

Oppen, Maria

Book Part — Digitized Version

Produktivität und der Wandel technisch-organisatorischer
"Produktions"konzepte öffentlicher Leistungen: auf der Suche nach der
Dienstleistungsqualität

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Oppen, Maria (1994) : Produktivität und der Wandel technisch-organisatorischer "Produktions"konzepte öffentlicher Leistungen: auf der Suche nach der Dienstleistungsqualität, In: Frieder Naschold, Marga Pröhl (Ed.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Bd. 1. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. 2. Auflage, ISBN 3-89204-109-1, Verlag Bertelsmann, Gütersloh, pp. 121-165

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122641>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Produktivität und der Wandel technisch-organisatorischer »Produktions«-konzepte öffentlicher Leistungen: auf der Suche nach der Dienstleistungsqualität

Maria Oppen

Gliederung

1. Einleitung.	122
2. Zwischen Staat und Markt: zum Wandel der Dienstleistungen im »Dritten Sektor«.	125
3. Klientenorientierung und Dienstleistungsqualität als Anforderungen an neue »Produktions«konzepte.	131
4. Rationalisierungskonzepte in der Sozialversicherung.	135
4.1 Ein hochtechnisiertes Produktionskonzept neotayloristischer Prägung	137
4.2 Ein strukturkonservatives Produktionsmodell mit »Marktorientierung«	143
4.3 Ein klientenzentriertes Produktionskonzept	148
5. Strategien und Akteure des Umbaus.	154
Literaturverzeichnis	163

1. Einleitung

Das bürokratische Modell der Produktion von öffentlichen Dienstleistungen steht seit geraumer Zeit und mit Tendenz zur Verschärfung im Kreuzfeuer der Kritik von Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft. Es gilt als unwirtschaftlich, langsam und schwerfällig, als undemokratisch, autoritär und inhuman – im Binnen- wie im Außenverhältnis. Webers bürokratische Organisation – gekennzeichnet durch hochgradige Regelbindung, strikte hierarchische Unterordnung und starr festgelegte Zuständigkeit – hat sich offensichtlich keineswegs als die rationalste, weil effizienteste Alternative erwiesen. Erforderlich erscheinen gerade angesichts des Scheiterns der großen Reformprojekte gänzlich neue »Produktions«konzepte auf der Ebene der einzelnen Organisationen bzw. Unternehmen. Denn in Anbetracht verengter Verteilungsspielräume können neue Aufgabenfelder und insbesondere die gebotene Sicherung und Anhebung des Qualitätsniveaus öffentlich hergestellter Verwaltungsprodukte und Serviceleistungen nur durch grundlegende Umstrukturierungs- und Neuorientierungsprozesse bewältigt werden.

Aber der Optimismus in bezug auf Innovationsfreudigkeit und Anpassungsfähigkeit von Bürokratien an sich wandelnde gesellschaftliche Anforderungen hält sich in engen Grenzen. Die Verwaltung neigt dazu, alte Aufgaben zu verteidigen, Probleme von gestern zu bearbeiten und gegenüber Neuem mißtrauisch zu sein; sie reagiere zu spät mit der unpassenden Routine und drücke sich vor Risiken (Pappermann 1988). Auch die Modernisierungserwartungen, die in den Einsatz neuer Techniken gesetzt wurden, sind bisher empirisch eher enttäuscht worden. Vielmehr seien existierende organisatorische Arrangements und Autoritätsstrukturen verstärkt worden. Hauptnutznießer seien vielmehr die dominanten politisch-administrativen Koalitionen innerhalb der öffentlichen Verwaltungen mit ihren vorherrschenden Zielen der Effizienzsteigerung und dem Ausbau sozialer Kontrolle, nicht aber die Beschäftigten und Klienten (z. B. Kraemer 1988; Grimmer 1990).

Die Herausforderungen, denen die öffentliche Verwaltung heutzutage nach weithin geteilter Einschätzung nur noch durch grundlegende Restrukturierungsprozesse begegnen kann, ergeben sich aus den ungelösten Problemen der Vergangenheit sowie aus den antizipierbaren Veränderungen in der nahen Zukunft. Als Parameter sich wandelnder Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Leistungsbeurteilung werden ökonomische, politische, soziale, technische und demographische Entwicklungsprozesse angesehen, mit denen sich sowohl die Ziele und Rahmenbedingungen des Verwaltungshan-

delns, die Anforderungen aus der Verwaltungsumwelt als auch die binnenadministrativen Voraussetzungen für die Produktion von Dienstleistungen verändern.

- Mit dem soziodemographischen Wandel erfolgen ein Anwachsen bestehender und die Herausbildung neuer politisch relevanter Zielgruppen (Ältere, Alleinerziehende, »neue Armut«, »präkarierte Beschäftigtengruppen«, Migranten, etc.).
- Mit dem politischen und ökonomischen Wandel (z. B. Binnenmarkt oder Ostöffnung) entstehen neue Aufgabenfelder und internationalisierte Kooperationsbezüge.
- Gesetzgeberische Interventionen in das Leistungsspektrum und die Modalitäten von Erstellung und Verteilung erfolgen aber auch aus fiskalpolitischen und wahltaktischen Gründen.
- Wertewandel und Pluralisierung der Gesellschaft und die weitere Ausdifferenzierung von Lebensstilen führen zu veränderten Anspruchsstrukturen und Erwartungshaltungen an die Verwaltung (z. B. »neues Dienstleistungsbewußtsein«).
- Das Vordringen neuer Werthaltungen und Professionalisierungsinteressen auf seiten der Beschäftigten bewirkt Verschiebungen von eher instrumentellen Aspekten der Arbeit hin zu Ansprüchen an verantwortungsvolle Aufgaben, persönliche Entfaltungsmöglichkeiten und an die Vereinbarkeit mit lebensweltlichen Bedürfnissen.
- Die demographisch bedingte »Alterung« des Arbeitskräftepotentials und der prognostizierte Mangel an qualifiziertem Nachwuchs bringt Probleme für die Gewinnung und Bindung von Fachpersonal unter den vorherrschenden Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor mit sich.

Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Ressourcenknappheit und eines zunehmenden Wettbewerbs mit dem Privatsektor um Dienstleistungsmärkte und -personal (z. T. auch zwischen öffentlichen Dienstleistungsproduzenten) ist ein ernst zu nehmender Druck zur Ausschöpfung von Produktivitätspotentialen der öffentlichen Produzenten von Dienstleistungen entstanden, dem nicht mehr ohne Not ausgewichen werden kann.

So fehlt es denn auch nicht an Modernisierungsvorschlägen und tiefgreifenden Reformkonzepten. Neben radikalen Privatisierungsstrategien wird, in Anlehnung an Entwicklungen im privaten Sektor, auf Formen der »lean administration«, auf eine neue Mischung aus öffentlicher und privater Erfüllung von staatlichen Aufgaben gesetzt, auf die Konzentration auf die notwendigen Kernaufgaben und die Vergabe spezifischer Leistungen nach außen (outsourcing). Andere Ansätze bevorzugen die Einführung von marktähnlichen Me-

chanismen in die Erstellung öffentlicher Verwaltungsleistungen, z. B. durch die Herstellung geregelter Konkurrenzverhältnisse oder die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten mit dezentraler Budgetverantwortung (»center«-Konzepte). Aber auch weniger weitreichende Formen der Dezentralisierung innerhalb bestehender Organisationen, die Verlagerung von Kompetenz, Verantwortung und Entscheidung vom Zentrum an die Peripherie einer Organisation und neue Formen der Aufbau- und Ablauforganisation mit einem ganzheitlicheren Zuschnitt von Tätigkeiten und der Abflachung von Hierarchien werden als nachahmenswerte Strategien für den öffentlichen Sektor proklamiert.

Konkrete Erfahrungen mit dem Umbau von Verwaltungsapparaten in moderne Dienstleistungsunternehmen, anhand derer sich die Chancen und Risiken, die Voraussetzungen und Wirkungspotentiale von qualitativen Rationalisierungsstrategien erweisen müssen, liegen allerdings bisher erst wenige vor. Denn bürokratische und somit strukturkonservative Orientierungen und Strategien herrschen zumindest im Bereich der Sozialversicherungsträger, auf den ich mich hier exemplarisch beziehe, eindeutig vor. Allerdings lassen sich dort in steigender Anzahl Vorreiterorganisationen und Modellprojekte empirisch identifizieren, im Rahmen derer die Dienstleistungsproduktion radikal umgestaltet wird. Neben Konzepten mit vorherrschender Technikorientierung oder mit einer dominanten »Markt«orientierung entsteht der Typus eines klientenzentrierten »Produktions«konzeptes von Dienstleistungen. Hieran läßt sich deutlich machen, daß das einzelbetriebliche Management auch bei bestehenden budgetären Grenzen, haushalts- und dienstrechtlichen Vorgaben sowie Besonderheiten der spezifischen Aufgaben zwar limitierte, aber oft nicht ausgeschöpfte Handlungsspielräume für die Entwicklung qualitätsorientierter Produktionskonzepte hat. Abschließend wird daher die erfolgversprechende Gestaltung der Veränderungsprozesse hin zu einer neuen Dienstleistungskultur skizziert. Dabei beziehe ich mich auf ein Verständnis von Produktivitätssteigerung öffentlich erstellbarer Dienstleistungen, welches mit dem wirtschaftlichen Einsatz gegebener Ressourcen die komplexer werdenden Aufgaben und sich wandelnden Anforderungen angemessener und hochwertiger als üblicherweise bewältigt. Eine solche Rationalisierungsstrategie kann sich nicht nur auf die Qualität der Verwaltungsprodukte und Serviceleistungen aus Sicht der Klienten beziehen – so die noch zu spezifizierende Ausgangsthese –, sie muß zugleich die Qualität der Arbeit aus der Perspektive der Beschäftigten fokussieren. Denn es handelt sich bei diesem Produktionsprozeß vielfach um einen Interaktions- und Kommunikationszusammen-

hang zwischen Personal und Klienten, der unter dem Aspekt der Qualitätssteigerung nicht auseinander zu reißen ist; d. h. Qualität zugunsten der einen Seite kann auf Dauer nicht zu Lasten der anderen erreicht werden.

2. Zwischen Staat und Markt: zum Wandel der Dienstleistungen im »Dritten Sektor«

Rentenversicherungsanstalten und Krankenkassen, auf die sich die vorliegende Analyse bezieht, werden als verselbständigte Verwaltungsträger oder »Quangos« (Quasi non-governmental organisations) neben anderen halbstaatlichen Einrichtungen dem sogenannten »Dritten Sektor« zugerechnet. In der wissenschaftlichen Debatte (vgl. hierzu ausführlich Seibel [1992]) um die Besonderheiten dieses Sektors hat die Auslagerung öffentlicher Aufgaben eine positive Konnotation. Im Vergleich zu staatlichen oder kommunalen Bürokratien seien bei den »Trabanten« des Verwaltungssystems die Chancen zur Demokratisierung, zur organisatorischen Flexibilisierung wie auch zur Selbsterneuerung (durch die Selbstverwaltung) größer. Es handele sich um eine insgesamt kontrollärmere Sphäre, innerhalb derer kooperative Formen der Meinungs- und Entscheidungsbildung kulturellen und politischen Pluralismus und die Anpassung der Aufgabenerfüllung an lokale Gegebenheiten eher zulassen. Größere Flexibilität in der Aufbau- und Ablaufgestaltung, mehr Autonomie der Leitungsebene oder auch die leichtere Rekrutierbarkeit von Expertenwissen durch weniger enge Besoldungsvorschriften ermöglichen hiernach eine besser angepasste Qualität der erstellten Leistungen. Zudem sei die potentielle Konsumentenmacht durch die partizipativen Strukturen stärker, insbesondere soweit die betreffenden Einrichtungen keine Monopolstellung besitzen. Soweit solche Beschreibungen auch für Sozialversicherungsträger zutreffen – und dies ist tatsächlich weitgehend für die Krankenkassen, weniger für die Rentenversicherungsträger der Fall –, ist somit von einem strukturell verankerten höheren Anpassungs- und Innovationspotential solcher Organisationen auszugehen. Auch wenn dies nicht gleichbedeutend ist mit einer faktisch effizienteren und effektiveren Ausfüllung von staatlichen Aufgaben – auch verselbständigten Trägern werden Verkrustungstendenzen, mangelnde Responsibilität und das Dominieren interner Prioritätensetzung nachgesagt –, so stellen gerade die Krankenversicherungsträger doch ein besonders interessantes Beobachtungsfeld für innovative Handlungsstrategien zur Bewältigung krisenhafter Entwicklungen dar. Denn

marktähnliche Strukturen, die in Teilbereichen des öffentlichen Sektors als Bedingung für neue Handlungsmöglichkeiten zur Produktivitätssteigerung diskutiert und verschiedentlich modellhaft eingeführt werden, existieren hier bereits; allerdings unter der Maßgabe, daß der Staat hier jederzeit dirigistisch eingreifen kann, so geschehen durch die organisationsrechtlichen Regelungen des Gesundheitsstrukturgesetzes.

Ein zweiter Aspekt der Positionierung der Sozialversicherungsträger zwischen Staat und Markt scheint mir erwähnenswert. Ein Teil ihrer im wesentlich gesetzlich geregelten Aufgaben umfaßt auch die Vermittlung von privatwirtschaftlich erstellten Dienst- und Sachleistungen. Neben zentralen Aufgaben, wie der Errechnung, Bereitstellung und Verteilung von monetären Leistungen (z. B. Rente, Krankengeld), und den in Eigenregie erbrachten Informations- und Beratungsleistungen geht es u. a. um die Vermittlung von Fremdleistungen (diagnostische, rehabilitative, kurative oder pflegerische Leistungen) von privaten »Produzenten« oder um die Bereitstellung privatwirtschaftlichen Kalkülen unterliegender Heil- und Hilfsmittel. Angesprochen sind hiermit nicht nur die im »Dritten Sektor« bestehende arbeitsteilige Erstellung von Leistungen und entsprechende Vernetzungen zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen. Ausgehend davon, daß die Sozialversicherungsträger im System der sozialen Sicherung nur einen spezifischen, eben in erster Linie vermittelnden Beitrag zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt leisten, muß eine Betrachtung einzelorganisatorischer Restrukturierungsmaßnahmen zur Produktivitätssteigerung eigentlich die »Prozeßkette« bis hin zum »Endprodukt«, zur Erreichung dieses Globalziels, in den Blick nehmen. Dies bedeutet, daß es nicht nur um Effizienz- und Effektivitätssteigerung bei der innerorganisatorischen Erstellung von Verwaltungsprodukten und -leistungen im engeren Sinne gehen kann, sondern auch um Innovationen der »Schnittstellengestaltung« zu vor- und nachgelagerten Bereichen. Zentralen Stellenwert hat im Zuge verschiedener gesetzlicher Reformen die Schnittstelle zu den externen Leistungserbringern erhalten. Die Sozialversicherungsträger haben hier die Aufgabe, planend und steuernd (Bedarfsöffnung, Vertragsgestaltung, Qualitätssicherung, Wirtschaftlichkeitskontrolle) tätig zu werden. Die konkrete Nutzung dieser Handlungspotentiale gegenüber den Vertragspartnern im Interesse von Versicherten und Gesamtgesellschaft muß zum integrierten Bestandteil der Debatte um qualitäts- und klientenorientierte Innovationsprozesse gemacht werden. Da es sich bei dem sozialpolitischen Leistungsangebot überwiegend um gesetzlich normierte Ansprüche handelt, sind »Produktinnovationen« bzw. »-anpassungen« hier nur

über eine Rückbindung administrativer Erfahrungen mit den Bedürfnissen und Problemen der Adressaten dieser Leistungen an die Legislative möglich, eine zweite relevante Schnittstelle.

