

Volker Belzer/Rolf Brandel

Modernisierung des öffentlichen Sektors: Privatwirtschaft als Vorbild, Privatisierung als Konsequenz?

Im 18. Jahrhundert informierte sich ein Tuchfabrikant in Brandenburg bei der Königlichen Preußischen Manufaktur über den Rechnungsstil und die Art und Weise, wie dieses "öffentliche Unternehmen" einen Wirtschaftsplan aufstellte (Freudenberg 1992). Daß sich ein Unternehmer eine staatliche Einrichtung als Vorbild nimmt, um von ihr zu lernen, ist ein Teil lange vergangener und verstaubter Geschichte. Die Zeiten haben sich seitdem grundlegend verändert und sind in das Gegenteil umgeschlagen: Dem öffentlichen Sektor haftet inzwischen ein sehr negatives Image an. Ihm wird Ineffizienz vorgeworfen und das Vorbild einer erfolgreichen und erfolgsorientierten Privatwirtschaft entgegengehalten: Unternehmen müssen ständig Innovationen hervorbringen und in neue Produkte und Dienstleistungen umsetzen, damit sie im Wettbewerb überleben können. Sie sind gezwungen, Kosten zu reduzieren und Arbeitsabläufe zu optimieren, um einen Vorsprung vor der Konkurrenz zu haben und ausreichend Gewinne zu erzielen. Die Mitarbeiter in der Privatwirtschaft sind hochmotiviert und leisten ihren Beitrag zum Unternehmenserfolg. Es ist daher auch kein Wunder, daß die Privatwirtschaft, die Unternehmen und ihre Manager eine Aura des Erfolges umweht und daß sie entsprechend glorifiziert werden, während der öffentliche Sektor und seine Mitarbeiter ein Trottler- oder Versagerimage mit sich herumschleppen müssen.

Die Gleichung, daß die Privatwirtschaft immer erfolgreich und der öffentliche Dienst immer erfolglos arbeitet, läßt sich in der Realität natürlich nicht halten: Einerseits ist eine ausreichende Zahl von Unternehmen bekannt, die sich durch Mißmanagement, unterlassene Innovationen und fehlende Flexibilität an den Rande des Ruins und auch darüber hinaus manövriert haben. Andererseits sind durchaus auch Fälle von gut und erfolgreich arbeitenden Behörden bekannt.

Dennoch, einige Anzeichen weisen darauf hin, daß der öffentliche Sektor in seiner

derzeitigen Struktur den aktuellen ökonomischen und wirtschaftlichen Herausforderungen nicht gewachsen ist. Die Struktur des öffentlichen Dienstes orientiert sich in seinen Grundzügen immer noch an den Erfordernissen eines feudalen Staates. Sein starres Regelwerk war in der Vergangenheit sicherlich die angemessene Organisationsform und hat einen wertvollen Beitrag zur Industrialisierung geleistet. In einer entwickelten demokratischen Gesellschaft, die durch ein ausdifferenziertes Waren- und Dienstleistungsangebot gekennzeichnet ist, erweisen sich diese Strukturen aber zunehmend als antiquiert und führen folglich zu ineffizienten Ergebnissen.

Auf der anderen Seite hat die Privatwirtschaft - von einigen Ausnahmen abgesehen - die Herausforderung der Entwicklung von der Massenproduktion hin zu einer flexiblen und an Kundenbedürfnissen ausgerichteten Güter- und Dienstleistungsproduktion angenommen. Die nun zwangsläufig aufkommende Frage ist, ob nicht den veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen dadurch Rechnung getragen werden muß, daß Aufgaben, die bislang von der öffentlichen Hand durchgeführt wurden, an effizienter arbeitende Privatunternehmen übertragen werden. Anders gesagt: Ist es nicht das Gebot der Stunde und der Wirtschaftlichkeit, weite Bereiche des öffentlichen Sektors zu privatisieren? Oder hat der öffentliche Dienst eine (Überlebens) Chance, indem er sich - wie seinerzeit der Tuchfabrikant in Brandenburg die öffentliche Verwaltung - nun die Privatwirtschaft als Vorbild nimmt? Damit wird die Frage interessant, wie Unternehmen auf die neuen ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen reagieren und was der öffentliche Sektor bislang diesbezüglich unternommen hat.

1 Neue Herausforderungen - neue Konzepte

Die Unternehmen der Privatwirtschaft waren traditionell wohlabgegrenzt gegenüber Kunden, Lieferanten und anderen Unternehmen und mehr oder weniger starre, unbewegliche Einheiten. Das Spektrum ihrer Aktivitäten blieb über einen langen Zeitraum unverändert und erlaubte nur wenige Eingriffs- und Veränderungsmöglichkeiten. Die Flexibilität dieser Unternehmen war gering, ihre Reaktion auf Nachfra-

geänderungen nahm häufig eine lange Zeit in Anspruch. In der sozialwissenschaftlichen Terminologie wird dies als Massenproduktion bezeichnet: Die Unternehmen produzierten hochgradig standardisierte Güter in großer Serie, die dann in den Markt gedrückt wurden.

Diese Produktionsform hat einen wesentlichen Beitrag zur Herausbildung einer Industriegesellschaft geleistet und damit zur Steigerung des Wohlstandes in den westlichen Industrieländern beigetragen. Inzwischen haben sich allerdings die Umfeldbedingungen verändert:

- Die zunehmende Ausdifferenzierung und Individualisierung der Gesellschaft führt konsequenterweise auch zu einer Ausdifferenzierung der Nachfrage, worauf Unternehmen mit einer größeren Variantenzahl und -vielfalt bei Produkten und Dienstleistungen reagieren müssen.
- Die Märkte verändern sich von Anbietermärkten zu Nachfragermärkten; folglich müssen Unternehmen verstärkt auf die Bedürfnisse ihrer Kunden eingehen und ein hohes Maß an Innovations- und Reaktionsfähigkeit zeigen.
- Die Zeit, die bis zur Markteinführung einer Dienstleistung oder eines Produktes verstreicht, wird verstärkt zu dem Wettbewerbsfaktor, der entscheidet, ob Unternehmen Gewinne machen können oder nicht.
- Das bloße Angebot von guten Produkten oder Dienstleistungen reicht häufig nicht mehr aus, um sich gegenüber der Konkurrenz einen Vorteil zu verschaffen. Wettbewerbsvorteile können hingegen durch das Angebot zusätzlicher Dienstleistungen wie Beratung, Schulung etc. realisiert werden (Engelhardt/Reckenfelderbäumer 1993).

