

Veränderung dank neuer Legitimation

Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung

Kuno Schedler und Jürg Felix

erscheint in Original-Formatierung in: Christian Belz / Thomas Bieger (Hrsg.), Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle, St. Gallen: Thexis, 2000, S. 124 - 142

Zusammenfassung

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (oder: New Public Management) ist eines der erfolgsversprechendsten Veränderungsprojekte im politisch-administrativen System der Schweiz in diesem Jahrhundert. Zumindest auf Ebene Verwaltung zeigt sich, dass grosse und spürbare Veränderungen bereits stattgefunden haben, sei dies unter dem Namen WoV oder mit anderen Bezeichnungen. Eine wirklich nachhaltige Veränderung des ganzen politisch-administrativen Systems kann u.E. jedoch erst erfolgen, wenn eine neue Legitimation im „Zielzustand“ geschaffen werden kann, die die Existenz unserer staatlichen Institutionen sichert. Das Modell der dreistufigen Legitimation kann eine solche Grundlage bilden. Es ist eng mit Überlegungen zum Qualitätsmanagement in öffentlichen Institutionen verbunden.

1 Einleitung

Hat die Verwaltung Kunden? Wenn ja, wer ist Kunde der Polizei? Der Gebüsste? Die Kinder, die davon profitieren, dass die Autofahrer nicht rasen? Die Steuerzahler, die die Polizei finanzieren? Oder gar die Gerichte, die von der Polizei die Fälle übernehmen, die Gefängnisse, die nur dank der Arbeit der Polizei voll belegt sind? Klar ist, dass die Verhältnisse bei öffentlichen Aufgaben einiges komplexer liegen als im Privatsektor. Nicht die (man möge uns verzeihen:) relativ einfach strukturierte Anbieter – Kunde – Beziehung ist hier der Standard, sondern ein schier unübersehbares Geflecht von politischen Auftraggebern (Bürgern), direkt Betroffenen, an Ereignissen Beteiligten, verdeckte Nebeninteressen verfolgenden Unbeteiligten. Inter-Rollen-Konflikte sind vorprogrammiert: Ich kann gleichzeitig Bürger, Steuerzahler, Einwohner, Politiker und Kunde der Verwaltung sein und in jeder Rolle Ziele verfolgen, die sich stark konkurrenzieren.

Diesen Spannungen ist die Verwaltung seit je ausgesetzt. Dabei handelt sie nicht autonom nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, sondern sie gilt nach traditioneller Auffassung der Rechts- und Politikwissenschaften als ausführendes Glied in einer langen Kette demokratisch-legalistischer Legitimation, als verlängerter Arm der Politik. Wäre da nicht eine hochentwickelte Fähigkeit der Verwaltung, sich gegenüber aussen abzuschotten, sie würde zum Spielball der politischen Ränke, würde wahrscheinlich an der ihr aufgesetzten Spannung zerreißen. Nicht zuletzt dank der Bürokratie hat es die Verwaltung geschafft, sich eine gewisse Konstanz ihrer Organisation zu sichern. Ursprünglich als wirksamer Schutz des Bürgers vor der Willkür der Herrschenden (heute: Politik und Verwaltung) entwickelt, schützt die Bürokratie auch die in der Verwaltungsorganisation Wirkenden vor Repressalien von aussen. Sie macht also Sinn.

Unangenehm wirkt sich allerdings die Eigenschaft der Bürokratie aus, dass sie bis zur Dysfunktionalität über ihre Ziele hinausschiesst: sie schottet sich ab, wird zum selbstreferenziellen System, orientiert sich an sich selbst statt an ihrer Umwelt. Die positiven Effekte der Berechenbarkeit und damit der Rechtsgleichheit werden gestört von der fehlenden Dynamik und Responsivität der Verwaltung. In einer funktionierenden Demokratie wie der Schweiz scheint die Maslow-Pyramide – neu interpretiert – Tatsache zu werden: Sind die rechtsstaatlichen Bedürfnisse befriedigt, gelangen neue, höhere Anforderungen an den Staat. Jetzt muss die Verwaltung kundenfreundlich, der Staat schlank, die Stadt attraktiv und der Standort vermarktet sein. Dass dies alles in den alten Strukturen, mit dem vorhandenen Potential und einer bürokratischen Kultur geschehen kann, ist unwahrscheinlich. Aus diesem Grund wird das politisch-administrative System reformiert: New Public Management, in den neunziger Jahren weiterentwickelt zu einem New Public Governance, geht in der Schweiz als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Schedler, 1995) diesen Weg. Dabei sind jedoch etliche, mehr oder weniger hohe Hürden zu nehmen, bis die Transformation erfolgen kann.

2 Von Bürgern und Kunden

Erste Anzeichen der Kenntnisnahme von Bürgerinteressen durch die Verwaltung sind im deutschsprachigen Raum gegen Ende der sechziger Jahre auszumachen. Diese ersten Formen bestanden meistens in einer Art Konsultation, wie wir es in der Schweiz mit der Vernehmlassung kennen. Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ prägte diese ersten Schritte, ermöglicht durch einen gleichzeitig stattfindenden Gesinnungswandel auf Bürger- und auf Verwaltungsseite.

Die neunziger Jahre waren geprägt von einem veränderten Selbstbewusstsein der Bürger. Nachdem der Kunde und seine Bedürfnisse im Privatsektor immer mehr zum Mass der Dinge avanciert war, klappte zwischen der Beamtenmentalität des Staates und der Dienstleistungsmentalität der Privaten eine immer grösser Lücke. Stabilität ist nach Luhmann (1971, S. 39) nicht die Unveränderlichkeit eines Systems, sondern eine „Relation zwischen System und Umwelt, [die] relative Invarianz der Systemstruktur und der Systemgrenzen gegenüber einer veränderlichen Umwelt.“ Um im veränderten Umfeld zu bestehen,¹ musste sich die Verwaltung, dem zunehmendem öffentlichen Druck folgend, verstärkt an den Bedürfnissen der Bürger ausrichten. Allzu leicht wurde zu diesem Zeitpunkt vielerorts der aus der Mode geratene Begriff der „Bürgernähe“ durch die „Kundenorientierung“ ersetzt (Bogumil/Kissler 1995, S. 12 ff.), ohne sich aber über die konzeptionellen Implikationen Gedanken zu machen. Eine rein terminologische Änderung nämlich, dies ist rasch erkennbar, wird die Grundfeste der Verwaltung kaum erschüttern. Kundenorientierung muss daher mit einem in sich stimmigen Konzept verbunden in die Verwaltung getragen werden.