Damit ist zugleich zu einem dritten Aspekt, den ich ausführlicher erörtern möchte, übergeleitet: der weitgehenden staatlichen bzw. gesetzlichen Festlegung von Zielen, Aufgaben und Leistungen, die die verselbständigten Verwaltungseinheiten zu erbringen haben. Hierin unterscheiden sich die Sozialversicherungsträger deutlich von anderen Organisationen im »Dritten Sektor« (z. B. Genossenschaften, Wohlfahrtsverbände) hinsichtlich ihrer Gestaltungsoptionen, die eng auf wenige Ermessensspielräume und Kann-Leistungen begrenzt sind. Hinsichtlich der Aufgabenstruktur und der Modalitäten ihrer Erbringung gleichen Rentenversicherungsanstalten und Krankenkassen eher Behörden im Staatssektor. Insofern die Sozialpolitik eines der bevorzugten Felder des politischen Quasi-Marktes im Wettbewerb um Wählerstimmen ist, sind hier mit hoher Frequenz – je nach wirtschaftlicher Lage – mehrfach Leistungserweiterungen, gefolgt im Gegenzug von Leistungsbeschränkungen oder Belastungsverschiebungen zwischen den Sozialversicherungszweigen zur Konsolidierung der Haushalte erfolgt.

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Neubestimmung und Umgestaltung von Leistungserbringung und Problemverarbeitung – so meine These – ist in sozialpolitischen Administrationen in erster Linie im Gefolge der tiefgreifenden Wandlungsprozesse innerhalb des Systems der sozialen Sicherung entstanden. Der Aus- und Umbau im System der sozialen Sicherung in den letzten drei Jahrzehnten hatte nicht allein einen Anstieg des Arbeitsvolumens und eine Komplexitätssteigerung in der Sachbearbeitung und in der Entscheidungsfindung bei den Trägerorganisationen zur Folge. Neue Funktionen und Aufgaben sind den sozialpolitischen Administrationen zugewachsen, die neue Qualifikationen und Kompetenzen, veränderte Tätigkeits- und Kooperationsstrukturen und nicht zuletzt einen grundlegenden Wandel der Arbeitsstile und Werthaltungen erfordern. Mit verwaltungstypischen Haltungen und Arbeitsweisen, bei denen das Aktuelle und Befristete dominiert und die Bewältigung des »administrativen Alltags sowie die Konzentration der Kräfte auf den Vollzug und die Erledigung der vorgegebenen Aufgaben« (Mayntz/Schumacher-Wolf, 1985: 262), ist die erforderliche Problemverarbeitung nicht mehr möglich. Die für Maßnahmen der Einkommenssicherung durchaus funktionale, zentralistische Leistungserstellung entsprechend rechtlich definierten Anspruchsvoraussetzungen, die »bürokratisch-professionelle Leistungsdefinition von Hilfen« (Riedmüller, 1987: 323), ist mit veränderten sozialpoliti-

schen Programmen zunehmend inkompatibel geworden. Das Verhältnis der Administrationen zu ihren Klienten/Kunden, zu Vertragspartnern und Leistungserbringern sowie zu anderen Trägerorganisationen und Verbänden muß neu bestimmt werden.

Mit dem Funktionswandel von einer vorrangigen Umverteilungspolitik zur präventiv gestaltenden Sozialpolitik sind die zu bemessenden und vermittelnden Pflichtleistungen der Verwaltungen zunehmend durch Wahl- und Kann-Leistungen mit entsprechenden Entscheidungsspielräumen und Handlungsalternativen ergänzt worden. Im Zuge der Erweiterung des berechtigten Personenkreises, der Ausdifferenzierung des Leistungsspektrums und besonders für die Erbringung von prophylaktischen, personenbezogenen Dienstleistungen sind somit direkte, persönliche, beratende und helfende Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen Hilfesuchenden und Verwaltungen immer mehr in den Vordergrund getreten. Ziele einer zukunftsorientierten, »sozialen Strukturpolitik« (Standfest, 1981) sind ohne eine aktive und motivierte Beteiligung der Klienten nicht zu erreichen. Ihre Mobilisierung ist unerlässlich für die Umsetzung präventiver Programme. Entsprechende Aktivitäten können jedoch nicht per Gesetz verfügt werden, und sie sind kaum standardisierbar. Eine adäquate Ausgestaltung der Arbeits- und Kontaktbeziehungen in sozialpolitischen Administrationen muß unter dem Gesichtspunkt der »Politikverwirklichung« (Kaufmann/Schäfer, 1979) entwickelt bzw. gelernt werden.

Im Zuge der Konsolidierungs- und Kostendämpfungspolitik sind den Sozialversicherungsträgern – insbesondere in der gesetzlichen Krankenversicherung – sukzessive neue Aufgaben übertragen worden. Ihre Position gegenüber den Anbietern der originären Leistungen ist unter den Aspekten von Qualitätssicherung und Wirtschaftlichkeitsprüfung gestärkt worden. Um diese erweiterten Handlungsspielräume ausschöpfen und die vom Gesetzgeber intendierten Wirkungspotentiale entfalten zu können, müssen fachinhaltlich neue Qualifikationen und Kenntnisse erworben sowie fachunspezifische Kompetenzen wie z. B. Verhandlungsfähigkeit oder Risikobereitschaft entwickelt werden. Gerade die präventive und rehabilitative Orientierung in der Sozialpolitik macht zunehmend den Aufbau und die Pflege von Kooperations- und Kommunikationsnetzwerken zwischen verschiedenen Leistungsträgern notwendig, die bisher im gegliederten System der sozialen Sicherung unabhängig voneinander – wo nicht gegeneinander – tätig waren.

Zugleich werden Tendenzen zur »Verwissenschaftlichung« des politisch-administrativen Systems forciert. Um aktiv gestaltend und personenspezifisch präventive und zukunftsorientierte Maßnahmen

gezielt entwickeln und einsetzen sowie deren Wirkungen qualitativ und unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bewerten zu können, ist eine regelmäßige Berichterstattung, ein differenziertes Informationssystem in allen Bereichen der sozialen Sicherung zu einer wichtigen Voraussetzung geworden. Auch wenn wissenschaftliche Forschungsinstitute auf der Ebene der Spitzenverbände – wie auch staatlich geförderte Forschung – wichtige Impulse geben und innovative Ansätze zur Bestands- und Bedarfsanalyse sowie zur Ursachen- und Wirkungsforschung entwickelt haben, so hat sich doch zugleich herausgestellt, daß eine kontinuierliche und umfassende wissenschaftliche Durchdringung der Aufgabenbereiche auch auf lokaler Ebene benötigt wird (Lampert, 1989; Rosenbrock/Haus, 1985; Sauter, 1992).

Aus dem Wandel staatlicher Sozialpolitik resultieren jedoch nicht nur Erfordernisse und Anstöße, sondern auch Hemmnisse für Anpassungs- und Innovationsprozesse auf der Ebene der einzelnen Trägerorganisationen. Zum einen hat die Flut gesetzlicher Änderungen als kurzfristige Reaktion auf Verengungen von Finanzierungsspielräumen nicht nur dazu geführt, daß bestehende Ansätze einer gestaltenden Präventionspolitik nicht entsprechend ausgebaut wurden. Zugleich haben diese Interventionen bei den Sozialversicherungsträgern und ihren Beschäftigten – ebenso wie bei Klienten und Leistungserbringern – Unkalkulierbarkeit und Unsicherheit (Maier, 1988) erzeugt. Innerorganisatorische Restrukturierungsbemühungen konnten nicht auf mittelfristig stabilen Erwartungen und Planungsgrundlagen aufbauen. Aus zentralstaatlich programmierter Unberechenbarkeit entsteht auf der lokalen Ebene leicht ein Gefühl von Ausgeliefertsein und Bedeutungslosigkeit der Politikumsetzung gegenüber der Politikformulierung und letztendlich Inaktivität statt innovativem und experimentierfreudigem Handeln (Kühl, 1983), zumal gerade an der Schnittstelle Verwaltung/Klienten bzw. Verwaltung/Leistungsanbieter Unklarheiten und Unmut über Leistungseinschränkungen und Kostenbegrenzungen zum Tragen kommen. Die Beschäftigten sehen sich damit konfrontiert, nicht nur Transparenz über die sich ständig wandelnden Rechtsgrundlagen, sondern auch deren Akzeptanz bei ihrer Klientel herstellen zu müssen.

Zum anderen entsteht in Phasen wirtschaftlicher Stagnation und damit sinkender Verteilungsspielräume für die soziale Sicherung ein anderer, für die Kontinuität und Weiterentwicklung von sozialpolitischen Administrationen dysfunktionaler Mechanismus. Mit den gesetzlich verordneten Leistungseinschränkungen entsteht häufig zugleich ein erheblicher Druck auf die Verwaltungskosten. Bekannte Argumente der mangelnden Effizienz öffentlicher gegenüber privaten Einrichtungen erhalten oft gerade in Zeiten Auftrieb, da das Ar-

beitsvolumen aufgrund der steigenden Zahl von zu bewältigenden Risiken anwächst. Zentralstaatliche Vorgaben und Eingriffe, aber auch die paritätischen Selbstverwaltungen setzen oft pauschal auf Personalkostenreduzierung unter argumentativem Rückgriff auf eine Öffentlichkeit, die Leistungseinschränkungen in Kauf nehmen muß und welcher dementsprechend nicht zugleich die steigenden Kosten der Dienstleistungsproduktion plausibel gemacht werden können. Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gerät so gerade zu Zeiten unter besonderen Legitimierungs- und Rationalisierungsdruck, wo der Arbeitsanfall nur mit Mühe zu bewältigen ist. In dieser Situation sind einzelorganisatorisch grundlegende Restrukturierungsüberlegungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Arbeits- und Leistungserstellungsprozesse oft in ihren Ansätzen steckengeblieben oder gar zurückgeschraubt worden. Einzelbetriebliche Sparmaßnahmen sind zumindest in Teilbereichen oft zu Lasten sozialpolitisch intendierter Wirkungen gegangen (Maier, 1988).

Auch für die Zukunft ist keineswegs von stabileren Rahmenbedingungen und Handlungserfordernissen für die Träger der sozialen Sicherung auszugehen. Die sich als Folge des sozio-ökonomischen Wandels verändernden Problemlagen und Anforderungen an die soziale Sicherung verweisen nicht nur auf Struktur- und Versorgungsdefizite sowie auf wachsende und differenziertere Hilfebedarfe, die der Ergänzung und/oder Neustrukturierung sozialstaatlicher Maßnahmenprogramme und des Ausbaus öffentlicher Dienstleistungen auf der politischen Ebene bedürfen (Damkowski/Luckey, 1989). Neuerlich ist vor allem Bewegung in die Debatte um Organisationsreformen im System der sozialen Sicherung gekommen (vgl. hierzu auch Kirschner, 1992), als die beinahe chronische Finanznot durch den enormen Anteil der Sozialversicherung an der Finanzierung der deutschen Einheit dramatisch verschärft worden ist und eine Reihe struktureller Probleme in den bisherigen Reformvorhaben zugunsten übergreifender Konsensfindungsprozesse ausgeklammert wurden. So führen z. B. organisationsrechtliche Regelungen des Gesundheitsstrukturgesetzes zu einer neuen Wettbewerbsordnung zwischen den Krankenkassen, die zu deutlichen Konzentrations- und Zentralisierungsprozessen führen wird mit völlig veränderten Führungs- und Entscheidungsstrukturen. Im Bereich der bundesweiten Sozialversicherungsträger, insbesondere bezogen auf die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, wird dagegen über eine Regionalisierung nachgedacht – Prozesse, die die einzelnen Administrationen vor erhebliche Umstellungsanforderungen und Neuorientierungsprobleme stellen werden.

3. Klientenorientierung und Dienstleistungsqualität als Anforderungen an neue »Produktions«konzepte

Das einzelbetriebliche Management der Sozialversicherungsträger steht allerdings vor einer weit komplexeren Aufgabe, als sich aus dem bisher Gesagten zu der Notwendigkeit des Ausgleichs von Strukturdefiziten sowie zur Anpassung der Administrationen an sich permanent wandelnde gesetzliche Aufgaben in Verbindung mit der gesellschaftlichen Dynamik ableiten läßt. Die Probleme mangelhafter Dienstleistungsqualität oder der Bürgerferne von Verwaltungen – begründet in den bürokratischen Organisations- und Arbeitsstrukturen – sind so alt wie die Verwaltung selbst (vgl. Grunow, 1988) und betreffen in vieler Hinsicht auch den hier im Zentrum stehenden Bereich. Altbekannte Argumente, u. a. durch Bevölkerungsumfragen belegt (vgl. z. B. Sinus, 1978; Kaufmann/Schäfer, 1979; Grunow, 1982; Lange/Sippel, 1986), haben nichtsdestoweniger nicht allzu viel an Aktualität eingebüßt. Sie beziehen sich auf Bürgerferne im engeren Sinn, wie die Abschottung der Verwaltung gegenüber den Problemen der Klienten und die Lebensfremdheit behördlicher Entscheidungen, die Verordnungsflut, innerorganisatorische Gliederungen sowie das Kompetenzwirrwarr. In Teilbereichen wird eine »Regelungskultur« charakterisiert, deren Problemlösungspotential auf Konflikt und Mißtrauen als Wertbasis bzw. Methode beruhe (Sturm, 1987: 427f.).

Die Thematisierung des angespannten Verhältnisses zwischen Bürgern und Bürokratie hat jedoch inzwischen neue Dimensionen hinzugewonnen. Dies hängt zum einen mit den Wandlungsprozessen sozialpolitischer Programme selbst hin zu einer präventiven und gestaltenden Strukturpolitik zusammen, die viel direkter in immer mehr Lebensbereiche des einzelnen eingreift und daher der aktiven Mitwirkung der Bürger bedarf (»Koproduktion«; Grunow, 1988: 14). Zugleich bezieht sich die Möglichkeit staatlicher Kontrolle und Herrschaftsausübung auf immer weitere Bereiche des privaten Lebens. Zum anderen sind Sensibilisierungs- und Mobilisierungsprozesse innerhalb der Gesellschaft in Gang gekommen durch das Erstarken der neuen sozialen Bewegungen und durch die Verbreitung eines neuen »Dienstleistungsbewußtseins« (Gartner/Riessman, 1978: 106) im Zuge der zunehmenden Angewiesenheit auf und Konsumtion von Dienstleistungen aller Art.

