

Stephan von Bandemer

Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet?

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung ist mit einem massiven Finanzdefizit und einem ebenso großen Vertrauensdefizit konfrontiert. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, nach neuen Wegen zu suchen, die bessere Leistungen für weniger Geld versprechen. Hierzu ist es zunächst einmal erforderlich, die Aufgaben des Staates zu bestimmen und Klarheit über die Leitbilder und Ziele zu schaffen¹. Auf der anderen Seite führt es aber auch nicht weiter, wenn Aufgaben und Ziele ordentlich definiert sind, die Umsetzung jedoch im Aparat versickert oder nur halbherzig und ineffizient betrieben wird. Dieses zu verhindern, sollen Qualitätsmanagement und Controlling helfen.

Anliegen dieses Beitrages ist es, einige Ansatzpunkte vorzustellen, wie Qualität zu definieren und zu schaffen, Leistungen zu ermitteln und Kosten zu berücksichtigen sind. Es geht darum, Grundlagen dafür aufzuzeigen, wie die öffentlichen Leistungen entsprechend der definierten Aufgaben und Ziele in möglichst guter Qualität und zu möglichst geringen Kosten zu erstellen sind. Dabei soll der Beitrag weniger konkrete Handlungsanleitung oder gar Blaupausen liefern, sondern Ansatzpunkte und Stellenwert von Qualitätsmanagement und Controlling einordnen helfen. Neben dieser Orientierung werden einige Überlegungen zu Umsetzungsfragen angestellt.

2 Qualitätsmanagement und Controlling - Ansatzpunkte und Konzepte

Qualitätsmanagement und Controlling dienen dazu, zu ermitteln, welche öffentlichen

¹ Zur Entwicklung der Staatsaufgaben vgl. v. Bandemer/Blanke/Hilbert/Schmid und zur Leitbildentwicklung Stöbe jeweils in diesem Band.

Leistungen in welcher Qualität und zu welchen Kosten angeboten werden sollen sowie die Realisierung dieser Anforderungen zu optimieren. Beim Qualitätsmanagement sind in diesem Zusammenhang die DIN ISO 9000 bis 9004 besonders populär. Mit dieser Norm wird ein einheitlicher Standard angeboten, der eine Zertifizierung ermöglicht. Beim Controlling steht vielfach die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens mit entsprechender Buchführung sowie Kosten- und Leistungsrechnung im Mittelpunkt.

Gegenüber beiden Ansätzen sind jedoch eine Reihe von Vorbehalten anzuführen. Die ISO 9000 ff. ist eigentlich eher ein Marketing als ein Qualitätsmanagementsystem, bei dem dem Vorteil der Zertifizierbarkeit etliche Nachteile gegenüber stehen. Das System setzt auf Norm statt Spitzenleistung, Kontrolle statt Anreize, Bürokratie statt Menschen und Selbstzweck der Organisation statt Kunden. Qualitätsinhalte werden kaum bzw. nicht notwendigerweise berücksichtigt, das Verfahren ist statisch und nicht dynamisch und der Ansatz entspricht eher einem traditionellen hierarchisch tayloristisch Managementkonzept und weniger modernen Organisations- und Führungsanforderungen. Gegenüber modernen Qualitätsmanagementsystemen kann das Verfahren nach ISO 9000ff maximal ein Drittel der möglichen Wirkungen erzielen².

Vor einer Entscheidung über die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems empfiehlt es sich daher dringend, sich mit den unterschiedlichen Konzepten auseinander zu setzen. Die Gefahren einer unkritischen Übernahme vermeintlich sinnvoller,

² Für einen knappen Überblick über eine Hierarchie unterschiedlicher Qualitätskonzepte am Beispiel von Krankenhäusern vgl. Hildebrand (1995). Für eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen industriellen Erfahrungen und dem Verhältnis unterschiedlicher Qualitätsziele und -maßstäbe vgl. Runge (1995, S. 160). Eine umfassende Einführung in die unterschiedlichen Qualitätssysteme einschließlich industrieller Anwendungsbeispiele bieten die Beiträge in Stauss (1994). Praxiserfahrungen mit fortschrittlichen Qualitätsmanagementsystemen in der öffentlichen Verwaltung liegen vor allem aus dem Ausland vor. Für die Bundesrepublik siehe insbesondere den Ansatz der Stadt Saarbrücken (Hirschfelder/Lessel, 1994) bzw. den allerdings sehr abstrakten Beitrag von Hill/Klages (1993b). Für die USA siehe vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen mit entsprechend ausgefeilten Konzepten u.a. Hunt (1993), Carr/Littmann (1993) sowie insbesondere Federal Quality Institute (1994a).

allgemeingültiger Normen sollten dabei nicht unterschätzt werden.

Den Bezugsrahmen der folgenden Argumentation bildet der "Malcom Baldrige National Quality Award" bzw. dessen Übersetzung auf den öffentlichen Sektor durch den "President's Award for Quality". Damit lehnt sich der Beitrag an die derzeit fortschrittlichsten Erfahrungen an. Neben der Berücksichtigung von Qualitätsstandards umfaßt dieser Ansatz auch die Anforderungen der Kunden sowie die Preis-Leistungs-Relation. Ebenso entscheidend wie dieser umfassendere Anspruch ist jedoch, daß das Konzept dynamisch im Sinne kontinuierlicher Verbesserungsprozesse ist, auf flache Hierarchien und das Engagement der Beschäftigten setzt und keine großen formalen bürokratischen Anforderungen stellt.

Allerdings muß auch betont werden, daß dieses Verfahren, das in den USA weit verbreitet ist und gute Erfolge vorweisen kann, die Besonderheiten der Situation in der Bundesrepublik entsprechend berücksichtigen muß und daß weitreichende Erfolge sich erst mittelfristig einstellen können. Es kann nicht erwartet werden, daß Verwaltungen und Organisationen, die bislang vorwiegend an der Gewährleistung von Rechtskonformität orientiert waren, sich durch ein Überstülpen neuer Managementkonzepte von einem auf den anderen Tag in kostenbewußte und kundenorientierte Einheiten verändern ließen. In vielen Fällen erfordert das Qualitätsmanagement vor allem eine Veränderung des Denkens bei Führung wie Beschäftigten.

Ähnliche Probleme treten bei der Einführung eines Controllings auf. Vielfach steht dabei eine zu einfache Übernahme industrieller Erfahrungen im Mittelpunkt (vgl. z.B. Freudenberg 1992, Bezirksregierung Hannover 1994). Die Orientierung an kaufmännischer Buchführung und Kosten- und Leistungsrechnung ist zwar geeignet, eine dringend erforderliche bessere Kostentransparenz zu schaffen; sie ist jedoch kaum in der Lage, wichtige Ziel- und Wirkungsdimensionen zu erfassen, deren Bedeutung im öffentlichen Sektor differenzierter sind als in privatwirtschaftlichem Umfeld. Auch hier ist eine Hierarchie unterschiedlicher Konzepte festzustellen, die von der Einführung der Doppik über eine Kosten- und Leistungsrechnung bis hin zu einem umfassenden

Controllingansatz reicht³.

Mit der Unterscheidung der Konzepte ist noch keine Bewertung verbunden. Wichtig ist jedoch, die Möglichkeiten der unterschiedlichen Verfahren realistisch einzuschätzen. So kann etwa die Einführung einer kaufmännischen Buchführung sinnvolle Hilfestellung bei der Schaffung größerer Kostentransparenz schaffen. Allerdings ist hierbei zwischen Aufwand und Wirkung genau abzuwägen. Denn der Vorteil der durch eine kaufmännische Buchführung ermöglichten Vermögensbewertung stehen erhebliche Kosten gegenüber (König 1994, S. 162). Insofern fordern viele Autoren zu Recht die Einführung einer weiterreichenden Kosten- und Leistungsrechnung (vgl. Rürup 1995). Dabei wäre in der Tat schon viel gewonnen, wenn eine differenzierte Kostenarten- (welche Kosten), Kostenstellen- (wo entstanden) und Kostenträgerrechnung (wofür) für eine bessere Transparenz in öffentlichen Verwaltungen sorgen würde. Eine solche Kostenerfassung ist durchaus mit einem vertretbaren Aufwand zu erreichen. Ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument ergibt sich jedoch erst, wenn sie mit einer entsprechenden Leistungserfassung verbunden wird. Und hierfür reicht es nicht aus, lediglich die von der Verwaltung zu erstellenden Produkte zu beschreiben. Wichtiger noch ist die Zielerreichung für deren Messung auch die Wirkungen beachtet werden müssen.

Als Grundlage für ein umfassendes Controlling und Berichtswesen ist es daher erforderlich, die unterschiedlichen Dimensionen, die zu erfassen und zu bewerten sind, herauszuarbeiten. Auf der Grundlage von Arbeiten im Rahmen der Sozialbilanz Niedersachsen (v. Bandemer u.a. 1995) werden diese Dimensionen als Ausgangspunkt für ein umfassendes Controllingsystem im vierten Abschnitt dieses Beitrages diskutiert.

3 Qualitätsmanagement und Kundenorientierung

³ Sehr verdienstvoll für eine Orientierung über unterschiedliche Ansätze ist das "Glossar Controlling-Begriffe" sowie der "Literaturführer Controlling" in Staatskanzlei Schleswig-Holstein (1994); für einen Überblick über unterschiedliche Erfahrungen im In- und Ausland vgl. Lüder (1994).

Ein modernes Qualitätsmanagement ist an einer Reihe von Grundprinzipien ausgerichtet. Die wesentlichsten Ansatzpunkte bilden die folgenden Elemente:

- Qualitätsmanagement ist kundenorientiert, weil die Kunden den Maßstab für die Beurteilung der Leistungen setzen;
- Qualitätsmanagement ist prozeßorientiert, weil die Qualität in den Prozessen erzeugt wird;
- Qualitätsmanagement ist mitarbeiterorientiert, weil die Beschäftigten die Prozesse gestalten und die Qualität produzieren sollen.

Unabhängig davon, welches modernes Qualitätsmanagementkonzept man zugrunde legt, sind über diese Grundprinzipien hinaus in der Regel die folgenden Kriterien zu berücksichtigen (Federal Quality Institute, 1994):

- Führung (125 Punkte)
- Informationsbeschaffung und Auswertung (75 Punkte)
- Strategische Qualitätsplanung (60 Punkte)
- Qualifizierung und Unterstützung der Beschäftigten (170 Punkte)
- Unterstützung der Qualität der Prozesse (140 Punkte)
- Nachweisbare Ergebnisse der kontinuierlichen Verbesserungsprozesse (180 Punkte)
- Kundenorientierung und -zufriedenheit (250 Punkte).

