

Verwaltungsmodernisierung durch Kundenorientierung am Beispiel einer Stadtverwaltung

*"Die Probleme, die es in der
Welt gibt, können nicht mit den
gleichen Denkweisen gelöst
werden, die sie erzeugt haben."
Albert Einstein*

1. Modernisierungsbedarf der öffentlichen

Verwaltung und Modernisierungsstrategien

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist grundlegend modernisierungsbedürftig. Seit den 70er Jahren befindet sie sich in einer „nicht gesteuerten Krise“¹. Krisenzeichen wurden beschrieben. Die Probleme aber weitestgehend verharmlost oder nicht ernstgenommen. Verschiedene Reformanläufe scheiterten². In der Hoffnung, alles werde sich von selbst ändern, fand ein politisch und administrativ gewolltes „additives Ressourcenmanagement“ statt, das „schon Gegenstand von Parkinsons klassischer Persiflage bürokratischer Entwicklungstendenz“³ war. Das „Weiter so“ führte zum „Weiter mehr“ an Bürokratie und unabgearbeiteten Modernisierungsbedarfen.

Die sich verschärfende öffentliche Finanzkrise - auch aufgrund der neuen Anforderungen für den Wiederaufbau der östlichen Länder Deutschlands - führt seit 1993 zu einer Modernisierungsbewegung „aus der Mitte und Breite der Verwal-

tung selbst, nicht also etwa aus der theoretisierenden Wissenschaft oder aus der Randgruppenwelt der Stäbe"⁴.

Diese „Praktikerbewegung“ in erster Linie aus den Stadt- und Kreisverwaltungen findet Anregung und Bestätigung durch Erfahrungen von Verwaltungsmodernisierung in anderen Industrieländern⁵ sowie durch neue Managementphilosophien und -systeme und deren Ergebnisse in der privaten Wirtschaft⁶.

Der grundlegende Modernisierungsbedarf der „überlieferten“ öffentlichen Verwaltung ergibt sich aus ihrer unzureichenden Anpassung an eine veränderte Wirklichkeit und aus der systematischen Analyse ihrer bestehenden Mängel.

Die Anpassungskrise der öffentlichen Verwaltung zeigt sich darin, daß sie den Herausforderungen des gesellschaftlichen Wertewandels, der demographischen Entwicklung, des öffentlichen Haushaltsdefizits sowie der ökologischen Grenzen nicht bzw. nicht ausreichend gerecht wird.

Die Mängel der öffentlichen Verwaltung lassen sich nach einer „5-Lücken-Diagnose“⁷ beschreiben als:

- Strategielücke: Untersteuerung im mittel- und langfristigen Bereich.
- Geschäftsprozeßmanagementlücke: Bürokratische Übersteuerung der Geschäftsprozesse.
- Motivationslücke: Keine Zielvorgaben, Gestaltungsräume und Feedback-Instrumente auf der Arbeitsebene.
- Attraktivitätslücke: Fehlende Attraktivität für leistungsfähige Bewerber.
- Legitimitätslücke: Unzufriedenheit der Leistungs-

adressaten (Kunden).

Die Unzufriedenheit der Kunden mit den Stadt- und Kreisverwaltungen dokumentiert auch das „Deutsche Kundenbarometer“, das seit 1992 jährlich durchgeführt wird. Für 1995 wird auf die Abbildungen 1 und 2 verwiesen.

Abbildungen 1 und 2

Die Einstiegsstrategien der Verwaltungsmodernisierung sind verschieden. Die einen gehen vom Vorrang eines "Neuen Steuerungsmodells"⁸ aus. Sie reformieren die Binnenfaktoren der Verwaltungssteuerung und führen betriebs-wirtschaftliche Instrumente ein wie produktorientierter Budgethaushalt, produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung oder produktorientierte Umstellung der Aufbauorganisation.

Das weitergehende, weil übergreifende Modernisierungskonzept ist die Verwaltungsmodernisierung durch „Kundenorientierung“.

„Kundenorientierung“ steht als neues Paradigma für einen Kulturwandel in der Verwaltung, für die kundenorientierte Neugestaltung von Geschäftsprozessen und die enge Verknüpfung der Reform von Außen- und Binnenfaktoren zu einer neuen Verwaltungssteuerung im Sinne eines umfassenden Qualitätsmanagements.

2. Die neue Sicht des Bürgers und seiner Beziehung zur öffentlichen Verwaltung

Die Modernisierungsstrategie „Kundenorientierung“ bietet die Chance, Denkmuster und Verhaltensweisen in der öffentlichen Verwaltung zu verändern oder zu erweitern. Dies geschieht über den bisher verwaltungsfremden Begriff „Kunde“. Die Veränderung der Verwaltungskultur und damit auch der „heimlichen Spielregeln“⁹ einer Verwaltung ist einer der wichtigsten Ansatzpunkte¹⁰ für grundlegende Veränderungen der Organisation und ihrer Steuerung. Dies wird bei Reformstrategien mit dem Vorrang der Veränderung der „harten“ Binnenfaktoren (z.B. betriebswirtschaftliche Instrumente) nicht ausreichend berücksichtigt¹¹. Unstrittig ist, daß der Bürger nicht nur „Kunde“ ist. Auch ist eine Stadtverwaltung, die demokratisch kontrolliert wird so-wie Recht und Gesetz verpflichtet ist, mehr als ein Dienstleistungsunternehmen. Und dennoch ist die „Kundenorientierung“ einer der Eckpunkte der Verwaltungsmodernisierung der nächsten Jahre.

