



HERZLICH WILLKOMMEN ZUM JUBILÄUM

20. Stuttgarter Controller-Forum

19. und 20. September 2006, Haus der Wirtschaft



15 Jahre New Public Management - Erfahrungen und Perspektiven

19. September 2006

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus
Universität Hamburg

eMail: Dietrich.Budaeus@wiso-hamburg.de
<http://www.hwp-hamburg.de/puma>



Inhaltsübersicht

- **Generelle Entwicklungslinien – vom Tilburger Modell über NPM zur Good Governance**
- **Bisherige Phasen von NPM in Deutschland**
- **Zur aktuellen Situation von Staat und Verwaltungen
- Zu bewältigende Problemfelder**
- **Schlussfolgerungen - 3-Säulenmodell als zukünftige Schwerpunkte eines NPM**



Entwicklungslinien:

Bürokratie \Rightarrow New Public Management \Rightarrow Public Corporate Governance (?)

Bürokratiemodell
Regelgebundene
Systemsteuerung

(New) Public Manage.
Neues Funktions- und Rollen-
verständnis von Staat u.
Verwaltung
- Externe Strukturreform
- Binnenmodernisierung

Corporate Governance
Steuerung u. Kontrolle
unter Einbeziehung d.
Umfeldes/ Stakeholder

**A
N
P
A
S
S
U
N
G**

Tilburger Modell

Rechtsnormen

**Organi-
sation**

**Instru-
mente**

**Konzep-
tionen**

einheitlicher/
hoheitlicher
Wohlfahrts-
staat

- Dezentralisierung
- Ausgliederung
- Verselbständigung

Reform des öfftl.
Haushalts- und
Rechnungswesens
für d. Kernverwltg.

Übergeordnetes Ge-
samtsteuer./PCG Ko.
Int. Gerechtigkeit

1990

2006

Zeit



- **Generelle Entwicklungslinien – vom Tilburger Modell über NPM zur Good Governance**
- **Bisherige Phasen von NPM in Deutschland**
- **Zur aktuellen Situation von Staat und Verwaltungen
- Zu bewältigende Problemfelder**
- **Schlussfolgerungen - 3-Säulenmodell als zukünftige Schwerpunkte eines NPM**
- **Aktuelle Defizite in Praxis und Wissenschaft**

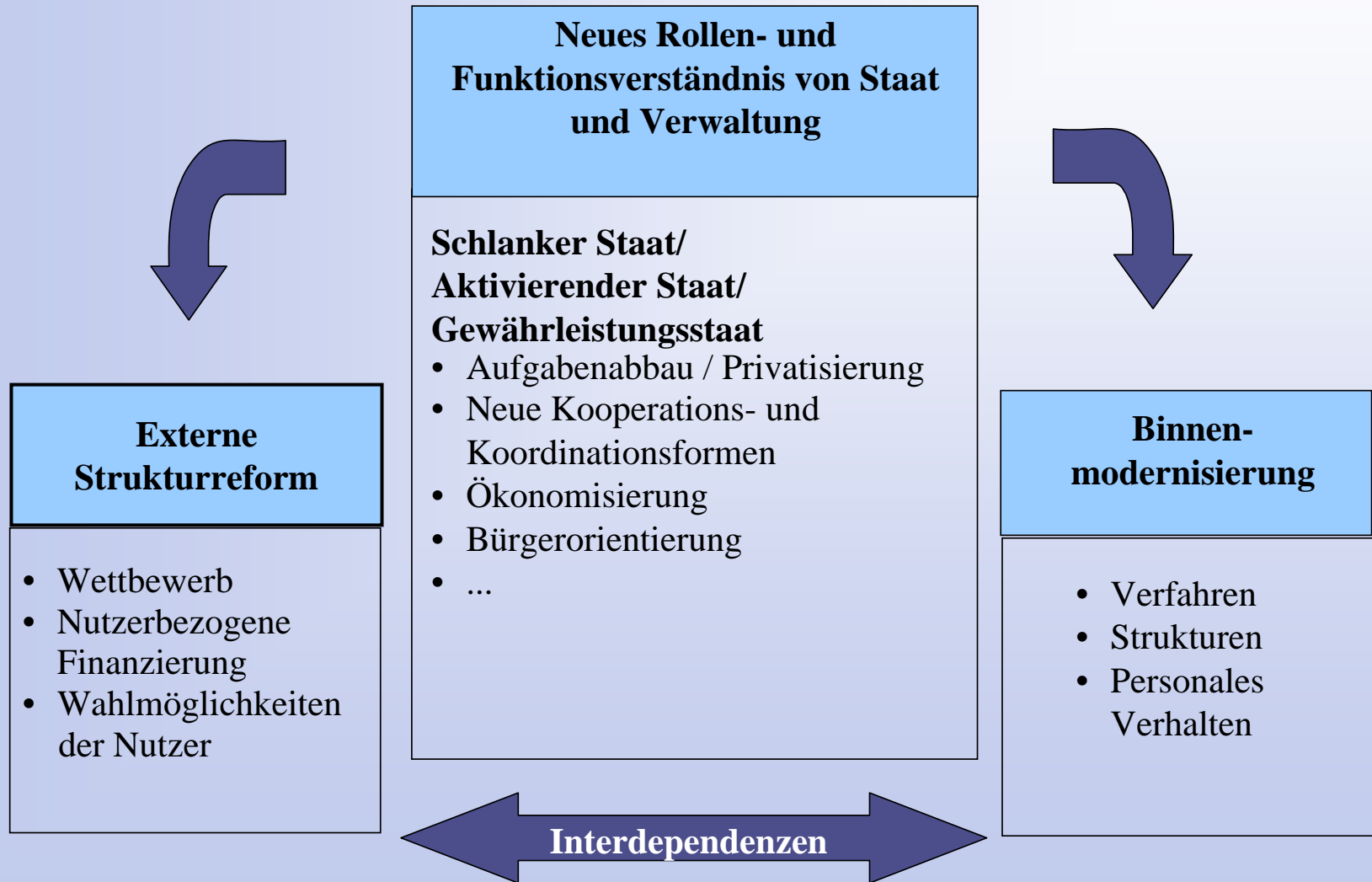


Phasen des NPM in Deutschland

- 1. Phase** Einstieg, konzeptioneller Bezugsrahmen und Reformeuphorie Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts
- 2. Phase** Ernüchterung und Relativierung der Reformmachbarkeit Ende der 90er Jahre
- 3. Phase:** Verschleierung von und Widerstand gegen eine „Rückkehr in die reale Welt“ durch NPM Anfang 2000
- 4. Phase:** Aktuelle Stagnation mit Hinwendung bzw. Flucht zu neuen allgemein gehaltenen Konzepten von „Good Governance“ – Negierung der tatsächlichen Handlungsbedingungen von Staat u. Verwaltung und deren Konsequenzen



