

Der Staat in Augenhöhe? Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger

Einleitung

In dem Maße, wie die betriebswirtschaftliche Verschlangungsdiskussion auf die öffentliche Verwaltung übergreift, wird im Zusammenhang mit der Neuausrichtung von Kommunalverwaltungen als "Dienstleistungsunternehmen" auch eine neue Adressatenbestimmung vorgenommen. Adressat von Verwaltungsleistungen ist nun nicht mehr der Bürger, sondern der Kunde und statt von Bürgernähe wird von Kundenorientierung gesprochen.² Nun verspricht diese neue Rollenbestimmung zunächst etwas angenehmes. Mit dem Kundenbegriff sind, angesichts der Erfahrungen mit traditioneller Bürokratie, bei der man nehmen mußte, was man bekam oder sogar gezwungen war, einzuklagen, was einem rechtlich zustand, positive Implikationen verbunden, denkt man an die alte Spruchweisheit: der Kunde ist der König. Einen Kunden wird man sicher nicht so lange warten lassen, wie es der Bürger in der Kommunalverwaltung doch recht häufig mußte. Wer auf dem Flur einen Kunden sieht, wird nun nicht mehr schnell in sein Zimmer springen und die Tür abschließen. Was sich aber hinter der Chiffre "Kundenorientierung"³ für eine Neubestimmung der Adressatenrolle von öffentlicher Verwaltung verbirgt und welche Folgen sich hieraus für das Verhältnis Verwaltung-Bürger abzeichnen, soll im folgenden in drei Schritten untersucht werden.

Zunächst soll die kommunale Wirklichkeit beleuchtet, anschließend nach den Möglichkeiten von Kundenorientierung im Modernisierungsprozeß gefragt und abschließend Perspektiven für ein weiterführende Diskussion von Kundenorientierung entworfen werden.

Kundenorientierung in der kommunalen Modernisierungspraxis

Das Bemühen um Kundenorientierung steht - wie auch erste Erfahrungen im Implementierungsprozeß des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zeigen - nicht im Mittelpunkt

¹ Dr. Jörg Bogumil ist wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität- GH- Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Prof. Dr. Dr. Leo Kißler ist Professor am Institut für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

² Entlehnt ist der Kundenbegriff privatwirtschaftlichen Diskussionszusammenhängen. Angesichts verstärkter internationaler Konkurrenz, bei gleichzeitiger Sättigung traditioneller Märkte und preis- und qualitätsempfindlicheren Verbrauchern gewinnt der Kunde an Bedeutung. In allen aktuellen Managementkonzepten, wie des "Lean Management", des "Business Reengineering" oder des "Total Quality Management" avanciert Kundenorientierung zu einem zentralen Wettbewerbsfaktor. Nachdem es in den 70er Jahren um die Gewinnung von Marktanteilen ging und in den 80er Jahren die technische Rationalisierung im Vordergrund stand, bezeichnen aus Managementsicht nicht wenige die neunziger Jahre als Dekade der Kundenorientierung (vgl. Meyer/Dornach 1994, S. 22).

³ Zu beachten ist allerdings, daß der Bürger der Verwaltung in der Regel nicht nur als Kunde, z.B. in Bürgerämtern, gegenübertritt, sondern auch andere Rollen der Realität entsprechen, wie die des Untertanen in der Ordnungsverwaltung, die des Klienten in bestimmten Bereichen des Jugend- und Sozialamtes oder die des Staatsbürgers im Bereich der ausführenden Bauverwaltung (z.B. bei Verkehrsplanungen), wo (wenn auch beschränkte Formen) von Bürgerbeteiligung institutionalisiert sind (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 8ff.). Der Kundenbegriff wird hier daher nicht als ein analytischer Begriff zur umfassenden Beschreibung des Adressaten von Verwaltungsleistungen verwendet, sondern anschließend an die positiven Konnotationen des Kundenbegriffes wird Kundenorientierung im Sinne eines adressatenbezogeneren Verwaltens verwandt.

der Reorganisationsüberlegungen auf kommunaler Ebene. Vielmehr dominieren Maßnahmen zur Verbesserung der Ergebnissteuerung (Produktbildung, Kosten- und Leistungsrechnung sowie abgeschwächt Controlling) und zur Schaffung dezentraler Verantwortungszentren. Dies entspricht allerdings dem Implementationsplan der KGSt.⁴ Kundenorientierung soll im NSM eher indirekt verwirklicht werden. Nach Banner (1993, S. 164) ist eine Veränderung der Binnenstruktur der Verwaltung eine unverzichtbare Voraussetzung für das eigentliche Ziel der Verbesserung der Außenbeziehungen, so daß die Verbesserung der verwaltungsinternen Arbeitsprozesse zeitlich vorrangig ist.

