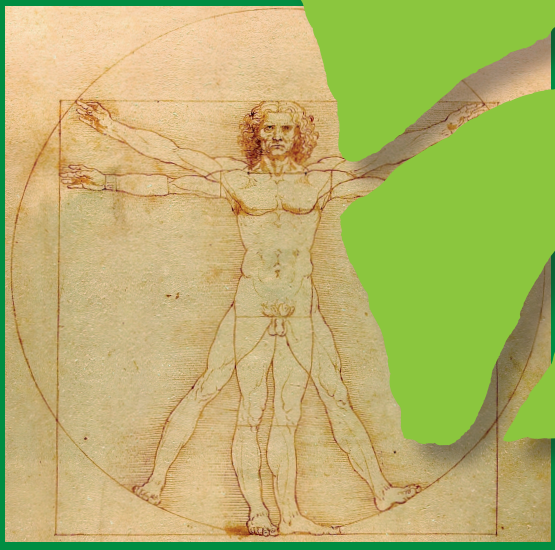
Johannes Rüegg-Stürm/Thomas Bieger (Hrsg.)

Unternehmerisches Management

Herausforderungen und Perspektiven



Haupt

Auszug

1. Auflage: 2012

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-258-07770–3

Alle Rechte vorbehalten.
Copyright © 2012 by Haupt Berne
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.
Umschlag: René Tschirren nach einem Entwurf von V. Kraus
Satz: Verlag Die Werkstatt, Göttingen
Cartoons: Volker Kraus
Printed in Germany

www.haupt.ch

Public Management: Management in politischen Kontexten

Lukas Summermatter

Die Relevanz des politischen Kontextes für eine Organisation ist primär vom öffentlichen und damit politischen Interesse an dieser Organisation abhängig. Dies ist nur bedingt eine Frage der Nähe zur Kernverwaltung oder der Finanzierung durch öffentliche Gelder, sondern vielmehr vom jeweiligen Politikfeld (Imbeau, Pétry und Lamari, 2001) und aktuellen politischen Entwicklungen beeinflusst.

Organisationen im Feld der kommunalen Wasserversorgung haben sich beispielsweise im Verlauf der Zeit mit ihrem politischen Umfeld arrangiert, sodass sich daraus kaum aktuelle Konfliktzonen ergeben. Von den meisten privatwirtschaftlich tätigen Banken kann dies derzeit nicht gesagt werden – hier wirkt das politische Umfeld in einer bislang nicht gekannten Weise ein, sodass sich die Banken stark auf die neu formulierten Normen und Erwartungen einstellen müssen.

Management in politischem Kontext kann somit nicht nur in der öffentlichen Verwaltung stattfinden, sondern auch in öffentlichen Unternehmen, Non-Profit-Organisationen oder gar gewinnorientierten Unternehmungen, wenn sie von politischen Entscheidungen tangiert sind. Während für die einen die Verfolgung eines öffentlichen Interesses zur Grundlegitimation ihrer Tätigkeit gehört (vgl. für öffentliche Unternehmen Edeling, 2002), ist für die anderen die Relevanz des politischen Kontextes zeitlich oder räumlich begrenzt.

Sowohl der Beitrag von Manfred Bötsch als auch derjenige von Kuno Schedler fokussieren auf Organisationen, die sich permanent in einem politischen Kontext befinden. Diese Organisationen und ihr Management haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten fundamental verändert. Es scheint mir wichtig, die Aussagen von Bötsch und Schedler zum Management solcher Organisationen vor dem Hintergrund dieser Reformen zu betrachten, denn sie setzen auf einem Zustand des Verwaltungsmanagements auf, der noch sehr jung ist.

Der vorliegende Einleitungsartikel geht zuerst kurz auf die Struktur des öffentlichen Sektors ein und zeigt anschließend, welche Veränderungen dieser erfahren hat. Schließlich werden die Texte von Bötsch und Schedler in die Diskussion um das Verhältnis von Politik und Verwaltungsmanagement eingeordnet.

1 Struktur des öffentlichen Sektors

Der öffentliche Sektor der Schweiz besteht zunächst aus den Organisationen der Kernverwaltungen der drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Hinzu kommen verselbstständigte Organisationen des öffentlichen Rechts (z. B. ETH-Bereich, kantonale Sozialversicherungsanstalten) und privatrechtliche oder spezialgesetzliche Unternehmen, die sich im alleinigen oder mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand befinden (z. B. SBB, Post, Swisscom, axpo, BKW). Allein in den Zentralverwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie in öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind über 350 000 Mitarbeitende beschäftigt (BADAC, 2008). Eine große Zahl ist zudem in Organisationen tätig, die zwar nicht dem Staat gehören, aber öffentliche Leistungen erbringen.