Analyse-/Gestaltungsebenen des NPM






Entwicklungsstand nach Bundesländern

	Kommunale Ebene	Staatliche Ebene
Baden- Württemberg	Optionsmodell ab 2006	Optimierte Kameralistik
Bayern	Optionsmodell ab 2006	Kameralistik
Berlin	Optimierte Kameralistik	
Brandenburg	Doppik bis 2012	Kameralistik (mit KLR)
Bremen	Doppik bis 2008	
Hamburg	Doppik (1. Staatliche Eröffnungsbilanz) 15. Aug. 2006	
Hessen	Optionsmodell ab 2005	Doppik
Mecklenburg- Vorpommern	offen	Kameralistik



Entwicklungsstand nach Bundesländern

	Kommunale Ebene	Staatliche Ebene
Niedersachsen	Doppik bis 2011	Optimierte Kameralistik
Nordrhein-Westfalen	Doppik bis 2009	Integrierte Verbundrechnung auf Basis der Doppik bis 2008
Rheinland-Pfalz	Doppik bis 2007	Kameralistik
Saarland	Doppik bis 2008	Kameralistik
Sachsen	Doppik bis 2010	im Umbruch
Sachsen-Anhalt	Doppik bis 2009	Kameralistik
Schleswig-Holstein	Optionsmodell ab 2007	Optimierte Kameralistik
Thüringen	Doppik mit Übergang (?)	Kameralistik
 Bund	Kameralistik Optimierte Kameralistik in ausgewählten nachgeordneten Bundesbehörden	

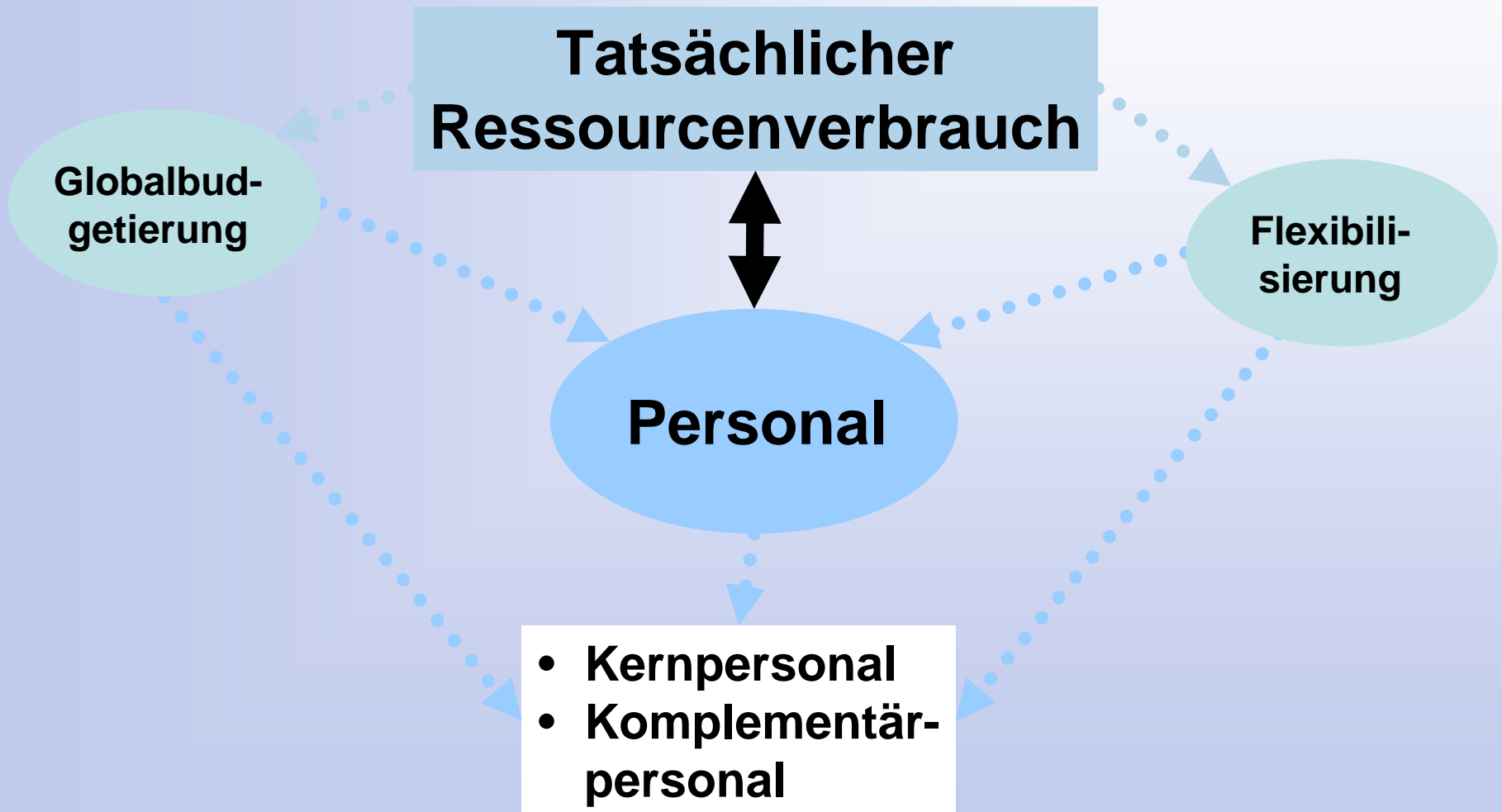
Vermögensrechnung

Aktiva (Kapitalverwendung)	Passiva (Kapitalherkunft)
Vermögen	→ Geldschulden
	→ Rückstellungen
Negatives EK	

$$\Sigma \text{ Vermögen} = \Sigma \text{ Kapital}$$

Konsequenz 1:

Die Berücksichtigung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs (auf Basis d. Doppik) macht für zahlreiche Gebietskörperschaften die Notwendigkeit einer Sanierungsstrategie deutlich (negatives EK).





Konsequenz 2

Die Berücksichtigung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs sowie der tatsächlichen Schuldensituation führt zu einer zunehmenden Substitution von Arbeit durch Kapital in öffentlichen Verwaltungen.

Konsequenz 3

Zunehmend werden nur solche öffentlichen Investitionen getätigt, die zu Personaleinsparungen führen.

→ Abbau arbeitsintensiver Leistungsprozesse.



Konsequenz 4

Personalkosten und Flexibilisierung führen zu einer Ausdifferenzierung von Personal in zwei Kategorien:

- **Kernpersonal**
- **Komplementärpersonal**

Konsequenz 5

Globale Budgetierung / Personalbudgetierung und leistungsbezogene Besoldungsansätze werden zu wesentlichen Instrumenten zur Ausdifferenzierung von Kernpersonal und komplementärem Personal sowie zur Absenkung des Besoldungsniveaus (anschaulich Hochschulen).



