow Taylor das Organisationsmodell des „Scientific Management“ für die mit der Verwaltungssituation teilweise vergleichbaren Probleme der industriellen Massenfertigung (vgl. Taylor 1913). Die Ausprägungen des Scientific Managements waren formal betrachtet denen des Bürokratie-Modells sehr ähnlich. Taylor ging von einer grundsätzlichen Übereinstimmung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen aus: „Das Hauptaugenmerk einer Verwaltung sollte darauf gerichtet sein, gleichzeitig die größte Prosperität des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers herbeizuführen und so beide Interessen zu vereinen.“ (Taylor 1913: 7). Das Ziel bestand in der Gestaltung

*Taylorismus*

einer Arbeitsorganisation, die eine Produktivitätserhöhung erlaubte und zu höheren Löhnen führte. Die von ihm durchgeführten Zeitstudien führten letztendlich zu den folgenden Grundsätzen einer „wissenschaftlichen Betriebsführung“:

- Trennung von Hand- und Kopfarbeit
- Festes Arbeitspensum und Bonus bei erreichter Tagesleistung
- Auslese und Anpassung der Arbeiter
- Herrschaft von Experten und Versöhnung zwischen Arbeitern und Management

### *Idealtypus der Bürokratie*

Sowohl Webers Bürokratiemodell als auch Taylors Scientific Management waren keine vollständig neuen theoretischen Konstrukte. Beide versuchten, die zu jener Zeit beobachtbaren gesellschaftlichen Zustände in der Arbeitswelt weiterzuentwickeln und zu optimieren, wobei der Ansatz Taylors eine stark eingeeengte Sichtweise hinsichtlich der Erhöhung der individuellen Arbeitsleistung im industriellen Kontext verfolgt. Weber wollte mit seinem Idealtypus der Bürokratie keine Handlungsempfehlungen an die Verwaltungspraktiker geben, sondern versuchte, mit dem Bürokratiemodell die rationale Ausübung legaler Herrschaft zu erklären (vgl. Budäus 1998: 1 f.). Beide Ansätze dienten letztlich dem Versuch, große Institutionen in der Verwaltung und im privatwirtschaftlichen Bereich effizienter zu steuern.

Die Folgen waren Organisationskonzepte mit starker Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Kontrollierbarkeit, welche bis heute im öffentlichen und privaten Sektor existieren und besonders die staatlichen Verwaltungen prägen. Weshalb soll nun dieser erfolgreiche Führungsansatz, der im demokratischen Rechtsstaat mit seinen Hoheits- und Ordnungsaufgaben immer noch seine Berechtigung besitzt, von einem neuen öffentlichen Management abgelöst werden?

### *Defizite der Bürokratie*

Wie sich bereits Webers Überlegungen am gesellschaftspolitischen Hintergrund Ende des 19. Jahrhunderts orientierten, so ist auch heute eine Reflexion der gewachsenen Verwaltungssysteme mit Blick auf die gesellschaftlichen Veränderungen vorzunehmen. Auch wenn sich nicht jede öffentliche Institution den Idealen des Bürokratiemodells explizit verschrieben hat und kaum nur aus „Bürokraten“ besteht, so überwiegen immer mehr die Defizite der gemäß den Weberschen Überlegungen gewachsenen Verwaltungsstrukturen (vgl. Hill 1997b: 5; kritisch dazu Pollitt 2000: 184 f.). Die Verwaltung sieht sich demnach neuen Anforderungen gegenüber, die sich vor ein paar Jahrzehnten in dieser Form noch nicht stellten. Tabelle 1 fasst

die veränderten Anforderungen, die heute im Vergleich zu früher an die Verwaltung gestellt werden, zusammen (vgl. Hill 1997a: 21 f.).

*Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor*

*Tabelle 1*

Früher	Heute
Überschaubare Sachverhalte und Problembereiche	Unübersichtlichkeit und Komplexität
Relativ konstante Verhältnisse	Dynamischer Wandel
Klare Wirkungszusammenhänge	Vernetzung und Multikausalität
Rechtsstrukturen nach dem Trennungsprinzip	Kombinationen und Alternativen
Eindeutige gesellschaftliche Zielgruppen	Schnellebige Zielgruppen, „Sowohl-als-auch-Gesellschaft“
Politische Berechenbarkeit	Nichtwähler, Wechselwähler
Obrigkeitsglaube, Autorität	Wertewandel, -gleichgültigkeit
Soziokulturelle Stabilität	Demographische Veränderungen

Diese Tendenzen zu vermehrter Pluralisierung, Individualisierung, Mobilität und Flexibilität beeinflussen sowohl die Mitarbeitenden als auch die Leistungsempfänger des öffentlichen Sektors. Die neuen Werte stoßen zunehmend auf erstarrte Verwaltungsstrukturen und -kulturen. Diese Bürokratiekritik richtet sich auf die entstandenen Pathologien im Vergleich zum idealtypischen Ausgangsmodell von Weber, deren erster Kritiker er selbst war: „Wie ist es angesichts dieser Übermacht der Tendenz zur Bürokratisierung überhaupt noch möglich, irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn ‚individualistischen‘ Bewegungsfreiheit zu retten?“ (Weber 1966: 49). Zusammenfassend lässt sich festhalten:

*Wertewandel*

**Die bürokratische Organisation gewährleistet unter bestimmten konstanten Bedingungen (z. B. konstante Umwelt) eine effiziente Aufgabenerfüllung, behindert aber den Wandel einer Institution.**

## 1.2 Ein neues Management für den Staat als Konsequenz?

### *Krisen des Staats*

Die oben beschriebenen Entwicklungen und geänderten Anforderungen verlangen nach neuen Steuerungsformen für den europäischen Verwaltungsstaat, der im Rahmen seiner bürokratischen Entwicklung den höchsten Entwicklungsstand moderner Staatsformen erreicht zu haben glaubte. Diese Staatsform leidet aber angesichts der beschriebenen Umweltveränderungen zunehmend an folgenden Krisenerscheinungen (vgl. Albrow 2001: 183 ff.; Willke 2000 und Coombes 1998: 20 ff.):

- **Legitimitätskrise:**  
Die Möglichkeiten des Verwaltungsstaats reichen nicht mehr aus, um die anstehenden Probleme der Marktwirtschaft selbständig lösen zu können. Die für den Verwaltungsstaat notwendige Legitimationsgrundlage rationaler und legaler Autorität wird durch dieses Steuerungsdefizit in Frage gestellt.
- **Interdependenzkrise:**  
Der europäische Nationalstaat steht aufgrund der grenzüberschreitenden Entwicklungen von Technologie, Wirtschaft und Gesellschaft immer mehr in sehr komplexen, gegenseitigen Abhängigkeiten zu anderen Staaten. Die daraus entstandene Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union weist auf die geänderten staatlichen Kooperationserfordernisse sowohl aus politischer als auch wirtschaftlicher Perspektive hin.
- **Leistungskrise:**  
In Zusammenhang mit dem Steuerungsdefizit, das die Legitimationsbasis des Nationalstaats hinterfragt, resultiert die Leistungskrise aus einer Überbeanspruchung und einem falschen Einsatz des staatlichen Leistungsapparats. Insbesondere die Herstellung und Bereitstellung von Leistungen und Gütern, die privatwirtschaftlich effizienter produziert werden könnten, sind eine Ursache dieser Leistungskrise.

### *Flexibilitätskrise*

Der Ansatz eines neuen Verwaltungsmanagements basiert auf der Annahme, dass solche Krisen aufgrund von Anpassungsschwierigkeiten im politisch-administrativen System zustande kommen, was als Flexibilitätskrise des Gesamtsystems bezeichnet werden kann. Verwaltungsmanagement charakterisiert nicht nur einen innovativen Ansatz, der sich auf technische Verfahrensverbesserungen im bisherigen System abstützt, sondern eine neue Strategie zur Führung des Nationalstaats angesichts der neuen Anforderungen und existenten Krisenzustände.

