

Jörg Bogumil / Leo Kißler

Bediente Kunden?

Anmerkungen zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung¹

Die Modernisierung der Kommunalverwaltung erlebt unter dem Vorzeichen dramatischer Haushaltsprobleme in den Kommunen einen in dieser Dimension völlig neuen Stellenwert. Dabei wird in der Praxis insbesondere die betriebswirtschaftliche Verschlangungsdiskussion für die öffentliche Verwaltung aufgegriffen und neue Managementkonzepte werden präsentiert (New Public Management, vgl. Budäus 1994). Mit dem Rückgriff auf privatwirtschaftliche Konzepte erfolgt auch eine Neudefinition der **Rolle des Adressaten** von Verwaltungsleistungen. Adressat von Verwaltungsleistungen ist nun nicht mehr - wie im Obrigkeitsstaat der Untertan oder im Wohlfahrtsstaat der Bürger, sondern man spricht jetzt vom **Kunden** und formuliert als Modernisierungsziel die Kundenorientierung. Auf dem Weg von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen soll der Untertan zum Kunden werden.

Weitgehend unklar ist jedoch, was Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung bedeuten kann. Oft wird umstandlos so getan, als ob der Bürger als Adressat von Verwaltungsleistungen ausschließlich Kunde sei und Kundenorientierung wird bedenkenlos als neue Zielvorstellung von Verwaltungshandeln übernommen. Nun verspricht die neue Rollenbestimmung des Verwaltungsadressaten auf den ersten Blick auch etwas angenehmes. Mit dem Kundenbegriff sind zunächst

¹ Die Ausführungen beruhen auf ersten Ergebnissen einer im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Studie zum Thema "Kundenorientierung statt Bürgerbeteiligung? Eine empirische Präzisierung des neuen Rollenverständnisses zwischen Bürgern, Beschäftigten und Stadtverwaltung." Einzelne Textpassagen sind zudem dem Aufsatz von Bogumil/Kißler 1995 entnommen.

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 als Untertan 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. Auch das nach wie vor noch verbreitete Aufstellen von Schildern mit der Aufschrift "Heute keine Abfertigung" dürfte damit wohl ein Ende haben.

Mit dem Begriff des Kunden sind jedoch auch andere Implikationen verbunden. Ein Kunde ist vorrangig Konsument von Dienstleistungen, der der Verwaltung als Anbieterin von Dienstleistungen mit einer Anspruchshaltung gegenübertritt. Allerdings handelt es bei den Leistungen der Kommunalverwaltung **nicht** immer um Dienstleistungen. Beim Kauf von Theaterkarten, beim Besuch von VHS-Kursen oder bei der Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes kann zwar von Dienstleistungen gesprochen werden, aber schon aufgezwungene "Leistungen" wie die verschiedenen Ausweispapiere, Baugenehmigungen oder Kfz-Kennzeichen können kaum als "Dienst" im eigentlichen Sinne interpretiert werden. Und bei der Ausstellung von Strafzetteln für falsches Parken oder der Erteilung anderer Bußgelder kann nicht einmal mehr von "Leistung" die Rede sein.

Der Bürger tritt der Verwaltung in der Regel nicht als "Bürger" gegenüber, sondern in spezifischeren Rollen als "Bauherr", "Steuerzahler", "Wohngeldempfänger", "Verkehrssünder" oder "Antragsteller auf einen Reisepaß". Mit Recht läßt sich z.B. behaupten,

- daß die Rollenzuschreibung des Adressaten von Bürgeramtsleistungen am ehesten die des Kunden ist,
- in der Ordnungsverwaltung die Untertanenrolle der Realität entspricht,

- in manchen Bereichen (z.B. des Jugend- und Sozialamtes) man es mit Klientenbeziehungen zu tun hat und
- im Bereich der ausführenden Bauverwaltung z.B. bei Verkehrsplanungen (wenn auch beschränkte) Formen von Bürgerbeteiligung institutionalisiert sind.

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).²

Aber auch wenn sich in der Privatwirtschaft neuerdings vieles um den Kunden dreht, stellt sich die Frage, welche Erfahrungen sinnvollerweise auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu übertragen sind. Daß der Bürger lieber Kunde als Untertan sein möchte, überrascht ebensowenig wie die Ansicht, daß Markt und Wettbewerb als belebende Elemente den Mief aus den Amtsstuben treiben sollen. Mit der Zielvorstellung der Kundenorientierung erfolgt zunächst sicherlich eine Aufwertung der Rolle des Bürgers gegenüber dem Untertanen der Obrigkeitsverwaltung (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 140ff.). Für viele

² Allerdings ist der Weg noch weit. Die Realisierung von Kundenorientierung war und ist auch in der Privatwirtschaft nicht immer oberste Leitmaxime des Handelns. So titelt der Spiegel seine Zustandsbeschreibung über bundesdeutschen Unternehmensservice, über mürrische Verkäufer, unzuverlässige Handwerker und pampige Kellner im Juli 1994 nicht ganz zu Unrecht mit "Maul halten, zahlen".

