

**Realtypologie der Management-Leistung öffentlicher Unternehmen**  
Baden-Baden: Nomos 1998, 369 S., DM 95,-

Die Leistung von Managern öffentlicher Unternehmen ist schwer messbar, weil einschlägige betriebswirtschaftliche Kennzahlen wie Gewinn oder Umsatz nur in Grenzen aussagekräftig sind. Öffentliche Unternehmen sind definitionsgemäß in der Mehrzahl nicht dem erwerbswirtschaftlichen, sondern dem bedarfswirtschaftlichen Prinzip verpflichtet und können daher nicht mit derselben Elle gemessen werden wie die klassischen Wirtschaftsunternehmen. Dennoch oder vielleicht gerade deshalb besteht ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit daran, auch die Leistungsfähigkeit des Managements öffentlicher Unternehmen beurteilen zu können – nicht nur aus dem Grunde, die allenthalben beklagte Ineffizienz öffentlicher Unternehmen einer Überprüfung zugänglich zu machen.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Habilitationsschrift an. Stein unternimmt den Versuch, in einer empirischen Untersuchung Kriterien für die Management-Leistung öffentlicher Unternehmen zu generieren. Seine Untersuchung umfasst ein breites Spektrum öffentlicher Unternehmen in sieben verschiedenen Branchen mit jeweils hoher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und unterschiedlich ausgeprägter Marktnähe (Bahn und Post, Sparkassen, Rundfunkanstalten, Versorgungs- und Verkehrsunternehmen sowie Krankenhäuser).

Dem explorativen Anspruch seiner Arbeit folgend werden nicht theoretisch abgeleitete Hypothesen getestet, sondern es wird eine theoretisch vorstrukturierte Idealtypologie auf ihre empirische Relevanz hin untersucht und in eine Realtypologie der Management-Leistung öffentlicher Unternehmen überführt.

Um der Heterogenität der untersuchten Organisationen gerecht zu werden, unterscheidet die Idealtypologie zwischen branchenübergreifenden und branchenspezifischen Leistungsindikatoren. Diese Leistungsindikatoren werden in die die analytischen Di-

mensionen „Effizienz“, „Effektivität 1“ und „Effektivität 2“ unterteilt. Effizienz als Erfolg im engeren Sinne umfasst allgemeine Leistungsindikatoren, die überwiegend aus dem erwerbswirtschaftlichen Bereich stammen (z.B. Wirtschaftlichkeit). Die Dimension „Effektivität 1“, beinhaltet die als branchenneutral angenommen generellen (z.B. Infrastruktur), prozessualen (z.B. Produktqualität) und personellen Indikatoren (z.B. Leistungsmotivation), die qualitativ bestimmbar sind und sowohl für öffentliche als auch für nicht öffentliche Unternehmen gelten. Die in der Dimension „Effektivität 2“ aggregierten speziellen Leistungsindikatoren öffentlicher Unternehmen (z.B. Weckung der Sparbereitschaft als Indikator der öffentlichen Sparkassen, Meinungsfreiheit als Indikatoren der öffentlichen Rundfunkanstalten etc.) werden branchenspezifisch formuliert und sämtlich als bedarfsorientiert qualifiziert. Die Besonderheit öffentlicher Unternehmen besteht nach Stein darin, dass diese „Effektivität 2“ das dominante Erfolgskriterium darstellt, dem die beiden anderen Kriterien untergeordnet sind.

Diese Idealtypologie von insgesamt 41 branchenneutralen und 117 branchenspezifischen Indikatoren wurde im Jahr 1993 über einen Fragebogen und ergänzende halbstandardisierte Interviews auf ihre empirische Relevanz hin untersucht. Experten (Politiker und Praktiker) aus den Unternehmen der entsprechenden Branchen (N=641) wurden jeweils nach der Eignung der Leistungsindikatoren und nach dem Grad der Zielerfüllung pro Indikator in ihrem Unternehmen befragt.