Die neuen Umfeldbedingungen der Privatwirtschaft sind zunehmend durch größere Instabilität und höhere Unsicherheit gekennzeichnet. Um diesen Umfeldbedingungen langfristig gerecht zu werden und die Überlebensfähigkeit zu sichern, müssen Unternehmen ein bislang nicht gekanntes Maß an Flexibilität und Erneuerungsfähigkeit an den Tag legen. Die Massenproduktion und die dazu notwendigen Management- und Organisationsprinzipien erweisen sich vor diesem Hintergrund als ineffizient und

kontraproduktiv, da bei ihnen die Stabilität und somit das Beharren auf einer bestimmten, zu irgendeinem Zeitpunkt eingeführten Lösung im Mittelpunkt steht und nicht die dynamische Entwicklung neuer, problem- oder aufgabenbezogener Lösungen.

Sowohl in der Praxis wie auch in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Management- und Organisationstheorie existiert inzwischen eine Vielzahl von Beispielen, Ansätzen und Überlegungen, wie Management- und Organisationskonzepte aussehen sollten, damit sie kompatibel zu den neuen Umfeldbedingungen und Herausforderungen sind:

- In der Industrie, vor allem in der Fertigung, wird zunehmend über Konzepte wie die fraktale Fabrik (Warnecke 1992), die Segmentierung der Fertigung (Wildemann 1992) oder über humanzentrierte Produktionssysteme (Lehner 1992) nachgedacht bzw. werden diese Konzepte bereits umgesetzt. Ziel ist es, durch eine Flexibilisierung der Produktion und ihrer Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Kunden der Rigiditätsfalle der klassischen Massenproduktion zu entkommen.
- Die Diskussion um lean management (Bösenberg/Metzen 1992; Womack/Jones/-Roos 1991) und um virtuelle Unternehmen (Davidow/Malone 1993) verweist darauf, daß eine strenge hierarchische Gliederung von Unternehmen eine flexibilitäts- und produktivitätshemmende Wirkung hat. Darüber hinaus wird deutlich, daß neue Anforderungen die traditionellen Grenzen zwischen einzelnen Unternehmen verschwinden lassen: Die Lösung vieler Aufgabenstellungen ist nur dann möglich, wenn eine projektbezogene Integration von Kooperationspartnern (z.B. Kunden oder Zulieferunternehmen) erfolgt (Belzer 1993).
- Traditionell organisierte Unternehmen haben in der Regel mit dem Problem der Überkomplexität zu kämpfen, d.h. die Kosten für Koordination und Abstimmung zwischen den einzelnen Unternehmensteilen sind unangemessen hoch. Zur Lösung dieses Problems wird z.B. im Rahmen des Konzepts atomisierter Organisationen (Ryf 1993) vorgeschlagen, große Organisationen in kleine überschaubare und flexible Einheiten zu zerlegen.
- Viele Unternehmen verändern ihre Organisationsstrukturen dergestalt, daß die Mitarbeiter über ein hohes Maß an Verantwortung, Entscheidungsbefugnis sowie

kreative Freiräume verfügen ("empowerment"). Hierdurch wird eine motivations- und erfolgssteigernde Wirkung erzielt, die sich auch positiv auf das gesamte Unternehmen auswirkt (Peters 1993).

- Seit der Untersuchung von Peters/Watermann (1982) ist bekannt, daß Unternehmen nur dann Spitzenleistungen erbringen können, wenn ihre Strategien und Aktivitäten in eine ausgeprägte und gut funktionierende Unternehmenskultur eingebettet sind. Aufgrund dessen wird in vielen Unternehmen den sogenannten "weichen" Steuerungs- und Organisationsinstrumenten eine große Bedeutung beigemessen.

Die angesprochenen Management- und Organisationskonzepte zeigen allerdings auch, daß es beileibe nicht genügt, einzelne Maßnahmen anzugehen, um erfolgreich und leistungsfähig zu sein. So reicht bspw. einerseits eine Änderung der Unternehmenskultur allein nicht aus, um flexibler oder innovationsfreudiger zu werden. Begleitend müssen auch die entsprechenden Strategien und Strukturen verändert werden. Andererseits werden die Mitarbeiter eines Unternehmens kaum bereit sein, mehr Verantwortung zu übernehmen, wenn sich die vorhandene Unternehmenskultur durch ein tiefes Mißtrauen zwischen allen Beteiligten auszeichnet. Erfolgreiche Unternehmen zeichnen sich vielmehr dadurch aus, daß ihre Strategien, Strukturen, Maßnahmen und Aktivitäten - ganz im Sinne einer ganzheitlich Betrachtung - aufeinander abgestimmt sind, zueinander passen und Reibungs- und Konfliktpunkte vermeiden helfen. Die oben angeführten neuen Management- und Organisationskonzepte weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten aus, die entscheidend dazu beitragen, daß sich die an ihnen orientierenden Unternehmen leistungsfähiger sind und die sich stellenden neuen Herausforderungen besser bewältigen können.

Der wichtigste und wohl zentrale Punkt ist dabei die Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden. Kundenorientierung ist allerdings nur dann zu realisieren, wenn auch die einzelnen Geschäftsprozesse auf die Kunden ausgerichtet sind. D.h., daß die Geschäftsprozesse quasi "von hinten", also aus der Sicht und den Anforderungen des Kunden, entlang der einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette her organisiert und gestaltet werden müssen. Dies bedeutet aber auch, daß die Kunden nicht länger

anonym bleiben, sondern gezielt in die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen einbezogen werden.