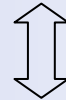
Inhaltsübersicht

- **Generelle Entwicklungslinien – vom Tilburger Modell über NPM zur Good Governance**
- **Bisherige Phasen von NPM in Deutschland**
- **Zur aktuellen Situation von Staat und Verwaltungen
- Zu bewältigende Problemfelder**
- **Schlussfolgerungen - 3-Säulenmodell als zukünftige Schwerpunkte eines NPM**
- **Aktuelle Defizite in Praxis und Wissenschaft**



Herausforderungen/Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM

Inter-
nationalisierung
Globalisierung

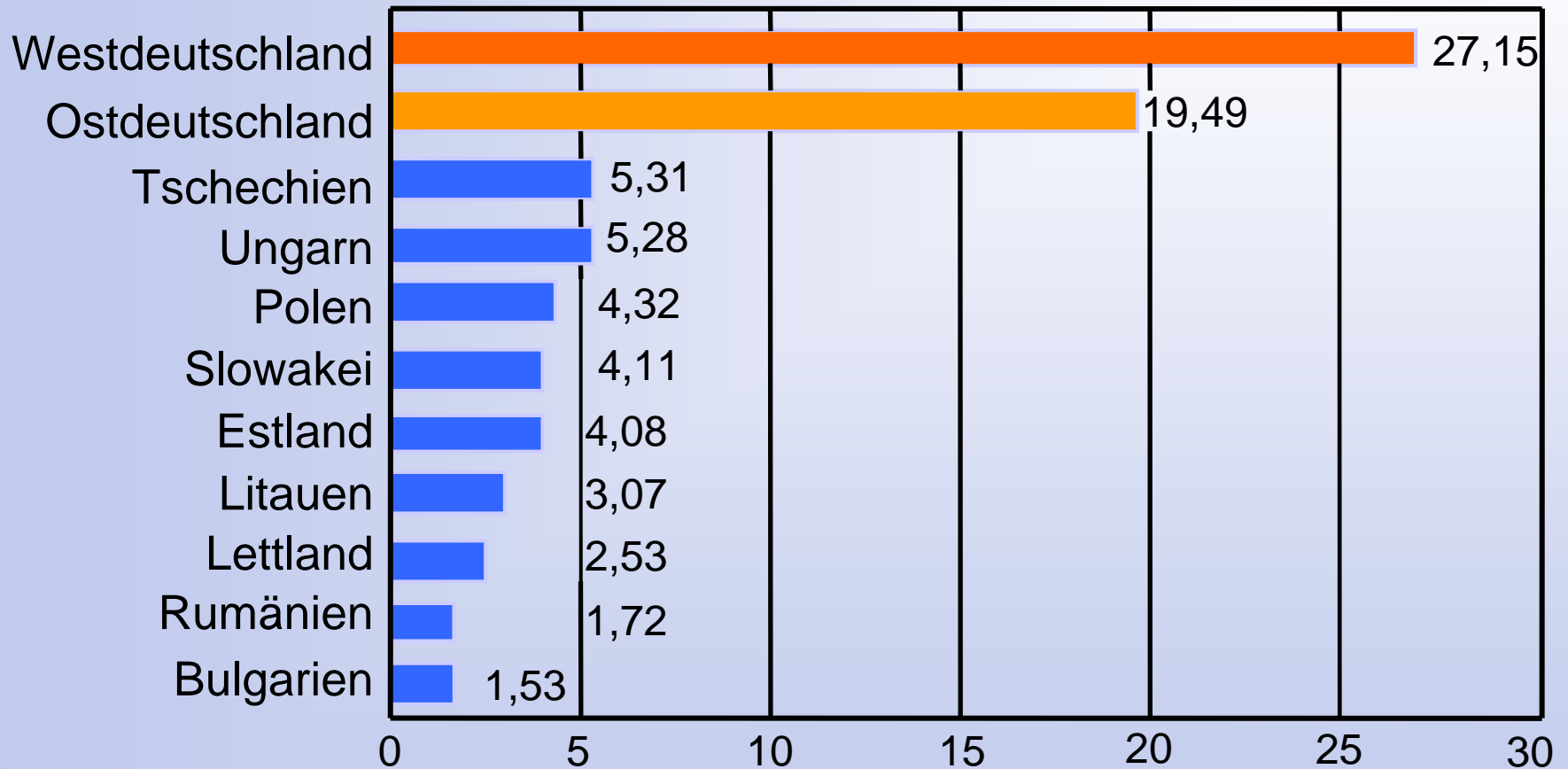


Staat und
Verwaltungen

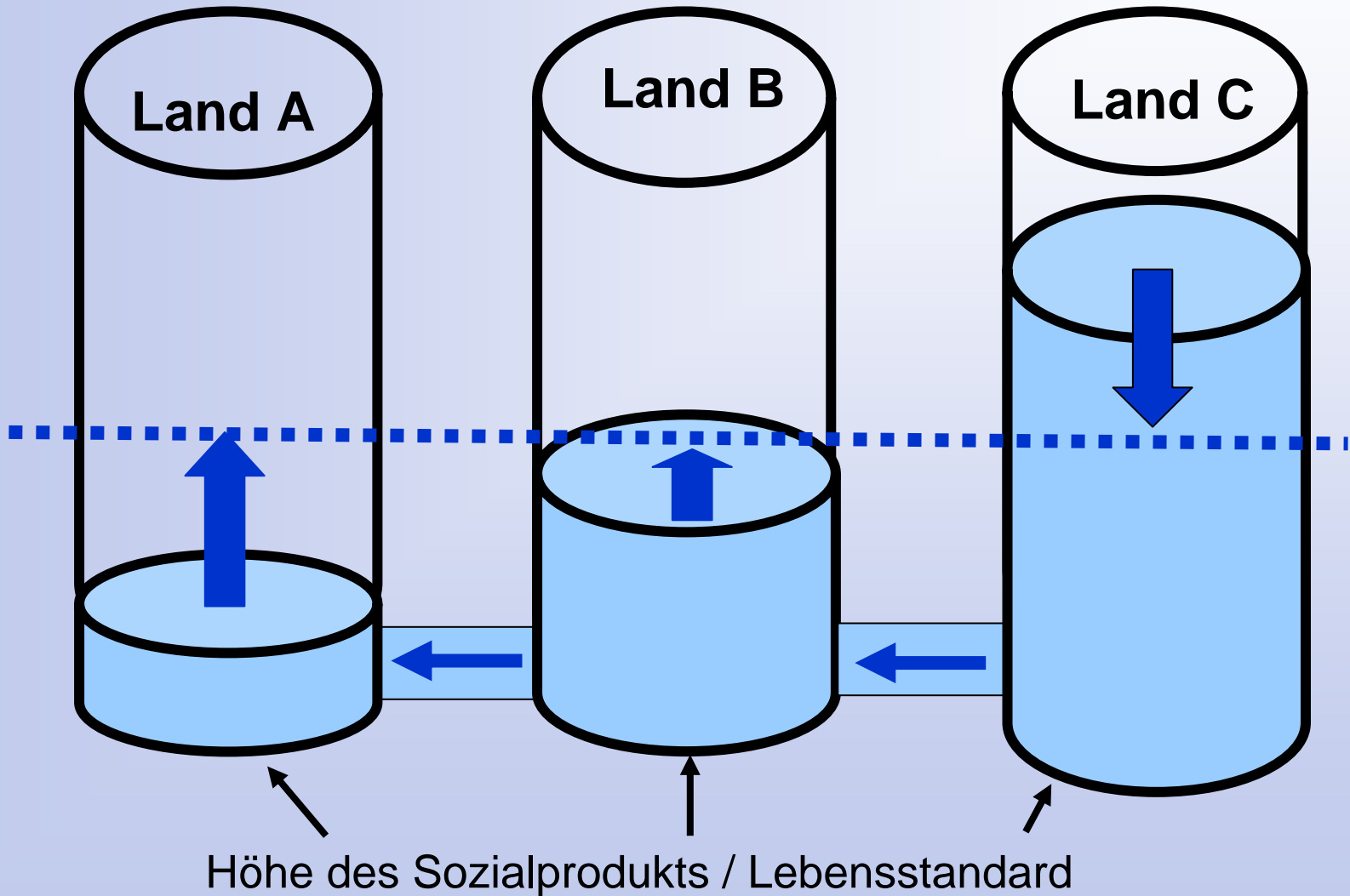
Public
Management



Kosten pro Arbeitsstunde 2004 (In Euro)

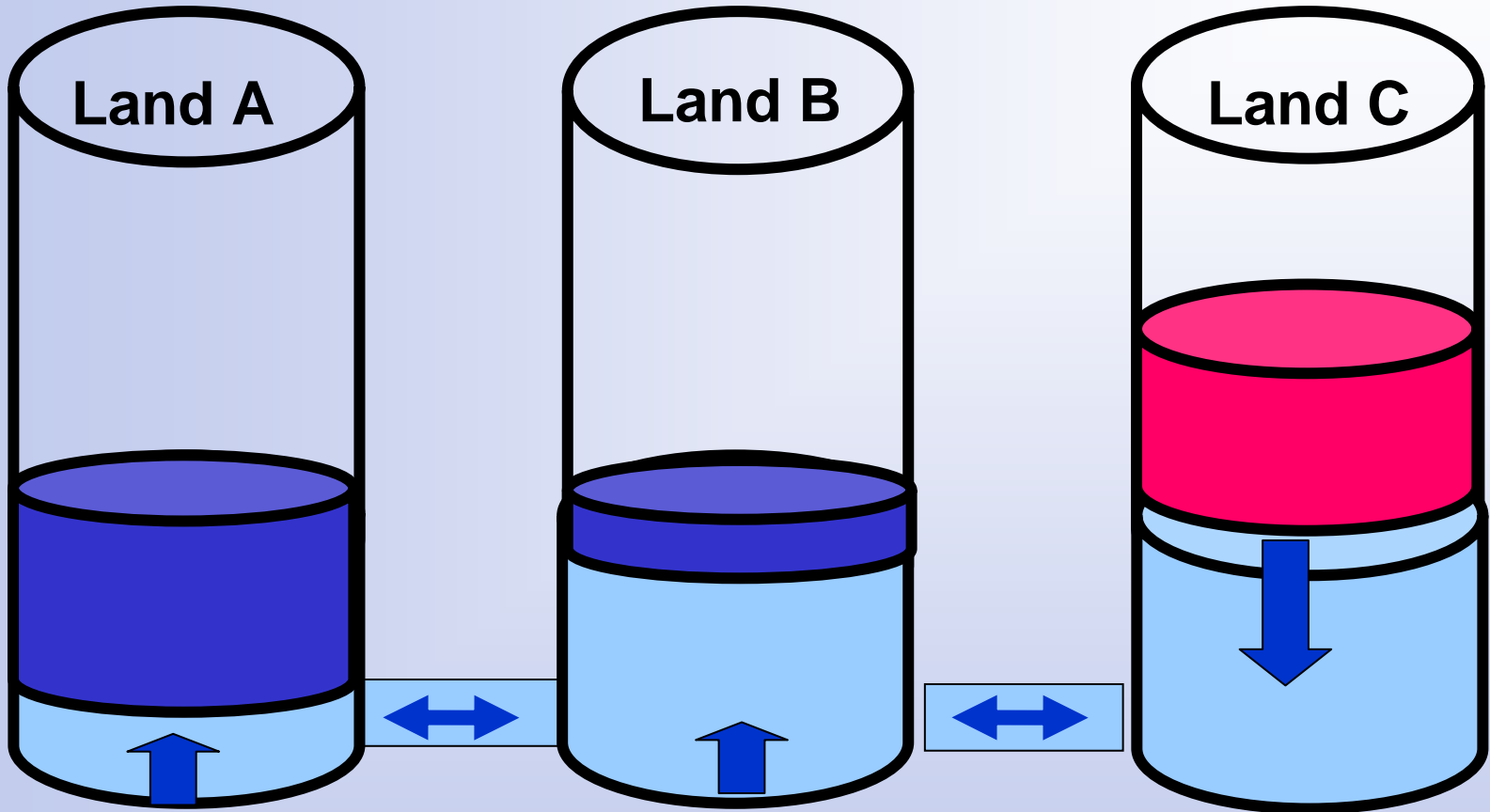


Schematische Verdeutlichung der Globalisierungswirkung





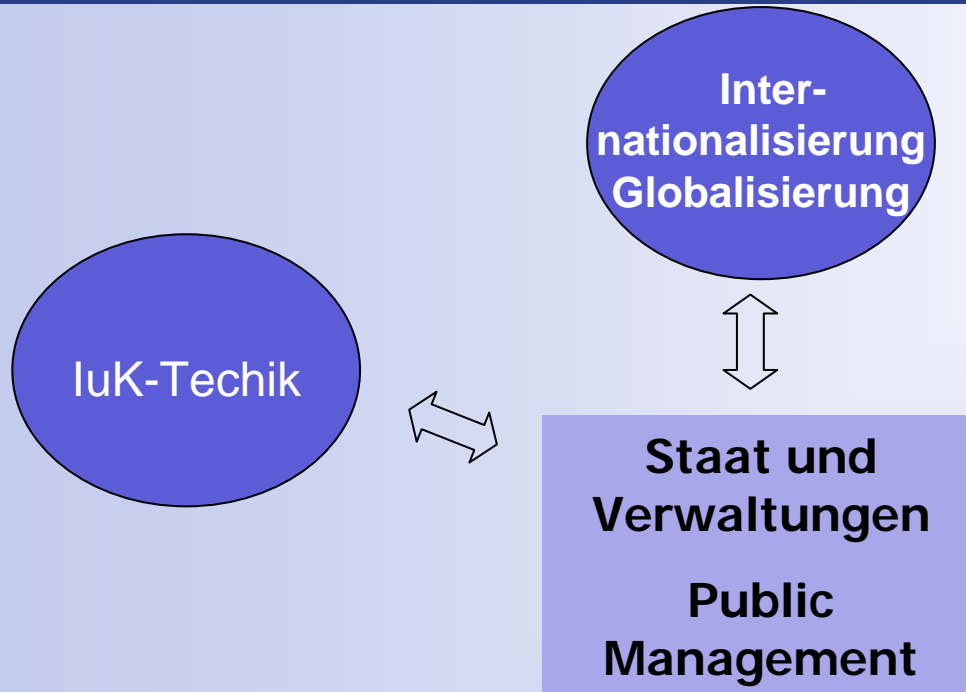
Schematische Verdeutlichung der Globalisierungswirkung



