



Kuno Schedler  
Isabella Proeller

New Public  
Management

5. Auflage

Haupt

UTB



## **Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage**

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar

Verlag Barbara Budrich · Opladen · Farmington Hills

facultas.wuv · Wien

Wilhelm Fink · München

A. Francke Verlag · Tübingen und Basel

Haupt Verlag · Bern · Stuttgart · Wien

Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung · Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck · Tübingen

Nomos Verlagsgesellschaft · Baden-Baden

Orell Füssli Verlag · Zürich

Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel

Ferdinand Schöningh · Paderborn · München · Wien · Zürich

Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart

UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz, mit UVK/Lucius · München

Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen · Oakville

vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Kuno Schedler  
Isabella Proeller

# New Public Management

5., korrigierte Auflage

Haupt Verlag  
Bern · Stuttgart · Wien

*Kuno Schedler*, Prof. Dr. oec. (1961), ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung des Public Management an der Universität St. Gallen und Direktor am Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG), bis 31. 12. 2010 Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG). Er ist Verfasser zahlreicher Beiträge zum Public Management, Mitglied verschiedener Editorial Boards und Begründer des International Public Management Network, eines weltumspannenden Forscher-Netzwerks mit über 1100 Mitgliedern.

*Isabella Proeller*, Prof. Dr. oec. et lic. iur. (1973) ist Professorin für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam. Ihre Forschungs- und Publikationsschwerpunkte liegen im Bereich Verwaltungsreform, Internationales Public Management, Performance Measurement und Strategisches Management im öffentlichen Sektor. Sie ist (Mit-)Herausgeberin verschiedener internationaler Zeitschriften und Vorstandsmitglied (Steering Committee) der European Group of Public Administration (EGPA).

- 5. Auflage: 2011
- 4. Auflage: 2009
- 3. Auflage: 2006
- 2. Auflage: 2003
- 1. Auflage: 2000

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.

UTB-Bandnummer: 2132  
ISBN: 978-3-8252-3638-0

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright © 2000 by Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart

Printed in Germany

[www.haupt.ch](http://www.haupt.ch)

# Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XIII
TABELLENVERZEICHNIS .....	XV
VORWORT ZUR 5. AUFLAGE .....	XVII
VORWORTE ZUR 4. - 1. AUFLAGE .....	XVIII
EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN .....	1
<b>1 DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND NEW PUBLIC MANAGEMENT .....</b>	<b>3</b>
1.1 Verwaltung? oder Management? oder beides?.....	3
1.2 Grundlagen .....	5
1.2.1 Funktionen des Staates .....	6
1.2.2 Die öffentliche Verwaltung als Ausführungsstab des Staates .....	15
1.2.3 Krisen der öffentlichen Verwaltung .....	27
1.2.4 Ausweg aus der Krise .....	33
1.2.5 Public Governance.....	39
1.3 Das New Public Management als Reformmodell.....	39
1.4 Publikationen und Rhetorik zum New Public Management .....	41
1.4.1 Best Practice Ansätze.....	42
1.4.2 Theoretisch konzeptionelle Ansätze.....	44
1.4.3 Analyse prozessualer Elemente .....	45
1.4.4 Interdisziplinäre Betrachtung der Reform .....	46
1.5 Fragen zur Diskussion.....	48

<b>2</b>	<b>THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND GRUNDPRÄMISSEN DES NPM.....</b>	<b>49</b>
2.1	Theoretische Grundlagen des NPM.....	49
2.2	Grundprämissen.....	54
2.2.1	Optimistisches Menschenbild.....	54
2.2.2	Staat und Verwaltung sind notwendig.....	56
2.2.3	Das zu lösende Problem der Verwaltung ist Effizienz und Effektivität, nicht Legalität oder Legitimation.....	57
2.2.4	Rationales Public Management ist möglich.....	58
2.2.5	Wettbewerb führt zu mehr Effizienz und Effektivität als Planung und Steuerung.....	59
2.2.6	Politik und Verwaltung sind lernfähig.....	59
2.3	Fragen zur Diskussion.....	61
	<b>STRATEGISCHE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM .....</b>	<b>63</b>
<b>3</b>	<b>STRATEGIE DES NPM.....</b>	<b>65</b>
3.1	Vision von der „menschlichen Verwaltung“ und vom „Dienstleister Staat“.....	65
3.2	Prozesse und Akteure: Normativ-strategische Führung.....	67
3.2.1	Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung im NPM.....	67
3.2.2	Rollenzuteilung nach Ämtern.....	70
3.3	Inhalte: Strategische Ziele des NPM.....	71
3.3.1	Kundenorientierung.....	71
3.3.2	Leistungs-/Wirkungsorientierung.....	76
3.3.3	Qualitätsorientierung.....	82
3.3.4	Wettbewerbsorientierung.....	86
3.4	Fragen zur Diskussion.....	90