Eine Ausrichtung der Geschäftsprozesse an den Bedürfnissen der Kunden setzt in der Regel - und dies ist der zweite wichtige Punkt - auch eine Veränderung der Aufbauorganisation voraus. Während früher funktionale Einheiten dominierten, die sich fast isoliert von den anderen Abteilungen eines Unternehmens z.B. mit Forschung- und Entwicklung, der Produktion oder dem Vertrieb beschäftigten, ist es unter dem Aspekt der schnellen Reaktion auf Kundenbedürfnisse und der reibungslosen unternehmensinternen Kommunikation sinnvoll, diese Einheiten aufzulösen. An ihre Stellen treten dezentrale, produkt-, dienstleistungs- oder kundenbezogen ausgerichtete, selbständig operierende Einheiten, in die alle notwendigen Funktionen integriert sind.

Die Kunden eines Unternehmens sind nur dann langfristig zufriedenzustellen - dies ist Punkt drei -, wenn auch die Qualität der Produkte und Dienstleistungen stimmt. In den neuen Management- und Organisationskonzepten wird daher betont, daß Fehler möglichst schon an der Stelle behoben werden müssen, wo sie entstanden sind, nämlich an der jeweiligen Bearbeitungsstufe. Und nicht, wie traditionell praktiziert, in eigens hierfür eingerichteten Kontroll- oder Nachbearbeitungsbereichen, da dies immer mit höheren Kosten verbunden ist im Vergleich zur direkten Fehlerbehebung vor Ort. Damit einher geht ein Streben nach Perfektion: Durch die Einrichtungen von Qualitätszirkeln oder -gruppen wird der Versuch unternommen, die bestehende Arbeitsweisen und Verfahren kontinuierlich zu überprüfen und nach möglichen Quellen zur weiteren Verbesserung zu suchen. Darüber hinaus wird in diesen Konzepten deutlich, daß eine hundertprozentige Qualität organisierbar ist: Wenn jede vorgelagerte Bearbeitungsstufe die jeweils nachgelagerte als ihren Kunden ansieht und diesen optimal bedient, dann sind Qualitätsprobleme kein Thema mehr.

Die Mitarbeiter werden - Punkt vier - als wichtigste Quelle für Erfolg oder Mißerfolg gesehen. Neue Management- und Organisationskonzepte setzen stark auf das Wissen und die Fähigkeiten der Mitarbeiter. Sie werden - im Sinne eines kooperativen Führungsstils - als gleichberechtigte Partner angesehen. Daher ist es auch konse-

quent, daß sie mehr Kompetenzen und mehr Verantwortung übertragen bekommen. Gleichzeitig führt dies zu einem Wegfall der Hierarchieebenen, die lediglich mit der Anweisung und Kontrolle der nachgeordneten Ebene beschäftigt waren. Die Mitarbeiter organisieren sich - entweder permanent oder projektbezogen - in Arbeitsteams, die ihre Aufgabenstellungen komplett abwickeln. Hierdurch können Reibungsverluste zwischen einzelnen Bearbeitungsstufen vermieden werden, Synergien zwischen den beteiligten Personen gefördert werden und die Produktivität insgesamt verbessert werden.

Punkt fünf: Kundenorientierte Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen, eine hohe Qualität von Gütern und Dienstleistungen sowie eine verstärkte Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die Mitarbeiter bleiben dann ohne Wirkung, wenn die Wirtschaftlichkeit nicht stimmt. In neuen Management- und Organisationskonzepten wird daher besonderen Wert darauf gelegt, daß die Unternehmen festlegen, welche ihre Kernkompetenzen sind. Es gilt daher zu identifizieren, in welchen Bereichen die Unternehmen einen Vorsprung gegenüber ihrer Konkurrenz haben, sei es bezüglich des Know-hows, sei es z.B. bezüglich der Marktstellung. Und es muß überprüft werden, ob diese Bereiche auch einen ausreichenden Deckungsbeitrag leisten. Ansonsten ist es sinnvoller, sich von diesen Bereichen zu trennen und z.B. benötigte Produkte oder Dienstleistungen von anderen, auf bestimmte Angebote spezialisierte Unternehmen, mit denen möglicherweise Kooperationsbeziehungen eingegangen werden, zu beziehen. In die Bereiche, die als die Kernkompetenzen des jeweiligen Unternehmens ausgemacht wurden, fließen dann allerdings gezielt und verstärkt Investitionsmittel.

Einige der angeführten Punkte werden - so zeigen zumindest Gespräche mit Verwaltungspraktikern - im öffentlichen Sektor noch mit einigem Argwohn betrachtet. Dies hat sicherlich seine Ursache darin, daß die Orientierung an formalen Verfahrensregeln und Arbeitsabläufen die jeweils aktuelle Tätigkeit nicht in Frage stellt und folglich auch kein Anlaß zur Veränderung gesehen wird - sowohl im öffentlichen Sektor selbst wie auch in der kontrollierenden Instanz, der Politik. So weist Gerhard Banner (1993, S. 11), Leiter der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, auf

das Problem der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor hin und behauptet: "Die Frage, ob der Gewinn der Stadtwerke vielleicht viel höher sein könnte, wenn dieses Unternehmen wirtschaftlich geführt würde, die wird gar nicht gestellt. Oder die Frage, ob denn der Verlust des öffentlichen Verkehrsunternehmens so hoch sein muß."

