

Schwerpunkt: „Electronic Government“

Martin Brüggemeier/Manfred Röber

Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management

Zusammenfassung

Die bisherigen Verwaltungsreformbemühungen konzentrierten sich primär auf die Steuerungsebene; an den Mustern der bürokratischen Produktion öffentlicher Leistungen hat sich hingegen nur relativ wenig verändert. Mit moderner Informationstechnik werden jedoch zunehmend auch neue Produktionsregimes in Form Öffentlicher Leistungsnetzwerke möglich, aus denen wiederum veränderte Anforderungen an eine verantwortliche Steuerung resultieren. Auf der Grundlage einer organisationstheoretisch angeleiteten Analyse der Interdependenzen zwischen Steuerung und Produktion werden Überlegungen für eine Weiterentwicklung des Public Management dargelegt. Vorgeschlagen wird ein theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen für ein im Lichte des E-Government erneuertes Public Management, bei dem die Gestaltung und Steuerung der vernetzten Produktion öffentlicher Leistungen in den Dienst einer umfassend angelegten und durch Politische Regulierung legitimierten Bewirkensordnung gestellt werden.

Schlafworte: E-Government, Öffentliche Leistungsnetzwerke, Regulierung, Public Management, Verwaltungsmodernisierung

Abstract

New Models of „Public Service Production“ by E-Government – Prospects for a renewed Public Management

Up to now, administrative reform efforts focused primarily on the steering level of institutions while the patterns of bureaucratic production have not been changed considerably. However, the development of modern ICT already moulded new patterns of public service networks, which – in turn – will cause new requirements concerning the control and management level. In this context and based on categories of organization theory the following article analyzes interdependencies between steering and production and introduces considerations about the further development of Public Management. In the light of new developments in E-Government, theoretical frameworks for a regenerated Public Management will be presented – aiming at a design in which the management of linked-up production processes of public services can be integrated into a democratically legitimated system of political control and better regulation.

Key words: E-Government, Public Service Networks, Regulation, Public Management, Public Sector Modernization

1. Einleitung: Modernisierung von Produktion *und* Steuerung

Leistungserstellung im öffentlichen Sektor basiert sehr stark auf der Verarbeitung von Informationen und auf dem Einsatz von Informationstechnik (vgl. schon *Luhmann* 1966a, 1966b). Insofern ist Informationstechnik im öffentlichen Sektor – unabhängig von ihrer konkreten technischen Ausprägung – die maßgebliche „Produktionstechnik“ bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive handelt es

sich bei der Produktionstechnik immer zugleich um Organisationsgestaltungstechnik, so dass sich verwaltungspolitisch die Frage stellt, wie die Produktion öffentlicher Leistungen im Informationszeitalter zu organisieren ist.

Der Frage neuer Produktionsformen im Kontext von Electronic Government ist bislang weder von der Politik- und Verwaltungswissenschaft noch vom Public Management die ihr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet worden (vgl. auch *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 22, *Dunleavy et al.* 2006). Im managementorientierten Reformansatz der vergangenen zwei Jahrzehnte waren ohne Zweifel Fortschritte auf der Steuerungsebene zu verzeichnen (vgl. *Reichard* 2007, S. 33, *Banner* 2001, S. 291). Zur Reform der Produktionsprozesse hat dieser Reformansatz aber nicht beigetragen. Sofern Fragen der Produktion öffentlicher Leistungen überhaupt thematisiert wurden, ging es praktisch nur darum, alte Strukturen ohne eine grundlegende Veränderung der alten Produktionslogik zu korrigieren bzw. marginal zu verbessern (zu einer ausführlichen Analyse vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 216ff.). Dies hatte zur Folge, dass der „organizational fit“ zwischen Steuerung und Produktion nicht stimmte und dass unter anderem deshalb Reformpotenziale des Neuen Steuerungsmodells nicht genutzt werden konnten.

Im Zusammenhang mit der E-Government-Diskussion ist in den letzten Jahren der Frage der Gestaltung von Leistungsprozessen allerdings zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet worden (vgl. *Traunmüller* 1995, *Lenk* 2004, *Klischewski/Wimmer* 2005, *Brüggemeier et al.* 2006, *Becker/Algermissen/Falk* 2009). Dass Geschäftsprozessmanagement tatsächlich „als Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung“ (*Heitzer/Fischer* 2008, S. 312) verstanden wird, ist jedoch nach wie vor der Ausnahmefall. Eine differenziertere Sicht auf Geschäftsprozesse im öffentlichen Sektor führte mittlerweile aber dazu, dass die Produktion öffentlicher Leistungen und deren Organisationsgrenzen überschreitende Vielfalt in den Blick geriet. Aber auch das E-Government als „neues“ Modernisierungskonzept für den öffentlichen Sektor bietet – wie die Entwicklung der letzten zehn Jahre gezeigt hat – keine Garantie, dass die Produktionsebene öffentlicher Leistungen im Sinne eines umfassenden Verwaltungs-Reengineering hinreichend berücksichtigt wird (vgl. den Beitrag von *Lenk*, in diesem Heft). Das mit E-Government verbundene umfassende organisatorische Gestaltungspotenzial wird sich nur dann erschließen lassen, wenn E-Government nicht nur auf die Schnittstelle von Bürger und Verwaltung und die Informatisierung der traditionellen intra-organisatorischen Strukturen und Prozesse beschränkt wird, sondern neue organisations-, verwaltungsebenen- und sektorübergreifende Formen der Arbeitsteilung und Vernetzung einbezieht (vgl. *Lenk/Traunmüller* 1999, *GI/ITG* 2000, *Lenk* 2004, *Brüggemeier et al.* 2006, *Schuppan* 2006 sowie den Beitrag von *Schuppan*, in diesem Heft). Mit der Einfügung des neuen Artikels 91c GG wurden im August 2009 die konstitutionellen Voraussetzungen geschaffen, um die notwendigen technisch-organisatorischen Infrastrukturen für eine umfassende Vernetzung aller Verwaltungsebenen aufbauen zu können. Ausdruck dieser Bemühungen ist auch eine im September 2010 beschlossene „Nationale E-Government-Strategie“ (*IT-Planungsrat* 2010).

Wenn nunmehr die Produktion aufgrund neuer informationstechnologischer Möglichkeiten verändert werden kann, ist zu fragen, welche Anforderungen sich daraus für die Steuerung der Produktion im öffentlichen Sektor ergeben (müssen). Deshalb gehen wir in unserem Beitrag von der zentralen These aus, dass, wenn es zu keiner Synchronisierung von IT-gestützter Produktion in Leistungsnetzwerken und einer auf diese neuen Produktionsformen angepassten Steuerung kommt, die Reformpotenziale, die in der neuen Produktionsorganisation stecken, ebenfalls nicht ausgenutzt werden können und dass

auf dem mühsamen Wege der Staats- und Verwaltungsmodernisierung neue Reformrouten am Wegesrand drohen.

Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, strukturelle Merkmale von Produktion und Steuerung herauszuarbeiten und im Hinblick auf neue, durch E-Government möglich werdende Leistungsnetzwerke zueinander in Beziehung zu setzen. Hierzu werden die Produktion öffentlicher Leistungen in Leistungsnetzwerken und die Steuerung dieser Netzwerke systematisch mit Hilfe organisationstheoretisch angeleiteter Analysen, die auf dem Wissensbestand der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre basieren, untersucht. Auf dieser Grundlage werden konzeptionelle Konsequenzen für das Public Management aufgezeigt und diskutiert. Dabei wird u.a. auf die Konzepte „Neo-Weberianischer-Staat“, „Public Governance“, „Joined-Up Government“ in Verbindung mit „Whole-of-Government“ sowie „Better Regulation“ Bezug genommen.

2. Produktion in Öffentlichen Leistungsnetzwerken

Privatwirtschaftliche „Produktion erfolgt heute zumeist in einem Netzwerk von Unternehmen“ (Sydow/Möllering 2004, S. V). Die Diskussion über Netzwerke im öffentlichen Sektor, bei der es aber ganz überwiegend um Policy-Netzwerke ging (siehe z.B. Marin/Mayntz 1991, Mayntz 1993; international Kickert/Klijn/Koppenjan 1999; vgl. zu einer frühen Thematisierung interorganisationaler Beziehungen auf der Managementebene Metcalfe/Richards 1991), setzte in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft erst zu der Zeit ein, als im privaten Unternehmensbereich Leistungs- bzw. Produktionsnetzwerke bereits etabliert waren (vgl. z.B. Womack/Jones/ Roos 1991, Sydow 1992). Die Produktionsebene wurde im öffentlichen Sektor lediglich in Ansätzen im Sozial- und Gesundheitssektor thematisiert (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2000, Dovifat 2006, Amelung/Sydow/Windeler 2009). Im Zuge der durch moderne Informationstechnik geschaffenen Möglichkeit, einzelne Komponenten der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen zeitlich und örtlich zu entkoppeln, ist der Gedanke öffentlicher Leistungs- bzw. Produktionsnetzwerke inzwischen auch im öffentlichen Sektor angekommen (vgl. zu Beispielen Brüggemeier et al. 2006, Schuppan/Reichard 2010). Ein wichtiger Schlüssel für die Vernetzung ist eine Modularisierung des Leistungsprozesses. Dazu wird der Prozess in passgerechte Arbeitspakete bzw. Teilprozesse aufgeteilt, die im Prinzip ganze Wertschöpfungsstufen (z.B. Vertrieb), ein Bündel von zusammenhängenden Verrichtungen (z.B. Registrierung, Beratung, Bescheiderstellung) oder auch nur kleinste „Prozesspartikel“ (z.B. Web-Services) umfassen können und die über definierte Schnittstellen wieder zu einem übergeordneten (Gesamt-)Prozess verknüpfbar sind (vgl. Brüggemeier/Dovifat 2005, Brüggemeier et al. 2006, Brüggemeier 2007a, Schuppan 2009a, Schuppan/Reichard 2010).

Im Kontext von E-Government können „Öffentliche Leistungsnetzwerke ... als eine Form der prozessorientierten Primärorganisation (definiert werden), mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen“ (Brüggemeier 2004, S. 189).

