

Diese Rezension ist erschienen in:

Die Unternehmung, 54. Jg. (2000), Heft 1, S. 77-79

Alexander W. Hunziker

Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung - New Public Management und Business Reengineering in der Schweizerischen Bundesverwaltung

Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart /Wien 1999, 301 Seiten

New Public Management (NPM) beherrscht seit mehreren Jahren die verwaltungswissenschaftliche Diskussion um Reformen im öffentlichen Sektor. Einen etwa gleich hohen Bekanntheitsgrad erreichte auch das Konzept des Business Reengineering in der betriebswirtschaftlichen Reorganisationsliteratur dieses Jahrzehnts. Vor dem Hintergrund steigender Kunden- und Bürgeransprüche an die staatlichen Leistungen und einem zunehmend kritisierten Effektivitäts- und Effizienzdefizit der öffentlichen Leistungserbringung kommt der Übertragung von betriebswirtschaftlichen Managementansätzen wie der Strategie- und Prozessorientierung auf den öffentlichen Sektor eine zentrale Bedeutung zu. Die grundsätzliche Trennung zwischen der strategischen Aufgabenfestlegung durch die politischen Behörden und der operativen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltungseinheiten war eine von Beginn weg viel diskutierte Hauptforderung der NPM-Reform.

Die von Hunziker verfasste Arbeit nähert sich dieser umfassenden Thematik über folgende drei Kernfragen:

- Was kann NPM aus der betriebswirtschaftlichen Strategieforschung lernen?
- Wie kann das betriebswirtschaftliche Konzept "Reengineering bzw. Prozessorganisation" auf die öffentliche Verwaltung angewendet werden?
- Welche Besonderheiten sind bei der Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte in der öffentlichen Verwaltung zu beachten?

Im *ersten Teil* des Buches gibt der Verfasser einen breiten Überblick über die Charakteristika und Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung wie beispielsweise die Nicht-Gewinnstrebigkeit, die elementare Differenzierung zwischen Kunde und Leistungsfinanzierer oder die Regulierungs- und Umverteilungsfunktion staatlicher Einrichtungen. Die darauf folgende Erläuterung der Management-Konzeption NPM setzt sich neben den theoretischen Grundlagen intensiv mit den NPM gegenüber geäußerten Kritikpunkten auseinander, insbesondere mit Aspekten betreffend der Trennung von Politik und Verwaltung. Die Infragestellung des die Praxis bisher dominierten Organisationsprinzips "process follows structure" und die sehr anschauliche Darstellung der Prozess-Idee mit ihren Implikationen auf die organisatorische Gestaltungsaufgabe im Sinne der Schnittstellenreduktion und funktionsübergreifenden Ausrichtung von Kernprozessen runden den ersten Teil der Arbeit ab.

Im *Zentrum* der Dissertation stehen die Relevanz der betriebswirtschaftlichen Strategieforschung für den öffentlichen Sektor und daraus abgeleitet die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten des Kernkompetenzen-Managements und der Prozessorganisation für Verwaltungsstellen. Hunziker greift die uneinheitliche Verwendung des Begriffs "Strategie" im NPM auf und empfiehlt die Aufgabenabgrenzung nach den verwaltungswissenschaftlichen Trennkriterien "politisch" und "administrativ" vorzunehmen. Die Übertragung der betriebswirtschaftlichen Begriffe "strategisch" und "operativ" auf die öffentliche Aufgabenwahrnehmung ist demnach separat und nicht in Analogie zu "politisch-administrativ" zu betrachten. Aus der Kombination der betriebswirtschaftlichen Strategieforschung mit den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung formuliert Hunziker thesenartig drei strategische Grundsatzprobleme für Einrichtungen des öffentlichen Sektors.

Erstens sind Strategien in der öffentlichen Verwaltung systematisch verzerrt und selektiv formuliert, da staatliche Organisationen gegenüber der Privatwirtschaft weniger starken Bedrohungen durch die Umwelt ausgesetzt sind. Aufgrund der schlechteren Messung öffentlicher Leistungen, der Sicherung von Arbeitsstellen durch die Steuerfinanzierung und der geringeren Überlebensgefahr öffentlicher Institutionen werden dadurch Ineffizienzen zuungunsten der staatlichen Organisation gefördert.

Zweitens erhält die öffentliche Verwaltung durchwegs weniger Rückmeldungen über den Erfolg ihrer Strategien als private Firmen. Dieses Defizit einer mangelnden Steuerung von Strategien rührt daher, weil die laufende Strategieüberprüfung durch die Inexistenz oder Unklarheit der Zielformulierung im Rahmen der Konditionalgesetzgebung erschwert wird.