Bereiche der Kommunalverwaltung bringt eine Rollenzuschreibung, die den Adressaten als Kunden begreift, einen deutlichen Fortschritt in der verwaltungsinternen Einschätzung des Interaktionspartners: Als Kunde ist der Bürger kein Untertan mehr und kann einen besseren Service als bisher erwarten. An die Stelle der Regel- und Hierarchiefixiertheit traditioneller Verwaltungsorganisationen soll ein kooperatives und auf die optimale Lösung des Problem bezogenes Handeln treten.

So notwendig eine generelle Verbesserung des **Kundenservices** öffentlicher Dienstleistungsproduktion auch ist, eine umstandslose Angleichung von privater und öffentlicher Dienstleistungsproduktion kann es nicht geben. Weder ist es sinnvoll, die Funktionen der Ordnungsverwaltung abzuschaffen (was nicht gegen eine Reduktion übertriebenen Ordnungssinnes spricht),³ noch entsprechen die Funktionen der Leistungsverwaltung der Logik privatwirtschaftlicher Unternehmungen. Öffentliche Verwaltungen verfolgen keine Profitmaximierung, sondern sie erstellen Leistungen, die die private Wirtschaft nicht erbringt oder die sie nach überwiegender Ansicht der Allgemeinheit nicht so gut erbringt. In der öffentlichen Verwaltung geht es also durchaus nicht immer um die Befriedigung von sich marktförmig äußernden Bedürfnissen.

Ein Kunde wird in der Privatwirtschaft zudem nur dann zum Kunden, wenn er auch **kaufkräftig** ist. Insofern ist das weitverbreitete Bild des Kunden als König irreführend, denn der Kunde muß, was beim König kaum der Fall ist, in der Regel einen angemessenen Tribut zollen. Überträgt man die Notwendigkeit über monetäre Mittel zu verfügen nun

³ So ist der Kundenbegriff in der Hoheitsverwaltung prinzipiell unangebracht. Er würde die Beschäftigten sicher überfordern und die Adressaten z.B. von Strafzetteln für falsches Parken zusätzlich ärgern. Mehr oder weniger notwendige, aber dennoch demokratisch legitimierte Eingriffe des Staates in die Freiheit und das Eigentum der Bürger sollten nicht als Dienstleistung beschönigt werden, was nicht heißt, daß es hier keinen Handlungsbedarf für ein manchmal "besseres Benehmen" von Verwaltungsbeschäftigten gibt.

auf den Adressaten der öffentlichen Verwaltung, wird es schwierig. Wenn Kundenorientierung bedeuten soll, daß möglichst alle Kosten städtischer Dienstleistungen, wie in der Privatwirtschaft üblich, an den Bürger weitergegeben werden, werden ureigenste Motive öffentlichen Handelns wie die Sozialstaatlichkeit, die Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung des Allgemeinwohles beeinträchtigt.

Nun gibt es zwar auch in der öffentlichen Verwaltung Bereiche, in denen es höchst sinnvoll erscheint, daß derjenige, der eine Dienstleistung in Anspruch nimmt, künftig auch dafür bezahlt. Schwieriger ist der Fall schon bei aufgezugenen Dienstleistungen. Erst wird der Bürger qua Gesetz dazu verpflichtet, dies und jenes zu tun, was ihm wenig plausibel erscheint und dann muß er auch noch dafür zahlen. Klare Grenzen für Kosten- und Leistungsrechnungen schließlich gibt es in all den Bereichen, in denen der Staat die Aufgaben wahrnehmen muß, die ein Privater nie wahrnehmen würde, weil sie nicht kostendeckend oder gewinnbringend zu erfüllen sind und in den Bereichen, in denen soziale Leistungen vergeben werden. Schließlich beinhaltet der Grundsatz der Rechtsmäßigkeit die formale Gleichbehandlung aller, was bedeutet, daß Rücksicht auf weniger artikulations- oder zahlungsschwache Bürger genommen wird, ein Tatbestand, der in der Privatwirtschaft trotz Verbraucherschutzes in dem Ausmaß nicht zutrifft.

Welche Konsequenzen ergeben sich nun für den Modernisierungsprozeß in den Kommunalverwaltungen?