Die Legitimitätskrise stellt immer höhere Anforderungen an die politische Konsensbildung im Spannungsfeld wirtschaftlicher und sozialer Fragestellungen, führt dadurch zu erhöhter Professionalisierung in Politik und Verwaltung und fördert letztlich die Trennung von Politik und Administration. Die Interdependenzkrise leitet zwei unterschiedliche Entwicklungen territorialer Politiken ein: zum einen die zunehmende Bedeutung von supranationalen Organisationen, zum anderen einen neuen Regionalismus mit eigener lokaler Verantwortung für die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Beide Entwicklungen aufeinander abzustimmen, führt zu erhöhter Komplexität und zu verstärkter Bürokratie, wenn die bisherigen Führungsmuster auf diese neue Situation übertragen werden. Daraus folgt aber auch ein erhöhter Zentralisationsgrad, da übergeordnete Behörden dazu neigen, ihrem eigenen Verwaltungsapparat die Verantwortung für die Problemlösung zu übertragen. Damit schwächen sie die Handlungsmöglichkeiten subsidiärer Institutionen. In diesem Zusammenhang wird oft unter dem Deckmantel von Dezentralisation und Regionalisierung eine zentrale Koordinations- und Kontrollpolitik gefördert. Effektives Management ist ein Lösungsansatz zur Schaffung der für die Dezentralisierungstendenzen notwendigen Handlungsspielräume (vgl. Coombes 1998: 23 ff.).

Der Perspektivenwechsel von der klassischen Verwaltungsführung zu einem Verwaltungsmanagement bedeutet jedoch nicht nur die Einführung einer Reihe effizienzsteigernder Führungstechniken zur Abwendung staatlicher Krisen. Worin besteht dann der Unterschied zur bisherigen Verwaltungsführung?

**Ein wirkungsvolles öffentliches Management bedeutet die vollständige Verantwortungsübernahme für den Erfolg oder Misserfolg staatlicher Verwaltungsleistungen.**

Auf dieser allgemein-generellen Ebene unterscheidet sich also staatliches Management nicht stark von privatwirtschaftlichem Management. Eine solche Verwaltungsführung greift die vorher beschriebenen Defizite des Verwaltungsstaats auf, um einen ziel- und erfolgsorientierteren Einsatz staatlicher Ressourcen zu erreichen. Nur so kann langfristig das notwendige Gleichgewicht zwischen der politisch-rechtlichen Staatsautorität und der sich wandelnden marktwirtschaftlichen Gesellschaft erhalten werden.

Das Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts erstmals erwähnte New Public Management (NPM) griff rechtzeitig das Bedürfnis im öffentlichen Sektor auf, die im alten Verwaltungsverständnis entstandenen Lücken auszufüllen. Dabei handelt es sich aus betriebs-

Zielorientierter  
Ressourceneinsatz

New Public  
Management

wirtschaftlicher Sicht um eine reformorientierte Führungslehre für den öffentlichen Sektor.

**NPM ist aber kein Heilmittel und v. a. keine Schnelllösung für alle über Jahrzehnte im politisch-administrativen System entstandenen Missstände. NPM kann ein Mittel sein, um zu einer besseren Verwaltungsführung zu gelangen. Als für alle Bereiche undifferenziert geltender Grundsatz ist es jedoch zum Scheitern verurteilt.**