<b>STRUKTURELLE UND PROZESSUALE ELEMENTE IM KONZEPT DES NPM.....</b>	<b>91</b>
<b>4 DEZENTRALISIERUNG DER FÜHRUNGS- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR.....</b>	<b>93</b>
4.1 Kennzeichen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur .....	93
4.1.1 Politische Führung und administratives Management .....	94
4.1.2 Dezentrale, flache Organisation .....	97
4.1.3 Trennung von Leistungsfinanzierer, -käufer und - erbringer (Auftraggeber-Auftragnehmer).....	101
4.1.4 Das Modell der Gewährleistungsverwaltung.....	116
4.2 Querschnitts- und Konzernfunktionen .....	119
4.2.1 Aufgaben und Steuerungsmechanismen von Querschnittsämtern .....	119
4.2.2 Organisationsstruktur und dezentrale Ressourcenverantwortung .....	122
4.2.3 Verhältnis der Querschnittsfunktionen zu anderen Verwaltungseinheiten .....	124
4.3 Auswirkungen und Folgen der neuen Führungs- und Organisationsstruktur.....	125
4.4 Fragen zur Diskussion.....	127
<b>5 ORGANISATORISCHE GESTALTUNG AUS KUNDEN- UND QUALITÄTSSICHT .....</b>	<b>129</b>
5.1 Koordination durch die Kundinnen und Kunden .....	130
5.2 Koordination durch Intermediäre .....	131
5.3 One-Stop Konzept.....	131
5.4 Kundensegment-orientierte Organisation .....	134

5.5	Kunden- und Qualitätsorientierung im Lebenszyklus der Leistungserbringung.....	135
5.6	Fragen zur Diskussion.....	139
<b>6</b>	<b>ERGEBNISORIENTIERTE STEUERUNG DURCH LEISTUNGSVEREINBARUNGEN.....</b>	<b>141</b>
6.1	Steuerungsprozess im NPM.....	142
6.1.1	Planung Soll-Werte.....	144
6.1.2	Leistungserbringung .....	160
6.1.3	Erfassung der IST-Werte.....	161
6.2	Drei Schienen der Steuerung.....	162
6.2.1	Schwerpunktprogramm der Regierung.....	163
6.2.2	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.....	163
6.2.3	Jährlicher Produkthaushalt / Produktgruppenbudget.....	164
6.3	Kontraktmanagement.....	166
6.3.1	Abweichungen von Leistungsvereinbarungen .....	170
6.3.2	Notwendige Qualifikationen für das Kontraktmanagement .....	173
6.4	Fragen zur Diskussion.....	175
<b>7</b>	<b>STÄRKUNG DER FÜHRUNGSVERANTWORTUNG DURCH GLOBALBUDGETS UND CONTROLLING.....</b>	<b>177</b>
7.1	Anforderungen an die finanzielle Führung.....	177
7.1.1	Globalbudgetierung .....	177
7.1.2	Globalbudgets der internen Dienstleister.....	181
7.1.3	Berechnung der Kontraktsumme .....	182
7.2	Rechnungswesen und Controlling.....	185
7.2.1	Ausgestaltung des Rechnungswesens .....	186
7.2.2	Doppik als Grundlage.....	187
7.2.3	Kosten-Leistungsrechnung .....	188
7.2.4	Interne Verrechnungen .....	190

7.2.5	Leistungserfassung.....	192
7.2.6	Wirkungsbeurteilung.....	193
7.2.7	Nutzenerhebung.....	193
7.3	Kennzahlen für die Verwaltungsführung.....	194
7.3.1	Gestaltung eines umfassenden Controlling.....	198
7.3.2	Berichte und Cockpit-Systeme.....	199
7.4	Fragen zur Diskussion.....	202
<b>8</b>	<b>WETTBEWERB UND MARKTMECHANISMEN.....</b>	<b>203</b>
8.1	Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung.....	203
8.1.1	Managed competition.....	203
8.1.2	Staatliche Institutionen als Marktteilnehmer.....	205
8.2	Wettbewerbsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung.....	206
8.2.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb.....	207
8.2.2	Quasi-marktlicher Wettbewerb.....	211
8.2.3	Marktlicher Wettbewerb.....	213
8.3	Public Private Partnership – ein Ansatz zum partnerschaftlichen Einbezug von Privaten.....	217
8.4	Leistungstiefe im öffentlichen Sektor.....	221
8.4.1	Institutionelle Wahlmöglichkeiten.....	221
8.4.2	Leistungstiefenanalyse.....	222
8.4.3	Aufgabenkritik.....	225
8.5	Fragen zur Diskussion.....	228
<b>9</b>	<b>VERHÄLTNIS VON NPM UND RECHT.....</b>	<b>229</b>
9.1	Rechtssysteme – Funktionen und Ausgestaltungen des Rechts.....	229
9.2	Staatsleitende Prinzipien – Anforderungen und Leitlinien für das Verwaltungshandeln.....	232