Die Kriterien sind als ein wechselseitig voneinander abhängiges und miteinander verknüpftes System - und nicht im Sinne einer hierarchisch strukturierten Rangfolge - zu verstehen. Die angegebenen Punktwerte zeigen das relative Gewicht jedes einzelnen Kriteriums an. Sie können entsprechend dem Grad der Erreichung jedes Kriteriums vergeben werden⁴. Die höchste Bedeutung unter den Kriterien wird der Kundenorientierung zugeschrieben. Ohne die anderen Kriterien deshalb in ihrer Funktion schmälern zu wollen, sollen daher im folgenden anhand dieses Kriteriums ausführlicher Probleme der Operationalisierung, Ansatzpunkte zur Nutzung und beispielhafte Instrumente des Qualitätsmanagements behandelt werden. Die anderen Kriterien werden am Rande und in folgenden Abschnitten mit berücksichtigt, können aber nicht in der vollen Ausführlichkeit diskutiert werden.

3.1 Der Kunde ist König! Aber wer ist der Kunde?

Für die angestrebte Qualität öffentlicher (wie privater) Leistungen, d.h. ihres Umfangs und ihrer Güte, gibt es kaum objektive Kriterien. Aus diesem Grund behilft sich das Qualitätsmanagement mit der Forderung, daß der Kunde die Qualität definieren müsse. Dahinter steht die Überlegung, daß Organisationen keinen Selbstzweck verfolgen, sondern ihre Organisation und Abläufe an den Aufgaben ausrichten sollen. Im privatwirtschaftlichen Bereich ist die Definition der Kunden dabei relativ einfach: Kunde ist derjenige, der für eine Leistung bezahlt. Bei öffentlichen Leistungen greift diese Definition jedoch zu kurz. In der Folge wären öffentliche Kunden lediglich die Steuer-, Gebühren- und Abgabenzahler. Die Leistungsempfänger wären von der Qualitätsdiskussion ausgegrenzt. Zielgruppen wie Kinder, Rentner oder Sozialhilfeempfänger, die selbst keine Steuerzahler sind, blieben bei einer derartigen Ökonomisierung öffentlicher Leistungen unberücksichtigt.

Auf der anderen Seite hilft eine Ausdehnung auf den Begriff des Bürgers auch nicht viel weiter. Der Bürger als Kunde (und potentieller Steuerzahler) grenzt den Aspekt

⁴ Für eine ausführliche Beschreibung der Kriterien und ihrer Bewertung vgl. v. Bandemer/Stöbe (1995).

der Kosten der Leistungserbringung aus und ignoriert damit die Begrenztheit der Ressourcen. Die Konkurrenz der Bürger um staatliche Leistungen würde auf diesem Wege vernachlässigt. Für welchen Bürger soll sich die öffentliche Verwaltung als Anbieter von Leistungen entscheiden? Wer wird zuerst bedient?

Diese Entscheidungsaufgaben könnten theoretisch die Parlamente als Vertreter der Bürger übernehmen. Die von ihnen verabschiedeten Gesetze lassen jedoch notwendigerweise große Interpretationsspielräume zu, so daß sie lediglich einen generellen Rahmen schaffen können. Innerhalb dieses Rahmens sind nach wie vor ständig Entscheidungen zu treffen. Wenn dabei die Parlamente zum Flaschenhals der Definition der konkreten Kundenwünsche gemacht werden, so würde dies permanente Interventionsnotwendigkeiten durch die Volksvertreter zur Folge haben und den direkten Kontakt der Verwaltung zu ihren Zielgruppen erschweren.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß "öffentliche Kunden" in vielen Fällen Zwangskunden sind. Anders als in der Wirtschaft verfügen sie nicht über Entscheidungsfreiheit gegenüber der Verwaltung. Ein Steuerzahler kann ebensowenig darüber entscheiden, ob und bei welcher Behörde er seine Steuern zahlen möchte, wie es eine Wahlfreiheit von KFZ-Zulassungsstellen oder Meldebehörden gibt. Die Verwaltung steht dem "Kunden" als monopolistischer Anbieter einer unabdingbaren Leistung gegenüber. Dies spricht allerdings nicht gegen, sondern eher für die Kundenorientierung. Gerade weil der Kunde seine Unzufriedenheit nicht durch ein Wechseln zur Konkurrenz ausdrücken kann, ist es für den Anbieter von besonders hoher Bedeutung, sich aus eigenem Antrieb heraus um die Kundenzufriedenheit zu bemühen.

Die kurze Diskussion der Schwierigkeiten der Kundendefinition sollte lediglich deutlich werden lassen, daß das Konzept des Kunden bei öffentlichen Verwaltungen zwangsläufig unscharf bleibt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es unbrauchbar wäre. Es ist ein nützliches Hilfsmittel, um Entscheidungen besser zu strukturieren. Zudem bietet es Orientierung bei der Ausrichtung des Handelns. Dies läßt sich anekdotisch sehr anschaulich am Beispiel einer Feuerwehr in Kansas, USA, zeigen, von dem der

dortige Feuerwehrchef berichtet hat:

Bevor sich die Feuerwehr Gedanken über ihre Kunden gemacht hatte, war sie darauf bedacht, über möglichst moderne Fahrzeuge und Löschgeräte zu verfügen. Mit dieser Ausrüstung fuhren die Feuerwehrleute mit hohem Tempo zum Einsatzort, drängten auf dem Weg andere Verkehrsteilnehmer von der Straße, zerrückten den Vorgarten der Brandstelle mit ihren schweren Fahrzeugen und waren zufrieden, wenn das Feuer gelöscht war, auch wenn dabei größerer Schaden durch das Wasser entstanden war, als das Feuer jemals hätte anrichten können.

Als sich die Feuerwehr Gedanken über ihre Kunden machte, war ein wesentliches Ergebnis, daß weder Feuer, noch Gebäude, sondern insbesondere die betroffenen Menschen Kunden sind. Bei einem Brandeinsatz nimmt die Feuerwehr nunmehr Rücksicht auf die übrigen Verkehrsteilnehmer. Das Verhalten am Brandort hat sich drastisch verändert. So werden zunächst die betroffenen Menschen gefragt, ob noch andere Personen und ob persönlich besonders wichtige Dinge im Haus sind. Einer alten Frau, der besonders an der Taschenuhr ihres verstorbenen Mannes auf dem Kaminsims des brennenden Hauses lag, konnte so wirkungsvoll geholfen werden. Das wichtigste Erinnerungsstück wurde von der Feuerwehr gerettet; das Haus brannte zwar völlig ab, wäre jedoch ohnehin ruiniert gewesen.

Es geht also auch darum, ein Stück Distanz zur eigenen Sichtweise zu gewinnen und auch die kleinen Anliegen der Kunden sehr ernst zu nehmen. Diese können, wie das Beispiel der Feuerwehr zeigt, individuell oft wesentlich größeren Stellenwert haben, als dies von außen auf den ersten Blick erkennbar ist. Eine derartige Orientierung kann freilich nicht angeordnet, sondern muß systematisch erarbeitet und ermöglicht werden. Im folgenden werden hierzu einige Ansatzpunkte vorgestellt.

3.2 Responsiveness: Die Reaktionsfähigkeit gegenüber Adressaten

Die Sensibilität und Reaktionsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen gegenüber den Bedürfnissen ihrer Adressaten lassen sich sowohl in reaktiver wie aktiver Form systematisch unterstützen. Die Auseinandersetzung damit, wer im konkreten Fall die Kunden einer Verwaltung sind, kann bereits wichtige Orientierungsleistungen erfüllen. Im Rahmen des Beschwerdemanagements kann auf artikulierte Bedürfnisse reagiert werden, durch Befragungen lassen sich Bedürfnisse besser ermitteln. In allen Fällen geht es darum, die mit dem angelsächsischen Begriff "Responsiveness" am ehesten zu kennzeichnende Verhaltensweise von Verwaltung zu unterstützen. Diese Ansatzpunkte sind ergänzend zum "Empowerment" - also zur aktivierenden Rolle des Staates - zu sehen (vgl. v. Bandemer/Blanke/Hilbert/Schmid in diesem Band).

3.2.1 Kundendefinition

Die skizzierten Schwierigkeiten beim Versuch einer abstrakten Kundendefinition zeigen, daß im konkreten Fall einiger Aufwand darauf zu verwenden ist, festzustellen, für wen eine bestimmte Verwaltung arbeitet. Dieser Aufwand kann allerdings durch die Unterscheidung der unterschiedlichen Kundenbeziehungen erleichtert werden. Ansatzpunkte hierfür ergeben sich aus Überlegungen zur Differenzierung zwischen internen und externen Kunden sowie zwischen direkten und indirekten Kunden. Neben diesen Unterscheidungen sollten die Wechselbeziehungen in dem Sinne berücksichtigt werden, daß Anbieter von Leistungen auch Kunden der Leistungsempfänger sein können.

Die Unterscheidung zwischen internen und externen Kundenbeziehungen dient dem Zweck, ganze Organisationen auf Kundenorientierung auszurichten und die Wechselbeziehungen innerhalb der Organisation zu berücksichtigen. Externe Kunden sind sozusagen die Endverbraucher einer Leistung. Diese stehen keinesfalls von vornherein fest. So muß sich beispielsweise eine mit Arbeitsschutz befaßte Verwaltung fragen, ob lediglich die Arbeitnehmer oder auch die Unternehmen Kunden sind. Davon hängt die Strategie der Verwaltung wesentlich ab: entweder Kontrollen zur Sicherung der Einhaltung des Arbeitsschutzes, oder Mobilisierung und Unterstützung der Unternehmen, den Arbeitsschutz selbst aktiv zu betreiben.

Das "U.S. Department of Labor Wage and Hours Division", San Francisco, eine Arbeitsschutzeinrichtung des amerikanischen Arbeitsministeriums, ist es beispielsweise gelungen, große Firmen der Elektro- oder Textilbranche für den Arbeitsschutz zu gewinnen. Diese achten nunmehr gegenüber ihren Zulieferern auf die Einhaltung der Vorschriften und helfen diesen dabei sogar. Während früher die Rechteinhaltung auf der Basis von Beschwerden der Arbeitnehmer im Mittelpunkt der Behörde stand, unterstützt sie heute die Bildung von Unternehmensverbänden, die dafür Sorge tragen, daß in den Lieferbeziehungen auf die Einhaltung der Arbeitsgesetze geachtet wird (vgl. Federal Quality Institute, 1992).