### *Privatwirtschaftliche Konzepte*

Die Reformbewegung des NPM wurde in den 1990er Jahren zunächst sehr stark von unterschiedlichen Managementmoden geprägt. Moderne Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft (Lean Production, Business Process Reengineering, Total Quality Management) wurden teilweise modifiziert auf den öffentlichen Sektor übertragen mit dem Ziel, eine verbesserte Steuerung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen und dem Staats- bzw. Bürokratieversagen entgegenzuwirken (vgl. Jann 2002: 292). Der Unterschied liegt darin, dass der private Sektor im Gegensatz zum öffentlichen einer dauernden Bewegung durch Märkte ausgesetzt ist und laufend Adaptionsprozesse durchführen muss. Diese zugleich Anreiz- und Kontrollfunktion ausübende Kraft wird bei der staatlichen Tätigkeit kaum durch die „öffentliche Meinung“ oder die Gefahr der Abwahl für Politiker ersetzt (vgl. Picot/Wolff 1995: 66). Das typische Merkmal rationaler Verwaltung wurde also durch ein Effizienz- oder auch Flexibilitäts-Paradigma erweitert und teilweise abgelöst. Das verwaltungspolitische Leitbild, das hinter dieser Reformbewegung stand, kann mit dem Begriff des schlanken Staats zusammengefasst werden. Das traditionelle Regelsystem wurde folglich entbürokratisiert und veränderte sich von der Zentralisierung zur Dezentralisierung, von der Formalisierung zur Erfolgsorientierung und von der Spezialisierung zur Generalisierung (vgl. Jann 2002: 292).

### *Governance*

Als Reaktion auf diese Reformkonzepte, die sich entweder auf Privatisierungsalternativen oder auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung konzentrierten und häufig als zu stark managerialistisch empfunden wurden, kam es seit Ende der 1990er Jahre zu einer Neuausrichtung der Verwaltungsführung. Nicht mehr ausschließlich effizientes Management, sondern auch bessere „Governance“ bilden die Schwerpunkte der Modernisierungsdiskussion, die in dem neuen Leitbild des „aktivierenden Staats“ bzw. des Gewährleistungsstaats ihre Orientierung findet (vgl. auf internationaler Ebene OECD 2005b). Im Rahmen des Governance-Konzepts werden nicht nur der Staat und die Bürokratie als Ursachen von

Steuerungsdefiziten und Ineffizienzen im öffentlichen Sektor gesehen. Vielmehr wird auch die Gesellschaft, d. h. die schwierig zu steuernden gesellschaftlichen Subsysteme, explizit als Problemquelle berücksichtigt.

Eine entscheidende Konsequenz dieser Betrachtungsweise liegt im Einbezug aller Gesellschaftsgruppen in die staatliche Problemlösung. Der Staat als Gewährleistungsstaat ist nicht mehr alleine für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig, sondern fördert als Moderator und Koordinator die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme der unterschiedlichen Gruppen (Bürger, Unternehmen etc.) sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure zur Erreichung gemeinsamer Ziele.

*Gewährleistungsstaat*

Entwicklungen in der Verwaltungspolitik (nach Jann 2002: 294)

*Tabelle 2*

	<b>Management 1990er</b>	<b>Governance 2000er</b>
Schlagworte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neues Steuerungsmodell</li> <li>- Unternehmen Verwaltung</li> <li>- Bürokratiekritik</li> <li>- Dienstleistungskommune</li> <li>- Schlanker Staat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürger-/Zivilgesellschaft</li> <li>- Sozialkapital</li> <li>- Gewährleistungsstaat</li> <li>- Bürgerkommune</li> <li>- Aktivierender Staat</li> </ul>
Probleme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staat/Bürokratie (-versagen)</li> <li>- Steuerungs-lücken</li> <li>- Organisierte Unverantwortlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesellschaft (-versagen)</li> <li>- Fragmentierung</li> <li>- Externe Effekte</li> <li>- Exklusion</li> </ul>
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effizienz, value for money</li> <li>- Dienstleistung</li> <li>- Kundenorientierung</li> <li>- Qualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soziale, politische und administrative Kohäsion</li> <li>- Beteiligung</li> <li>- Bürgerschaftliches Engagement</li> </ul>

Mit dem neuen Verständnis von der Beziehung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft hat sich auch auf kommunaler Ebene das Konzept der Dienstleistungskommune hin zur Idee der Bürgerkommune entwickelt, bei der die Bürger mehr Einfluss auf die Leistungen und Programme der Kommunen haben, aber auch mehr Pflichten im Rahmen der bürgerschaftlichen Selbstorganisation übernehmen müssen (vgl. Banner 1998: 179 f.). In diesem Zusam-