2.1 Der „Kunde“

Eine Verwaltungsmodernisierung durch Kundenorientierung zeigt ein gegenwärtiges Mißverhältnis zwischen Bürger und Verwaltung auf.

Selbstverständlich ist beiden Seiten klar, daß der Bürger auch Abnehmer von Verwaltungsleistungen ist. Auf kommunaler Ebene werden ca. 90 % dienstleistungsartiger Verwaltungsleistungen erbracht, die grundsätzlich auch auf Private übertragbar sind. Dennoch scheint der Bürger bislang nicht das Kriterium des Kunden zu erfüllen, der König und nicht Bittsteller ist, der über seine Nachfrage das Angebot be-

stimmt und letztlich als Objekt der „Begierde“ die Ursache für bessere Qualität und kostengünstigere Produkte ist.

Gründe für diese Fehleinschätzung sind zu suchen in der Abhängigkeit des Bürgers vom Rathaus, im von Max Weber beschriebenen Wachstum des Bürokratismus - verbunden mit Intransparenz und erschwerten Kontrollmöglichkeiten der Aufgabenerfüllung -, im gewachsenen kritiklosen existentiellen Selbstverständnis der Verwaltung sowie in offenen oder verdeckten, bewußten oder unbewußten politischen Abwehrstrategien gegen Deregulierung, Privatisierung und Herstellung von Wettbewerbsbedingungen.

2.2 Der „Produzent“

Gleichzeitig produziert der Bürger die von ihm in Auftrag gegebenen kommunalen Aufgaben. Bei der Bereitstellung städtischer Infrastruktur durch örtliche Unternehmen beispielsweise darf dies sogar wörtlich genommen werden. In vielen Fällen ist eine Redelelegation von Produkterstellungen auf die Bürger möglich (z.B. Übertragung von Sporteinrichtungen; Abfalltrennung durch den Privathaushalt; kulturelle Selbstorganisation; Nachbarschaftsdienste; Leistungen von Bürgerinitiativen und Interessengemeinschaften, Leistungen von Selbst- und Mithilfe im sozialen Bereich).

Auch im privaten Sektor ist der Kunde in vielen Bereichen zum „unbezahlten Angestellten“ geworden. Im Lebensmittelladen früherer Tage holte der Händler die Ware. Heute im Supermarkt arbeitet der Kunde als „Laufbursche“, sucht die Waren, wiegt sie aus, lädt sie ein und an der Kasse wieder aus. Bald wird der Kunde an der Kasse auch den Scanner bedie-

nen, so daß kein Kassenpersonal mehr benötigt wird. Der Kunde ist unbezahlter Tankwart, unbezahlter Kassierer an Bankautomaten, unbezahlter Kellner. Triviale Beispiele, die in ihrer Gesamtheit dem Kunden zunehmend Zeit und Energie abverlangen, ihm aber auch aus seiner Sicht Vorteile bringen.

In innovativen privaten Unternehmen wird der Kunde immer mehr als „Mitglied der Familie“ gesehen. Diese Unternehmen bringen den Kunden mit dem Kern ihrer Organisation zusammen, fordern ihn gezielt auf, sich an allen unternehmerischen Aktivitäten zu beteiligen, von der Produktherstellung und -gestaltung bis zur Qualitätssicherung. Das Unternehmen wird nicht länger als mechanisches System, sondern als dynamisches Beziehungsgeflecht gesehen, in deren Mittelpunkt der Kunde auch als "Produzent" steht.

Diese Entwicklung eröffnet in der Kommunalverwaltung der Zukunft ganz neue, bisher ungeahnte Möglichkeiten für den Bürger als „Kunden“ und „Produzenten“. Das Wort für seine neue Rolle ist nach Toffler schon gefunden: Er ist Prosument (Produzent und Konsument).

3. Kundenorientierung der Verwaltung

Eine Verwaltung, die ihre Legitimation ausschließlich von ihren Bürgern erhält, muß konsequenterweise ihr gesamtes Handeln auf den Bürger ausrichten.

Es geht um ein kundenbezogenes Reengineering¹² der Verwaltung, d.h. um eine kundenorientierte grundlegende Neukonstruktion der Arbeitsprozesse. Kundenorientierung sieht dabei auch den „internen Kunden“, der für die Produkther-

stellung die Leistungen anderer interner Bereiche benötigt (3.1). Beim „Neuen Steuerungsmodell“ gilt die Kundenorientierung als Ausgangspunkt der Beschreibung der Produkte, die Voraussetzung für eine neue betriebswirtschaftliche Steuerung sind (3.2). Kundenzufriedenheit ist schließlich neuer Erfolgsfaktor von Verwaltungshandeln (3.3).