2.1 Begriffe und ihre dahinter stehenden Konzepte

Der niederländische Politologe Walter Kickert schreibt in einem Aufsatz über das NPM in der Schweiz, dass er von der systematischen und grundlegenden Diskussion zu NPM beeindruckt sei. Eine solche hätte in den Niederlanden nie stattgefunden. Vielmehr seien die gan-

¹ Nicht-Bestehen äussert sich dabei in verschiedenen möglichen Formen: Verlust der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, Probleme der Durchsetzung des Rechts, Verlust von Akzeptanz bei den Bürgern (Staatsverdrossenheit), bis zu Privatisierung öffentlicher Institutionen oder Kürzung der Budgetmittel durch die Politik.

zen Reformen einfach dem Beispiel der Privatwirtschaft folgend eingeführt worden, ohne die Konsequenzen vorgängig auf akademischem Niveau zu diskutieren.² Unsere eigenen Erfahrungen aus internationaler Tätigkeit zeigen, dass die interdisziplinäre Debatte tatsächlich eine Stärke der Schweiz bei der Weiterentwicklung des NPM für unser Land ist. Dies zeigt sich unter anderem in der differenzierten Betrachtung des Kundenbegriffs, der im anglo-amerikanischen Raum oft pauschal propagiert oder abgelehnt wird.

Dabei sind die beiden Begriffe des Kunden und des Bürgers ein klassisches Beispiel für die Abgrenzung von politischem und Management-System. Sie sind in sehr unterschiedliche logische Konzepte eingeflochten, in denen sie ihren jeweiligen Sinn erzeugen. Ein solcher logischer Zusammenhang pro System lautet etwa:

Politisches System (und sein Begriffs-Konzept)	Management-System (und sein Begriffs-Konzept)
Bürger legitimiert durch vorgegebene, demokratische Verfahren die Verwaltung als Anwenderin von Recht und misst Verwaltung an der Einhaltung des Rechts	Kunde legitimiert durch Bezug von Leistungen (Produkten) die Verwaltung als Leistungserbringerin und misst Verwaltung am individuellen Nutzen, den ihre Leistungen stiften

So wird deutlich, dass

- ✓ eine Person gleichzeitig Bürger und Kunde sein kann, dies jedoch auch einzeln und unabhängig voneinander;
- ✓ sich die zu übernehmende Rolle aus dem System definiert, in dem eine Person sich befindet oder integrieren möchte;
- ✓ die Reaktion auf Unstimmigkeiten, insbesondere das Vorgehen zur Einleitung von Veränderungen, systemkonform erfolgt. Der Bürger ändert das Recht, wenn sich im System etwas ändern soll, der Kunde ändert das Leistungskonzept (z.B. durch Suche eines neuen Anbieters, Änderung der Organisationsform des Leistungsanbieters, Änderung des Produktes oder Änderung bei sich selbst als Leistungsabnehmer).

Selbstverständlich lassen sich die beiden Systeme zwar konzeptionell, nicht aber in der Praxis trennen. Daraus ergeben sich Veränderungen im politischen System, die durch Ideen des Management-Systems geprägt sind und umgekehrt.

² vgl. KICKERT, Zwisserland

2.2 Kundenorientierung

Seghezzi (1996, S. 16) zeigt auf, dass die Kundenorientierung im Qualitätsmanagement der Privatwirtschaft mit der Verschiebung vom Verkäufer- zum Käufermarkt Einzug gehalten hat. Sie ist also eine Veränderung der Organisation als Reaktion auf neue Anforderungen der Umwelt. In einem Benchmarking-Projekt des TECTEM, an dem das IDT-HSG beteiligt war, wurde deutlich, dass in öffentlichen Institutionen ein ähnlicher Antrieb für die Einführung von Qualitätsmanagement besteht: 11 % einer Gruppe von Benchmarking-Organisationen im öffentlichen Sektor gab eine Verbesserung der Kundenzufriedenheit als Ziel des QM an. Dazu gesellt sich hier ein Druck von innen: 21 % der Öffentlichen gaben beispielsweise an, die Mitarbeitermotivation sei ein Grund für die Einführung des QM gewesen, gegenüber nur 10 % der Privaten (vgl. Schedler 1999, S. 18). Unsere eigenen Untersuchungen, beispielsweise im Zusammenhang mit einer Befragung von über 400 Unternehmen im Kanton St. Gallen zum Thema „Dienstleistungsqualität der Verwaltung“ im Jahre 1998, machen deutlich, dass an die Verwaltung und ihre Mitarbeiter auch emotionale Forderungen gestellt werden. Ausserdem zeigte sich, dass die Verwaltung durch ihre Kunden anhand von privatwirtschaftlichen Kriterien analog zu Dienstleistungsorganisationen (im Gegensatz zu industriellen Organisationen) beurteilt wird. Dabei entsteht die Gefahr, dass die (traditionelle) Legitimation der Verwaltung erodiert, wenn sie den neuen Kriterien nicht zu genügen vermag: als wichtigstes Element der Kundenzufriedenheit der Unternehmer wurde eine gute, partnerschaftliche Zusammenarbeit genannt, dicht gefolgt von der Fachkompetenz. Bürokratie jedoch, wie sie von Max Weber beschrieben wurde, verdrängt Emotionales bewusst aus der Organisation, „entmenschlicht“ die Verwaltung. Bürokratie hat die Tendenz, menschliche Aspekte zu übergehen (Walter-Busch 1996, S. 117). Wie soll sie auf so emotionale Anliegen wie Partnerschaft reagieren können?