*Zivilgesellschaft*

menhang wird das Sozialkapital der Gesellschaft zu einer immer wichtigeren Messgröße. Der Begriff des Sozialkapitals wurde maßgeblich von Robert D. Putnam geprägt, der unter Sozialkapital die Beziehungen zwischen Individuen sowie das daraus resultierende soziale Netzwerk versteht (vgl. Putnam 2000: 19). Grundgedanke ist, dass ein hohes Sozialkapital dazu führt, dass jeder einzelne Bürger sich seiner Verantwortung in der Gesellschaft bewusst und daher bereit ist, seinen Anteil zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beizutragen, sodass Anreizasymmetrien kollektiven Handelns (Gefangenendilemma, Trittbrettfahrerproblem etc.) verringert werden (vgl. Putnam 2000: 288 ff.).

Das folgende Kapitel gibt zunächst einen kurzen Überblick über die internationale Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung, bevor im anschließenden Kapitel auf die theoretischen Grundlagen des Management-Grundgedankens im Rahmen der Verwaltungsreform eingegangen wird.

## **1.3 Verwaltungsmodernisierung aus internationaler Sicht**

### **1.3.1 Managementreformen seit den 1980er Jahren**

#### *Haushaltskrise*

Die Ursachen der Reform im öffentlichen Sektor reichen bis zum Ende der 1970er Jahre zurück. Die auf den Ölpreisschock folgende Wirtschaftskrise mit zunehmenden Arbeitslosenzahlen, abnehmenden Staatseinnahmen und steigenden Sozialausgaben unterstützte die Stimmen jener Kritiker, welche die bisherigen Funktionsmängel des bürokratischen Systems hinterfragten (vgl. Budäus/Grüning 1998: 4 f.). Die Haushaltskrise zahlreicher europäischer Staaten wurde letztlich zum Anlass, die Grenzen der bürokratischen Steuerung angesichts von Pluralisierungs- und Individualisierungstendenzen sowie einer zunehmend komplexeren und dynamischeren Umwelt kritisch zu hinterfragen. Aus dem Vergleich mit der Qualitätssteigerung privatwirtschaftlicher Leistungserstellung stiegen in den letzten Jahrzehnten zusätzlich die Ansprüche der Bürger und Bürgerinnen an den öffentlichen Sektor und verstärkten die allgemeine Unzufriedenheit mit der staatlichen Verwaltung. Der öffentliche Haushalt rückte zusehends ins Zentrum politischer Diskussionen und Wahlprogramme.

In diesem Zeitraum begannen die ersten Modernisierungsbewegungen des öffentlichen Sektors in unterschiedlichen Ländern der Welt, die sich schließlich in Richtung NPM weiterentwickelten. Diese Reformbewegung ist mittlerweile international verbreitet, was dadurch verdeutlicht wird, dass NPM-spezifische Begriffe und Konzepte länderübergreifend einheitlich verwendet werden. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass die NPM-Elemente in den einzelnen Ländern mit unterschiedlichem Inhalt gefüllt werden, sodass sich bei deren konkreten praktischen Ausgestaltung deutlich unterschiedliche und teilweise sogar entgegen gesetzte Lösungsansätze finden lassen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 287 ff.). NPM kann somit nicht als international einheitliches Konzept gesehen werden, sondern weist ein weitgehend kohärentes Set von Reformbausteinen auf, welche je nach situativer Ausgangslage und vorherrschenden Problembereichen von den Modernisierern zur Erreichung sehr verschiedener Modernisierungsziele eingesetzt werden.

Im Folgenden sollen die wesentlichen internationalen Reformentwicklungen – zusammengefasst nach Ländergruppen – kurz dargestellt werden. Zu einer vertiefenden Darstellung internationaler Entwicklungen vgl. OECD 2005a, McLaughlin/Osborne/Ferlie 2002, Politt/Bouckaert 2000 und Ritz/Thom 2000.

