

# **Steuerung von öffentlichen Unternehmen: Erfahrungsbericht zur Operationalisierung des Rationalitätenmodells**

## **Vorspann**

Dr. Roger W. Sonderegger beschäftigt sich als Berater seit Jahren mit der betriebswirtschaftlichen und politischen Steuerung von öffentlichen Unternehmen in der Schweiz. Im Rahmen seiner Promotion beschäftigte er sich mit diesen Fragen in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) und erstellte eine wichtige Grundlagenstudie zur Frage der Steuerung in dieser Branche. Als Erklärungsmodell diente ihm dazu das als in der Literatur bekannte Rationalitätenmodell von Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St. Gallen, der dieses Modell zur Erklärung von NPM-Phänomenen Ende der 1990-Jahre einführte. Im Beitrag stellt der Autor ein Modell vor, wie das Rationalitätenmodell operationalisiert und damit in der operativen Umsetzung gute Resultate erzielt werden konnten.

## **Management-Summary**

In den späten 1990-er Jahren zeigte es sich in der NPM-Bewegung der Schweiz definitiv, dass die betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente privatwirtschaftlicher Unternehmen nicht direkt in das politisch-administrative System übernommen werden können. Die Beschäftigung mit den Erkenntnissen führte zur Entwicklung des Rationalitätenmodells, das in der Folge regelmässig Anwendung bei der Erklärung der unterschiedlichen „Welten“ Politik und Verwaltung fand. Die Bemühungen, das Modell zu operationalisieren, führten damals nicht zum Erfolg. Im Rahmen der Untersuchungen zur Frage der Steuerung von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von kommunalen Versorgungsunternehmen (Elektrizitätsversorgung) fand der Autor einen Ansatz auf einer kybernetisch-ganzheitlichen Basis, indem die unterschiedlichen Ebenen Politik, „Übersetzung“ und Verwaltung im richtigen Zeitpunkt mit zielführenden Instrumenten in Verbindung gebracht werden. In der operativen Praxis fand das Modell bereits in unterschiedlichen Umfeldern konkrete Anwendung und führte jeweils bezüglich Prozess wie auch bei den Ergebnissen zu Resultaten, welche die Organisationseinheiten weiterführen.

## Ausgangslage

In verschiedenen Ländern wurden in den 1990-er Jahren konkrete Schritte zur Einführung von NPM<sup>1</sup> an die Hand genommen. Grob gefasst verstand man darunter die Einführung von in Unternehmen seit Längerem bekannten Führungs- und Steuerungsinstrumenten. Konnten damit in der operativen Praxis der Verwaltungen bzw. der öffentlich-rechtlichen Betriebe durchwegs mit privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbare Erfahrungen erzielt werden, zeigte es sich, dass zwischen dem politischen und dem betrieblichen Zielsetzungsprozess beträchtliche Unterschiede bestehen.