Ähnlich ließe sich beispielsweise für die Arbeitsverwaltung oder deren Kooperationspartner, die Qualifizierungsträger argumentieren. Kunden von Qualifizierungsmaßnahmen können hier die Teilnehmer oder Unternehmen sein. Letztere müssen schließlich mit dem "zu veredelnden Produkt" Arbeitskraft etwas anfangen können. Ist dies nicht der Fall, so führt eine entsprechende Qualifizierungsmaßnahme für die Teilnehmer direkt in die Arbeitslosigkeit und der Zweck wäre verfehlt. Auch beim Thema innere Sicherheit müssen Kundenbeziehungen definiert und aufgrund der Knappheit der Ressourcen Prioritäten gesetzt werden. So muß und wird jede Polizeistation Schwerpunkte der Arbeit setzen. Auf welche Aufgabe und Herausforderungen soll zuerst reagiert werden? Wie läßt sich dies systematisch angehen? Die Beispiele ließen sich fast beliebig vermehren. Entscheidend ist, daß die in der Praxis ohnehin getroffenen Entscheidungen und Präferenzen sichtbar, bewußt und damit verhandelbar und steuerbar werden.

Neben den externen bestehen bei jeder Verwaltung vielfältige interne Kundenbeziehungen. Kunden der zentralen Dienste sind die fachverantwortlichen Personen, Mitarbeiter sind Kunden der Vorgesetzten usw. Bei der Definition interner Kunden kommt es darauf an zu vermeiden, daß die Organisation zum Selbstzweck wird. Die Rechtskonformität einer Behörde ist nicht Aufgabe, sondern Rahmenbedingung. Insofern sind etwa die Ermessensspielräume im Haushalts- und Personalrecht oder dem Beschaffungswesen dahingehend auszuschöpfen, daß die Fachaufgaben der Behörde optimal unterstützt werden. Die zentralen Dienste sind im Sinne einer Dienstleistung für die Fachaufgaben wörtlich zu nehmen. Interne Abläufe und Verfahren sind dementsprechend nicht vorrangig an Kontrollfunktionen zu orientieren, sondern an

einer möglichst reibungslosen Erledigung der Aufgaben. Nicht die Organisation soll die Aufgaben bestimmen, sondern die Aufgaben die Organisation. Diese Perspektive ist keineswegs selbstverständlich, sondern eher die Ausnahme. Daher ist die Definition interner Kunden für die Orientierung der Verwaltung und die Erzeugung eines aufgabenbezogenen Organisationsklimas ebenso wichtig wie die Definition externer Kunden. Auch diese internen Leistungen müssen an den Kundenbedürfnissen gemessen werden.

Wie diese Aufgaben- anstelle der Regelsteuerung der Organisationsabläufe funktionieren kann, zeigt eine Initiative des Bildungsministeriums und des Finanzministeriums in den USA. Sie haben ein sogenanntes "Just-do-it-Programm" eingeführt. Es stellt die aufgabenbezogene Initiative der Beschäftigten in den Mittelpunkt und begreift diese als interne Kunden, für deren Arbeit Freiräume zu schaffen sind. Wenn die Beschäftigten eine Initiative ergreifen oder eine Entscheidung treffen wollen, müssen sie im Einzelfall fünf Fragen für sich beantworten:

1. Ist es gut für meine Kunden?
2. Ist es rechtmäßig?
3. Bin ich bereit, die Maßnahme zu vertreten?
4. Entspricht sie den Aufgaben meiner Behörde?
5. Setzte ich meine Zeit sinnvoll ein?

Im Falle einer positiven Beantwortung dieser Punkte muß keine Genehmigung mehr erteilt werden. Sie gilt bereits vorweg als erteilt: Just-Do-It! (Gore, 1995).

Eine solche Verwaltung ist nicht mehr vorschriftenorientiert, sondern aufgabenorientiert, und stellt die Arbeit seiner Beschäftigten in den Mittelpunkt. Sie sind interne Kunden, deren Dienstleistung für externe Kunden unterstützt wird.

Die Unterscheidung in direkte und indirekte Kunden verweist auf die wechselseitige Abhängigkeit unterschiedlicher Organisationen und Einrichtungen. Denn neben den direkten Kunden als Endabnehmer existieren in der Regel Zulieferer und intermediäre Instanzen, deren Arbeit in die Qualitätsbestrebungen einzubeziehen ist. Zulieferer sind beispielsweise vorgesetzte Behörden. Das Verständnis der Kundenorientierung setzt voraus, daß diese die nachgeordneten Behörden nicht als weisungsgebundene Befehlsempfänger verstehen, sondern als Kunden, für die eine Dienstleistung zur

Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung zu leisten ist. So müßte etwa das erwähnte "Just do it" Programm nicht nur für die internen Kundenbeziehungen gelten, sondern in gleicher Weise für das Verhältnis von Behörden zueinander.

Intermediäre Instanzen sind beispielsweise Projektträger, die im Auftrag einer Behörde Programme durchführen. Sie nehmen daher eine wichtige Rolle im Leistungserstellungsprozeß ein und müssen dabei entsprechend unterstützt und in die Qualitätsstrategie eingebunden werden. Indirekte Kunden sind aber auch die Parlamente oder Verbände. Die Leistungen werden zwar nicht für die Parlamente erbracht, jedoch sind sie als Vertreter der Kunden mittelbar angesprochen und müssen in ihrer Vertreterfunktion ernstgenommen und unterstützt werden.

All diese Kundenbeziehungen sind nicht einseitig zu sehen, sondern bilden ein Wechselverhältnis. Moderne Organisationen oder Unternehmen erarbeiten Lösungen gemeinsam mit ihren Kunden. Die Informationen der Kunden gehen in die Entscheidungen mit ein. Insofern muß auch bei internen Kundenbeziehungen ein entsprechender Informationsaustausch stattfinden. Wer als Kunde ernst genommen werden will, darf sich also nicht in die sprichwörtliche "Konsumentenrolle" drängen lassen. Auch Kunden müssen ihre Anliegen gegenüber den Anbietern möglichst deutlich artikulieren, und die Anbieter müssen dafür ein offenes Ohr entwickeln. So müssen beispielsweise Hindernisse bei der Implementation von Programmen kommuniziert werden, damit Programmanpassungen diese entsprechend berücksichtigen können.

Politische Entscheidungen berücksichtigen die Durchführungsprobleme von Maßnahmen häufig nur am Rande. Die verantwortlichen Politiker oder die vorgesetzten Behörden kennen diese Schwierigkeiten aufgrund mangelnder Erfahrungen mit der Anwendung von Vorschriften etc. auch nur unzureichend. Häufig wollen sie sich aus Gründen der Entlastung auch nicht mit den Detailproblemen beschäftigen. Andererseits gibt es jedoch auch nur selten ein feed-back der Implementationsinstanzen zu den Entscheidungsträgern. Die Maßnahmen werden dann mehr schlecht als recht durchgeführt oder in der Anwendung an die vorgefundenen Bedingungen angepaßt. Solche Probleme lassen sich nur vermeiden, wenn entweder Entscheidungsträger und durchführende Instanz identisch sind oder ein enger Informationsaustausch stattfindet. Insofern muß der Kommunikationsprozeß zwischen unterschiedlichen an der Entscheidung und Durchführung beteiligten Behörden von beiden Seiten

dialogisch statt hierarchisch gestaltet werden.

Die Unterscheidung in direkte und indirekte Kunden ist schließlich hilfreich bei der Differenzierung zwischen gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und einzelnen Maßnahmen. Öffentliche Verwaltungen haben in vielen Fällen die Funktion, gegenüber einzelnen Bürgern im Interesse der Gemeinschaft entsprechende Zwangsmaßnahmen durchzuführen. Dieser verpflichtende Charakter kann auch über Kundenbeziehungen nicht aufgehoben werden. Der Steuerzahler kann eben nicht individuell die Höhe der von ihm zu zahlenden Steuern festlegen, sondern muß sich dem Steuerbescheid des Finanzamtes beugen. Dennoch ist er als Kunde zu verstehen, dem das Erfüllen seiner Steuerpflicht so einfach und nachvollziehbar wie möglich zu machen ist. Auch in Genehmigungsverfahren, bei denen zwischen unterschiedlichen Interessen abzuwägen ist, kann es nicht lediglich um das Treffen einer hoheitlichen Entscheidung gehen, sondern es kommt darauf an, daß die Verfahren transparent gestaltet werden, daß die Entscheidungen nachvollziehbar sind und daß nach Möglichkeit ein Interessenausgleich stattfindet. Und selbst die häufig gegen die Kundenorientierung ins Feld geführten Strafgefangenen sind als Kunde zu verstehen. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Resozialisationsanspruch, den der Strafvollzug verfolgt. Dabei ist abzuwägen zwischen dem Schutzbedürfnis der Allgemeinheit und dem Interesse an Wiedereingliederung der Straftäter in die Gesellschaft.

Die Definition der Kundenbeziehungen kann systematisch in die Entwicklung und Umsetzung des Leitbildes und der Ziele einbezogen werden. Wenn die Kundenbeziehungen etwa in Form eines "Kundenbaums", der direkte und indirekte Zielgruppen für die Behörde oder Einrichtung transparent macht, definiert werden, so kann eine operationalisierbare, zielbezogene Bezugsgröße für die Leistungen geschaffen werden. Anders als bei Produktdefinitionen, die das Angebot beschreiben, setzt die Kundendefinition dabei an der Nachfrage nach Leistungen an. Leistungsbeurteilungsgrundlage wird damit die konkrete Befriedigung von Bedürfnissen anstelle der abstrakten Bereitstellung eines Angebotes. Nicht selbstdefinierte Standards, sondern zielgruppenspezifische Nachfrage bilden dabei die Grundlage für Leistungsindikatoren.

3.2.2 Kundenbefragungen

Die Kundendefinition liefert allerdings noch keine systematischen Erkenntnisse über die Kundenbedürfnisse. Entsprechende Kennzahlen können in Kundenbefragungen gewonnen werden, bei denen die Adressaten auf breiter Ebene und systematisch anzusprechen und prospektive Planungsgrundlagen zu gewinnen sind und durch die eine Messung von Erfolg ermöglicht werden kann. Die Systematik der Instrumente reicht von einfachen, sporadischen Zufallsbefragungen über Interviews und systematische Erhebungen bis hin zu einem formellen sogenannten Quality Funktion Deployment (QFD). Solche Kundenbefragung können auch interne Kunden bzw. die Politik einbeziehen.