Die Schweiz hat einen vergleichsweise schlanken Staatsapparat. Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen gaben im Jahr 2009 zusammen rund 186 Mrd. Franken aus (BfS, 2012b), was einer Staatsquote von knapp 35 Prozent entspricht (BfS, 2012a). Darin nicht enthalten sind die privaten Anteile all jener Tätigkeiten, die nur teilweise durch öffentliche Gelder finanziert werden. Dazu gehören viele Aufgaben im Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialbereich und beispielsweise auch der öffentliche Verkehr.

Der Staat finanziert nicht nur die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, er ist auch an einer Vielzahl von Organisationen finanziell beteiligt. So hielt der Bund per Ende 2011 Beteiligungen im Umfang von 18,7 Mrd. Franken, wobei Post, SBB und Swisscom zusammen 17,2 Mrd. Franken ausmachten (EFV, 2012). Gemäß einer Studie von Avenir Suisse (Meister, 2009; 41) weisen die Kantone «knapp 1000 Beteiligungen an rund 600 rechtlich eigenständigen Gesellschaften aus», die in den Bilanzen mit rund 8,3 Mrd. Franken geführt werden. Der effektive Wert dürfte einiges höher liegen, da die Mehrheit der Beteiligungen nur zu Nominal- oder gar Erinnerungswerten bilanziert wird. Unter Einbezug

der Gemeinden würde sich die Anzahl und der Wert der staatlichen Beteiligungen nochmals deutlich erhöhen. Dazu existieren aber keine verlässlichen Zahlen.

2 «Let the managers manage!»

Wie eingangs erläutert, hat sich der öffentliche Sektor in den vergangen beiden Jahrzehnten enorm verändert. Anfang der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts breitete sich die Reformwelle des «New Public Management» von Neuseeland und Australien, über UK und die USA in zahlreiche Länder der westlichen Welt aus. In der Schweiz wurde die Entwicklung unter dem Namen der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» aufgenommen (Schedler, 1995). Die Reformansätze wiesen zwar länderspezifische Besonderheiten auf, basierten aber überall auf denselben Grundsätzen, die Hood (1991; 4 f.) in seinem vielbeachteten Aufsatz «A Public Management for all Seasons?» zusammengefasst hat:

1. «Hands-on professional management» in the public sector
2. Explicit standards and measures of performance
3. Greater emphasis on output controls
4. Shift to disaggregation of units in the public sector
5. Shift to greater competition in public sector
6. Stress on private sector styles of management practice
7. Stress on greater discipline and parsimony in resource use

Inwiefern die NPM-Bewegung ihre Reformziele erreicht hat, ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen (u. a. für die Schweiz: Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau, 2009; Kanton Bern, 2011; Müller, 2005; Ritz, 2005; Schmidt, 2008). Unbestritten ist, dass sich der öffentliche Sektor seit den 1990er-Jahren in vielen Bereichen in die von den NPM-Vertretern vorgezeichnete Richtung entwickelt hat, unabhängig davon, ob die Reformen unter dem Label «NPM» liefen oder nicht.

- Die im Zentrum des Reformmodells stehende Wirkungsorientierung hat die Ausrichtung an den gesetzlichen Vorgaben und Optimierung der eigenen Organisation ergänzt. Dies wird – nicht zuletzt von Peter Gomez und

seinem Team (Gomez und Meynhardt, 2010) – auch als Ausrichtung am Public Value konzeptioniert.

