

Erfolgsfaktoren im öffentlichen und privaten Sektor

Prof. Dr. Andreas Bergmann, Zürcher Hochschule Winterthur

Wenn man den Titel meines heutigen Referats liest, so kommen - zumindest den betriebswirtschaftlich-gebildeten unter uns – sofort die Herren Peters und Waterman in Sinn, die 1982 mit „In Search of Excellence“ nicht nur, damals ein Novum, mit Managementliteratur die Bestseller-Listen stürmten, sondern auch das Konzept der Erfolgsfaktoren prägten. Sie waren zwar nicht die ersten, die erfolgreiche Unternehmen auf ihre Gemeinsamkeiten untersuchten, aber sicherlich diejenigen mit der nachhaltigsten Wirkung. Wenn ich Sie nun nach den Erkenntnissen der beiden McKinsey-Autoren fragen würde, so hätte ich gute Chancen die 7 „S“ Strategy, Structure, Systems, Skills, Shared Values, Style und Staff, genannt zu bekommen. Indes sind die 7 S lediglich die zusammenhängende Variablen des organisatorischen Handelns. Diese dienten Peters und Waterman zur Analyse der untersuchten Unternehmen, sind aber nicht mit den entdeckten Erfolgsfaktoren zu verwechseln. Die acht Erfolgsfaktoren sind dagegen¹:

- „a bias for action“ – übersetzt: etwas bewegen, Probleme angehen, Primat des Handelns
- Kundennähe
- Autonomie und unternehmerisches Handeln
- Einbezug der Fähigkeiten der Mitarbeitenden
- Starke Werteorientierung
- Konzentration auf Kernkompetenzen
- Einfache Organisation
- Gleichgewicht zwischen Zentralismus und Dezentralismus

Peters und Waterman sind in der Folge etwas in die Kritik geraten, da einige der von ihnen untersuchten, vormals erfolgreichen Unternehmen, z.B. IBM oder HP, unvermittelt in Schwierigkeiten kamen. Indes muss heute, aus noch grösserer zeitlicher Distanz festgestellt werden, dass praktisch alle ihre Probleme gelöst und überlebt haben. Erfolgsfaktoren verhindern Probleme offenbar nicht, helfen sie aber zu lösen.

Doch unsere Tagung befasst sich ja nicht nur mit den Erfolgsfaktoren privater Unternehmen. Es geht um Unternehmen, die in der nie ganz scharf zu ziehenden Grenzregion zwischen Privat- und Staatswirtschaft operieren und in der vergangenen Zeit unter dem Pauschaltitel Privatisierung sich in Richtung Privatunternehmen bewegt haben.

Typischerweise wird diese Entwicklung von einer Deregulierung der zu Grunde liegenden Absatzmärkte begleitet. Die Regulierungssituation auf dem Absatzmarkt bildet denn auch das Kriterium zur Unterscheidung von privatem und öffentlichem Sektor. Verwaltungseinheiten wurden meistens dann verselbständigt, wenn ihr Markt dereguliert wird oder wurde. Die von ihnen erstellten Güter und Dienstleistungen werden deshalb heute vielfach nicht mehr als öffentliche, sondern als private Güter betrachtet. Das klassische Beispiel dafür ist die Swisscom, aber auch die Post fällt unter diese Kategorie. Auch wenn diese Entwicklung in einigen Bereichen, z.B. dem Strommarkt, durchaus noch kontrovers ist, haben wir uns beispielsweise in der Telekommunikation längst daran gewöhnt. Zeiten in denen ein

¹ Peters, T./Waterman, R.: In Search of Excellence. New York, Warner, 1982. 13 ff.

Telefonanschluss Monate oder Jahre im Voraus „auf dem Amt“ zu beantragen war, sind zwar selbst in meiner persönlichen Jugenderinnerung noch vorhanden, wirken aber fern und grotesk.