Eine so verstandene Kundenorientierung muss eine Veränderung der Organisation zum Ziel haben. Wie oben gezeigt wurde, heisst dies jedoch nicht nur eine Neuausrichtung auf neue externe Ziele wie in der Privatwirtschaft, sondern die Einführung eines neuen Denkens, die Konkretisierung des bürokratisch-legalistischen durch das betriebswirtschaftliche System. Im Sinne Willkes (1996, S. 50 f.) könnte argumentiert werden, dass das vorhandene System durch die Einführung neuer Sinnzusammenhänge (z.B. neu: Kunde stellt individuelle Ansprüche, gegenüber alt: Rechtsunterworfener hat allgemeinen Rechtsanspruch) herausgefordert wird. Darauf reagiert das System primär mit Ablehnung, da die neuen Konzepte in seinem Kontext „keinen Sinn machen“.

3 Legitimation als Schlüssel zur Transformation

Um die Transformation des politisch-administrativen Systems vorzubereiten, ist es u.E. notwendig, ihre Notwendigkeit in der Sprache zu vermitteln, die für das bestehende System Sinn macht. Das alte System muss die Veränderung zum neuen akzeptieren, die Männer müssen über das Frauenstimmrecht befinden, die Landsgemeinde muss sich selbst abschaffen. Für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bedeutet dies, dass sie mit ihren Instrumenten und Strukturen eine neue Sinnhaftigkeit, in diesem (und nicht im juristischen) Sinne eine neue Legitimation für die Verwaltung schaffen kann.

3.1 Die Forderung nach Ergänzung

Gerade die (liberale) Universität St. Gallen macht immer wieder deutlich: Staatliche Aktivitäten bedürfen einer besonderen Legitimation. In rechtlicher Hinsicht wird damit der dem öffentlichen Recht zu Grunde liegende Grundsatz der Gesetzmässigkeit, in der Literatur auch als Legalitätsprinzip bezeichnet, angesprochen. Das mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit verfolgte übergeordnete Ziel bezweckt eine rechtsstaatliche Bindung der öffentlichen Verwaltung.

Staats- und Verwaltungsrechtler warnen daher im Zusammenhang mit WoV vor einer Erosion der staats- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze. Eine nähere Betrachtung der von den Kritikern einer rein legalistischen Sicht hervorgebrachten Aussagen zeigt jedoch auf, dass ihre reformierenden Forderungen grundsätzlich nicht auf eine Abschaffung der rechtsstaatlichen und demokratischen Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips abzielen. Im Gegenteil: Berechenbarkeit, Voraussehbarkeit und das Vermeiden von willkürlichem Handeln seitens der öffentlichen Verwaltung lassen sich auch im Vokabular der Kritiker wiederfinden. Ähnlich verhält es sich bei der demokratischen Funktion: Die ergänzenden Perspektiven sollen nicht zuletzt zu einer Festigung des demokratischen Empfindens der BürgerInnen führen. So weist Schedler (1998, S. 36) darauf hin, dass im Fürsorgebereich der Stadt Bern mit der Einführung der neuen Erhebungs- und Steuerungsinstrumente auf der Wirkungsebene ausgeglichene Ergebnisse erreicht werden konnten, als dies unter dem Regime der input-orientierten Verwaltungsführung der Fall gewesen war.

Eine differenziertere Betrachtung der Positionen von Kritikern und Befürwortern einer Transformation des politisch-administrativen Systems bedingt eine gedankliche Relativierung des legalistischen Ansatzes. Eine Erweiterung des Begriffes und des Konzeptes der Legitimation des Staates soll die Türe öffnen, die unterschiedlichen Positionen miteinander zu verbinden; Legitimation wird so verstanden als Akzeptanz der Verwaltung bzw. des Staates bei seinen Bürgern. Zu diesem Zweck wird eine Unterteilung des Begriffs der Legitimation vorgenommen, die sich an die Theorie der gestufen Legitimation von Czybulka (1989, S. 67ff) anlehnt.

3.2 Die gestufte Legitimation

Die Legitimation staatlichen Handelns lässt sich in allen demokratischen Staaten auf die Volkssouveränität zurückführen. Dies unabhängig davon, ob man sich in einer repräsentativen oder einer direkten Demokratie befindet. Das Legitimationssubjekt ist somit der Bürger und die Bürgerin. Überlegungen zu einer gestufen Legitimation drängen sich jedoch dann auf, wenn festgestellt wird, dass der Staatsbürger ohne weiteres mit dem Staat an sich zufrieden ist, gegenüber den einzelnen Institutionen wie Verwaltung und Gerichte jedoch mit Skepsis und Unzufriedenheit auftritt. Noch ausgeprägter kann sich diese Kluft zwischen grundsätzlich positiver Staatseinstellung und Unzufriedenheit mit einzelnen, von der öffentlichen Verwaltung bezogenen Leistungen, zeigen. Diese Unterschiede aufzuzeigen, ist das mit der gestufen Legitimation angestrebte Ziel. Die Gesamtlegitimation wird in den folgenden Kapitel deshalb in Grundlegitimation, institutionelle und individuelle Legitimation unterteilt. In einem abschliessenden Kapitel werden die drei verschiedenen Stufen der Legitimation miteinander verbunden.