Dieses Vorgehen birgt allerdings die Gefahr, daß die Veränderung der Binnenstruktur der Verwaltung sich vor allem an verwaltungsinternen Kriterien orientiert. Eine produktorientierte Arbeitsorganisation muß aber nicht zwangsläufig eine kundenorientierte sein, jedenfalls nicht, wenn als Kriterien der Produktbildung die Orientierung an der bestehenden Aufgabenzuordnung oder an der Systematik von Rechtsvorschriften gewählt werden. Dies könnte lediglich zu einer neuen Etikettierung alter Arbeitsprozesse führen.⁵ Ein Beispiel für eine kundenorientierte Arbeitsorganisation ist dagegen das Bürgeramtskonzept, da hier die Aufgabenintegration aus Kundensicht erfolgt (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994). Die Auswahl der im Bürgeramt zu erledigenden Aufgaben orientiert sich an den Anliegen der Bürger und nicht an den Tätigkeitsprofilen der spezialisierten Verwaltungsorganisation. Das Angebot an die Kunden soll möglichst ganzheitlich gestaltet werden, d.h. die meisten publikumsintensiven Dienstleistungen werden von einer Stelle aus angeboten, auch wenn dies für die Verwaltungsorganisation zunächst Probleme mit sich bringt.⁶ Allerdings darf bei dieser Verbesserung der Servicequalität durch Bürgerämter nicht stehengeblieben werden. Aus der Sicht der Bürger sind nicht nur die Wege *zur* Stadtverwaltung (räumliche und zeitliche Erreichbarkeit, ganzheitliches Dienstleistungsangebot, Abbau von Zugangsbarrieren), sondern vor allem die Wege, die die Bürgeranliegen *durch* die Verwaltung nehmen müssen, was wir mit Dienstleistungsqualität beschrieben haben (Schnelligkeit, Flexibilität, Verlässlichkeit), wichtig. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die Kommunalverwaltung nur ihr Image verbessert, ohne sich wirklich zu verändern (say no with a smile) und die Bürger sich nur deshalb besser fühlen, weil sie das Gefühl haben, als Kunden behandelt zu werden.

Fließt eine kundenorientierte Sichtweise bei der Reorganisation der Verwaltung aber gar nicht erst ein, (oder soll sie erst später erfolgen, wobei hier die Frage auftritt, wer dann noch die fertigen Produktpläne und veränderte Aufgabenzuordnungen neu gestaltet), so reduziert

⁴ Die KGSt gibt zwar keine Musterempfehlungen für die richtige Umsetzung des NSM, aber betrachtet man ihre Veröffentlichungspolitik als Indikator für die aus KGSt-Sicht vordringlich zu bearbeitenden Probleme, fällt eine gewisse *Vorliebe für die Nutzung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten* auf und das Ziel, die Managementebene zu stärken. Beginnend beim Budgetierungsverfahren (KGSt 1993b), zeitgleich mit der Konzeption des NSM (1993a) veröffentlicht, über die Produktdefinition (1994b), outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe (1994c), die Neugestaltung der Organisationsarbeit (1994d), das Verwaltungscontrolling (1994e) bis zum Haushaltsverfahren auf doppischer Grundlage (1995a) zeigt sich eine klare Dominanz ergebnisorientierter Verfahren in den Praxisempfehlungen. Erst in jüngster Zeit wird mit dem Qualitätsmanagement (1995b) und einigen kritischen Untertönen in der Zwischenbilanz (1995c) auf die Notwendigkeit eines stärkeren Kundenbezuges hingewiesen.