3.1 Kundenorientierung als Maßstab der Reorganisation öffentlicher Verwaltung

Die herkömmliche funktional gegliederte Aufbau- und Ablauforganisation unserer Verwaltungen ist mit einer kundenbezogenen Ausrichtung des Verwaltungshandelns nicht vereinbar. Sie ist nicht auf ein Leistungsangebot für homogene Zielgruppen (Kundensegmente) z.B. Familie, Unternehmen, Bauherren, Neueinwohner ausgerichtet und ermöglicht dadurch nur unzureichend eine ergebnisorientierte Aufgabenwahrnehmung.

Die Kundenorientierung als Motiv und Maßstab für eine Reorganisation der Verwaltung erfordert eine Fokussierung der Kundenwünsche, anhand derer die Arbeitsabläufe der Verwaltung ausgerichtet werden. Dadurch steht das Produkt oder die Verwaltungsleistung im Zentrum der entsprechenden organisatorischen Veränderungen. Die kundenbezogene Verwaltung wird also zunächst Zielgruppen/Kundensegmente und deren Nachfrage/Bedürfnisse identifizieren und lokalisieren, bevor die Produktgestaltung und -herstellung neu geordnet wird.

Der Bürger, das Unternehmen, der „Betroffene“ - d.h.: der Kunde - wird bei der Beurteilung der Produkte drei Kriterien überragende Bedeutung zumessen: Qualität, Zeit und Kosten. Er erwartet fehlerfreie, d.h. insbesondere auch rechtmäßige Produkte, er möchte nach Auftragsvergabe das Produkt rechtzeitig erhalten und wünscht dieses so kostengünstig wie möglich zu bekommen.

Abbildung 3

Um diesen Kundenwünschen gerecht zu werden, ist in den Verwaltungen ein Geschäftsprozeßmanagement zu etablieren, das die Arbeitsabläufe so gestaltet, daß die Kundenwünsche in jedem Moment der Arbeit bewußt sind. Hierzu werden sämtliche Aktivitäten identifiziert, die zur Erstellung eines Produktes notwendig sind. Daraus lassen sich Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse sowie Wertschöpfungsketten ableiten und Schwachstellenanalysen durchführen. Die prozeßorientierte Betrachtung des Verwaltungsgeschehens ist geeignet, eine Vielzahl von Rationalisierungsansätzen aufzuzeigen. Ineffizienzen durch Doppelarbeit, Schnittstellen oder durch Liegezeiten werden aus dieser Perspektive sichtbar. Aktivitäten, die nicht zur Wertschöpfung beitragen, können ausgeschaltet werden. Aus der Identifizierung von Geschäftsprozessen - von der Auftragsvergabe bis hin zur Produktauslieferung - ergeben sich Chance und Notwendigkeit einer Reorganisation, die eine ganzheitliche Optimierung und damit Kundenzufriedenheit sicherstellt.

Dies hat zur Folge, daß Funktionsstellen (Ämter, Abteilungen, Sachgebiete, Einrichtungen) zusammengefaßt werden,

die ein Leistungsangebot (Produktangebot) für eine/n einheitliche/n Kundengruppe/Lebenssachverhalt wie z.B. Baugenehmigung, Einwohnerzuzug oder -umzug, Verkehrsinfrastruktur bereitstellen und eine ganzheitliche Sachbearbeitung in Teams ermöglichen. Entsprechendes gilt für Aufgaben mit kurzen Erledigungszeiten.

Eine weitere Konsequenz ist die Trennung zwischen den Organisationseinheiten mit „kundenbezogener Ergebnisverantwortung“ und den verwaltungsinternen Zulieferern, die „stützende“ Leistungen erbringen. Zwischen den kundenbezogenen Fachbereichen, die Budget- und Ergebnisverantwortung besitzen, sowie den internen Zulieferern besteht ein Auftraggeber- und Auftragnehmer-Verhältnis mit interner Leistungsverrechnung. So wird auch intern eine „Kundenorientierung“ hergestellt.

Die Stadtverwaltung Arnsberg hat mit der Eröffnung von vier Stadtbüros (Service-Center) den Weg der Reorganisation im Bereich der höchsten Zahl von Bürger- und Institutionskontakten beschritten. Viele Leistungen mit kurzen Erledigungszeiten aus dem Einwohnermelde-, Ordnungs-, Sozial-, Haupt-, Steuer- und Kulturamt, die bisher ämterweise angeboten wurden, werden zukünftig aus einer Hand für die Kunden sogar dezentral in den großen Stadtteilen angeboten. Ferner werden Bürgerinformationen und touristische Dienstleistungen wie Stadtpläne, Reiseführer, aber auch Eintrittskarten für Kulturveranstaltungen in der Stadt direkt vor Ort offeriert. Flexible Öffnungszeiten, die sich an der Nachfrage ori-

entieren, stellen eine optimale Kundenversorgung sicher. Der Kunde spart Wege, Zeit und Kosten.

Delegation von Verantwortung verstärkt den Prozeß der Selbstkontrolle unter den Mitarbeitern. Ferner erlauben Leistungsvergleiche untereinander sowie mit Vergleichs-städten ein Benchmarking¹³. Weiter Einzelheiten werden in Teil 4 mit den Abbildungen 7 bis 14 näher beschrieben.

Im Bereich der Bauordnung wird gegenwärtig eine Reorganisation durchgeführt. Deutliche Verbesserungen in der Kundenzufriedenheit sind zu erwarten. Die Bearbeitungszeiten werden erheblich verkürzt. Ganzheitliche Sachbearbeitung und Teambildung wird angestrebt, statt Bauanträge von mehreren Sachbearbeitern in verschiedenen Abteilungen und Ämtern zu bearbeiten.