Auch der Punkt, daß sich Dienstleistungen an den Bedürfnissen der Kunden ausrichten sollten, führt im öffentlichen Sektor häufig zu heftigem Kopfschütteln - vor allem in hoheitlichen Bereichen, aber auch anderswo. Als Gegenargument wird vorgebracht, daß die privaten Unternehmen das Ziel hätten, Gewinne zu maximieren, und sich ihre Aufgaben und die entsprechenden Kunden aussuchen könnten. Der öffentliche Sektor müsse hingegen "jeden" nehmen und bekomme seine Aufgabenstellungen von der Politik vorgeschrieben. Diese Argumentation vernachlässigt allerdings zwei wichtige Aspekte: Erstens orientieren sich auch Unternehmen nicht allein an betriebswirtschaftlichen Kalkülen, sondern müssen auch ökologische und (sozial) politische Aspekte in ihre Entscheidungen miteinbeziehen. D.h., daß sie mit ihrer Entscheidung unterschiedlichen Anspruchsgruppen gerecht werden müssen (Dyllick 1989). Zweitens bezieht sich Kundenorientierung nicht allein auf ein Endprodukt oder die letztendlich vollbrachte Dienstleistung, sondern auch auf den Entwicklungs- und Erstellungsprozeß. Die Beratung des Kunden, eine freundliche Gesprächsatmosphäre oder die schnelle und fehlerlose Bearbeitung gehören bspw. auch zur Orientierung an den Bedürfnissen des Kunden dazu.

Dennoch, auch im öffentlichen Sektor wird - in unterschiedlichsten Bereichen - mit privatwirtschaftlichen Management- und Organisationskonzepten experimentiert, und erste Erfolge können durchaus schon vorgezeigt werden. In den USA, in Kanada, in Großbritannien, in Australien oder in Neuseeland hat die Übernahme privatwirtschaftlicher Management- und Organisationsinstrumente schon eine längere Tradition, die z.T. bis in die sechziger Jahre reicht. So wurde der finanzielle Kollaps der Stadt New York dadurch verhindert, daß konsequent auf privatwirtschaftliche Management- und Steuerungskonzepte wie z.B. Leistungsorientierung, Planung und Kontrolle oder Kostentransparenz gesetzt wurde - und dadurch, daß erfahrene Manager aus der Privatwirtschaft mit der Sanierung beauftragt wurden (Caiden 1991). Auch auf natio-

naler Ebene gibt es in vielen Ländern entsprechende Ansätze:

In Großbritannien wurde z.B. eine Initiative zur Modernisierung des öffentlichen Sektors auf oberster Regierungsebene gestartet, um von dort aus alle Teile der Verwaltung zu erfassen (Dudley 1994, FitzGerald 1993). Ziel der Initiative war, landesweit in den einzelnen Behörden erste Modernisierungsschritte anzustoßen. Die nächsten Schritte sollten dann in jeder Behörde selbst ausgearbeitet und umgesetzt werden. Das Rückgrat dieser Initiative bildete ein Projektteam, das mit der persönlichen Unterstützung des Innenministers arbeitete.

In jeder am Modell teilnehmenden Verwaltung wurde eine selbständige Managementeinheit gebildet, die von Seiten der Politik lediglich eine Jahreszielvorgabe erhielt und diese nach eigenem Ermessen umsetzen konnte. Für die Behördenleiter wurde ein leistungsabhängiges Gehalt eingeführt: Für die angestrebten Ziele stand ein gewisses Budget zur Verfügung; konnte es unterschritten werden, erhielt der jeweilige Behördenleiter eine Prämie. Die Rekrutierung der Behördenleiter erfolgte durch öffentliche Ausschreibungen, die Anstellung war zunächst befristet, nach Ablauf des Vertrages wurde die Stelle erneut ausgeschrieben. Mit diesem für den öffentlichen Sektor untypischen Rekrutierungs- und Anreizverfahren konnten bislang über ein Drittel der Behördenspitzen mit erfahrenen Managern aus der Wirtschaft besetzt werden und damit neue Impulse für das Verwaltungsmanagement gewonnen werden.

Um die Durchsetzung der Ziele des Next-Steps-Programms zu flankieren, war jeder der teilnehmenden Behörden gehalten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Motivation und Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter zu verbessern: In diesem Rahmen wurden u.a. umfassende Entscheidungskompetenzen an die Mitarbeiter delegiert, behördenspezifische Personalentwicklungskonzepte erarbeitet sowie Leistungsanreize für die Mitarbeiter geschaffen. Im Gegenzug erhielten die einzelnen Behörden größere Handlungsspielräume. Sie haben nun die Möglichkeit, Gehaltsgruppeneinstufungen zu ändern, Haustarifverträge abzuschließen und auf andere als auf speziell für den öffentlichen Dienst entwickelte Fortbildungsangebote zurückzugreifen.

Auch in Norwegen wird die Modernisierung des öffentlichen Sektors zentral angegangen. Eine der Regierung zugeordnete Arbeitsgruppe plant und koordiniert die entsprechenden Reformaktivitäten (Lien 1993). Ausgangspunkt der Reformbestrebungen waren Überlegungen, daß die Behörden und öffentlichen Einrichtungen besser in der Lage sein müßten, sich strategisch an verändernde Bedingungen anzupassen, mit ihren Ressourcen ziel- und leistungsorientierter zu arbeiten und besser untereinander zu kooperieren. Die Reformmaßnahmen konzentrierten sich in erster Linie auf die Steigerung der Flexibilität und der Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Behörden und Einrichtungen. Im einzelnen heißt dies:

- Die Behörden und Einrichtungen erhielten größere Spielräume in Finanz- und Haushaltsfragen. Hierzu gehört u.a. die Übertragung von Haushaltsmitteln auf Folgejahre bzw. auf andere Titel; die Möglichkeit, im Rahmen des Haushaltsplans neue Stellen zu schaffen, sowie der Aufbau eines ergebnisorientierten Planungssystems.
- Die Behörden und Einrichtungen bekamen eine größere Autonomie bei der Auswahl von Gebäuden und Ausstattungen.
- Das Personalmanagement wurde reformiert, u.a. wurden Verwaltungsmanager verstärkt trainiert (auch hinsichtlich Teamarbeit), wurde ein verändertes Gehalts- und Laufbahnsystem eingeführt, das z.B. Spezialisten neue Karrieremöglichkeiten eröffnet und es wurde ein leistungsabhängiges Gehaltssystem für höhere Verwaltungsmanager eingeführt.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Ministerien und den einzelnen Behörden und Einrichtungen wurde das Haushaltsrecht flexibilisiert, Richtlinien zur Verbesserung des ministeriellen Managements von Behörden und Einrichtungen entwickelt, in Ministerien Controlling-Einheiten gebildet und ein Meß- und Berichtssystem für Ergebnisse ausgearbeitet.