In der wissenschaftlichen Literatur wird tatsächlich der Frage der Charakteristik der Marktleistung² und den Wettbewerbsstrukturen³ grosse Bedeutung bei der Beurteilung des Erfolgs beigemessen. Sie finden entsprechende Literaturhinweise in der schriftlichen Fassung des Referats. So herrscht heute weitgehende Einigkeit, dass zwischen der Markt- und Wettbewerbsstruktur einerseits und der Unternehmensstruktur andererseits ein Zusammenhang besteht. Geht die Privatisierung weiter als die Marktliberalisierung, wird dies als ebenso problematisch angesehen, wie der umgekehrte Fall. So ist der formell, aber nicht materiell privatisierte Flughafen Zürich immer noch in einem äusserst stark regulierten Markt tätig. Wenn es dafür noch einen Beweis gebraucht hätte, so hat ihn die einseitige Rechtsverordnung der Bundesrepublik Deutschland spätestens geliefert. Wir haben also, in Ergänzung zu Peters und Waterman, bereits einen weiteren Erfolgsfaktor identifiziert:

- Die Organisation muss den Verhältnissen auf dem Markt angemessen sein.

Während sich die postulierten Erfolgsfaktoren für Unternehmen in liberalisierten Märkten an den klassischen Erfolgsfaktoren privater Unternehmen, wie sie beispielsweise von Peters und Waterman identifiziert wurden, orientieren, schweigt sich die Literatur weitgehend darüber aus, welche Erfolgsfaktoren denn gelten, wenn die Liberalisierung nicht so weit geht.

Betrachten wir deshalb die Erfolgsfaktoren von Peters und Waterman an dieser Grenze zwischen öffentlichem und privatem Sektor: Dabei fällt vorerst auf, dass New Public Management einige Erfolgsfaktoren in den öffentlichen Sektor eingebracht hat. So sind Kundennähe, Autonomie und unternehmerisches Handeln heute auch der Verwaltung und insbesondere öffentlichen Unternehmen nicht mehr fremd. Insbesondere hinsichtlich der Kundennähe sind auch die Evaluationsergebnisse eindeutig positiv. Andere Faktoren, wie der Einbezug der Fähigkeiten der Mitarbeitenden, die Einfachheit der Organisation und das Gleichgewicht zwischen Zentralismus und Dezentralismus sind im Grunde genommen Selbstverständlichkeiten, die zweifelsohne auch im öffentlichen Sektor ihre Gültigkeit haben – und dort ebenso wie in privaten Unternehmen nicht immer eingehalten werden ...

Problematisch scheinen mir indes die verbleibenden drei Faktoren:

- Primat des Handelns. Bei vollständiger Konkurrenz ist Handeln zweifelsohne ein wichtiger Erfolgsfaktor. Wie wir an vielen Beispielen halb-öffentlicher Unternehmen in der Schweiz verfolgen können, wie zum Beispiel der Post, (Bsp.?), stösst Handeln oder Verändern im öffentlichen Sektor aber auf starken Widerstand. Dies nicht nur von Seiten der Mitarbeiter, sondern vielfach auch in der Öffentlichkeit.

Wenn die Post – ich bin überzeugt, wir kommen später nochmals darauf zu sprechen – ihre Brief- oder Paketverteilung entsprechend den heutigen technologischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten reorganisiert, wird dies auf breiter Front bekämpft. Wenn die Bahn, mit demokratischem Auftrag unter dem Titel ‚Bahn 2000‘, ihr Streckennetz verbessert, stösst sie auf erbitterten und teilweise erfolgreichen

² z.B. Savas, E.: Privatisation and public-private partnerships. New York: Seven Bridges, 2000.

³ Besonders interessant, da als Gegenüberstellung von Telekommunikation, Bahn und Post konzipiert ist Albach, H./Witte, E. (Hrsg.): Privatisierung von öffentlichen Unternehmen. Zeitschrift für Betriebswirtschaft. Ergänzungsheft 3/2002.

Widerstand in den betroffenen Regionen. Dasselbe droht den Gesundheitsdirektionen, wenn sie die Versorgungsregionen verändern oder den Bildungsbehörden, wenn sie die Schulen reformieren oder gar schliessen wollen. Wandel ist – auch wenn wir das nicht gut finden - für einen grossen Teil der Mitarbeitenden und der Bevölkerung etwas grundsätzlich Negatives, das existenzielle Ängste auslöst. Sobald wir uns in einem Bereich demokratischer Mitsprache bewegen, sind Veränderung und Wandel grundsätzlich begrenzt. Unter diesen Umständen wird das Primat des Handelns zwar nicht gleich zum Misserfolgswort, stellt aber immerhin ein beträchtliches Risiko dar.