⁵ In der Praxis sind die ersten Versuche einer Produktdefinition häufig noch sehr stark verrichtungsorientiert. Mitunter werden Produkte sogar mit bloßen Maßnahmen, wie "Bußgeld verhängen", verwechselt. Zudem wird bei der Produktdefinition meist auf der Ebene der Leistungsergebnisse stehengeblieben, nach den Wirkungen auf die Adressaten wird kaum gefragt (vgl. Reichard 1994, S. 81).

⁶ So müssen einige technische, organisatorische und qualifikatorische Voraussetzungen erfüllt werden, bevor es der Verwaltung möglich ist, 33 verschiedene Dienstleistungen aus 8 Ämtern von jedem Mitarbeiter des Bürgeramtes erledigen zu lassen, wie dies z.B. im Bürgerladen Hagen der Fall ist (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994).

sich Kundenorientierung vollständig auf eine modisch formulierte, aber vor allem symbolische Politik. Ein solches, nicht eben selten anzutreffendes Vorgehen bei der Einführung des NSM, verspielt allerdings beträchtliche Entwicklungschancen für den Staat und die Bürger, worauf im folgenden eingegangen wird.

Das heimliche Demokratieversprechen im Neuen Steuerungsmodell: Kundenorientierung als dritte Säule der Demokratie?

Kundenorientierung gehört zu den zentralen Gestaltungszielen des NSM. Die Reorganisation der Arbeitsstrukturen, die Beseitigung der organisierten Unverantwortlichkeit, sollen auch die Beziehungen zum Bürger verbessern. Wenn diese in Richtung aufgabenintegrierender Arbeitsprozesse verläuft, könnte allein schon durch die Komplettbearbeitung für eine stärkere Kundenorientierung gesorgt werden, da dadurch die Bearbeitungszeiten deutlich geringer würden. Beispielsweise dauert die Prüfung und Genehmigung eines Bauantrags heutzutage zwischen drei und zehn Monaten und dies vor allem deshalb, weil die Transport und Liegezeiten zu lang sind und der Bauantrag im Aktenumlauf durch die Verwaltung geistert. Die reine Bearbeitungszeit liegt dagegen kaum über zwei bis drei Tagen. Auch könnte die Identifizierung von Verantwortlichkeiten dazu beitragen, den Kundenwünschen mehr Gehör zu verschaffen, denn bei berechtigten Beschwerden wären Schuldige auszumachen. Zudem liesse sich auf der Grundlage eines Qualitätsmanagements die Dienstleistungsproduktion auch in der öffentlichen Verwaltung als ein kontinuierlicher Verbesserungsprozeß begreifen (vgl. Naschold 1994, S. 400). Wenn es also gelingt, eine ganzheitliche, produktorientierte Arbeitsorganisation zu implementieren, lassen sich die Wege, die Kundenanliegen heute noch durch die Verwaltung gehen müssen, deutlich reduzieren und Verantwortliche für nicht kundengerechtes Verhalten ausmachen. Das Ergebnis wäre eine Steigerung der Verwaltungsqualität und damit eine Legitimitätssteigerung staatlichen Handelns, denn auch Effizienz legitimiert.

Kundenorientierung macht den Staat allerdings auch unsichtbarer. Er kommt zwar in Augenhöhe, verschwindet aber als Marktteilnehmer hinter Wettbewerbsfassaden. Dennoch bleibt der als Dienstleistungsunternehmen maskierte Staat Staat. Sein Handeln ist demokratisch zu legitimieren. Die Legitimität staatlichen Handelns hängt neben der Verbesserung staatlicher Leistungsfähigkeit von den demokratischen Strukturen ab. Ob kundenorientiertes Verwalten jedoch die Legitimation durch demokratische Beteiligung befördern kann, wird bis jetzt kaum thematisiert.⁷ Dabei erhöht staatliches Handeln, das sich an Kundenbedürfnissen und -interessen orientiert, zweifellos die Sensibilität auch gegenüber Bürgerinteressen, die sich als Kundenbedürfnisse äußern. Neben die etablierten repräsentativen Formen der demokratischen Wahl und die direktdemokratischen Formen von Bürgerbegehren und -entscheiden könnte für staatliches Handeln eine weitere Legitimationsquelle eröffnet werden: die Kundenmacht. Zwar hat der Kunde nur in seltenen Fällen die Möglichkeiten, auf ein anderes Verwaltungsprodukt auszuweichen (Exit). Dennoch verfügt er über Macht, die aus der öffentlichkeitswirksamen und -unterstützten Artikulation von Kundenbedürfnissen resultiert (Voice) (vgl. Kißler 1997).