Trotz der prominenten Stellung, die dem Ziel der »Verbesserung der Dienstleistungen für den Bürger« in der Debatte um die Modernisierung öffentlicher Verwaltungen zukommt, mangelt es an einer Verständigung über eine »positive« Zielbestimmung (Grunow,

1988: 23) von Klientenorientierung und Qualitätsverpflichtung. Bürokratiekritik und Plädoyers für Entbürokratisierung setzen an den Symptomen an und drängen auf Beseitigung identifizierter Mißstände. Den »Maßstab« hierfür bilden neben den verbrieften Ansprüchen die vielfältigen Bedürfnisse und berechtigten Interessen der Klienten. Als relevant lassen sich vor allem die folgenden Dimensionen der Ergebnisqualität zusammenstellen (vgl. z. B. Beyer/Brinckmann, 1990; Parasuraman u. a., 1985; Damkowski/Luckey, 1989; Grunow, 1982; Kaufmann/Schäfer, 1979):

- Zugänglichkeit der Einrichtungen; Bürgernähe verstanden als zeitliche und räumliche Erreichbarkeit, personelle Zuständigkeit und Kompetenz;
- Richtigkeit und Vollständigkeit der Leistungen; Zuverlässigkeit der Bearbeitung und Berücksichtigung von Problem- und Situationsgerechtigkeit bei Entscheidungen mit Perspektive auf Effektivierung sozialpolitisch intendierter Ziele;
- Schnelligkeit; Geschwindigkeit und Effizienz der Erledigung von Anliegen und Aktualität von Informations- und Beratungsangeboten;
- Interaktionskosten; Begrenzung der Anforderungen an die Klienten im Hinblick auf einzusetzende Ressourcen wie Qualifikation, Zeit oder Geld zur Erreichung der ihnen zustehenden Leistungen und Diensten;
- Transparenz; Verständlichkeit, Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von Leistungsangeboten, Zuständigkeiten, Leistungserstellungsprozessen sowie von Verwaltungsprodukten und ihren Auswirkungen auf den Klienten;
- Mitwirkungs- und Gestaltungschancen in bezug auf die Inanspruchnahme von Leistungsangeboten, Entscheidungen bei Alternativen sowie Kontrollmöglichkeiten bezogen auf Serviceleistungen und Verwaltungsprodukte;
- Persönlichkeitsschutz; Wahrung der Privatsphäre, zurückhaltende Hilfestellung und Begrenzung der Eingriffe auf das Notwendige sowie Schutz der personenbezogenen Daten und Informationen.

Diese Dimensionen von Klientenorientierung und Dienstleistungsqualität aus der Perspektive des Publikums verweisen bereits implizit auf die vielfältigen Abhängigkeitsbeziehungen der »output-Qualität« von Aspekten der Organisation, des Personals und der Gestaltung der Koproduktion zwischen Verwaltung und Klienten. Unter z. T. sehr pauschaler Bezugnahme auf einzelne der oben dargestellten Dimensionen von Klientenorientierung und Dienstleistungsqualität haben viele Verwaltungen im Zuge technisch-organisatorischer

Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen mit Einzelanpassungen zur Verbesserung der Zugangsbedingungen, intensivierter Öffentlichkeitsarbeit u. ä. reagiert. Im Zentrum vieler praktischer Umsetzungsprojekte, aber auch wissenschaftlicher Reorganisationskonzepte stehen dabei Einzelaspekte der Entbürokratisierung der Verwaltungsorganisation, des Personaleinsatzes und der Publikumskontakte:

- Durch Aufgabenintegration und ganzheitlichere Arbeitsstrukturen werden motivationsstiftende Effekte aufseiten der Beschäftigten, Effizienzsteigerung und schnellere Erledigung durch Reduzierung von Mehrfachbearbeitung und Aktenumlauf und zugleich mehr Transparenz über den Leistungserstellungsprozeß erwartet.
- Mit Formen der Enthierarchisierung und Dezentralisierung von Handlungsspielräumen und Entscheidungskompetenz sollen der Autonomiegrad der Beschäftigten erhöht und die Fallbearbeitung und -entscheidung bis zu einem gewissen Grad reintegriert werden mit dem Ziel, unter Umständen in Anwesenheit des Klienten einen Vorgang abschließend bearbeiten zu können.
- Verschiedene Formen von lokaler Dekonzentration, z. B. des Informations- und Beratungsangebotes, die Verlängerung der Öffnungszeiten oder die Erweiterung personeller Kapazitäten für den Publikumskontakt sollen Zugangsbarrieren abbauen.
- Die Technisierung soll zur Entlastung der Beschäftigten von unliebsamen und massenhaft anfallenden Routinetätigkeiten führen mit dem Ziel einer stärkeren Konzentration auf die klientenbezogenen Aufgaben.
- Die fachinhaltliche und kommunikative Professionalisierung vor allem der Beschäftigten an der Schnittstelle zur Außenwelt soll durch den Ausbau von Fort- und Weiterbildung sowie durch Erweiterung der Ausbildungsinhalte vorangetrieben werden.
- Ein weiterer Aspekt ist die Berücksichtigung von Klientenkontakten in der Personalbemessung mit ausreichendem Zeitfaktor sowie in leistungsbezogenen Anreizsystemen.
- Und nicht zuletzt wird auf kooperative Führungsstile und die Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses auf der Ebene des Managements gesetzt, im Rahmen dessen die Verwaltung als »Serviceeinrichtung für Bürger« entsteht.

In vieler Hinsicht implizieren solche Ansätze und Konzepte eine Reihe von Verbesserungs- und Weiterentwicklungschancen, die sowohl im Interesse der Verwaltungsmitglieder als auch ihrer Klienten liegen können. So läßt sich z. B. durch ganzheitlichere, vorgangsbezogene Aufgabenzuschitte und unter Einsatz entsprechend qualifizier-

ten Personals, ausgestattet mit erweiterten Entscheidungsbefugnissen, gerade im Bereich stark regelgebundener Fallbearbeitung ein Konzept der Qualitätsförderung nach dem Vorbild der Güterproduktion (Lillrank/Kano, 1989) umsetzen: mit motivierten und weitgehend eigenverantwortlichen Beschäftigten ist Fehlervermeidung entsprechend den Interessen der Klienten an Richtigkeit und Rechtmäßigkeit von Verwaltungsleistungen (z. B. die Bewilligung monetärer Leistungen) möglich. Für einen nicht unerheblichen und wachsenden Anteil der Verwaltungsarbeit wie personenbezogene Beratung, Planungs- und Verhandlungsaufgaben sind die Ziele der Dienstleistungsqualität und Klientenorientierung weniger genau angebar und Maßnahmen zu ihrer Erreichung detailliert zu planen, zu steuern und zu kontrollieren. Zu berücksichtigen sind spezifische Grenzen der rationalen Planbarkeit und »Organisierbarkeit« (Grunow, 1988: 167) von Bürgernähe und Dienstleistungsqualität. Dies liegt nicht zuletzt an der Differenziertheit des Verhältnisses Bürger-Verwaltung sowie an der Dynamik dieser Beziehung. Zu berücksichtigen ist, daß es weder *die* Verwaltungsleistung gibt, sondern ganz verschiedenartige Produkte und Serviceangebote mit je spezifischen Bezugsgruppen; ebensowenig gibt es *die* Beschäftigten noch *die* Klienten einer Verwaltung, sondern verschiedene Gruppen mit unterschiedlichen Anliegen, je spezifischen Fähigkeiten im Umgang mit der Verwaltung und unterschiedlichen Abhängigkeiten bzw. Durchsetzungschancen; noch weniger gibt es *die* Qualitätsmaßstäbe, die für alle Verwaltungsleistungen und Klientengruppen zeitstabil anzulegen sind. Die angeführten Dimensionen von Dienstleistungsqualität können für einzelne Leistungsformen und Zielgruppen ganz unterschiedliche Relevanz besitzen.

Zweifelsohne stellen neue Formen der Arbeitsorganisation und verbesserte Arbeitsbedingungen der Beschäftigten wesentliche Voraussetzungen einer neuen Dienstleistungsorientierung dar; zugleich aber sind in überzogenen Konzepten der »Entbürokratisierung« auch Widersprüche angelegt (vgl. z. B. Damkowski/Luckey, 1989; Kaufmann/Schäfer, 1979). Denn in den Merkmalen Weberscher bürokratischer Organisationen wie Arbeitsteiligkeit, Regelbindung und hierarchische Kontrolle liegen zugleich Stärken und Schwächen oder ihre »Funktionen« und »Dysfunktionen« (Seibel, 1986: 143). So gewährt z. B. die enge Regelbindung in Verbindung mit detaillierten Verfahrensvorschriften und Dienstanweisungen einerseits Rechtssicherheit und mit hoher Wahrscheinlichkeit die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes; andererseits liegen hierin zugleich die negativen Effekte der Inflexibilität und der typisierenden, standardisierten Rechtsauslegung, die die Berücksichtigung der Be-

sonderheiten des Einzelfalles nicht mehr zulassen. Umgekehrt implizieren erweiterte Handlungsspielräume und die Delegation von Entscheidungskompetenzen auf die Sachbearbeitungsebene Gefahrenpotentiale für ungerechte Behandlung oder die vielzitierte »Behördenwillkür«. Das Kernproblem der Organisationsgestaltung liegt damit in der Suche nach dem sozialverträglichen Mittelweg und in der Ausbalancierung widersprüchlicher Anforderungen.

Da insgesamt keine Klarheit über die genauen Zielsetzungen der Klientenorientierung im einzelnen und noch weniger verbindliche Qualitätsmaßstäbe bestehen, muß auch die Suche nach den »perfekten neuen Organisationsmodellen« (Grunow, 1988: 131) ein Irrweg sein. Was gegenwärtig fehlt – so meine Zwischenbilanz –, ist weniger eine Präzisierung dessen, was Dienstleistungsqualität und Klientenorientierung konkret bedeuten könnte, als vielmehr eine Umstellung auf neue Anforderungen, die die Qualität in dem jeweiligen Aufgabenzusammenhang an Strukturen und Verhalten stellt. In dieser Hinsicht scheint sich die Problematik, in der sich die öffentliche Verwaltung befindet, nicht wesentlich von privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen (vgl. z. B. Murray, 1991) oder der Büroarbeit in Industrieunternehmen (Weltz u. a., 1989) zu unterscheiden. Dienstleistungsqualität ist weniger ein Programm als ein Prozeß, der in alle Bereiche einer Organisation vordringen muß und in dem es auch darum geht, dominierende Werthaltungen, Deutungsmuster und Handlungsstile zu ersetzen.

4. Rationalisierungskonzepte in der Sozialversicherung

Auf der Basis empirisch vorfindbarer Typen von »Produktions«konzepten von Sozialversicherungsträgern wird im folgenden gefragt,

- inwieweit traditionell bürokratische Formen der Leistungserstellung bereits erodieren und durch technische, organisatorische und soziale Innovationsprozesse abgelöst werden,
- ob hierdurch qualitative Innovationen aus der Perspektive von Beschäftigten und Klienten erreicht werden können und
- durch welche Merkmale sich hochleistungsfähige Administrationen auszeichnen.

Gemeinsam sind den drei Konzepten – bei aller Unterschiedlichkeit der Zielrichtung wie auch der Folgen der gewählten Rationalisierungskonzepte – ein Abrücken von tradierten Formen der Leistungserstellung, die Betonung qualitativer Rationalisierungsziele und die Bemühungen, den technisch-organisatorischen Wandel auf Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung (und -verbesserung) auszurichten.

Veränderte »Produktions«modelle der Erstellung von sozialpolitischen Dienstleistungen (Krankenkassen)

»Produktions«modelle	Prozeß-Innovationen	»Produkt«-Innovationen	Sozial-Innovationen	Verbreitung*
traditionelle Bürokratie	-	-	-	30%–40% (abnehmend)
hoch-technisiertes Modell neoy/orlistischer Prägung	- horizontale und »Aufwärts«-Integration der Aufgaben - Ergänzung hierarchischer um technische Kontrollen - verstärkte Arbeitsteilung innerhalb der SB und zwischen SB und Beratung - zunehmende Automatisierung und Steuerung von SB-Funktionen	- verhaltensbezogene Präventionsangebote - Informations- und Beratungsleistungen zur Imagepflege - Maßnahmen zur Mitgliedergewinnung und -bestandspflege - Steuerungsbemühungen der Leistungsanbieter	- strukturelles Qualifikations-Up-grading - strikte Leistungsvorgaben - regelmäßige Leistungsbeurteilung individuell/gruppen-/abteilungsbezogen - erweiterte Aufstiegschancen - leistungsbezogene Abgruppierungsmöglichkeit	1%–2% (*Einzelfälle«)
struktur konservatives Modell mit Markt-orientierung	-	-	-	rund 50% (zunehmend)
Klienten-zentriertes Modell	- weitgehend horizontale und vertikale Aufgaben-integration - Integration von SB und Beratung - Delegation von Entscheidungskompetenz und Qualitätssicherung - Abbau hierarchischer Kontrolle - teamformige Arbeits- und Kooperationsstrukturen	- »Refokussierung« sukzessive aller Aufgaben und Dienstleistungen auf Klienten-/ Kundenbelange - sozialpolitisch intendierte Effekte	- »Qualifizierungsoffensive« (Anpassungs-/Fort- und Weiterbildung, »Lernen« lernen, systemisches »Organisationslernen«) - »neue« Führungs-, Interaktions- und Kommunikationsformen und Kommunikationsformen - Formen direkter Beteiligung - Stärkung von Verantwortungs- und Risikobereitschaft	5%–15% (max.) (*auf dem Weg dorthin«)

*Die Angaben zum Verbreitungsgrad basieren auf globalen Einschätzungen durch Beratungsexperten.

4.1 Ein hochtechnisiertes Produktionskonzept neotayloristischer Prägung

Bei der Rentenversicherung war im Prozeß der technisch-organisatorischen Restrukturierung der Leistungserstellung der Aspekt von Servicequalität und Klientenorientierung ein eher gering expliziertes Nebenziel; in erster Linie war diese auf eine outputorientierte Effizienzsteigerung ausgerichtet. Die Notwendigkeit, den Interessen und Ansprüchen ihrer Versicherten eine stärkere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, ergab sich erst in der Folge einer spezifischen Entwicklungsdynamik. Rentenautomation und Verbreiterung bzw. Differenzierung des Leistungsspektrums, zwei Prozesse, die sich wechselseitig beeinflußt haben, führten einerseits zu neuen Anforderungen an die Ausgestaltung der kommunikativen Beziehungen der Versicherungsträger zu ihren Klienten (z. T. sogar gesetzlich vorgeschrieben). Andererseits bedingten eben jene gesetzlichen Veränderungen im Verbund mit zunehmender Nutzung der Technikpotentiale auch Verschlechterungen der Leistungsqualität wie Verlängerung der Bearbeitungszeiten von Rentenanträgen oder Fehlerquoten bei Rentenberechnungen. Diese erzeugten ihrerseits, besonders soweit öffentlich als Probleme artikuliert, einen gewissen Handlungsdruck für die Verwaltungen. Zugleich erhöhte sich jedoch auch der Informations- und Beratungsbedarf, einmal als Folge der Komplexitätssteigerung der Rentengesetzgebung selbst, zum anderen aufgrund von Maschinerisierungsprozessen und entsprechenden Standardisierungserfordernissen.

Neben dem öffentlichen Druck auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit bei gleichzeitigem Druck von seiten der Aufsichtsorgane auf eine Begrenzung der Personalkosten tritt als weiteres Moment der zwischeninstitutionelle Wettstreit um die Spitzenposition im Produktivitätsvergleich zwischen den regionalen Trägern und der zentralistisch organisierten Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Hintergrund hierfür ist der sporadisch seit langem immer wieder auftretende Disput über Effizienzvorteile und Versichertennähe im Vergleich von zentraler und dezentraler Organisation der Leistungsproduktion.