Der Netzwerkorganisation im hier beschriebenen Sinne liegt eine konsequente Prozessperspektive zugrunde, die auch den Blick auf die Kooperation auf der Arbeitsebene anleitet. In

Abhängigkeit von den sich aus dem jeweiligen Prozessstyp ergebenden Anforderungen (z.B. Komplexitätsgrad, Umfang der zu berücksichtigenden Interessen) ist die Arbeitsorganisation durch die beiden grundlegenden Kooperationsformen der (sequentiellen) Vorgangsbearbeitung und der (in der Regel synchronen) Teamarbeit bzw. „Kollaboration“ gekennzeichnet (vgl. hierzu *Lenk/Traumüller 1999, Engel 2008*). Unter diesen Bedingungen wird sich die Arbeitsgestaltung bei komplexen und wenig strukturierten Prozessen tendenziell durch eine vergleichsweise hohe Autonomie und große Variabilität auszeichnen. Zusätzlich wird es aber auch weiterhin zahlreiche Prozesse geben, bei denen die Arbeitsgestaltung im Rahmen standardisierter Verfahren mit geringer Autonomie und Variabilität einhergeht.

Das sich in Leistungsnetzwerken abzeichnende Muster der Arbeitsteilung („organisationale Differenzierung“) ist relativ eng mit den Kategorien der Verantwortungsteilung im Modell des Gewährleistungsstaates verbunden, in dem die Vollzugsverantwortung von der Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Auffangverantwortung unterschieden wird (vgl. hierzu *Schuppert 2005, Reichard 2004*). Diese unter der Überschrift „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor“ geführte Debatte beschränkt sich allerdings häufig auf die Wahrnehmung einer Gesamtaufgabe (vgl. *Röber 2011a*) und auf unterschiedliche Verantwortungskategorien in Bezug auf öffentliche Aufgaben (vgl. zu einer differenzierteren Sichtweise *Picot 1996*). Diese Beschränkung auf die „Verantwortungstiefe“ ist erstaunlich, weil es in der entsprechenden Diskussion im privatwirtschaftlichen Bereich beim Thema „Leistungstiefe“ um etwas ganz anderes geht: nämlich um die Abgrenzung von vor- und nachgelagerten (vertikalen) Stufen der Beschaffung, Produktion und Distribution im Kontext von Entscheidungen über Outsourcing bzw. Insourcing.

Bezieht man die Diskussion über E-Government auf die hier angesprochene Problematik, dann eröffnen sich völlig neue Perspektiven für die Weiterentwicklung des Gewährleistungsstaatsmodells und die Leistungstiefendiskussion – allerdings nur dann, wenn die Potenziale des E-Government für ein intra- und interorganisationales Prozess-Reengineering genutzt werden (vgl. *Brüggemeier/Dovifat 2005*). Dies führt zu wesentlich mehr und gänzlich neuen Formen der Arbeitsteilung bei der Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen – mit der Folge, dass die traditionelle Simultanität von Produktion und Distribution als konstitutives Merkmal von Dienstleistungen (Uno-Actu-Prinzip der Dienstleistungstheorie) zumindest partiell aufgehoben wird. Durch die Aufspaltung von Produktion und Distribution können nunmehr bei der Arbeitsteilung unterschiedliche Differenzierungslogiken zum Tragen kommen, die das traditionelle Verhältnis von Mikro- (i.S. von Muster der funktionalen Differenzierung und Integration bei der Arbeitsorganisation der primären Wertschöpfungsprozesse) und Makroebene (i.S. von Muster der funktionalen Differenzierung und Integration bei der Bildung von Organisationseinheiten) im Kontext der Netzwerkorganisation neu bestimmen. Während man bei der Unterteilung in Mikro- und Makroorganisation bislang davon ausgehen konnte, dass es sich bei beiden um binnenstrukturelle Gestaltungsebenen ein und derselben Organisation handelt, ist dies bei der Netzwerkorganisation nicht mehr möglich. Analytisch ist hier zwischen *intraorganisationsalen* Makro- und Mikrostrukturen (der jeweiligen institutionellen Akteure, die in das Netzwerk eingebunden sind) und *interorganisationsalen* Makro- und Mikrostrukturen (des Netzwerkes) zu unterscheiden.

Unter diesen Bedingungen ist es erheblich schwieriger, die Frage nach dem dominierenden Muster der Arbeitsteilung eindeutig zu beantworten. Auf der *intraorganisationsalen Mikroebene* kann auch unter den Rahmenbedingungen der Netzwerkorganisation die *Verrichtungsorientierung* dominieren. Auf der *intraorganisationsalen Makroebene* kann die

Arbeitsteilung im Prinzip nach Objekten erfolgen, wobei die Objektorientierung aus Netzwerkperspektive die oben angesprochene Modularisierung von Prozessen voraussetzt und sich in Zwischenprodukten niederschlägt. Diese Zwischenprodukte müssen am Ende der Wertschöpfungskette auf der interorganisationalen Makroebene in ein End- bzw. Gesamtprodukt münden, das auf derselben Differenzierungslogik wie die Zwischenprodukte basiert (Objektorientierung), damit auch im Leistungsnetzwerk eine Ergebnisverantwortung sichergestellt werden kann (vgl. *Brüggemeier* 2007a, S. 57). Damit bekommen die Produkte – anders als im Neuen Steuerungsmodell (vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 217) – eine tatsächliche Steuerungsrelevanz, weil „die Vernetzungen von Prozessen auf der Grundlage eines koordinierten Austausches von Leistungen“ erfolgt (*Lenk/Schuppan/Schaffroth* 2010, S. 33; vgl. hierzu im Übrigen auch schon *Budäus* 1996, S. 15).

Auf der interorganisationalen Mikroebene der Arbeitsorganisation haben wir es im Kontext der Netzwerkorganisation hingegen mit unterschiedlichen Logiken der Arbeitsteilung zu tun, wobei die Differenzierungslogik der Produktion keineswegs zwingend derjenigen der Distribution folgt. So spricht vieles dafür, die Distribution konsequent am Prinzip der Objektzentralisation mit kundenorientierten Leistungsbündelungen nach dem Lebenslagen- oder Zielgruppenprinzip vorzunehmen (vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 43ff.) und die Produktion am Prinzip der Verrichtungszentralisation unter Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen, mit denen ein hohes Maß an Fachlichkeit kosteneffizient realisiert werden kann, auszurichten. Dies darf allerdings nicht zu einem neuen Dogmatismus im Sinne des „one-best-way“ führen, weil es sowohl in der Produktions- als auch in der Distributionsphase gute Gründe geben kann, von diesem Gestaltungsmuster abzuweichen. Damit steht ein weit gefächertes Repertoire an Arrangements zur Gestaltung der Arbeitsorganisation zur Verfügung. Die daraus resultierenden Gestaltungsspielräume werden aber nur dann genutzt werden können, wenn die Arbeitsorganisation aus ihrem binnenstrukturellen Mikrozusammenhang herausgelöst und im Sinne von intra- und interorganisationalem Prozessmanagement gänzlich neu definiert wird.

Die Möglichkeit, den Leistungsprozess in „Produktion“ und „Distribution“ aufzuspalten und das traditionelle Uno-Actu-Prinzip öffentlicher Leistungserstellung zu relativieren, führt zunächst zu der Unterscheidung in Front Office und Back Office. Das heißt aber nicht, dass das Back Office für die Produktion und das Front Office für die Distribution „zuständig“ ist. Dadurch, dass Produktion und Distribution sowohl örtlich als auch zeitlich auseinandergezogen werden können, eröffnen sich verschiedene Optionen für die Ausgestaltung der Arbeitsteilung zwischen Front Office und Back Office (vgl. genauer *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 83ff.; zu Varianten vgl. auch *Hanken/Wind* 2006, S. 187f.). Die hieraus resultierenden Gestaltungsspielräume müssen genutzt werden, um den Anforderungen unterschiedlicher Prozesstypen (zum Beispiel Standardprozesse, individualisierte Fallbearbeitung, Aushandlungsprozesse, vgl. hierzu *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 48ff., *Lenk* 2005) und dem unterschiedlichen Interaktions-, Individualisierungs- und Immaterialitätsgrad öffentlicher (Dienst-) Leistungen (vgl. hierzu *Brüggemeier et al.* 2006, S. 58ff.) arbeitsorganisatorisch Rechnung zu tragen. In der Praxis stehen die in das Produktions- und Distributionsnetzwerk öffentlicher und privater Leistungserstellung eingebundenen Mitarbeiter vor der Herausforderung, verschiedene Formen der Arbeitsteilung miteinander zu kombinieren, um den unterschiedlichen Anliegen einzelner Bürger bzw. Kunden gerecht zu werden (vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 89).

3. Steuerung Öffentlicher Leistungsnetzwerke

Aus der Produktion in Leistungsnetzwerken resultieren neue und komplexere Anforderungen an die Steuerung, nicht zuletzt deshalb, weil sie die Möglichkeit bietet, auch nicht-staatliche Akteure „zwanglos“ in netzwerkartige Leistungsprozesse einzubeziehen (vgl. auch *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 19ff.). Auf der intraorganisationalen Mikro- und Makroebene können bei den am Netzwerk beteiligten Organisationen die auf Einzelorganisationen bezogenen Steuerungsmodi zum Einsatz kommen. Entscheidend ist im Zusammenhang mit der Netzwerkorganisation allerdings, dass diese intraorganisationalen Integrationsmuster mit den interorganisationalen Integrationsmechanismen kompatibel sind (Metaperspektive). Der dominierende Steuerungsmodus auf der interorganisationalen Makroebene ist der Output, der sich – wie bereits angesprochen – auch auf Zwischenprodukte bezieht, weil sich hierdurch am besten die Gesamtverantwortung sichern lässt.

Die mit der Ausschöpfung der oben angesprochenen organisatorischen Gestaltungspotenziale der Informationstechnik im E-Government verbundenen vielfältigen und neuartigen Differenzierungsmöglichkeiten generieren einen beträchtlichen Bedarf an spezifischen Steuerungsleistungen – insbesondere auch auf der Mikroebene der Arbeitsorganisation. Dieser Bedarf kann im Prinzip auf dreierlei Weise gedeckt werden – nämlich durch Hierarchie, durch Standardisierung und durch Selbstabstimmung. Diese drei Formen können – je nach Prozesstyp und Netzwerkstruktur – alternativ, in der Regel jedoch komplementär, eingesetzt werden.