⁷ Diskutiert werden bislang im Zusammenhang mit möglichen Veränderungen demokratischer Strukturen durch das NSM vor allem die Auswirkungen der neuen Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Bogumil 1997) sowie die Frage, inwieweit direktdemokratische Beteiligungsverfahren dem Modell entgegenlaufen (vgl. Kersting 1997; Schiller 1997).

Bei der Betrachtung von Kundenmacht ist allerdings entscheidend, wer diese ausübt. Soweit städtische Dienstleistungsprodukte marktförmig angeboten werden, ist der Markt das zentrale Artikulationsmedium für Kundeninteressen. Quelle von Kundenmacht ist vor allem der Wettbewerb. Deshalb sollten wettbewerbs- und marktorientierte Strategien, die geeignet sind den Bürgerstatus über die Kundenrolle aufzuwerten, konsequent ausgebaut werden. Hierzu zählen öffentliche Ausschreibungen (competitive tendering), wo immer möglich, Lizenzierung der Anbieter von Dienstleistungen, öffentliche Qualitätsversprechen u. a. m.

Die reine Marktvermittlung von Kundeninteressen schließt jedoch nicht aus, daß potente Kunden(-gruppen) privilegiertes staatliches Gehör finden. Deshalb muß gewährleistet sein, daß sich aus den vielfältigen Einzelinteressen von unterschiedlichen Kunden(-gruppen) der Stadtverwaltung ein Kundeninteresse aggregieren und artikulieren kann, ohne das demokratische Gleichheitsprinzip zu verletzen. Dies setzt voraus, daß im Unterschied zum Anbieter-/Abnehmer-Verhältnis im Privatsektor, wo sich mächtige Kunden(-gruppen) gegenüber Schwächeren durchsetzen, Medien der Interessenartikulation geschaffen werden, die über die Marktvermittlung von Interessen hinausgehen. Solche Medien, die, nach Maßgabe des Gleichheitsprinzips, Kunden-orientierung "demokratisieren" müssen zweierlei ermöglichen: die Transparenz des Verwaltungshandelns (Publizität) und die Konstituierung eines kritischen Publikums von Verwaltungskunden, oder mit anderen Worten: *Verwaltungsöffentlichkeit*. Verwaltungsöffentlichkeit stellt ein Medium für die Vermittlung von Kundeninteressen, aber auch für die Befähigung der Kunden zur kompetenten Interessenartikulation und -durchsetzung dar.

Zusammenfassend: Das Neue Steuerungsmodell ist zwar kein Demokratiekonzept, gleichwohl enthält es ein heimliches und bislang noch uneingelöstes Demokratieversprechen: die Bürgerbeteiligung als Kundenmacht. Soweit das NSM Wettbewerbselemente einführt, und anders ist Ergebnissteuerung der öffentlichen Verwaltung nicht denkbar, stellt die Kundenorientierung neue Formen von Kundenbeteiligung an Verwaltungsleistungen in Aussicht, deren Quelle der öffentliche Wettbewerb ist. Die Verwaltungsöffentlichkeit könnte der Stoff sein, aus dem Kundenmacht entsteht. Ob sich diese dann in der Praxis, neben den Formen der repräsentativen und der direkten Demokratie, zu einer *dritten Säule der lokalen Demokratie* auswächst, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die mit der Entdeckung des Kunden als Abnehmer von Verwaltungsleistungen gegebenen Einflußchancen genutzt werden und zu einem wirkungsmächtigen Kundeneinfluß auf Verwaltungsleistungen erstarken. Damit kommen wir zu den Perspektiven von Kundenorientierung

Perspektiven kundenorientierten Verwaltens: Institutionalisierung öffentlicher Leistungsvergleiche durch eine Stiftung „Warentest“ für den öffentlichen Dienst

Wie anfangs erläutert, fällt eine stärkere Kundenorientierung nicht automatisch bei der Einführung eines NSM ab. Vielmehr bedarf es verschiedener Motivationsmaßnahmen, um die kommunalen Akteure dazu zu bringen, die interne Reorganisation von Verwaltungsprozessen auch aus Kundensicht vorzunehmen.⁸ Der Implementierung und Institutionalisierung