9.3	Verwaltungsrechtliche Anforderungen – ausgewählte Fragestellungen und Spannungsfelder....	235
9.3.1	Wirkungs- und Leistungsorientierung vs. Legalitätsprinzip .....	236
9.3.2	Dezentrale Führungsstrukturen vs. Organisationsrecht.....	238
9.3.3	Globalbudgetierung vs. Finanz- und Haushaltsrecht.....	239
9.4	Fragen zur Diskussion.....	241
<b>POTENTIALE – RESSOURCEN DES NPM .....</b>		<b>243</b>
<b>10</b>	<b>HUMANPOTENTIAL: PERSONALMANAGEMENT.....</b>	<b>245</b>
10.1	Personalpolitik.....	246
10.2	Anforderungen des NPM an das Führungsverhalten.....	248
10.3	Führung durch Zielvereinbarung .....	250
10.4	Elemente des modernen Personalmanagements .....	252
10.4.1	Mitarbeiterselektion im NPM.....	255
10.4.2	Mitarbeiterbeurteilung im NPM .....	257
10.4.3	Mitarbeiterhonorierung im NPM.....	258
10.4.4	Personal- und Organisationsentwicklung .....	259
10.5	Fragen zur Diskussion.....	262
<b>11</b>	<b>TECHNISCHES POTENTIAL: INFORMATIONSTECHNOLOGIE.....</b>	<b>263</b>
11.1	Anwendungsstufen der Informationstechnologie .....	264
11.2	Zielgruppen und Schnittstellen .....	266
11.3	Electronic Government .....	267
11.4	Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens für E-Government.....	270

11.5	Hürden für E-Government .....	276
11.5.1	Datenschutz .....	276
11.5.2	Datensicherheit.....	277
11.5.3	Digital Divide .....	278
11.6	Fragen zur Diskussion.....	279

**KULTURELLE ASPEKTE IM KONZEPT DES NPM..... 281**

**12 DIE VERWALTUNGSKULTUR DES NPM..... 283**

12.1	Was ist Verwaltungskultur?.....	283
12.2	Bedeutung der Verwaltungskultur.....	287
12.3	Wie verändert NPM die Verwaltungskultur?.....	288
12.3.1	Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt.....	289
12.3.2	Kundenorientierung konnte gesteigert werden .....	290
12.3.3	Kundenorientierung vs. Legalität .....	291
12.3.4	Bürokraten erleben sich selbst nicht als bürokratisch.....	291
12.3.5	Das mittlere Management wird nicht wahrgenommen .....	291
12.4	Politische Kultur.....	293
12.5	Fragen zur Diskussion.....	295

**REFLEXIONEN ZUM MODELL ..... 297**

**13 DAS MODELL DES NEW PUBLIC MANAGEMENT  
UNTER DER LUPE ..... 299**

13.1	Wie kann die Umsetzung des NPM beurteilt werden?.....	300
13.1.1	Soll-Ist Vergleich: Erreicht die Reform ihre eigenen Ziele? .....	300
13.1.2	Vergleich mit anderen Reformbestrebungen .....	302
13.2	Das NPM in Diskussion gestellt .....	305

13.3	Das Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma des NPM ..	309
13.4	Fragen zur Diskussion.....	314
<b>STICHWORTVERZEICHNIS.....</b>		<b>315</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>		<b>325</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1: Elementare Austauschbeziehungen zwischen den allgemeinen Organisationsbereichen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft (Linder 1983, 325) .....	7
Abb. 1-2: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation (Schedler/Felix 1998).....	13
Abb. 1-3: Handlungsfelder des Public Management .....	22
Abb. 1-4: Überwindung des ideologischen Antagonismus als Grundlage für NPM .....	34
Abb. 1-5: Die Legitimationsquellen des NPM (Mastronardi und Schedler 1998).....	35
Abb. 3-1: Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management .....	68
Abb. 3-2: Aktivitäten, Leistungen, Wirkungen .....	79
Abb. 3-3: Wirkungskette (Pollitt und Bouckaert 2000) .....	80
Abb. 3-4: 3-E Modell zur Wirkungsorientierung .....	82
Abb. 4-1: Dimensionen der Dezentralisierung im NPM .....	98
Abb. 4-2: Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer .....	103
Abb. 4-3: Autonomiebereiche der Leistungserbringer (in Anlehnung an Dubs 1996, 12).....	114
Abb. 4-4: Modell der Gewährleistungsverwaltung (Reichard 1998, 123) .....	117
Abb. 4-5: Aspekte der Zentralisation von Querschnittsfunktionen (Reichard 1987, 170) .....	124
Abb. 5-1: Servicequalität und Kundenorientierung (Koci 2005) .....	137
Abb. 6-1: Wirkungsorientierte Steuerung .....	141
Abb. 6-2: Der Steuerungsprozess im politisch- administrativen System .....	143
Abb. 6-3: Prozess der Zieldefinition.....	148