Ungeachtet der Problematik, bei der Netzwerkorganisation „sauber“ zwischen Mikro- und Makroebene zu differenzieren, ist – im Vergleich zum Neuen Steuerungsmodell – mit einem Bedeutungsverlust hierarchischer Steuerung zu rechnen (vgl. *Brüggemeier* 2007a, S. 52f., *Goldsmith/Eggers* 2004, S.157ff.). Dieser kommt besonders deutlich auf der Makroebene zum Tragen, wenn die interorganisationalen Leistungsaustauschbeziehungen zwischen den verschiedenen Netzwerkpartnern auf vertraglicher Basis geregelt werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Einbeziehung privater Unternehmen oder von Organisationen des sog. Dritten Sektors, sondern gerade auch dann, wenn die klassischen öffentlich-rechtlichen Aufsichtsbeziehungen zwischen den Ländern und den kommunalen Körperschaften von öffentlich-rechtlichen Verträgen abgelöst werden (vgl. *Lenk* 2001). In den Vertragswerken kann freilich eine Art hierarchisches Verhältnis zum Ausdruck kommen, zum Beispiel durch eine sanktionsbewehrte Machtposition des Gewährleistungsträgers, eine (partiell) abgetretene Organisationshoheit oder eine ungleiche Verteilung der Kooperationsrente.

Für die Mikroebene der Arbeitsorganisation ist jedoch vor allem nach der potenziellen Steuerungsleistung durch interaktionale (Personal-) Führung zu fragen. Diese muss sich ohnehin primär auf die intraorganisationale Sphäre konzentrieren. Die Funktion des interorganisationalen Schnittstellenmanagement *kann*, muss aber nicht in der Hand der Führungskräfte liegen. Und selbst wenn sie dort liegt, handelt es sich in diesem Fall nicht um Steuerung über die Hierarchie. Mit der Netzwerkorganisation können jedoch auch „eher unklare Zuständigkeiten, unregelmäßige Kommunikationswege, ungeplante Abhängigkeiten und Ambiguitäten, ungewollte Verunsicherungen, etc.“ (*Sydow* 1999, S. 284) einhergehen. Diese Faktoren sind tendenziell dazu geeignet, den intraorganisationalen Personalführungsbedarf zu steigern. Inwieweit dies der Fall ist, hängt jedoch stark davon ab, in welchem Umfang und auf welche Weise die anderen Mechanismen zur Steuerung der arbeitsteiligen Leistungsprozesse wirksam werden. Hierbei ist der Standardisierung

als integralem Bestandteil der Modularisierung eine zentrale Bedeutung beizumessen. Kommt es im Rahmen der Modularisierung zu einer Aufspaltung der Prozesskette und zu einer Verteilung von Teilprozessen bzw. Prozessstufen auf unterschiedliche Netzwerkpartner (zum Beispiel staatliches Insourcing der Produktion für bestimmte öffentliche Dienstleistungen, die bislang im übertragenen Wirkungskreis durch die Kommunen erfolgte, und Vergabe des „Vertriebs“ nach einer Ausschreibung an leistungsfähige privatwirtschaftliche und/oder öffentliche Vertriebsorganisationen; zum Beispiel Kfz-Zulassung durch Tankstellen, private Haftpflichtversicherer, Sparkassen, Kommunen), dann ist von der Standardisierung des Outputs nur dann eine Steuerungswirkung zu erwarten, wenn Zwischenprodukte gebildet und diese mit verbindlichen Qualitätsstandards verknüpft werden. An den Schnittstellen zwischen den Netzwerkpartnern entsteht dann eine Kunden-Lieferanten-Beziehung. Während sich die Standardisierung des Outputs bei bestimmten Routineleistungen im Bereich der Bürgerdienste als weniger problematisch erweisen dürfte, ist bei anderen Leistungen, bei denen es beispielsweise mehr um eine wirkungsorientierte Steuerung von Produktion und Distribution geht, aufgrund von komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, einem time lag zwischen der Leistungserstellung und der Wirkung dieser Leistung sowie der Einbeziehung vieler Akteure mit unterschiedlichen Interessen mit erheblichen Herausforderungen für die Steuerung zu rechnen.

Ohne koordinationsichernde Vorkehrungen auf der Produktionsebene kann der Eindruck einer „organisierten Unverantwortlichkeit“ entstehen, wie sie vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Bezug auf die Steuerungsebene moniert wurde. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Renaissance der Integration durch die Standardisierung der Verfahren zu rechnen. Die informationstechnischen und organisatorischen Anforderungen an effizient funktionierende Leistungsnetzwerke (Interoperabilität) sind mit einer uneingeschränkten Organisationshoheit der Netzwerkpartner kaum in Einklang zu bringen. Schon deshalb betrachten wir in diesem Modell auf der Mikroebene der Arbeitsorganisation die Standardisierung – insbesondere der Verfahren – als dominierendes Integrationsmuster. Gerade auf reformorientierte Verwaltungsakteure dürfte die Perspektive einer umfassenden Standardisierung aber nicht gerade verlockend wirken, sah man sich doch erst vor kurzem noch im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells mit den Autonomieverheißungen der dezentralen Ressourcenverantwortung „geködert“.

Allerdings ist die Standardisierung der Verfahren im Modell der Netzwerkorganisation nicht ohne weiteres mit den traditionellen Steuerungsmodi der bürokratischen Verfahrensregeln gleich zu setzen. Denn zum einen geht es hier um die organisationsübergreifende Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen unter weitgehender Ausschöpfung der Möglichkeiten, die die moderne Informationstechnik im Sinne einer Informations-, Kommunikations- und Kooperationstechnik als „Organisationstechnik“ zu bieten hat (vgl. z.B. die Standardisierungsbemühungen mit Hilfe von „SAGA“, das als Akronym für die in Deutschland vom Bund forcierten „Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen“ steht). Zum anderen geht es aber angesichts der Modularisierung und der damit ermöglichten – und zur Ausschöpfung von Spezialisierungsvorteilen auch angestrebten – Kapselung von Teilprozessen vor allem um eine Standardisierung von Schnittstellen (vgl. unabhängig von Modularisierungen die „XÖV“-Standards für den Datenaustausch öffentlicher Verwaltungen), die in Kombination mit klar definierten Leistungen (Zwischenprodukten) eine Orientierung am autonomieschonenden Prinzip der losen Kopplung gestattet (vgl. hierzu anschaulich das Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz: *Lenk/Schuppan/Schaffroth* 2010). Anders ausgedrückt – und

nur auf den ersten Blick paradox anmutend – wird Standardisierung in dieser Form zur Voraussetzung für Autonomie. Hinzu kommt die Möglichkeit einer „flexiblen Standardisierung“, bei der „best practice“ nicht ein für alle Mal in Standards gegossen, sondern immer wieder den veränderten Rahmenbedingungen und neuen Erkenntnissen angepasst bzw. weiterentwickelt wird (vgl. hierzu am Beispiel der Automobilindustrie: *Springer* 2000, S. 98ff.).

Wie so etwas erfolgreich funktioniert, kann man auch an privatwirtschaftlichen Franchisesystemen bzw. -netzwerken im Dienstleistungssektor studieren (vgl. z.B. *Sydow* 1994). Es gibt indes bislang nur wenige Versuche, das Potenzial des Franchising für die Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen zu erkunden (vgl. z.B. *Schanze* 1996, *Brüggemeier/Lenk* 1997, *Promberger/Piazolo* 2004). Dabei ist allerdings zu beachten, dass das, was angesichts der Anreizstrukturen in privatwirtschaftlichen Franchisenetzwerken (Partizipation am ökonomischen Erfolg des Gesamtnetzwerks als „virtuelles“ Großunternehmen) als wirksamer Steuerungsmodus funktioniert, in Netzwerkorganisationen im öffentlichen Sektor aufgrund einer heterogenen Interessenstruktur der beteiligten Akteure auf erhebliche Akzeptanzprobleme stoßen dürfte (zum Beispiel Aufgabe der organisationspezifischen Identität im Außenverhältnis; Kollisionen zwischen Organisations- und Netzwerkkultur etc., vgl. *Brüggemeier* 2004, S. 196ff.). Dies muss jedoch nicht für alle Aufgabenfelder bzw. Leistungsprozesse gelten, wie überhaupt von einer „situativen“ Differenzierung von Netzwerktypen und nicht von Einheitsmodellen auszugehen ist. In den Leistungsnetzwerken entstehen im Rahmen institutionalisierter Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen Abhängigkeiten und Autonomiebestrebungen. Versuche der Akteure, sich gleichsam „kooperativ“ sowohl einer hierarchischen als auch einer marktlichen Steuerung zu entziehen, sind sehr wahrscheinlich. Dem kann partiell dadurch begegnet werden, dass innerhalb eines Leistungsnetzwerkes einzelne Module wettbewerblich vergeben werden (vgl. *Brüggemeier/Dovifat* 2005, S. 34) und/oder dass verschiedene Leistungsnetzwerke untereinander konkurrieren (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 1997). Während eine wettbewerbsorientierte Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 220ff.) auf eine stärkere „Integration des Wettbewerbs in die Hierarchie“ hinauslaufen würde, werden diese Bestrebungen bei der Netzwerkorganisation mit Ansätzen verknüpft, die eine „Integration der Hierarchie in den Wettbewerb“ gestatten.

Eine wichtige Steuerungsfunktion bezieht sich auf die Standardisierung der Qualifikationen, die sich in Netzwerkkonfigurationen erheblich von den heute im öffentlichen Sektor vorherrschenden Qualifikationsstrukturen unterscheiden. Dabei muss – abgesehen vom Managementpersonal – zwischen Produktions- und Vertriebspersonal unterschieden werden (zur Ausdifferenzierung von Rollen vgl. etwa *KGSt* 2005). Für die Distribution – sei es im Dienstleistungseinzelhandel oder im Case-Management – bedarf es eines neuen Typus von qualifizierten Generalisten mit ausgeprägter Serviceorientierung, während die Produktion primär kommunikations- und „netzwerkfähige“ Experten erfordert.

Die Standardisierung von Qualifikationen, aber auch die primär an einer gemeinsamen ergebnis- bzw. wirkungsorientierten Netzwerkkultur orientierte „Standardisierung“ von Werten und Normen stellen wichtige Voraussetzungen dafür dar, dass zum Beispiel bei Leistungsprozessen, die sich weniger für eine Steuerung über standardisierte Verfahren eignen, die Selbstorganisation als flexibler Integrationsmechanismus zum Tragen kommt. Letztlich geht es um die „Netzwerkfähigkeit des öffentlichen Dienstes“ (*Brüggemeier* 2004, S. 204; vgl. hierzu auch *Brüggemeier et al.* 2006, S. 302ff., *Schuppan* 2009b).