Einige Hinweise über die Zufriedenheit von Kunden lassen sich bereits mit sehr geringem Aufwand ermitteln. So können einfache schriftliche Befragungen die subjektive Wahrnehmung der Kunden in unterschiedlichen Dimensionen widerspiegeln. Anders als bei Konsumgütern geht es dabei häufig nicht nur um die Qualität des Produktes, sondern auch den Leistungserstellungsprozeß, den die Kunden häufig direkt miterleben. In Verwaltungen, die unmittelbaren Bürgerkontakt haben, ist dies offensichtlich. Vom Auffinden der zuständigen Stelle über die Freundlichkeit im Umgang, die räumliche Atmosphäre, Wartezeiten etc. spielen viele Faktoren eine wichtige Rolle für die Beurteilung der Qualität der Dienstleistung. Aber auch ohne direkten Bürgerkontakt sind die Einfachheit von Verfahren, die Geschwindigkeit und Verlässlichkeit von Entscheidungen usw. von Bedeutung.

Die Leistungsbeurteilung in solchen einfachen Verfahren umfaßt allerdings nicht die Leistungserwartungen der Kunden. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Knappheit der Ressourcen sowie der Unentgeltlichkeit der meisten öffentlichen Leistungen ist es wichtig zu wissen, was die Kunden erwarten und worauf sie besonderen Wert legen. Erst aus der Gegenüberstellung von Erwartung und Bewertung lassen sich dann entsprechende Prioritäten für einen Handlungsbedarf erkennen. Um solche Informationen zu erhalten, können entweder Kundengespräche bzw. Interviews oder

ausgefeilte schriftliche Befragungsmethoden eingesetzt werden, die entsprechend weitreichende qualitative Informationen bereitstellen. Solche Informationen können dann beispielsweise in einer Matrix dargestellt werden, deren eine Achse die Erwartungen von weniger wichtig bis sehr wichtig widerspiegelt und deren zweite Achse die Bewertung von weniger gut bis sehr gut ausweist. Die so entstehenden vier Felder zeigen, wo hoher Handlungsbedarf (sehr wichtig und weniger gut in der Beurteilung), kein Handlungsbedarf (sehr wichtig, sehr gut), geringer Handlungsbedarf (weniger wichtig, weniger gut) oder Reduzierungsmöglichkeiten (sehr gut, weniger wichtig) bestehen⁵.

Neben der Differenzierung von Leistungserwartung und Bewertung besteht in vielen Fällen auch ein Interessengegensatz zwischen unterschiedlichen Kunden. Solche Situationen mit einander widersprechenden Zielsetzungen, die für den Alltag öffentlicher Verwaltungen typisch sind, erschweren naturgemäß die Berücksichtigung der Kundenwünsche außerordentlich. In diesen Fällen geht es darum, die unterschiedlichen Wünsche systematisch zu erfassen, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Das Quality Funktion Deployment bietet hierfür ein sehr differenziertes allerdings auch aufwendiges Instrument an, das der Erfassung der Bedürfnisse und Anforderungen, der Ermittlung von Widersprüchen und Kosten, der Erstellung von Prioritäten und der Ableitung von Maßnahmen für konkrete Angebote bzw. Entscheidungen dient. Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Einflußfaktoren in Matrizenform ermöglicht eine systematische Berücksichtigung und Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen in allen Phasen der Planung und Entscheidung⁶.

Unabhängig davon welche Instrumente zur Ermittlung der Kundenzufriedenheit und -

⁵ Eine ausführlichere Darstellung entsprechender Instrumente zur Beurteilung von Dienstleistungsqualität mit einer Diskussion entsprechender Befragungsinstrumente wie die sog. SERVEQUAL-Methode, SERVEPERF-Methode oder die hier kurz skizzierte SERVEIMPERF-Methode enthält Haller (1995). Für deren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung und Fragebogenbeispiele vgl. LoSardo/Rossi, 1993.

⁶ Für eine kurze Darstellung des QFD vgl. Sondermann (1994); ausführlich Guinta/Praizler (1993). Für einen Leitfaden der den Aufbau eines QFD's Schritt für Schritt vorstellt vgl. Philips (1992).

bedürfnisse eingesetzt werden, ist entscheidend, wie diese Erkenntnisse in das Dienstleistungsangebot umgesetzt und wie die Ergebnisse rückgekoppelt werden. Der Einsatz solcher formellen Instrumente sollte gerade bei der Kundenbefragung allerdings auch nicht überbewertet werden oder gar in einen exzessiven technokratischen Mißbrauch münden. Gerade der Einsatz relativ formaler und aufwendiger Verfahren wie das QFD sollten auf unübersichtliche und komplexe Situationen beschränkt bleiben. In diesen Fällen können sie dazu beitragen, Anforderungen zu strukturieren und zu bewerten und damit mehr Transparenz für die Entscheidungsfindung zu schaffen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen bei der Kundendefinition bereits eine Vielzahl unterschiedlicher direkter und indirekter Kunden festgestellt werden, deren Interessen einander entgegenstehen.

Die Instrumente der Kundenbefragung sollen grundsätzliche Kundenorientierung unterstützen, helfen sie zu strukturieren und zu stabilisieren. Sie dürfen jedoch nicht zum Selbstzweck werden. Im Rahmen des Total Quality Management ist entscheidend, daß die Kundenorientierung zu einem systematischen und kontinuierlich verfolgten Prinzip wird. Daher ist die Regelmäßigkeit der Kundenbefragung sicher höher zu bewerten als die technische Ausgefeiltheit des Instrumentariums.

3.2.3 Beschwerdemanagement

Eingaben, Petitionen und Beschwerden bestimmen den Verwaltungsalltag in einem erheblichen Umfang. Aufgrund von Schätzungen in Landesadministrationen kann von einem Anteil der Beschwerdebearbeitung von 30 Prozent der Arbeitszeit der Beschäftigten ausgegangen werden. Aber auch in den Kommunen dürfte die Größenordnung ähnlich sein (vgl. Banner 1994, S. 10). Diese Schätzungen werden durch Erhebungen in öffentlichen Verwaltungen der USA bestätigt (Carr/Littmann 1993, 10f.) und weichen nicht wesentlich von den geschätzten Qualitätskosten in der Privatwirtschaft ab. Die Zahlen weisen nicht nur auf einen erheblichen Grad an Unzufriedenheit hin, sondern es werden auch dem entsprechend hohe Kosten verursacht.

Dennoch wird gegen die Ursachen dieser Beschwerden in der Regel wenig unternommen. Üblicherweise werden sie möglichst zügig abgearbeitet, indem Anfragen beantwortet, Sachverhalte aufgeklärt und die Anliegen befriedigt werden. Die Beschwerdebearbeitung zielt vorwiegend darauf, Konflikte und vor allem die Öffentlichkeit zu meiden. Möglichst "runterkochen" und geräuschlos abarbeiten ist die Maxime. Den Gründen für Beschwerden wird damit aber nicht nachgegangen. Mit der Ausnahme des Einzelfalls bleiben Beschwerden konsequenzenlos.

Eine beliebte Forderung von Verwaltungsbeamten ist beispielsweise, bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zugleich die Kosten der Bearbeitung auszuweisen. In der Tat ist es eine mißliche Situation, daß ein erheblicher Teil des Verwaltungsapparates mit der Beantwortung solcher Anfragen beschäftigt ist. Die Opportunitätskosten sind beträchtlich und in gewissem Umfang ist es daher nachvollziehbar und sinnvoll, zu fordern, diese auch zu benennen. Andererseits werden viele parlamentarische Anfragen jedoch auch durch die Verwaltung provoziert. Die Informationspolitik verfolgt häufig entweder eine Strategie, das Parlament so wenig wie möglich wissen zu lassen oder es so mit Informationen zu überhäufen, daß die parlamentarischen Bearbeitungskapazitäten nicht ausreichen und der Wald vor Bäumen nicht mehr zu sehen ist. In dieser Situation sind Anfragen reine Notwehr, die auch nicht durch den Ausweis von Kosten verhindert werden könnte. Die gezielte Auswertung der Anfragen könnte jedoch Hinweise auf Defizite in der Informationspolitik liefern und damit Ansatzpunkte für entsprechende Verbesserungsprozesse aufzeigen.

Ziel des Beschwerdemanagements ist es, die Ursachen von Beschwerden systematisch zu erkennen und diese nach Möglichkeit zu beseitigen. Beschwerdeprävention tritt an die Stelle von Beschwerdebearbeitung. Dies setzt voraus, daß Beschwerden systematisch erfaßt und ausgewertet werden. Auf dieser Basis lassen sich Maßnahmen gegen häufige Beschwerdegründe ableiten. Diese können in widersprüchlichen Verfahrensregelungen, unklaren Zuständigkeiten, mangelnder Information, falscher Qualifikation oder Motivation, aber auch in unsinnigen Gesetzen und Verordnungen liegen. Entscheidend ist letztlich, daß die Ursachen aufgespürt und bekämpft werden können.

Ein systematisches Beschwerdemanagement kann so, abgesehen von der Qualitätsverbesserung, zu deutlichen Produktivitätssteigerungen führen. Eine Verringerung der Beschwerden um die Hälfte würde bereits einen Produktivitätsfortschritt von 15

Prozent ausmachen. Der ursprüngliche Aufwand läßt sich damit deutlich überkompensieren. Und da Qualitätsproduktion zu den Kernaufgaben zählt, sollten auch die Kosten für diesen Aufwand aus der laufenden Arbeit gedeckt werden können und nicht etwa der Begründung zusätzlichen Stellenbedarfs dienen.

Für die Politik kann das Beschwerdemanagement eine wichtige Informations- und Kontrollfunktion einnehmen. Maßnahmen können von einem jährlichen Beschwerdebericht mit Informationen über Art und Gründe von Beschwerden sowie gezogenen Konsequenzen bis hin zu einem Evokationsrecht auf der Basis einer laufenden Beschwerdedokumentation reichen. Die zufällige Intervention in Einzelmaßnahmen ließe sich systematisieren und auf die Ursachen zurückführen.

4 Ansatzpunkte für ein Controlling

Leitbilder und Ziele, Kundenbefragungen und Beschwerdemanagement bilden eine wichtige Grundlage für die Definition der Leistungen die von öffentlichen Verwaltungen erbracht werden. Zusammen mit den Kostengrößen, die die Inputkennzahlen erfassen, bilden sie die Ausgangsbasis für eine Kosten- und Leistungsrechnung, an der ein Controlling ansetzen kann. Die Kennzahlen, die hierfür erforderlich sind, sind bei öffentlichen Verwaltungen allerdings wesentlich komplexer als bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmen.

