

Leo Kißler / Jörg Bogumil

Der Bürgerladen Hagen: Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch mehr Arbeitsqualität¹

Früher hieß es im Westfälischen "Geht Dir der Rat aus, geh' ins Rathaus!" Diese Spruchweisheit dürfte heute kaum noch Gehör finden, sie läßt uns eher Schmunzeln. Denn selbst wer sich von der Herrschaftsarchitektur der Glas-Beton-Türme so mancher Großstadtrathäuser nicht abschrecken läßt, wird drinnen kaum finden, was der Volksmund einst versprach: guten Rat - dafür aber lange Wartezeiten, hohe Anforderungen an Nerven und Geduld und häufig nicht einmal den zuständigen "Staatsdiener".

Die Rathäuser sind aus Bürgersicht "entkernt". In ihnen arbeiten die politischen Fraktionen, tagt der Rat, regieren die Stadtoberen. Die Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger jedoch werden woanders erledigt, Ämtergänge wachsen sich deshalb leicht zu einem Ämtermarathon aus. In den Amtsstuben selbst wird der Bürger häufig noch als "Bitt-Bürger" und manchmal schlimmer noch als "Störfall" im reibungslosen Aktenverkehr behandelt.

Doch die Kommunalverwaltungen stehen unter Modernisierungsdruck. Sie müssen mit immer weniger Geld immer mehr und neuartige Aufgaben erfüllen. Sie sind finanziell am Ende, mit der Umstellung auf kostensparendes und kundenorientiertes Verwalten jedoch erst am Anfang. Immerhin macht sich inzwischen auf breiter Front die Erkenntnis breit, daß es - schon aus Kostengründen - so nicht weitergehen kann. Die Diskussion darüber, wie es weitergehen könnte, ist in vollem Gange und zeigt praktische Ergebnisse. Zu ihnen zählen eine Reihe von kommunalen Gestaltungsvorhaben, die ohne großes Reformgetöse daherkommen, aber die Kommunalverwaltungen tiefgreifend verändern werden.

Zur Disposition steht eine epochale Verwaltungstradition. Bislang ist jedoch keineswegs ausgemacht, was an ihre Stelle tritt. Nach wie vor mangelt es an praktisch erprobten und verallgemeinerungsfähigen Gestaltungskriterien. Diese sind nicht an den Schreibtischen von Modernisierungsexperten zu formulieren, sondern in praktischen Gestaltungsvorhaben mit Pilotcharakter. Zu diesen gehört der Bürgerladen Hagen.²

Mit der Eröffnung des Bürgerladens im Dezember 1991 begab sich die Stadtverwaltung auf den langen Weg einer Umgestaltung zu einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen. Wir haben sie auf diesem Weg zwei Jahre lang wissenschaftlich begleitet, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung und die ÖTV-Hauptverwaltung Stuttgart. Was ist dabei herausgekommen?

Am Beispiel des Bürgerladens kann nachgewiesen werden, daß der Anspruch zukünftig die Anliegen der Bürger anders, nämlich **kundenorientiert** zu verwalten, voraussetzt, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten anders zu gestalten. Verwaltungsqualität und Arbeitsqualität bedingen einander. Diese Reformidee steht im Zentrum der ÖTV-Initiative "Zukunft durch öffentliche Dienste" (ZöD) von 1988. Deshalb ist der Bürgerladen ein ZöD-

¹ In diesem Beitrag wird an einigen Stellen auf Formulierungen aus dem Endbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Bürgerladen Hagen zurückgegriffen (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994), ohne das diese im Einzelnen ausgewiesen sind.

² Hagen ist eine kreisfreie Stadt und Oberzentrum mit 218.000 Einwohnern und liegt am südöstlichen Rand des Ruhrgebiets.

Projekt, mit dem gezeigt werden kann, was Kundenorientierung in der Verwaltungspraxis bedeutet. Auf diese Frage wird hier aus der Sicht der Begleitforschung eingegangen, während Klaus Fromme es in einem anderen Beitrag mit dem Erfahrungsschatz des Praktikers tut.