3.2.1 Die Grundlegitimation

Mit der Grundlegitimation steht der einem Staat zu Grunde liegende Grundkonsens im Mittelpunkt des Interesses. In ihm werden grundsätzliche Aspekte, die zumeist in einer Situation erhöhter Unsicherheit über die eigene zukünftige Position entstehen, festgelegt (vgl. dazu die Ausführungen von Rawls, 1973). Kennzeichnend für das Konzept des Grundkonsens ist eine von kurzfristigen und partikularen Interessen wenig beeinflusste Regelung gesellschaftlicher Probleme und Strukturen. Das *Legitimationssubjekt* wird hier durch die Bürger repräsentiert, die in der Ausübung ihrer demokratischen Rechte die den Grundkonsens bestimmenden Rahmenbedingungen definieren. Der *Legitimationsmodus* unterscheidet sich je nach Art des demokratischen Grundverständnisses zwischen den einzelnen Staaten. Generell besteht er jedoch einerseits aus der Volkswahl von Politikern und Regierungsvertretern und andererseits durch weitere Volksrechte wie das Initiatives- und Referendumsrecht.

3.2.2 Die institutionelle Legitimation

Institutionen werden von Politikern mit der Absicht auf Dauer geschaffen. Sie basieren auf dem gesellschaftlichen Grundkonsens, beeinflussen diesen jedoch ihrerseits.

Fällen Bürger Pauschalurteile, zum Beispiel über die öffentliche Verwaltung, handelt es sich um Aspekte, die mit der institutionellen Legitimation in Verbindung gebracht werden können. Staat und Verwaltung profitieren von oder leiden unter ihrem Image, das auch die Beurteilung der konkreten Kontakte beeinflusst und umgekehrt. Auffallend ist, dass die damit verbundenene Beurteilung der staatlichen Institutionen nicht in einen *direkten* Zusammenhang mit Fragen des Grundkonsens oder der Beurteilung eines einzelnen Individuums mit einer einzelnen, von der öffentlichen Verwaltung abgegebenen Leistung in Verbindung gebracht werden kann. Vielmehr stehen hier Fragen der ‚richtigen‘ Organisation oder Wahrnehmung von Kompetenzen im Zentrum. Das *Legitimationssubjekt* der institutionellen Legitimation ist die Politik. Der *Legitimationsmodus* wird entsprechend durch das Bestimmen gesetzlicher Grundlagen geschaffen.

3.2.3 Die individuelle Legitimation

Steht ein Bürger in einem direkten Transaktionsprozess mit einer öffentlichen Institution, ist die Ebene der individuellen Legitimation angesprochen. Der Bürger nimmt dabei eine zusätzliche Rolle, die des Kunden öffentlicher Institutionen, ein. *Legitimationssubjekt* der individuellen Legitimation ist somit der Kunde. Als *Legitimationsmodus* wird die subjektive Wahrnehmung von Leistungen öffentlicher Institutionen herangezogen. Es ist selbsterklärend, dass im Bereich des Individualkonsens damit das Mehrheitsprinzip *per se* keine Geltung haben kann. Dies soll uns allerdings nicht daran hindern, die Gedanken einer gestuften Legitimation weiterzuführen.

3.2.4 Zusammenhang der Legitimationsebenen

Wie oben angesprochen, können die einzelnen Legitimationsstufen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Vielmehr stehen die einzelnen Legitimationsstufen und ihre jeweiligen Legitimationssubjekte untereinander in einem vielschichtigen Interaktionsprozess.

³ vgl. Frey/Kirchgässner (1994), S. 10ff

Die individuelle Legitimation beruht auf einer subjektiven Beurteilung der bezogenen Leistungen, wobei hier keine Unterscheidung zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Verwaltungsleistungen angestrebt wird. Als Beurteilungsmaßstab ziehen die Kunden von öffentlichen Dienstleistungen unter anderem die Erfahrungen aus dem Wirtschaftsleben heran. Die Anerkennung dieses Faktums ist deshalb von grundlegender Bedeutung, weil die individuelle Legitimation sowohl die institutionelle als auch die Grundlegitimation beeinflusst. Inwieweit sich die von den individuellen Erfahrungen geprägte Beeinflussung stärkend oder schwächend auf die Grundlegitimation des Staates auswirkt, dürfte von der expliziten und/oder impliziten Bejahung der individuellen Legitimation abhängen und umgekehrt.

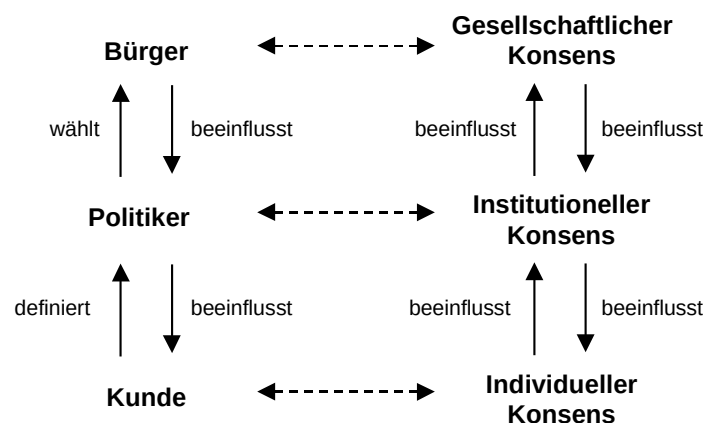


Abbildung 1: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation

In den Rechtswissenschaften und insbesondere in der rechtspsychologischen Diskussion wird die individuelle Legitimation zumindest implizit schon länger anerkannt. Akzeptanz wird als die rechtspsychologische Voraussetzung des demokratischen Rechtsstaates bezeichnet.⁴ Ähnliche Gedanken finden sich auch in der neueren, in den vergangenen Jahren auffallend zunehmenden Anzahl von Werken, die sich mit der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen befassen. Würtenberger (1996, S. 62) führt aus, dass eine Verwaltungsentscheidung Beweise für Akzeptanz liefert, wenn „sie zwar für nicht ‚richtig‘, aber doch als eine (noch) annehmungswürdige und (noch) vertretbare Regelung angesehen wird, man selbst aber im Prinzip für eine andere Entscheidung votiert hätte“. Diese Definition zeigt bezüglich dem kundenorientierten Qualitätsverständnis im öffentlichen Sektor zwei unterschiedliche Sachverhalte auf:

- *Grundkonsens ist notwendig:* Der Bürger legt mittels der Ausübung seiner demokratischen Rechte ‚grundlegende Qualitätsstandards‘ (Vgl. Shand/Arnberg 1996, S. 17. Sie sprechen hier von ‘higher-level values’) fest, die innerhalb der staatlichen Institutionen Gültigkeit haben sollen. Diese Tatsache festigt zwar die Legitimation des Verwaltungshandelns, sie ist aber nicht genügend.
- *Grundkonsens ist nicht hinreichend:* Für die Akzeptanz eines Verwaltungsentscheides oder für die Beurteilung einer Verwaltungsleistung mag eine Ausrichtung am Grundkonsens nicht ausreichen. Hier greifen zusätzliche Qualitätsstandards wie zum Beispiel die

⁴ Würtenberger (1996), S. 61

Verständlichkeit der Entscheide, die Auslegung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs oder der vom Bürger geforderte Eigenaufwand.

Daraus lässt sich nicht ableiten, dass Akzeptanz als Rechtmässigkeitsvoraussetzung staatlichen Handelns verstanden werden soll (Würtenberger 1996, S. 101). Trotzdem sollte - vor dem Hintergrund der dreistufigen Legitimation - die individuelle Akzeptanz zu einer massgebenden Wegleitung für das Verhalten von Beamten werden. Eine qualitätsbewusste Verwaltung und die damit verbundene Bürgernähe können zur Erreichung dieses Zieles wesentliche Beiträge leisten, indem bewusst auf die Kommunikation mit den Betroffenen Einfluss genommen wird.

3.3 Ziel erreicht?

Mit dem neuen Konzept der dreistufigen Legitimation ist es u.E. gelungen, der Verwaltung den Weg zu einer neuen legitimatorischen Grundlage zu weisen, in der sie sich als (noch) traditionelle Verwaltung wieder erkennt (Grundlegitimation / teilweise institutionelle Legitimation), die aber auch freien Raum für eine Weiterentwicklung lässt (individuelle Legitimation). Der Begründungspflicht, weshalb sich die Verwaltung auch um die Anliegen der einzelnen Kunden kümmern soll, wird nachgekommen. Die Frage, wie der jeweilige Konsens auf den verschiedenen Stufen zustande kommt, wird im Rahmen ethischer (Schedler 1998, S. 10 ff.) und qualitätsorientierter (Felix 2000) Überlegungen aufgegriffen und muss an dieser Stelle nicht vertieft beantwortet werden.

Ist damit das Ziel erreicht, die „Transformation“ erfolgt? Nein. Das Fundament ist gegossen, nun gilt es, das neue Haus zu bauen. In der Schweiz verfügen wir mittlerweile über sechs Jahre Erfahrung mit der Reform im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dabei muss sich die schweizerische Reform den Vorwurf gefallen lassen, zu Beginn allzu stark auf den Aufbau neuer Instrumente und Strukturen geachtet zu haben, ohne gleichzeitig die ganzheitliche Sicht der Organisationsveränderung im Blick zu behalten. Heute wissen wir, dass neue Instrumente zwar vieles zu verändern im Stande sind, dass sie aber immer dann wirkungslos blieben, wenn die Akteure den Sinn des Neuen nicht verstanden oder akzeptiert haben.

4 Legitimation: eine Qualitätsbetrachtung

Staatliche Qualität wird - je nach Sichtweise - sehr unterschiedlich definiert. Für viele ist die „gute Staatsform“ für die Qualitätsdebatte zentral, andere wiederum zielen auf die Berechenbarkeit und damit die Rechtsstaatlichkeit des staatlichen Handelns, eine neuere Debatte dreht sich um *standards of conduct in the administration* vor ähnlichem Hintergrund (Synerström 1998, S. 1).

Im Rahmen des New Public Management werden solche Fragestellungen primär als Restriktionen für die Anwendbarkeit des NPM diskutiert. Dabei kommt zu kurz, dass die neuen Steuerungsformen auch einen wesentlichen Beitrag an die vom Bürger erfahrbare Qualität des Staates und damit an seine Akzeptanz beim normalen Bürger leisten. Von der Entwicklung in den Schwellenländern kann gelernt werden, dass sich Rechtstaatlichkeit und Bürgernähe nicht ausschliessen, sondern dass sie komplementäre Konzepte darstellen. Verebéli (1996) beschreibt vier fundamentale Ziele der ungarischen Verwaltungsreform, von denen

zwei den Rahmen, die Institutionen und die Gesetzmässigkeit betreffen, zwei weitere gleichzeitig Effizienz- und Qualitätsverbesserungen sowie „a smaller, simpler, faster and more cost-efficient public administration“.

Betriebliche Optimierung schafft ein Spannungsfeld zwischen Stabilität (oder: Berechenbarkeit) und Entwicklungsfähigkeit. Die Prozesse der direkten Demokratie und des Rechtsstaates zielen auf die Schaffung einer auf Stabilität ausgerichteten Verwaltungsorganisation. In diesem (bürokratischen) Konzept haben Hierarchie und zentrale Koordination die Aufgabe, neu auftretende Herausforderungen an den Staat in die bestehende Organisation zu integrieren. Die Organisation passt sich nicht der Umwelt an, sondern die systemischen „Störungen“ aus der Umwelt werden so kanalisiert, dass sie das eigene System nicht nachhaltig zu verändern vermögen. Dem steht allerdings eine sich immer stärker und schneller verändernde Umwelt gegenüber, auf die gemäss New Public Management nur mit einer Dynamisierung der Verwaltungsorganisation geantwortet werden kann. Verwaltung soll veränderbar werden, das System soll auf Störungen aus der Umwelt mit Anpassungen reagieren können.