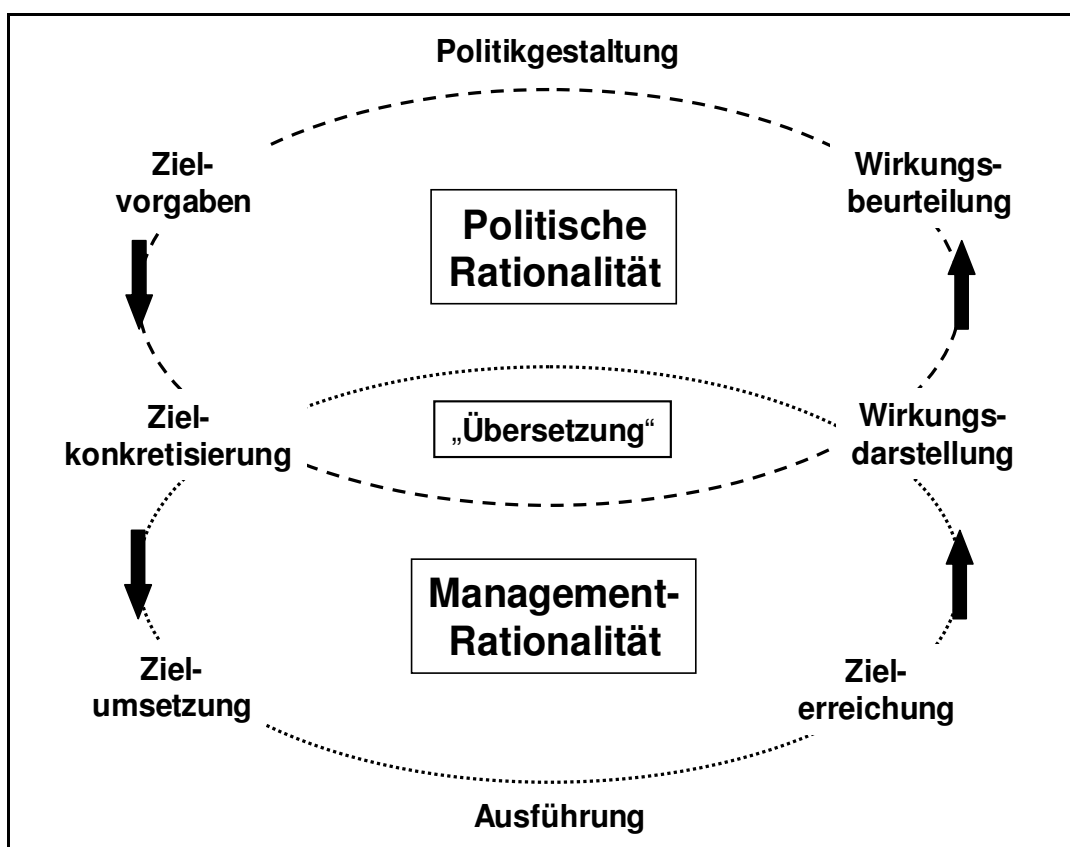


Abbildung 1: Integration von Politik und Management<sup>2</sup>

In der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre entwickelte dazu Kuno Schedler das in der Folge als Rationalitätenmodell bekannt gewordene Modell.<sup>3</sup> Versteht sich danach die Verwaltungsspitze eher in der Rolle eines Managementorgans, besteht in der Politik

<sup>1</sup> In der Folge wird New Public Management synonym zu der in der Schweiz geläufigen Ausprägung WoV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) verwendet.

<sup>2</sup> Schedler / Proeller, 2003, 53

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, 50 ff.

ein plurales Ziel- und Anreizsystem.<sup>4</sup> „Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen.“<sup>5</sup> Wurde früher die Trennung von Politik und Management betont, wurde eine klare Zuweisung von Rollen und Verantwortlichkeiten mittels NPM angestrebt.<sup>6</sup> Das modernere NPM versuchte, Instrumente und Modelle zu entwickeln, welche jedem System die geeignete Information zur Verfügung stellt. Es sollen damit Politik und Management effizienter und effektiver nebeneinander existieren können.<sup>7</sup> Denn in Politik und Verwaltung besteht ein Bedürfnis nach vermehrter und aktiverer Führung. Dies insbesondere vor dem Hintergrund knapper Ressourcen. Stehen für Verwaltungen Instrumente aus der Privatwirtschaft zur Verfügung, welche angepasst übernommen werden können, sind sie für die Politik kritisch zu prüfen, zu modifizieren und zu adaptieren. An dieser Stelle scheiden sich die Geister und in den interdisziplinären Diskussionen kommen die grundsätzlichen Positionen der involvierten Personen zur Geltung: Betriebswirtschafter beurteilen die Aspekte anders als Politikwissenschaftler und Juristen kommen wiederum zu anderen Schlussfolgerungen. Unabhängig von dieser fruchtbaren Auseinandersetzung steht jedoch die zielgerichtete Umsetzung im Fokus, welche von der Praxisorientierung geleitet sein muss. Unabhängig von der Betrachtungsweise kommen jedoch verschiedene Autoren zum selben Schluss, dass das politische System in der Schweiz einer generellen Reform bedarf.<sup>8</sup> Darauf wird an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingetreten.