Insofern entspricht die überlieferte Bearbeitung von Bauanträgen dem berühmt gewordenen Beispiel der IBM-Credit-Corporation¹⁴, wo ein über sieben Tage laufender Prozeß einer Kreditentscheidung nur vier Stunden faktischer Bearbeitung beinhaltete. Die restliche Zeit ging durch interne Transport-, Übergabe-, Sortierungs- und Wartezeiten verloren.

In der Wirtschaftsförderung Arnsberg GmbH wird „Schlüsselkunden“ - große Unternehmen, deren Bedeutung für die Entwicklung der Stadt unbestritten ist - ein alleiniger Ansprechpartner zur Verfügung gestellt, der für den „Kunden“ alle relevanten Informationen zusammensucht, bündelt und übermittelt. Der *key-account-manager* ist gegenüber dem Kunden, aber auch innerhalb der „eigentlichen“ Stadtverwaltung für einen friktionsfreien Informationsfluß verantwortlich.

Von den kundenbezogenen Organisationseinheiten wurden erste technische (manuelle) Dienste getrennt und in einem Baubetriebsamt der Stadt Arnberg neu organisiert. Dieser Weg soll mittelfristig zu „Technischen Diensten“ führen, indem weitere „technische Zulieferbereiche“ integriert werden. Schon jetzt konnten dadurch jährlich erhebliche Kosteneinsparungen realisiert werden. Hier wurde eine interne Kundenorientierung hergestellt.

3.2 Kundenorientierung als Ausgangspunkt

für ein Neues Steuerungsmodell

Wenn die Kundenorientierung Maßstab für das Reengineering der öffentlichen Verwaltung ist, muß dies auch für die Einführung und Umsetzung eines Neuen Steuerungsmodells (produktorientierte Budgethaushalte, Kosten- und Leistungsrechnung u.a.) gelten.

Zunächst ist zu erarbeiten, welches Sachziel oder Ergebnis durch die bisherige Aufgabenwahrnehmung angestrebt wird, d.h. welches Produkt sich hinter einzelnen oder kumulierten Aufgaben verbirgt. In den verschiedenen kommunalen Reformverwaltungen werden die Produkte unterschiedlich definiert. Während einige Kommunen dazu neigen, jede einzelne Leistung als Produkt zu definieren, präferieren andere genau das Gegenteil, indem sie Produktgruppen als Produkte betrachten. Es ist mangels Erfahrung gegenwärtig müßig darüber zu diskutieren, welche Vorgehensweise sinnvoll ist. Außerdem würde ein einheitliches Vorgehen zum jetzigen Zeitpunkt wichtige Erfahrungen für den „richtigen Weg“ unnötig abschneiden. Es gibt nicht sofort ein Ergebnis oder ein End-

modell, sondern wie im privaten Sektor Hunderte von Möglichkeiten und Varianten. Langfristig ist möglicherweise für Betriebsvergleichs-ringe eine Vereinheitlichung der Produktdefinition nötig, um einen interkommunalen Leistungsvergleich zu ermöglichen.

3.3 Kundenorientierung als Erfolgsfaktor von Verwaltungshandeln

3.3.1 Erfolgsfaktoren

Traditioneller Erfolgsfaktor von Verwaltungshandeln ist überwiegend die Rechtmäßigkeit. Insofern verfolgt die traditionelle Verwaltung einen wertorientierten Qualitätsansatz. Kundenzufriedenheit, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit spielten eine untergeordnete Rolle. Meßinstrumente standen nicht zur Verfügung bzw. wurden nicht eingesetzt. Die „Kundenorientierung“ führt nun zu vier „neuen“ Erfolgsfaktoren, von denen die Kundenzufriedenheit ein Faktor ist. Die Erfolgsfaktoren werden in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4

Zwischen der Kundenzufriedenheit und den übrigen drei Erfolgsfaktoren (Qualität, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit) bestehen wichtige Verbindungen.

In bestimmten Bereichen darf allerdings die Kundenzufriedenheit nicht absolut gesetzt werden. Finanzierbarkeit und politisch gewollte Wirkung (Outcome) sind zu beachten.

Zwar schätzt es jeder Kunde, Produkte hoher Qualität angeboten zu bekommen. Es ist jedoch Vorsicht geboten, wenn hieraus der Schluß gezogen werden soll, daß der Kun-

de um so zufriedener sei, je höher die Qualität der Produkte angeboten wird. Die volkswirtschaftliche Mikroökonomie zeigt, daß die Menschen die von ihnen festgestellte oder angenommene Qualität (**kundenorientierter Qualitätsansatz**) stets den zugehörigen Kosten gegenüberstellen. Sie werden einen Standard bevorzugen, bei dem der zusätzliche Nutzen gerade den zusätzlichen Kosten für ein weiteres qualitativ höherwertiges Produkt entspricht. Dies bedeutet, daß eine Verbesserung der Qualität nur so weit angestrebt werden sollte, wie der Kunde es wünscht. Selbst der Abbau von bestehenden Standards kann durchaus im Interesse des Bürgers liegen, sofern er die entsprechenden Kosten als zu hoch betrachtet und diese nicht gesenkt werden können. Ein Widerspruch zum Qualitätskriterium durch Aufgaben- oder Standardreduzierung ist somit nicht zwangsläufig.

