

Theoretische Grundlagen und Entwicklung des New Public Management

Prof. Dr. Jörg Bogumil



Gliederung

1. Ziele und Instrumente des NPM
2. Erfahrungen im öffentlichen Sektor
3. Implementations- und Theorieprobleme des NSM
4. NPM im Hochschulbereich

Ziele des NPM

- NPM basiert auf Elementen des Property-Rights- und des Principal-Agent-Ansatzes sowie privatwirtschaftlichen Managementkonzepten
- Stimulierung neuer Wirkungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität, der Effizienz und der Effektivität der Dienstleistungsproduktion
- Statt bürokratischer und zentralistischer Steuerung wird nun eine ergebnisorientierte, transparente und dezentrale Steuerung angekündigt:
 - Motivation statt Alimentation für das Personal (z.B. leistungsgerechte Bezahlung),
 - Eigenverantwortung statt Hierarchie für die Organisation (dezentrale Ressourcenverantwortung, flache Hierarchien),
 - Resultate statt Regeln für die Verfahren (Kontraktmanagement, Leistungsvergleiche, Produktorientierung)
 - Kostenrechnung statt Kameralistik für die Finanzen
- Kernideen sind die Schaffung von Verantwortungszentren und die Installierung interner und externer Wettbewerbselemente

Instrumente des NPM

Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbstständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen Kontraktmanagement: Trennung von Politik und Verwaltung durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen und den Einbezug externer Beratung Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung und die Herausbildung einer Corporate Identity (CI)
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung Management by Competition (MbC)

Erfahrungen im öffentlichen Sektor

- Kommunen als Vorreiter der NSM-Reform („Ausstrahlung“ auf andere Ebenen), breite Reformbewegung : 92% der deutschen Kommunen reformaktiv, 76% orientierten sich (ganz oder teilweise) am NSM
- Performanzverbesserungen in wichtigen Leistungsparametern (Servicequalität, Bürgerfreundlichkeit, Verfahrensgeschwindigkeit)
- „Window of opportunity“ für klassische Reformmaßnahmen (Bsp. Bürgerämter, Baugenehmigungen)

Aber auch:

- Hohe „Transaktionskosten“ der Reform, z.T. Datenfriedhöfe und Bürokratisierung durch Produkte und Kennzahlen,
- keine nachweisbare Steigerung der Wirtschaftlichkeit
- Bessere Transparenz des Verwaltungshandelns, aber keine Veränderung der politisch-administrativen Steuerung
- erhebliche Motivationsprobleme bei den Mitarbeitern durch Leistungsverdichtung und parallelen Personalabbau
- z.T. Rücknahme von Reformmaßnahmen (bei zu starker Dezentralisierung)

Implementations- und Theorieprobleme des NPM

- Implementationsprobleme bei Reformmaßnahmen hängen entweder damit zusammen, dass eine an sich richtige *Theorie unzulänglich* implementiert wird oder die zugrunde liegende *Theorie falsch* ist
- bad implementation: schlechte Rahmenbedingungen, keine Freistellungen und Kompetenzen für Reformverantwortliche, keine Unterstützung durch die Führungsspitze, Unterschätzung der Widerstände, unzureichende Einbeziehung der Beschäftigten, Dezentralisierung ohne zentrales Controlling
- false theory: öffentliches Verwalten unterliegt in bestimmten Bereichen spezifischen Besonderheiten, die im betriebswirtschaftlich ausgerichteten NPM nicht berücksichtigt sind: Rationalität politischer Prozesse; Sinnhaftigkeit hierarchischer Prozesse; Leistungen, die nicht marktfähig sind.

Konsequenzen

- Der Versuch einer nahtlosen Übertragung privatwirtschaftlicher Erfahrungen auf den öffentlichen Sektor muss scheitern, aber der öffentlichen Sektor darf auch nicht gegen privatwirtschaftliche Erfahrungen immunisiert werden
- NPM kein Allheilmittel (universelles Modernisierungskonzept) für den öffentlichen Sektor, sondern eher eine Medizin, die nach sorgsame Diagnose in begrenzten Dosen einzunehmen ist
- Spezifische Aufgabenwahrnehmung, Wettbewerbsfähigkeit der Leistungen, bestehende Anreiz- und Motivations- und Leitungsstrukturen und vorhandene Widerstandspotentiale und -möglichkeiten müssen für verschiedenen Typen öffentlicher Organisationen berücksichtigt werden

