

Deregulierung oder Prozessoptimierung?

Vom Etatdenken zur Wertschöpfung für die Bürger

Von Klaus Spremann*

Führt die Deregulierung automatisch zu Effizienz im öffentlichen Sektor? Der Markt bezwingt Institutionen, die nicht effizient sind. Aber der Markt weist nicht den Weg, auf dem Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann. Hierzu sind Managementwissen und Druck seitens der Führungsinstanz erforderlich.

In der Vergangenheit hat der öffentliche Sektor die ihm übertragenen Aufgaben gut erfüllt und war in diesem Sinne «effizient». Nur waren die Aufgaben anders festgelegt, und der Erfüllungsgrad wurde mit *anderen Kriterien* gemessen, als dies heute die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wünschen. Zu den früheren Benchmarks zählte vor allem der Versorgungsauftrag. Weiter wurde die Beamtenschaft zur Treue verpflichtet. Dienst hiess eher, sich loyal, wenngleich passiv zu verhalten, als eifrig Dienstleistungen kundenfreundlich anzubieten. Wo der Staat wirtschaftliche Tätigkeiten ausübte, wurde aus Sicherheitsgründen eine hohe Fertigungstiefe vorgezogen — eine heute als zu teuer erkannte Produktionsweise. Zudem sollten alle Verwaltungsvorgänge einer juristischen Nachprüfung standhalten, während der private Sektor zu schlanke-
ren Kontroll- und Koordinationsmechanismen übergehen konnte. Der öffentliche Sektor sollte stabilisierend wirken, entsprechend pflegte er konservatives, innovationsarmes Verhalten. Entscheidungen waren stark in Richtung eines Verbrauchens *vorgegebener Etats* verzerrt. Das Denken orientierte sich insofern allein an den Inputs. Die leitende Frage lautete: Welche Mittel haben wir?

Citizen Value

Selbst dort, wo sich das Pendel der öffentlichen Meinung heute in die andere Richtung bewegt hat, wird oft immer noch der Fehler begangen, einzig Inputs zu kontrollieren. Es geht dann nur um Kostensenkung. Gespart wird, wo es Bewegungsmöglichkeit im Budget gibt. Eingespart werden selbst Arbeitsmittel, welche die Produktivität der Beamtenschaft erhöhen würden. Kostensenkung verschiebt die Faktorkombination und senkt die Produktivität. «Wirtschaftlich denken» heisst dagegen, sich an der Wertschöpfung zu orientieren. Der private Sektor hat diesen

Denkwandel vollzogen. Nach den Jahrzehnten reiner Output-Steigerung (1970) und Kostensenkung (1980) hat sich das wertorientierte Denken durchgesetzt. Die Orientierung an der Wertschöpfung unterstreichen sowohl der Shareholder-Value-Gedanke als auch der Stakeholder-Value-Ansatz. Die Reform des öffentlichen Sektors verlangt es mithin, die Wertschöpfung zum Leitprinzip zu erheben. Neben den Kosten müssen die Ergebnisse betrachtet werden. Ihnen ist ein Wert beizumessen, und die wertmässige Leistung ist mit den Kosten abzuwägen.

Die Idee lautet also, der öffentliche Sektor sollte aus einer Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen Hinweise gewinnen, wo die Effizienz der Produktionsprozesse und der Verwaltungsvorgänge am dringlichsten verbessert werden muss. Der Ansatz des «Citizen Value» folgt dieser Idee. Gebildet in Analogie zum Shareholder Value, soll der Citizen Value bestimmen, welche Wertschöpfung für Bürgerinnen und Bürger bei der Kommunalverwaltung, im öffentlichen Nahverkehr, bei öffentlichen Krankenhäusern generiert wird. Dazu muss der öffentliche Sektor sein Outputs, Dienstleistungen und Produkte zunächst identifizieren. Welche Produkte oder Dienstleistungseinheiten werden erstellt und an Bürgerinnen und Bürger abgegeben? Sodann wären diese Produkte zu bewerten. Hierzu sollte ein marktnahes Bewertungssystem etabliert werden. Den staatlichen Institutionen bliebe es dann selbst überlassen, Produkte und Prozesse im Hinblick auf die berechenbar gewordene Wertschöpfung zu optimieren.

Bewertung ruft nach Märkten

Zweifelloos liegt das grosse Problem bei der *Bewertung* der Leistungen des öffentlichen Sektors. Der freie Markt generiert zwar Preise für die Produktionsergebnisse von Unternehmen, aber kaum Bewertungen für die des öffentlichen Sektors. Warum? Für privatwirtschaftliche Bereiche ist typisch, dass ein jedes Gut von mehreren Firmen parallel produziert und vertrieben wird — in Varianten, die nur wenig variieren. Die grosse Ähnlichkeit der Produkte des privaten Sektors erlaubt viele Substitutionen. So wird die Grundlage für die Preisfindung stark verbreitert, und die Bewertungen der Firmenprodukte fassen auf einer zeitlich und räumlich ausgedehnten Informationsbasis. Art und Profil der im öffentlichen Sektor identifizierbaren Outputs weisen jedoch erhebliche Unterschiede zum Profil der Produkte privater Anbieter auf. Zudem werden sie — im lokalen Bereich — oft nur von einer einzigen Institution angeboten. Folglich, ist die Informationsbasis für eine Preisfindung erheblich dünner. Der Markt liefert keine direkten, zuverlässigen Bewertungen für die Produkte des öffentlichen Sektors. Angesichts dieses Dilemmas bieten sich die Deregulierung und in letzter Konsequenz die Privatisierung als Auswege an. Einrichtungen des öffentlichen Sektors würden zunächst von Auflagen hinsichtlich Produktangebot und Marktsegmentierung befreit. Sie würden sich dadurch dem privaten Sektor angleichen, es gäbe Konkurrenten und mehr Substitute, die Marktbewertungen würden auf eine zuverlässigere

Informationsbasis gestellt. Später, nach einer Privatisierung, würde die Governance privater Kapitalgeber als Instanz für die Durchsetzung von Wirtschaftlichkeit greifen.