2 Drei Schritte zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit

Auch in vielen deutschen Städten zeigt sich inzwischen, daß mit dem Rückgriff auf in der Privatwirtschaft bewährte Management- und Organisationskonzepte ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors geleistet werden kann. In zunehmendem Maße werden derartige Überlegungen nun auch auf die Landesverwaltungen übertragen. All dies dient nicht allein dem Ziel der Rationalisierung, also der Einsparung von Kosten. Das Ziel der vorab dargestellten Reorganisationsmaßnahmen ist auch, die Dienstleistungsfähigkeit und die Dienstleistungsqualität des öffentlichen Sektors durch den Einsatz von modernen, betriebswirtschaftlich ausgerichteten Management- und Organisationsinstrumentarien nachhaltig zu steigern.

Die Nutzung des betriebswirtschaftlichen Handwerkszeugs und der Rückgriff auf moderne Management- und Organisationskonzepte ist allerdings kein Allheilmittel. Vor dem naiven Glauben, daß aus jeder Behörde, aus jedem Amt ein eigenständiges Unternehmen werden wird, muß gewarnt werden. Der öffentliche Sektor ist eine integrierte, demokratische Organisation und kann daher nicht, wie z.B. Unternehmen, als Einzelwirtschaft behandelt werden (Laux 1994). Von daher sind die Aufgaben- und Problemstellungen häufig komplexer und die Handlungsfreiheiten in der Regel eingeschränkter als in Unternehmen.

Dennoch, auch der öffentliche Sektor muß - wenn er seine Legitimation erhalten will - den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen. In der nachindustriellen Dienstleistungsgesellschaft steht der Mensch im Vordergrund - sowohl als Kunde wie auch als Mitarbeiter. Denn erst durch die Kommunikation zwischen beiden entsteht die Wertschöpfung (Fuchs 1992). Auf den ersten Blick erscheint der öffentliche Sektor auch sehr gut geeignet, diese Herausforderung zu bewältigen: Er verfügt - so Koetz (1993) - grundsätzlich über hervorragend für ihre Aufgaben vorbereitete Mitarbeiter - von der formalen Qualifikation her gesehen oft besser vorbereitet als in der Privatwirtschaft. Aber die Krux des öffentlichen Sektors schließt Koetz auch gleich an: Vieles von dem, was an Engagement und Motivation im öffentlichen Sektor möglich wäre, findet bedauernswerterweise nicht statt. Hier liegt der entscheidende Punkt, warum

über den Einsatz neuer Management- und Organisationskonzepte im öffentlichen Sektor verstärkt nachgedacht werden muß: Die Erfahrungen aus vielen Unternehmen zeigen, daß durch den Einsatz zeit- und umfeldgemäßer organisatorischer und strategischer Maßnahmen die Leistungsfähigkeit wesentlich gesteigert werden kann. Im folgenden werden nun drei Schritte vorgestellt und erläutert, die deutlich machen sollen, wie der öffentliche Sektor durch die Nutzung eines in der Privatwirtschaft erprobten Instrumentariums seine Leistungsfähigkeit verbessern kann:

1. Schritt: Festlegung der Aufgaben

Zunächst gilt es zu prüfen, welche Aufgaben vom öffentlichen Sektor erfüllt werden sollen und bei welcher Institution diese Aufgaben angesiedelt werden können. Denn ähnlich wie in vielen Unternehmen, die erfolglos in Randbereiche investiert haben, die abseits vom Kerngeschäft liegen, so ist auch im öffentlichen Bereich zu vermuten, daß eine Vielzahl von Aufgaben wahrgenommen wird, die andere Anbieter besser und wirtschaftlicher bereitstellen könnten. Diese anderen Anbieter müssen nicht zwangsläufig Privatunternehmen sein; es kann sich hierbei durchaus auch um andere Einrichtungen des öffentlichen Sektors handeln. Wer der richtige Anbieter ist, muß in jedem einzelnen Fall geprüft werden und darf keinesfalls pauschalisiert beantwortet werden. Insgesamt geht es also darum festzulegen, in welchen Bereichen der öffentliche Sektor oder einzelne Einrichtungen des öffentlichen Sektors ihre Kernkompetenzen haben, die sie auch weiterhin wahrnehmen sollten.

Wie kann dies nun festgelegt werden? Picot/Wolff (1994) legen dafür die Ausprägung der beiden Entscheidungskriterien "Spezifität" und "strategische Bedeutung" zugrunde:

- Spezifisch bedeutet in diesem Fall, daß eine Ressource oder eine Investition nur unter großen Schwierigkeiten einer anderen Verwendung zugeführt werden kann. Als Beispiel hierfür benennen die beiden Autoren das (spezifische) Fachwissen der Mitarbeiter im öffentlichen Sektor.
- Die strategische Bedeutung einer Aufgabenstellung bemißt sich daran, ob der Staat ohne ihre Erfüllung in seinem Bestehen oder in seiner Position in einem für

die Bürger inakzeptablen Maß beeinträchtigt ist. Ein typisches Beispiel hierfür sind z.B. hoheitliche Aufgaben.