Auf einem ganz anderen Blatt steht jedoch, wie die Reformidee bei leeren Haushaltskassen heute noch verwirklicht werden kann. Handelt es sich bei ZöD um ein "Schönwetterprogramm", weil die Verbesserung von Verwaltungs- und Arbeitsqualität zwar wünschenswert, aber nicht mehr zu finanzieren ist? Der Beitrag schließt mit einer Antwortperspektive, die zukünftig in Hagen erprobt werden soll und die zeigen wird, unter welchen Bedingungen kundenorientiertes Verwalten zugleich das kostensparendere Verwalten ist. Mit anderen Worten, inwieweit Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung im öffentlichen Dienst nicht gegeneinander auszuspielen sind, sondern sich gegenseitig bedingen.

Zunächst aber einige Basisinformationen zum Bürgerladen Hagen.

1 Was ist der Bürgerladen Hagen? Funktionsprinzipien und Gestaltungsziele

Der Bürgerladen (BL) ist ein Pilotprojekt. Mit seiner Einrichtung wollte die Stadtverwaltung "Erfahrungen (mit neuen Formen der Kundenorientierung) sammeln" (Stadt Hagen 1990). Kennzeichnend für das Hagener Vorhaben sind drei Funktionsprinzipien, die zugleich zentrale ZöD-Aussagen aufgreifen und umsetzen.

- 1 Die **Dezentralisierung** der Kommunalverwaltung nach dem Motto: Die Verwaltung soll laufen und nicht die Bürger. Der BL bringt die Kommunalverwaltung in den Stadtteil Wehringhausen.
- 2 Die **Aufgabenintegration** nach dem Prinzip: "Alle sind für Alles zuständig". Wer in den BL kommt, kann bei einer Mitarbeiterin sämtliche Dienstleistungen abrufen.
- 3 Die **Beteiligung** der Beschäftigten und der Personalvertretung an der Planung und Durchführung des Vorhabens. Der BL ist ein beteiligungsoffenes Gestaltungsprojekt.

Im Unterschied zu anderen Vorhaben wurde die Personalvertretung nicht nur informiert und konsultiert, sie trat in Hagen als Ideengeberin und Mitgestalterin auf den Plan. Der BL ist ein Kind des Personalrats und der ÖTV vor Ort. Den Beschäftigten wurde keine pseudopartizipative Spielwiese zur Verfügung gestellt. Vielmehr erfolgten die wesentliche Gestaltung und Festlegung der Inhalte, die Projektorganisation, die Korrektur des Leistungsangebots und die Qualifizierungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Hauptamt der Stadt Hagen durch die Beschäftigten selbst.

Daß ein dezentrales Verwalten, eine aufgabenintegrierende Verwaltungsorganisation und ein beteiligungsoffenes Gestalten erfolgreich sein können, wird durch die Begleitforschung zum BL eindeutig belegt. Hierzu werden nun im zweiten Teil der Ausführungen die aus unserer Sicht wesentlichen Ergebnisse vortragen. Dabei erfolgt eine Konzentration auf das zentrale Gestaltungsziel, wie es im Organisationskonzept des BL ausgewiesen ist: die **Kundenorientierung**.

2 Was heißt Kundenorientierung? Das Gestaltungsziel auf dem Prüfstand der Praxis

Ob das Pilotprojekt BL das Gestaltungsziel Kundenorientierung erfolgreich umsetzt und deshalb richtungsweisend für andere Gestaltungsvorhaben sein, läßt sich anhand dreier Fragen

verdeutlichen. Es handelt sich um Fragen, die u.E. über Hagen hinaus Stadtverwaltungen interessieren müssen, wenn sie sich auf den Weg zu kundenorientiertem Verwalten machen.

- 1 Was heißt überhaupt Kundenorientierung? Es geht um die Präzisierung des Gestaltungsziels.
- 2 Wie sieht die Kundenorientierung auf dem Prüfstand der Praxis aus? Hier geht es um die Erfolgskontrolle und die Feststellung des Gestaltungsbedarfs.
- 3 Und schließlich und darauf liegt das Hauptaugenmerk: Wie wird der festgestellte Gestaltungsbedarf im BL befriedigt? Genannt werden die wesentlichen Merkmale der **neuen Arbeitsqualität**, der wir die Verbesserung der Verwaltungsqualität verdanken.

1) Mit Kundenorientierung geht es uns, wie mit vielen anderen Allgemeinplätzen: Wir wissen genau, was damit gemeint ist, bis man uns danach fragt. Was liegt näher, als die Kunden selbst zu fragen, was sie unter Kundenorientierung verstehen. Dies haben wir in Hagen mit einer Bevölkerungsumfrage getan. Sie erfaßt nicht nur die Kunden des BL, sondern auch die tatsächlichen und potentiellen Kunden der Stadtverwaltung insgesamt. Die Befragungsergebnisse sind repräsentativ für die Hagener Bevölkerung.