### 1.3.2 Internationale Reformentwicklungen

Hinsichtlich der Entwicklungsvarianten des öffentlichen Sektors lassen sich im internationalen Vergleich drei Gruppen identifizieren, deren Reformprogramme zwar mit den Kernprinzipien des Public Managements übereinstimmen, die jedoch in ihrer konkreten Ausprägung ein sehr breites Spektrum umfassen.

Die erste Gruppe umfasst die angelsächsischen Länder Australien, Neuseeland, Großbritannien und die USA. Der Fokus in den Reformbestrebungen dieser Länder lag auf der Etablierung leistungsorientierter, marktähnlicher Strukturen mit der Zielsetzung eines tief greifenden Um- und Rückbaus des öffentlichen Sektors (vgl. Ritz/Thom 2000: 84 ff. und Naschold/Bogumil 2000: 38 f.). So zeichneten sich insbesondere Neuseeland, Australien und Großbritannien durch einen sehr radikalen Reformprozess aus, der von der Überzeugung geprägt war, durch die Einführung marktlicher Prozesse eine deutliche Steigerung der Effizienz und Effektivität in der Verwaltungsführung zu erreichen. Diese Politik resultierte insbesondere in Großbritannien in der Bildung von Agenturen, der umfassenden Privatisierung von Staatsbetrieben und in obligatorischen

Ausschreibungsverfahren (Compulsory Competitive Tendering) für öffentliche Leistungen auf kommunaler Ebene. Weiterhin zeichnete sich diese Gruppe dadurch aus, dass Reformideen häufig zentralstaatlich auf Regierungsebene initiiert und auf die kommunale Ebene übertragen wurden, wobei die Regierung in den USA aufgrund struktureller Gründe nicht die gleiche Machtbefugnis besaß wie die Regierungen der anderen Länder.

### *Nordeuropäische Staaten*

Zu der zweiten Gruppe gehören die nordeuropäischen Staaten Norwegen, Finnland und Schweden sowie die Niederlande. Die Reformprozesse in diesen Ländern zeichneten sich durch ein hohes Maß an Konzertierung von Staat und Kommunen sowie eine konsens-basierte Vorgehensweise aus. So wurden bspw. in den Niederlanden zahlreiche Reformprojekte auf Initiative der Kommunen mit der Unterstützung der Regierung durchgeführt. Hier erlangte v. a. die Stadt Tilburg durch die konsequente Einführung einer kommunalen Konzernorganisation mit einem City-Manager-Modell mittels Kontraktmanagement im Rahmen des „Tilburger Modells“ internationale Bekanntheit. Im Fokus der Reformen stand weiterhin die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors, welche mittels Personal- und Organisationsentwicklung sowie der Einführung neuer Managementinstrumente erreicht werden sollte. Obwohl sich die Länder durch einen frühen Beginn der Reformaktivitäten sowie eine Offenheit gegenüber den Reformelementen der angelsächsischen Länder auszeichneten, verliefen die Modernisierungsbestrebungen im Vergleich zur ersten Gruppe ruhiger und weniger radikal.

### *Deutschland, Österreich, Schweiz*

Die dritte Gruppe bilden die Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz, die sich durch eine eher abwartende und reservierte Haltung gegenüber Public Management-Reformen auszeichneten. Die Modernisierungsbestrebungen in diesen Ländern begannen später als in den ersten beiden Gruppen und wurden aufgrund der starken Ausprägungen rechtsstaatlicher Denk- und Verhaltensmuster vor dem Hintergrund der Weberschen Bürokratie erschwert. Insbesondere in Deutschland wurden Reformelemente vereinzelt und zunächst ohne grundlegendes Gesamtkonzept eingeführt, da die kommunale Ebene den Ausgangspunkt zahlreicher Initiativen bildete. Auch in diesen Ländern bildete die Binnenmodernisierung den Schwerpunkt der Reformen. Die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik zur Doppik, ein verändertes Personalmanagement sowie eine verstärkte Kunden- und Wirkungsorientierung waren weitere wichtige Punkte der Reformagenda.