↙ Angleichung der Höhe des Sozialprodukts / Lebensstandard ↘
↑
durch Faktorpreisausgleich ↗

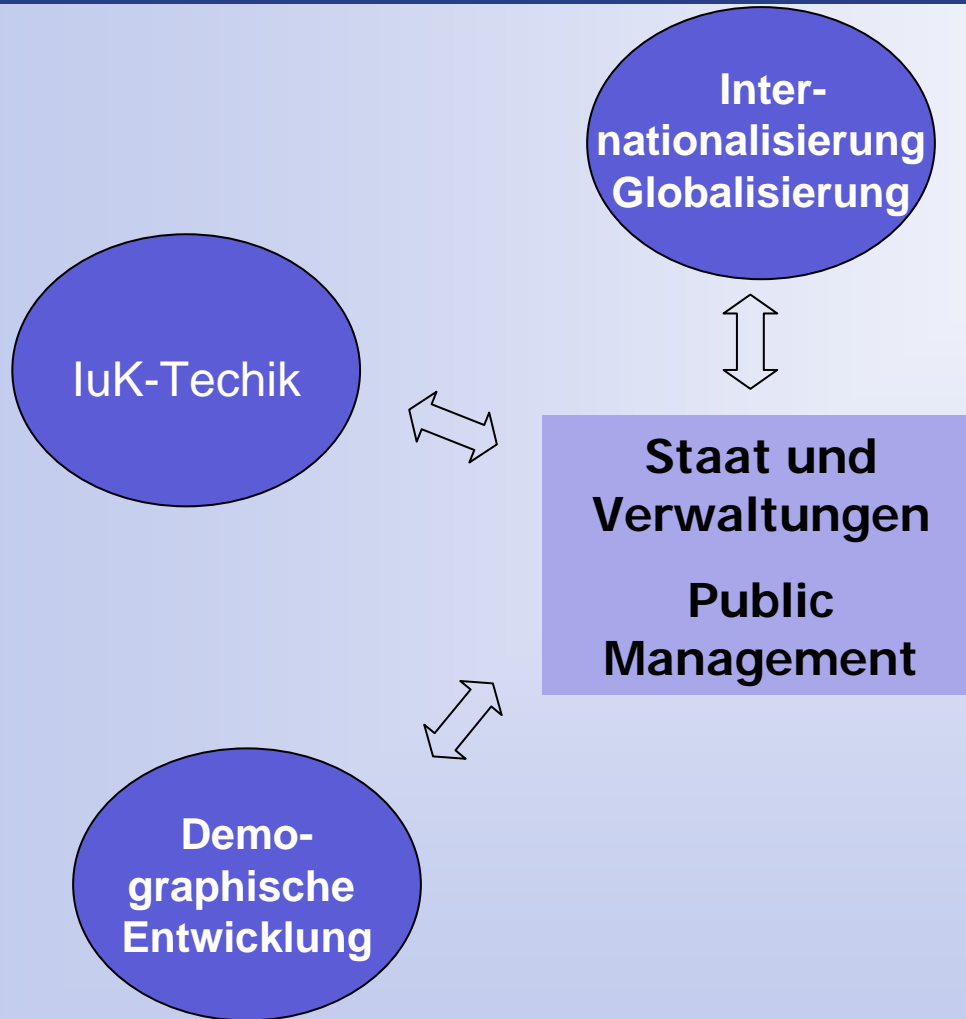


Herausforderungen/Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM





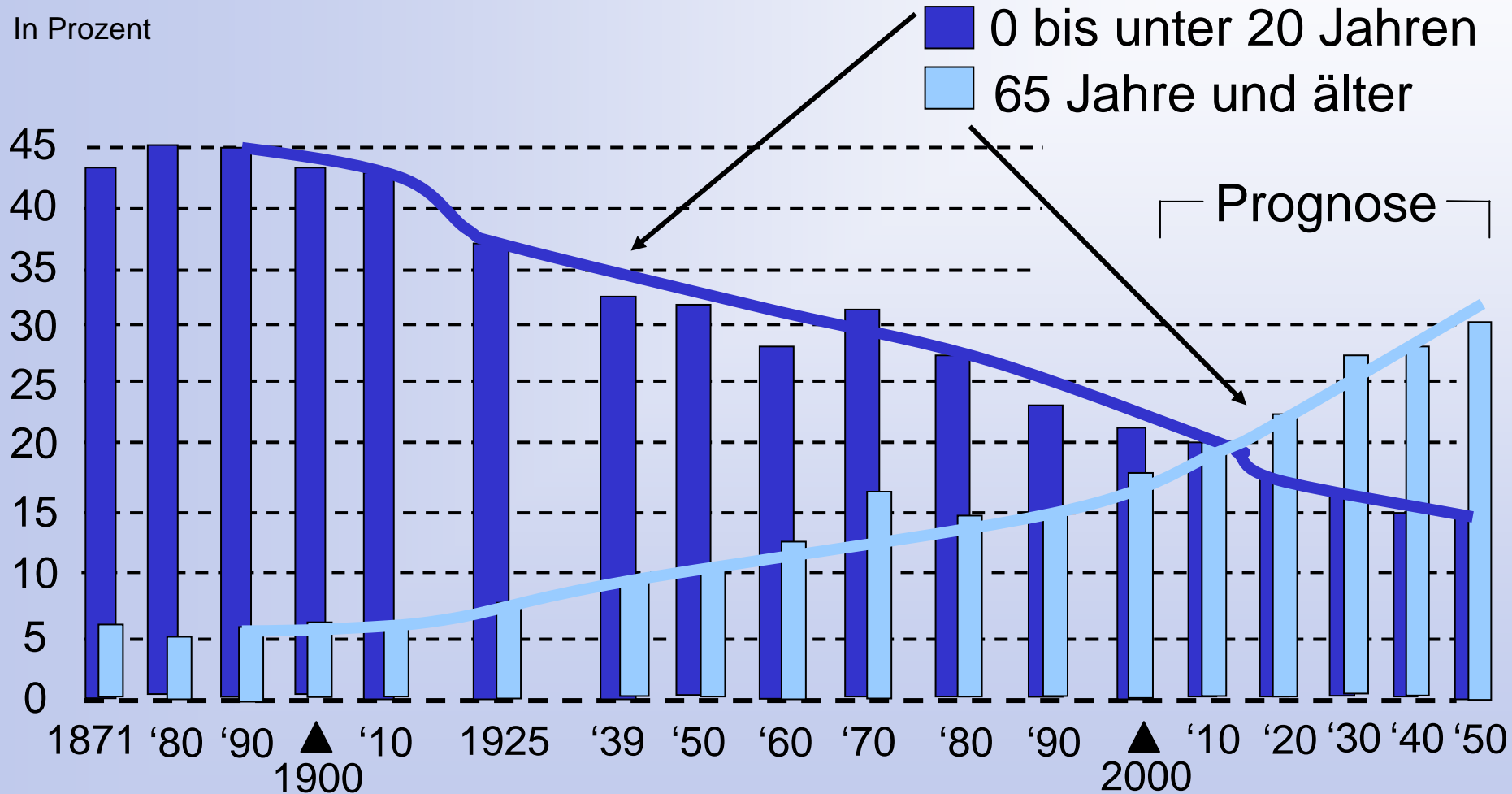
Herausforderungen/Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM





Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kinder- und Jugendalter und im Seniorenalter in Deutschland

In Prozent

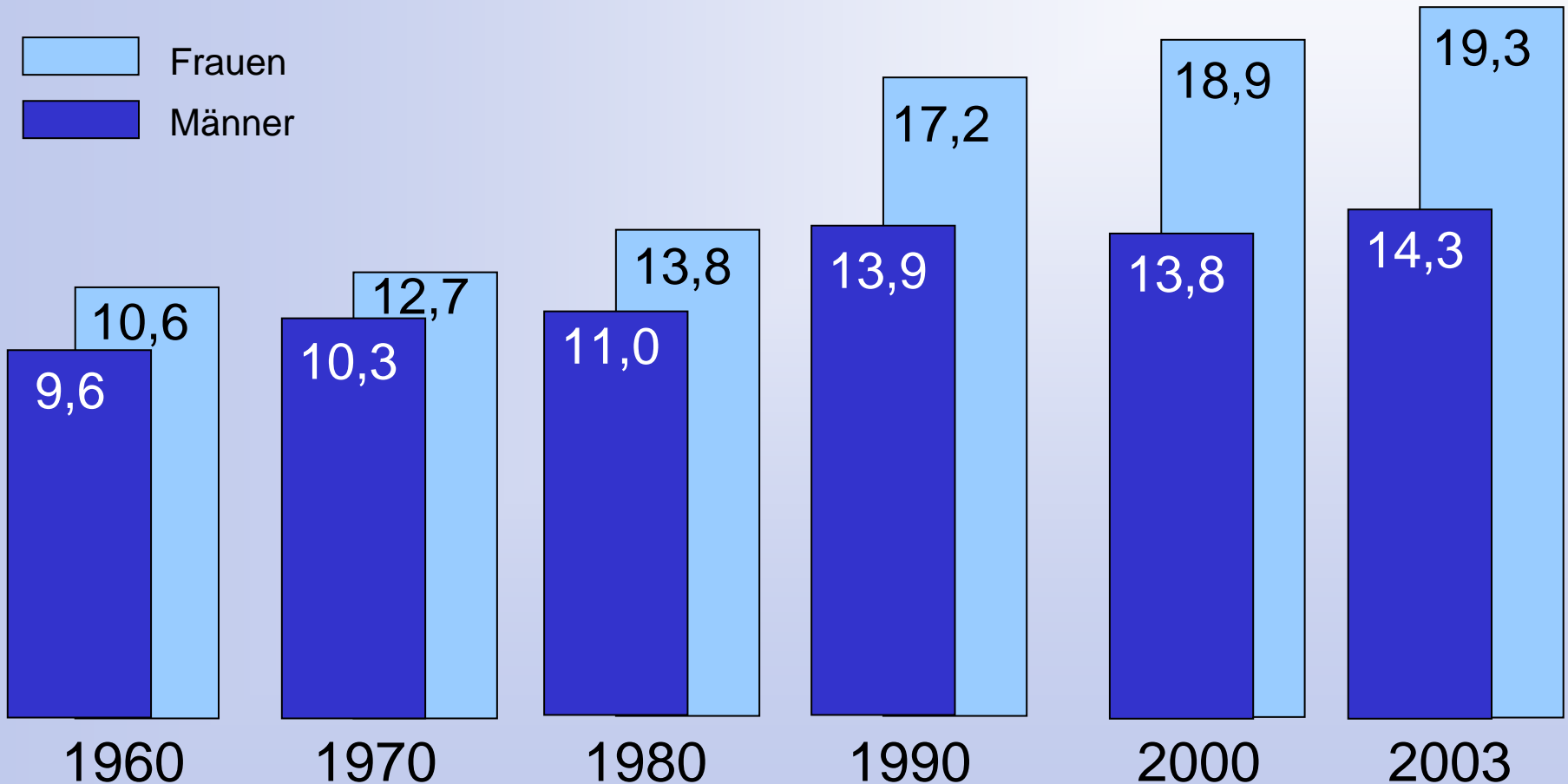




Immer länger im Ruhestand....