Um diese Fülle von Anforderungen an den Staat und seine Verwaltung zu strukturieren, unterscheiden wir zwischen **Grundfaktoren** und **Servicefaktoren**. Die Grundfaktoren sind geeignet, den gesellschaftlichen Konsens und die generelle Akzeptanz der staatlichen Institutionen zu festigen. Eine Polizei, die nicht mit Verbrechersyndikaten zusammenarbeitet; eine Verwaltung, die Entscheide und Bewilligungen ohne Schmiergelder fällt; Subventionen, die zu den tatsächlich Bedürftigen fliessen; die Verwendung von Steuergeldern für öffentliche Zwecke; all dies gehört in den Bereich der Grundfaktoren und ist geeignet, die Akzeptanz des Staates bei seinen Bürgern zu erhalten. Angesprochen ist die Grund- und die institutionelle Legitimation.

Die Servicefaktoren hingegen beziehen sich auf die Qualität aus Kundensicht, d.h. auf jene Qualität, die im direkten und konkreten Kundenkontakt entsteht. Hier ist vor allem der individuelle Konsens betroffen, der durch eine gute Dienstleistungsqualität gefördert werden kann. Doch auch der institutionelle Konsens ist von den Servicefaktoren betroffen, indem beispielsweise das Image der Verwaltung als Ganzes die Akzeptanz ihrer Vertreter und ihrer Leistungen bei den Leistungsempfängern (und damit indirekt bei den Politikern) beeinflusst. Die individuelle Qualitätswahrnehmung wird damit von der institutionellen Qualität mitbeeinflusst.

Der institutionelle Konsens bildet die Nahtstelle zwischen den Grundfaktoren und den Servicefaktoren der Qualität, und es ist damit zu rechnen, dass diese Überschneidung zu Unschärfen der Abgrenzung bei empirischen Untersuchungen führen wird. Kundenbefragungen, wie wir sie in St. Gallen durchgeführt haben, beziehen sich primär auf Servicefaktoren, während allgemeine Befragungen von Stimmbürgern eher auf Grundfaktoren zielen.

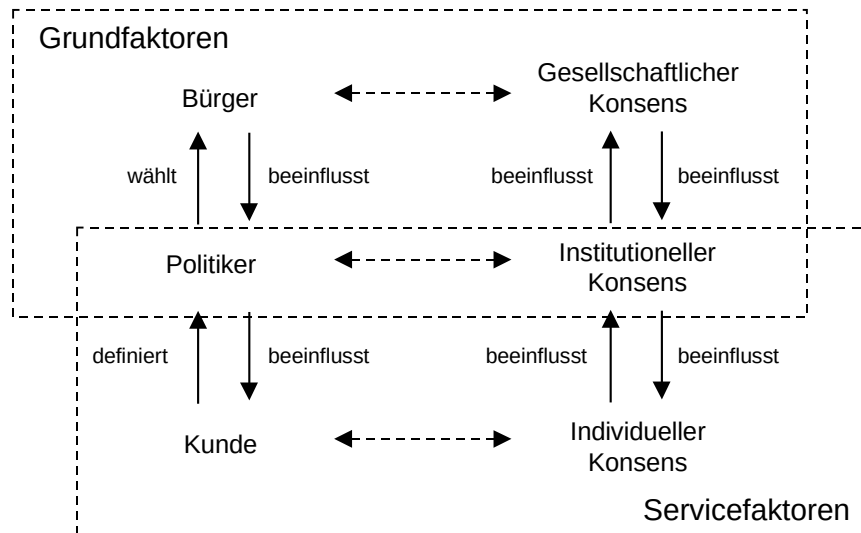


Abbildung 2: Grundfaktoren und Servicefaktoren der Legitimation

4.1 Grundfaktoren: Die UNIVOX Studie 1998

Alle zwei Jahre führt das GfS-Forschungsinstitut in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich eine repräsentative Befragung bei 700 Stimmberechtigten der Schweiz durch, die 1998 erstmals eine Frage nach der Bedeutung verschiedener staatsleitender Prinzipien enthielt. Dabei wurde die Zustimmung zu drei verschiedenen Grundsätzen erfragt: Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Förderung des Zusammenhalts in der Schweiz. Nach dem soeben erläuterten Konzept der Trennung zwischen Grund- und Servicefaktoren handelt es sich bei diesen staatsleitenden Prinzipien um Beispiele von Grundfaktoren.

Grundsatz	sehr wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	überhaupt nicht wichtig	keine Antwort
Die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung muss rechtsstaatlich sein und einen festen geordneten Ablauf haben	40	45	8	2	6
Regierung und Verwaltung müssen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit handeln und mit wenig Mitteln möglichst viel erreichen	52	31	8	2	8
Regierung und Verwaltung müssen den Zusammenhalt in der Schweiz erhalten und fördern	49	40	7	1	3

Zeilen in Prozent, N = 701

Tabelle 1: Zustimmung der Schweizer Stimmberechtigten zu Grundsätzen staatlichen Handelns⁵

Interessant ist die Tatsache, dass die Schweizer Bürger allen drei Grundsätzen prinzipiell sehr hohe und breite Zustimmung zuteilen, dass jedoch das Postulat der Rechtsstaatlichkeit

⁵ Quelle: GfS-Forschungsinstitut, Forschungsprogramm UNIVOX 1998, Teil II A, Staat, S. 34

weniger engagiert vertreten wird als etwa jenes der Wirtschaftlichkeit. Es wäre allerdings ein Fehler, daraus zu interpretieren, dass die Wirtschaftlichkeit des Staates generell als wichtiger eingestuft wird als die Rechtstaatlichkeit. Vielmehr muss dieses Ergebnis als Zeichen der gegenwärtigen Notwendigkeiten und Defizite interpretiert werden. In einer Zeit, in der sämtliche Branchen der Privatwirtschaft teilweise revolutionäre Strukturveränderungen und Effizienzsteigerungen durchleiden, wird vom Staat erwartet, dass er ebenfalls wirtschaftlich arbeitet. Andererseits ortet die Schweizer Bevölkerung offensichtlich in der Rechtstaatlichkeit kein vordringliches Problem. Daraus lässt sich das fehlende (emotionale) Engagement erklären.