4. Überlegungen zur Zukunft des Public Management

4.1 Notwendige Neuorientierung

Angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Sektor sehr stark ausdifferenziert ist und die Produktion öffentlicher Leistungen in vielen Bereichen schon heute nicht nur in einzelnen Behörden, sondern zunehmend auch in Netzwerken, die aus öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Akteuren bestehen, erfolgt (vgl. z.B. *Reichard* 2004, *KGS* 2010, *Reichard/Röber* 2011, *Röber* 2011b), ist davon auszugehen, dass Public Management anders zu konzeptualisieren und paradigmatisch weiterzuentwickeln ist. Es gilt vor allem, die bislang dominierende intraorganisationale um eine interorganisationale Perspektive zu erweitern. Dies bedeutet aber nicht, dass die primär auf die Einzelorganisation fokussierte institutionell-betriebliche Perspektive des Public Management gänzlich irrelevant wird. Ein solches einzelwirtschaftlich ausgerichtetes Management muss aber eingebettet sein in ein System, mit dem komplexe Organisationsgeflechte gestaltet und gesteuert werden können.

Beim Management unter den Rahmenbedingungen eines Netzwerkes geht es – im Vergleich zum Management einer einzelnen Organisation – um andere Anforderungen, weil sich die Akteure hinsichtlich ihrer Ziele (erwerbswirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich), Handlungslogiken (konditional- oder zweckprogrammiert), Kernkompetenzen (juristisch, politisch oder ökonomisch) und Organisationskulturen (bürokratisch oder unternehmerisch) zum Teil sehr stark unterscheiden können. Diese Unterschiede wirken sich z.B. in der Weise aus, dass es in den am Netzwerk beteiligten Institutionen unterschiedliche Anreiz- und Sanktionsmechanismen gibt, die nur bedingt kompatibel sind. Außerdem muss man davon ausgehen, dass die zum Netzwerk gehörenden Akteure über unterschiedliche Risikopräferenzen verfügen, die komplizierte Qualitätssicherungs- und Haftungsfragen für einzelne Teil- bzw. Zwischenprodukte und das Gesamtprodukt tangieren. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Falle der Modularisierung von Leistungsprozessen im öffentlichen Sektor die Leistungsprozesskette aufgespalten wird und Teilprozesse bzw. Prozessstufen auf unterschiedliche Netzwerkpartner verteilt werden. Dadurch erhöht sich die Zahl der Schnittstellen organisationsübergreifender arbeitsteiliger Leistungsprozesse, die zu Ungewissheiten und schlecht-strukturierten Entscheidungen an den jeweiligen Übergabepunkten führen kann. Schließlich werden „Produktionsprozesse“ im öffentlichen Sektor (ebenso wie Policy-Prozesse), die nie im politikfreien Raum stattfinden, häufig von Politics-Prozessen überlagert. Insofern ist – anders als bei Netzwerken im privatwirtschaftlichen Bereich – zu berücksichtigen, dass das Verhalten der Akteure und die Steuerung dieser Prozesse nicht allein wirtschaftlichen, sondern auch politischen Rationalitätskriterien (wie z.B. der politischen Legitimation dieser Steuerung und der Wirkung politischer Programme, aber auch der Sicherung von Mehrheiten und Macht) folgt. Vor diesem Hintergrund sind – im Kontext von neuen, netzwerkartigen Produktionsmodellen – Perspektiven für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Public Management zu erarbeiten, bei denen es darauf ankommt, die Defizite des New Public Management (NPM) zu überwinden, aber zugleich nicht hinter die mit dem NPM erreichten Standards zurückzufallen.

Bei der Suche nach konzeptionellen Anknüpfungspunkten für eine theoretische Neufundierung des Public Management liegt es nahe, jene aktuellen „post-managerialen“ Ansätze aus dem internationalen Modernisierungsdiskurs aufzugreifen, die sich mehr

oder weniger kritisch vom New Public Management absetzen, und sie daraufhin zu untersuchen, welches Erkenntnispotenzial sie für ein inter-organisationales Netzwerkmanagement enthalten, das den Herausforderungen, die aus den neuen Produktionsformen resultieren, gerecht zu werden vermag. Hierbei gehen wir auf die Konzepte „Neo-Weberianischer Staat“, „Public Governance“ (einschließlich „Digital-Era Governance“), „Joined-Up Government“ (JUG) in Verbindung mit „Whole-of-Government“ (WoG) sowie „Better Regulation“ ein (vgl. zum Thema „Post-New Public Management“ auch *Wegrich* 2011a).

4.2 Erkenntnisse aus „post-managerialen“ Ansätzen

Neo-Weberianischer Staat

Ausgangspunkt der auf *Pollitt/Bouckaert* (2004) und *Bouckaert* (2006) zurückgehenden Überlegungen zum Neo-Weberianischen Staat (Neo-Weberianism) ist die Feststellung, dass mit dem NPM-Idealtypus (interpretiert als Kombination aus „Minimizing-“ und „Marketizing-Strategien“ – vgl. hierzu *Pollitt/Bouckaert* 2004) kein Paradigmenwechsel von einem verfahrensorientierten juristischen zu einem outputorientierten ökonomischen Steuerungssystem verbunden war, weil dieser Reformansatz die Staats- und Verwaltungsmodernisierung lediglich in einigen englischsprachigen Ländern des OECD-Raums – und dies auch nur in einem relativ kurzen Zeitraum – prägte. Gleichwohl hat der NPM-Idealtypus Auswirkungen auf die Länder gehabt, deren Verwaltungsstrukturen und -verfahren im Prinzip nach wie vor am Weberianischen Bürokratiemodell ausgerichtet sind. Die vom NPM-Idealtypus bewirkten Veränderungen der klassischen Verwaltung werden – im Neo-Weberianischen Verständnis – als Stufe eines permanenten Prozesses der Entwicklung bürokratischer Systeme interpretiert, in der „Performance“ als Schlüsselgröße fungiert (*Bouckaert* 2006, S. 363f.) und das „*Performancemanagement*“ auf bürokratische Strukturen und Verfahren bezogen ist, mit denen – anders als bei den auf einzelne Organisationen bezogenen NPM-Strukturelementen – auch organisationsübergreifende Ergebnisse und Wirkungen konzeptionell erfasst werden können.

Die Integration von kunden-, wirkungs- und effizienzorientierten Komponenten des Performance-Management in das klassische Bürokratiemodell führt zum Idealtypus des Neo-Weberianischen Staates, dessen Bürokratie durch NPM-Elemente (wie z.B. Bürger als Kunden, Beamte mit Managementkenntnissen) aufgelockert ist. Die Bürokratie im Modell des Neo-Weberianischen Staates ist aber nach wie vor rechtsstaatlich verfasst; mit ihr wird weiterhin am Rechtsstaat als dem für die Gesellschaft zentralen Bezugssystem festgehalten.

Die bürokratische Steuerung wird demzufolge durch die Integration von performance-orientierten NPM-Elementen nicht grundlegend verändert, sondern lediglich in der Rigidität ihrer Konditionalprogrammierung relativiert. Dadurch, dass sich im Zuge der NPM-Reformen auch an der bürokratischen Produktion im Prinzip wenig geändert hat, bleibt die Kompatibilität von Steuerungs- und Produktionsregime erhalten.

Wenn nun allerdings die Produktion in Form von IT-basierten organisationsübergreifenden Leistungsnetzwerken erfolgt, dann stellt sich die Frage, welche Konzepte für die Gestaltung und Steuerung dieser Produktionsprozesse aus dem Modell des Neo-Weberianischen Staates abgeleitet werden können. Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil die Definition des Modells des Neo-Weberianischen Staates sehr allgemein gehalten ist

und weitgehend unklar bleibt, in welchem „Mischungsverhältnis“ die Komponenten des Idealtypus weberianischer Bürokratie und des NPM-Idealtypus zueinander stehen sollen. Die sowohl an der Weberschen Verwaltung als auch am NPM-Modell geäußerte Kritik der fehlenden Kontextualisierung – z.B. in Bezug auf unterschiedliche Aufgabenkategorien – gilt deshalb auch für das Modell des Neo-Weberianischen Staates. Der Hinweis auf die Reintegration fallbedingter Eventualitäten und die Zweckmäßigkeit der Rekontextualisierung wirkt nicht wirklich überzeugend.

Insofern kann *Bouckaerts* eigenem Fazit (2004, S. 35) nur zugestimmt werden, dass „es zunächst eine offene empirische Frage (bleibt), wie dieser Neo-Weberianische Staat tatsächlich funktioniert.“ Eine für unsere Problemstellung interessante Perspektive könnte sich allerdings aus dem ergeben, was *Bouckaert* als „Performance Governance-Modell“ bezeichnet. Dieses Modell bezieht sich auf Performance „in einem Kontext von Public Public oder Public Private Partnerships, von mit der E-Society zusammenhängenden virtuellen Organisationen durch E-Government, von ausgehöhlten staatlichen Organisationen, die zentrale Aufgaben ausschreiben und ausgliedern oder von organisierten Bürgern, die Funktionen des öffentlichen Sektors mitgestalten, mit implementieren und co-evaluieren“ (*Bouckaert* 2006, S. 364).

Public Governance

Der Terminus „Public Governance“ wird in ganz unterschiedlichen Anwendungskontexten benutzt und sowohl analytisch-deskriptiv als auch normativ verwendet. Gleichwohl kann ein konstanter Begriffskern identifiziert werden, der die Eckpfeiler eines neuen konzeptionellen Bezugsrahmens für das Management öffentlicher Aufgaben abstecken könnte (vgl. zum Folgenden *Benz/Dose* 2010; siehe auch *Jann/Wegrich* 2004). Demnach meint Governance das Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (kollektiven) öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Akteuren, basierend auf institutionalisierten Regelsystemen, die das Handeln der Akteure lenken sollen. Üblicherweise werden dabei unterschiedliche Regelsysteme (Markt, Hierarchie, Verhandlungsregeln) und Steuerungsmodi kombiniert und Organisationsgrenzen überschreitende Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns (Netzwerke, Koalitionen, Verträge) eingeschlossen.