Kundenorientierung aus Kundensicht heißt zweierlei:

a Die **Verbesserung des Verwaltungsservice** ist den Kunden wichtig. Dazu zählen zum Beispiel kürzere Warte- und erweiterte Öffnungszeiten (also Maßnahmen, die geeignet sind, die Zugangsbarrieren zur Verwaltung abzubauen). Noch wichtiger ist dem Kunden jedoch die **Verbesserung der Dienstleistungsqualität**, z.B. durch verständlichere Formulare, flexible Anwendung von Vorschriften und eine umfassende Beratung (also durch Maßnahmen, die direkten Einfluß auf den Erhalt der Dienstleistung haben).

Nach weitaus vorherrschender Kundenmeinung müssen nicht nur die Wege **zur** Verwaltung kürzer werden (z.B. durch Dezentralisierung), sondern vor allem auch die Wege, die sein Anliegen **durch** die Verwaltung hindurch nimmt. Daraus folgt als Gestaltungsauftrag: Trotz sinnvoller Maßnahmen zur Servicesteigerung - und darauf liegt der Gestaltungsschwerpunkt bei Bürgerämtern und auch beim BL Hagen - darf die Qualität der Dienstleistung als Gestaltungsaufgabe nicht vergessen werden.

b Kundenorientiertes Verwalten ist aus Kundensicht **personenvermitteltes Verwalten**. An der Spitze der "Hitliste" von Kundenwünschen rangieren die "freundlichen Mitarbeiter". Diese bilden für die Kunden das unverzichtbare Bindeglied zur Verwaltungsorganisation. Voraussetzung für Kundenorientierung ist demnach eine face-to-face-Kommunikation. Automatisierte Bürgerschalter nach dem Vorbild von Banken und Postämtern werden nicht gewünscht.

Wenn das Kernelement von Kundenorientierung aus Kundensicht das Verwaltungspersonal darstellt, dann zeigt dies, welche Ressource zu entwickeln und zu pflegen ist, wenn zukünftig kundenorientiert verwaltet werden soll. Nun zur zweiten Frage: Gibt es auf Seiten der Kunden überhaupt eine Nachfrage nach kundenorientiertem Verhalten oder gestalten Verwaltungen mit dem Ziel "Kundenorientierung" am Bedarf vorbei?

2) Jeder zweite Hagener ist mit der Stadtverwaltung "eher zufrieden". Das positive Kundenurteil verdankt die Verwaltung vor allem den "freundlichen Mitarbeitern". Fast dreiviertel der Kunden sehen dieses zentrale Merkmal für kundenorientiertes Verwalten

verwirklicht, die Kunden des BL allerdings zu 97%. Diese Differenz zeigt, daß es keinen Grund gibt, die Hände in den Schoß zu legen und dies um so weniger, als die positive Einschätzung von Kundenorientierung sich ausschließlich auf die Mitarbeiter bezieht. Bei sämtlichen anderen Merkmalen von Kundenorientierung schneiden die Publikumsämter der Stadtverwaltung bedeutend schlechter ab als der BL. Es gibt also aus Kundensicht Gestaltungsbedarf. Die Kunden des Bürgerladens bescheinigen diesem, die Gestaltungsmerkmale, die mit dieser Einrichtung verbunden sind und die eingangs genannt wurden, weitestgehend umgesetzt zu haben. In Schulnoten ausgedrückt, erhält das Bürgerladenteam von seinen Kunden die Traumnote "gut und besser" (1,5).

Die im Bürgerladen erreichte Kundenorientierung mag darauf zurückzuführen sein, daß für das Pilotprojekt vor allem publikumsgeeignete und motivierte Personen ausgewählt wurden. Vor allem aber sind es die veränderten Arbeitsbedingungen im BL, die dort ein kundenorientiertes Verwalten ermöglichen; denn wer bei seiner Arbeit nichts zu lachen hat, kann schwerlich kundenorientiert lächeln. Wer also mehr Verwaltungsqualität fordert, thematisiert damit immer auch die Qualität der Arbeitsbedingungen. Wie sehen diese im BL aus?