Abb. 6-4: Aktivitäten und Produkte der Verwaltungseinheit .....	152
Abb. 6-5: Umfeld der Produktdefinition.....	156
Abb. 6-6: Erste Schritte der Produktdefinition.....	158
Abb. 6-7: Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente .....	165
Abb. 6-8: Raster für einen Kontrakt bzw. eine Leistungsvereinbarung .....	169
Abb. 7-1: Taxameter-Modell der Kontraktsummenberechnung.....	184
Abb. 7-2: Der WoV-Steuerungsprozess als Controllingraster .....	186
Abb. 7-3: Mehrstufiger Rechnungsabschluss einer Verwaltungseinheit .....	192
Abb. 7-4: Aufbau eines Indikatoren-Systems für die Verwaltungsführung (Schedler/Weibler 1996, 16) .....	195
Abb. 7-5: Die Balanced Scorecard für öffentliche Verwaltungen (in Anlehnung an Kaplan/Norton 1997) .....	196
Abb. 7-6: Beispiel eines Cockpits für die Verwaltungsführung.....	201
Abb. 8-1: Formen des Wettbewerbs in der öffentlichen Verwaltung (Wegener 1997, 83) .....	206
Abb. 8-2: Der Staat als Leistungskäufer .....	216
Abb. 8-3: Leistungstiefenportfolio (in Anlehnung an Naschold et al. 1996, 76).....	223
Abb. 9-1: Sechseck der staatsleitenden Prinzipien (Mastronardi 1998).....	234
Abb. 10-1: Neue Anforderungen an die Führung unter NPM .....	249
Abb. 10-2: Verschiebung des Schwerpunkts der Steuerung in den drei Kulturtypen nach Jann .....	252
Abb. 10-3: Elemente des integrierten Personalmanagements nach Hilb .....	253
Abb. 11-1: Umfassendes E-Government-Modell (Schedler/Summermatter/Schmidt 2003) .....	273

Abb. 11-2: Rollen der Interaktionspartner in den vier Kernelementen (Schedler/Summermatter/Schmidt 2003) .....	275
Abb. 12-1: Adaptiertes Kulturmodell nach Schein (1985, 17) .....	287

## **Tabellenverzeichnis**

Tab. 5-1: Kunden- und Qualitätsorientierung im Leistungsprozess .....	136
Tab. 12-1: Beispiele für strukturelle und kulturelle Elemente .....	284
Tab. 13-1: Reform trajectories nach Pollitt und Bouckaert .....	301



## Vorwort zur 5. Auflage

"Dead man walking" - obwohl das New Public Management immer wieder totgesagt wurde, lebt es weiter, zumindest in seinen Ansätzen und Ideen. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird gegenwärtig in Österreich heiss diskutiert, Globalbudgets und Leistungsaufträge sind im ganzen deutschen Sprachraum Alltag. Die in diesem Buch beschriebenen NPM-Elemente sind damit integrierter Bestandteil eines modernen Verwaltungsmanagements geworden. NPM ist daher nicht mehr *Re-form*, sondern eine Form der Verwaltungsführung. Dass es immer noch NEW heisst, ist eine Frage des Brandings und der Perspektive. Ist, was als Idee zwanzig Jahre alt ist, nicht mehr neu, verglichen mit der Lebensdauer des Bürokratie-Modells?

Für die 5. Auflage haben wir - wie in der 4. Aufl. - inhaltlich kaum Veränderungen vorgenommen. Dies nicht zuletzt deswegen, weil die 4. Aufl. als "Outcome-oriented Public Management" ins Englische übersetzt wurde und wir dazu keine massgeblichen Abweichungen generieren wollten. Für die redaktionelle Überarbeitung danken wir Frau Nathalie Brühlmann.

St. Gallen und Potsdam, im Dezember 2011

Kuno Schedler und Isabella Proeller

## **Vorworte zur 4. - 1. Auflage**

### **Zur vierten Auflage**

Obwohl das New Public Management seine "Hochkonjunkturphase" überschritten hat, scheint die Nachfrage nach dem Wissen über das Modell nicht abzubrechen. Das lässt sich durchaus erklären: Zum einen finden in der Praxis in Deutschland, Österreich und der Schweiz nach wie vor Reformen statt, die sich auf dieses Modell berufen. Die Grundsätze des NPM zu kennen, ist also wichtige Voraussetzung für das Verständnis der aktuellen Reformpraxis. Zum anderen ist auch die wissenschaftliche Diskussion über das NPM keineswegs abgeflaut. Vielmehr zeigt es sich, dass das NPM eine starke und langfristige Wirkung auf die öffentlichen Institutionen hat, und dass diese Wirkung durchaus nicht nur kritisch zu beurteilen ist.