Drittens werden Strategien in der Verwaltung systematisch weniger gut umgesetzt als in der Privatwirtschaft. Diese These begründet Hunziker mit dem Fehlen von Wettbewerb in der Verwaltung. Durch die Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget und dem daraus folgenden stärkeren Einbezug der Verwaltung in politische Entscheidungsprozesse kann dem aber entgegengewirkt werden. Auf der Ba-

sis dieser theoretischen Überlegungen zum Strategieprozess entwickelt der Verfasser Gestaltungsempfehlungen für die praktische Umsetzung von NPM und die darin geforderte Trennung strategischer und operativer Entscheide-

Bei der Bildung und Umsetzung von Strategieprozessen kommt der Organisation und den durch sie gesetzten Rahmenbedingungen nach Hunziker eine wichtige strategische Bedeutung zu. Die Festlegung staatlicher Kernkompetenzen stellt sich dabei als Hauptelement der organisatorischen Aufgabe dar, erfolgt aber primär durch den demokratischen Prozess und kann weder "wissenschaftlich objektiv" noch durch die Verwaltungsmanager bestimmt werden. Das Kernkompetenzen-Management ist demnach als wichtiger Beitrag der Wissenschaft zur Lösung des Problemfeldes zu verstehen. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft erzeugen Kernkompetenzen keinen direkt geldwerten Zusatznutzen für die Kunden der öffentlichen Verwaltung. Aufgrund der andersartigen Finanzierung im öffentlichen Sektor generieren sie einen politikrelevanten, öffentlichen Zusatznutzen. Das heisst, sie schaffen eine gesellschaftliche Wertschöpfung, für welche die Politik bereit ist, Staatsgelder zur Verfügung zu stellen. Auch private Firmen erzeugen in ihrer Gesamtheit einen gesellschaftlichen Nutzen. Doch in der Verwaltung wird dieser nicht über den Markt realisiert, ausgenommen es handelt sich um private Güter, die in Ergänzung zu staatlichen Leistungen mit freiem Zugang angeboten werden. Die Eigenschaft von Kernkompetenzen besteht unter anderem in deren Übertragbarkeit auf neue Märkte. Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ist der Tätigkeitsbereich öffentlicher Aufgaben jedoch oft eingeeengt. Das bedeutet aber nicht, dass Kernkompetenzen für das Verwaltungshandeln ungeeignet wären. Denn Verwaltungskernkompetenzen ergeben meist Synergien zur Herstellung kommerziell nutzbarer Leistungen, wodurch die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Zusatznutzen verwischt wird. Der Gefahr dadurch möglicher Quersubventionierung bei der Erstellung privater und öffentlicher Güter in der Verwaltung begegnet der Autor einerseits mit einer organisatorischen Lösung im Sinne des Profit-Center-Ansatzes, andererseits durch die Einführung einer Kostenrechnung, welche die Kalkulation der direkt zurechenbaren Kosten für die Erstellung kommerzieller Leistungen und die Berechnung der Gemeinkosten ermöglicht. Der positive Aspekt stellt nach Hunziker das aus der Herstellung und Vermarktung privater Güter für Verwaltungseinheiten resultierende Lernpotential dar. NPM schafft letztlich Anreize zur kommerziellen Nutzung von Verwaltungskernkompetenzen, wobei die Vorteile die daraus entstehenden Probleme nach Ansicht des Autors überwiegen. Auf diesen Überlegungen aufbauend, wird in der Arbeit die Bedeutung der Prozessorganisation für die Dienstleistungs-, aber auch die Regulierungsfunktion und Umverteilungsfunktion der staatlichen Verwaltung erläutert. Die Prozessorganisation sorgt wegen der Institutionalisierung im Gegensatz zu einer Einzelfallregelung für eine kundenorientierte Ablauforganisation und deren adressatengerechten Einsatz bei der kommerziellen wie öffentlichen Nutzung von Verwaltungskernkompetenzen.

Im letzten Teil der Dissertation fokussiert Hunziker nach den relativ breit angelegten theoretischen Überlegungen auf die Umsetzung der Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung. Nach einem Literaturüberblick über die Verbreitung in ausländischen Verwaltungen widmet sich der Autor in insgesamt sechs Fallstudien der Prozessorganisation in der Schweizerischen Bundesverwaltung. Die Fallpräsentation veranschaulicht die eingeführte Prozessorganisation anhand eines ausgewählten Prozesses in der jeweiligen Verwaltungsstelle. Neben der Darstellung des Erfolgs der neuen Organisationsform aus der Sicht der interviewten Personen analysiert der Autor vergleichend die einzelnen Fallstudien mittels denjenigen Kriterien, welche auf den zuvor angestellten theoretischen Überlegungen aufbauen.

Insgesamt gelingt es Hunziker, die Voraussetzungen, den Nutzen, aber auch die mit einer Implementierung der Prozessorganisation im Rahmen von NPM verbundenen Problemfelder anschaulich darzustellen. Die Übertragung der Erkenntnisse aus der betriebswirtschaftlichen Strategieforschung und des Kernkompetenzenmanagements auf den öffentlichen Sektor stellen geeignete, wissenschaftlich hergeleitete Lösungsansätze zur Minimierung des viel diskutierten Effektivitäts- und Effizienzdefizits in der Verwaltung dar. Die anfänglich gesetzten Ziele werden durch die Arbeit erfüllt. Zudem gibt die sorgfältige Analyse der einzelnen Fälle auch dem nicht primär wissenschaftlich motivierten Leser vielseitige Anstösse zur Gestaltung der eigenen organisatorischen Aufgabe. Trotz der eher breit angelegten theoretischen Überlegungen gelingt es dem Autor letztlich sehr gut, die Arbeit auf die gewählten Kerninhalte zu fokussieren und mit den empirischen Ergebnissen stimmig abzurunden.

Adrian Ritz, mag. rer. pol.
Universität Bern