Keine automatische Effizienz

Nun gibt es die verschiedensten Gründe für Deregulierung und Privatisierung. Hier soll aber geprüft werden, ob deregulierte und privatisierte Institutionen gleichsam *automatisch* die Prozesse ihrer Leistungserstellung effizienter gestalten. Diese Vorstellung kann zwar bejaht werden — aber nur mit Einschränkungen.

Erstens muss sich die Gesellschaft eines Landes im klaren darüber sein, dass eine ehemals öffentliche Institution nach einer Deregulierung *Art und Profil der Produkte* verändern wird. Beispielsweise sollte man von einer privatisierten Kantonalbank nicht mehr erhoffen, dass sie Sozialkredite gibt. Ähnlich ist bei einem Krankenhaus nach einer Deregulierung zu vermuten, dass es sich mit feinen Methoden wirtschaftlich attraktiven Kundensegmenten zuwendet. Einige Produkte würden nach einer Deregulierung in ihrer herkömmlichen Art und Form einfach verschwinden, und diese Entwicklung würde manche Bürgerinnen und Bürger treffen. Andere würden dagegen die Mutation vom gesetzlichen Versorgungsauftrag zur servicefreundlichen Kundennähe sicher begrüßen. Hier sollen nicht Pro und Contra saldiert werden; festgestellt wird nur; dass sich Art und Profil der Produkte verändern werden.

Zweitens treten die von einer Deregulierung und Privatisierung erhofften Vorteile nur ein, *wenn die betreffenden Märkte gut funktionieren*. Dazu ist unter anderem erforderlich, dass auch in einem lokalen Markt ein vielfältiges Angebot aus mehreren, konkurrierenden Quellen gespeist wird. Anders ausgedrückt genügt es keinesfalls, eine öffentliche Einrichtung zu privatisieren und den Preis freizugeben. Man erhielte ein Monopol. Die Nachteile eines Monopols liegen nicht einzig in der Monopolmacht, sondern zusätzlich in der evidenten Ineffizienz der internen Organisation und der Produktionsprozesse, die sich alsbald auch bei privaten Institutionen breitmacht, wenn sie gegen Konkurrenz immunisiert sind.

Leider ist es generell nicht einfach, gut funktionierende Märkte zu etablieren. Das gilt besonders für jene Produkte und Dienstleistungen, die überwiegend im öffentlichen Sektor bereitgestellt werden, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen sind viele Einrichtungen der öffentlichen Hand höchst spezialisiert. Diese Spezialisierung verlangt hohe und irreversible Investitionen: Sie wirken wie eine Eintrittsbarriere gegenüber potentiellen Konkurrenten. Zum anderen werden einige Produkte öffentlicher Institutionen in, einem *Netz* produziert oder verteilt. Netzstrukturen bewirken zunehmende Skalenerträge, also fallende Grenzkosten. Solche Technologien richten Eintrittsbarrieren für mögliche Konkurrenten auf. Es ist mithin zu befürchten, dass viele frisch privatisierte öffentliche Be-

triebe allein ohne Konkurrenz dastehen und dass deshalb die erhofften Früchte der Marktwirtschaft ausbleiben.

Von den Privaten lernen

Wie lernt ein Kind schwimmen? Manche werfen es ins Wasser im Wissen: Sofern es aus eigenen Kräften wieder ans Land gelangt, hat es Schwimmen gelernt. Als Alternative zeigt man einem Kind, welche Bewegungen erfahrene Schwimmer machen. Auch zur Deregulierung und Privatisierung gibt es eine *Alternative*: Man gibt den Einrichtungen des öffentlichen Sektors vermehrt Gelegenheit, Organisationen und Produktionsprozesse in der Privatwirtschaft zu studieren und zu übernehmen.

Einige der abzuschauenden Prozessoptimierungen haben schon seit langem ihr Pendant im öffentlichen Sektor. Wenn sich ein Industrieunternehmen auf Kernkompetenzen konzentriert und mit Spin-offs nicht im Zentrum stehende Unternehmensteile verkauft, dann entspricht das einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Andere Rezepte zur Prozessoptimierung im privaten Sektor sehen den Abbau von Hierarchiestufen vor. Im Re-Engineering werden die unternehmerischen Prozesse bei Produktion, Absatz und Service von Grund auf neu gestaltet. Von erfolgreichen Unternehmen ist zu hören, dass der wichtigste Prüfstein auf dem Weg zur Effizienz darin bestand, die Fürstentümer innerhalb eines diversifizierten Konzerns abzubauen. Die meisten dieser Therapien hat nicht der Markt zur Verfügung gestellt — der Markt zeigt nur diagnostisch, wo die Leistungen nicht die Kosten decken. Die Rezepte zur Prozessoptimierung stammen aus anderen Quellen. Sie werden in den Managementwissenschaften entwickelt und von Consultingfirmen als Beratungstool angeboten. Alle diese Techniken könnten die Institutionen im öffentlichen Bereich übernehmen. Ihre Aufsichtsinstanz, die politische Governance, müsste es nur wirklich fordern und die für die Reform nötigen Freiheiten und Mittel geben. Diese Karte zur Optimierung der Leistungsprozesse im öffentlichen Sektor ist bei weitem noch nicht ausgespielt.

Der Autor ist Professor am Swiss Institute of Banking and Finance der Universität St. Gallen