Alte Steuerung in Hochschulen

- Entdifferenzierungsprozesse seit den 1970er Jahren: institutionell (Hochschultypen) und inhaltlich (Massenuniversitäten mit Bildungsideal)
- intensive staatliche Struktur- und Prozessteuerung von Hochschulen: Genehmigungsvorbehalte, Berufungen, gesetzliche Vorschrift zur Ausgestaltung der Organisationsstruktur, Personalrecht, kamerale Hochschulfinanzierung mit jährlicher Festlegung

Neue Steuerung in Hochschulen

- Stärkung der Wettbewerbselemente zwischen und in den Hochschulen, um die auf Einheitlichkeit ausgerichtete Steuerung aufgeben bzw. aufzubrechen:

Exellenzwettbewerbe, Rankings, ortsspezifische Zulassungsverfahren, Masterprogramme, LOM, Studiengebühren

- Stärkung der institutionelle Autonomie, um die Abhängigkeit der Hochschulen von der staatlichen Struktur- und Prozessteuerung zu lockern oder zu beseitigen:

Globalhaushalte, Organisationsautonomie, Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen, neue Leitungsinstanzen, politische, strategische und operative Verantwortungstrennung

Selbstverwaltungsmodell

Governance-Mechanismus	Operationalisierung
Staatliche Regulierung	Kompetenzen der Ministerialverwaltungen
	Kameralistische Inputsteuerung
	Personalrecht
Akademische Selbstorganisation	Kompetenzen der Senate
	Kompetenzen der Fachbereichsräte
	Wahl des Rektorates

Managementmodell

Governance-Mechanismus	Operationalisierung
Außensteuerung durch externe Stakeholder	Hochschulräte
	Externe Zielvereinbarungen
	Externe Evaluationen
Hierarchische Selbststeuerung	Kompetenzen der Universitätsleitung
	Kosten- und Leistungsrechnung
	Hochschulcontrolling, etc.
Wettbewerb	Interne und externe LOM
	Leistungsorientierte Vergütungssysteme
	Exzellenzinitiative

Hypothesen zum NPM an Hochschulen

- Die formale Implementation neuer Steuerungsinstrumente an Hochschulen wird einfacher als in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, da sie über eine größere Autonomie, ein engeres Aufgabenspektrum und vergleichsweise gut operationalisierbare Produktgruppen verfügen, Kennzahlen und Indikatoren prinzipiell anerkannt sind und auch das Wettbewerbsprinzip nicht völlig neu ist.
- Auch in den Hochschulen wird der Umsetzungsstand von NPM Maßnahmen unterschiedlich ausfallen. Dieser hängt von der jeweiligen hochschulpolitische Rahmensetzung, der Durchsetzungsfähigkeit und dem Rollenverständnis der Hochschulleitungen und dem inneruniversitären Konfliktniveau ab.
- Positive Performanzveränderungen sind im Bereich der Nutzerorientierung und der größeren Transparenz von Leistungen wahrscheinlich, Effizienzgewinne angesichts der enormen Transaktionskosten eher unwahrscheinlich. Ob es insgesamt zu nachhaltigen Verhaltensveränderungen kommt, hängt wahrscheinlich davon ab, inwieweit es gelingt, in sinnvoller Weise Wettbewerbsdruck zu institutionalisieren.

Zentrale These und Fragestellungen

These:	Das Governance-Regime des deutschen Universitätssystems wandelt sich vom „Selbstverwaltungsmodell“ zum „Managementmodell“.
Offene empirische Fragen:	1. In welchem Ausmaß werden wirklich neue Steuerungsinstrumente in Universitäten implementiert?
	2. Welche Wirkungen hat dies auf die Performanz deutscher Universitäten und der in ihnen beheimateten Fachkulturen?

Methodisches Vorgehen – Standardisierte Befragung

Zielgruppe	Auswahlgesamtheit	Befragungsform
Rektoren	87	Online-Befragung
Kanzler	87	Online-Befragung
Dekane	656	Online-Befragung
Professoren	2.463	Online-Befragung
Hochschulräte	783	Postalische Befragung
Personalratsvorsitzende	109	Online-Befragung
Gesamt	4.185	
Laufzeit	21.05.2010 bis 10.09.2010	