Das Rationalitätenmodell fand ab 1999 regelmässig Anwendung in der Darstellung und Erläuterung von Unterschieden zwischen politischen und verwaltungsorientierten Zielsetzungsprozessen.

### **Forschungsfragen**

Die vertiefte Auseinandersetzung mit der operativen Umsetzung des Rationalitätenmodells führte zu folgenden Forschungsfragen, welche in der Folge bearbeitet werden:

- Gibt es Grundlagen, auf denen das Rationalitätenmodell operationalisierbar gemacht werden kann? Was ist dabei zu beachten?
- Liegen Praxiserfahrungen bei der Operationalisierung vor? Wenn ja, welche?

---

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, 54 ff.

<sup>5</sup> Ebenda, 55

<sup>6</sup> Vgl. Schedler / Mastronardi, 1998, 90 f.

<sup>7</sup> Vgl. Brühlmeier / Haldemann / Mastronardi / Schedler, 2001, 20

<sup>8</sup> Stellvertretend für diese Diskussion: Mastronardi / Schedler, 1998

## Grundlagen und Modell

### **Grundlagen**

Im Rahmen der Untersuchung der Steuerung von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen der Schweiz zeigte es sich, dass ein rein konzeptionelles Umsetzen des Rationalitätenmodells nicht zum Ziel führen kann, da die beiden unterschiedlichen Welten im richtigen Zeitpunkt auf die richtige Weise miteinander verknüpft werden müssen.<sup>9</sup>

Die Verzahnung der unterschiedlichen Ebenen (Politik und Betrieb) hat im Sinne eines Regelkreises, systemisch und ganzheitlich über alle Ebenen hinweg zu erfolgen. ULRICH, als Verfechter einer ganzheitlichen Betrachtungsweise erwähnt in diesem Zusammenhang, dass dazu insbesondere biologisches und sozialwissenschaftliches Grundlagenwissen mit einzubeziehen ist.<sup>10</sup> Die Auseinandersetzung mit der Thematik zeigte im Weiteren, dass zusätzlich der Prozessgedanke einzubeziehen ist.

### **Kybernetisch-ganzheitliches Modell<sup>11</sup>**

Zur Erläuterung wird in der Folge das Modell zur operativen Umsetzung des Rationalitätenmodells an einem konkreten Beispiel dargelegt.

---

<sup>9</sup> Vgl. Sonderegger, 2004, 257 ff..

<sup>10</sup> Vgl. Ulrich, 2001, 194 f.

<sup>11</sup> Modell ist an dieser Stelle, wie im betriebswirtschaftlichen Umfeld üblich, verwendet. Korrekterweise ist es als Heuristik zu bezeichnen.