Picot/Wolff (1994) entwerfen anhand dieser beiden Kriterien ein Entscheidungsschema, das aufzeigt, welche Aufgaben sinnvollerweise vom öffentlichen Sektor selbst wahrgenommen werden sollten und welche auf andere übertragen werden können:

- Wenig spezifische und strategisch wenig bedeutsame Aufgaben sollten auf einem bereits existierenden Markt bezogen werden; Beispiel: Gebäudereinigung.
- Spezifische Aufgaben mit geringer strategischer Bedeutung sollten von externen Kooperationspartnern bereitgestellt werden; Beispiel: EDV-Ausstattung oder Gesundheitswesen.
- Strategisch bedeutende Aufgaben mit geringer Spezifität sollten durch Regulierungsmaßnahmen sichergestellt werden; Beispiel: Schulpflicht oder Emissionsnormen.
- Hochspezifische und strategisch bedeutende Leistungen sind sinnvolle Aufgabengebiete des öffentlichen Sektors; Beispiel: innere oder äußere Sicherheit.

Um eine Entscheidung zu treffen, wer eine bestimmte Leistung erbringen soll, müssen allerdings weitere wichtige Punkte beachtet werden: Um erstens einen Leistungsvergleich mit Externen vorzunehmen, muß ein Kennzahlensystem entwickelt werden, das Kosten, Leistungen und Qualität berücksichtigt und darauf basierend einen Vergleich erlaubt. Zweitens muß überprüft werden, ob alle Tätigkeiten, die sich zu einer Gesamtleistung addieren, von den Fachleuten des öffentlichen Dienstes oder von Externen erbracht werden müssen. Denkbar wäre hingegen auch, bestimmte Leistungen arbeitsteilig von unterschiedlichen Anbietern durchführen lassen. Beispiel: Die Polizei nimmt Verwarnungen (in einem tragbaren Computer) auf, die Daten werden anschließend (unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften) per Datenfernübertragung an ein privates Unternehmen übertragen, das sich dann um die schriftliche Ausfertigung und die Versendung der Verwarnung wie auch um die Kontrolle ihrer Bezahlung kümmert. Drittens muß eine einmal getroffene Entschei-

derung, wer welche Leistung erbringt, nicht auf alle Ewigkeit festgeschrieben werden. Vielmehr muß als dynamische Komponente eine permante Auditierung des Aufgaben- und Leistungskatalogs (sowohl im öffentlichen Sektor wie auch extern) eingeführt werden, um getroffene Entscheidungen auch wieder ändern zu können.

Der wichtigste Punkt aber ist der, ob der Staat durch den Verzicht, eine bestimmte Leistung zu erbringen, in seinem Bestehen oder in seiner Position in einem für die Bürger inakzeptablen Maß gefährdet ist. Dies wirft die Frage auf, ob eine bestimmte Leistung unverzichtbar für die Durchsetzung politischer Ziele ist (Picot/Wolff 1994). Dies bedeutet nichts anderes, als daß die Politik die strategischen Vorgaben geben muß; d.h sie muß letztendlich entscheiden, ob die strategische Bedeutung hoch ist oder nicht. Dies eröffnet allerdings Interpretationen und Interessenkonflikten breiten Raum.

Trotz dieser einschränkenden Bemerkungen kann allerdings festgehalten werden, daß das oben vorgestellte Entscheidungsschema einen wichtigen Ansatzpunkt bietet, die strategische Optionen, ob der öffentliche Sektor bestimmte Leistungen erbringen soll oder möglicherweise andere, auf eine rationale Basis zu stellen. Im zweiten Schritt geht es nun darum, wie die strategische Entscheidung, eine Leistung weiterhin durch den öffentlichen Dienst erstellen zu lassen, durch organisatorische Maßnahmen untermauert werden kann, um die Dienstleistungsorientierung und -qualität des öffentlichen Bereichs zu stärken.

2. Schritt: Interne Reformen

Insofern die strategische (politische) Entscheidung getroffen wurde, bestimmte Leistungen auch weiterhin durch den öffentlichen Sektor erstellen zu lassen, so bedeutet dies allerdings nicht, daß diese Leistung auch weiterhin in der bislang praktizierten Art und Weise erbracht werden kann. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß der öffentliche Sektor sich - ähnlich wie die Privatwirtschaft auch - neuen Handlungs- und Umfeldbedingungen anpassen muß. Ziel des öffentlichen Sektors muß daher sein, seine Aufgaben durch eine Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Führungsverhaltens besser wahrnehmen zu können.

Anders gesagt, der öffentliche Dienst muß Maßnahmen in Angriff nehmen, um seine Leistungsfähigkeit entscheidend zu verbessern. Aber welche Maßnahmen sind dies? Eine Studie des Auditor General of Canada (1993) kommt aufgrund einer Untersuchung in verschiedenen Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu dem Ergebnis, daß vor allen Dingen die folgenden Punkte eine leistungsfähige Organisationen auszeichnen:

- (1) Hoher Stellenwert der Beschäftigten: Erfolg oder Mißerfolg von Einrichtungen des öffentlichen Sektors basiert im wesentlichen auf den Leistungen und der Motivation der Mitarbeiter. Sie müssen daher entsprechend gefordert, ermutigt und gefördert werden. Sie müssen mit den entsprechenden Handlungsvollmachten versehen werden, selbständig Entscheidungen treffen zu können. Das Risiko, Fehler zu machen, darf die Beschäftigten nicht davon abhalten, neue Aufgaben und Herausforderungen anzugehen.
- (2) Kooperative Führung: Führung in erfolgreichen Organisationen basiert nicht auf Autorität, Kontrolle oder Zwang, sondern auf Kooperation und Überzeugung. Aufgabe der Führung ist vielmehr, Visionen und Ziele für die Organisation vorzugeben, die wiederum von den Beschäftigten mit Handlungen gefüllt werden. Hierarchien wird es auch weiterhin geben; dies ist jedoch kein Hindernis, Probleme und Aufgaben in Arbeitsteams zu lösen. Führung und Beschäftigte kommunizieren daher eng miteinander und beraten sich gegenseitig bei ihren Frage- bzw. Problemstellungen.
- (3) Innovative Arbeitsweisen: Erfolgreiche Organisationen sind innovativ, kreativ und flexibel, wenn es darum geht, Probleme zu lösen. Hierbei setzen sie auf bereichs- oder abteilungsübergreifende Kommunikation und Teamarbeit. Innovative Organisationen verfügen allerdings auch über Standards und Routinen - aber nur dann, wenn es die Lösung von Problemen erleichtert.
- (4) Kundenorientierung: Die Erfüllung der Bedürfnisse und Probleme ihrer Kunden ist das Hauptanliegen erfolgreicher Organisationen. Die im öffentlichen Bereich häufig anzutreffende Orientierung an bürokratischen Verfahren und formalen Prozeduren hat hingegen keine Bedeutung mehr. Maßstab für Erfolg sind vielmehr zufriedene Kunden, eine überragende Leistungsfähigkeit und ein hoher

Zielerreichungsgrad.