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bleibt Grundvoraussetzung für jedes Verwaltungshandeln. Sie ist unverzichtbarer „Qualitätsbestandteil“ (**wertorientierter Qualitätsansatz**).

In der öffentlichen Verwaltung bildet das Humankapital den wichtigsten Produktionsfaktor. So muß ein kundenbezogenes umfassendes Qualitätsmanagement scheitern, wenn die **Mitarbeiter** nicht bereit sind, die Philosophie bzw. die neue Verwaltungskultur zu übernehmen. Eine optimale Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen ist nur möglich, wenn jeder Mitarbeiter willens und fähig ist, seinen Teil zur Wertschöpfung des Produktes beizutragen. Nun wird die heutige Generation der Mitarbeiter, die sich durch Selbstbewußtsein,

Kritikfähigkeit und hohen Informationsstand auszeichnet, nicht bedingungslos eine neue Philosophie übernehmen. Eine Identifikation mit der Verwaltungsmodernisierung wird nur gelingen, wenn bisher zentral wahrgenommene Verantwortungen delegiert, Hierarchien abgebaut, ständige Fortbildung betrieben und Leistungsanreizsysteme eingeführt werden.

3.3.2 Kundenzufriedenheit und ihre Messung

Der Bürger als Kunde und damit auch als Produzent ist der Fels, auf dem die Verwaltungsmodernisierung (Reorganisation, Neues Steuerungsmodell und Erfolgsfaktoren) baut. Unbeantwortet blieb bislang, wie sich die Zufriedenheit der Kunden kommunaler Leistungen artikuliert bzw. messen läßt. Das Instrument „Analyse des Marktergebnisses“ ist für die öffentliche Verwaltung in der Regel unbrauchbar, da es für die meisten kommunalen Produkte (noch) keinen Markt gibt. Daß die Kundenzufriedenheit nicht allein von den Produkten, sondern auch vom Prozeß der Leistungserstellung bzw. vom gesamten System einer Organisation und sogar vom Erscheinungsbild, von einer gewissen kulturellen und institutionellen Übereinstimmung mit der Umwelt abhängig sein kann, zeigte die negative Reaktion vieler Kunden auf die geplante Versenkung der *Brent-Spar*-Plattform durch Shell. Diese Erkenntnis läßt sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Unmotivierte und unfreundliche Mitarbeiter, unwirtschaftliches Handeln, weite Anfahrtswege für die Bürger und komplizierte Arbeitsverfahren können den positiven Eindruck der Bürger, den sie von der hohen Qualität der Produkte gewon-

nen haben, überlagern und zu erheblichen Vertrauensproblemen führen, die mit hohem Ressourceneinsatz wieder gelöst werden müssen.

Fehlt der Wettbewerbsmarkt als „Stimmungsbarometer“, müssen Maßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, ständig ein „Ohr am Kunden“ zu haben. Regelmäßige bzw. ununterbrochen laufende (vgl. Abbildung 5) Bürgerumfragen¹⁵ bieten sich hierzu an. Hierzu zählen dann

- Allgemeine Bürgerumfragen,
- Nutzer-/Besucherbefragungen,
- Befragungen von Nichtnutzern, aber auch
- Geschäftsstatistiken (Registerauswertungen).

Zum Beispiel stellt eine Befragung der Friedhofsbesucher Informationen bereit über Grünpflegestandards oder über die Inanspruchnahme der Friedhöfe als Parkanlagen (vgl. Abbildung 6). Beides hat zum Beispiel erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Friedhofsgebühren.

Abbildungen 5 und 6

Ein interkommunaler Vergleich der Befragungsergebnisse dient der Einordnung der Ergebnisse. Dazu dient ein Vergleichsring der Stadtverwaltungen Arnsberg, Herford, Detmold, Paderborn, Bad Salzuflen und Espelkamp. Die Stadtverwaltung Arnsberg hat zudem die Möglichkeit, einen stadtinternen Vergleich unter den Stadtbüros durchzuführen.

Allerdings ist nicht nur darauf zu achten, was die Kunden bei Befragungen oder Beschwerden sagen, sondern zu berücksichtigen ist, was sie tun und ob und wie sie beteiligt werden. Neue Ansätze einer Stadtbeobachtung¹⁶ analysieren

nicht nur Ergebnisse von Befragungen, sondern beobachten insgesamt das Verhalten der Bürger im Zusammenhang mit Leistungserstellung und Leistungsanspruchnahme. Handlungsumfeld und Handlungsbedingungen der Bürger werden ausgewertet.

4. Praxisbeispiele: „Stadtbüros“ und Aktives Beschwerdemanagement

Die kundenorientierten Ansätze der Verwaltungsmodernisierung der Stadtverwaltung Arnsberg sollen an zwei Praxisbeispielen näher vorgestellt werden: der Entwicklung von vier Stadtbüros als Service-Center mit Qualitätsmanagement (4.1) und dem neuen Instrument des Aktiven Beschwerdemanagements (4.2).