- **Starke Werteorientierung:** Es ist m.E. auch im öffentlichen Sektor unbestrittenerweise für das Management hilfreich, wenn die Werte in einer Organisation geklärt sind. Nur: Wer kann diese Werte vorgeben? In privaten Unternehmen, auch im Werk von Peters und Waterman, sind es meist charismatische Unternehmer. Nur: In öffentlichen Unternehmen gibt es indes definitionsgemäss kaum solche. Der vorherrschende Wertpluralismus lässt auch kaum auf die Politik hoffen. Auch bei den Mitarbeitenden gehen die Vorstellungen weit auseinander. Bleibt also noch das Management. Aber ist dieses legitimiert?
- **Konzentration auf Kernkompetenzen:** Die Konzentration auf Kernkompetenzen bringt entweder eine Reduktion im Leistungsangebot mit sich oder führt zu Auslagerungen von Teilen der Leistungserstellung. Eine Reduktion des Leistungsangebots führt typischerweise zu einem Konflikt mit der herrschenden Anspruchsinflation gegenüber dem öffentlichen Sektor. Die Schule soll nicht nur unterrichten, sondern erziehen. Die Post soll nicht nur Brief und Pakete zustellen, sondern Besiedlung und soziales Netzwerk sicherstellen. Die Elektrizitätswerke sollten auch noch die letzte Meile überbrücken, die lokalen Sportvereine unterstützen und so weiter. Eine Konzentration auf den Hauptauftrag stösst deshalb oft auf breite Ablehnung. Etwas einfacher gestaltet sich die Konzentration auf Kernkompetenzen im Bereich der Leistungserstellung. Es gibt hier viele funktionierende Beispiele, von der einfachen Büroreinigung bis hin zur äusserst komplexen und deshalb ausgelagerten Krankenversicherungsabrechnung für Gefängnisinsassen. Kritisch ist in diesem Zusammenhang der Arbeitnehmerschutz, der von den Gewerkschaften aufmerksam beobachtet wird.

Im Sinne einer ersten Zwischenbilanz ist festzustellen, dass viele Konzepte und Erfolgsfaktoren aus der privaten Wirtschaft nicht ohne weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Sie stossen meist an die Grenzen, die durch Stakeholder gesetzt werden, die im öffentlichen Sektor wesentlich mächtiger sind, als in der Privatwirtschaft. Wie die erwähnten Beispiele zeigen, kann das Stakeholder-Management, insbesondere im Verhältnis zu Bürger und Politik, sogar zum entscheidenden Erfolgsfaktor werden.

Aber verbleiben wir nicht in den 80er Jahren bei Peters und Waterman, sondern wenden wir uns der aktuelleren Managementlehre zu. Heute werden die Erfolgsfaktoren von Unternehmen meist – in freier Anlehnung beispielsweise an den General Management Navigator⁴ der HSG - in drei Hauptgruppen zusammengefasst:

⁴ Müller-Stewens, G./Lechner, C.: Strategisches Management.. 1. Auflage. Stuttgart: Schaffer-Poeschel, 2001, 20 ff. (2., erw. Auflage ist inzwischen im gleichen Verlag erschienen)

- Positionierung am Markt
- Beherrschung der Wertschöpfung
- Umgang mit Veränderungen