Quelle: Verband Deutsche Rentenversicherungsträger

So viele Jahre haben Rentner im Jahr ... durchschnittlich Rente bezogen



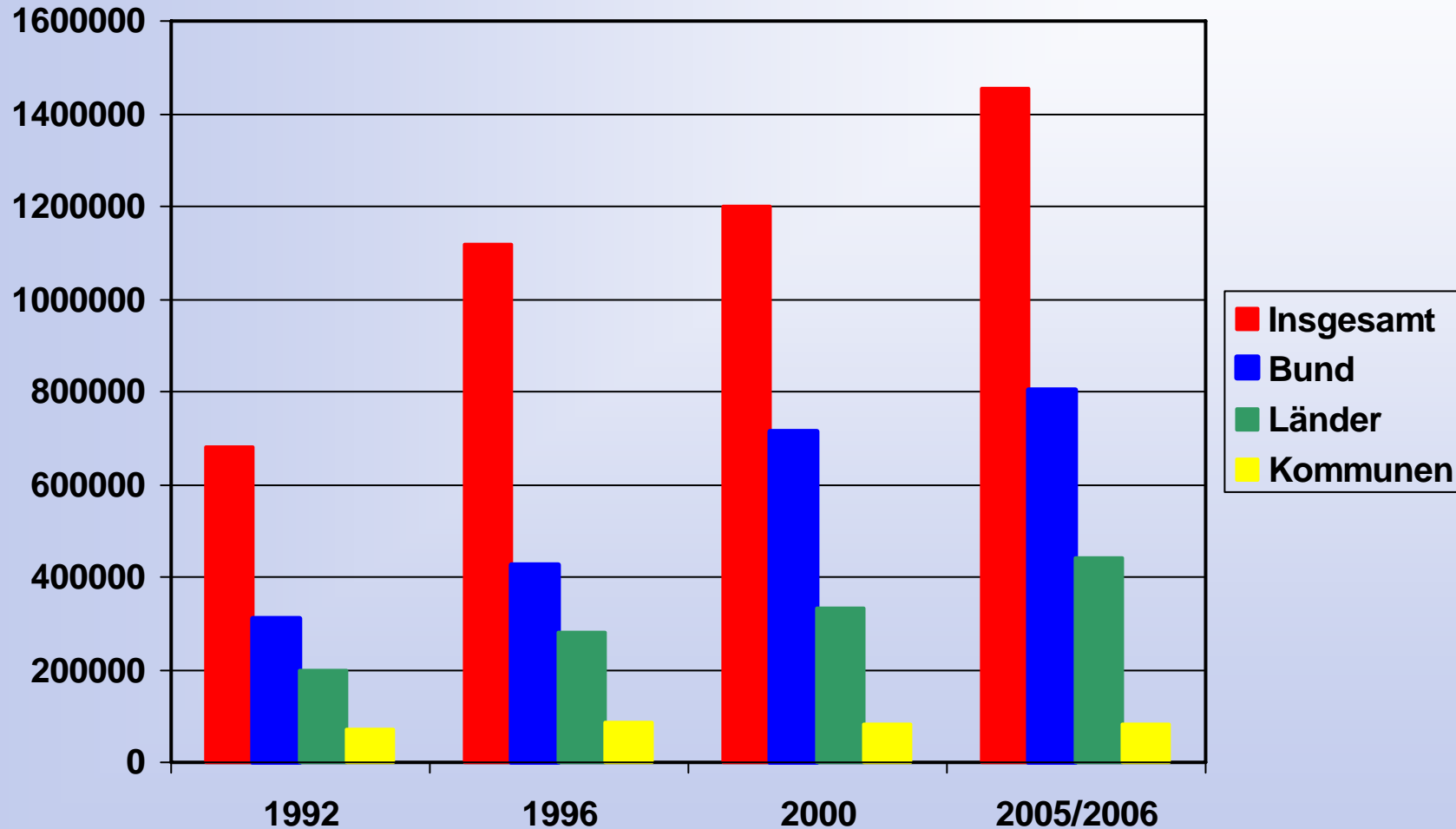
Bis 1990: Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters.



Herausforderungen/Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM



Entwicklung der öffentlichen Schulden (Kreditmarktschulden) in Mio. €





Finanzkrise

Konstruktion einer **virtuellen Welt** in den vergangenen 20 bis 30 Jahren durch:

Kameralistik

Informationssystem, das nur den aktuellen **Geldverbrauch** einer Haushaltsperiode erfaßt

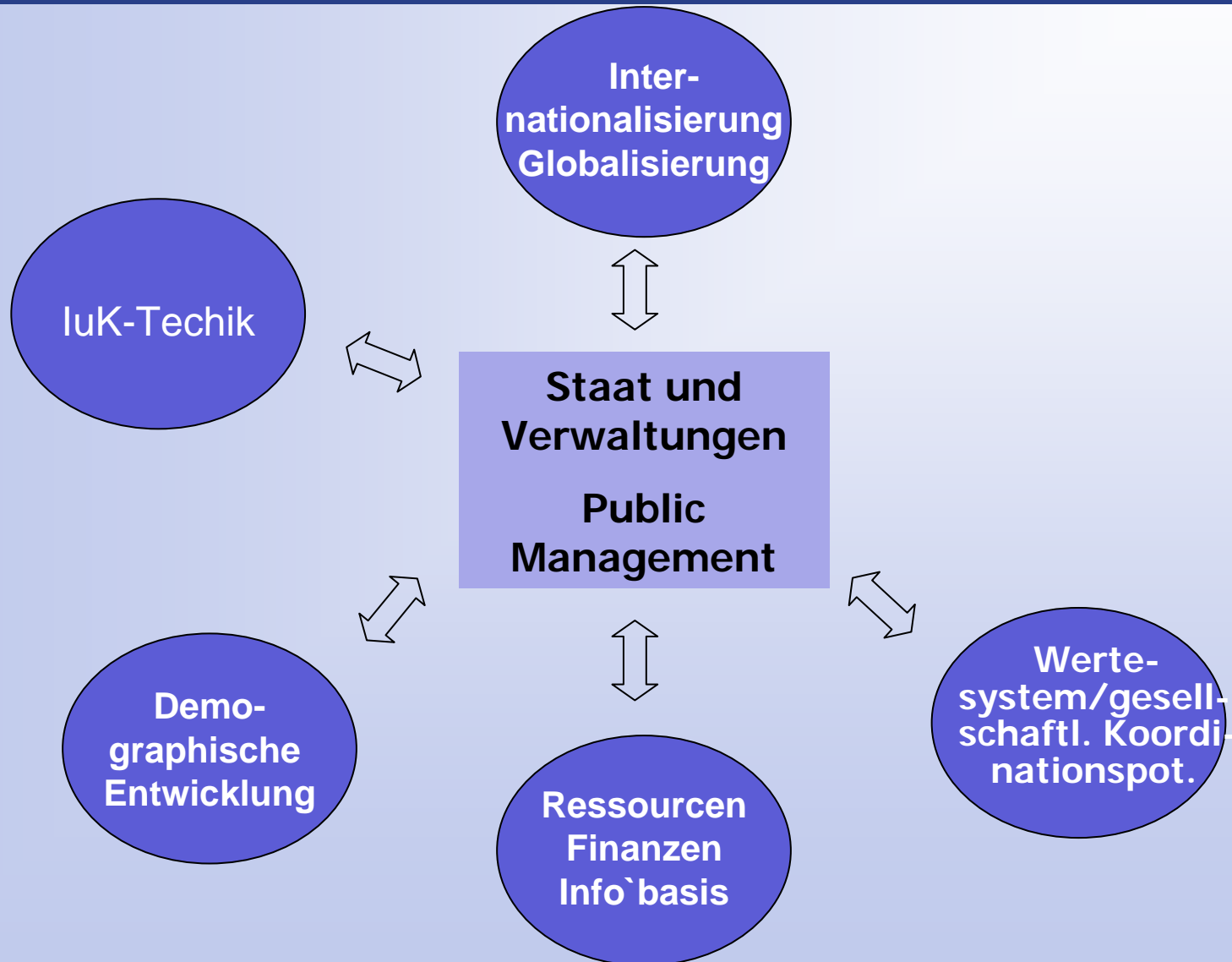
Deficit spending/Keynesianismus

Verschuldung als (scheinbarer) Problemlöser

Aktuell „**gebrochenes Verhältnis**“ von Politik
zum Abbau der öfftl. Verschuldung