- (5) Hohe Leistungsbereitschaft: Die Beschäftigten in diesen Organisationen arbeiten leistungsorientiert und unternehmen kontinuierliche Anstrengungen, um die Leistungsfähigkeit ihrer Einrichtung noch zu verbessern. Aufgrund ihrer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind die Beschäftigten in der Lage, auf veränderte Handlungsbedingungen schnell zu reagieren.

Den Unterschied zwischen "alten", weniger leistungsfähigen und "neuen", leistungsfähigen Organisationen werden in der obengenannten Studie anhand des Unterschieds zwischen einer Gewehrkegel und einem Lenkwaffensystem verdeutlicht: Die Kugel ist blind. Einmal abgeschossen, wird sie das Ziel nicht treffen, wenn es sich bewegt. Ähnlich bei Organisationen: Sind sie auf ein Ziel festgelegt, werden sie es verfehlen, wenn sich die Handlungsbedingungen ändern. Anders das Lenkwaffensystem: Ihm wird ein Ziel vorgegeben, an dem es sich orientiert und ausrichtet, gleich wie sich das Ziel bewegt. Auch hier die Analogie zur Organisation: Je größer die Unsicherheit, desto leichter hat es die flexibel und zielorientiert arbeitende Organisation, trotz Problemen und Unabwägbarkeiten ihr Ziel zu erreichen. Dazu ist allerdings notwendig, daß die Organisation selbst entscheiden kann, wie sie ihre Ziele erreichen will, und sich dementsprechend auch selbst organisiert. Hierzu gehört auch, daß sie über ausreichende Mittel (Finanzmittel, Informationsverarbeitung) verfügt und selbst bestimmen kann, wie die Mittel zwecks Zielerreichung eingesetzt werden. Damit diese Veränderungen nicht bloß auf dem Papier stattfinden, müssen sie allerdings in eine überzeugende Organisationsidentität und in eine von allen Beteiligten geteilte Vision eingebettet sein (vgl. dazu Stöbe - Leitbilder - in diesem Band).

3. Schritt: Anpassung durch Lernen

Die Veränderungen von Organisation, Führung und Arbeitsabläufen ist kein einmaliger Einschnitt, der durch eine Phase jahrzehntelanger Stabilität und Kontinuität belohnt wird, sondern eine Daueraufgabe. Ebenso wie die Privatwirtschaft muß sich der öffentliche Sektor auf ein turbulentes, ständig wechselndes Handlungsumfeld und veränderte Ziele und Aufgaben einstellen. Der öffentliche Sektor muß also lernfähig

sein, d.h., er muß sich zu einer "lernenden Organisation" entwickeln. Wie Management-Experte Peter F. Drucker (1993; S. 133) feststellt, "ändert sich Wissen ständig und erfordert deshalb einen andauernden Lernprozeß. Auch der Dienstleister - selbst der mit schlichter Büroarbeit beschäftigte - muß sich pausenlos weiterbilden. Er darf nie aufhören dazuzulernen." Nur durch Lernprozesse - so Drucker - können Produktivitätsgewinne erzielt werden.

Wie kann sich der öffentliche Sektor nun die Informationen und Daten beschaffen, von denen er lernen kann? Wer soll also der Lehrer des öffentlichen Sektors sein? An erster Stelle müssen hier natürlich die Kunden des öffentlichen Sektors genannt werden. Erfolg in der Dienstleistungsgesellschaft - dies wurde bereits mehrfach erwähnt - basiert im wesentlichen auf der uneingeschränkten Befriedigung der Bedürfnisse der Kunden. Was liegt daher näher, als daß der öffentliche Dienst seine Kunden - so heterogen das Kundenspektrum auch sein mag - gezielt einbindet und befragt, was ihre Bedürfnisse z.B. hinsichtlich der angebotenen Leistungen bzw. der Leistungserbringung sind. Die dabei gewonnenen Informationen können dann als Basis dienen, um sich weiterzuentwickeln.

Der zweite Ansatzpunkt besteht darin, Informationen durch einen Austausch von Personal zu gewinnen. Im Rahmen von zeitlich begrenzten Hospitationen oder Praktika können Informationen darüber gesammelt werden, was andere - private Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen - besser machen. Ein Personalaustausch mit Kunden könnte darüber hinaus dazu führen, ein besseres Gespür für die Bedürfnisse und Arbeitsweisen der Kunden zu entwickeln. Zudem könnte es sinnvoll sein, die Grenzen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft zu lockern und damit wechselseitig zu einer Know-how-Anreicherung beizutragen. Im Ausland wird von dieser Möglichkeit häufiger Gebrauch gemacht (Caiden 1991). In Deutschland ist dies hingegen aufgrund der starren Laufbahnregelungen im öffentlichen Bereich und der häufig nicht weniger rigiden Karrieremuster in der Privatwirtschaft eher unüblich.