Zusammenfassend zeigt der internationale Ländervergleich (vgl. ausführlich Ritz/Thom 2000) eine zunehmende Abkehr vom klassischen Bürokratiemodell Max Webers durch die Einführung neuer

Managementmethoden, eine zunehmende Kunden- und Bürgerorientierung sowie eine umfassende Aufgabenkritik mit dem Resultat der Auslagerung und Privatisierung vormals staatlicher Aufgabebereiche. Die Vorgehensweise und der Entwicklungsstand des Reformprozesses sowie die Schwerpunkte im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen der Verwaltungsführung unterscheiden sich jedoch in den einzelnen Ländern erheblich und führen somit zu einem unterschiedlichen Aussehen des öffentlichen Sektors in den betrachteten Nationen.

## 1.4 Theoretische Grundlagen des Public Managements

In der Literatur herrscht recht große Übereinstimmung darüber, dass die Verwaltungsreform keinen eigenständigen theoretischen Unterbau besitzt, sondern auf mehreren theoretischen Ansätzen basiert (vgl. Ritz 2003a; Grüning 2000; Reichard 1992: 843 f. und Aucoin 1990: 235 ff.). Im Folgenden werden die wesentlichen Grundlagen des Public Managements ausgewählt und aus ökonomischer Perspektive dargestellt. Es handelt sich dabei um zwei Ansätze der Modernen Institutionenökonomie sowie um jenen des Managerialismus.

### 1.4.1 Public Choice und die Rolle der Bürokratie

Die Public Choice-Theorie kann ebenso wie die verschiedenen Ansätze der nachfolgend erläuterten Neuen Institutionenökonomie unter dem Begriff der Modernen Institutionenökonomie subsumiert werden (vgl. Grüning 2000: 196). Die Public Choice-Theorie hat ihren Ursprung in den Politik- und Finanzwissenschaften und wurde auch von wohlfahrtsökonomischen Strömungen geprägt (vgl. Braun 1999: 55). Obwohl grundlegende Theoriebausteine der Public Choice-Theorie bis zu Adam Smith und seinem 1776 veröffentlichten Werk „Wealth of Nations“ zurückreichen, wurden die Implikationen, welche die ökonomische Theorie auch für den öffentlichen Sektor hat, erst in den 1960er Jahren durch James Buchanan und Gordon Tullock aufgezeigt. Public Choice kennzeichnet die Anwendung der ökonomischen Theorie (insbesondere der neoklassischen Wirtschaftstheorie) im Rahmen der Politikwissenschaften resp. die ökonomische Analyse von nicht-marktorientiertem Entscheidungsver-

*Staatsversagen  
im Zentrum*

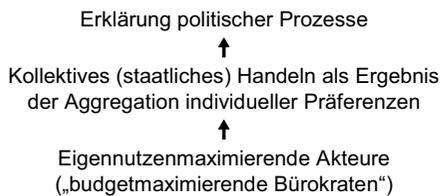
halten (vgl. Ott/Winkel 1985: 38 f.). Im Zentrum der Analyse steht das Staatsversagen, das unter der grundlegenden Annahme des methodologischen Individualismus untersucht wird. Menschliches Verhalten ist demnach aus dem Blickwinkel der Public Choice-Theorie rational und nutzenmaximierend (vgl. Mueller 2003: 1).