Der gegenüber anderen öffentlichen Verwaltungen relativ frühzeitige Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen und die sukzessiven technischen Integrationsbestrebungen zur weitgehend maschinellen Rentenbestandsführung und Rentenfeststellung zielten und zielen auch künftig vorrangig auf eine effiziente Aufgabenerfüllung. Im Mittelpunkt steht die quantitative Bewältigung und einheitliche Beherrschung von massenhaften Verwaltungsvorgängen, die von ihrer

rechtlichen Seite immer komplexer geworden sind (vgl. Below, 1981; Below/Sachs, 1991). Die Ersetzung menschlicher Arbeit durch Automatisierung nicht nur monotoner Kalkulations- und Berechnungsvorgänge, sondern auch von Teilen fachinhaltlicher Aspekte der Arbeit folgt dem Grundsatz, soviel Arbeitsschritte wie möglich auf die EDV zu verlagern. Informationstechnische Umgestaltung und Neukonzeption bestehender Verfahren zielen darauf ab, einen Geschäftsvorfall komplett von »demselben Arbeitsplatz« aus »sofort und vollständig« erledigen zu können (ebenda: 347). Die verbleibenden manuellen Bearbeitungsprozesse (z. B. Sachermittlung) werden, soweit möglich, automatisch unterstützt bzw. gesteuert, etwa in Form »eindeutig bestimmter Frage/Antwort-Folgen« (ebenda: 348). Der Technik als Ressource zur outputorientierten Produktivitätssteigerung kommt in diesem Konzept somit entscheidende Bedeutung zu. Auf seiten der Arbeitsorganisation sind die Integrationsbestrebungen dagegen weniger ambitioniert. Zwar hat man diesem Interesse Rechnung getragen durch die horizontale Integration vormals getrennter Aufgabenbereiche bzw. Abteilungen (Rente und Versicherung). Diese erfolgte konsequent unter binnenorganisatorischen Effizienzgesichtspunkten. Eine gleichmäßigere Auslastung der Arbeitseinheiten durch bessere Anpassungsmöglichkeiten an saisonal schwankende Antragsgänge und durch eine gleichmäßigere Verteilungsmöglichkeit der zeitkritischen Geschäftsvorgänge sowie andererseits flexiblere Personaleinsatzmöglichkeiten (Vertretungen, Aufstieg etc.) waren hiermit angestrebt.

Die vertikale Reintegration beschränkt sich aber auf Schreib- und Erfassungstätigkeiten, die im Bearbeitungsprozeß selbst anfallen; hierdurch sollen Zeit und Arbeitskraft gespart werden. Angestrebt sind die Reduzierung der Aktenwanderung, des Schreibens von Begleitbelegen und Doppelarbeit, Charakteristika der auf reibungslosen »Vollzug« vorgegebener Aufgaben orientierten Rationalisierung. In der Sachbearbeitung selbst von der Entscheidungsvorbereitung bis zur Freigabe des Rentenbescheides ist zugleich die vertikale Arbeitsteilung verstärkt worden, um Qualifikationsdefizite ausgleichen zu können; denn nicht zuletzt durch die horizontale Integration in Verbindung mit gesetzlichen Komplexitätssteigerungen hat das Spektrum an abgeforderten Fachkenntnissen deutlich zugenommen.

Ein weiteres Kennzeichen dieses Produktionskonzeptes ist die konsequente Abschottung der Sachbearbeitung von Klientenkontakten. Die der eigentlichen Leistungsproduktion vorgelagerten Interaktions- und Kommunikationsprozesse mit den Klienten sind in externen, dezentralen Beratungseinrichtungen konzentriert. Dezentralisiert wurde damit nur der Zugriff auf Informationen, nicht aber

die Erfassung von im Zusammenhang mit Beratungstätigkeiten anfallenden Informationen oder die hierzu erforderlichen Sachbearbeitungsschritte. Durch einen in regionaler und personeller Hinsicht zurückhaltenden Ausbau von Informations- und Beratungskapazitäten sollen hier »Sogeffekte« durch ein größeres Angebot, das sich seine Nachfrage selbst schaffe, begrenzt werden. Mit der Rationierung des Angebotes an kommunikativen Leistungen werden zugleich längerfristige Terminabsprachen für die Klienten erforderlich, wenn sie erhebliche Wartezeiten vermeiden wollen. Dies stellt einen Versuch dar, die real sehr stark saisonal und in Abhängigkeit von gesetzlichen Neuregelungen schwankende Nachfrage nach Beratungs- und Informationsleistungen zu steuern und zu verstetigen.

Dieses einzelwirtschaftlich auf Personalkosteneinsparung ausgegerichtete Produktionskonzept wird gegenüber den Beschäftigten durch eine für den öffentlichen Dienst unübliche Leistungs politik durchgesetzt, die auf erweiterte Aufstiegschancen, in gewissem Sinne leistungsbezogene Entlohnung, im Zweifel ebenso aber auch Abgruppierung bei Minderleistung setzt. Die starke Hierarchisierung innerhalb der Arbeitseinheiten, die entsprechend differenzierte Aufstiegschancen eröffnet, ist wesentlicher Anreiz für die Produktivitätssteigerung. Anders als im öffentlichen Dienst wird hier berufliches Fortkommen über sonst unüberschreitbare Schwellen angeboten. Voraussetzung sind gute Bewertung bei den regelmäßig durchgeführten Vorgesetztenbeurteilungen, in die auch die Outputquantität als Kriterium eingeht. Binnenorganisatorisch werden hierfür Laufzeitenstatistiken als Mittel zur Leistungsregulierung durch Vergleiche zwischen Abteilungen, Dezernaten und Arbeitseinheiten genutzt. Auch »gute Vorgesetzte« bzw. Führungsqualitäten zeichnen sich dementsprechend u. a. durch »gute Statistiken« aus. Umgekehrt führen Schlechtleistungen nach Umsetzung mit Bewährungsfristen, die selbst schon als Sanktionierung wirken, im Zweifelsfall sogar zur Abgruppierung.

In Verbindung mit einer engen Personaldecke, basierend auf regelmäßig durchgeführten Erhebungen zur Stellenbemessung sowie zur Festlegung des jeweiligen Aufgabenvolumens, die Vertretungsstrukturen kaum vorsieht, ist daher die Arbeitssituation der Beschäftigten in den Leistungsabteilungen durch einen enormen Zeit- und Leistungsdruck gekennzeichnet. Es herrscht eine diffuse Kontrollsituation, die der Vielfalt der technischen Kontrollpotentiale (Fehlerlisten, Erledigungsstatistiken, Rückstandslisten, Datensichtgerätetastik etc.) und der Undurchschaubarkeit ihrer Nutzungen von seiten der Vorgesetzten zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle geschuldet ist.

Gegenüber den immensen technischen Investitionen verfolgt das Management bei solchen in das Humankapital eine rigorose Sparpolitik. Technikbezogene Qualifizierungsmaßnahmen sind begrenzt auf unverzichtbares Anwenderwissen; grundlegendere Systemkenntnisse konnten diejenigen, die zum Zeitpunkt der Einführung der integrierten Datenverarbeitung schon im »Produktionsprozeß« standen, nicht und die in den letzten Jahren Ausgebildeten allenfalls im Ansatz erwerben. Eine regelmäßige Fortbildung (von der Aufstiegsqualifizierung abgesehen) im Zuge z. B. der fortgesetzten rechtlichen Veränderungen findet nicht statt. Eine adäquat qualifikatorische Anpassung an entsprechende neue Anforderungen in der täglichen Arbeitsroutine durch sorgfältiges Studieren der anfälligen neuen Arbeitsanweisungen, Rundschreiben, Grundsatzentscheidungen etc., bezogen auf programmtechnische, rechtliche oder verfahrensmäßige Veränderungen muß – soweit es nicht das eigene Tätigkeitssegment im arbeitsteiligen Prozeß direkt betrifft – aufgrund des Leistungsdruckes oft unterbleiben. Offensivere Qualifizierungsüberlegungen bestehen allenfalls für die Gruppe der Beschäftigten in den dezentralen Auskunfts- und Beratungseinrichtungen.

Auf den ersten Blick führte diese »Entbürokratisierung« nach tayloristischem Muster weg vom Regelaufstieg und hin zu leistungsadäquaten Verdienstmöglichkeiten und zu einem durchlässigeren Karrieresystem. Zugleich bedeutet das durch Leistungsvorgaben und -kontrollen einzelorganisatorisch durchgesetzte »Ende des Büroschlafs« für die Versicherten, daß die Bearbeitung ihrer Anliegen zügiger erfolgt. So konnte das Rentenantragsverfahren bis zur Erledigung im Zuge des technisch-organisatorischen Wandels sukzessive verkürzt werden – zumindest vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Auch stehen vielen Versicherten heutzutage qualifizierte Kräfte für die Auskunft und Beratung in Versicherungs- und Rentenangelegenheiten zur Verfügung, zumindest in »Normalzeiten«, auf die hin die Kapazitäten dieser Einrichtungen ausgelegt sind.

Einem höheren qualitativen Standard der Aufgabenerfüllung, den man sich als Nebeneffekt der höheren Transparenz des Arbeitsablaufs, der Reduktion von Aktenumlauf und Wiedervorlagen versprochen hat, stehen allerdings alte und neue Probleme im Wege. Ebensovienig erschließen sich die von Managementseite herausgestellten Vorteile der »Rundumbetreuung« der Versicherten – vom Eintritt in die Versicherung bis zur Bewilligung der Rente – durch die horizontale Aufgabenintegration; denn gerade durch die vorgelagerten und dezentralisierten Auskunfts- und Beratungsstellen soll ja zugleich die Sachbearbeitung vom Klientenkontakt »ungestört«

möglich sein. Die »Ganzheitlichkeitsphilosophie« scheint viel eher auf Legitimierung arbeitsorganisatorischer Umstrukturierungsmaßnahmen und damit auf Akzeptanzgewinnung bei den Beschäftigten unter Bezugnahme auf Klientenbelange zu setzen. Ein weiterer Hinweis für die konzeptionelle Nachrangigkeit der Qualitäts- oder Klientenorientierung gegenüber dem Ziel einer auf quantitativen Output gerichteten Effizienzsteigerung ist auch der Konkurrenzmechanismus zwischen den Versicherungsträgern, der wesentlich auf der Geschwindigkeit der Fallentscheidung bzw. auf dem Arbeitsvolumen im Verhältnis zum eingesetzten Personal basiert und nicht zugleich auf der Hochwertigkeit der Produkte, auf der Sorgfalt und Einhaltung bzw. Ausschöpfung aller rechtlichen Bestimmungen.

Die Qualität des Arbeitsoutputs läßt sich aber – selbst bei hochformalisierter und rechtlich weitgehend fixierter Leistungserstellung – weder personell noch technisch steuern und kontrollieren. Selbst in hocharbeitsteiligen und technisch weitgehend gesteuerten Arbeitsprozessen verbleibt ein Rest an Handlungsspielraum für die Beschäftigten, für dessen Ausfüllung Motivation und Qualifikation Voraussetzung sind. Bei dem vorgestellten Produktionsmodell erscheinen aber eher qualifikatorische (gepaart mit quantitativer Überforderung bei gleichzeitiger Sinnentleerung der Arbeit durch eine systematische Abschottung von den Klienten und ihren sozialen Problem- und Bedarfslagen und dementsprechend formalistische Handlungsorientierungen) als die prägenden Merkmale einer Arbeitskultur, die auf die Herstellung sozialpolitisch gerechter und einzelfallbezogener Problemlösungen ausgerichtet sein sollte. Daß unter diesen Bedingungen arbeitsinhaltlicher Unsicherheit und Zeitdrucks mit strikter Regelorientierung – soweit diese beherrscht werden – oder mit Systemkonformität nach der Maßgabe »Hauptsache, die Maschine nimmt den Vorgang an« verfahren wird, liegt nahe. Der Technikeinsatz selbst verschärft diesen Entfremdungsprozeß in mehrfacher Hinsicht. Die ehemals im Original zur Verfügung stehenden Informationen werden auf ein abstraktes Zahlengerippe schier endloser Informationsparameter und Schlüsselzahlen reduziert. Der Überblick und die Anschaulichkeit der »Fallbiographie« werden sukzessive zerstört. Zugleich gehen aber auch Teile des Fachwissens, bezogen auf komplexe Kalkulations- und Entscheidungsregeln und deren Prozessierung als Erfahrungswerte, tendenziell verloren. Voraussetzungloses Vertrauen in computerproduzierte Resultate beschränkt nicht nur das Interpretations- und Kontrollvermögen der Beschäftigten, sondern auch die motivationsstiftende Identifikation mit den und das Verantwortungsgefühl für das Ergebnis gegenüber

den Versicherten. Es wird nach »technischen« und weniger nach sozialen Lösungen eines Problems gesucht.

Soweit am Ende derart strukturierter Arbeitsprozesse tatsächlich bedeutende Anteile falscher Bescheide stehen, wie dies Stichprobenergebnisse spezieller Prüfgruppen nahelegen, und die Fehlerursachen häufig in der nicht ausreichenden Ermittlung rentenrelevanter Tatbestände liegen, dann dürften die finanziellen Hauptlasten hiervon die Versicherten tragen müssen; es sei denn, sie selbst übernehmen Prüf- und Kontrollfunktionen. Die Qualitätssicherung wird damit in einem kaum legitimierbaren Maß auf die Versicherten überwältzt, die die Kosten (Experten, Qualifikation, Zeit) hierfür tragen müssen. Da die sozialen Grundschichten hierfür in der Regel ressourcenmäßig am schlechtesten ausgestattet sind, wirkt sich die strukturell angelegte Nachrangigkeit der Qualitätssicherung gegenüber Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten selektiv zu ihren Ungunsten aus. Angesichts solcher arbeitspolitisch bedingter Verteilungsprobleme sozialer Dienstleistungen sollte ein Produktionskonzept, welches letztendlich die Vorenthaltung erworbener Ansprüche gegenüber den Versicherten aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in Kauf nimmt, unter Legitimationsdruck geraten.

Aus diesem Blickwinkel scheint die These des »Rationalisierungsdilemmas« (Berger/Offe, 1984) Bestätigung zu finden: hiernach führen eng an Personalkostensparnis orientierte Rationalisierungsstrategien notwendig zur Reduzierung der Dienstleistungsqualität, da Elemente wie Reglementierung der Dienstleistungsbeschäftigten oder Standardisierung und Steuerung der Arbeitsabläufe dem Dienstleistungscharakter widersprechen. Bezweifelt wird aber inzwischen zu Recht, daß ein solches tayloristisch geprägtes Modell der Dienstleistungsproduktion selbst unter Inkaufnahme von Schlechtleistung kostensparend funktioniert. Zumindest gibt es eine Reihe von Hinweisen dafür, daß die humanen Potentiale nicht systematisch genutzt werden:

- Die hohe vertikale Arbeitsteiligkeit führt nach wie vor – trotz des zunehmenden Integrationsgrades der Technik – zu einem erheblichen Maß von Mehrfachbearbeitung einzelner Geschäftsvorgänge; ähnliches gilt für die strikte Trennung von Sachbearbeitung und Beratungstätigkeit (allerdings deutet sich im Zuge der Vereinigung eine Flexibilisierung dieser rigiden Trennung aus Effizienzgründen an).
- Die Vernachlässigung qualifikatorischer Personalentwicklung und qualitätsorientierter Arbeitsorganisationsoptionen impliziert, daß immense personelle Ressourcen in die nachträgliche Qualitätssicherung, in das Prüfgeschäft sowie in die Nacharbeit

fließen müssen. Zugleich bedeutet das, daß in vorgesetzten Positionen eine erhebliche Asymmetrie zwischen Prüftätigkeiten zuungunsten von Führungsfunktionen festzustellen ist.