4.2 Servicefaktoren: Die „Motivatoren“ des Staates

In den siebziger Jahren befasste sich die Führungslehre mit inhaltlichen Fragen der Motivation, angeführt von Maslow und Herzberg. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass es verschiedene Kategorien von Motivationsinhalten gibt, die in Abhängigkeit zueinander stehen und die unterschiedliche Wirkungen auf das Verhalten des Menschen haben. Während Maslow (1973) vor allem die Vorrangigkeit bestimmter Bedürfnisse betonte, unterschied Herzberg (1973) zwischen sogenannten Hygienefaktoren und Motivatoren:

- Hygienefaktoren sind Inhalte, die durch ihre Existenz oder durch eine quantitative Zunahme nicht zu motivieren vermögen. Hingegen führt ihre Abstinenz oder ein quantitativer Mangel zu Unzufriedenheit. Sie sind damit „Unzufriedenheitsmacher“.
- Motivatoren sind Inhalte, die durch ihre Abstinenz oder einen quantitativen Mangel nicht zu demotivieren vermögen. Hingegen führt ihre Existenz oder eine quantitative Zunahme zu Zufriedenheit. Sie sind damit „Zufriedenheitsmacher“.

Wenn auch die Motivationstheorie seither ihre Schwerpunkte auf andere Fragen (z.B. Prozess- oder Zurechnungstheorien) gelenkt hat, so gelten doch die Inhaltstheorien der Motivation als allgemein akzeptiert und werden gemäss Wunderer (1997, p. 146) an Hochschulen und in der Praxis oft doziert und diskutiert.

Für die vorliegende, ebenfalls inhaltliche Fragestellung lässt sich vermuten, dass zwischen den verschiedenen Qualitätselementen der Verwaltung eine Abhängigkeit besteht, die jener zwischen Hygienefaktoren und Motivatoren gleicht. Die von uns als Grundfaktoren bezeichneten, fundamentalen Voraussetzungen einer modernen Demokratie nehmen dabei die Rolle der Hygienefaktoren ein, und die von uns als Servicefaktoren bezeichneten perfektionierenden Elemente sind vergleichbar mit Motivatoren.

Dieser Zusammenhang lässt sich intuitiv nachvollziehen, wenn wir etwa die Rechtstaatlichkeit der Kundenfreundlichkeit der Verwaltung gegenüberstellen. Rechtstaatlichkeit bedeutet, dass sich die Verwaltung in ihrem Handeln jederzeit an das Gesetz halten muss. Sie bildet damit Legitimation, Garantie für Gleichbehandlung und Schutz des Bürgers vor der Verwaltung zugleich. Ihre Existenz wird in einer modernen Demokratie vorausgesetzt, und Verfehlungen können vor Gericht eingeklagt werden. Die Tatsache, dass dem so ist, führt nicht zu besonderer Zufriedenheit der Bürger mit dem Staat; allerdings hätte deren Abstinenz massive Unzufriedenheit zur Folge. Kundenfreundlichkeit bedeutet, dass die Verwaltung in ihrem Handeln auf die Bedürfnisse der Kunden eingeht und sie als Geschäftspartner ernst nimmt. Eine kundenfreundliche Verwaltung kann die Zufriedenheit der Bürger erheblich steigern, während die These lautet, dass eine bürokratische Verwaltung kaum zu massiver Unzufriedenheit führen dürfte. Diese Darstellung ist zugegebenermassen etwas holzschnittartig und

muss weiter verfeinert werden. Für Veränderungsprozesse, an denen die Mitarbeitenden der Verwaltung aktiv teilnehmen sollen, schaffen sie insofern einen Nutzen, als sie ein Gedankengerüst für die Diskussion um neue Qualitäten (und damit aus Sicht der Bürger/Kunden: neue Akzeptanz) des politisch-administrativen Systems bilden, auf dem die Vision der kundenorientierten Verwaltung aufgebaut werden kann.

5 Thesen

Aus den oben angestellten Überlegungen und aus vielen Gesprächen mit Vertretern der Praxis lassen sich für die weitere Diskussion folgende Thesen formulieren:

1. Eine nachhaltige Veränderung des politisch-administrativen Systems kann nur dann erfolgen, wenn neue Legitimationsformen geschaffen werden können.
2. „Legitimation“ in einem politikwissenschaftlich-betriebswirtschaftlichen Sinn wird durch Akzeptanz des Staates bei seinen Bürgern geschaffen; diese wiederum bedingt Qualität staatlicher Tätigkeiten.
3. In der Beurteilung der Qualität der Verwaltung lassen sich zwei Gruppen von Faktoren unterscheiden: Als Voraussetzung staatlichen Handelns betrachtete Grundfaktoren und die Dienstleistung perfektionierende Servicefaktoren.
4. Zwischen den Grundfaktoren und den Servicefaktoren besteht eine Beziehung, die jener zwischen den Herzberg'schen Hygienefaktoren und Motivatoren verwandt ist.