Die dritte Möglichkeit der Informationsgewinnung besteht darin, mit Unternehmen oder anderen öffentlichen Einrichtungen gezielte Kooperationen einzugehen, um im

Rahmen von Benchmarking-Aktivitäten voneinander zu lernen. Benchmarking ist "ein systematischer und kontinuierlicher Bewertungsprozeß; ein Prozeß, bei dem die Abläufe eines Unternehmens [oder einer öffentlichen Einrichtung; die Verf.] ständig und weltweit mit den führenden Unternehmen verglichen und bewertet werden, um Informationen zu erhalten, die dem Unternehmen helfen, seine Leistungsfähigkeit zu steigern" (Watson 1993, S. 223f.). Auch im öffentlichen Bereich könnten sich einige Einrichtungen zusammenschließen, um voneinander zu lernen. Oder besser noch, öffentliche Einrichtungen und private Unternehmen bilden eine Benchmarking-Partnerschaft, um ihre Leistungsfähigkeit untereinander zu überprüfen (vgl. Leibfried/McNair 1993; Watson 1993; vgl. auch v. Bandemer in diesem Band, S. xyz).

Insgesamt zeigen diese Beispiele, daß es ausreichend Ansatzpunkte für den öffentlichen Sektor gibt, sich die Informationen zu beschaffen, die eine "lernende Organisation" dringend benötigt. Die Grundlagen für eine "lernende Organisation" müssen allerdings durch geeignete Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen in den Einrichtungen des öffentlichen Sektors selbst gelegt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es eine Reihe von Strategien und Methoden gibt, die ihren Ursprung in der Privatwirtschaft haben, die aber durchaus auch im öffentlichen Sektor genutzt werden können, um dessen Leistungsfähigkeit zu steigern. Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß es bei der konkreten Ausgestaltung durchaus Handlungsspielräume gibt. Veränderungen sind nur in der Weise sinnvoll, wie sie mit den Zielen, Aufgaben und Umfeldbedingungen der einzelnen Einrichtungen stimmig sind. Dies zeigt auch ein Beispiel aus der Schweiz: Die Frage nach der Privatisierung zweier defizitär arbeitender öffentlicher Kliniken, die Zahnprophylaxemaßnahmen und kurative Zahnbehandlungen durchführten, wurde in einem Fall mit ja, im anderen Fall hingegen mit nein beantwortet. Die Gründe: Im ersten Fall bestand ein ausreichendes Angebot an privaten Anbietern (Zahnärzte), im zweiten Fall war die ausreichende Versorgung durch Private nicht gesichert (Hölzli 1993).

3 Schlußanmerkung

Es besteht sicherlich weitgehend Einigkeit darüber, daß der öffentliche Sektor reformiert werden muß, um gestärkt die neuen Aufgaben und Herausforderungen anzugehen, die in Zukunft anfallen werden. In welcher Weise die Reform des öffentlichen Sektors vonstatten gehen soll, wird derzeit noch heiß diskutiert. Allerdings wird diese Diskussion nicht selten polemisch und ideologisch geführt - möglicherweise ein Anzeichen für eine gewisse Orientierungslosigkeit, die aber sicherlich fatale Auswirkungen auf die Motivation der im öffentlichen Sektor Beschäftigten haben dürfte.

Bei näherem Hinsehen wird allerdings sehr schnell deutlich, daß eine pragmatisch und zielorientiert ausgerichtete Herangehensweise bei Reformen eher zu praktischen Umsetzungsschritten und damit zu Erfolgen führen wird. Eine Reihe von gelungenen Beispielen aus dem öffentlichen Sektor sind ein deutlicher Hinweis darauf.

Die Privatisierung der bislang vom öffentlichen Sektor erbrachten Leistungen sollte weder als universal gültige Lösungsstrategie deklariert werden, noch sollte sie als "Teufelszeug" verdammt werden. Vielmehr muß sorgfältig geprüft werden, welche Leistungen von Privaten besser bereitgestellt werden können und in welchen Bereichen der öffentliche Sektor seine Kompetenzen und Wettbewerbsvorteile hat. Vielleicht muß auch über eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Privaten und dem öffentlichen Sektor intensiver nachgedacht werden. Wie auch immer, bei einer derartigen Leistungsüberprüfung sollte ein gesunder Pragmatismus vorrangiges Entscheidungskriterium sein. Denn weiterhin gilt, daß das, was in einem Fall richtig ist, in einem anderen durchaus falsch sein kann - und umgekehrt.

Viele Leistungen werden auch in Zukunft von der öffentlichen Hand erstellt werden. Um effektiver und effizienter zu werden, wird der öffentliche Sektor auch nicht darum herumkommen, bei der Privatwirtschaft einige Nachhilfestunden zu nehmen und sich mit deren Management- und Organisationskonzepten auseinanderzusetzen. Wenn sich der öffentliche Sektor an diesen Konzepten orientiert und an seine Bedürfnisse anpaßt, dann wird es ihm sicherlich leichter fallen, seine Leistungspotentiale zu

reaktivieren und seine verkrusteten Strukturen und Abläufe zu reformieren. Dies wird sich dann wiederum nachhaltig auf die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter und die Qualität ihrer Arbeit niederschlagen.

Derartige Veränderungen sind sehr leicht zu bewältigen, solange sie nur auf dem Papier stehen. Aber Vorsicht vor der Umsetzung! Das sogenannte "Change-Management" ist beileibe kein Kinderspiel, sondern - so Meinolf Dierkes (zit. in Fischer/Rieker/Risch 1994) desillusionierend - ein blutiger, brutaler Eingriff in einen Organismus. Die Umsetzung von Reformen ist ein beschwerlicher Weg, schnelle Erfolge werden daher auch eher die Ausnahme bleiben. Ein Abwarten oder Verharren ist allerdings auch nicht sinnvoll, da ansonsten sehr schnell der Anschluß verloren geht.

Aber dem öffentlichen Sektor bleibt also keine andere Wahl, als sich zu verändern, wenn er seine Zukunftsfähigkeit unter Beweis stellen will: Er muß sich zu einer lern- und veränderungsfähigen Organisation entwickeln, auch wenn die Früchte des Erfolges noch lange auf sich warten lassen werden. Vielleicht hat der öffentliche Sektor ja irgendwann einmal wieder die Nase vorn und kann der Privatwirtschaft als positives Beispiel dienen.