Die Bewertungsschwierigkeiten resultieren aus einigen spezifischen Charakteristika öffentlicher Leistungen. Privatwirtschaftliche Aktivitäten werden normalerweise im Wettbewerb angeboten, so daß Kunden zur Konkurrenz abwandern können. Dieses Signal sinkender Nachfrage fehlt aufgrund des Monopolcharakters vieler öffentlicher Leistungen. Bei vielen öffentlichen Leistungen besteht darüber hinaus keine Nachfrage. Diese muß erst geschaffen werden. Dies gilt sowohl für Zwangsmaßnahmen - wie beispielsweise die Steuererhebung - als auch für öffentliche Güter - wie etwa die Gesundheitsförderung. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung einer Nachfrage, sondern um die Erreichung von Verhaltensänderungen. Schließlich ist der Staat kein

Gewinn maximierendes Individuum, sondern kollektiv verantwortlich handelnder Akteur, der in besonderem Maße die Entstehung externer Effekte zu berücksichtigen hat. Diese gegenüber der Privatwirtschaft komplexere Ausgangssituation ist bei der Messung öffentlicher Leistungen zu berücksichtigen. Abb. 1 zeigt die unterschiedlichen Dimensionen, die in die Bewertung und Steuerung öffentlicher Leistungen einfließen müssen.

Abb. 1: Prozeß, Meßgrößen und Bewertungskriterien öffentlicher Leistungen

<u>Prozeßebene</u>	<u>Meßgröße</u>	<u>relationale Bewertungskriterien</u>
Outcome-Zielsetzung	Zielkatalog	
Input	Ressourcenbilanz	Ressourcenanspruch
Output	Angebotsbilanz	Effizienz Effektivität
Output- Inanspruchnahme	Nutzungsbilanz	Nutzungsgrad
Outcome	Wirkungsbilanz	Wirksamkeit

Quelle: Nullmeier, 1995

4.1 Zielkatalog

Die verschiedenen Meßgrößen machen einerseits deutlich, daß ganz unterschiedliche Kriterien zu berücksichtigen sind, andererseits sind sie selbst bereits nicht einfach zu ermitteln. Dies beginnt bereits auf der Zielebene, deren Klärung eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines Controllinginstrumentariums⁷ bildet. Häufig haben Verwaltungen Schwierigkeiten, ihre Ziele konkret zu definieren. Dies wird besonders dadurch erschwert, daß die Ziele nicht einmal eindeutig festgelegt werden können, sondern daß sie Ergebnis von Verhandlungsprozessen und Kompromissen sind und daß es im Implementationsprozeß zu Zielanpassungen und -veränderungen kommt. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist die demokratische Gesellschaft immer auf Konsensbildung angewiesen. Dabei werden Sachkoalitionen gebildet, die Paketlösungen schnüren und nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner suchen. Teil solcher Verhandlungen ist häufig die Ausklammerung von Zieldimensionen oder sogar die Hinnahme von widersprüchlichen Zielen. Dieser politische Wettbewerb und die Kompromißbildung gehören zu den unvermeidlichen sozialen Kosten der Demokratie. Von den Parlamentariern bis zur Spitze der Exekutive sind die Zielbildung und Zielvermarktung zwangsläufig durch ständig neue Herausforderungen im Rahmen von Wahlen beeinflusst.

Die Verwaltungen, die mit derartigen Kompromißlösungen arbeiten müssen, sind dann gefordert, die Ziele praktisch zu operationalisieren und für konkrete Problemlösungen handhabbar zu machen. Vor dem Hintergrund der geschilderten Schwierigkeiten kann dies nur bedeuten, daß Verwaltungen stärker bestrebt sein müssen, intern Transparenz im Zielsystem zu schaffen, Prioritäten zu setzen und die Zielhierarchie mit den Steuerungsinstrumenten abzustimmen. Bei diesem Zielbildungsprozeß kann die oben

⁷ Unter Controlling wird hier die Steuerung zur Erreichung vereinbarter Ziele verstanden (nicht zu verwechseln mit Kontrolle). Dies umfaßt die Planungs- und Entscheidungsprozesse, die Bereitstellung der Ressourcen, die Organisation der Abläufe und die Ermittlung der Zielerreichung. Dieses System bildet einen Regelkreis, der bei Abweichungen von den Zielen zu entsprechenden Anpassungen und Interventionen führen muß.

diskutierte Kundenorientierung eine wichtige Unterstützung leisten. Sie ermöglicht die Offenlegung der unterschiedlichen Interessen und damit eine bewußte Auseinandersetzung und Abwägung. Allerdings ist auch festzustellen, daß eine derartige Herstellung von Zieltransparenz den Interessen von Verwaltungen (und Politik) entgegenstehen kann. Denn die Intransparenz bietet auch Schutz vor politischen Interventionen und öffentlicher Kritik. Ansatzpunkte dafür, die Zielformulierung als Voraussetzung eines Controllings zu entwickeln, sind also vorhanden, müssen aber gegen Widerstände durchgesetzt werden. Insofern wird für die Entwicklung eines Controllings eine technokratisch betriebswirtschaftliche Perspektive nicht ausreichen. Controlling ist daher nicht nur Führungsinstrument, sondern auch Führungsaufgabe, und setzt eine entsprechende Verwaltungspolitik (vgl. Abschnitt 6) voraus.

4.2 Ressourcenbilanz

Die Ressourcenbilanz ist nur scheinbar leichter zu erstellen als die Zieldefinition. Hier liegt ein wesentliches Problem öffentlicher Verwaltungen darin, daß viele Kosten nur schwer einzelnen Maßnahmen zurechenbar sind. Selbst ein Kostencontrolling für größere Bereiche gelingt in öffentlichen Verwaltung nur schwer. Dies ist weniger ein Problem des öffentlichen Haushaltsrechtes als Ausdruck organisatorischer Voraussetzungen, die eine zu hohe Komplexität und wechselseitige Verschränkung aufweisen.

Deutlich wird das Dilemma, wenn man z.B. die Kosten des beamtenrechtliche Systems betrachtet. Die Daten für diese Bereiche werden in den Landesstatistiken in der Regel nicht in entsprechender Form erfaßt. Auch den Haushaltsplänen sind sie nur teilweise zu entnehmen: So läßt sich der mit 50 Prozent der Gesamtkosten größte Kostenblock öffentlicher Leistungen, der Aufwand für Personal, zwar landesweit ermitteln, jedoch nur unzureichend den einzelnen Politiken zuordnen. Mit den Haushaltsplänen liegen darüber hinaus nur Plandaten vor, deren tatsächlicher Fluß wenn überhaupt nur mit größerer Zeitverzögerung nachvollziehbar ist. Selbst für einzelne Programme, die über mehrere Verwaltungsebenen abgewickelt werden, ist eine

Transparenz kaum noch herstellbar. So ist bei der Abwicklung eines Programms an dem ein Ministerium, Bezirksregierungen, Projektträger, Kommunen und evtl. auch noch das Arbeitsamt beteiligt sind, praktisch nicht zu ermitteln, welche Personalressourcen zum Einsatz kommen oder gar wie hoch die Gemeinkosten über mehrere Ebenen hinweg sind (vgl. Stöbe in diesem Band, S. xyz).

Eine Abhilfe für diese Intransparenz der Kosten läßt sich im Rahmen der vorherrschenden Organisationsstrukturen vermutlich kaum erreichen. Eine Ermittlung und Zurechnung der Kosten, die über das hinausgeht, was ohnehin bekannt ist - also Gemeinkosten einschließt und mehrere Handlungsebenen erfaßt -, dürfte mit vertretbarem Aufwand nur durch die Schaffung kleinerer, teilautonom, als Cost-Center operierender Organisationseinheiten gelingen. Das Kostencontrolling läßt sich daher kaum von der Organisationsentwicklung trennen (vgl. z.B. König 1994). Die Beispiele von Eigenbetrieben oder Projektträgern zeigen, daß Fortschritte in dieser Richtung durchaus möglich sind.

4.3 Angebotsbilanz

Die Effizienz öffentlicher Leistungen, die zur Zeit vielfach Gegenstand von Verwaltungsreformbestrebungen ist, läßt sich allerdings erst erfassen, wenn zusätzlich auch das tatsächliche Leistungsangebot, also der unmittelbare Output berücksichtigt wird. Erst der Abgleich von Ressourcenbilanz und Angebotsbilanz kann eine entsprechende Aussage über die Produktivität des Leistungserstellungsprozesses treffen. Dieser Aspekt wurde in der öffentlichen Verwaltung lange Zeit zugunsten der Effektivität vernachlässigt, da die Knappheit der Ressourcen noch nicht so sichtbar wurde. Da hier durchaus ein Nachholbedarf entstanden sein dürfte, kann davon ausgegangen werden, daß ein Teil der heutigen Finanzierungsprobleme durch eine Ausschöpfung der Produktivitätsreserven aufgefangen werden kann. D.h., daß beispielsweise durch eine bessere Koordination von Tätigkeiten und eine Optimierung der Abläufe die gleiche Leistung mit geringerem Aufwand erreicht werden kann. Um dies messen zu können, ist die Erfassung der quantitativen wie qualitativen

Angebotsstruktur Voraussetzung.

4.4 Nutzungsbilanz

Ohne die Bedeutung möglicher Produktivitätssteigerungen schmälern zu wollen, wäre es andererseits jedoch bedenklich, wenn unter diesem Gesichtspunkt die Nutzungsbilanz und die damit verbundene Effektivität aus dem Blick geriete. Die Produktdefinitionen, die heute vielfach auf kommunaler Ebene geleistet werden, können in dieser Hinsicht problematisch sein. Es kann nicht darauf ankommen, daß die öffentliche Verwaltung beliebige Produkte anbietet und ihre Verwaltungen auf die Erstellung dieser Leistungen hin ausrichtet. Ebenso ist zu gewährleisten, daß die Leistungen einer entsprechenden Nachfrage gerecht werden bzw. diese Nachfrage den Zielen entsprechend erzeugt wird.

Auf diesen Nutzen der Leistungen zielt die Nutzungsbilanz, die den Wert der Inanspruchnahme in den Mittelpunkt rückt. Dabei besteht eine enge Verbindung zur oben diskutierten Kundenorientierung. Allerdings ist bei der Nutzungsbilanz zusätzlich zu berücksichtigen, daß für einen Teil öffentlicher Leistungen - etwa Impfungen, die sowohl dem Schutz des Einzelnen als auch der Gemeinschaft dienen - die Nachfrage überhaupt erst öffentlich angeregt und erzeugt werden muß. Wenn diese Aspekte der Effektivität etwa unter einer einseitigen Orientierung an der Effizienz leiden, so wäre dies kontraproduktiv. Eine einseitige Überbetonung der Knappheit der Ressourcen würde dann zu suboptimalen Ergebnissen tendieren. Andersherum darf ein Bemühen um Effektivität jedoch auch nicht dazu führen, daß das Verhältnis von Aufwand und Wirkung vernachlässigt würde. Eine sinnvolle Kosten- und Leistungsrechnung bzw. ein Controlling hat daher insbesondere die Wechselwirkungen zu erfassen.