- Wettbewerbselemente von Benchmarking über Ausschreibungen bis hin zur Liberalisierung von Teilmärkten werden in vielen Bereichen eingesetzt, um Transparenz und Effizienz zu fördern.
- Organisationseinheiten wird mehr Autonomie in finanziellen Fragen (z. B. über Globalbudgets), aber auch im Personalbereich (z. B. Abschaffung des Beamtenstatus), in Organisationsthemen (z. B. Partnerschaften) und weiteren Managementbereichen gewährt.
- Organisationen sind aus der Kernverwaltung herausgelöst und mit mehr Selbstständigkeit ausgestattet worden, um flexibler auf ihre Umwelt reagieren zu können. Dazu gehören beispielsweise die großen Beteiligungen des Bundes (Post, Swisscom, SBB, RUAG), aber auch zahlreiche kantonale und kommunale Organisationen (u. a. Technische Betriebe, Verkehrsbetriebe, Spitäler).
- Etliche dieser Unternehmen agieren in ehemaligen Monopolbereichen, auf denen im Zuge der Liberalisierung zunehmend mehr Wettbewerb herrscht.
- Die Frage, was eine öffentliche Aufgabe ist, die der Staat zu gewährleisten hat, ist um die Frage ergänzt worden, ob der Staat diese Aufgaben selber erfüllen muss oder ob Dritte im Auftrag des Staates die Leistungen erbringen sollen. Diese Leistungstiefendiskussion erlaubt es, ein für die jeweilige Aufgabe passendes institutionelles Setting zu wählen.
- Ansätze aus dem privatwirtschaftlichen Management wurden auf den öffentlichen Sektor adaptiert und übernommen (u. a. Management by Objectives, Prozessorientierung, Strategisches Management, Kennzahlensysteme).
- Zahlreiche Führungs- und Steuerungsinstrumente (z. B. Globalbudgets, Integrierte Aufgaben- und Finanzpläne, Leistungsverträge) sind entwickelt worden und gehören heute zum Repertoire vieler Gemeinwesen.
- Wie in der Privatwirtschaft orientiert sich das externe Rechnungswesen auch im öffentlichen Sektor vermehrt an internationalen Rechnungslegungsstandards (u. a. IPSAS), um Transparenz und Vertrauen zu stärken, und die Kosten-Leistungs-Rechnung zur betrieblichen Steuerung gewinnt zunehmend an Akzeptanz.
- Nicht zuletzt ist es auch für Organisationen im öffentlichen Sektor normal geworden, sich mit den Bedürfnissen und Erwartungen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger («Kundinnen und Kunden») zu beschäftigen

(z. B. mittels Kundenbefragungen) und soweit möglich daran auszurichten (angepasste Öffnungszeiten, Internetangebote, Open-Government-Ansätze usw.).

Die meisten dieser Veränderungen haben den Handlungsspielraum der Führungskräfte erweitert und damit eigentliches Management im Sinne Ulrichs (u. a. 1984) überhaupt erst ermöglicht. Dadurch verändern sich aber auch die Erwartungen an Fähigkeiten und Fertigkeiten der Führungskräfte. Immer mehr werden neben fachlichem Expertentum auch Managementkompetenzen und betriebswirtschaftliches Wissen gefordert.

3 Verwaltung und Politik

Die NPM-Reformen beflügelten auch die Diskussionen um das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung neu. Die einfache Forderung, die Politik solle das «Was» bestimmen, also die öffentlichen Aufgaben und Ziele, und die Verwaltung das «Wie» der Umsetzung, reduziert die Komplexität der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung unzulässig. Zum einen weisen Politik und Verwaltung unterschiedlichen Rationalitäten auf (Schedler und Proeller, 2009; 64 f.), aufgrund deren die Politik sich nicht auf die Formulierung von Wirkungs- und allenfalls Leistungszielen reduzieren will – und auch nicht kann, wie es das Beispiel SBB immer wieder zeigt (Summermatter, 2012). Zum anderen wird heute kaum noch von einer Dichotomie (u. a. Waldo, 1948) zwischen Politik und Verwaltung ausgegangen, in der die Verwaltung primär unpolitische Auftragnehmerin der Politik ist. Vielmehr wird auf die wechselseitigen Beziehungen und Einflüsse sowohl auf der inhaltlichen als auch auf der prozessualen Ebene hingewiesen (Coleman Selden, Brewer und Brudney, 1999; Feldman und Khademian, 2002). Dabei wird angenommen, dass «public managers are not only shaped by, but also have an important role in shaping, both the institutional and policy context in which their organizations exist» (Nicholson-Crotty, 2009; 610).

Vor diesem Hintergrund sind die Beiträge von Manfred Bötsch und Kuno Schedler zu lesen und zu interpretieren. Kuno Schedler diskutiert in seinem Artikel zuerst drei Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems – Föderalismus, Milizprinzip und direkte Demokratie – und deren Implika-

tionen für das Public Management. Ein Teil der Implikationen betrifft die disziplinäre Entwicklung des Public Managements, welche im zweiten Teil dargestellt wird, bevor die daraus resultierende inhaltliche Fokussierung des Public Managements aufgenommen wird.

Auch Manfred Bötsch thematisiert die Beziehung der Verwaltung zur Politik: Er betrachtet den auf allen staatlichen Ebenen verschärften Standortwettbewerb als Wettbewerb zwischen verschiedenen Politiken und setzt sich mit den daraus resultierenden Konsequenzen für Public Manager auseinander. Dabei plädiert er zum einen für eine Stärkung der politikberatenden Rolle (policy advisor) der Verwaltung, um die notwendige Beschleunigung der politischen Prozesse auf intelligente Art und Weise zu ermöglichen. Zum anderen weist er auf notwendige Veränderungen hin, damit die Verwaltung ihre Implementierer-Rolle erfüllen kann. Dazu gehören angepasste interne Strukturen, welche es erlauben die departementalen Grenzen zu überwinden, und ein intensivierter und systematisierter internationaler Austausch der Verwaltungen untereinander wie auch mit der Wirtschaft.