Diese drei Faktoren sind zweifellos für den Erfolg eines Unternehmens, egal ob öffentlich oder privat, entscheidend. Wenn wir die Krisenfälle aus dem Kreis öffentlicher Unternehmen betrachten, so lässt sich das Problem meist auf diese Faktoren festlegen. Ich will für einmal nicht über die Swiss reden, die entsprechenden Gedanken überlasse ich gerne Ihnen. Nehmen wir stattdessen die Mittelthurgaubahn (MThB). Sie galt durchaus zu Recht als Marketing-Champion unter den halb-öffentlichen Unternehmen, der besonders flink und wendig auf dem Markt agierte und Veränderungsprozesse erfolgreich gestaltete. Was den Ressourceneinsatz anging, war es stiller und wie sich zeigte zu still um diese innovative Bahn. Sie war nicht in der Lage, die öffentlichen Mittel zur Streckenmodernisierung zweckmässig einzusetzen und zehrte auch beim Rollmaterial von der Substanz. Ein anderes Beispiel ist der bereits erwähnte Flughafen Zürich. Er hat ein schwerwiegendes Positionierungsproblem – Stichwort Hub. Auch kann sein Umgang mit Veränderungen kaum mit Lorbeeren geschmückt werden.

Fassen wir also zusammen:

- a) Die Erfolgsfaktoren sind grundsätzlich von den Verhältnissen auf dem Absatzmarkt abhängig.
- b) Es gibt Erfolgsfaktoren die im privaten und öffentlichen Sektor gleichermaßen gelten. Dazu gehören auf Grund des gesagten insbesondere:
 - Kundenorientierung und Positionierung im Markt (Aussenverhältnis)
 - Ressourceneinsatz im Rahmen der Wertschöpfung (Innenverhältnis)
 - Umgang mit Veränderungen (Aussen- und Innenverhältnis)
- c) Daneben gibt es Erfolgsfaktoren, die erst bei weitgehender Deregulierung der Märkte und damit vollständigem Wettbewerb ihre volle Wirkung entfalten und im öffentlichen Sektor zu teilweise beträchtlichen Problemen führen:
 - Primat des Handelns
 - starke Werteorientierung
 - Konzentration auf Kernkompetenzen
- d) Im öffentlichen Sektor ist dagegen zusätzlich das Stakeholdermanagement, insbesondere im Verhältnis zu den Anspruchsgruppen Bürger und Politik, ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Um die Erfolgsfaktoren und damit letztlich auch die Organisations- und Rechtsform festzulegen, bedarf es somit einer fundierten Analyse der zugrundeliegenden Märkte. Die Organisations- und Rechtsform ist nie Selbstzweck. Oder in Anlehnung an Chandler: Structure follows Strategy.

Betrachten wir somit abschliessend die Strukturen oder genauer Organisationsformen, die zur Auswahl stehen:

1. Verwaltungsabteilung
2. Amt
3. Unselbständige Anstalt (d.h. ohne eigene Rechtspersönlichkeit)
4. Selbständige Anstalt (d.h. mit eigener Rechtspersönlichkeit)

5. Öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft
6. Privatrechtliche Aktiengesellschaft in Staatseigentum
7. Privatrechtliche Aktiengesellschaft in privatem Eigentum

In der Regel spricht man ab Stufe 4 von einer Verselbständigung und ab Stufe 6 von einer formellen Privatisierung. Eine materielle Privatisierung, die eine Übertragung des staatlichen Eigentums in private Hände umfasst, liegt indes nur bei Stufe 7 vor.

Nehmen wir die zuvor festgestellten, unterschiedlichen Erfolgsfaktoren ernst, so bedeutet dies einerseits, dass die unterschiedlichen Organisationsformen durchaus ihre Berechtigung haben. Es bedeutet aber auch, und das ist wesentlich kritischer, dass Organisationen ihre jeweiligen Erfolgsfaktoren beachten müssen. Eine Anstalt oder Verwaltungsabteilung ist z.B. nicht automatisch besser im Stakeholder-Management, als eine Aktiengesellschaft. Sie verfügen zwar, wenn wir z.B. an das Vernehmlassungsverfahren oder den Kontakt zu parlamentarischen Kommissionen denken, über wichtige Instrumente für ein aktives Stakeholdermanagement. Diese müssen aber auch entsprechend genutzt und eingesetzt werden.

Erfolgsfaktoren treten bei keiner Organisationsform automatisch ein, sondern müssen aktiv gesucht und angestrebt werden. Ich hoffe, dass die heutige Tagung einen Beitrag zur Lösung dieser Aufgabe leistet.