4.5 Wirkungsbilanz

Die Wirkungsbilanz zielt schließlich auf die Berücksichtigung auch der nicht intendierten Folgen. Wenn solche externen Effekte nicht berücksichtigt werden, kann es lediglich zu einer Verlagerung von Problemen kommen, die ihrerseits neues öffentliches Handeln erfordert. Wenn etwa die Verkehrsberuhigung in einer Anliegerstraße den Verkehr lediglich in die benachbarte Siedlung verdrängt, so profitieren zwar einzelne Anwohner, allerdings auf Kosten ihrer Nachbarn. Ebenso problematisch ist, wenn verstärkte Polizeipräsenz in einem Quartier die Kriminalität lediglich in ein anderes verdrängt.

Bei all diesen Dimensionen kommt als zusätzliche Schwierigkeit hinzu, daß in der Regel Vergleichsgrößen zur Bewertung fehlen. So ist nicht unmittelbar auszumachen, ob Aufwand und Wirkung von Leistungen auch besser zu erstellen wären, wenn hierfür keine Vergleichswerte aus der Vergangenheit oder von ähnlichen Leistungen vorliegen. Mit diesen, in der Privatwirtschaft durch den Wettbewerb geregelten Fragen beschäftigt sich der folgende Abschnitt.

5 Quasi-Märkte: Öffentliche Leistungen im Wettbewerb

Da öffentliche Leistungen per se zunächst nicht dem Wettbewerb ausgesetzt sind, fehlen bei der Bemessung ihrer Qualität, ihrer Effizienz und ihrer Effektivität geeignete Signale zur Bewertung. Diese mangelnde Möglichkeit des Wettbewerbes liefert vielfach sogar die Begründung für das öffentliche Angebot der Leistungen. Auf der anderen Seite hat der monopolistische Charakter vieler öffentlicher Leistungen zu einer zum Teil berechtigten, manchmal allerdings auch überzogenen Kritik geführt. Der aus dieser Kritik abgeleiteten Forderung nach Privatisierung öffentlicher Leistungen liegt die Unterstellung zugrunde, daß private Unternehmen oder Einrichtungen grundsätzlich leistungsfähiger seien. Diese Sichtweise verkennt jedoch die Bedeutung der Steuerungsmechanismen, die der Leistungserstellung zugrunde liegen.

Das Problem der Leistungsfähigkeit läßt sich nämlich nicht adäquat durch die Gegenüberstellung von öffentlich oder privat kennzeichnen. Denn die Überlegenheitsver-

mutung zugunsten privater Leistungserstellung ist nicht an die Eigentumsverhältnisse geknüpft, sondern an den Wettbewerb. Daher muß die Gegenüberstellung Wettbewerb oder Monopol lauten. Und bei dieser Gegenüberstellung spricht bei monopolistischen Anbietern vieles für die Überlegenheit der öffentlichen Erstellung. Denn öffentliche Monopole unterliegen im Gegensatz zu privaten Monopolen einer gesellschaftlichen Steuerung. Allerdings haben die gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen hinsichtlich der öffentlichen Monopole in der Vergangenheit aus den unterschiedlichsten Gründen häufig nicht hinreichend funktioniert. Insofern ist es naheliegend, zu versuchen, den Problemen monopolistischer Leistungserstellung grundsätzlich zu begegnen, indem ergänzend auf Wettbewerbselemente zurückgegriffen wird. Dieser Rückgriff auf ökonomische Steuerungsmechanismen bedeutet nicht den Verzicht auf öffentliche Kontrolle, sondern die Einführung von Wettbewerb in öffentlich regulierten "Quasi-Märkten".

Solche "Quasi-Märkte" können sich von konventionellen Märkten sowohl auf der Anbieter- wie auf der Nachfrageseite unterscheiden. Beim Leistungsangebot werden vielfach "non-profit" Organisationen tätig, die nicht an Gewinnmaximierung orientiert sind. Vielfach bestehen auch umfangreiche Auflagen hinsichtlich des Umfangs des Angebotes (z.B. der Infrastrukturauftrag von Bahn und Post, der die Bereitstellung eines Angebotes in der Fläche sicherstellen soll, welches die Anbieter im Wettbewerb nicht leisten würden). Auf der Nachfrageseite werden häufig entweder der Staat selbst oder von ihm ermächtigte Einrichtungen als Nachfrager aktiv, oder er bindet die Nachfragemacht durch eine Beschränkung der Wahlmöglichkeiten der Verbraucher (OECD 1993; Le Grand/Bartlett 1993).

Diese Verfahren basieren auf einer getrennten Betrachtung von Gewährleistung, Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Sicherstellung und Steuerung der Leistungen bleibt dabei wichtigste Aufgabe des Staates. Die Erstellung der Leistung soll dagegen nach Möglichkeit im Wettbewerb erfolgen (Jann 1994, S. 19; vgl. auch Schröder in diesem Band, S. xyz). Eine derartige Orientierung ist in der Bundesrepublik keineswegs besonders neu. So setzt beispielsweise das Subsidiaritätsprinzip auf eine solche Beschränkung der staatlichen Leistungserstellung. Die

Sozialpolitik mit der Dominanz der Verbände der freien Wohlfahrtspflege beruht vielfach auf einer allenfalls halböffentlichen Leistungserstellung. Im Bereich der Wohnungspolitik bildet z.B. das Wohngeld ein traditionelles Steuerungsinstrument, welches den Empfängern Wahlmöglichkeiten verschaffen soll.

Was beim Einsatz dieser Instrumente bislang jedoch weitgehend vernachlässigt wurde, ist die systematische Förderung des Wettbewerbes unter den Anbietern. Dadurch sind in diesem Bereich viele halböffentliche Kartelle entstanden, die sich kaum noch von einem monopolistischen öffentlichen Leistungsangebot unterscheiden (vgl. bspw. Schmidt 1994). Um den Wettbewerb wieder stärker in den Vordergrund zu rücken, darüber Bewertungsmaßstäbe für die Leistungserstellung zu erhalten und so die Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen, bieten sich die Nutzung von Benchmarking Verfahren und Ausschreibungen öffentlicher Leistungen an. Dabei können allerdings weder das Benchmarking noch Ausschreibungen die oben angesprochenen Probleme der Messung öffentlicher Leistungen lösen. Vielmehr müssen zunächst die Meßgrößen operationalisiert sein, um überhaupt einen Vergleich zu ermöglichen. Insofern bilden sie die Voraussetzung für eine durch Ausschreibungen und Benchmarking vorzunehmende vergleichende Bewertung.

5.1 Benchmarking

Benchmarking⁸-Verfahren dienen dem Vergleich von Organisationen, Produkten, Dienstleistungen und Prozessen. Sie verfolgen einen doppelten Zweck. Einerseits sollen sie Erkenntnisse darüber vermitteln, wie die Leistungsfähigkeit einer Behörde oder eines Unternehmens zu bewerten ist. Andererseits zielen sie darauf, systematisch von den besten vergleichbaren Einrichtungen zu lernen. Ein sinnvoller Einsatz dieses Verfahrens wird allerdings nur dann gelingen, wenn es nicht nur einmalig und unspezifisch erfolgt. Erfolgsvoraussetzungen von Benchmarking sind, daß dieses kontinuierlich und systematisch betrieben wird und vor allem, daß mit ihm eine entsprechende Umsetzungsstrategie verbunden wird.

Die Beobachtung der Konkurrenz, der Gedankenaustausch mit Kollegen bei Veranstaltungen und sonstigen Treffen gehören zum selbstverständlichen Informationsrepertoire nicht nur von Wirtschaftsunternehmen, sondern auch von öffentlichen Verwaltungen. Solche Informationsmethoden sind aber ebenso weit von einem Benchmarking entfernt wie ein schlichtes Bemühen um ordentliche Arbeit vom Qualitätsmanagement. Benchmarking wird nur dann zu einer besseren und billigeren Verwaltung beitragen können, wenn es mit entsprechend systematischem Aufwand betrieben wird.

Den Ausgangspunkt wird in der Regel eine Qualifizierung und eine damit verbundene Änderung der Einstellung bedeuten. Die Erwartungshaltung gegenüber Benchmarking ist häufig davon geprägt, die eigenen Stärken herauszustellen und damit zur Legitimation beizutragen. Wer jedoch im Benchmarking die eigene Bestätigung findet, hat lediglich die falschen Partner zum Vergleich gewählt. Denn es kann kaum davon ausgegangen werden, daß eine Behörde oder auch eine ihrer Abteilungen oder Ämter

⁸ Benchmarking ist definiert als ein kontinuierlicher Prozeß, Produkte, Dienstleistungen und Verfahren mit denen der stärksten Konkurrenten oder vergleichbaren Einrichtungen zu messen, um aus diesem Vergleich Maßstäbe und Lehren für die eigene Organisation zu erhalten. Für einen umfassenderen Überblick zum Benchmarking vgl. Camp (1994).

in allen Bereichen zum "Weltbesten" erklärt werden kann. Die Einsicht in diese Perspektive setzt jedoch umgekehrt voraus, daß Benchmarking nicht als Instrument zur pauschalen Kritik (oder Bestätigung) und schon gar nicht zur Bewertung einzelner Personen geeignet ist. Es ist als kontinuierliches Bestreben zu lernen und besser zu werden zu begreifen. Kritik ist lediglich dann angebracht, wenn aus den so gewonnenen Erkenntnisse keine Konsequenzen gezogen werden.

Diese eher grundsätzlichen Anmerkungen vorausgeschickt, lassen sich unterschiedliche Anforderungen an Ausrichtung und Verfahren des Benchmarkings benennen. Hinsichtlich der Ausrichtung erscheint eine Unterscheidung in internes und externes, wettbewerbsorientiertes oder funktionales sowie quantitatives und qualitatives Benchmarking sinnvoll.

Ein internes Benchmarking steht häufig am Beginn entsprechender Bemühungen. So haben etwa privatwirtschaftliche Großunternehmen als Vorreiter des Benchmarkings damit begonnen, die Leistungen ihrer Geschäftseinheiten systematisch einander gegenüber zu stellen. Dieser Ansatzpunkt ist sicherlich auch für öffentliche Verwaltungen sinnvoll, da die Zugangsmöglichkeiten zu entsprechenden Informationen relativ einfach zu lösen sind. So lassen sich etwa Versorgungsämter eines Landes oder öffentlich geförderte Suchtberatungsstellen (vgl. Gantz-Rathmann in diesem Band) gut miteinander vergleichen. Der Nachteil dieser internen Perspektive ist, daß generelle Regelungen oder Verfahren, die für alle Mitglieder einer Organisationseinheit gelten, auf diesem Weg nicht berücksichtigt werden können. Daher ist zumindest als zweiter Schritt anzustreben, auch den Vergleich unterschiedlicher Einrichtungen mit ähnlichen Aufgaben oder Funktionen zu suchen.