⁸ Dazu ist es nötig, sich die Motivationslagen der kommunalen Akteure zu vergegenwärtigen. Zunächst einmal unterscheiden sie sich von den Motiven in der Privatwirtschaft. Während dort durch die verstärkte Einbeziehung der Mitarbeiter und eine kundenorientierte Qualitätsproduktion der Verkauf der Produkte gesteigert werden soll, fällt das Verkaufsmotiv und die Kundenmacht auf Nachfragemärkten bei vielen kommunalen Dienstleistungen als Motivationsfaktor weg. An ihre Stelle können zwei verschiedene, sich einander nicht ausschließende Motivationsfaktoren treten. Kundenorientierung in den

verschiedener Wettbewerbselemente kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Dies sind zugleich die Maßnahmen, die die Transparenz des Verwaltungshandelns verbessern und Verwaltungsöffentlichkeit schaffen und damit zentrale Voraussetzungen für die Nutzung von Kundenmacht bei Verwaltungsleistungen sind. Zu diesen Maßnahmen zählen vor allem solche, die den Vergleich von Verwaltungsleistungen im Kundeninteresse erlauben. Zu denken ist dabei sowohl an die Aufwertung der Rechnungshöfe (z. B. durch Wirkungsanalysen) als auch eine Fortschreibung der interkommunalen Leistungsvergleiche⁹ sowie die von uns vorgeschlagene "Stiftung Warentest" für den Öffentlichen Dienst (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 80 ff.).

Ansetzend an den Defiziten kommunaler Leistungsvergleiche im öffentlichen Dienst, die bis jetzt weitgehend im Dunstkreis der Fachöffentlichkeit verbleiben, die freiwillig sind und die unregelmäßig stattfinden, haben wir eine *regelmäßige, institutionalisierte und produktorientierte Form öffentlicher Leistungsvergleiche aus Kundensicht* vorgeschlagen in Anlehnung an das Vorbild der erfolgreich arbeitenden Stiftung Warentest. Ziel einer entsprechende Einrichtung für den öffentlichen Dienst sollte die Stärkung von Kundenorientierung und Qualitätssicherung sein. Zwar handelt es sich im öffentlichen Bereich nicht um Waren im eigentlichen Sinne, da viele Dienstleistungen der Verwaltung nicht zu Marktpreisen verkauft werden, dennoch können die verschiedenen Dienstleistungen der Verwaltung, bezogen auf die unterschiedlichen Kriterien von Kundenorientierung, vergleichend untersucht werden. Vor allem unter dem Druck kritischer Öffentlichkeit muß die Freiwilligkeit der Teilnahme an Leistungsvergleichen durchbrochen werden. Wer sich weigert, an einem Leistungsvergleich teilzunehmen, muß damit rechnen, daß dies einer größeren Öffentlichkeit zugänglich wird. Zudem müssen bei den Leistungsvergleichen auch Kontrollen vor Ort vorgenommen werden, um der Gefahr geschöner Selbstdarstellungen zu entgehen.

Zu erwarten sind interessante Ergebnisse, die zeigen werden, in welchem ungeahnten Ausmaß sich die Qualität und die Produktivität öffentlichen Verwaltens aufgrund fehlenden Wettbewerbsdruckes, parteipolitischen Proporz und hausgemachter Verwaltungsstrukturen unterscheiden. Einen Vorgeschmack liefert eine Untersuchung des Hessischen Rechnungshofes vom Januar 1995, in der erstaunliches festgestellt wird. Während es in Wetzlar "nur" durchschnittlich 87 Tage dauert, bis ein Bauantrag geprüft und genehmigt ist, verstreichen in Frankfurt im Schnitt 305 Arbeitstage für den gleichen Arbeitsvorgang, der Landesdurchschnitt liegt bei 158 Tagen. Die Anzahl der Baugenehmigungen pro Mitarbeiter variiert zwischen 20 und 75 im Jahr. Auch die Kosten, die Verwaltungen im Zuge einer Baugenehmigung ausweisen, unterscheiden sich deutlich. Sie schwanken hessenweit zwischen 1265 DM und 4346 DM. Ähnliche Effizienzunterschiede gibt es auch in anderen Bereichen.