St. Gallen und Potsdam, im Januar 2009

Kuno Schedler und Isabella Proeller

### **Zur dritten Auflage**

Fast sieben Jahre sind seit der ersten Auflage dieses Buchs vergangen. Für ein Reformmodell wie das NPM ist dies ein recht langer Zeitraum, in dem sich das Modell weiterentwickelt hat, gewisse *Reformelemente* in das alltägliche Repertoire der Verwaltungsführung übergegangen sind, in welchem sich aber auch gewisse *Abnutzungserscheinungen* – nicht zuletzt was die Terminologie angeht – zeigen. So standen wir – wie teils schon bei der zweiten Auflage – vor der Überlegung, ob es noch zeitgemäss ist, ein Buch dem *New Public Management* zu widmen. Dass wir uns dafür entschieden haben, ist überwiegend damit zu begründen, dass die Stossrichtung und Elemente, die mit NPM gerade im deutschsprachigen Raum verbunden werden, nach wie vor eine inhaltliche Relevanz für laufende Modernisierungsbewegungen haben, wenn sie auch heute

oft unter einem anderen Label adressiert werden. Ziel des Buches ist es nicht, Verwaltungsführung deskriptiv zu beschreiben, sondern Veränderungslinien und -ansätze aufzuzeigen und zu diskutieren. Diese Überlegungen haben uns dazu bewogen, für die Überarbeitung den Fokus auf die Ziele und Stossrichtungen des Modells NPM zu richten und es in der aktuellen Entwicklung und Debatte zu verankern und zu diskutieren.

Für die dritte Auflage wurde das gesamte Buch überarbeitet, angepasst und an vielen Stellen neu verfasst. Wir konzentrieren uns nach wie vor auf NPM im deutschsprachigen Raum, wobei wir die Anknüpfung an die internationale Diskussion gestärkt haben. Hinsichtlich der inhaltlichen Überarbeitung seien hier besonders folgende Themenfelder erwähnt, die neu aufgenommen oder wesentlich angepasst wurden: die Berücksichtigung der mittelfristigen, politischen Steuerung, die Einordnung von NPM als Reformmodell und in der theoretischen Diskussion, die Rolle des Rechts bei NPM-Reformen, Auswirkungen von NPM auf die Verwaltungskultur sowie die kritische Reflektion des NPM-Modells in Hinblick auf erzielte Erfolge und die Konzeption des Modells generell. Auch die Struktur des Buches hat sich an einigen Stellen geändert. So haben wir die Aspekte der finanziellen Führung und des Controlling in einem neuen Kapitel zusammengefasst, das Abschlusskapitel widmet sich neu der kritischen Reflektion des Modells, das Kapitel zu internationalen Entwicklungen ist - zugunsten der Einarbeitung der internationalen Diskussion über alle Kapitel hinweg - entfallen, aber auch innerhalb der übrigen Kapitel wurden Umstrukturierungen vorgenommen.

Unser Ziel ist es, mit der überarbeiteten dritten Auflage Studierenden und PraktikerInnen den Einstieg aber auch die kritische, praxisbezogene Auseinandersetzung mit Ideen und Zielen moderner Verwaltungsführung zu ermöglichen. Das New Public Management ist heute nicht mehr neu und das Modell als Ganzes steht

kaum mehr unter *Reform*vorzeichen. Stattdessen ist aber die aktuelle Diskussion über Managementfragen in der öffentlichen Verwaltung in der Zwischenzeit vielfach von Ideen und Ansätzen des NPM geprägt und hat diese von der Grundidee aufgenommen, wodurch die Auseinandersetzung damit aktuell und relevant bleibt.

St. Gallen, im Juli 2006

Kuno Schedler und Isabella Proeller

### **Zur zweiten Auflage**

Erfreulicherweise hat dieses Buch eine recht grosse Resonanz im deutschsprachigen Raum gefunden. Eine Beurteilung möglicher Gründe überlassen wir gerne den Lesenden. Im Hinblick auf die zweite Auflage haben wir drei grössere Themenbereiche überarbeitet: den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Verwaltung; die Konzepte zur Managementinformation; und die internationale Entwicklung. In den übrigen Texten haben wir sprachliche Fehler eliminiert, so weit wir sie selbst entdeckt haben oder sie uns zugetragen wurden. Nach wie vor zeichnen wir primär die Entwicklung im deutschsprachigen Raum nach, und wir nehmen entsprechend hauptsächlich Referenz auf die akademische Diskussion in der deutschen Sprache. Aus schierer Zeitnot haben wir darauf verzichtet, die politische Steuerung der mittelfristigen Perspektive systematisch in den Text einzubauen (vgl. dazu jedoch ausführlich Brühlmeier et al. 2001). Die Praxis der Verwaltungsreform zeigt, dass dies ein nicht zu vernachlässigendes Thema ist und zukünftig sein wird.

Heute, am Ende des Jahres 2002, ist das New Public Management international ein Begriff, der zum Teil der politischen Veränderung geopfert wurde. Beredtes Beispiel sind die USA: Nachdem die Clinton Administration mit Vizepräsident Al Gore ein Schwergewicht ihrer Reformbemühungen auf das System des New Public

Management gelegt haben, war die Bush Administration nachgerade genötigt, ein eigenständiges Reformprogramm zu formulieren. NPM konnte als Begriff nicht weiter Bestand haben. Dennoch finden sich auch bei Bush – so weit überhaupt national reformiert wird – Reformansätze, die mit jenen des NPM vergleichbar sind. Andererseits stellen wir fest, dass gerade die in diesem Buch im Vordergrund stehende *Wirkungsorientierung* in Europa (sowohl in den Regionen wie auch in Brüssel selbst) nach wie vor einen grossen Aufschwung erlebt. Es ist daher nach wie vor sinnvoll, sich mit dem ursprünglichen Konzept des NPM auseinander zu setzen. Die Praxis geht ihren Weg ohnehin, und richtigerweise, meist pragmatisch.