- Arbeitsdruck in Verbindung mit z. T. zumindest fachinhaltlicher Überforderung bei zugleich zunehmender Sinnentleerung der Arbeit führt zu Motivationsverlust mit der Folge nicht unerheblicher Fluktuationsraten im Bereich des qualifizierten Personals, welches nicht einfach ersetzbar ist.

4.2 Ein strukturkonservatives Produktionsmodell mit »Marktorientierung«

Ein nicht nur ganz oberflächlicher Blick auf die Entwicklungen bei den Ortskrankenkassen ist insofern interessant, als diese von ihrer organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Struktur her Elemente aufweisen, die sich mit dem sogenannten »profit-center«-Modell in Verbindung bringen lassen. Die einzelne Kasse vor Ort ist relativ autonom hinsichtlich einer Reihe von Entscheidungen wie z. B. Personalansatz und -einsatz, Festlegung des Beitragssatzes, satzungsmäßige Vereinbarungen hinsichtlich bestimmter Kann-Leistungen sowie hinsichtlich der Beteiligung an Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozessen, bezogen auf die Leistungsanbieter. Zugleich stehen die Ortskrankenkassen mit anderen Kassenarten in einem gewissen Wettbewerb um die Gewinnung der sogenannten günstigen Risiken. Von der Mitgliederstruktur sind die Beitragseinnahmen einerseits sowie, vermittelt über die Inanspruchnahme von Leistungen, die Ausgaben andererseits abhängig. Seit langem ist aber der Mitgliederbestand der Ortskrankenkassen rückläufig, denn mit der Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur hat der Anteil wahlberechtigter Versicherungsnehmer zugenommen, die sich für eine Kasse mit niedrigeren Beitragssätzen entscheiden können.

Ansatzpunkte zur Stabilisierung eines ausgewogenen Verhältnisses von Ausgaben und Einnahmen werden unter der Maßgabe, daß die Kostenentwicklung ganz wesentlich von den Anbietern medizinischer Dienstleistungen und Güter gesteuert wird, vor allem in Maßnahmen zur Erreichung einer ausgewogeneren Risikostruktur ihres Mitgliederbestandes gesehen. Dementsprechend ist zur Mitgliederbestandspflege und -gewinnung auf Verbandsebene in der ersten Hälfte der 80er Jahre ein Strategiekonzept entwickelt worden, das auf einen Wandel des Selbstverständnisses der Gemeinschaft der Ortskrankenkassen als Unternehmensgruppe mit einem untereinander »abgestimmten und marktorientierten Handeln« (Balzer, 1984:

94) ausgerichtet ist. Übergreifendes Ziel ist der Abschied vom »Behördencharakter« und die Umgestaltung in ein modernes Dienstleistungsunternehmen, um so besser auf die Herausforderungen des »hart umkämpften Marktes«, auf die Erwartungen und Anforderungen von Versicherten, Arbeitgebern, Vertragspartnern und Gesellschaft eingehen zu können.

Aus der Perspektive dieser verbandlich entwickelten Philosophie zielte auch der technisch-organisatorische Umbau weniger als in anderen öffentlichen Verwaltungen auf einzelbetriebliche bzw. »unternehmensweite« Sparrationalisierung. Die Automatisierung sollte vielmehr Freiräume für die Betriebsorganisation schaffen, um »bisher vernachlässigte Aufgaben in Angriff nehmen zu können« (Wurster, 1983: 972). Denn mittelfristig günstigere Effekte für die Kostendämpfung in der Gesundheitspolitik einerseits und die Begrenzung der Ausgaben auf einzelbetrieblicher Ebene andererseits versprach man sich eher durch den Ausbau von Beratungsleistungen und Präventionsstrategien einerseits sowie durch die Ausschöpfung der begrenzten Planungs- und Steuerungsfunktionen in der aufgabenrelevanten Umwelt andererseits.

In der einzelbetrieblichen Umsetzungspraxis herrscht nach Expertenansagen (Unternehmensberatungen) ein Produktionsmodell vor, das ich als strukturkonservativen, aber marktorientierten Typus bezeichne. Charakteristikum ist die asymmetrische Entwicklung von Produktinnovationen unter weitgehender Vernachlässigung von »Prozeß- und Sozialinnovationen«, die nach verbandlichen Vorstellungen aber integraler Bestandteil des neuen Unternehmenskonzeptes sind (vgl. dazu Abschnitt 3.3). Der Kern der Dienstleistungserstellung, die Wahrnehmung der gesetzlich verankerten Aufgaben, bleibt traditionell bürokratischen Leitbildern verhaftet: der kundenorientierte Modernisierungsprozeß ist wesentlich auf die »Ränder«, auf die werbewirksamen, neu aufgesattelten oder ausgebauten Aufgabefelder bzw. Abteilungen beschränkt.

Der strukturkonservative Kern läßt sich wie folgt umreißen:

- Es wird überwiegend an hergebrachten Aufbau- und Ablaufstrukturen festgehalten; Anpassungserfordernisse ergeben sich allenfalls als Konsequenz des Einsatzes zentral entwickelter technischer Lösungen, indem einzelne Arbeitsgebiete und Arbeitsplätze, nachdem die technisierten Arbeitsroutinen stabilisiert sind, auf ihre »Notwendigkeit hin abgeklopft« werden. Eine Einsparung von Personal erfolgt im Bereich der Hilfs- und Assistenzfunktionen.
- Ähnliches gilt für tradierte Formen hierarchischer Kontrolle und die Organisation des Prüfgeschäftes, die weniger der Qualitätssi-

cherung als der Kassensicherheit verpflichtet sind. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen wird allenfalls auf einzelne Prüfungen verzichtet, statt das gesamte System personaler Kontrolle vor dem Hintergrund der erweiterten technischen Potentiale zur Disposition zu stellen.

- Investitionen in das Humankapital beschränken sich auf Trainingsprogramme zum kundenfreundlichen Auftreten. Diese Managementhaltung, beschreibbar als »Qualifizierungsdefensive« (nicht zuletzt aus Kostengründen), in Verbindung mit der Verengung der Qualifikation von Mitarbeitern auf der Basis langjähriger Spezialisierung stellt zugleich ein relevantes Hindernis für einen Neuzuschnitt von Tätigkeiten und Aufgabenfeldern dar.
- Die binnenorganisatorischen Interaktions- und Kommunikationsstrukturen haben sich nicht grundlegend verändert. Die mehr oder weniger unangefochten starke Verwaltungsspitze, die nach wie vor überwiegend aus Sozialversicherungs-Fachangestellten rekrutiert wird, hat keinen grundlegend neuen Führungsstil entwickelt, abgesehen von der geänderten Sichtweise der Kasse als »Unternehmen im Wettbewerb«. Aus dieser Perspektive werden allenfalls Führungskräfte in Planungs- und Steuerungsprozesse, zumindest aber in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen.

Dieses klassische Bürokratiemodell ist angereichert um »ein paar exotische Elemente« (Experteninterview). Hierzu zählt zunächst der Marketingbezug durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur positiven Außendarstellung des Unternehmens (Verbundes) sowie durch Kundenfreundlichkeit bei der baulichen, räumlichen und dezentralen (Ausbau der Geschäftsstellen) Gestaltung des Unternehmens, durch umfassende Öffnungszeitenregelungen, die Einrichtung von sogenannten Schnellschaltern etc. Weiterhin gehört hierzu die Mitgliederwerbung im engeren Sinne durch Ausbau des Außendienstes und/oder Betriebsdienstes; durch die Pflege der Betriebskontakte (insbesondere durch Unterstützung in sozialversicherungsrechtlichen Angelegenheiten) verspricht man sich zugleich einen Zugang zu potentiellen Mitgliedern wie auch die frühzeitige Abwehr von Überlegungen zur Errichtung einer konkurrierenden Betriebskrankenkasse. Als drittes und wichtigstes Element ist der Ausbau von verhaltensorientierten Präventionsmaßnahmen zu nennen. Wettbewerbsförderliche Kursangebote in den Bereichen Ernährung/Gewichtsreduktion, Bewegung, Streßvermeidung und Entspannung bis zu Verkehrs- und Umwelterziehung stehen in diesem Modell im Zentrum, unter Vernachlässigung von konzeptionell anspruchsvolleren und eher mittelfristig wirksamen Strategien betrieblicher oder kommunaler Gesundheitsberichterstattung und

Präventionspolitik. Mit imageorientierten Gesundheitsaktivitäten kann man sich einzelbetrieblich »profilieren ohne generelle Weiterentwicklung« (Experteninterview).

Diese neuen oder ausgebauten Geschäftsbereiche behalten insofern ihre periphere Stellung in dem gesamten Produktionsmodell, als sie in dem zentralen Bereich der Leistungserstellung nicht verankert sind oder nicht einmal auf ihn ausstrahlen; d. h., weder die Markt- noch die Gesundheitsorientierung sind integraler Bestandteil in der Aus- und Fortbildung, der Organisations- und Führungsstruktur, noch in der informellen Erfassung und Verarbeitung der Geschäftsabläufe und der aufgabenrelevanten Umwelt; die gesamte Unternehmenskultur bleibt dem bürokratischen Ansatz verhaftet. In der Konsequenz gerät eine so verstandene Markt- und Kundenorientierung vor dem Hintergrund des strukturell angelegten Wettbewerbsnachteils der Ortskrankenkassen leicht in das Dilemma, kostentreibend und zugleich wenig effizient zu sein. Es müssen erhebliche Mittel aufgewendet werden, um entsprechende Maßnahmen aufzubauen und kontinuierlich durchführen zu können. Besonders durch kasseneigenes Personal erbrachte Präventionsleistungen bedeuten eine Leistungserweiterung (»Produktionsinnovationen«), die eine Prioritätenverschiebung notwendig machen würde. Solange aber keine grundlegende Umstrukturierung der gesamten Leistungserstellungsprozesse erfolgt, können Mittel hierfür nicht ausreichend durch innerorganisatorische Umschichtung mobilisiert werden mit entsprechenden Folgen für den Beitragssatz. Daß aber mit Hilfe der Werbewirksamkeit solcher Maßnahmen in relevantem Maße Mitglieder gewonnen werden könnten, so daß sich die Risikostruktur der Kassen merklich verbessern ließe, ist nach Expertenaussagen eher unwahrscheinlich.

Nicht zuletzt stellt sich die Frage, welchen Nutzen Präventionsangebote der oben genannten Art für die Versichertengemeinschaft haben. Als eher gering wird zunächst der gesellschaftspolitische Nutzen von Konzepten zur Verhaltensprävention, verstanden als Senkung der Morbiditätsrate, durchschnittliche Lebensverlängerung oder makroökonomische Effekte wie Verringerung krankheitsbedingter Produktionsausfälle wie auch eine spürbare Ausgabensenkung in der Krankenversicherung veranschlagt (vgl. Eberle, 1985: 294ff.). Für die Betroffenen wird die Sinnhaftigkeit von Angeboten zur Verbesserung der individuellen Lebensqualität, die auf die Herstellung gesundheitsgerechter Verhaltensformen setzen, dagegen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Erforderlich hierfür wäre aber ein systematischer Analyse-, Planungs- und Steuerungsprozeß des Angebotes vor Ort. Dies aber setzt eben gerade jene stabile Veran-

kerung des Präventionsgedankens in der gesamten Geschäftspolitik, in der Organisationsgestaltung und der Kompetenzentwicklung voraus, die bei dem strukturkonservativen Produktionsmodell gerade nicht der Fall ist.

Nicht zu bestreiten sind einige positive Effekte der Marktorientierung für die Versicherten. Eine bessere räumliche und zeitliche Zugänglichkeit der Einrichtung, schnellere Leistungsgewährung und allzeitige Auskunftsfähigkeit, unterstützt durch den Einsatz integrierter Datenverarbeitungssysteme sowie eine dezidiert freundliche Behandlung durch entsprechend geschultes Personal sind Beispiele hierfür. Der wettbewerbszentrierte Wandel hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen, fokussiert auf Imagepflege und attraktive Dienstleistungsangebote, impliziert aber zugleich die Gefahr, daß über der Orientierung an vergleichbaren privatwirtschaftlichen Organisationen der Blick für die eigentlichen, sozialpolitischen Aufgaben und Anforderungen sowie für die Besonderheiten einer Klientel der gesetzlichen Krankenversicherung verlorengeht. Gesundheitsförderung, als Wettbewerbsinstrument zur Gewinnung und Pflege des lukrativen Mitgliederpotentials eingesetzt, dient eher dem »Selbsterhaltungs- und Expansionsinteresse der Sozialbürokratie« (Paquet, 1987: 262), als etwa kompensatorisch auf diejenigen Zielgruppen ausgerichtet zu sein, deren anderweitige institutionelle Einbindung und Absicherung als eher prekär zu bezeichnen ist, wie z. B. Arbeitslose, Alleinerziehende oder Rentner.

Verschärft wird diese Tendenz durch die vorherrschende Ausgestaltung der Kontaktbeziehung zu den Versicherten. Auch vor dem Hintergrund einer neuen Kundenorientierung herrscht letztendlich in der Informations- und Beratungstätigkeit die Philosophie des Antragsprinzips im kleinen vor. Das Personal an der Schnittstelle zu den Kunden ist gehalten, artikulierten Anforderungen soweit möglich nachzukommen, aber nicht, Mangelsituationen aufdecken zu helfen oder auf Leistungsberechtigungen selbsttätig hinzuweisen. Die besser informierten, verwaltungserfahreneren und durchsetzungsfähigeren Segmente der Versicherten erhalten so, was ihnen zusteht; den benachteiligten Klientengruppen werden nach wie vor Leistungsansprüche und Unterstützungsangebote potentiell vorenthalten. Die Professionalisierungstendenzen in den klientennahen Arbeitsbereichen verschärfen die bestehende Machtasymmetrie zwischen dem bürokratischen Apparat und den Klienten weiter zuungunsten der letzteren. Durch Fortbildungsmaßnahmen, oft nach dem Muster der »Privaten«, werden soziale Kompetenzen und ein »Gefühlarbeitsvermögen« (Dunkel, 1988: 73) geprägt, die eher auf Stärkung von Durchsetzungsvermögen und Überzeugungskraft,

Selbstbewußtsein und einschüchternde Autorität der Experten abstellen, als daß sie sozialpolitisch intendierten Erfordernissen von seiten der Klienten nach zurückhaltender Hilfestellung und Unterstützung sowie Feingefühligkeit im Umgang mit z. T. brisanten sozialen Problemlagen entsprächen. Seinen organisationskulturellen Niederschlag findet die aggressive Wettbewerbsstrategie in der Rede von der »schlagkräftigen Truppe an der Front« oder von der »Kopfgeldprämie« für erfolgreiche Mitgliederwerbung.

Dort, wo leistungsbezogene Entgeltsysteme im Rahmen des profit-center-Modells erprobt werden, haben sich entsprechende Verhaltensstile, Deutungsmuster und Werthaltungen auch über die zugrunde liegenden Leistungskriterien stabilisiert. Zentrale Merkmale erfolgreicher betrieblicher Einheiten sind die Mitgliederentwicklung und das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben, quasi die Entwicklung der Schadensquote. Damit geraten die Beschäftigten im Kundenkontakt – und ebenso die gesamte Geschäftspolitik und Führungsstrategie – in das Dilemma, entweder die Ausgaben durch großzügige Leistungsgewährung auf der einen Seite hochzutreiben oder die Kunden durch eine rigide Genehmigungspraxis auf der anderen Seite zu »vergrätzen«. Daß dieser Konflikt tendenziell zu Lasten der weniger privilegierten und bisher nicht wahlberechtigten Mitglieder aufgelöst wird, liegt auf der Hand. Damit, so läßt sich schlußfolgern, drängt die betriebswirtschaftliche »Nutzenmaximierungsstrategie« Ziele der sozialstaatlich intendierten Verteilungsgerechtigkeit und der Herstellung vergleichbarer Lebensbedingungen in den Hintergrund.