3 Die Arbeitsbedingungen im BL werden geprägt von den Anforderungen einer technisch gestützten Aufgabenintegration (Allzuständigkeit) im Großraumbüro. Alles was die Beschäftigten tun, tun sie unter den Augen der Kunden. Sie können sich nicht mehr hinter den Schalter oder Aktenberge zurückziehen. Diese "Präsentiertellersituation" bringt für die Kunden mehr Transparenz in das Verwaltungsgeschehen und das Gefühl "bedient" zu werden, für die Beschäftigten jedoch den Streß des Kontrolliertwerdens, nun nicht mehr durch Vorgesetzte, sondern durch die Kunden. Hinzu kommen neuartige Anforderungen an die sozialen und innovatorischen Fähigkeiten im Zuge umfassender Beratungsaufgaben und Beteiligungsarbeit. Und dennoch will niemand zurück in die traditionellen Strukturen, die BürgerladenmitarbeiterInnen sind mit ihren Arbeitsbedingungen sehr zufrieden. Warum?

Die Aufgabenintegration macht die Arbeit abwechslungsreicher und läßt sich technikgestützt ohne gravierende Qualifizierungsprobleme ausführen. Die weitreichende Beteiligung der Beschäftigten an der Organisation des Arbeitsalltags (z.B. durch Festlegung der individuellen Arbeitszeit bis zum Neuzuschnitt des Dienstleistungsangebots) steigert nachweislich die Arbeitsmotivation. Sie reaktiviert brachliegende Wissens- und Kreativitätspotentiale und führt zu einer hohen Identifikation mit der Arbeit und dem Projekt. In dieser weitgehenden Beteiligung liegt der Schlüssel zum Projekterfolg. Sie erschließt für die Beschäftigten ein soziales Gut, das bislang am unteren Ende der Hierarchie unerreichbar schien: die soziale Anerkennung in der Arbeit.

Fazit: Auf dem Weg zur Umgestaltung der Stadtverwaltung zu einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen setzt der BL wichtige Orientierungsmarken. Die Einrichtung zeigt, was aus Kundensicht Kundenorientierung bedeutet und wie diese zu erreichen ist. Der BL setzt Maßstäbe für die Kommunalverwaltung der Zukunft, ob jedoch kundenorientiertes Verwalten tatsächlich Zukunft hat, entscheiden nicht die Kunden, sondern die Haushaltslage. Mehr denn je werden die für kundenorientiertes Verwalten erforderlichen Gestaltungsmaßnahmen einer strengen Nutzen/Kostenkalkulation unterzogen, mit anderen Worten: wird nach dem "Rationalisierungsgewinn" gefragt, den die Gestaltungsmaßnahmen versprechen.

Hierauf soll nun der Schlußteil der Ausführungen antworten, mit einem Blick über Hagen hinaus und mit der optimistischen Behauptung: Kundenorientierung ist kein Luxusartikel für bessere Zeiten, sondern die Voraussetzung für mehr Wirtschaftlichkeit und Produktivitätssteigerung der Kommunalverwaltung.

3 Bedingungen für kundenorientiertes und wirtschaftliches Verwalten

Eigentlich ist es paradox: Wer für kundenorientiertes Verwalten eine Kosten/Nutzen-Rechnung aufmachen will, reibt sich verwundert die Augen. Während in der Privatwirtschaft zunehmend auch die immateriellen und externalisierten Kosten sowie der soziale und ökologische Nutzen einer Maßnahme in die Kalkulation einfließen, dominiert im öffentlichen Sektor eine betriebswirtschaftlich verengte Argumentation. Wir lassen uns darauf ein und werden deshalb nicht mit der ausführlichen Darstellung einer erweiterten Nutzen/Kosten-Rechnung, die den meisten Stadtkämmerern nur ein mitleidiges Lächeln abbringt, Langeweile produzieren, werden also nicht reden

- über den Nutzen, den der BL als positiven Imageträger für die Stadtverwaltung bringt (70% der Bürgerladenkunden erklären, daß diese Einrichtung ihre Einstellung gegenüber der Stadtverwaltung insgesamt verbessert habe);
- vom positiven ökologischen Effekt von Ämtergängen, die zu Fuß und nicht motorisiert absolviert werden, weil der BL "um die Ecke" liegt;
- von der nachgewiesenen geschlechtsspezifischen Entlastung von Ämtergängen, ermöglicht durch die erweiterten Öffnungszeiten und kurzen Wege (Nahezu die Hälfte der Bürgerladenkunden ist männlich, die Entlastung von Ämtergängen, die traditionell Frauensache sind, macht den BL zu einer frauenfreundlichen Einrichtung der Stadtverwaltung) und
- von den versteckten **Kosten**, die durch demotivierte Mitarbeiter, suboptimale Organisationsaufbau- und-ablaufprozesse und das miserable Image des öffentlichen Dienstes entstehen.