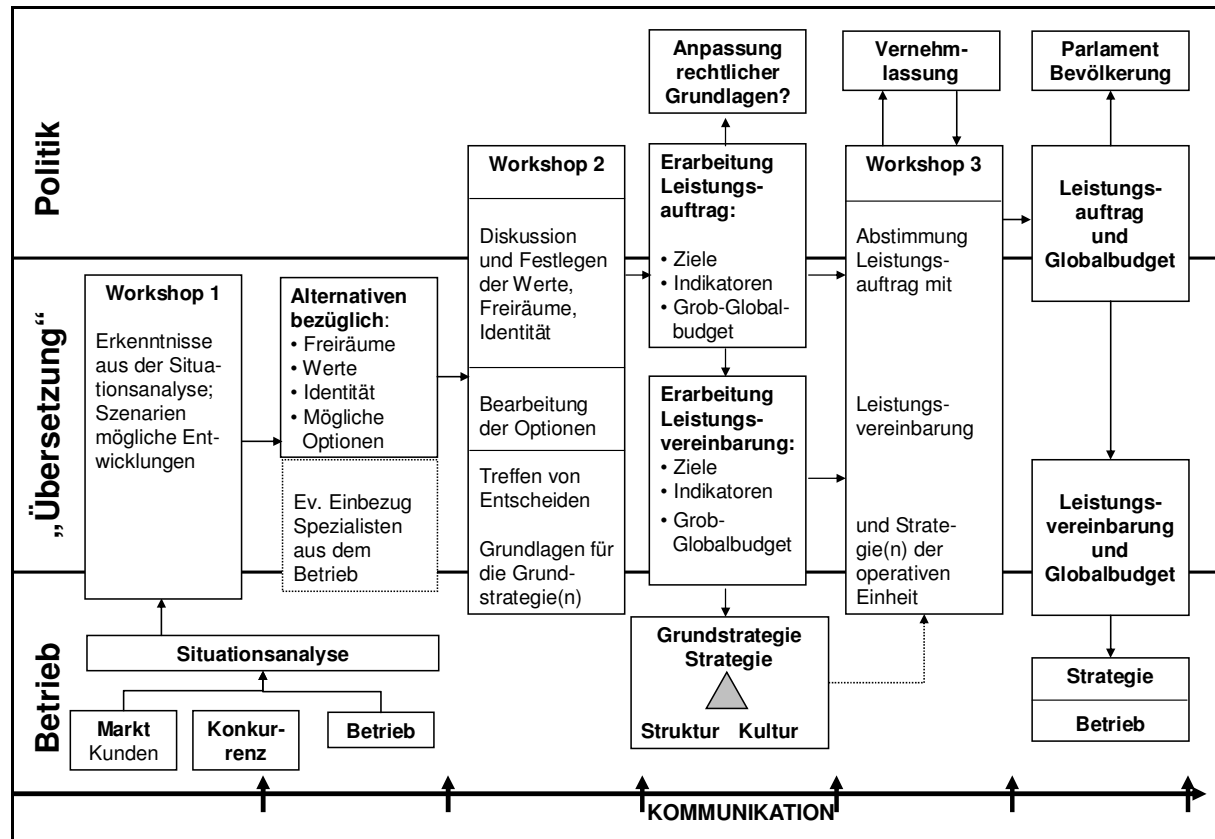


Abbildung 2: Kybernetisch-ganzheitliches Modell zur Operationalisierung des Rationalitätenmodell<sup>12</sup>

Das obige Modell wurde auf Basis des Rationalitätenmodells zur Einführung der WoV-Instrumente Leistungsauftrag und Globalkredit für das kommunale Versorgungsunternehmen in einer grösseren schweizerischen Gemeinde im Kanton St. Gallen eingesetzt.<sup>13</sup> Es bezieht die drei Ebenen Politik, „Übersetzung“ und Betrieb im prozessual richtigen Moment mit den wichtigen Aspekten ein. In der genannten Gemeinde ohne Parlament wird die Politik durch die Bürgerversammlung festgelegt. Für die Übersetzung ist die Exekutive – in diesem Fall der Gemeinderat – und für die Umsetzung im Betrieb das Elektrizitäts- und Wasserwerk (Elektrizitätsversorgungsunternehmen; im Folgenden kurz EVU) zuständig. Prozessorientiert wurde auf Basis einer Situationsanalyse die Ausgangslage definiert und zudem aufgezeigt, welche grundsätzlichen Optionen zur Verfügung stehen. Es wurden auch die Markt-, die Kunden- und die Konkurrenzentwicklung mit einbezogen. Dieser Analyseschritt wurde auf der Ebene Betrieb erstellt und die Fakten zusammengetragen. Im nächsten Schritt wurde die Exekutive einbezogen und mit ihr zusammen die Erkenntnisse der

<sup>12</sup> Modell von Roger W. Sonderegger, Grundlagen in internen Projektunterlagen entwickelt, 2004

<sup>13</sup> Bezüglich Begrifflichkeiten ist anzumerken, dass diejenigen des Kantons St. Gallen angewendet wurden (Vorgabe des Departement des Innern).