6 Untersuchungsergebnisse

Im Auftrag des Kantons und der Stadt St. Gallen haben wir im Winter 1997 eine Studie zur Dienstleistungsqualität der Verwaltung in der Region St. Gallen durchgeführt. Ziel der Untersuchung war es, aus Sicht der Manager von Unternehmen verschiedener Grössen die Elemente der Dienstleistungsqualität und deren konkreten Erfüllungsgrad zu erfragen. Die Studie unterteilte sich in drei Phasen:

1. Qualitative Voruntersuchung mittels explorativer Einzelinterviews
2. Quantitative Befragung mittels Telefoninterviews
3. Qualitative Nachbefragung mittels individuellen Tiefeninterviews

Die Studie steht in keinem Zusammenhang mit den oben ausgeführten Überlegungen, sondern sie hatte das Ziel, Handlungsanleitungen für ein Qualitätsmanagement für die Auftraggeber zu erarbeiten. An dieser Stelle soll daher nicht im Detail auf die Studie eingegangen werden. Trotzdem kann eine Sekundäranalyse Indizien und Material für die Diskussion der obigen Punkte liefern. Dies gilt insbesondere für die Fragen drei und vier:

Frage 3: In der Beurteilung der Dienstleistungsqualität der Verwaltung lassen sich zwei Gruppen von Faktoren unterscheiden: Als Voraussetzung staatlichen Handelns betrachtete *Grundfaktoren* und die Dienstleistung perfektionierende *Servicefaktoren*.

Indizien zu Frage 3: Diese Unterscheidung konnte nicht empirisch nachgewiesen werden; das Design der St. Galler Studie diene einem anderen Zweck und zielte primär auf die Servicefaktoren, nicht auf die Grundfaktoren. Allerdings können die Ergebnisse der ebenfalls erwähnten UNIVOX-Studie als Indiz dafür dienen, dass die Bedürfnisse nach Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Zusammenhaltsförderung mitunter als Grundfaktoren verstanden werden können, während die Servicefaktoren in der konkreten Kontaktsituation zwischen Kunde und Verwaltung zum Tragen kommen.

Vor allem aus den qualitativen Vorinterviews mit den St. Galler Managern wurde deutlich, dass die Grundfaktoren den Rückhalt für die konkrete Kontaktsituation bilden und damit implizit die Wahrnehmung der Unternehmer beeinflussen: Rechtsstaatlichkeit beispielsweise wird vorausgesetzt und bildet Teil eines ganzheitlichen Bildes der Verwaltung als Kontaktpartner, während die Servicefaktoren den konkreten Eindruck aus dem Einzelkontakt prägen.

Frage 4: Zwischen den Grundfaktoren und den Servicefaktoren besteht eine Beziehung, die jener zwischen den Herzberg'schen Hygienefaktoren und Motivatoren verwandt ist.

Indizien zu Frage 4: Es ist uns nicht gelungen, diese These zu bestätigen oder zu verwerfen. Auch die Hinweise, die für oder gegen die Korrektheit der These sprechen würden, sind zu schwach, als dass sie als Argument für oder gegen die Aussage herangezogen werden könnten. Die These muss daher in der weiteren Forschung erneut aufgenommen und vertieft untersucht werden.

Hinweise, die die These bestätigen, konnten hingegen aus den Ergebnissen der Einzelinterviews abgeleitet werden. Ganz offensichtlich sind „Selbstverständlichkeiten“ nicht Gegenstand vertiefter Überlegungen im Beziehungsgeflecht zwischen privaten Unternehmen und dem Staat. Die Grundfaktoren, die für die Schweiz als weitgehend zufriedenstellend betrachtet werden können, geniessen daher in Unternehmerkreisen immer erst dann Beachtung, wenn im individuell-konkreten Einzelfall Probleme auftreten. Das doch dichte Netz an Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz verhindert solche Probleme jedoch weitgehend.

Für das *international comparative public management* müsste daraus abgeleitet werden, dass Staaten, deren Grundfaktoren nicht oder noch nicht als ausreichend sichergestellt erachtet werden, nicht primär die Perfektion der Servicefaktoren anstreben, sondern dass sie primär auf die Grundfaktoren ausgerichtete Reformpolitik betreiben müssen. Es gibt verschiedene Hinweise, insbesondere aus den osteuropäischen Ländern, dass die bei uns diskutierten Reformkonzepte à la New Public Management erst dann sinnvoll eingesetzt werden können (und sollten), wenn die Grundfaktoren hinreichend gesichert sind.

7 Literatur

- Bogumil, Jörg/Kissler, Leo (1995): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma, Band 8, 1995
- Czybulka, Detlef (1989): Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung - unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz, Heidelberg
- Felix, Jürg (2000): Qualitätsmanagement in öffentlichen Institutionen, Diss. St. Gallen (in Bearbeitung; erscheint voraussichtlich im Herbst 2000)
- Herzberg, Frederick (1973): The Motivation to work, New York
- Luhmann, Niklas (1971): Soziologische Aufklärung I, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971
- Maslow, Abraham H. (1973): Psychologie des Seins, München
- Rawls, John (1973): Theorie der Gerechtigkeit, ...
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1995
- Schedler, Kuno (1998): Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Mastroiardi, Philippe/Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern/Stuttgart/Wien, S. 1 - 46
- Schedler, Kuno (1999): Was treibt öffentliche Institutionen zum Qualitätsmanagement?, in: Management & Qualität, Nr. 5/99, S. 16 - 19
- Seghezzi, Dieter (1996): Integriertes Qualitätsmanagement. Das St. Galler Konzept, München/Wien: Carl Hanser, 1996
- Shand, David/Arnberg, Morten (1996): Background paper, in: OECD, Responsive Government. Service Quality Initiatives, Paris: OECD, S. 15 – 38
- Synnerström, Staffan (1998): Promoting High Standards of Conduct in the Administration, in: Public Management Forum, Vol. IV, No. 1, p.1 and 11
- Walter-Busch, Emil (1996): Organisationstheorien von Weber bis Weick, Amsterdam: OPA
- Willke, Helmut (1996): Systemtheorie I: Grundlagen, 5. Aufl., Stuttgart
- Wunderer, Rolf (1997): Führung und Zusammenarbeit. Beiträge zu einer unternehmerischen Führungslehre, 2. Aufl., Stuttgart
- Würtenberger Thomas (1996): Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen; Verwaltung 2000, Band 7; Baden-Baden