Bleiben wir also bei den Produktivitätseffekten und den harten Rationalisierungsgewinnen, die eine Umstellung auf Kundenorientierung verspricht.

a Produktivitätseffekte

Wodurch ergeben sich nun Produktivitätseffekte bei einer Übertragung von Bürgerladenstrukturen auf den gesamten Bereich publikumsintensiver Kurzkontakte? Produktivitätseffekte ergeben sich durch die Aufgabenintegration, die erweiterten Öffnungszeiten, den dezentralen Technikeinsatz und die Beteiligung der Beschäftigten.

Voraussetzung ist allerdings die Einbeziehung des gesamten Bereichs publikumsintensiver Kurtätigkeiten. Erst, wenn im ehemaligen zentralen Einwohnermeldeamt und in den Bezirksverwaltungsstellen nach Bürgerladenstrukturen gearbeitet wird, entstehen im nennenswerten Umfang Entlastungseffekte durch die effektivere Bearbeitung publikumsintensiver Dienstleistungen. Durch die dann einheitlichen Anlaufstellen fallen Doppelbearbeitungen weg, durch die erweiterten Öffnungszeiten und die Aufgabenintegration können die vorhandenen Kapazitäten optimaler genutzt werden, die befriedigendere Arbeitssituation und die Beteiligung erschließen neue Motivationspotentiale auf Seiten der Mitarbeiter, der dezentrale Technikeinsatz setzt Rationalisierungspotentiale frei, die Reduzierung der Leitungsstellen flacht die Hierarchie ab, durch die Vereinheitlichung des

Dienstleistungsangebots in der Zentrale und in den dezentralen Einheiten kann ein Springersystem aufgebaut werden, das Urlaubs- und Krankheitsvertretungen auffängt und so auch bei den notwendigen Personalreserven die Kosten reduziert. Durch die Entlastung der Fachämter vom Publikumsverkehr können sich diese verstärkt fachamtsspezifischen Aufgaben widmen. Insgesamt kann so mit weniger Personal kundenorientierter, d.h. qualitativ besser verwaltet werden.

Dennoch wurde in Hagen nicht die Quadratur des Kreises gefunden. Denn wenn kundenorientiertes Verwalten zugleich wirtschaftlicher sein soll, sind zwei Sackgassen zu vermeiden:

1 "Insellösungen", also Angebotsstrukturen, die parallel und zusätzlich zu einem bereits bestehenden Angebot eingerichtet werden, wie es beim BL während der Pilotphase der Fall war. Aber der BL war ja als Pilotprojekt gedacht, d.h. als ein zusätzliches, aber anders organisiertes Verwaltungsangebot, mit dem Ziel, neue Formen der Kundenorientierung zu erproben und nicht als "Sparschwein" der Stadtverwaltung. Der besondere Charakter eines Pilotprojekts wurde in der kommunalen Öffentlichkeit kaum thematisiert und spielte in der kommunalpolitischen Diskussion seiner Kosten keine Rolle, mit der Folge, daß über Hagen hinaus der Eindruck entstand, mit der Schließung des Bürgerladens sei das Projekt gescheitert. Gescheitert ist dagegen nur die abwegige Idee, der BL sei "die gute Stube" der Stadtverwaltung, die man möglichst vielen Besucherdelegationen vorführt, ohne sich dann noch um die Beschaffenheit der Hinterzimmer kümmern zu müssen.

2 eine Dezentralisierung ohne Zentrale. Ausschließlich dezentrale Angebotsstrukturen, wie sie einige Bürgeramtskonzepte vorsehen, und die auch beim BL Hagen Pate standen, sind zu teuer. Sie berücksichtigen auch nicht das tatsächliche Kundenverhalten und die kulturelle und symbolische Bedeutung, die ein zentrales Rathaus für viele Bürger immer noch hat und auch in Zukunft haben sollte. Zu favorisieren ist deshalb ein integriertes Bürgeramtskonzept, wie es inzwischen von einer Projektgruppe der Stadtverwaltung Hagen unter Mitwirkung der Begleitforschung entwickelt wurde. Es sieht eine Zentrale in der Stadtmitte und fünf Außenstellen vor (angesiedelt in den heutigen Bezirksverwaltungs- bzw. -außenstellen), der BL bleibt zunächst als Schulungseinrichtung bestehen. Seine Funktionsprinzipien, soweit sie sich bewährt haben (Aufgabenintegration, kurze Warte- und erweiterte Öffnungszeiten, Mitarbeiterbeteiligung) werden übernommen.