Situationsanalyse diskutiert. In dieser Phase wurden ebenfalls die möglichen Optionen dargelegt und für die nächsten Phasen die Freiräume festgelegt. An dieser Stelle wäre in einem Gemeinwesen mit Parlament das Parlament bzw. eine parlamentarische Kommission einzubeziehen, um über alle Ebenen hinweg die gemeinsame Grundlage für die nächsten Schritte zu definieren. Die nächsten Schritte sind auf das Projektziel (Einführung von Leistungsauftrag und Globalkredit) ausgerichtet und sind, je nach Projektziel, zu adaptieren. Die weiteren Schritte werden an dieser Stelle nicht weiter vertieft. Wichtig ist jedoch, dass der Prozess über alle Ebenen hinweg gezielt konzipiert wird.<sup>14</sup>

### **Anwendung und Umsetzung in der Praxis**

Im beschriebenen Fall des kommunalen EVU zeigte es sich in den ersten Projektphasen, dass eine Verselbständigung<sup>15</sup> aus Sicht des Betriebs eine zielführende Option wäre. Auf Grund der politischen Voraussetzungen war dieses Modell jedoch nicht umsetzbar, weshalb die Exekutive nach der Vernehmlassung<sup>16</sup> beschloss, die verstärkte Marktorientierung des öffentlich-rechtlichen Unternehmens mittels Einführung von Leistungsauftrag und Globalkredit zu erreichen.

Die Situation des Unternehmens vor der Einführung von Leistungsauftrag und Globalkredit war folgendermassen zu charakterisieren:

#### ***Strategische Führung durch die Exekutive***

Die Verantwortung für die Strategie des Werks lag bei der politisch gewählten Exekutive. Entscheide kamen deshalb insbesondere auf Basis von möglichen politischen Kompromissen zu Stande.

#### ***Die Werkkommission als beratendes Organ der Exekutive***

Die Entscheidungsvorbereitung wurde durch die Werkkommission sichergestellt. Sie war von der Exekutive gewählt und auf Basis von politischen Aspekten zusammengesetzt. Auch wenn in den vergangenen Jahren Aspekte wie Fachkompetenz (bezüglich Kunden- oder Marktorientierung oder finanzwirtschaftliche Führung) vermehrt diskutiert und teilweise auch umgesetzt wurden, war die Wahl einer Kommission

---

<sup>14</sup> Die Projektschritte sind mit dem Strategieprozess gemäss dem St. Galler Managementmodell vergleichbar.

<sup>15</sup> Darunter ist die Herauslösung aus der Gemeindeorganisation in eine privatrechtliche Unternehmensstruktur zu verstehen.

<sup>16</sup> Die Vernehmlassung ist ein in der Schweiz geläufiges Vorgehen, bei dem in Gemeinden Parteien, Gruppierungen und Interessierte zu einer Stellungnahme eingeladen werden.

noch immer eine weitgehend politische Angelegenheit. Sie war das vorberatende Organ der Exekutive und sorgte für die Grundlagen, welche letztlich zur Entscheidungsfindung führten.

### ***Operative Führung durch die Werkkommission***

In der Praxis von kommunalen EVU zeigt es sich, dass neben der Vorbereitung strategischer Aspekte auch die operative Verantwortung der Umsetzung in den Werkkommissionen liegt. Eine strikte Gewaltentrennung analog einer privatrechtlichen Unternehmung besteht also nicht oder nur in Ansätzen. Im Weiteren ist der Geschäftsführer des Werks regelmässig Mitglied der Werkkommission mit aktivem Stimmrecht.

### ***Fazit: Keine bzw. eine unzureichende Trennung von strategischer und operativer Führung***

Als Folge ist klar zu erkennen: Es bestand eine Vermischung von politischer, strategischer und operativer Führung. Dies kann z.B. dazu führen, dass aus politischer Perspektive Entscheide getroffen werden, welche aus unternehmensstrategischer und –operativer Sicht wenig Sinn machen.

### ***Innerbetriebliche Reorganisation***

Im Rahmen der Umsetzung des kybernetisch-ganzheitlichen Modells zeigte es sich, dass zusätzlich eine Neustrukturierung notwendig war. Es wurde dazu, anstelle der Werkkommission, ein neues Gremium geschaffen, welches strikte strategische Aufgaben wahrnimmt: Die Aufsichtskommission.