Ein derartiges externes Benchmarking kann sich an Wettbewerbern wie an vergleichbaren Aufgaben anderer Organisationen orientieren. Der direkte Vergleich mit Wettbewerbern, etwa öffentlicher und privater Müllabfuhr, kann besonders hilfreich sein, um die Gesamtleistung etwa in Form der Kundenzufriedenheit zu erfassen. Der Nachteil dieses Verfahrens ist, daß die Informationszugänge zu den internen Verfahren und Abläufen der Wettbewerber oft schwierig sind. Diesem Problem entgeht

das funktionale Benchmarking, in dem lediglich bestimmte vergleichbare Ausschnitte von ansonsten sehr unterschiedlichen Organisationen Gegenstand sind. So vergleichen etwa Industrieunternehmen ihre Buchhaltung mit großen Kreditkartenorganisationen, für die ein schnelles, reibungsloses und zuverlässiges Buchen ihrer Geschäftsvorgänge überlebenswichtig ist. Die Organisation des öffentlichen Kassenwesens könnte hier sicherlich auch die ein oder andere Anregung erhalten.

Die Unterscheidung von quantitativem und qualitativem Benchmarking zielt schließlich auf die Inhalte. Beide Ansatzpunkte sind sicherlich sinnvoll, wenn sie in ihrem Aussagegehalt richtig eingeordnet werden. So wurden z.B. positive Erfahrungen mit einem "Cost-Benchmarking" in Theatern gesammelt (vgl. Hoffjan 1994). Bei solchen quantitativen Verfahren werden vor allem Erkenntnisse über Input und Outputgrößen miteinander verglichen. Zu beachten sind dabei die Beschränkungen, die oben im Zusammenhang mit der Messung öffentlicher Leistungen diskutiert wurden. Der Preis der einfacheren Ermittlung von Werten ist die Beschränkung auf die Ressourcen- und Angebotsbilanz. Vernachlässigt werden dagegen die Analyse der Prozesse sowie in der Regel die Nutzungs- bzw. Wirkungsbilanz. So sagt etwa der Personaleinsatz im Verhältnis zur Zahl der bearbeiteten Fälle wenig über die Qualität oder die Effektivität der Leistungen aus. Insofern können die quantitativen Verfahren lediglich den Auftakt für umfassendere Vergleiche bilden.

Von mindestens gleicher Bedeutung wie diese strategischen Ausgangspunkte ist das beim Benchmarking eingesetzte Verfahren. Im Detail unterscheidet sich das Vorgehen in nahezu jedem Einzelfall. Dennoch lassen sich eine Reihe von Schritten und Regeln allgemein festhalten, die grundsätzlich zu beachten sind:

- Festlegung eines überschaubaren Bereichs;
- Identifikation der Bewertungskriterien;
- Auswahl der zu vergleichenden Einrichtungen;
- Ermittlung der Kenngrößen der eigenen und der zu vergleichenden Organisationen;
- Vermittlung der Ergebnisse;

- Entwicklung von Maßnahmen;
- Umsetzung und Überprüfung.

Ein Benchmarking wird wenig nutzbringend sein, wenn ganze Organisationen miteinander verglichen werden. Denn dies verstellt den Blick auf kritische Faktoren. Und es ist erstens kaum zu erwarten, daß eine andere Organisation in allen Bereichen überlegen ist, und zweitens wäre es vermutlich unrealistisch anzunehmen, daß die Strukturen und Verfahren der zum Vergleich herangezogenen Einrichtungen vollständig übertragbar wären. Die Komplexität der zu vergleichenden Prozesse wäre zu hoch, um sie einschließlich all ihrer Voraussetzungen und Konsequenzen mit vertretbarem Aufwand zu erfassen. Ein erster Schritt jedes Benchmarkings ist daher, überschaubare, kritische Bereiche festzulegen.

Bei der Identifikation dieser Bereiche können eine Reihe einfacher Fragen hilfreich sein. Welche Prozesse haben die höchste Auswirkung auf die Kunden? In welchem Bereich entstehen die höchsten Kosten? Welche Faktoren sind für die Verursachung der Kosten verantwortlich? Was verursacht die meisten Beschwerden? Wo bestehen die höchsten Einflußmöglichkeiten? Mit derartigen Fragen können überschaubare und für das Benchmarking handhabbare Prozesse identifiziert werden, für die im nächsten Schritt geeignete Indikatoren und Bewertungskriterien festzulegen sind.

Für die Auswahl der Indikatoren und Bewertungskriterien für das Benchmarking müssen zunächst die eigenen Prozesse nachvollzogen und verstanden werden. Ohne eine entsprechende Kenntnis wird es kaum gelingen, die strategischen Aspekte herauszufinden, die bei einer Vergleichseinrichtung zu betrachten sind. Diese Analyse bildet auch die Voraussetzung für eine gezielte Auswahl der Vergleichseinrichtungen, die ja gerade in den kritischen Prozessen überlegen sein sollen. Insofern besitzt auch diese Auswahl eine erhebliche Bedeutung und muß mit entsprechendem Aufwand betrieben werden.

Die zu messenden und zu vergleichenden Kenngrößen können dabei relativ einfach, aber auch sehr komplex sein. So wäre etwa zu fragen, wie sich die Beschwerden im

Zeitverlauf entwickelt haben und welche selbst zu beeinflussenden Faktoren dafür verantwortlich sind. Oder in welchem Umfang Eigeninitiative und Selbsthilfeaktivitäten angestiegen sind, wie dieses erreicht wurde und welche weiteren Verbesserungen möglich sind.

Diese Komplexität macht deutlich, daß Benchmarking nicht unbedingt das geeignete Instrument ist, um eine Qualitätspolitik zu beginnen. Es setzt einen erheblichen Umfang an Vorarbeiten der Organisationsentwicklung und Qualitätsorientierung voraus und ist vor diesem Hintergrund hilfreich, auf ständige Verbesserungen zu zielen. Diese werden allerdings nur dann eintreten, wenn die Ergebnisse des Benchmarkings an alle Beschäftigten vermittelt, handhabbare Maßnahmen aus den Erkenntnissen abgeleitet und umgesetzt werden und eine Überprüfung der damit erreichten Ergebnisse erfolgt.

Der für das Benchmarking zu betreibende Aufwand rechtfertigt sich allerdings nach den internationalen Erfahrungen, die mit dem Verfahren in der Industrie wie der öffentlichen Verwaltung gesammelt wurden. In den USA ist Benchmarking insbesondere in den Kommunalverwaltungen inzwischen weit verbreitet und umfaßt praktisch alle Aufgabenbereiche von der Verständlichkeit der Haushaltspläne über die Reaktions- und Durchlaufzeiten bis hin zur Aktivierung von Nachbarschaftsinitiativen. Auf Bundesebene hat Präsident Clinton alle Einrichtungen angewiesen, ihre Prozesse und Dienstleistungen mit denen der besten Unternehmen der Privatwirtschaft zu vergleichen (Clinton 1995). Auch in der Bundesrepublik sind - etwa im Rahmen der Arbeiten der Bertelsmann Stiftung - die Kommunen Vorreiter bei einer erfolgreichen Nutzung des Benchmarkings. Aber auch auf Landesebene werden im Zuge entsprechender Reformen Benchmarking-Verfahren selbst in so sensiblen Bereichen wie der Suchtberatung erprobt (vgl. Gantz-Rathmann in diesem Band).

5.2 Ausschreibungen

Die Nutzung der Ausschreibung öffentlicher Leistungen, die darauf zielt, zwar Aufgaben und Qualität zu definieren, diese aber nicht grundsätzlich durch die öffentliche Verwaltung durchführen zu lassen, führt zu ähnlichen Effekten wie das Benchmarking. Ziel ist, die Leistungen von der Einheit erledigen zu lassen, die dazu für einen bestimmten Zeitraum am besten in der Lage ist. Durch den aus den Ausschreibungen entstehenden Wettbewerb erhalten alle beteiligten Einrichtungen Anreize, sich so zu organisieren und zu verhalten, daß eine möglichst optimale Qualität zu den geringstmöglichen Kosten bereitgestellt wird.

Die Ausschreibungen sind dabei keinesfalls gleichbedeutend mit Privatisierung. Denn die öffentlichen Verwaltungen, die die Aufgaben bislang erbracht haben, sollen sich ausdrücklich an dem Wettbewerb beteiligen. Grundsätzlich haben sie hierfür auch die besten Voraussetzungen, da öffentliche Verwaltungen im Gegensatz zu Privatunternehmen keine Gewinnerwartungen haben. Häufig sind allerdings die Organisations-, Haushalts- und Personalstrukturen der öffentlichen Verwaltungen ein Hindernis für Effizienz und Effektivität. Insofern setzt auch das Instrument der Ausschreibung einen Organisationsentwicklungsprozeß voraus, der gleiche Ausgangsbedingungen schafft und entsprechende, am Wettbewerb orientierte Verbesserungen ermöglicht.

Internationale Erfahrungen mit der Anwendung des Instrumentes Ausschreibung zeigen, daß es zu deutlichen Innovationen führen kann. Für Großbritannien (Naschold 1993, S. 35ff.) zeigte sich bislang, daß die öffentlichen Verwaltungen rund 75 Prozent der Aufträge gewinnen konnten und daß entgegen der Erwartungen von Gewerkschaften und Opposition die Qualitätsstandards angehoben und Effizienzgewinne erzielt werden konnten. Anders als in Großbritannien, wo befürchtet wird, daß Verwaltungen nicht in der Lage sind, einmal verlorene Aufträge zurückzugewinnen, zeigen amerikanische Beispiele, daß der Wettbewerb zu einem Anpassungsdruck auf die Verwaltungen geführt hat, der deren Chancen bei der erneuten Auftragsvergabe wesentlich verbessert. Die international gesehen positiven Erfahrungen mit dem Instrument der Ausschreibung setzten allerdings auch einige Bedingungen voraus.

Wenn der Staat seine Steuerungsfunktion erhalten und negative Folgeerscheinungen von Ausschreibungen vermeiden will, so sind zumindest die folgenden Aspekte zu berücksichtigen.