4.1 „Stadtbüros“ der Stadtverwaltung als Bürger-Service-Center

Das Arnsberger Projekt der „Stadtbüros“, begleitet von Zündel & Partner, Heidelberg, ist ein Beispiel für kundenorientierte Verwaltungsmodernisierung. Es baut auf den Erfahrungen der Bürgerämter auf und entwickelt sie unter dem Leitbild „Service-Center“ weiter. Das Projekt beinhaltet neben der kundenbezogenen Zusammenfassung von Aufgaben mit kurzen Erledigungszeiten (siehe oben unter 3.1) die Einführung wichtiger neuer Führungsinstrumente (Budgetierung, Delegation von Ressourcen-Verantwortung, Controlling, Teambildung, Qualitätssicherung und Leistungsanreizsysteme). Die nachfolgenden Abbildungen 7-14 ergeben einen schnellen Überblick zu diesem Praxisbeispiel. Durch die De-

zentralisierung erhöht sich auch die Identifikation des Bürgers mit dem Stadtteil und damit seine Motivation für eigene Initiativen zugunsten überschaubarerer Lebenskreise. Diese neue Kundenorientierung durch Stadtbüros beinhaltet damit ein noch nicht abschätzbares, aber zu erprobendes Potential an neuer Bürgeraktivierung.

Abbildungen 7 bis 14

4.2 Aktives Beschwerdemanagement

Der kundenbezogene Modernisierungsansatz der Stadtverwaltung Arnsberg führte schon früh zur Entwicklung eines für die öffentliche Verwaltung neuen Instrumentes: dem Aktiven Beschwerdemanagement. Als erste Stadtverwaltung in Deutschland wurde ein Aktives Beschwerdemanagement eingeführt. Es wird kontinuierlich weiterentwickelt.

Ziel des Aktiven Beschwerdemanagements ist es, Beschwerden als Informationen und Anregungen zu sehen, so daß sie ein außerbetriebliches Vorschlagswesen zur ständigen Verbesserung der Verwaltung darstellen. Wichtig für den Bürger ist, daß er eine kompetente Anlaufstelle in der Verwaltung hat. Dabei muß für ihn deutlich sein, daß seinen „Anliegen“ schnell nachgegangen wird.

Die „überlieferten“, eher formellen Instrumente der Bürgerbeteiligung, vielfach in den Gemeindeordnungen (GO) der Bundesländer geregelt, sind: Bürgerfragestunde, Anregung, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid sowie Beteiligungsrechte in der Bauleitplanung. Die Ergebnisse dieser Bürgerbeteiligung werden in die Auswertung der Er-

gebnisse des Beschwerdemanagements einbezogen, ebenso Beschwerden in den und durch die Medien.

Erster Entwicklungsschritt zum Aktiven Beschwerdemanagement war, alle zentral eingehenden schriftlichen Beschwerden, Anregungen, Bürgeranträge und -begehren aus Bürgerschaft und Politik zu registrieren, zu beantworten, in ihrer Gesamtheit auszuwerten, um strukturelle Defizite zu erkennen, abzustellen oder eine bessere Leistung zu erbringen bzw. im Einzelfall sofort zu handeln.

Im Vordergrund steht die Fehlervermeidung für die Zukunft. Es findet also keine „Schuldigendiskussion“, sondern eine „Problemlösungsdiskussion“ statt. Bei der Problemanalyse und -diskussion wird nach dem japanischen „5 W Prinzip“ vorgegangen. Mindestens fünfmal ist „warum?“ zu fragen, ehe man bei der eigentlichen Wurzel des Problems angekommen ist.

Im Rahmen des ersten Entwicklungsschrittes wurde deutlich, daß viele Beschwerden die Verwaltung nicht erreichen, sondern „auf dem Markt“ gehandelt werden. Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft zeigen, daß nur 4 von 100 Kunden, die eine Beschwerde haben, diese auch tatsächlich vortragen. Somit bleiben 96 Prozent der Beschwerdegründe unbekannt. Eine weitere Erfahrung der privaten Wirtschaft ist, jeder unzufriedene Kunde spricht mit mindestens 10 Personen über seine schlechten Erfahrungen, der Zufriedene tut es nur mit Dreien.

Dies auf eine Stadtverwaltung übertragen bedeutet: Bei angenommenen 500 eingegangenen Beschwerden im Jahr gab es

12.500 Anlässe zur Verärgerung. Da 12.000 Menschen die Beschwerde unterließen, haben sie es dennoch jeweils 10 Freunden oder Bekannten erzählt. Das summiert sich zu der bedrückenden Zahl von 120.000 negativen Äußerungen über die Verwaltung und das gesamte politisch-administrative System einer Stadt.

Die Gründe für das bedauerlich geringe „Feedback“ der Bürger sind vielfältig. Wie der Kunde im privaten Sektor scheut der Bürger häufig den Aufwand einer Beschwerde. Möglicherweise hat er in der Vergangenheit bereits erfolglos versucht, sich zu beschweren oder einen Verbesserungsvorschlag zu unterbreiten, da er entweder keinen Ansprechpartner finden konnte oder eine nennenswerte Reaktion ausblieb. Dann sieht er - entmutigt durch diese Erfahrungen - keinen Sinn in einer weiteren Beschwerde oder in einem weiteren Vorschlag.