Die in Hagen entwickelte Bürgeramtskonzeption weist im Detail nach, daß sich die Umstellung auf kundenorientiertes Verwalten "rechnet". Vergleicht man die Investitions- und Unterhaltungskosten mit den (vor allem) Personalkosteneinsparungen, dann amortisiert sich die Gesamtmaßnahme nach fünf bis sechs Jahren. Kundenorientiertes Verwalten ist jedoch nicht per se schon wirtschaftlicher. Die Optimierung von Verwaltungsqualität durch Kundenorientierung, von Arbeitsqualität durch Humanisierung der Arbeit und von Produktivitätssteigerung als Gestaltungsziele setzt eine Reihe von aufeinander abgestimmten Gestaltungsmaßnahmen voraus.

b Gestaltungsmaßnahmen für kundenorientiertes und wirtschaftliches Verwalten

Aufgrund der Bürgerladenerfahrungen lassen sich drei Maßnahmebündel für kundenorientiertes und wirtschaftliches Verwalten unterscheiden. Sie sind nach unseren Erkenntnissen konstitutiv für die organisatorische, technische und soziale "Architektur" von

Bürgerämtern. Sie stecken aber auch neue Konfliktfelder ab, auf denen die beteiligten Akteure bislang noch nach Orientierung suchen. Es handelt sich im einzelnen um

1 **organisationsbezogene Maßnahmen** nach der Richtschnur, was inhaltlich zusammengehört, auch arbeitsorganisatorisch zusammen zu bringen. An die Stelle der überkommenen Verrichtungs- und Fachorientierung tritt die Objekt- und Aufgabenorientierung der Organisation. Aufgabenorientierung kann heißen, eine neue Organisation mit Servicepaketen zu schaffen, die mehrere Verwaltungsleistungen aus einer Hand anbieten. Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Bürger ihre Anliegen an die Verwaltung aus ihrem Lebenszusammenhang heraus formulieren und nicht nach Maßgabe einer spezialisierten Verwaltungsorganisation. Im Bürgerladenkonzept dominiert deshalb die verwaltungsexterne Sichtweise. Sie steht im Spannungsverhältnis zu organisationsbezogenen Maßnahmen, die zwar auch einen ganzheitlichen Aufgabenzuschnitt anstreben, aber hierfür vor allem organisationsinterne Kriterien anlegen (Beispiel: Neue Steuerungsmodell).

Das Spannungsverhältnis zwischen beiden Konzepten markiert ein mögliches Konfliktfeld, das vor allem die städtischen Experten und das Verwaltungsmanagement mit neuen Anforderungen konfrontiert. In Hagen werden zukünftig beide Konzepte parallel verfolgt, also ein neues Steuerungskonzept und Bürgeramtsstrukturen eingeführt. Man darf gespannt sein, ob und wie es gelingt das Spannungsverhältnis zwischen beiden Konzepten konstruktiv zu nutzen.

2 Eine kundenorientierte Arbeitsorganisation ist durch **technikbezogene Maßnahmen** zu stützen. "Technikbezogen" heißt nicht "technikzentriert". Wer, wie manche Technikfreaks in den Verwaltungen, Kundenorientierung um die IuK-Technik herum aufbauen will, landet beim automatisierten Bürgerschalter. Dieser wird aber vom Kunden nicht gewünscht. Deshalb ist zuerst eine Aufgaben- und Bedarfsanalyse durchzuführen und dann zu fragen, wie die neuen Anforderungen unter Zuhilfenahme von moderner Technik bewältigt werden können.

Der BL zeigt: kundenorientiertes Verwalten in Bürgeramtsstrukturen ist ohne Ausstattung mit IuK-Technik der dritten Computergeneration nicht zu realisieren. Das Neue an dieser Form der Techniknutzung ist die Kombination dezentraler PC-Kapazitäten mit zentraler Massendatenverarbeitung. Die neue Qualität des Technikeinsatzes liegt dabei, wie der BL Hagen zeigt, nicht darin, die tayloristische Arbeitsorganisation zu effektivieren, sondern ganzheitliche Aufgabenzuschnitte zu ermöglichen und damit eine Rücknahme der horizontalen und vertikalen Arbeitsteilung.