St. Gallen, im Dezember 2002

Kuno Schedler und Isabella Proeller

### **Zur ersten Auflage**

Die Literatur zum Thema New Public Management, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder Neues Steuerungsmodell wird seit den 90er Jahren immer reichhaltiger. Was jedoch weitgehend fehlt, ist eine Übersicht, die die wichtigsten Zusammenhänge des NPM für Einsteigende ins Thema aufzeigt. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Publikation gefüllt werden.

Die Idee für dieses Buch wurde uns vom Haupt Verlag zugetragen, der die Thematik auch einem breiteren Kreis von Studierenden und Dozierenden zugänglich machen wollte. Insbesondere sollte ein Manuskript entstehen, das für den gesamten deutschsprachigen Raum verwendbar ist.

Die vorliegende Publikation basiert zum Teil auf einem Buch, das Schedler (1995) erstmals für die Schweiz veröffentlichte: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, sowie auf anderen Texten Schedlers (in Mastronardi/Schedler 1998). Einzelne Textpassagen wurden in diese Publikation kopiert und möglichst weitge-

hend von so genannten „Helvetismen“ (schweizerischen Eigenarten) befreit. Weite Teile wurden jedoch vollständig neu geschrieben und mit den neueren Erkenntnissen unserer interdisziplinären Fachrichtung ergänzt.

### **Ziele der Publikation**

Das Buch richtet sich an PraktikerInnen und Studierende, die sich mit den neueren Entwicklungen im öffentlichen Sektor befassen. Es setzt Grundkenntnisse in Betriebswirtschaft voraus und will primär die Rahmenbedingungen und konzeptionellen Elemente des NPM erklären und – wo als notwendig erachtet – vertiefen. Damit können folgende Ziele formuliert werden:

- ◆ Den Staat und seine Verwaltung, Herkunft und Rahmen des NPM sowie die Motivation der zeitgenössischen Verwaltungswissenschaft für NPM aufzeigen und erklären.
- ◆ Wichtige Elemente des NPM in einem Gesamtzusammenhang aufzeigen und deren Zusammenwirken verstehen helfen.
- ◆ NPM-eigene und NPM-konforme Elemente eines modernen Verwaltungsmanagements erklären und als solche in Relation zueinander stellen.
- ◆ Anregung für vertiefte Reflexionen, Diskussionen und Studien sowie Nachschlagewerk für erste Annäherungen in die verschiedenen Themengebiete sein.

Die Ausführungen in diesem Buch beziehen sich grundsätzlich auf den gesamten deutschsprachigen Raum, d.h. Deutschland, Österreich und die Schweiz. Im Allgemeinen haben wir versucht, eine ausgewogene Darstellung zu liefern und die Besonderheiten aller drei Länder zu berücksichtigen. Da wir Autoren in der Schweiz tätig sind, ist es aber durchaus möglich, dass sich die Ausführungen an einigen Stellen stärker auf die Schweiz als auf die anderen Länder beziehen.

## Wie Sie dieses Buch lesen können

New Public Management ist so facettenreich, dass das Thema von den verschiedensten Seiten angegangen werden kann. Je nachdem, ob Sie als BetriebswirtIn, JuristIn, ÖkonomIn oder PolitikwissenschaftlerIn einsteigen, ob Sie in der Praxis oder in der akademischen Welt tätig sind, oder ob Sie bereits andere Literatur zu NPM gelesen haben, werden Sie bestimmte Unterthemen anderen vorziehen wollen.

Für *Einsteigerinnen* oder *Einsteiger* in die Thematik empfiehlt es sich, die Kapitel 2 und 3 zu lesen, bevor Sie auf andere Stellen eingehen.

Realistischerweise sind wir bei der Bearbeitung nicht davon ausgegangen, dass die Mehrheit der *Praktikerinnen* und *Praktiker* das Buch von vorne nach hinten durchlesen wird. Wir haben daher versucht, jedes Kapitel so zu schreiben, dass es für sich verständlich ist. Dies hat zur Folge, dass gewisse Wiederholungen nicht zu vermeiden sind, auch wenn viele Querverweise eine Vertiefung an anderen Stellen ermöglichen.