Kommunalverwaltungen kann aus Gründen der Produktivitätssteigerung oder der Legitimitäts- und Akzeptanzsicherung *aus eigener Einsicht* angestrebt oder sie muß durch die Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbsumfeldes "*erzwungen*" werden (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S: 77ff.).

⁹ Seit 1992 wird die Idee interkommunaler Leistungsvergleiche vor allem durch die Bertelsmann-Stiftung und die Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer gefördert (vgl. Mohn 1993; Adamaschek 1993; Bertelsmann Stiftung 1993; Hill/Klages 1992). Der interkommunale Leistungsvergleich soll den für öffentliche Dienstleistungen fehlenden Markt simulieren, wodurch man sich Impulse auf die Effizienz und Qualität der Verwaltungsleistungen erhofft. Vorgeschlagen wird ein System des Leistungsvergleichs und der Leistungsbeurteilung. Es könnte nicht nur dazu beitragen, die völlige Unkenntnis der zuständigen Politiker und Verwaltungsmitarbeiter über ihren eigenen Leistungsstand zu beseitigen, sondern auch einen öffentlichen Handlungsdruck auf die Kommunalverwaltungen zu initiieren (vgl. Mohn 1993, S. 9f.), nicht zuletzt dadurch, daß die Medien einen derartigen Leistungsvergleich aufgreifen und kommentieren würden. Im Rahmen verschiedener Modellprojekte versucht die Bertelsmann-Stiftung gegenwärtig, Grundlagen für einen derartigen kommunalen Leistungsvergleich zu erarbeiten.

Während in Gießen nur 62% der Bauverwaltungskosten über Baugebühren wieder eingenommen werden, sind es in Offenbach 312% (vgl. Frankfurter Rundschau vom 31.1.1995, S. 1). Wenn Informationen dieser Güte bezogen auf alle Produkte des öffentlichen Sektors flächendeckend, unabhängig, kontinuierlich und aus Kundensicht veröffentlicht werden, wird sich viel produktive Unruhe in den öffentlichen Verwaltungen ausbreiten. Insofern könnte eine "Stiftung Warentest" für die öffentliche Verwaltung entscheidend mit dazu beitragen, daß bei der unausweichlichen Modernisierung des öffentlichen Sektors die Kundenorientierung nicht zu kurz kommt.

Die Verwirklichung von Kundenorientierung erfordert jedoch noch mehr. Empirische Untersuchungen zeigen, daß es nicht nur den Beschäftigten der Verwaltungen an Dienstleistungs-, sondern den Kunden auch an Kundenbewußtsein fehlt. Die Bürger sind mit einer Kundenrolle im Verhältnis zur öffentlichen Verwaltung ebensowenig vertraut, wie die Beschäftigten mit einem Berufsverständnis als Dienstleister. Doch während der Mangel an Dienstleistungsbewußtsein öffentlich kritisiert, in zahllosen Beamtenwitzen persifliert und als Modernisierungsbarriere erkannt ist, bleibt ein im Selbstverständnis der Bürger als Adressaten von Verwaltungshandeln wurzelnder Strukturkonservatismus eigentümlicherweise unthematisiert. Die Bürger sehen in der Stadtverwaltung kein Dienstleistungsunternehmen und begreifen sich nicht als dessen Kunden. Der Bürger ist zwar gewohnt mit unterschiedlichen Rollen umzugehen und insbesondere mit der Kundenrolle. Als Staatsbürger wird er jedoch im Verhältnis zu staatlichen Einrichtungen und zur öffentlichen Verwaltung in diese Rolle nicht eingeübt. Die politische Sozialisation des Staatsbürgers erstreckt sich nicht auf den Kompetenzerwerb als Wirtschaftsbürger. Die Artikulations- und Handlungsfähigkeit gegenüber einem Dienstleistungsunternehmen Stadtverwaltung und die Nutzung von damit einhergehenden Demokratiechancen erfordern deshalb, politisches Lernen neu zu definieren - als Selbstbefähigung des Bürgers in seiner Kundenrolle gegenüber der Verwaltung.