4.3 Ein klientenzentriertes Produktionskonzept

Das verbandlich entwickelte Unternehmenskonzept einer kunden- und marktorientierten Restrukturierung der Ortskrankenkassen zielte von vornherein nicht allein auf wettbewerbszentrierte Produktinnovationen, sondern zugleich auf Prozeß- und Sozialinnovationen. Zugrunde lag ein qualitätsorientiertes, »systemisches Rationalisierungskonzept« (Baethge/Oberbeck, 1985), im Rahmen dessen Arbeitsprozesse, Aufgabenzuschnitte, Steuerungsprozesse von Arbeitsabläufen, Personaleinsatzstrategien und Geschäftspolitik quasi in einem Zuge verändert werden sollten. Dieses Konzept verlangte von der Selbstverwaltung wie von den Beschäftigten »Identifikation mit den gesetzten Zielen, Leistungsbereitschaft und engagierte Orientierung auf Versicherte und Arbeitgeber« (Balzer, 1984: 94). Die Entwicklung und Nutzung der personellen Ressourcen für

die Umgestaltung der Behörde in ein »Dienstleistungsunternehmen« war neben der Ausschöpfung technischer Potentiale von Beginn an eine zentrale Vorgabe. Die Bereitschaft des/der Einzelnen zum Mitdenken, zur Flexibilität und zur verstärkten Eigenverantwortung sowie neue Kooperations- und Kommunikationsformen sollten entwickelt und gefördert werden. Ein neuer Aufgabenschnitt für die Betreuung der Kunden und eine entsprechende Fortbildung sowie eine Leistungsbewertung, für die nicht nur Fachwissen, sondern auch die »am Dienstleistungsgedanken ... orientierte Anwendung dieses Wissens ausschlaggebend sind« (ebenda), waren wichtige Programmpunkte einer grundlegenden Umgestaltung.

Praktische Bedeutung erhielt diese Unternehmensphilosophie bisher bei »nicht viel mehr als einer Handvoll« Kassen. Unter Experten wird – gegenüber dem oben dargestellten Produktionsmodell – von »einigen Stars, die eine ganze Ecke weiter sind«, gesprochen. Im Unterschied zu vordergründiger Kundenorientierung und wettbewerblicher Servicequalität hat man hier begonnen, die Arbeitsstrukturen konsequent »von den Rändern her«, aus der Perspektive der Versicherten, umzustellen. Neue Führungsstile, Organisations- und Personalentwicklung, orientiert am sozialpolitischen Grundverständnis der Aufgaben einer Krankenkasse, sind die Kennzeichen dieses als klientenzentriertes Produktionskonzept bezeichneten Typus.

Herzstück der klientenzentrierten Reorganisation der Arbeits- und Interaktionsstrukturen ist die weitreichende horizontale und vertikale Aufgabenintegration. Die Mehrzahl der zuvor gesondert bearbeiteten Sachgebiete des Leistungsbereiches sind zusammengefaßt worden und liegen »in einer Hand«. Die sogenannte allround-Sachbearbeitung, zuständig für fast alle Anliegen einer alphabetisch abgegrenzten Kundengruppe, ist weitgehend umgesetzt. Ausnahmen sind einige rechtlich hochkomplexe Fachgebiete (z. B. Rehabilitation), indem gewissermaßen auf eine anliegen- oder zielgruppenspezifische Segmentierung gesetzt wird. Hochqualifizierte Fachangestellte mit vergleichsweise attraktiver Eingruppierung sind die zentralen AnsprechpartnerInnen für die Versicherten; neben Auskunft und Beratung sind sie für die Informationsaufnahme, Fallbearbeitung bis hin zur inhaltlichen Fallentscheidung zuständig. Zudem versucht man in diesem Modell die Trennung von Innen- und Außendienst, bezogen auf die Mitgliederbetreuung und -gewinnung – soweit dies mit den Interessen und Kompetenzen der Beschäftigten vereinbar ist – rückgängig zu machen, um die persönliche Rundumzuständigkeit für einen festen Personenkreis zu gewährleisten.

Damit verbunden ist dementsprechend die weitgehende Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz. Die Handlungsspielräume,

was die Ausfüllung von Ermessensregelungen, die flexible und unbürokratische Handhabung von Ausführungsvorschriften (»situative Verwaltung«) oder die Präsentation und Genehmigung von Kann-Leistungen anbelangt, sind zwar durch globale, kundenorientierte Handlungsrichtwerte und Zielvorgaben durch das Management vorstrukturiert. Im Einzelfall liegt die Entscheidungsverantwortung indes auf der Ebene der BeraterInnen.

Der Enthierarchisierung des Organisationsaufbaus und Arbeitsablaufs entsprechen neue teamförmige Arbeits- und Kontrollstrukturen. Teilautonome Arbeitsgruppen, bestehend aus zwei gleich qualifizierten und gleichrangigen Fachangestellten (unterstützt durch eine Assistenz- und Vertretungskraft), sind gemeinsam für die Anliegen eines festgelegten Kundenstammes zuständig. Innerhalb des Teams besteht eine weitreichende Eigenständigkeit hinsichtlich der konkreten alltäglichen Arbeitsteilung und Aufgaben- und Kooperationsabstimmung. Nicht zuletzt aus Effizienzgründen hat man auf hierarchische Kontrolle und auf die in traditionellen Bürokratien bei finanziellen Transaktionen übliche mehrfache Einschaltung von Prüfeinheiten verzichtet. Die Qualitätsverantwortung und -kontrolle sind statt dessen in die »Leistungsproduktion« reintegriert worden. Um die fachinhaltliche Korrektheit, richtige Verschlüsselung und Verfahrenssicherheit gewährleisten zu können, findet neben der Nutzung technischer Potentiale innerhalb der Arbeitsgruppen zur Eigenkontrolle eine sogenannte Kreuzprüfung zwischen zwei Beschäftigten statt nach dem Vorbild des Vier-Augen-Prinzips in Banken und Versicherungen.

Ganzheitlicher Aufgabenzuschnitt und die Neubewertung kommunikativer Kompetenz für den Publikumskontakt erfordern bei dem Typus klientenzentrierter Dienstleistungsproduktion nicht unerhebliche Qualifizierungsanstrengungen. In der Folge der Integration von Sachgebieten werden zunächst Investitionen in Requalifizierung notwendig, um die durch vorherige Spezialisierung und Arbeitsteiligkeit erodierten Wissensbestandteile fachinhaltlicher und verfahrensmäßiger Art wieder zu aktualisieren und Unsicherheit zu reduzieren. Entsprechende Einarbeitungsregelungen und kollegiale Unterstützungsstrukturen sind hierzu erforderlich. Die gezielte Weiterqualifizierung, um die hochdotierten Positionen adäquat besetzen zu können, sowie die Beteiligung an Fortbildungsmaßnahmen insbesondere zur Befähigung zur Gesprächsführung, zur Ermittlungs- und Beratungsarbeit in der Auseinandersetzung mit den Klienten werden nicht nur motiviert und durch Freistellungsangebote gefördert, sondern durch entsprechende Vertretungsstrukturen stabil abgesichert. Bezogen auf die technischen Qualifikationen ist

man hier bemüht, gerade den Beschäftigten im Servicebereich mehr als nur oberflächliches Anwenderwissen zu vermitteln, nicht zuletzt, weil die Weiterentwicklung des Sachbearbeiterdialoges zum Nutzen einer effektiven Kundenbetreuung auf die Kompetenz und Erfahrung der Beschäftigten an der Schnittstelle zur Umwelt angewiesen ist.

Die im Zuge des technisch-organisatorischen Umbaus – vor allem durch die Abflachung der Hierarchien – frei gewordenen personellen Ressourcen werden in diesem Modell gezielt in »Produktinnovationen« und Leistungsverbesserungen reinvestiert, von denen sich das Kassenmanagement, über eng begrenzte wettbewerbliche Vorteile hinaus, mittelfristig gesundheitspolitische und ökonomische Strukturverbesserungen im Interesse der Versicherten oder zumindest die Verhinderung von Verschlechterungen verspricht. Nicht nur Geschäftsstellenpolitik (»lokale Dekonzentration«) und Gesundheitsförderungsangebote werden auf den zu erwartenden Beitrag hierzu genau überprüft. Auch Steuerungs- und Qualitätssicherungsfunktionen gegenüber den Vertragspartnern (die Leistungsanbieter wie Krankenhäuser oder Heil- und Hilfsmittellieferanten) werden sowohl unter betriebswirtschaftlichen Aspekten als auch mit der Perspektive auf die Auswirkungen für die Leistungsanspruchnehmer – nämlich ihrer Versicherten – wahrgenommen.

Die Klientenzentriertheit nicht nur einzelner Ziele, sondern der Gesamtheit des Modernisierungsprozesses erfordert neue Kooperations- und Partizipationsformen und -stile. Die Orientierung nicht mehr auf die Funktionsfähigkeit des Apparates, sondern auf die sozialpolitisch intendierten Wirkungen und die Bedarfe der Klienten ist geradezu angewiesen auf die kontinuierliche Einbeziehung der Beschäftigten im unmittelbaren Publikumskontakt. Denn sie sind im Besitz der genauesten Kenntnisse und der besten Informationschancen hinsichtlich lösungsbedürftiger Fragen, neuer Anforderungen oder auch nicht intendierter negativer Nebeneffekte organisatorischer Gestaltungsvarianten für die Klienten. Nichtsdestoweniger sind die Bildung von Arbeitsgruppen unter Einbeziehung der Sachbearbeitung, Projektmanagement oder die Einrichtung von Qualitätszirkeln nach wie vor beschränkt auf eine kleine Minderheit von Kassen, die eine Entwicklung anstreben, die hier als klientenzentriertes Produktionsmodell bezeichnet wird.

Wenn auch eine Zunahme der Leistungsanforderungen fachhaltlicher Art durch Integration von Sachgebieten wie auch durch den rechtlich bedingten Anstieg des Komplexitätsgrades konstatiert wird, so scheint in diesem Modell der zwar wahrgenommene Zeit- und Leistungsdruck solange nicht mit einer sachgerechten Aufga-

benerfüllung zu kollidieren, wie sich das Aufgabenquantum bewältigen läßt. Quantitative Überforderung war in einem konkreten Fallbeispiel der zentrale Grund, weswegen das Ansinnen des Managements (nach einem personellen Austausch), die integrierte Sachbearbeitung zurückzuschneiden, auf nur geringen Widerstand der Beschäftigten stieß. Gerade die vorrangige Orientierung des Personaleinsatzes an Belangen und Interessen der Versicherten an zeitnaher, flexibler Gestaltung der Kommunikations- und Leistungserstellungsprozesse stellt hier eine Barriere für rigoros auf Personalreduzierung gerichtete Rationalisierung dar. Um auch in Zeiten von Spitzenbelastungen Auskunft und Beratung sowie gleichzeitig eine zügige Bearbeitung von akuten Anliegen gewährleisten zu können, wäre eine an der Untergrenze operierende Personaldecke kontraproduktiv; vielmehr müssen in gewissem Maße Reservekapazitäten vorgehalten werden. So überwiegen die positiven Auswirkungen dieses Restrukturierungsmodells; insbesondere der sich entwickelnde kooperative Arbeitsstil sowie die erheblich erweiterten Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse werden positiv von den Beschäftigten hervorgehoben. Mit den verbreiterten arbeitsinhaltlichen Anforderungen und dem direkten Bezug zu den Versicherten und ihren Anliegen erschließt sich dem einzelnen die Sinnhaftigkeit seiner Tätigkeit durch Rückkopplung von seiten der Klienten viel eher, als dies früher im Rahmen zerteilter Arbeitsprozesse der Fall war. Die Integration von Sachbearbeitung und Klientenkontakt – selbst wenn letzterer häufig nur auf Informationsgespräche beschränkt bleibt – bildet einen zentralen Pfeiler von Arbeitsmotivation und -zufriedenheit. Berufliche Entfaltungsmöglichkeiten basieren auf der Nähe und Anschaulichkeit im unmittelbaren Kontakt zu der komplexen Realität eines Falles. Der praktische Bezug und das feedback über Bedeutung und Qualität der geleisteten Arbeit sind direkt erfahrbar. Die Integration von Interaktion und Fallabwicklung führt dazu, daß die verarbeiteten Informationen in ihrem sozialen Kontext bewertbar werden und die Fähigkeit zur situationsbezogenen Transformation von fachlicher Expertise in personenbezogenes Arbeitshandeln, ein Problemlösungspotential durch kollegialen Informationsaustausch und die Urteilsfähigkeit in der sozialen Auseinandersetzung ausgebildet werden kann. Positiv für das professionelle Selbstverständnis, für Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft wirkt sich der erweiterte Handlungs- und Entscheidungsspielraum aus, der auf einem hier vorherrschenden Klima des Vertrauens gründet, das von seiten des Managements den Kompetenzen und dem verantwortlichen Arbeitsstil des Einzelnen entgegengebracht wird.

Aus der Perspektive der Klienten verbinden sich mit einer solchen qualitäts- und klientenorientierten Restrukturierung der Verwaltungsarbeit nicht nur vordergründig Verbesserungen im engeren Sinn von Bürgerfreundlichkeit und Abbau von Zugangsbarrieren und Interaktionskosten. Vielmehr stehen ihnen kompetente, motivierte AnsprechpartnerInnen zur Verfügung, für die die Arbeit mit und für die Klienten einen hohen Stellenwert besitzt – nicht zuletzt auch deshalb, weil von der Zufriedenheit der Versicherten die Bestandsfähigkeit und damit die Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten tangiert ist. Die Kongruenz von Klientenkontakt und Entscheidungskompetenz ist materiell von hoher Relevanz für den Klienten, insofern die im Verlauf von Beratungsgesprächen ermittelten Sachverhalte und Informationen direkt in die Fallentscheidung der SachbearbeiterInnen einfließen können. Eine situations- und problemadäquate Behandlung ist eher dann zu erwarten, wenn die MitarbeiterInnen auf Basis ihrer Kenntnisse und Kompetenzen in der Lage sind, institutionelle Handlungsnormen und Anweisungen wie auch rechtliche Regelungen an die konkreten Problemlagen der Versicherten anzupassen. Die Handlungsorientierung und Risikobereitschaft, im Interesse der Klienten bestehende Spielräume auch tatsächlich auszuschöpfen, wird dabei durch die Verankerung der Kundenperspektive in der gesamten Organisationskultur bestärkt.