Die Public Choice-Theorie gliedert sich in verschiedene inhaltliche Stränge (vgl. Braun 1999: 137 f.). Zum einen steht die Beziehung zwischen rationalen Wählern und politischen Parteien und damit der Prozess der politischen Willensbildung im Mittelpunkt des Interesses, zum anderen wird der Prozess der Umsetzung politischer Entscheidungen durch die Betrachtung von Politikern und deren Berücksichtigung von Interessensgruppen thematisiert. Ein dritter Strang der Public Choice-Theorie widmet sich dem Verhältnis zwischen sog. „Ämtern“ und ihren Mitarbeitern sowie Politikern. Im Mittelpunkt dieses Forschungsschwerpunkts steht die Frage, mittels welcher Rationalität das bürokratische Handeln gesteuert wird (vgl. Braun 1999: 138). Ausgehend von der Grundannahme des methodologischen Individualismus und den daraus folgenden Rationalitätsregeln widersprechen Vertreter der Public Choice-Theorie Max Webers Bürokratiethese, nach welcher der rational-legale Herrschaftstyp die höchste Form des Verwaltungshandelns darstellt. Sie gehen im Gegensatz zu Weber davon aus, dass Verwaltungsangestellte ihre Aufgaben nicht in bedingungsloser Loyalität erledigen, sondern durch Eigeninteresse motiviert werden und versuchen, bei ihren Handlungen ihren eigenen Nutzen zu maximieren.

### Methodologischer Individualismus

#### Abbildung 1

#### Erklärung politischer Prozesse durch die Public Choice-Theorie



Als Konsequenz ist das Entscheidungsverhalten von Politikern das Ergebnis der Summe aller individuellen Präferenzen der Exekutivkräfte und Beamten. Abbildung 1 zeigt schematisch, wie politische Entscheidungsprozesse aus dieser Sicht begründet werden.

Im Folgenden werden die beiden zentralen Vertreter dieser Richtung dargestellt.

#### 1.4.1.1 Niskanens Bürokratiemodell

Laut William A. Niskanen handeln Beamte aus unterschiedlichen Motivgründen, die jedoch immer auf Eigeninteresse basieren (vgl. Niskanen 1974: 208 f.). Ihre Interessen können sie am besten durch Budgetmaximierung verwirklichen, sodass sich Administratoren letztlich als eigennutzen- bzw. budgetmaximierende Bürokraten verhalten. Die Politik ist sehr eingeschränkt hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten dieses Verhaltens, da die Berechnungsgrundlage für die Leistungen der Ämter intransparent bleibt, die Ämter ein funktionales Monopol besitzen und die Politiker sich häufig selbst nicht einstimmig verhalten.

*Budgetmaximierende Bürokraten*

Um das dadurch gefährdete Primat der Politik wieder herzustellen, ist einerseits mehr Wettbewerb zwischen den Behörden notwendig, damit die monopolistische Position der Bürokratie eingedämmt werden kann, sowie andererseits eine leistungsgerechte Entlohnung der Beamten, wobei möglichst effizientes (budgetminimierendes) Verhalten honoriert werden sollte (vgl. Niskanen 1974: 221 f.).

*Mehr Wettbewerb*

Die Auswirkungen dieser theoretischen Überlegungen zeigen sich im Rahmen der Strukturreform von Public Management: Trennung der Produzenten- und der Gewährleistungsrolle sowie Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und mehr Wettbewerb (vgl. Budäus/Grüning 1998: 7). Die Ansätze des Personalmanagements im Public Management (Leistungs- und Zielvereinbarung, Mitarbeiterbeurteilung, neue Führungsstile, leistungsorientierte Entlohnungssysteme usw.) gründen auch in den Annahmen der Public Choice-Theorie über das nutzenmaximierende Individuum (vgl. Budäus/Grüning 1998: 7).

*Trennung Strategie und Operation*

#### 1.4.1.2 Downs Bürokratiemodell

Während Niskanen v. a. die Beziehung zwischen bürokratischen Ämtern und politischen Entscheidungsträgern beleuchtete, widmete sich Anthony Downs der internen Handlungsdynamik von Ämtern (vgl. Braun 1999: 138 f.). Ähnlich wie Niskanen geht auch Downs von Bürokraten mit egoistischen Motiven aus, welche die fünf Idealtypen von Verwaltungsbeamten bestimmen: Aufsteiger, Bewahrer, Eiferer, Anwälte und Staatsdiener handeln aus unterschiedlichen Motivlagen und prägen wesentlich das Handeln von bürokratischen Organisationen (vgl. Downs 1974: 202). Downs identifiziert einen

*Beamtentyp und Ämter*