Kundenorientierung muß aber auch von den Beschäftigten der Kommunen getragen werden im Sinne einer neuen Verwaltungskultur. Die berufliche Sozialisation von Verwaltungsangestellten vermittelt bisher kaum Werte und Normen einer Dienstleistungskultur. Dies kommt in Befragungen von Beschäftigten deutlich zum Ausdruck. Diese teilen zwar das Modernisierungsziel "Kundenorientierung", kommen aber über eine diffuse Zustimmungshaltung kaum hinaus. Weil Kundeninteressen (wie z. B. an erweiterten Öffnungszeiten) mit Beschäftigteninteressen (z. B. an Arbeitszeitverkürzung) kollidieren können und den Beschäftigten dieses bewußt ist, bleiben sie skeptisch bis ablehnend gegenüber Arbeitsanforderungen, die ein kundenorientiertes Verwalten notwendigerweise mit sich bringt. Deshalb ist es zwar unabdingbar, daß die Beschäftigten eines Dienstleistungsunternehmens Stadtverwaltung zukünftig eher mit Menschen als mit Akten umgehen lernen. Dies schafft jedoch die Existenz des in der unterschiedlichen Interessenlage von Beschäftigten und Kunden wurzelnden Konfliktpotentials nicht aus der Welt. Deshalb bedeutet Kundenorientierung Verwaltungsprodukte nicht nur zu definieren (z. B. im Rahmen von Kontrakten) sondern auch die technischen, organisatorischen und personellen Bedingungen für ihre Herstellung zu garantieren. Hierzu zählen eine moderne technische Ausrüstung der Verwaltungen (z. B. dezentrale Computernutzung), neue Formen der Arbeitsorganisation (z. B. Gruppenarbeit) und eine Personalentwicklung (z. B. durch Beschäftigtenbeteiligung), die geeignet sind, den strukturellen Interessenkonflikt zwischen Beschäftigten und Kunden zu entschärfen.

Kundenorientierung, verstanden als Demokratieangebot, weitet den Blick über den Tellerrand von Organisationsentwicklung der Verwaltungseinrichtungen hinaus. Sie beleuchtet die

internen Voraussetzungen und möglichen Außenwirkungen einer Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung, die sich an ihren Adressaten orientiert und schärft den Sinn dafür, wie lang und schwierig der damit eingeschlagene Modernisierungsweg ist.

Literaturhinweise

- Adamaschek, Bernd 1993: Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung. Projekte der Bertelsmann-Stiftung, in: Stadt und Gemeinde, Heft 4, S. 123-126
- Banner, Gerhard 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann-Stiftung 1993, S. 147-170
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 1993: Carl Bertelsmann-Preis. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 1, Dokumentationsband zur internationalen Recherche, Gütersloh
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil/Kißler (Hg.) 1997, S. 33-47
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- (Hg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Hill, Hermann / Klages, Helmut 1992 (Hg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbes, Baden-Baden
- Kersting, Norbert 1997: Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung, in: Bogumil/Kißler 1997 (Hg.), S.73-94
- Kißler, Leo 1997: "Kundenorientierung" der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der lokalen Demokratie?, in: Bogumil/Kißler 1997 (Hg.), S. 95-112
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1993a: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
- 1993b: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln
- 1994a: Dezentrale Personalarbeit, KGSt-Bericht Nr. 7/94
- 1994b: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln
- 1994c: Outputorientierte Strategien der Jugendhilfe, KGSt-Bericht Nr. 9/94, Köln
- 1994d: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 14/94, Köln
- 1994e: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln
- 1995a: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln
- 1995b: Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln
- 1995c: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Meyer, Anton / Dornach, Frank 1994: Das Deutsche Kundenbarometer 1994 - Qualität und Zufriedenheit - Eine Studie zur Kundenzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf und Bonn
- Mohn, Reinhard 1993: Effizienz und Evolutionsfähigkeit im öffentlichen Dienst, Gütersloh
- Naschold, Frieder 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold/Pröhl (Hg.) 1994, S. 363-414
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 3), Berlin

Schiller, Theo 1997: Verwaltungsmodernisierung und direkte Demokratie: Vorüberlegungen, in:
Bogumil/Kißler 1997 (Hg.), S. 113-124