Der IuK-Einsatz steht nicht im Widerspruch zum Kundeninteresse an personenvermitteltem Verwalten. Im Gegenteil: Die richtige Techniknutzung ermöglicht erst wieder eine face-to-face-Kommunikation. Denn eine technikvermittelte Aufgabenintegration setzt Personalressourcen frei und erlaubt eine interne Umschichtung. Die Hinterzimmer werden leerer (dort arbeitet die Technik), die Kommunikationsbereiche zum Kunden dagegen sind mit publikumsorientierten und entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zu besetzen. Bei richtiger Techniknutzung ist deshalb das kundenorientierte Verwalten zwar personenvermittelt, aber nicht personalintensiv.

Technikgeführte Aufgabenintegration birgt demnach Rationalisierungseffekte, schafft aber auch qualitativ anspruchsvollere Arbeitsplätze - allerdings nicht für Alle. Technisch-organisatorische Modernisierung unter Kostendruck polarisiert deshalb die Belegschaften und markiert ein weiteres Konfliktfeld, nämlich zwischen Modernisierungsgewinnern und -

verlierern. Erstere erhalten, über den materiellen Modernisierungsgewinn hinaus (z.B. bessere Entlohnung, in Hagen eine Lohngruppe höher), einen immateriellen "Besitzstandszuwachs" in Form von Beteiligungschancen, Arbeitszufriedenheit und soziale Anerkennung. Der Polarisierungsprozeß schafft Orientierungsprobleme für die Personalvertretungen und zwingt die Gewerkschaft in einen schmerzhaften Spagat. Sie muß die Modernisierungsgewinner gewinnen (denn hier liegt Zukunft) und darf zugleich die Modernisierungsverlierer nicht verlieren (nicht zuletzt aus Gründen der Arbeitskampfkraft). Am Beispiel des Hagener Bürgerladens kann gezeigt werden, wie einige der Modernisierungsprobleme in der Praxis auf der Grundlage einer neuen Arbeitsteilung und durch neue Kooperationsmöglichkeiten zwischen Personalvertretung, Beschäftigten, örtlicher ÖTV, städtischen und wissenschaftlichen Experten bearbeitet werden können.

3 Wenn kundenorientiertes Verwalten heißt, mit einem kleineren, aber qualifizierteren Personalbestand zu arbeiten, dann geht dies nicht ohne entsprechende personenbezogene Maßnahmen. Gemeint sind zum einen Qualifizierungsangebote auf der fachlichen Ebene, vor allem aber zur Erweiterung der sozialen und kommunikativen Kompetenz. Die Begleitforschung zum BL hat hierfür ein Seminarekonzept entwickelt (vgl. Wiechmann/Bogumil/Kißler 1993).

Zum anderen verlangt eine Gestaltungsstrategie, die auf die Mitarbeiter setzt, in dem diese Kundenorientierung umsetzen und Rationalisierung in "Eigenregie" betreiben sollen, daß die Beschäftigten nicht nur anders verwalten können, sondern dies auch wollen. Eine solche Strategie ist angewiesen auf die Kompetenz, das Engagement und die Verantwortungsbereitschaft, kurz: auf das "Gold in den Köpfen" der Beschäftigten. Dieser, bislang in den öffentlichen Verwaltungen weitgehend ungenutzte Rohstoff, ist nicht mit neuen Techniken, sondern mit einer alten Sozialtechnik zu erschließen: der Partizipation.

Wer in der menschlichen Arbeitskraft verborgene Produktivitätsreserven mittels Beschäftigtenbeteiligung erschließen will, hat allerdings Folgendes in Rechnung zu stellen: Nicht alle Beschäftigten wollen und können sich beteiligen. Wie unsere Beschäftigtenbefragung in der Hagener Stadtverwaltung zeigt, möchte nur jeder zweite in einer Projektgruppe mitarbeiten, 46% sind unentschlossen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind deshalb auf dem Beteiligungsfeld dort abzuholen, wo sie stehen. Wer ihnen einfach Beteiligungsangebote unterbreitet, ohne zugleich die damit verbundenen Qualifizierungs- und Kompetenzfragen zu beantworten erreicht das Gegenteil. Nicht verstärktes Engagement und Motivation, sondern Desinteresse an der Arbeit und Frustration sind die Folgen von mißlungener Beteiligung.