## **Stellungnahme zu den Forschungsfragen**

Zur Wiederholung die beiden im Verlaufe der Untersuchung bearbeiteten Forschungsfragen:

- Gibt es Grundlagen, auf denen das Rationalitätenmodell operationalisierbar gemacht werden kann? Was ist dabei zu beachten?
- Liegen Praxiserfahrungen bei der Operationalisierung vor? Wenn ja, welche?

Die beiden Forschungsfragen können mit allen Unterfragen bejaht werden. Das Rationalitätenmodell kann also operationalisiert werden. Auf Basis der dargelegten Grundstruktur ist, je nach Projektziel, eine individuelle Ausrichtung sorgfältig vorzunehmen.

## Kritische Betrachtungen

Die ersten Erfolge zeigen also, dass das Modell in der operativen Praxis umsetzbar ist. In einem weiteren Projekt wurde es konkret im Umfeld der Schulentwicklung (strategische Entwicklung des Mittelschulwesens in einem schweizerischen Kanton) eingesetzt. In einem anderen Kanton wurde es für die Entwicklung des kantonalen Spitalwesens vorgeschlagen. Es kam jedoch bis jetzt nicht zur Anwendung, obwohl es grundsätzlich als innovativer und erfolgsversprechender Ansatz beurteilt wurde.

Die Umsetzung des Modells, dies ist eine der zentralen Erkenntnisse aus theoretischer wie auch aus operativer Sicht, ist hoch anspruchsvoll bezüglich Gestaltung und Führung des Prozesses. Der Moderation kommt eine zentrale Rolle zu. Dies bedeutet, dass der Moderator nicht nur bezüglich des Prozesses, sondern auch in der zu behandelnden Materie sattelfest sein muss. Die Anwendung des dargestellten Modells ist damit anspruchsvoll, in dem zusätzlich die Gestaltung des „roten Fadens“ zu erfolgen hat. Der Moderator muss also zusammen mit der Projektleitung, bevor das Projekt gestartet wird, die wichtigsten Aspekte, die zu erreichenden Ziele und die Projektschritte festlegen.

Jedes Projekt, dies ist eine von jedem Projektverantwortlichen in der operativen Praxis immer wieder gemachte Erfahrung, birgt auch immer nicht voraussehbare Aspekte, welche die Abläufe nachhaltig beeinflussen. Bei allen notwendigen Änderungen darf es also nicht geschehen, dass die Projektziele aus den Augen verloren gehen.

## Ausblick

Die bisher gemachten Erfahrungen in der Praxis lassen erwarten, dass das Modell bei der Entwicklung von Organisationen im öffentlichen Umfeld erfolgreich einzusetzen ist.

Angaben zum Autor: **Dr.oec.HSG Roger W. Sonderegger** (1959) beschäftigt sich seit Jahren als Berater im eigenen Unternehmen mit der Steuerung von öffentlichen Unternehmen. Seine langjährige operative Erfahrung in der Leitung von KMU kommt ihm dabei zu Gute. Er begleitet Kantone und Gemeinden in der langfristigen und der organisatorischen Entwicklung. Mit seiner Promotion mit dem Werk: „Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen“ (Verlag Haupt, 2004) hat er wichtige Grundlagen für die Entwicklung der schweizerischen EVU gelegt, welche in den nächsten Jahren im Rahmen der Marktliberalisierung zur Anwendung gelangen werden.



### **Literaturverzeichnis**

- Daniel Brühlmeier / Theo Haldemann / Philippe Mastronardi / Kuno Schedler (Hrsg.):  
Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien, 2001
- Kuno Schedler / Isabella Proeller: New Public Management, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien, 2003
- Kuno Schedler / Philippe Mastronardi: New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Mit einem Nachwort von Daniel Brühlmeier, Bern/Stuttgart/Wien, 1998
- Roger W. Sonderegger: Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Bern/Stuttgart/Wien, 2004
- Hans Ulrich: Systemorientiertes Management. Das Werk von Hans Ulrich, Studienausgabe, Bern/Stuttgart/Wien, 2001