Bei aller positiven Resonanz von seiten der Beschäftigten wie der Klienten läßt der Innovationsprozeß bei diesem Modell gleichwohl erkennen, daß die These zu einfach ist, Dienstleistungsqualität und Kundenorientierung verbesserten sich quasi automatisch in der Folge von strukturellen Umbauprozessen. Denn vielfach gerät der klientenorientierte Entbürokratisierungsprozeß, die Stärkung von Erneuerungsfähigkeit und Flexibilität der Verwaltung, zum »Spiel mit Chancen und Risiken« (Seibel, 1986) – Risiken, wie sie etwa in einer überzogenen und die MitarbeiterInnen z. T. überfordernden Verbreiterung des Anforderungsspektrums, in der Forcierung des Generalistentums zu Lasten der Spezifität und Detailliertheit der Wissensbestände und fachinhaltlichen Beratungskompetenz von den Beschäftigten erkannt werden. Dem Experimentierstatus von Reorganisationsprozessen und neuen Aufgaben wird daher besondere Bedeutung für die Vermeidung dysfunktionaler Nebeneffekte zuerkannt. Die Prozesse wie auch alle hieran beteiligten Akteure sind relativ offen für die Modifikation oder Rücknahme einmal eingeschlagener Entwicklungspfade zugunsten weniger problematischer Alternativen. So ist vielfach die Rede davon, das »Non-plus-ultra« für die Versicherten sei mit der gegenwärtigen Lösung noch nicht gefunden; in dieser oder jener Frage müsse noch weiter nachgedacht und

diskutiert werden. Den Beteiligten ist sukzessive deutlich geworden, daß sich weder für eine klientenorientierte Ausfüllung von Handlungsspielräumen noch für personenbezogene Informations- und Beratungsfunktionen standardisierte Patentrezepte entwickeln oder einheitliche Qualitätsstandards vorgeben lassen, die dann nur noch exekutiert werden müßten. Vielmehr geht es um eine grundlegende Neuorientierung auf allen Ebenen der Organisation, um die Herausbildung veränderter Wahrnehmungs-, Entscheidungs- und Verhaltensmuster. Erforderlich hierfür – so wird immer wieder betont – sind kontinuierliche, zeit- und damit personalintensive Diskussions-, Lern- und Angleichungsprozesse. Denn erst auf der Basis eines gemeinsamen Grundverständnisses wird es für den einzelnen möglich, in der Alltagspraxis widersprüchliche Anforderungen zu balancieren und damit die oben dargestellte Gefahr der schichtspezifischen Selektivität und Rationierung von Sozialleistungen zu minimieren. Im nächsten Abschnitt werden die positiven Erfahrungen des Umbaus zum klientenzentrierten Produktionsmodell idealtypisch zusammengefaßt.

5. Strategien und Akteure des Umbaus

Auch wenn eine generelle Einsicht in die Notwendigkeit von qualitätsorientierten Modernisierungsanstrengungen vor allem bei den quasi wettbewerblich operierenden Krankenkassen weit verbreitet ist, besteht oft Unklarheit darüber und es fehlt das Know-how, wie diese angesichts der Komplexitätssteigerung und Dynamik der gesellschaftlichen Herausforderungen wahrgenommen werden können. Gerade angesichts der Tatsache, daß es in sozialpolitischen Administrationen von ihrem Auftrag her um mehr geht, als daß der Kunde/Versicherte das Haus zufrieden verläßt in dem Bewußtsein, zuvorkommend behandelt worden zu sein, oder sogar »verblüfft« ist ob der Geschwindigkeit der Erledigung seines Anliegens, lassen sich Kundenorientierung und Qualitätsverpflichtung nicht an einige wenige Spezialisten wie Beraterstäbe oder die Öffentlichkeitsabteilung delegieren.

Weiter ist es auch nicht hinreichend, die strukturellen, quasi objektiven Rahmenbedingungen und personellen Voraussetzungen der Leistungserstellung zu verbessern wie Anforderungs- und Aufgabenstrukturen, Personaleinsatz und Qualifikationsstruktur, Karriere- und Entlohnungssystem. Vielmehr ist in der Darstellung des klientenzentrierten Produktionskonzepts in Umrissen erkennbar geworden, daß die problem- und klientenadäquate Bearbeitung von so-

zialpolitischen Anliegen und viel mehr noch die Sachermittlungs- und Beratungstätigkeit eine entsprechende soziale Kompetenz und sozialpolitisch geprägte Arbeitsmotivation und Interpretation von Handlungserfordernissen voraussetzen, die durch formale Regulierungen zwar gefördert, aber eben nicht hergestellt und gesteuert werden können. Diese müssen ergänzt werden um neue kognitive Situationsdeutungen und normative Wertungen (Scharpf, 1987), die die herkömmliche Einstellung von Bürokratien auflösen, die Klienten seien ein notwendiges Übel im routinisierten Arbeitsalltag, deren Anspruchnahme mit Mißtrauen zu begegnen sei. Nicht weniger als ein Kulturwandel von einer »Kontroll- zu einer Dienstleistungskultur« (Docherty/Stjernberg, 1985) ist hiermit angesprochen, im Rahmen dessen eine Verschiebung von Zielvorstellungen und Prioritätensetzungen erfolgen muß. Diese Kultur muß alltagspraktisch das gesamte Denken und Handeln aller an dem Leistungserstellungsprozeß Beteiligten durchdringen. Angesprochen sind hiermit Strategien des Veränderns, die in Konzepten der Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung (z. B. Glasl/v. Sassen, 1983), des strategischen Wandels der Verwaltungskultur (z. B. Docherty/Stjernberg, 1985), der Qualitätsförderung (Weltz u. a., 1989) oder der leitbildzentrierten Transformation der Unternehmenskultur (Dierkes/Marz, 1992) ihren Niederschlag gefunden haben.

Konzeptionen zur Prozeßgestaltung des Wandels sind insofern von besonderer Bedeutung, als die Ziele der Veränderung, nämlich Servicequalität und Dienstleistungsorientierung – zumindest auf dem bisherigen Stand der praktischen Erfahrungen und der theoretischen Debatten – nur sehr unspezifisch formuliert werden können. Systematisch liegt dieses Defizit zudem an den widersprüchlichen oder zweischneidigen Implikationen, die Entbürokratisierungsmaßnahmen mit sich bringen können. Außerdem sind unterschiedliche Teilpopulationen mit divergierenden Interessen, verschiedene Leistungsarten und -formen, die unterschiedliche Standards der Ausführung erfordern, und spezifische widerstreitende Elemente von Qualitätsmaßstäben zu berücksichtigen, die nicht vorschrittgemäß, sondern nur erfahrungsgeleitet, situationspezifisch und sensibel balanciert werden können.

Insofern geht es um einen Veränderungsprozeß nicht nur der Organisation, sondern auch ihrer Mitglieder, der von ihnen selbst bewußt gestaltet und aktiv getragen wird zur Erneuerung von Problemlösungspotential und zur Ausbildung von Selbsterneuerungsfähigkeit (Glasl/v. Sassen, 1983: 26). Es muß ein Wandel der Prinzipien, der Identität erfolgen und ein neues Bewußtsein von Zweckbestim-

mung und Sinnggebung entstehen. Entsprechend den sich verändernden Vorstellungen und Sichtweisen können mit dem gewandelten Blick auf die Ist-Situation hiernach Zukunftskonzeptionen und Strukturmodelle entworfen sowie auch ein neues Dienstleistungsverständnis generiert werden. Dementsprechend werden bestehende Prozeduren, Aufgabenzuschnitte, Koordinations- und Führungsformen, aber auch Arbeitsmittel und Serviceangebote umgestaltet, angepaßt oder ersetzt.

Nur bedingt lassen sich für die Initiierung und Gestaltung solcher Prozesse externe Vorgaben entwickeln, geschweige denn Patentrezepte. Dies verdeutlicht die geringe Diffusion des verbandlich entwickelten Unternehmenskonzeptes der Ortskrankenkassen ebenso wie Erfahrungen mit den zentral vorgehaltenen Unterstützungs- und Beratungsleistungen. Selbst die Inanspruchnahme solcher Serviceleistungen setzt einzelbetrieblich immer in Ansätzen bereits ein gesteigertes Problembewußtsein und eine grundsätzliche Akzeptanz von Unterstützungsangeboten (»Beratungskultur«) voraus. Letztendlich muß die Umgestaltung und Selbsterneuerung »vor Ort« mit eigener Kraft vollzogen werden.

Aus den Erfahrungen konkreter Umbauprozesse zum »klientenzentrierten Produktionsmodell« lassen sich einige erfolgversprechende Elemente von Organisationsentwicklung und Leitbildtransformation zusammenfügen. Zunächst läßt sich von einer induktiven Strategie der Kundenzentrierung der Organisation sprechen, die nicht – wie an anderer Stelle vorgeschlagen (Dierkes/Marz, 1992) – am Design eines großen Globalentwurfs, sondern vielmehr an den »Primärprozessen« der Organisation und bei den kleinen organisatorischen Einheiten (Glasl/v. Sassen, 1983: 40) ansetzt und sukzessive zu größeren Abteilungen, zur Gesamtstruktur, zur Angebotserweiterung und zu den generellen Prinzipien voranschreitet.

Weiter handelt es sich insofern um eine leitbildorientierte Strategie des Wandels. Um traditionelle Werte, Handlungen und Rationalitäten der bürokratischen Kultur zu »delegitimieren« (Pettigrew u. a., 1988: 302) und neue Ideen zu entwickeln und Handlungsstile zu fördern, geht es in diesem Prozeß um die Konstruktion eines neuen Leitbildes des zukünftigen Verwaltungshandelns. Einem Leitbild werden hierbei verschiedene Funktionen zugesprochen (vgl. genauer hierzu Dierkes/Marz, 1992: 229ff.) wie eine kollektive Ausrichtung der Organisationsmitglieder auf das zukünftig Wünschbare, die kognitive Aktivierung der Kreativität sowie die Mobilisierung des gesamten Menschen im Zuge des Wandlungsprozesses.

Zugleich geht es um einen iterativen Prozeß, in dem die veränderte Konfiguration von Elementen der Organisation daraufhin über-

prüft wird, inwieweit tatsächlich nicht nur den technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen, sondern auch den sozialen, humanen und kulturellen Anforderungen nach innen wie im Außenverhältnis besser entsprochen werden kann bzw. inwieweit Modifikationen des ursprünglichen Konzeptes erforderlich werden. Mit neuen Organisationsprinzipien und einem veränderten sozialen Gefüge können wiederum neue Erfahrungen im Umgang mit der Außenwelt und gewandelte Perspektiven zu einem erweiterten oder spezifischeren Verständnis von Klientenorientierung und Servicequalität führen. Verschiedene Prozeßtypen greifen dabei grundsätzlich ineinander bzw. bedingen sich gegenseitig: Diagnose- und Analyseprozesse, Willensbildungs- und Konzeptionsprozesse, Lern- und psychosoziale Prozesse, Konflikt- und Aushandlungsprozesse. Besonders in Anbetracht der Umfeldturbulenzen, der Komplexitätssteigerung von Anforderungen und Aufgaben, der Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnik ebenso wie der Veränderung auf dem Arbeitsmarkt und des Arbeitskräftepotentials werden solche gelenkten Prozesse dauerhaft zur Voraussetzung von Qualitätssicherung und Kundenverantwortung.

Ein besonderer Vorteil dieser Strategie gegenüber Entwurf und Implementierung eines »Idealmodells« (Thom, 1992) liegt darin, daß die Erreichung erster Teilziele schon in einem relativ frühen Stadium sichtbar werden kann. Durch kleine Erfolge lassen sich möglicherweise Skeptiker des Umbaus umstimmen, die Promotoren und Träger erhalten Aufwind. Zugleich schient dies eine »kostengünstige« Lösung zu sein. Weder gerät das gesamte System zeitgleich in Turbulenzen und Instabilitäten mit der Gefahr einer flächendeckenden »Zerstörung der Funktionsbedingungen« einer bisher intakten Organisation (Scharpf, 1987: 142), noch müssen organisationsweit die erforderlichen Zeitkontingente für Lern- und Beteiligungsprozesse zur Verfügung gestellt werden.

Die Initiatoren und Promotoren solcher leitbildorientierter Umbaustrategien, einer schrittweisen Umpolung der gesamten Organisation vom versteinerten Behördencharakter zur bislang verschütteten Dienstleistungsorientierung sind bisher an der Spitze der Verwaltungspyramide zu verorten. Entweder die Geschäftsführung selbst oder die Leitung z. B. des Organisationsreferates, ideell unterstützt durch die Geschäftsführung, sind die zentralen Triebkräfte, denen eine Selbsterneuerung weder von oben (Selbstverwaltung) verordnet noch von unten (Beschäftigte) oktroyiert werden kann.

Die entscheidenden Träger der angeführten Entwicklungsprozesse zur Selbsterneuerungsfähigkeit und zur Leitbildtransformation sind die Beschäftigten auf allen Ebenen der Hierarchie. Es handelt

sich – das ist aus dem Vorangegangenen bereits deutlich geworden – um einen partizipativen Ansatz, um kommunikative und interaktive Prozesse, in die zumindest partiell auch die Kunden/Klienten einbezogen werden müssen. Die sporadische und/oder selektive Beteiligung der Beschäftigten als vordergründige Strategie der Akzeptanzsicherung von Modernisierung ist nicht hinreichend. Denn um selber die Träger eines neuen Dienstleistungsverständnisses alltagspraktisch durch veränderte Wahrnehmungen, Handlungsstile, Kompetenzen und Entscheidungsprämissen sein zu können, müssen die Beschäftigten individuell und kollektiv entsprechende Potentiale entfalten, Lernprozesse durchlaufen sowie Hemmnisse und Barrieren abbauen durch Mitwirkung und praktische Erfahrungen (Thom, 1992). Denn die angestrebten Ziele können nicht detailliert vorgegeben werden, und die Anpassungsleistungen zu deren Erreichung sind nicht einklagbar und vielfach kaum kontrollierbar.

Wie bedeutungsvoll die längerfristige Lenkung und Moderierung der sozialen Dynamik für das Gelingen grundlegender Umorientierungen ist, zeigt sich empirisch besonders an kritischen Schnittstellen, in besonderen Unsicherheitszonen oder Krisensituationen. An dem Management solcher Situationen erweist sich, wie tragfähig die einmal eingeleiteten Reformprozesse sind, oder ob sich hier regressive Tendenzen bei den Mitgliedern der Organisation Bahn brechen, die im Extremfall sogar zum Scheitern des gesamten Projektes führen können. Typische Problemzonen sind:

- Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen beim Neuzuschnitt von Aufgabenbereichen und Kompetenzen; hier müssen faire und attraktive Lösungen auch für die scheinbaren Verlierer ausgehandelt werden, wie etwa im Falle der »entmachteten« Führungskräfte, um deren Kooperativität gewinnen und professionelle Kompetenz erhalten zu können.
- Divergenzen zwischen Beschäftigten- und Klienteninteressen; dies wird beispielsweise an Debatten um Öffnungszeiten virulent, deren Ausdehnung Gleitzeitregelungen sowie insgesamt die individuelle Zeitökonomie in der Arbeitseinteilung beschränkt durch die beständige Verfügbarkeit und Auskunftsbereitschaft im Zuge der neuen Dienstleistungsorientierung, mit der Folge
- inkonsistenter Anforderungen, sich jederzeit den Klienten zu widmen und damit in teils komplexen und Konzentration erfordern den Arbeitsvorgängen unterbrochen zu werden. Als eklatanter stellt sich das Problem strukturell unvereinbarer Anforderungen in der Entscheidungssituation dar, wie zwischen kostenbegrenzender Leistungsbewilligung und großzügiger Auslegung von Vorschriften im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit. Sofern hier

nicht angemessene Verhaltensleitlinien entwickelt werden, führt ein solches Dilemma schnell zur alltäglichen Zerreißprobe.