Entsprechend muß die Einrichtung des Aktiven Beschwerdemanagements mit einer umfassenden Öffentlichkeitsarbeit einhergehen, um möglichst viele Bürger für Beschwerden und Anregungen zu gewinnen. Auch nach der Einrichtung ist kontinuierlich auf das Beschwerdewesen hinzuweisen. Es geht um ein Aktives Beschwerdemanagement.

Während im Beschwerdemanagement der Stadtverwaltung Arnberg zunächst nur die Behandlung der schriftlichen Beschwerden erfolgte, wurde in einem zweiten Entwicklungsschritt für telefonische Kontakte ein zentrales Bürgertelefon eingerichtet. Dadurch wurden neue und einfache Beschwer-

dekanäle eröffnet. Durch das Bürgertelefon (Kundentelefon) wurde innerhalb kurzer Zeit erreicht, daß

- ein Ansprechpartner zur Verfügung steht,
- kein Suchen nach der zuständigen Stelle nötig ist,
- weniger schriftliche Beschwerden eingehen,
- mehr telefoniert, weniger geschrieben und somit Kosten gespart werden,
- der Bürger leicht Kontakt aufnehmen kann und er sowie die Verwaltung nicht „schriftstellerische Leistungen“ erbringen muß,
- mehr Beschwerden, mehr Informationen und Anregungen im Sinne eines außerbetrieblichen Verbesserungswesens kommen.

Durch Öffentlichkeitsarbeit ist regelmäßig auf einen hohen Bekanntheitsgrad des Bürgertelefons hinzuwirken. Arbeit und Ergebnis des zunächst zentral eingerichteten Aktiven Beschwerdemanagements ergeben sich aus Abbildung 15.

Abbildung 15

Bei der Auswertung der Beschwerden ist nach sachlichen und emotionalen Kriterien zu unterscheiden. Liegen der Beschwerde vorrangig sachliche Punkte zugrunde, wird sie als externer Verbesserungsvorschlag verstanden. Falls rechtlich und nach der Beschlußlage der parlamentarischen Gremien möglich, wird der vorgetragene Mangel im Einzelfall abgestellt. Zugleich wird geprüft, wie der Fehler zukünftig vermieden wird, Produkt und Prozeß der Produkterstellung verbessert werden. Dies wird direkt durch die Verwaltung realisiert

oder in einem Beschlußvorschlag den parlamentarischen Gremien zur Entscheidung vorgelegt.

Der Bürger nimmt einen Rollenwechsel vor. Er wird zum „unbezahlten Mitarbeiter“, zum „kostenlosen Unternehmensberater“, zum Ideen- und Anstoßgeber für Produktverbesserung und -veränderung sowie für Verbesserungen der Arbeitsprozesse. Er agiert als Prosument.

Nach anfänglicher Skepsis nutzen die Mitarbeiter die neuen Informationen im Sinne der kundenorientierten Verbesserung ihrer Arbeit.

Abbildung 16

Mit Einführung der vier Stadtbüros werden neue, zusätzliche Beschwerdekanäle geöffnet.

Im dritten Entwicklungsschritt wird ein Berichtswesen erarbeitet, das die Auswertungen der externen „Beschwerden“ auch aus den dezentralen Einheiten wie den Stadtbüros erfaßt, alle Beschwerden mit den Informationen aus den traditionellen Beteiligungsstrukturen und den Medien darstellt, Verbesserungen aus dem Beschwerdewesen aufzeigt, aber auch die Zufriedenheit mit dem Beschwerdemanagement selbst mißt.

5. Einwände und Grenzen der Verwaltungsmodernisierung

Gegen die Verwaltungsmodernisierung werden Einwände und Grenzen¹⁷ geltend gemacht.

– *„Der Rechtsstaat kann keine Firma sein...“*

„Rechtssicherheit ist nicht nach der Gewinn- und

*Verlustrechnung bilanzierbar*¹⁸.

Dieses Argument spricht nicht gegen „Kundenorientierung“ und „Verwaltungsmodernisierung“. Es verweist lediglich darauf, daß ein rein kundenorientierter Qualitätsbegriff und das Messen von Wirtschaftlichkeit nicht ausreicht. Eine rechts- und gesetzverpflichtete Verwaltung muß auch einen wertorientierten Qualitätsansatz vertreten. Kundenorientierte Entscheidungen können nur unter Beachtung von Gesetz und Recht ergehen. Art und Weise der Entscheidung, ihre Bekanntgabe und ihre Erläuterung können aber unter dem Gesichtspunkt der Kundenorientierung verbessert werden.

- *„Bürger sind keine Kunden, Verwaltungsleistungen keine Produkte, Verwaltung kein Dienstleistungsunternehmen*¹⁹.

Dem ist entgegenzuhalten, daß das Konzept der „Kundenorientierung“ sich zunächst auf die überwiegenden, grundsätzlich auch an Private übertragbare Verwaltungsleistungen bezieht. In den anderen Bereichen geht es um das „Wie“ des Verwaltungsvollzuges (z.B. Schnelligkeit, Kosten, bessere Prozeßorganisation, Öffnungszeiten, fachliche Beratung, Freundlichkeit und Service). Nur eine auf Produkte bezogene Kosten- und Leistungsrechnung schafft für Politik und Verwaltung bisher fehlende (kostentransparente) Steuerungsgrundlagen.