Das Konzept der Public Governance zielte ursprünglich darauf ab, die Reformbewegung des NPM weiterzuentwickeln (vgl. z.B. *Pierre* 2000, *Löffler* 2001, *Klenk/Nullmeier* 2003, *Bovaird/Löffler* 2008), ist aber in zunehmendem Maße als politisches Steuerungsmodell interpretiert worden, mit dem die Politikblindheit des NPM überwunden und der Prozess der „Verbetriebswirtschaftlichung“ (*Grunow* 2009) des öffentlichen Sektors eingedämmt werden soll.

Die mit der Erstellung öffentlicher Leistungen verbundenen Steuerungsanforderungen und -probleme im Rahmen von Netzwerken werden aber stark unterschätzt und bisher auch kaum thematisiert (*Brüggemeier* 2004, allgemein auch *Sydow* 2006). Der Versuch, die politisch-gesellschaftliche Dimension in die Steuerungsdebatte zu reintegrieren, geht mit einer bemerkenswerten Naivität in Bezug auf die organisatorischen Implikationen dieses Ansatzes einher. Überdies ist auch der konzeptionelle Anschluss an die Leistungstiefendiskussion im Kontext von „institutional choice“ nicht erkennbar. Bei diesem Governance-Verständnis besteht die Gefahr, dass die bisherigen Vorteile der managementorientierten Steuerung (wie Kosten- und Leistungstransparenz, Effizienz- und Effek-

tivitätsorientierung, Serviceorientierung und Ergebnisverantwortung) unterminiert werden (vgl. auch *Budäus* 2006, S. 179, 182, *Budäus* 2007) und wir gleichsam in einer Zirkelbewegung zu den Zuständen zurückkehren, die durch die Überpolitisierung der bürokratischen Produktion zum Auslöser des Neuen Steuerungsmodells geworden sind. Dies würde dann lediglich zu einer „organisierten Unverantwortlichkeit im neuen Gewande“ führen.

Ungeachtet dieser Kritik ist nicht zu leugnen, dass Public Governance das konzeptionelle Potenzial birgt, Problemlösungsstrategien und deren Umsetzung sektor- und organisationsübergreifend zu thematisieren und dabei auch auf einen breiteren Mix von Steuerungsmodi zurückzugreifen. Public Governance wird aber für eine Neuausrichtung des Public Management nur dann weiterführend sein, wenn auch – wie in neueren Veröffentlichungen vorgeschlagen (vgl. *Osborne* 2010) – die Ebene der Leistungserstellung systematisch einbezogen wird. Genau dies geschieht in dem Konzept „Digital-Era Governance“ von *Dunleavy et al.* (2006) und *Dunleavy* (2010), in dem ausführlich auf die kundenorientierte Gestaltung der Produktion auf IT-Basis eingegangen wird und konkrete Gestaltungsansätze aufgezeigt werden. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die Ebene der Steuerung bzw. des Management sowie die Interdependenzen zwischen Steuerung und Produktion weitgehend unbeachtet bleiben.

Joined up-Government und Whole-of Government Approach

Das Joined-up Government (JUG) war Teil des Modernisierungsprogramms der Blair-Regierung in Großbritannien (vgl. *Ling* 2002, S. 615, *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 15ff.) und ist auch durch die Entwicklung in anderen, vor allem englischsprachigen Ländern (vgl. *OECD* 2001) als Teil der Politik des sogenannten Dritten Weges immer wichtiger geworden (vgl. auch *Pollitt* 2003).

Mit diesem Ansatz hat die Labour-Regierung versucht, Schwächen des marktliberalen Modernisierungskonzepts ihrer Vorgängerinnen zu überwinden und den Folgen einer exzessiven Agencification entgegenzuwirken. Zugleich ist es der Versuch, Antworten auf Fragen zu Defiziten der alten bürokratischen Verwaltung zu finden.

Vorrangig geht es um die horizontale und vertikale Koordination von Politikprozessen („holistic view“). Dabei handelt es sich allerdings weder um neue Probleme noch um neue Lösungsansätze, weil diese Fragen auch schon früher sowohl im theoretischen Diskurs als auch in der praktischen Politik thematisiert worden sind – wobei die Koordination von sektoralen politischen Programmen ebenso wie in den aktuellen Konzepten vor allem über ganzheitliche Strategien und über zentrale (staatliche) Steuerungseinheiten erreicht werden sollte (vgl. z.B. die grundlegenden Arbeiten von *Mayntz/Scharpf* (1973) und *Scharpf/Reisert/Schnabel* (1976); zum Zusammenhang mit der aktuellen E-Government-Entwicklung auch *Lenk* 2004, S. 109 f.). Insofern trifft *Lings* ironische Bemerkung auch für diese Debatte zu: „Just as sex was probably going on before it was invented in the 1960s, so too was joined-up government being practiced before it was so named“ (*Ling* 2002, S. 639).

Für unsere Fragestellung ist in diesem Zusammenhang allerdings die Differenzierung in „joined-up policymaking“ und „joined up implementation“ wichtig, auf die *Pollitt* (2003, S. 37) hingewiesen hat. Die daraus abgeleitete „bodenständigere“ Interpretation von JuG bezieht die Vollzugsebene im Sinne der „service integration“ (vgl. auch hierzu *Pollitt* 2003, S. 36) und das Management von netzwerkmäßig organisierten Leistungsprozessen ein, an denen Akteure aus Verwaltung, Drittem Sektor, Privatunternehmen und

Zivilgesellschaft beteiligt sind. Ähnlich kann auch der Whole-of-Government Approach (WoG) eingeschätzt werden (vgl. z.B. *Christensen/Lægreid* 2007, S. 1059, *Wegrich* 2011a, S. 93), in dem vor allem über die strukturelle Dimension, die sich auf Fragen des organisatorischen Designs bezieht (*Christensen/Lægreid* 2007, S. 1061f.), Implementationsprobleme bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben thematisiert werden können.

Ohne Zweifel haben JUG und WoG auf strukturelle Defizite des NPM, die sich aus der zunehmenden Fragmentierung ergeben, hingewiesen und den Blick dafür geschärft, dass durch eine netzwerkartige Kooperation das Gesamtergebnis arbeitsteiliger Politik- und Verwaltungsprozesse und damit die Wirksamkeit politischer Programme verbessert werden kann. Dies gilt sowohl für die Policymaking- als auch für die Implementations-ebene, weil auch der wirksame Vollzug politischer Programme als organisationsübergreifendes Problem thematisiert wird. Insgesamt ist allerdings zu konstatieren, dass es sich bei JUG und WoG um ein Label mit Leitbildcharakter handelt, dass es aber keine konkreten Hinweise gibt, mit welchen Konzepten und Instrumenten arbeitsteilige Leistungsprozesse organisationsübergreifend gestaltet und gesteuert werden können.

Better Regulation

In den zuvor skizzierten Ansätzen wird mehr oder weniger explizit davon ausgegangen, dass es eine Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors mit einer zunehmenden Zahl von Akteuren gibt, die über bestimmte Handlungsspielräume verfügen und deren Handlungen im Falle von netzwerkartigen Entscheidungs- und Leistungsprozessen darauf gerichtet sind, bestimmte Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen zu erzielen. Die Handlungsspielräume, die für die beteiligten Akteure mit Netzwerkkonfigurationen verbunden sind, werden aber nur dann sinnvoll genutzt werden können, wenn Spielregeln in Form eines Regulierungsregimes aufgestellt werden.

Während die Diskussion über Regulierung seit den 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland sehr stark auf Bürokratieabbau primär im Sinne von Deregulierung abzielte, hat sich das Verständnis von und die Einstellung gegenüber Regulierung – nicht zuletzt unter dem Eindruck der internationalen Finanzkrise – inzwischen erheblich gewandelt. Dieser Verständniswandel spiegelt sich in Begriffen wie „Better Regulation“, „Moderne Regulierung“ oder „Bessere Rechtsetzung“ wider (vgl. z.B. *Wegrich* 2011b).

Das Ziel von „Better Regulation“ besteht darin, eine optimale Regulierungswirkung zu erzielen. In Bezug auf dieses Ziel kann „Better Regulation“ allerdings nicht – wie es in Deutschland bislang weithin der Fall ist – auf das Thema „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ beschränkt werden (vgl. *Schröter/v.Maravic/Röber* 2008, *Dose* 2008, S. 112ff., *Jann et al.* 2009, *Piesker* 2009, S. 139ff., *Wegrich* 2011b, S. 7ff.). Es kommt vielmehr darauf an, schon in der Phase der Formulierung von politischen Programmen und der Gestaltung von Rechtsnormen die Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug mit zu bedenken. Hierauf wurde von *Mayntz* (1980, S. 129) schon früh mit dem Hinweis aufmerksam gemacht, „dass die Qualität des Vollzugs ein eigenständiger Faktor neben der Qualität der Gesetzgebung ist und dass Verbesserungsbemühungen im Bereich der Gesetzgebung durch den Fortbestand von Mängeln im Vollzugsbereich wenigstens teilweise konterkariert werden können.“ Außerdem sind in der Vollzugsphase selbst laufend Managemententscheidungen zu treffen, weil die Programme, Gesetze und Verordnungen angesichts der Komplexität der Umwelt- und Implementationskonstellationen nicht jede zukünftige Situation antizipieren können. Wie überdies auch aus der Implementationsfor-

schung bekannt (vgl. hierzu konzeptionell *Mayntz* 1977) – bestehen im Verwaltungsvollzug Ermessens- und Handlungsspielräume, deren Nutzung sich ebenfalls auf die Wirksamkeit von Regulierungen auswirken kann.

Mit Better Regulation in der hier beschriebenen Form besteht die Möglichkeit, Public Management umfassend in rechtlich geregelte und politisch zu verantwortende Steuerungs- und Bewirkenszusammenhänge (vgl. *Hill* 2007 u. 2010) zu integrieren. Damit kann Public Management strategisch und wirkungsbezogen in die Politikplanung und -implementation eingebunden werden. Zugleich kann das Konzept von Better Regulation mit einem erneuerten Public Management auf der Vollzugsebene verankert werden. Erst mit dieser Rückbindung an die politisch-regulatorische Intention findet die Leistungserstellung durch Verwaltungseinheiten und durch die Organisationsgeflechte im Gewährleistungsstaat ihren Sinn und ihre Legitimation (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011, S. 17). Auf der Basis von organisationsübergreifenden Leistungsnetzwerken könnte sowohl den auf Integration angelegten Forderungen der „post-managerialen“ Ansätze als auch den Forderungen nach Bürokratieabbau im konkreten Vollzug unter Einbeziehung von E-Government Rechnung getragen werden: „E-Government is proving to be an essential support tool for the effective deployment of Better Regulation policies“ (*OECD* 2010, S. 65).