Über den Filter Eignung reduzierte sich der Indikatorenpool auf 24 allgemeine und 77 spezielle Bestimmungsgrößen. Die allgemeinen Leistungsindikatoren lassen sich mit Hilfe einer Faktorenanalyse und einer Multidimensionalen Skalierung auf zwei „exogene“ Dimensionen – Erfolgsorientierung und Marktorientierung – und zwei „endogene“ Dimensionen – Führungsorientierung und Personalorientierung – verdichten, wobei knapp die Hälfte der erklärten Varianz (49%) auf den letztgenannten Faktor entfällt.

Die speziellen Leistungsindikatoren (der Bedarfsorientierung) werden pro Branche über Clusteranalysen zu den Kategorien öffentlicher Auftrag, Unternehmensziele, Managemententscheidungen und Managementinformationen zusammengefasst, die die Besonderheiten der jeweiligen Branche abbilden. Diese Kategorisierung ließ sich nur für die Deutsche Bundesbahn vollständig empirisch validieren.

Sowohl die erhobenen allgemeinen als auch die spezifischen Leistungsindikatoren wurden in halbstandardisierten Experteninterviews überwiegend als hochrealistisch eingestuft, wodurch die schriftliche Befragung zusätzlich validiert wird.

Abschließend findet die entwickelte Realtypologie der Managementleistung Anwendung im Rahmen eines Leistungsvergleiches der untersuchten öffentlichen Unternehmen. Alle Indikatoren der allgemeinen Managementleistung (Erfolgsorientierung, Marktorientierung, Führungsorientierung und Personalorientierung) erweisen sich insofern als empirisch relevant, als sich varianzanalytisch deutliche Einschätzungsunterschiede zwischen den sieben untersuchten Branchen ergeben. Im Trend erfüllen die Sparkassen und die Versorgungsunternehmen die vorgegebenen Kriterien am besten, während Bahn und Post die Kriterien im Erhebungszeitraum am schlechtesten erfüllen. Im Leistungsvergleich der speziellen Leistungsindikatoren ergibt sich bei den Sparkassen und Versorgungsunternehmen eine ausgeprägtere Effizienzorientierung als bei den anderen untersuchten Betriebs-typen.

Die vorgelegte Realtypologie stellt die erste ihrer Art dar und ist insofern uneingeschränkt als innovativ zu bewerten. Fruchtbar erscheint insbesondere die empirisch validierte Realtypologie der branchenübergreifenden Leistungsindikatoren. Die Beziehung zwischen diesen auch für privatwirtschaftliche Unternehmen geltenden Leistungsindikatoren und den für öffentliche Unternehmen typischen bedarfswirtschaftlichen Kriterien und damit die Position der verschiedenen öffentlichen Unternehmen zwischen Erwerbsorientierung und Bedarfsorientierung wird jedoch weniger ausführlich herausgearbeitet. Damit zusammenhängend

stellt sich die Frage, warum die zugrunde liegende abstraktere Modellstruktur (Unterscheidung in Effektivität 2, Effektivität 1 und Effizienz) nicht ebenfalls einer empirischen Überprüfung unterzogen wurde.

Insgesamt empfiehlt sich die flüssig und verständlich geschriebene Untersuchung nicht nur als Quelle branchenspezifischer Erkenntnisse über öffentliche Unternehmen, sondern auch als Beitrag zu einer Theorie der öffentlichen Unternehmung. Weiter untersuchenswert erscheint in diesem Sinne nicht nur die vom Autor angedeutete weitere Nutzung der Realtypologie im Rahmen eines Vergleichs zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen, die die Diskussion um eine stärker erwerbswirtschaftliche Orientierung öffentlicher Unternehmen bereichern könnte. Interessant wäre für eine Theorie öffentlicher Unternehmen darüber hinaus die Untersuchung möglicher Unterschiede auf dem Weg zur Erreichung der unterschiedlichen Leistungsindikatoren in privatwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen.

Berlin, September 1999

Sabine Boerner\*