- *„Die direkt demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaften erübrigen den Aufbau einer Bürger- und Kundenorientierung der Verwaltung*²⁰.

Die Vertretungskörperschaften haben nicht den gesetzlichen Auftrag und nicht die praktischen Möglichkeiten, den laufenden Leistungsprozeß in seiner Komplexität und Vernetzung im Detail zu steuern. Zudem erhält die Politik zusätzliche Steuerungsinformationen und -möglichkeiten. Ob und wie sie diese Informationen nutzt, bleibt der politischen Steuerung vorbehalten.

– *„Management an sich ist der deutschen Verwaltungskultur fremd“²¹.*

Dieser Aussage steht entgegen, daß die Modernisierungsbewegung aus der Verwaltung selbst hervorgegangen ist und ein allgemeiner Wertewandel²² stattfindet, an den sich auch die Verwaltung anpassen muß. Dennoch besagt dieses Argument, daß der Veränderung der Verwaltungskultur erhebliche, wenn nicht sogar entscheidende Bedeutung für die Modernisierung zukommt. Der Wandel einer „gewachsenen“ Verwaltungskultur ist ein langwieriger und langjähriger Prozeß. Umlernen war schon immer schwieriger als Neues zu lernen. Wenn nicht ein langjähriger Veränderungsprozeß durchgestanden wird, dann wird allerdings Management deutscher Verwaltungskultur fremd bleiben.

Abschließend bleibt festzuhalten, Managementphilosophien und -methoden wie das Konzept der „Kundenorientierung“ sind keine Erfolgs- und Patentrezepte. Sie fordern selbständiges Denken und Handeln. Solche Philosophien und Methoden sollen nicht einfach von der privaten Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung kopiert, sondern um ihrer Bedeutung und Funktion für die notwendige Modernisierung öffentlicher

Verwaltungen wegen kapiert werden. Nur dann und mit dem Willen, langjährige Veränderungsprozesse durchzustehen, wird die Verwaltungsmodernisierung durch Kundenorientierung und Bürgeraktivierung Erfolg haben.

Anmerkungen:

- ¹ Meyers, Gerald C.: Bevor die Fetzen fliegen, Frankfurt/Main 1989, S. 30 ff.
- ² vgl. Klages, Helmut: „Entbürokratisierung“ der öffentlichen Verwaltung, in: Überlasteter Staat - verdrossene Bürger ? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgemeinschaft, Frankfurt/Main 1991, S. 135 ff.
- ³ Budäus, Dietrich: Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin 1994, S. 11
- ⁴ Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch „Neue Steuerung“ ? in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/1995, S. 203
- ⁵ vgl. Dambowski, Wulf/Precht, Claus: Public Management, Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart 1995, S. 77 ff.;
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, 2. Auflage, Gütersloh 1995
- ⁶ Hammer, Michael/Champy, James: Business Reengineering, Frankfurt/Main und New York 1994
- ⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt):
Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln 1993, S. 9 ff.; im Anschluß hieran: Reichard, Christoph: Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994, S. 13 ff.; Budäus, Dietrich, a.a.O., S. 11 ff.; Klages, Helmut, a.a.O., S. 206
- ⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, a.a.O.
- ⁹ Scott-Morgan, Peter: Die heimlichen Spielregeln. Die Macht der ungeschriebenen Gesetze im Unternehmen, Frankfurt a.M., 1994
- ¹⁰ Champy, James: Reengineering-Management, Cambridge 1995
- ¹¹ Aus diesem Grunde hat die KGSt ihr Konzept „Neues Steuerungsmodell“ ergänzt um den Bericht „Qualitätsmanagement“.
Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt): Qualitätsmanagement, Köln 6/95
- ¹² vgl. Hammer, Michael/Champy, James, a.a.O.
- ¹³ vgl. Champ, Robert: Benchmarking, München-Wien 1994
- ¹⁴ vgl. Hammer, Michael/Champy, James, a.a.O, S. 53-57
- ¹⁵ vgl. Deutscher Städtetag, Hrsg.: Standardindikatoren für Kommunale Bürgerumfragen. Eine Arbeitshilfe. DST-Beiträge zur Statistik, Stadtforschung, Reihe H, Heft 41, Köln 1995
- ¹⁶ Bick, W./Dobroschke, W.: Bürgerumfragen in Frankfurt a.M. Neue Instrumente zur Messung der Akzeptanz städtischer Dienstleistungen, in: Der Städtetag 2/95, S. 77
- ¹⁷ vgl. Die Übersicht bei Klages, Helmut, a.a.O. S. 215 b 217; Hill, Hermann: Ziele der Verwaltungsmodernisierung, in: Der Landkreis 8-9/95 S. 357-360
- ¹⁸ Knapp, Udo: Der Rechtsstaat kann keine Firma sein, in: Die Zeit; Nr. 22, 26. Mai 1995, S. 12
- ¹⁹ Knapp, Udo, a.a.O.
- ²⁰ vgl. bei Klages, a.a.O., S. 217
- ²¹ Knapp, Udo, a.a.O.
- ²² Vgl. Klages, Helmut: Häutungen der Demokratie, Zürich 1993