1) Die Übernahme einer bestimmten Rolle des Bürgers als Grundlage für eine allgemeine Zielvorstellung zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürgern erscheint wenig sinnvoll. Weder läßt sich die Rolle des Adressaten von Verwaltungsleistungen einheitlich beschreiben, noch können Maßstäbe zur Qualität des Verwaltungshandeln unabhängig von den zu bearbeitenden Aufgabentypen entwickelt werden. Die Interaktionsnotwendigkeiten verändern sich in

Abhängigkeit von der zu erbringenden Verwaltungsleistung, vergleicht man z.B. den Kauf einer Theaterkarte, die Beantragung von Sozialhilfe, den Versuch, eine Baugenehmigung zu erhalten oder die Notwendigkeit, pädagogische Hilfen von Sozialarbeitern in Anspruch zu nehmen. Die Verwaltung unterhält mit unterschiedlichen Adressatengruppen Kontakte unterschiedlicher Intensität. Insofern kann auch Kundenorientierung **nicht** als ein **allgemeingültiges** Ziel formuliert werden.

Auch wenn kaum zu bestreiten ist, daß in allen Bereich öffentlichen Verwaltens ein Bedarf an verbessertem Verwaltungsservice besteht und diese Handlungsnotwendigkeit durch den Begriff der Kundenorientierung zurecht verdeutlicht wird, ist davor zu warnen, den Kundenbegriff in allen Bereichen der Kommunalverwaltung anzuwenden. Übersehen werden sonst die anderen Implikationen dieses Begriffes. Weder benötigen alle Verwaltungsadressaten Kaufkraft, noch erscheint es sinnvoll, staatliche Eingriffe in die Freiheit des Einzelnen als Dienstleistung zu beschönigen.

Von Kundenorientierung zu sprechen, scheint uns dann sinnvoll zu sein, wenn man es mit mit **marktförmigen Beziehungen**, also einem Angebot/Nachfrageverhältnis und der Bereitstellung von Dienstleistungen, seien sie freiwillig oder aufgezwungen, zu tun hat. Um nicht mißverstanden zu werden: Auch in der Privatwirtschaft gibt es auf der Angebotsseite neben vielen Anbietern Monopolisten und auf der Nachfrageseite viele oder nur eine geringe Zahl von Nachfragern. Somit lassen sich auch Verwaltungstätigkeiten, die exklusiv angeboten werden, wie die Ausstellung von Ausweisen, durchaus als ein Angebots- und Nachfrageverhältnis deklarieren.

2) In Analogie zur privatwirtschaftlichen Zielvorstellung von Kundenorientierung, die dort auch nur dann verfolgt wird, wenn sie gewinnbringend erscheint, könnte als allgemeines Ziel von Verwaltungshandeln die Ausrichtung aller Verwal-

tungstätigkeiten auf die Bedürfnisse der Bürger unter Berücksichtigung konstitutiver Merkmale öffentlichen Verwaltens wie der Rechts- und Sozialstaatlichkeit formuliert werden. Aus privatwirtschaftlichen Zusammenhängen kann gelernt werden, daß **es sich lohnt, Kundenwünsche zu berücksichtigen.**

Für öffentliche Verwaltungen lohnt sich das verstärkte Eingehen auf Bürgerwünsche in zweierlei Hinsicht. Zum einen kann mit der Verbesserung der Verwaltungsqualität in vielen Fällen auch die Verwaltungsproduktivität gesteigert werden (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 169ff.; Hill 1994), wenn die Strukturen der traditionellen Verwaltungsorganisation in Frage gestellt werden und sich das Verwaltungshandeln an den Bedürfnissen der Bürger und nicht nur an überkommenen Rechtsvorschriften und den vordergründigen Eigeninteressen der in der Organisation Tätigen ausrichtet. Und zum anderen bringt eine stärkere Berücksichtigung von Bürgeranliegen eine deutliche Erhöhung der Legitimation öffentlichen Handelns. Angesichts des desolaten Images öffentlicher Verwaltungen, welches die Bereitschaft der Politik erhöht, hier radikale Einschnitte unter Billigung breiter Bevölkerungsschichten vorzunehmen, ist dies mehr als nötig.

Literaturhinweise

- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Der Bürger als Kunde? Zur Problematik von "Kundenorientierung" in kommunalen Gestaltungsvorhaben, in: Wollmann, Hellmut / Reichard, Christoph (Hg.): Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub, Basel, Boston, Berlin, erscheint im Sommer 1995

- Hill, Hermann 1994: Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger, Ulrich (Hg.) 1994: Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York, S. 49-66
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen, Baden-Baden
- Meyer, Anton / Dornach, Frank 1994: Das Deutsche Kundenbarometer 1994 - Qualität und Zufriedenheit - Eine Studie zur Kundenzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf und Bonn