Als Grundlage für die Diskussion zwischen *Studierenden* und *Dozierenden* des New Public Management im Unterricht sind nach jedem Kapitel Fragen aufgeführt, die unseres Erachtens die wichtigsten Aussagen des Kapitels aufgreifen und *weiterführen*. Wir gehen davon aus, dass die Studierenden in der Bearbeitung der Fragen auch weitere Literatur beiziehen. Selbstverständlich sind die Fragenkataloge nicht abschliessend. Wir haben bewusst versucht, das NPM als Modell in diesen Fragen kritisch aufzunehmen, obwohl wir nach wie vor der Meinung sind, dass das NPM für die öffentliche Verwaltung im deutschsprachigen Raum ein hervorragendes Referenzmodell ist.

Um die spätere Suche anhand von Stichworten zu ermöglichen, wurde am Schluss der Publikation ein *Stichwortverzeichnis* eingefügt.

### **Danksagung**

Die Erstellung dieser Publikation wurde durch einen Förderbeitrag des *Haupt Verlages* mit Sitz in Bern, Stuttgart und Wien ermöglicht. Für diese grossartige Gelegenheit, NPM als Studienthema aufzuarbeiten, danken wir unserem „*Stamm*“-Verlag bestens.

Mit fortschreitender Entwicklung werden Themen der Veränderung öffentlicher Institutionen immer wichtiger. Ein wesentlicher Aspekt erfolgreicher Reformprojekte, die Verwaltungskultur, wurde u.a. im Hinblick auf dieses Buch mit einer eigenen Studie untersucht, die vom *Grundlagenforschungsfonds der Universität St. Gallen* finanziert wurde. Auch dies verdient unsere Anerkennung und unseren Dank.

Nicht zuletzt danken wir der Direktion und den Mitarbeitenden am *Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus* an der Universität St. Gallen für die aktive Unterstützung dieses Projektes. Dies gilt insbesondere für (in alphabetischer Reihenfolge): Mathias Brun, Jürg Felix, Andreas Imhof, Bernhard Knechtenhofer und Andreas Kopp. Dank gebührt auch den Herren Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Dr. Theo Haldemann und Dr. Daniel Brühlmeier für die langjährige, konstruktive interdisziplinäre Zusammenarbeit im Rahmen der *PUMA-Gruppe* an der Universität St. Gallen.

Möge das NPM weiterhin die Gemüter erhitzen, die Verwaltung bewegen und die Politik befruchten!

St. Gallen, im Oktober 1999

Kuno Schedler und Isabella Proeller

## **EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN**



# 1 Die öffentliche Verwaltung und New Public Management

In diesem Kapitel wird zunächst auf die Führungs-Situation in der öffentlichen Verwaltung eingegangen, um den Hintergrund des Public Management zu beleuchten. Danach wird aufgezeigt, wie das New Public Management als Reformmodell entwickelt wurde, und wie es seine internationale Aufmerksamkeit gewinnen konnte.

## 1.1 Verwaltung? oder Management? oder beides?

Wir befinden uns im Jahr 2001. Der dannzumal amtierende Oberbürgermeister der Stadt Passau ist so, wie man sich gemeinhin einen Bayern vorstellt: gross, gemütlich, bärtig, ein schlauer Fuchs bayrischer Politik. Er lebt seine Stadt. Müsste man aus einer Gruppe von Personen den Oberbürgermeister bestimmen, man würde ihn wählen. Alles in fester Ordnung also, hier sitzt ein Urgestein unveränderlichen Bajuwarentums am Ruder der Dreiflüssestadt.

Der Oberbürgermeister der Stadt Passau ist aber auch ein geschickter Manager. Innert knapp zehn Jahren hat er mit einer Handvoll Beamtinnen und Beamter seine Stadtverwaltung vollständig umgekrempelt, die muffigen Amtsstuben ausgelüftet, die Bürgerinnen und Bürger aktiviert, die Politikerinnen und Politiker geschult und dem Amtsschimmel den Garaus gemacht. So wurde er mit seiner Stadt zum Inbegriff innovativer Verwaltungsreform und Ziel unzähliger Studiengruppen und Pilgerer eines neuen Verwaltungsmanagements.

Passau gewann dank der Einführung ihres Qualitätsmanagements 1998 als erste Stadt zum zweiten Mal den prestigeträchtigen Qualitätswettbewerb der Verwaltungshochschule Speyer. Vor allem die weit fortgeschrittenen Qualitätsbemühungen in Form des Bürger einbezugs haben die Juroren in ihrer Entscheidung bestärkt. Passau

lancierte schon 1990 erste Schritte in Richtung Qualitätsmanagement, nachdem sich Kandidat Schmöller als erster SPD Oberbürgermeister gegen einen CSU Konkurrenten hatte durchsetzen können. Er nutzte die Gelegenheit die Bevölkerung gezielt in die praktische Politik einzubeziehen. Was als Versuch zu vermehrtem Kundeneinbezug anfang, weitete sich in ein praktiziertes Verwaltungsmanagement aus.