Tendenziell werden die Regiekosten bei Ausschreibungsverfahren steigen. Denn eine Bedingung für eine angemessene Aufgabenerfüllung ist, daß die Standards entsprechend sorgfältig definiert und deren Einhaltung überprüft wird. Mit anderen Worten, das Vergabeverfahren wird entsprechend aufwendig. Die von der Bertelsmann Stiftung als eine der bestregierten Kommunen der Welt ausgezeichnete Stadt Phoenix hat hierfür beispielsweise umfangreiche Vorkehrungen getroffen. Das Amt des City-Auditor's hat einerseits die Aufgabe, das Vergabeverfahren zu regeln, andererseits Überprüfungen der Leistungen zu ermöglichen.

Wie beim Benchmarking sind für die Beteiligung der öffentlichen Verwaltung an solchen Ausschreibungen allerdings auch realistische Kenntnisse über Art, Umfang und Kosten der Aufgabenerledigung notwendig. Ohne entsprechende Kostenrechnungen ist die öffentliche Verwaltung nicht in der Lage, realistische Angebote zu erstellen. Hier zeigt sich, daß eine verbesserte Transparenz von Kosten- und Leistungen eine Grundvoraussetzung für deren Optimierung bildet.

Neben der Steuerung und Überwachung des Vergabeverfahrens kommt es darauf an, den Wettbewerb zu erhalten. Dies wird nur gelingen, wenn die Ausschreibungen in kleineren Losen erfolgen. Dadurch soll gewährleistet werden, daß unterlegene Anbieter, seien es private oder öffentliche, die Chance erhalten, ihre Existenz zu sichern, sich bei der nächsten Ausschreibung erneut zu bewerben und durch entsprechende Verbesserungen die Zuschlagschancen zu steigern. Die Voraussetzungen hierfür sind wiederum durch das Gewähren von Freiräumen für die Organisationsentwicklung zu schaffen.

Das schwerwiegendste Hindernis für einen erfolgversprechenden Einsatz von Ausschreibungen bildet allerdings eine starre Personalstruktur. Die Kosten werden für die öffentliche Hand bei einer Fremdvergabe von Aufträgen deutlich steigen, wenn es

nicht gelingt, das bislang für die entsprechenden Aufgaben eingesetzte Personal anderweitig sinnvoll zu beschäftigen. In diesem Fall müßte nicht nur der private Auftragnehmer bezahlt, sondern auch das eigene Personal als Fixkosten getragen werden. Insofern wird die Ausschreibung öffentlicher Aufgaben nur in dem Maße zum Einsatz kommen können, wie etwa durch Personalbörsen eine höhere Flexibilität erreicht wird, neue Aufgaben zu bewältigen sind oder durch eine Politik der kleinen Schritte die natürliche Fluktuation genutzt werden kann.

Ausschreibungen wie Benchmarking können somit nicht voraussetzungslos genutzt werden. Sie müssen Teil einer Gesamtstrategie der Organisationsentwicklung und kontinuierlichen Verbesserung sein, durch die die erforderlichen Grundlagen geschaffen, die ihrerseits durch den Wettbewerb aber auch entsprechend unterstützt werden. Auf die damit verbundenen Chancen zu verzichten, würde jedoch auch bedeuten, Modernisierungspotential der öffentlichen Verwaltung zu vernachlässigen und den Kosten- wie Vertrauensdefiziten Vorschub zu leisten.

6 Führung und Beschäftigte - Gemeinschaftliche Strategien einer Verwaltungspolitik

Die soweit beschriebenen Ansätze von Qualitätsmanagement und Controlling dienen der Einordnung der Verfahren in eine umfassende Modernisierungsstrategie. Neben der erforderlichen weiteren Operationalisierung der Instrumente und Verfahren ist insbesondere die Verfolgung einer entsprechenden Umsetzungsstrategie von Bedeutung. Die Gestaltung der Instrumente im Detail wird von der jeweiligen konkreten Situation und den Aufgaben abhängen. Dabei kann auf vielfältige Erfahrungen und Modelle zurückgegriffen werden. In diesem Prozeß sind allerdings Führung wie Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung gefordert.

Die Umsetzung umfassender Modernisierungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung sind bisher häufig daran gescheitert, daß sie keine kontinuierliche Unterstützung durch die politische Führung erfahren haben und sich nicht auf Protagonisten innerhalb der Institutionen stützen konnten (Scharpf 1987). Ein Grund

für die Zuversicht, daß sich dieses ändern könnte, besteht in dem eingangs erwähnten massiven Finanz- und Akzeptanzdefizit von Politik und Verwaltung. Die daraus abgeleiteten Folgerungen werden jedoch in einem visions- und konsequenzenlosen Inkrementalismus (Naschold 1993, S. 62) stecken bleiben, wenn diese nicht Teil einer Verwaltungspolitik als Aufgabenfeld mit eigenständigem Charakter begriffen werden.

Kernelemente einer solchen Verwaltungspolitik sind die politische Führung und die Beschäftigten. Die in der Vergangenheit geführte Diskussion um Mitbestimmung und Partizipation hat vielfach die Rolle der Führung überlagert. Dabei wird verkannt, daß in einer traditionell hierarchisch und arbeitsteilig organisierten Verwaltung zu allererst die Führung gefordert ist, die notwendigen Freiräume und das entsprechende Organisationsklima zu schaffen. Die Voraussetzungen hierfür sind in öffentlichen Verwaltungen allerdings ungleich schwieriger als in der Privatwirtschaft.

Während der Erfolg der Führung in privaten Unternehmen in der Regel an der Umsatz- und Gewinnentwicklung gemessen wird, ist die politische Führung in ungleich stärkerem Maße von einer wesentlich schwieriger zu operationalisierenden und zu beeinflussenden öffentlichen Meinung abhängig. Sie ist auf kurzfristige öffentlichkeitswirksame Erfolge angewiesen und muß jede negative Schlagzeile meiden. Dies blockiert die Fähigkeit zu Reformen und Experimenten und fördert eine Atmosphäre der hierarchischen Kontrolle sowie der Vernebelung und Verschleierung von Problemen. Das damit verbundene Führungsverhalten durchdringt die gesamte Organisation und bildet einen festen Bestandteil der Werte und Verhaltensweisen der Beschäftigten.

Diese Schwierigkeiten werden nur dann überwunden werden können, wenn Qualitätsmanagement und Controlling eine offensive, nach innen wie außen getragene und vermittelte Strategie der politischen Führung werden. Nach dem Motto "Angriff ist die beste Verteidigung" muß die Initiative von der Verwaltungsspitze ausgehen und getragen werden. Kommunikation und Marketing werden damit zu einem integralen Bestandteil der Qualitätsstrategie. Um deren Glaubwürdigkeit zu sichern, ist eine entsprechend nachdrückliche und kontinuierliche Unterstützung der Umsetzung

erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der politischen Führung, Freiräume zu schaffen, hierarchische Blockaden zu überwinden, durch eigene Beteiligung zu motivieren und die notwendigen Voraussetzungen für Qualifizierung und Unterstützung der Beschäftigten zu schaffen. Neben dem Fördern gilt auch das Fordern entsprechender Reformen als eine wesentliche Voraussetzung.

Organisations- und Führungstheorie gingen lange Zeit davon aus, daß auf einen Vorgesetzten höchstens acht bis zwölf Mitarbeiter entfallen sollten. Hierarchische Anleitung und Kontrolle erfordern eine entsprechende Struktur. Moderne Organisationen haben sich dagegen durch die Schaffung von Entscheidungsautonomie der Beschäftigten von dieser Faustformel völlig gelöst. 80 bis 100 Mitarbeiter pro Vorgesetzten gelten heute in den modernsten Organisationen als möglich (Peters 1993). Dieser kurze Exkurs verdeutlicht, daß es darauf ankommt, die Beschäftigten in die Lage zu versetzen, selbständig zu handeln und ihre Kenntnisse in kontinuierliche Verbesserungsprozesse umzusetzen. Diese lassen sich nicht verordnen, sondern müssen erarbeitet werden.

Mitarbeiterorientierung und Dezentralisierung in diesem Sinne setzt voraus, daß die Beschäftigten einer Verwaltung Handlungsspielräume eingeräumt bekommen, die es ihnen unabhängig von Hierarchie und Organisation erlaubt, aufgabenorientiert Lösungen zu erarbeiten. Hintergrund dieser Anforderung ist, daß die Beschäftigten, die unmittelbar mit Kunden und Problemen konfrontiert sind, Schwierigkeiten und Lösungsansätze am besten kennen. Diese Kompetenz soll - befreit von Vorschriften und Dienstweg - nutzbar gemacht werden.

Die eingespielten Arbeits- und Verhaltensweisen führen allerdings auch dazu, daß entsprechende projekt- oder aufgabenbezogene Teamarbeit Zeit benötigt, bis sie voll funktionieren. Der Abbau von Mißtrauen, das Aufweichen von Konkurrenzdenken, die Überwindung von Zuständigkeitsgrenzen und die Nutzung ungewohnter Freiräume müssen eingeübt und erfahren werden. Eine entsprechende Qualifizierung über die Anforderungen von kontinuierlich lernenden Organisationen, neue Formen des Messens und Bewertens oder der Nutzung neuer Steuerungsinstrumente kann diesen

Prozeß ebenso beschleunigen wie das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen und sichtbares Engagement der politischen Führung.

Hervorzuheben ist dabei auch die Bedeutung des mittleren Managements (z.B. Referats- oder Abteilungsleiter), das durch die Schaffung autonomer Handlungsspielräume der Beschäftigten vermeintlich an Einfluß verliert. Insbesondere diese Gruppe wird für die Umsetzung der hier geschilderten Ansätze gebraucht. Sie müssen in die Entwicklung der Strategie einbezogen und Träger der Vermittlung werden.

Entscheidend ist jedoch vor allem ein Mindestmaß an Kontinuität. Die Beteiligung der Beschäftigten z.B. bei der Entwicklung von Leitbildern oder der Befragung von Kunden und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wird den Aufwand nur dann rechtfertigen, wenn die Beschäftigten auch mittelfristig die Konsequenzen spüren. Das Maß an Blockaden nimmt mit jedem gescheiterten oder zurückgenommenen Versuch zu.

Die hier beschriebenen Instrumente des Qualitätsmanagements und Controllings sind komplexe Strategien, deren Gesamtzusammenhang nicht aus dem Blick geraten darf. Diese ganzheitliche Orientierung ist ebenso wichtig wie der Beginn mit kleinen Schritten. Wer auf den großen Wurf wartet, bevor er beginnt, wird niemals anfangen. Innovationsinseln zum Experimentieren werden in jedem Fall am Anfang stehen müssen. Just do it.