4.3 „PuMa reloaded“ – Konturen eines erneuerten Public Management

Ein erneuertes Public Management muss sich mit der organisationsübergreifenden Gestaltung der Produktion und einer wiederum auf die jeweiligen „Produktionsverhältnisse“ abgestimmten Steuerung befassen. Konzeptionell sollte dies einerseits unter Einbeziehung jener Erkenntnisse erfolgen, die sich aus der Analyse der „post-managerialen“ Modernisierungsansätze ergeben. Andererseits gilt es zu verhindern, dass die Modernisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wieder in die organisierten Unverantwortlichkeiten „prä-managerialer“ Zeiten zurückfällt.

In Abhängigkeit von Art und gradueller Ausprägung der Informationsbasiertheit der Kernprozesse öffentlicher Produktion liefert das E-Government unter Einbeziehung der Dienstleistungstheorie (vgl. z.B. *Bieger* 2007, *Fließ* 2006) theoretisch-konzeptionelle Bausteine für eine adäquate IT-basierte Gestaltung der öffentlichen Leistungserstellung (vgl. *Lenk/Traummüller* 1999, *Lenk* 2004, *Brüggemeier et al.* 2006). Darüber hinaus liefert die Forschung zum Netzwerkmanagement (vgl. *Sydow* 2006) zahlreiche Anknüpfungspunkte für den theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen eines erneuerten Public Management, das freilich nicht neu erfunden werden muss, sondern auf vorhandene Wissensbestände rekurrieren kann.

Als Ausgangsbasis für die weitere Ausarbeitung eines in diesem Sinne erneuerten Public Management („PuMa reloaded“) spannen wir im Folgenden einen theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen auf. Dieser Bezugsrahmen (siehe Abb. 1) umreißt und systematisiert zunächst nur grob und in generischer Form die Objekte eines sowohl politisch-regulatorisch als auch infrastrukturell eingebetteten Public Management. In unmittelbarem Anschluss an das von *Lenk* in diesem Heft dargelegte Drei-Schichten-Modell (vgl. auch *Brüggemeier/Lenk* 2011, S. 13ff.) setzen unsere Überlegungen zu einer Neuausrichtung des Public Management bei der mittleren Schicht an, d.h. bei den Prozessen der Leistungserbringung, die es zu gestalten und zu steuern gilt. Dabei ist die anlassbezogene Gestaltung der laufenden Steuerung systematisch vorgelagert.

Die Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben sind auf den drei Managementebenen „Strategisches Netzwerkmanagement“, „Operatives Netzwerkmanagement“ und „Modulmanagement“ angesiedelt (vgl. *Brüggemeier 2007a*, S. 56ff., ähnlich auch *Schuppan 2006*, S. 163ff.), die weiter unten genauer beschrieben werden. Inhaltlich geht es auf allen drei Managementebenen in unterschiedlicher Ausprägung um Fragen des Programm-, Ressourcen-, Risiko- und Changemanagement.



Abb. 1: Konzeptioneller Bezugsrahmen eines erneuerten Public Management

Die Aktivitäten zur Gestaltung und Steuerung folgen teilweise neuen bzw. veränderten paradigmatischen Grundorientierungen, bei denen es um Public Management als integralen Bestandteil einer „Bewirkensordnung“ (*Hill 2010*, S. 18) geht, die organisationsübergreifend vernetzt und prozessorientiert angelegt ist und die sich an übergeordneten Leitvorstellungen wie dem der „Coopetition“ und des „aufgeklärten Gewährleistungsstaates“ (*Brüggemeier 2007b*, S. 80ff.) orientiert. Außerdem wird bei der Gestaltung und Steuerung auf ein flexibles Set von „key components“ (*Dunleavy et al. 2006*, S. 481) oder teilweise neuen Konstruktionsprinzipien mit Leitbildcharakter (wie z.B. „end-to-end service reengineering“, „no-stop-government“ oder „one-stop-government“) zurückgegriffen, die idealerweise bereits auf der übergeordneten Ebene der politischen Regulierung mitgedacht und mitberücksichtigt werden müssen.

Das erneuerte Public Management steht ganz im Dienste von „Better Regulation“ im Sinne Politischer Regulierung gesellschaftlicher Sachverhalte, soweit es um den Vollzug öffentlicher Aufgaben geht. Gegenstand der Politischen Regulierung ist eine wirkungsorientierte und bürokratiesparende Rechtsetzung *und* Vollzugsplanung. Damit wird ein bislang kaum gesehener Weg zur Sicherung der Funktionalität von Bürokratie ermöglicht, indem der gesamte Zyklus Politischer Regulierung auch auf den Abbau von unnötigen bürokratischen Belästigungen und Belastungen ausgerichtet wird, die sowohl die Adressaten als auch die Verwaltung selbst betreffen (vgl. *Brüggemeier/Lenk 2011*).

Dabei sind die vollzugsrelevanten Normen und Vollzugsalternativen (Gesetzesfolgenabschätzung) sowie die Kontrolle (Evaluation) des Vollzugs im Hinblick auf die erzielten Wirkungen zu betrachten. Der Vollzug wird von den angestrebten Wirkungen her geplant, und zwar bereits unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Infrastruktur für eine vernetzte und IT-basierte Erledigung öffentlicher Aufgaben (ein Konzept der Informatik aufgreifend, könnte man hier auch von einem „Reverse Engineering“ sprechen). Mit Hilfe dieser technisch-organisatorischen Infrastruktur müssen ganz unterschiedliche (Produktions-)Lösungen für zunächst noch gar nicht absehbare Probleme flexibel realisierbar sein. Aus der Perspektive der Dienstleistungstheorie repräsentiert diese Infrastruktur jenen Anteil des sog. Leistungspotenzials, der auf – im weitesten Sinne – „internen“ Produktionsfaktoren gründet, auf die im Gewährleistungsstaat bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben – unabhängig von konkreten Aufgaben und Leistungsprozessen – grundsätzlich zurückgegriffen werden kann.

Aufgrund der sog. Integrativität von Dienstleistungen ist allerdings auch jenes Potenzial bei der politischen Programm- und Vollzugsplanung mit zu berücksichtigen, welches die Adressaten eines Programms als sog. externen (Produktions-) Faktor in den Leistungsprozess einbringen können bzw. sollen.

Die Wirksamkeit politischer Programme wird maßgeblich davon beeinflusst (wie jüngst etwa das Beispiel des „Bildungs- und Teilhabepakets“ gezeigt hat), in welcher Art und in welchem Umfang der externe Faktor in den Leistungsprozess einbezogen werden kann bzw. soll. Art und Umfang der Integration des externen Faktors hängen von der zu erledigenden Aufgabe (einschließlich damit verbundener professioneller Standards), der Mitwirkungsfähigkeit und -bereitschaft der Adressaten (Kompetenz, Zeit, Geld, Motivation etc.) und der politisch-regulatorischen Zielsetzung ab. So kann beispielweise entweder durch die Vermeidung überflüssiger Bürokratie oder durch Angebote zur Beteiligung am Leistungsprozess bei den Adressaten politischer Programme Akzeptanz für diese Programme geschaffen werden. Damit wird die Gestaltung der In- bzw. Exklusion von Adressaten zu einer wichtigen Qualitäts- und Steuerungsressource für die Regulierungswirkung. Deshalb muss die Planung des Leistungsprozesses gedanklich bereits auf der Ebene der Politischen Regulierung berücksichtigt und rechtzeitig überlegt werden, ob betroffene Adressaten einschlägige Regelungen verstehen oder akzeptieren oder ob bestimmte Regelungen – falls dies politisch gewollt ist – in der Lage sind, Adressaten zu aktivieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass mit einer vorhandenen Infrastruktur unterschiedliche Möglichkeiten bestehen, die Integration des externen Faktors zu gestalten und die Umsetzung von politischen Programmen positiv zu beeinflussen.

Auf dieser Basis muss eine grobe Vollzugsplanung unter Einbeziehung der Managementaspekte erfolgen, um frühzeitig sicherzustellen, dass ein Performancemanagement praktiziert werden kann, das nicht nur auf die Effektivität, sondern auch auf die Effizienz der Produktion und der Steuerung selber (insbes. auf die Höhe der anfallenden Transaktionskosten) ausgerichtet ist.

Ausgehend von der Rechtsetzung und der Vollzugsplanung auf der Ebene der Politischen Regulierung kann der Managementbedarf bei vernetzter Leistungserstellung wie folgt strukturiert werden (siehe Abb. 2):

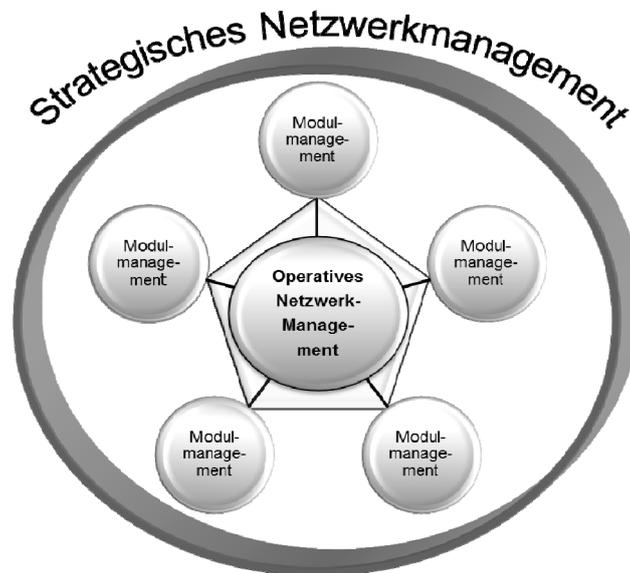


Abb. 2: Strukturierung des Managementbedarfs bei Öffentlichen Leistungsnetzwerken

Die inhaltliche Konturierung der drei Managementebenen orientiert sich konsequent an der Perspektive des Gesamtnetzwerkes als institutionellem „Vollzugs-Arrangement“. Daraus ergeben sich im Unterschied zu autonom agierenden Organisationseinheiten anders gelagerte Managementbedarfe.