Die Stadt Passau entschied sich für die Erstellung eines Leitbildes. Die Leitbildentwicklung - moderiert durch einen externen Berater - erfolgte in Workshops unter Einbezug von Bürgerschaft, Stadtrat und Verwaltung. Der erste Leitbildentwurf wurde in den Medien veröffentlicht und die Bürgerinnen und Bürger wurden aufgerufen ein Feedback abzugeben. Über 10'000 Einzelvorschläge wurden eingereicht, ausgewertet und eingearbeitet. 1994 wurde das Leitbild verabschiedet. Im Jahr 2005 soll das Leitbild umgesetzt sein. Dank der aktiven Beteiligung kannten in einer Umfrage über 75 % der Bevölkerung das Leitbild gut bis sehr gut. 80 % glauben, dass die formulierten Ziele im Leitbild bis 2005 erreicht werden können.

Damit das Leitbild umgesetzt werden kann, wurden in Projektgruppen 15 Teilentwicklungspläne abgeleitet. Die Projektgruppen bestanden wiederum aus Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft, Regierung und Verwaltung. Nach erfolgter Arbeit lösten sich die Projektgruppen auf und die Umsetzung begann. In diesem Prozess wurde stufenweise eine dezentrale Ressourcenverantwortung eingeführt. Die Verwaltungseinheiten wurden zu öffentlichen Unternehmen und stellten auf eine betriebswirtschaftliche Buchführung um, definierten ihre Produkte und rechneten die Kosten den Produkten zu.

Einfache Kundenrückmeldungen sorgen heute dafür, dass jede Verwaltungseinheit monatlich orientiert wird, wie ihre Kundinnen und Kunden sie erleben. Sich selbst organisierende Mitarbeitergruppen nehmen diese Feedbacks auf und ergreifen Massnahmen

zu Verbesserungen, wo dies notwendig ist. Die Kundinnen und Kunden danken es ihnen mit ständig steigender Zufriedenheit.

Die Stadt als Dienstleistungsunternehmen. Eine Erfolgsgeschichte wie aus dem Lehrbuch, und doch wird die Arbeit an der Modernisierung des politisch-administrativen Systems noch für lange Zeit weitergehen müssen. Doch welches Modell, welche Idealvorstellung von Verwaltung und Politik stehen hinter solchen Entwicklungen? Kann, soll, darf eine Verwaltung mit Management geführt werden? Welche Rolle muss die Politik spielen können? Welche Instrumente benötigen die Akteure im politisch-administrativen System, damit eine Entwicklung wie in Passau möglich und staatspolitisch richtig vorangetrieben wird?

## 1.2 Grundlagen

New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit terminologisch einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung.

### Def. 1-1: New Public Management

New Public Management (NPM) befasst sich mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung. Das „Neue“ am *New Public Management* ist die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und ihrer Kontaktpartner – und die konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie solche Institutionen gesteuert werden sollen. Vor allem zu Beginn dieser Art der Reformen wurden sie daher in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet, in der Schweiz und in Österreich (eher inhaltlich orientiert) als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“. Beide Begriffe legen allerdings den Schwerpunkt jeweils auf einen Teilaspekt der Modernisierung nach dem Typ „NPM“,

die Steuerung und die Wirkungsorientierung. NPM nach kontinentaleuropäischem Muster will jedoch mehr sein, es sucht eine umfassende Reform. Das macht es im internationalen Vergleich anspruchsvoller als Vieles, was andernorts oder zu anderen Zeiten angestrebt wird bzw. wurde.

Die Institution der öffentlichen Verwaltung und ihr Umfeld stehen im Mittelpunkt der NPM-Betrachtung. In Abgrenzung zum allgemeineren Begriff des "Public Management", der in Deutschland seit etwa Mitte der neunziger Jahre auch verwendet wird (beispielsweise bei Damkowski und Precht 1995), hat das NPM eine spezifischere Reformdialektik und fügt nicht nur Management in die Verwaltung ein, sondern bettet diese in ein Umfeld, das wirkungsorientiert ausgestaltet sein soll.

Bevor die Reformmassnahmen und Neuerungen des NPM tiefer und detaillierter dargestellt werden, ist es notwendig, zunächst eine allgemeine Einordnung der öffentlichen Verwaltung im gesellschaftlichen System und innerhalb der staatlichen Organe vorzunehmen. Ausserdem wollen wir die Ausgangslage, welche Anlass zu Reformüberlegungen der öffentlichen Verwaltung gab, aufzeigen.

### 1.2.1 Funktionen des Staates

Die Bildung von Staaten, die sich in verschiedenen Gesellschaften unterschiedlich entwickelt hat, wurde von einer dem Menschen eigenen Charakteristik gefördert: der Mensch als *zoon politikon* hat ein Bedürfnis nach menschlicher Gemeinschaft und ist auf eine arbeitsteilige Gemeinschaft angewiesen, um zu überleben. Der Weg von archaischen Staatsformen über Territorialstaaten hin zu modernen Parteien- und Gesetzgebungsstaaten zeigt vor allem, dass in jeder menschlichen Gesellschaft bestimmte Aufgaben zur kollektiven Problemlösung von einer Institution Staat wahrgenommen