Beide Beiträge machen deutlich, dass dem Management im politischen Kontext, dem Public Management, heute mehr denn je eine zentrale Bedeutung für eine erfolgreiche Entwicklung unserer Gesellschaft zukommt.

Literatur

BADAC (2008). Retrieved 22.06.2012, from IDHEAP http://www.badac.ch.

BfS (2012a, 08.11.2011). Kennzahlen Schweiz – Kennzahlen in % des BIP. Retrieved 20.06.2012, from http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/01/key/01. html.

BfS (2012b, 24.05.2012). Statistik Schweiz – Öffentliche Haushalte. Retrieved 20.06.2012, from http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/03 /blank/key/ausgaben_nach_funktionen0/gesamt.html.

Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau (2009). Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Aarau: Kanton Aargau.

Coleman Selden, S., Brewer, G. A. and Brudney, J. L. (1999). The Role of City Managers: Are they Principals, Agents, or Both? In: The American Review of Public Administration, 29, 124–148.

Edeling, T. (2002). Stadtwerke zwischen Markt und Politik. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 25, 127–139.

EFV (2012). Staatsrechnung: Bericht zur Bundesrechnung 2011. Bern: Eidg. Finanzverwaltung.

Feldman, M. S. and Khademian, A. M. (2002). To Manage Is to Govern. In: Public Administration Review, 62, 541–554.

Gomez, P. und Meynhardt, T. (2010). Public Value: Gesellschaftliche Wertschöpfung im Fokus der Führung. In: *S. Seiler* (Hrsg.), Führung neu denken – im Spannungsfeld zwischen Erfolg, Moral und Komplexität, 125–170. Zürich: Orell Füssli.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? In: Public Administration, 69, 3–19.

Imbeau, L. M., Pétry, F. and Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. In: European Journal of Political Research, 40, 1–29.

Kanton Bern (2011). Evaluation Neue Verwaltungsführung (NEF) – Neue Verwaltungsführung hat Erwartungen nicht erfüllt. Bern: Kommunikation Kanton Bern.

Meister, U. (2009). Kantone als Konzerne. Zürich: Avenir Suisse.

Müller, U. (2005). NPM in Basel-Stadt – oder Basel tickt anders. In: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner und A. Ladner* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, 69–80. Bern: Haupt.

Nicholson-Crotty, S. (2009). Politics and Management: Revisiting the Politics/Administration Dichotomy to Build a More Complete Understanding of Public Management. In: Public Performance & Management Review, 32, 610–617.

Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen: Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive. In: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner und A. Ladner* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt.

Schedler, K. (1995). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern: Haupt.

Schedler, K. und Proeller, I. (2009). New Public Management. 4. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Schmidt, N. (2008). New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger.

Summermatter, L. (2012). Die Schweizerischen Bundesbahnen als Allzweckinstrument der Politik. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 35, 76–96.

Ulrich, H. (1984). Management. Bern: Haupt.

Waldo, D. (1948). The Administrative State: A study of the political theory of American public administration. New York: Holmes and Meier.

Hans Ulrich hat schon in den achtziger Jahren treffend festgestellt, dass Management eine *unverstandene gesellschaftliche Funktion* ist. Diese «Unverstandenheit» bezieht sich zum einen auf den *Wirkungshorizont* von Management. Heute wird – nicht zuletzt aufgrund problematischer Folgen von Managemententscheidungen gerade auch für Dritte – mehr denn je kontrovers diskutiert, inwiefern unternehmerisches Management und seine Wertschöpfung lediglich einer *ökonomischen Rationalität* oder wesentlich umfassender einer *ethischen Rationalität* verpflichtet sind, das heisst, eine aktive und achtsame Wahrnehmung von gesellschaftlicher Verantwortung einschliessen.

Zum anderen bezieht sich diese «Unverstandenheit» auch auf das «Funktionieren» von Management, das erstaunlicherweise vor allem in der Managementwissenschaft selbst oftmals als fraglos funktionierende «Black Box» konzeptualisiert wird.

Beides hat Peter Gomez stets als unbefriedigend wahrgenommen. Es war und ist Peter Gomez stets ein grosses Anliegen, Organisationen als *komplexe Systeme* und Management als eine *voraussetzungsreiche Form einer geteilten und verteilten Praxis des Organisierens* mit weitreichenden strategischen und ethischen Implikationen zu verstehen.

Dieses Buch zu Ehren von Peter Gomez möchte eine kleine Reflexionsplattform für *Management als Praxis* eröffnen – und Inspiration bieten für konstruktive Debatten zu aktuellen und absehbaren Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven von Management als gesellschaftlicher Funktion.

ISBN 978-3-258-07770-3