Gegenstand des *strategischen Netzwerkmanagement* sind grundlegende Entscheidungen und Handlungen, die sich auf die Initiierung, Gestaltung und Weiterentwicklung von Öffentlichen Leistungsnetzwerken beziehen. Als Schnittstelle zur Politischen Regulierung erbringt das strategische Netzwerkmanagement im Rahmen der jeweils vorgesehenen Gestaltungsspielräume die bewirkensorientierte „Übersetzungsleistung“ von politisch-regulatorischen Absichten in konkrete institutionelle „Joined-up-Vollzugs-Arrangements und -Strategien“. Als strategische Aufgaben bei der Gründung oder Neuausrichtung zählen hierzu insbesondere die Gestaltung eines Grob-Designs für die Leistungsprozesse auf modularer Basis unter Berücksichtigung strategischer Aspekte der Adressatenintegration, die Auswahl und die Evaluation der im Hinblick auf die angestrebten Ergebnisse und Leistungen zu beteiligenden Netzwerkpartner („Institutional Choice“) und die (Re-) Konfiguration des konkreten, situativ angepassten Steuerungsmixes, der eine verantwortliche Gesamtsteuerung („Governance“) des Öffentlichen Leistungsnetzwerkes auf der Basis von Performance-Kennzahlen und -Indikatoren gewährleistet (vgl. *Brügge-meier/Dovifat 2005*). Eine besondere Herausforderung dürfte auf dieser Managementebene darin liegen, die angestrebte „Bewirkensordnung“ angesichts des Spannungsfelds unterschiedlicher Rationalitäten in kompatible Geschäftsmodelle zu überführen.

Beim *operativen Netzwerkmanagement* geht es um die Sicherstellung einer organisations- bzw. partnerübergreifend konfigurierten und koordinierten, effektiven und effizienten (laufenden) Leistungserstellung in Öffentlichen Leistungsnetzwerken (operatives

„Joined-up-Prozessmanagement“ auf Netzwerkebene). Hierzu zählen insbesondere die Aushandlung und das Controlling von Service-Level-Agreements und Key-Performance-Indikatoren der Netzwerkpartner, die operative bewirkensorientierte Koordination (z.B. Statusmeldungen, Schnittstellenmanagement) sowie die Abrechnung von konkreten Leistungsbeiträgen, die Einrichtung und Überwachung von Budgets für netzwerkbezogene Gemeinkostenbereiche, die Pflege der Netzwerkkultur und die Klärung operativer, netzwerkübergreifender Fragen der Adressatenintegration und des Qualitätsmanagements. Auf dieser Managementebene dürfte eine besondere Herausforderung darin liegen, ein leistungsfähiges, netzwerkübergreifendes Wissensmanagement zu gewährleisten.

Das *Modulmanagement* steht in der Verantwortung der jeweiligen Netzwerkpartner und hat die betriebliche Sicherung einer ergebnisorientierten Leistungserstellung innerhalb der einzelnen Module zum Gegenstand (operatives Prozessmanagement auf der Modulebene). Hierzu zählen zunächst alle operativen Managementfunktionen, wie sie auch bei der bisher üblichen intraorganisationalen Gestaltung und Steuerung arbeitsteiliger Systeme erforderlich waren. Allerdings ergeben sich aus der Einbindung in ein oder mehrere Öffentliche Leistungsnetzwerke bestimmte Restriktionen und auch veränderte inhaltliche Anforderungen sowohl hinsichtlich der Sicherung der Netzwerkfähigkeit der Produktion (z.B. Anschlussfähigkeit der Teilleistungen) als auch der Steuerung (z.B. spezifische Personalführungsbedarfe) auf Modulebene. Die besondere Herausforderung liegt auf dieser Ebene darin, die arbeitsteilige modulare Leistungserstellung (z.B. Anwendung von Fachkonzepten, Interaktionsstil, Adressaten-Integration „vor Ort“ etc.) laufend auf übergeordnete Bewirkenszusammenhänge auszurichten.

Bezogen auf das strategische Management bedeutet diese Strukturierung von Managementbedarfen bei Öffentlichen Leistungsnetzwerken, dass Fragen des strategischen Managements der einzelnen, am Netzwerk (potenziell) beteiligten Netzwerkpartner (z.B. Entscheidungen über die Art und den Umfang der eigenen Beteiligung an Öffentlichen Leistungsnetzwerken) hier zunächst systematisch ausgeklammert bleiben, auch wenn es diesbezüglich – beispielsweise in Abhängigkeit von der Gründungssituation – wichtige Berührungspunkte und Überschneidungen mit dem strategischen Netzwerkmanagement geben kann. Bei der weiteren theoretisch-konzeptionellen Ausarbeitung eines unter dem Einfluss von E-Government erneuerten Public Management müsste diese einzelorganisationsbezogene Management-Perspektive jedoch ebenso anschlussfähig „eingefangen“ und in ein Public Management-Gesamtsystem integriert werden, wie auch die Management-Besonderheiten der politisch-administrativen Gestaltung und Steuerung der Politischen Regulierung selbst (Management des Policy-Prozesses als eine Art „Meta-Geschäftsprozess“) sowie die Spezifika des Managements der Infrastruktur als Leistungspotenzial im oben beschriebenen Sinne. Bei alledem ist ferner nicht zu vergessen, dass nicht nur die „neue Produktion“, sondern auch die Deckung dieser Managementbedarfe ebenfalls unter umfassender und bedarfsgerechter IT-Nutzung zu konzipieren ist.

4 Fazit: Kein „Public Management for All Seasons“

Durch den Einsatz moderner IT zeichnen sich auf der Ebene der Produktion öffentlicher Leistungen bereits an vielen Stellen mehr oder weniger weitreichende Veränderungen ab. Diese Veränderungen folgen jedoch keinem technologischen Determinismus. Außerdem ist die intelligente Nutzung der Gestaltungspotenziale durch E-Government für eine poli-

tisch legitimierte, verantwortungsbewusste, nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit alles andere als ein Selbstläufer. Deshalb bedarf es jenseits bloßer Beschwörungen von „Joined-up“, „Holistic Government“ oder „Governance“ eines handfesten, flexiblen und tatsächlich „ganzheitlichen“ Ansatzes, der statt eines neuen Einheitsmodells eine in Bezug auf die jeweilige öffentliche Aufgabe und die mit ihr verbundene politisch-regulatorische Intention konsequent kontextbezogene Synchronisation der Produktion öffentlicher Leistungen und deren Steuerung ermöglicht. Einem im Lichte der durch IT veränderten Produktionsverhältnisse erneuerten Public Management wäre dabei eine tragende „Brückenrolle“ zuzuschreiben, die darin besteht, auf der Basis von leistungsfähigen Infrastrukturen einen leistungsfähigen Vollzug der jeweiligen politischen Regulierungsabsichten „auf die Beine zu stellen“. Die von *Christopher Hood* in seinem prominenten Beitrag bereits vor genau 20 Jahren zu Recht aufgeworfene Frage nach der Universalität des Public Management ist mit den sich ausdifferenzierenden Produktionsverhältnissen im öffentlichen Sektor noch eindeutiger zu beantworten: ein „Public Management for all Seasons“ (*Hood* 1991) kann und sollte es nicht geben.

Wer Public Management schon bisher nicht als modischen Anglizismus für „Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre“ interpretiert oder gar für ein doktrinäres Konzept („NPM-Bewegung“) gehalten hat, der wird erkennen, dass Public Management weder „tot“ (so *Dunleavy et al.* 2006) noch gänzlich neu zu erfinden ist. Wenn Public Management – auch im Lichte von E-Government – „als eine verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verstanden“ wird (*Brüggemeier* 2001, S. 377), dann wird deutlich, dass sich mit der hier reklamierten und skizzierten theoretisch-konzeptionellen Weiterentwicklung des Public Management neue Forschungsbedarfe und Forschungsperspektiven ergeben, die der gemeinsamen Anstrengung aller mit dem öffentlichen Sektor befassten Disziplinen bedürfen.

Literatur

- Amelung, Volker, E./Sydow, Jörg/Windeler, Arnold* (Hrsg.), 2009: Vernetzung im Gesundheitswesen, Stuttgart: Kohlhammer.
- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Festschrift für *Hellmut Wollmann*, Opladen: Leske & Budrich, S. 279-303.
- Becker, Jörg/Algermissen, Lars/Falk, Thorsten*, 2009: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Bieger, Thomas*, 2007: Dienstleistungsmanagement, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bouckaert, Geert*, 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: *Jann, Werner et al.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma, S. 22-35.
- Bouckaert, Geert*, 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, Wiesbaden: VS Verlag, S. 354-372.
- Bovaird, Tony/Löffler, Elke* (Eds.), 2008: Public Management and Governance, Second Edition, London/New York: Routledge.
- Brüggemeier, Martin*, 2001: Public Management, in: *Hanft, Anke* (Hrsg.), Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 377-383.