Herausforderungen/Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM



Methodologischer Individualismus

Gesellschaftliches Rentseeking des Individuums/
Gruppeninteressen

Abbau sozialer Integrationsinstitutionen

Versagen institutioneller Regeln

Rapide sinkendes Systemvertrauen

Heterogenität

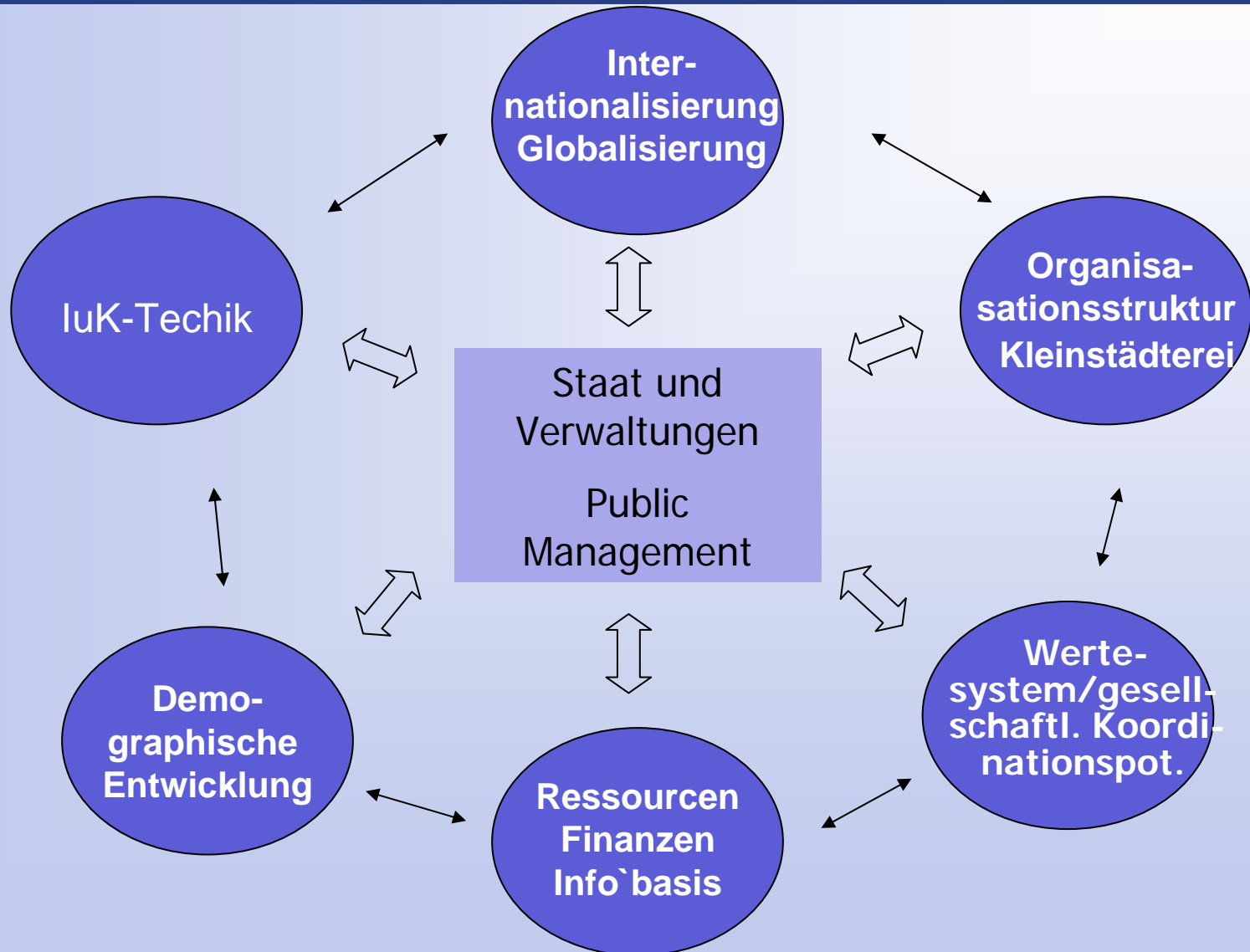
Parallelgesellschaften/ Kulturelle und soziale
Entgrenzung



**Gesellschaftl. Dysfunktionalitäten/
hohe Transaktionskosten**



Einflussgrößen auf und Bedarf an NPM





Problem: Organisationsstruktur/Kleinstaaterei

Anzahl und Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften sind historisch gewachsen

➔ **Kooperationsbedarf zur Entwicklung/
Stabilisierung von Regionen**

40% Öffentlich Beschäftigte: Verwaltung der Verwaltung
60% Öffentliche Wertschöpfung

z.B. 14.000 Kindergeldstellen in Deutschland

140 Rechenzentren z.B.

15 Mio. KFZ-Meldevorgänge

35 Mio. Lohnsteuerkarten

8 Mio. Meldevorgänge von Bürgern



Inhaltsübersicht

- **Generelle Entwicklungslinien – vom Tilburger Modell über NPM zur Good Governance**
- **Bisherige Phasen von NPM in Deutschland**
- **Zur aktuellen Situation von Staat und Verwaltungen
- Zu bewältigende Problemfelder**
- **Schlussfolgerungen - 3-Säulenmodell als zukünftige Schwerpunkte eines NPM**

Problemfelder des öffentlichen Sektors als Handlungsrahmen eines zukünftigen NPM

- ➔ **Sozialsysteme**
- ➔ **Arbeitslosigkeit**
- ➔ **Altersstruktur**
- ➔ **Verschuldung**
- ➔ **Hohe gesellschaftliche Organisations-/Transaktionskosten**
- ➔ **Personelle Situation nach 68**
- ➔ **Schwindendes Systemvertrauen**

**Finanzkrise / Vertrauenskrise/
Gesellschaftskrise/**

Schlussfolgerungen für NPM ???



Schlussfolgerungen für NPM

(1) Von der virtuellen in die reale Welt / Erkennen u. Handhabung ökonomischer Knappheit

➡ Transparenz / Info.system / Intergenerative Gerechtigk.

➡ Finanzen / Finanzmanagement

↳ Flächendeckende Strategien zur Sanierung d. Haushalte / Entschuldung

↳ Umschichtung Konsum in Investitionen

↳ Anreize/Sanktionen

(2) Kostensenkung / Schaffung eines höheren Anteils an Wertschöpfung

➡ Verabschiedung von der „Kleinstaaterei“

➡ Kooperation

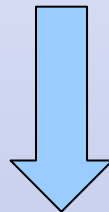
↳ öffentlich-öffentlich

↳ PPP



(3) E. Government

- ➔ offensive / kooperative Nutzung
- ➔ Analyse/Strukturierung/Steuerung von Wertschöpfungsprozessen
- ➔ Standardisierung



Drei-Säulenmodell



Zukünftige
Leistungsfähigkeit des öfftl. Sektors
(Wettbewerbsfähigkeit einer Region)

Neues
öffentl.
Haushalts- u.
Rechnungs-
wesen/
Informations-
system

Public
Private
Partnership
(PPP)

E-Govern-
ment

Prozess-
orien-
tierung

Qualitative Faktoren wie Personal,/Personalentwicklung,
Organisation/ Organisationskultur, Rechtssicherheit, Vertrauen in
die Politik, Rolle des Staates → **Vertrauen**



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit**



PAUSE