Nach den Erfahrungen in Hagen gelingt Beteiligung unterfolgenden Voraussetzungen:

- als Korrekturpartizipation, also dann, wenn sie sich nicht auf die Konzeption einer Gestaltungsmaßnahme, sondern auf deren Umsetzung und Anpassung an die Bedingungen des eigenen Arbeitsplatzes erstreckt.
- Beteiligung darf nicht folgenlos bleiben, also keine "Spielwiese", auf der die Beschäftigten mitreden dürfen, ohne daß sie tatsächlich etwas zu sagen haben.
- Beteiligung muß sich auf die Arbeitsorganisation erstrecken, also in einer partizipativen Organisation der Arbeit (z.B. in Form von Gruppenarbeit) zum Ausdruck kommen.

Eine verbindliche und arbeitsorganisatorisch abgesicherte Mitarbeiterbeteiligung stellt nicht nur neuartige Anforderungen an die Beschäftigten. Sie bedeutet auch eine große

Herausforderung für die Vorgesetzten, verlangt sie doch nicht mehr, aber auch nicht weniger als den Bruch mit der überkommenen Organisationskultur.

Fazit

Kommunale Gestaltungsmaßnahmen zeitigen intendierte Folgen, weitreichender sind gelegentlich die nichtintendierten. Geplant und eingerichtet wurde der BL als ein Pilotprojekt zur Erprobung neuer Formen der Kundenorientierung, gefunden ein Zugang zu wirtschaftlicherem Verwalten. Dadurch avancierte der BL vom Pilotprojekt zum Modernisierungsträger der Stadtverwaltung. Er weist den Weg, wie der publikumsintensive Bereich der Stadtverwaltung so umgestaltet werden kann, daß die Modernisierungsziele Verwaltungsqualität, Arbeitsqualität und Produktivität gemeinsam zu optimieren sind.

Kundenorientiertes Verwalten muß also nicht teurer sein als die Beibehaltung der ineffizienten Strukturen einer traditionellen Ordnungsverwaltung mit ihren stark arbeitsteiligen, hierarchischen und den Beschäftigten wenig Freiräumen gewährenden Formen der Arbeitsorganisation. Durch neue Formen der Arbeitsorganisation (Aufgabenintegration, Hierarchieabflachung, erweiterte Öffnungszeiten), durch die Nutzung dezentraler Computertechnik und durch die Beteiligung der Beschäftigten entstehen für die Stadtverwaltung Rationalisierungsgewinne bei größerer Kundenzufriedenheit und verbesserten Arbeitsbedingungen für die Modernisierungsgewinner. Damit hat die Neuorganisation des publikumsintensiven Bereichs nach Maßgabe von Bürgerladen- bzw. Bürgeramtsstrukturen gerade auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ihren festen Platz in der Diskussion um Verwaltungsmodernisierung; denn nichts ist teurer als überkommene Verhältnisse am Leben zu halten.

Der BL Hagen verdeutlicht die Gestaltungsziele und zeigt, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, damit wirtschaftliches und kundenorientiertes Verwalten keine Modernisierungsfloskeln bleiben. Weil in dieser Einrichtung zu haben ist, was es im großen Rathaus schon lange nicht mehr gibt, nämlich viele Dienstleistungen unter einem Dach, bei erweiterten Öffnungs- und kurzen Wartezeiten, in angenehmem Ambiente und freundlicher Atmosphäre, nennen die Bürger den BL: "Das kleine Rathaus". Sie erinnern damit an die Zukunft einer Stadtverwaltung, wie sie die eingangs zitierte Spruchweisheit verspricht und die heute - historisch vielleicht zum ersten Mal - eine reale Verwirklichungschance hat.

Literaturhinweise

- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo / Wiechmann, Elke 1993: Kundenorientierung der Stadtverwaltung. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen, polis Nr. 27 / 1993, Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, Hagen
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke (Hg.) 1993: Anders verwalten. Erfahrungen und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte, Marburg
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen, Baden-Baden
- Stadt Hagen 1990: Pilotprojekt Bürgerladen. Organisationskonzept zur Einrichtung eines Bürgerladens, Hagen
- Wiechmann, Elke / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1993: Seminarkonzeption für publikumsintensive Sachbearbeitung, (hekt. Manuskript), Hagen