- Brüggemeier, Martin*, 2004: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: *Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino* (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster: LIT, S. 188-209.
- Brüggemeier, Martin*, 2007a: Controlling kommunaler Leistungsnetzwerke, in: *Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno* (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Ein Handbuch, Festschrift für *Dietrich Budäus*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 51-60.
- Brüggemeier, Martin*, 2007b: Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: *Verwaltung & Management*, 13. Jg. (1), S. 79-85.
- Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela*, 2005: „OPEN CHOICE“ – Ein strategisches Modell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf Basis von E-Government, in: *Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria* (Hrsg.), Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster: LIT, S. 28-42.
- Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Lenk, Klaus/Reichard, Christoph/Siegfried, Tina*, 2006: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.
- Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus*, 1997: Franchising im öffentlichen Sektor als Organisationsmodell zur weiten Verbreitung multifunktionaler Serviceläden. Bericht zu einem von der *Hans Böckler Stiftung* geförderten Forschungsvorhaben, Projekt-Nr. 97/918-4, Oldenburg/Hamburg: Eigendruck.
- Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus*, 2011: Einführung: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, in: *Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin: Edition Sigma, S. 11-24.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred*, 2011: Auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 213-245.
- Budäus, Dietrich*, 1996: Produktbildung als zentrales Element von Verwaltungsreform – Funktionen, Probleme und Kritiken, Diskussionsbeiträge Nr. 27, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik.
- Budäus, Dietrich*, 2006: Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Festschrift für *Christoph Reichard*, Berlin: Edition Sigma, S. 173-186.
- Budäus, Dietrich*, 2007: Vom New Public Management zur Governance, in: *Wagner, Dieter/Lattemann, Christoph/Kupke, Sören/Legel, Alexander* (Hrsg.), Governance-Theorien oder Governance als Theorie?, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin, S. 15-28
- Christensen, Tom/Laegreid, Per* 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, November/December, S. 1059-1066.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), 2000: Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor, Berlin: Edition Sigma.
- Davies, Jonathan S.*, 2009: The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis, in: *Public Administration*, Vol. 87 (1), S. 80-96.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *dms – der moderne staat*, 3. Jg. (1), S. 31-52.
- Dose, Nicolai*, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: *dms – der moderne staat*, 1. Jg. (1), S. 99-120.
- Dovifat, Angela*, 2006: „Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen...“ – Besonderheiten und Probleme bei der organisationsübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen, in: *Birkholz, Kai/Maaß, Christian/v.Maravic, Patrick/Siebart, Patricia* (Hrsg.), Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für *Christoph Reichard*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 315-335.
- Dunleavy, Patrick*, 2010: The Future of Joined-up Public Services. 2020 Public Services Trust at the RSA, Online verfügbar unter: http://eprints.lse.ac.uk/28373/1/The_Future_of_Joined_Up_Public_Services.pdf, Stand: 01.09.2011.

- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane*, 2006: New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 (3), S. 467-494.
- Engel, Andreas*, 2008: IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Bausteine zur Prozessgestaltung im E-Government, Berlin: Edition Sigma.
- Fließ, Sabine*, 2006: Prozessorganisation in Dienstleistungsunternehmen, Stuttgart: Kohlhammer.
- GI/ITG - Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft im VDE* 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum, Bonn/Frankfurt a.M., Online verfügbar unter: http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf, Stand: 07.09.2010.
- Goldsmith, Stephen/Eggers, William D.*, 2004: *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington D.C.: Bookings Institution.
- Grunow, Dieter*, 2009: Bürokratieforschung, in: *Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea* (Hrsg.), *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 353-383.
- Hanken, Claas/Wind, Martin*, 2006: Interkommunale Kooperation und E-Government, in: *Verwaltung & Management*, 12. Jg. (4), S. 184-188.
- Heitzer, Berni P./Fischer, Hans* 2008: Geschäftsprozessmanagement als Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung, in: *Verwaltung & Management*, 14. Jg. (6), S. 312-317.
- Hill, Hermann*, 2004: Transformation der Verwaltung durch E-Government, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 43. Jg. (II), S. 17-47.
- Hill, Hermann*, 2007: Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. Jg. (19), S. 809-819.
- Hill, Hermann*, 2010: Perspektive 2020, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung*, Baden-Baden: Nomos, S. 9-29.
- Hood, Christopher*, 1991: A Public Management for All Seasons?, in: *Public Administration*, Vol. 69 (1), S. 3-19.
- IT-Planungsrat*, 2010: Nationale E-Government-Strategie, Berlin, Online verfügbar unter: http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Aktuelles/nationale_e_government_strategie_beschluss_20100924_download.pdf;jsessionid=4B90370080E399DE7EF0ADB39A163A2F.2_cid164?__blob=publicationFile, Stand: 01.07.2011.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 193-212.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai /Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2009: Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: FES.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 2005: E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung, Positionspapier des „Strategiezirkel E-Government“, Köln: KGSt.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 2010: Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen und Teil 2: Auswahl, Gestaltung und Einführung organisationalpolitischer Lösungen, KGSt-Gutachten 1/2010, Köln: KGSt.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2003: *Public Governance als Reformstrategie*, Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung.
- Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria* (Hrsg.), 2005: *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*, Münster: LIT.
- Lenk, Klaus*, 2001: Muss die Bürgerkommune Dienstleistungskommune sein?, in: *Walche, Henning* (Hrsg.), *Diskurs kommunal: Wissen schaffen – Zukunft gestalten*, Wesseling: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lenk, Klaus*, 2004: *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung*, Berlin: Edition Sigma.
- Lenk, Klaus*, 2005: Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in: *Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria* (Hrsg.), 2005: *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*, Münster: LIT, S. 43-55.
- Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun*, 2000: *Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter*, Berlin: Edition Sigma.

- Lenk, Klaus/Schuppan, Tino/Schaffroth, Marc*, 2010: Vernetzte Verwaltung. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz. eCH-White Paper, Bern: Strategieorgan Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland* (Hrsg.), 1999: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg: R.v. Decker.
- Ling, Tom*, 2002: Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, in: *Public Administration*, Vol. 80 (4), S. 615-642.
- Löffler, Elke*, 2001: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: *Verwaltung & Management*, 7. Jg. (4), S. 212-215.
- Luhmann, Niklas*, 1966a: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln/Berlin: Grote.
- Luhmann, Niklas*, 1966b: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Mayntz, Renate*, 1977: Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Die Verwaltung* 10. Jg. (1), S. 51-66.
- Mayntz, Renate*, 1980: Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, Teil C, Wissenschaftliche Auswertung „Gesetzgebung und Bürokratisierung“, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn: BMI.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Heritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), 1973: Planungsorganisation, München: Piper.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M.: Campus.
- Metcalf, Les/Richards, Sue*, 1991: *Improving Public Management*. Second Edition, London et al.: Sage.
- OECD*, 2001: *Managing Cross-cutting Issues*, PUMA, Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/puma/strat/managing.htm>, Stand: 01.09.2011.
- OECD*, 2010: *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, Draft report, Paris: OECD.
- Osborne, Stephen P.* (Ed.), 2010: *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London/ New York: Routledge.
- Picot, Arnold*, 1996: Leistungskette, in: *Naschold, Frieder et al.* (Hrsg.), *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor*, Berlin: Edition Sigma, S. 39-44.
- Pierre, Jon* (Ed.), 2000: *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Piesker, Axel*, 2009: Better regulation in Europe – Entwicklungspfade, Akteure und Instrumente in Großbritannien und Deutschland, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 139-172.
- Pollitt, Christopher*, 2003: Joined-up Government: a Survey, in: *Political Studies Review*, Vol.1 (1), S. 34-49.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Promberger, Kurt/Piazolo, Felix*, 2004: *Franchise-Systeme in der Verwaltung*, Universität Innsbruck, Zentrum für Verwaltungsmanagement, Working-Paper 13/2004, Innsbruck: Universität Innsbruck.
- Reichard, Christoph*, 2004: Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW)* (Hrsg.), *Neue Institutionenökonomik – Public-Private-Partnership – Gewährleistungsstaat*, Berlin: GÖW, S. 48-60.
- Reichard, Christoph*, 2007: Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre, in: *König, Klaus/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyerer Forschungsberichte, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 25-38.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2011: Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 168-176.

- Röber, Manfred, 2011a: Aufgabenplanung und Aufgabenkritik, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 108-117.
- Röber, Manfred (Hrsg.), 2011b: Institutionelle Vielfalt und Neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, Berlin: BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag (i.E.).
- Schanze, Erich, 1996: Franchising im öffentlichen Sektor, in: *Naschold, Frieder et al.* (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin: Edition Sigma, S. 127-140.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i.Ts.: Scriptor.
- Schröter, Eckhard/v.Maravic, Patrick/Röber, Jörg, 2008: Wider den Entbürokratisierungszwang: Anforderungen an eine flexible Regulierungskultur, in: *Verwaltung & Management*, 14. Jg. (5), S. 235-246.
- Schuppan, Tino, 2006: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, Berlin: Edition Sigma.
- Schuppan, Tino, 2009a: Reassessing Outsourcing in ICT-Enabled Public Management. Examples from the UK, in: *Public Management Review*, Vol. 11 (6), S. 811-831.
- Schuppan, Tino, 2009b: Neue Kompetenz-Anforderungen für (vernetztes) E-Government, in: *Verwaltung & Management*, 15. Jg. (3), S. 126-135.
- Schuppan Tino/Reichard, Christoph, 2010: Neubewertung staatlicher Leistungstiefe bei Informatisierung, in: *Verwaltung & Management*, 16. Jg. (2), Themenschwerpunktheft, Klaus Lenk zum 70. Geburtstag gewidmet, S. 84-92.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2005: Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos, S. 11-61.
- Springer, Roland, 2000: Zukunft der „Wissenschaftlichen Betriebsführung“, in: *Institut für angewandte Arbeitswissenschaft* (Hrsg.), Arbeitsorganisation in der Automobilindustrie. Stand und Ausblick, Köln: J. P. Bachem, S. 89-107.
- Sydow, Jörg, 1992: Strategische Netzwerke, Wiesbaden: Gabler.
- Sydow, Jörg, 1994: Franchisenetzwerke. Ökonomische Analyse einer Organisationsform der Dienstleistungsproduktion und -distribution, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 64. Jg. (1), S. 95-113.
- Sydow, Jörg, 1999: Führung in Netzwerkorganisationen – Fragen an die Führungsforschung, in: *Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg* (Hrsg.), Führung – neu gesehen (= Managementforschung 9), Berlin/New York: de Gruyter, S. 279-292.
- Sydow, Jörg, 2006: Management von Netzwerkorganisationen – Zum Stand der Forschung, in: *Jörg Sydow* (Hrsg.), Management von Netzwerkorganisationen, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler S. 387-472.
- Sydow, Jörg/Möllering, Guido, 2004: Produktion in Netzwerken, München: Vahlen.
- Traummüller, Roland (Hrsg.), 1995: Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik, Heidelberg: R.v. Decker.
- Wegrich, Kai, 2011a: Post-New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-98.
- Wegrich, Kai 2011b: Das Leitbild „Better Regulation“. Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Berlin: Edition Sigma.
- Womack, James P./Jones, Daniel T./Roos, Daniel, 1991: Die zweite Revolution in der Automobilindustrie, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Treskowallee 8, 10318 Berlin
E-Mail: martin.brueggemeier@htw-berlin.de

Prof. Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Professur für Verwaltungsmanagement / Public Management, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig
E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de