- Unsicherheit im Zuge von »Abbauprozessen« gewohnter Haltungen und Routinen und von Aufbauprozessen neuer Motive und Arbeitsstile; das Ineinandergreifen beider Prozesse, eine zuweilen nicht unerhebliche Destabilisierung können zu Ängsten und Abwehr führen, die die Rückkehr zu alten Mustern und Traditionen nahelegen, wenn hier nicht gezielt gegengesteuert wird, indem z.B. ausdrücklich Raum zum Experimentieren, für riskante und sogar falsche Entscheidungen zugestanden wird. Eine besondere Sprengkraft erhält diese Problemkonstellation durch
- Überforderung qualitativer und/oder quantitativer Art; Auslöser hierfür können überzogene Integrationskonzepte (verschärft möglicherweise durch ungenügende Qualifizierungsmaßnahmen) ebenso wie eine quantitative Erweiterung des Arbeitsvolumens sein, die faktisch nicht zu bewältigen ist. Auch soziale Spannungen in ungewohnten teamförmigen Kooperationsstrukturen können Ursache hierfür sein.

Zur Ausbalancierung, Ausgleichung oder Auflösung solcher konflikthaltiger Konstellationen, wovon das Gelingen von Innovationsprozessen abhängt, müssen über einen längeren Zeitraum stabil und kalkulierbar Unterstützungsstrukturen und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Unter dem Primat der kurzfristigen Personalkostenreduzierung oder mit einer insgesamt engen Personaldecke sind solche ambitionierten Strategien, deren Effizienz sich erst auf längere Sicht erweisen kann, fast mit Zwangsläufigkeit zum Scheitern verurteilt. Auch können Beschäftigte nicht nach einer Anschubphase sich selbst überlassen werden. Die weitere Förderung von Lernfähigkeit und Teamfähigkeit sowie Konfliktaustragungsfähigkeit muß im gesamten Verlauf des organisatorischen und kulturellen Umbaus begleitet werden. Sofern sich hierbei zunächst unlösbare Probleme oder dysfunktionale Effekte erkennen lassen, ist auch die Rücknahme einmal getroffener Entscheidungen in Betracht zu ziehen. Gerade induktive und iterative Veränderungsprozesse scheinen für die Umkehr eingeschlagener Pfade, für Trial-and-error-Verfahren günstige Bedingungen zu schaffen, ohne zugleich zu Resignation oder zur Aufgabe des gesamten Vorhabens zu führen.

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil liegt in den schrittweisen Anpassungsmöglichkeiten von Prozessen und Zielen entsprechend den vorhandenen personellen Kapazitäten. Denn nicht nur ein akuter Mangel an formal adäquat qualifiziertem Personal kann eine unüberwindbare Barriere für Globalumstellungen darstellen. Das mehr oder weniger stillschweigend den Konzepten zur Organisa-

tionsentwicklung zugrunde gelegte Bild von dem entwicklungsfähigen und -willigen Menschen erweist sich in der Praxis oft als wenig hilfreich. Und ebensowenig können neue Arbeitsansprüche wie ganzheitliche und anspruchsvollere Aufgabenzuschnitte, Verantwortungsbeteiligung und Mitbestimmung generell vorausgesetzt werden. So ist etwa davon auszugehen, daß ältere, bürokratischen Traditionen verpflichtete Beschäftigte (und damit viele Führungskräfte) größere Widerstände gegenüber Reformprozessen aufbauen als jüngere. Durch langjährige Sozialisations- und Anpassungsprozesse und durch Arbeitserfahrungen geprägte »perfekte Bürokratenpersönlichkeiten« sind Lern- und Umorientierungsprozessen weniger zugänglich, vor allem wenn die Pensionierung bereits absehbar ist. Weiter ist zu berücksichtigen, daß zumindest einem Teil der beschäftigten Frauen – und sie stellen in aller Regel die Mehrheit des Verwaltungspersonals – aufgrund ihrer doppelten Verankerung in Berufs- und Familienarbeit zusätzliche Belastungen insbesondere in zeitlicher Hinsicht nicht zugemutet werden können. Mit der dargestellten Strategie ist ausreichend Spielraum für Übergangspassagen, Nischenlösungen oder Einzelfallregelungen vorhanden, mit dem die Perspektiven sehr unterschiedlich motivierter und aktivierbarer Beschäftigtengruppen in Übereinstimmung mit neuen Organisationszielen gebracht werden können.

Die konsequente Einbeziehung der Beschäftigten in den Prozeß der Organisationsentwicklung und Leitbildtransformation ist aber nicht nur »zur Formulierung und Kommunikation identifikationsfähiger Strategien« (Thom, 1992: 138 f.), zur breiten Verankerung neuer Organisationsziele und zur Absicherung von Akzeptanz und Kooperativität erforderlich. Unabdingbar angewiesen ist das Management auf das Erfahrungswissen zumindest der Beschäftigten mit jeder Form von Publikumskontakt, wenn es um die generelle Orientierung nicht mehr an den tradierten Bedürfnissen eines stabilen und funktionsfähigen Apparates geht, sondern an denen der Klienten und ihren sozialpolitisch intendierten Ansprüchen und Erwartungen. Grundsätzlich liegt ihr besonderes Know-how in der detaillierten Kenntnis der Ist-Situation von Schwachstellen und Kritikpunkten, auch aus der Sicht der Klienten, wie der Stärken des bisherigen Systems, der wünschenswerten Sollzustände und möglicher Hindernisse auf dem Weg dorthin. Sie sind diejenigen, die in der täglichen Konfrontation mit den Unsicherheiten, Ängsten und Ärgernissen der Klienten am ehesten ein »Gefühl« für deren Anforderungen und Präferenzen, bezogen auf ein modernes Dienstleistungsunternehmen, entwickeln können. Sie können in den Interaktionsprozessen gezielt herausfinden, in welchen Bereichen die größten Informa-

tionsdefizite und die akutesten Probleme auf seiten der Klienten liegen, Kompetenzüberschneidungen der Administration und komplizierte Leistungsvoraussetzungen durchschauen oder die Adäquatheit von Verwaltungsbescheiden beurteilen. Die im Publikumsverkehr geübten Beschäftigten sind grundsätzlich ebenso fähig, oft unspezifische Bedarfslagen und nicht konkret formulierbare Beratungserfordernisse »aufdecken« zu helfen. Auf dieser Grundlage sind sie unersetzbare Experten für Entwurf, Gestaltung oder Modifizierung von arbeitsorganisatorischen, sozialen und technischen Voraussetzungen der Dienstleistungsproduktion im Interesse der Klienten. Sie stellen eine besondere Ressource dar, insofern sie als Sensoren der Organisation in bezug auf veränderte Umfeldanforderungen sowie auf mögliche ungeplante Nebeneffekte und Dysfunktionen im Ergebnis von Restrukturierungsprozessen fungieren. Ihre alltäglichen Arbeitserfahrungen sind notwendige Voraussetzung für kontinuierliche Korrekturen und einen beständigen Re-Definitionsprozeß, bezogen auf Qualitätsstandards und Klientenorientierung.

Umstandslos vorausgesetzt werden kann jedoch eine »Interessenkoinzidenz« oder die Fähigkeit zur Mitvertretung von Klientenbelangen im Umbauprozeß durch die Beschäftigten nicht von vornherein. Sie muß vielmehr im Zuge kommunikativer Diagnose-, Lern- und Entwicklungsprozesse aufgedeckt und mobilisiert werden, bevor sie mit Perspektive auf leitbildorientierte Veränderungsprozesse des Verwaltungshandelns systematisch gemacht werden kann. Denn entsprechende Handlungsorientierungen sind im bürokratischen Alltag, durch hohe Arbeitsteiligkeit, hierarchische Kontrollen und Verantwortungszentralisierung, durch regelorientierte Handlungsstile, das Vorherrschen der Innenperspektive und ein Klima des Mißtrauens gegenüber den Klienten verschüttet worden.

Reformen, die sich nur programmatisch auf mehr Klientenorientierung und Dienstleistungsqualität beziehen oder die von der vollen Ausschöpfung der technischen Potentiale oder auch von effizienteren Arbeitsabläufen und ganzheitlicheren Aufgabenzuschnitten oder von der wettbewerblich orientierten Ausweitung des Serviceangebotes quasi automatisch die Erreichung dieser Ziele erhoffen, ohne daß Prozesse der Entwicklung von Selbsterneuerungsfähigkeit und eines erweiterten Problemlösungspotentials in Gang gesetzt werden, scheitern nicht nur tendenziell mit diesem begrenzten Anspruch. Sie scheinen vielmehr systematisch zu Lasten der in besonderem Maße auf Sozialleistungen angewiesenen Bevölkerungsgruppen, zur Verschärfung von sozialer Ungleichheit statt zur administrativen Herstellung einer – politisch zumindest bedingt intendierten – größeren Verteilungsgerechtigkeit beizutragen. Eine Rückbesin-

nung auf die sozialpolitischen Ziele, auf die Effektivierung der präventiven, gestaltenden Elemente des Aufgabenspektrums im administrativen Alltag ist nicht nur zur Unterstützung der Selbstverwirklichung des einzelnen, sondern auch zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung notwendig und Sozialstaatsgebot.

Literaturverzeichnis

- Baethge, M./Oberbeck, H., Zukunft der Angestellten, Frankfurt a. M./New York 1986.
- Balzer, D., AOK – Partner der Versicherten und Arbeitgeber – Gemeinsam und leistungsstark in die Zukunft; in: Die Ortskrankenkasse, Heft 3–4, 1984.
- Below, J., 25 Jahre elektronische Datenverarbeitung in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, in: Die Angestellten-Versicherung, H. 109, 1991.
- Below, J./Sachs, E., Das EDV-System der BfA im Wandel – Perspektiven für die 90er Jahre, in: Die Angestellten-Versicherung, Heft 10, 1991.
- Berger, U./Offe, C., Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit, in: Offe, C., Arbeitsgesellschaft Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt a. M./ New York 1984.
- Beyer, L./Brinckmann, H., Kommunalverwaltung im Umbruch. Verwaltungsreform im Interesse von Bürgern und Beschäftigten, Köln 1990.
- Dankowski, W./Lucey, K., u. a., Neue Formen lokaler Sozial- und Gesundheitspolitik. Eine Bestandsaufnahme, Hamburg: Institut für Gesundheits-, Umwelt- und Sozialplanung e. V. (IGUS) 1989.
- Dierkes, M./Marz, L., Umweltorientierung als Teil der Unternehmenskultur, in: Steger, U. (Hg.), Handbuch des Umweltmanagements. Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaft, München 1992.
- Docherty, P./Stjernberg, T., Computergestützter Strategiewechsel im öffentlichen Sektor Schwedens, in: Karlsen, Th. K./Kühn, H./Oppen, M. (Hgg.), Informationstechnologie im Dienstleistungsbereich. Arbeitsbedingungen und Leistungsqualität, Berlin 1985.
- Dunkel, W., Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden. Gefühlsarbeit im Rahmen personalbezogener Dienstleistungstätigkeiten, in: Soziale Welt, Heft 1, 1988.
- Eberle, G., Prävention und AOK – Diskussionsgrundlage für eine strategische Orientierung, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hgg.), Krankenkassen und Prävention, Berlin 1985.
- Gartner, A./Riessman, F., Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors. Frankfurt 1978 (The Service Society and the Consumer Vanguard, New York 1974).
- Glasl, F./v. Sassen, H., Reformstrategien und Organisationsentwicklung, in: Glasl, F. (Hg.), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern/Stuttgart 1983.
- Grimmer, K., Dienstleistungsfunktion öffentlicher Verwaltungen und die Verwendung von Informationstechnik, in: Die Verwaltung, Heft 1, 1990.
- Grunow, D., Bürgernähe der Verwaltung als Qualitätsmaßstab und Zielbezug alltäglichen Verwaltungshandelns, in: Hesse, J. J. (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft 13, Opladen 1982.
- Grunow, D., Bürgernähe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt a. M./New York 1988.
- Kaufmann, F. X./Schäfer, P., Das Problem bürgernaher Sozialpolitik, in: Kaufmann, F. X. (Hg.), Bürgernähe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt a. M./ New York 1979.

- Kirschner, K.*, Regionalität versus Zentralismus. Politische Anmerkungen zu einem polemischen Streit nicht nur über Organisationsfragen, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 3/4, 1992.
- Kraemer, K. L.*, Warum von der Technik getragene Verwaltungsreformen wahrscheinlich nicht zustande kommen werden, in: Reinermann, H. u. a. (Hgg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988.
- Kühl, J.*, Koordinationsaufgaben bei regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: Garlichs, D. u. a. (Hgg.), Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York 1983.
- Kühn, H.*, Der automatisierte Sozialstaat. Arbeit und Computer in Sozialverwaltungen, Berlin 1989.
- Lampert, H.*, 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: MittAB, Heft 2, 1989
- Lange, K./Sippel, F.*, Verwaltungsautomation und Bürgerservice. Ansätze zur Aufhebung eines Widerspruchs, Opladen 1986.
- Lillrank, P./Kano, N.*, Continuous Improvement. Quality Control Circles in Japanese Industry, Ann Arbor 1989.
- Maier, F.*, Beschäftigungspolitik vor Ort. Die Politik der kleinen Schritte, Berlin 1988.
- Mayntz, R./Schumacher-Wolf, C.*, Verwaltungspolitische Strategien technischer Innovationen, in: Ellwein, Th./Hesse, J. J. (Hgg.), Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden 1985.
- Murray, K. B.*, A Test of Services Marketing Theory: Consumer Information Acquisition Activities, in: Journal of Marketing, Heft 1, 1991.
- Oppen, M.*, Zukunft der Büroarbeit – Frauenarbeit mit Zukunft? Veröffentlichungsreihe der Abteilung »Regulierung von Arbeit« des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 1989.
- Oppen, M.*, Vom Verwaltungsapparat zum Dienstleistungsunternehmen? Klientenorientierte Gestaltungsvarianten sozialpolitischer Administrationen, Berlin 1991.
- Pappermann, E.*, Anforderungen an die Qualifikation des höheren Dienstes, in: Reinermann, H. u. a. (Hgg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988.
- Paquet, R.*, Umverteilung und Wettbewerb in der GKV. Schriftenreihe Strukturfor- schung im Gesundheitswesen, Bd. 19, Berliner Arbeitsgruppe Strukturfor- schung im Gesundheitswesen, Technische Universität Berlin, 1987.
- Parasuraman, A.*, u. a., A Conceptual Model of Service Quality and Its Implica- tions for Future Research, in: Journal of Marketing, Vol. 49, 1983.
- Pettigrew, A./McKee, L./Ferlie, E.*, Understanding Change in the NHS, Public Administration Vol. 66, 1988.
- Riedmüller, B.*, Die Rolle der Kommune in der Sozialpolitik, in: Opielka, M./Ost- ner, I. (Hgg.), Umbau des Sozialstaats, Essen 1987.
- Sauter, E.*, Ansätze zur Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung. Maßstäbe und Maßnahmen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6, 1992.
- Scharpf, F. W.*, Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Th., u. a. (Hgg.), Jahrbuch Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987.
- Seibel, W.*, Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Ver- waltung, Heft 2, 1986.

- Seibel, W.*, Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im »Dritten Sektor« zwischen Markt und Staat, Baden-Baden 1992.
- Weber, M.*, Dimensionen der Bürokratiepolitik, in: VOP-Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung, Heft 3, 1989.
- Weltz, F./Bollinger, H./Ortmann, R. G.*, Qualitätsförderung im Büro. Konzepte und Praxisbeispiele, Frankfurt a. M./New York 1989.
- Wurster, W.*, Moderne Datenverarbeitungstechniken – Verbesserte Dienstleistungen der AOK durch Automatisierung der Betriebsabläufe – Wege in die Zukunft, in: Die Ortskrankenkasse, Heft 23–24, 1983.