

Marc Hofer

Qualitätsmanagement und
Kundenorientierung im
Zulassungsverfahren des Zivildienstes

Semesterarbeit bei Prof. Matthias Finger am Institut des
hautes études en administration publique Lausanne

Bern und Thun, Juni 1999

Inhalt:

1. Einleitung und Methode	3
1.1. Was ist der Zivildienst?	4
1.2. Eine junge Verwaltungseinheit	5
1.2.1. Das Zulassungsverfahren	6
1.2.1.1. Produkte und Kunden	7
2. Qualität und Kundorientierung	9
2.1. Die rechtliche Dimension der Qualität	11
2.2. Die fachliche Dimension der Qualität.....	13
2.3. Die kundenorientierte Dimension der Qualität.....	14
3. Qualitätsmanagement	15
3.1. Indikatoren und Massnahmen	15
3.1.1. Indikatoren in der rechtlichen Dimension	15
3.1.2. Massnahmen in der rechtlichen Dimension	16
3.1.3. Indikatoren in der fachlichen Dimension	17
3.1.4. Massnahmen in der fachlichen Dimension	18
3.1.5. Indikatoren in der kundenorientierten Dimension	18
3.1.6. Massnahmen in der kundenorientierten Dimension	20
3.2. Reichweite der Indikatoren	21
3.3. Auswirkungen auf die Zulassungspraxis	21
Literaturverzeichnis	24
Statistik Zulassungsverfahren Zivildienst	Anhang 1
Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bzw. dem Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit und dem Zivildienst im BWA	Anhang 2
Leistungsauftrag für den Bereich Zivildienst im Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit betreffend die Jahre 1999 - 2001	Anhang 3
”Fragen an die Gesuchsteller”	Anhang 4
Portrait des Bereichs Zivildienst	Anhang 5

1. Kundenorientierung im hoheitlichen Bereich

Kann *new public management* im Bereich hoheitlicher Staatstätigkeit angewandt werden? Im Zivildienst wird dies seit dem 1. Januar 1999 versucht. Inwiefern können Dienstpflichtige aber als Kunden gelten? Wo werden dieser Konzeption Grenzen gesetzt durch die spezifischen Anforderungen hoheitlicher Tätigkeit? Diese Fragen sollen in den folgenden Kapitel untersucht werden. Ich werde versuchen Antworten zu finden in demjenigen Bereich des Zivildienstes, der selber einen unmittelbar hoheitlichen Charakter hat, dem Zulassungsverfahren. Die wichtigsten Fragen sind, inwiefern die Anwendung des *new public management* Auswirkungen auf die Praxis der Entscheidungsfindung hat und wie ein npm-gerechtes Qualitätsmanagement in diesem Bereich aussehen könnte.

Wenn ein Leistungsauftrag quantitative Vorgaben enthält, hat dies unweigerlich Auswirkungen auf die Praxis der Entscheidungsfindung. Dasselbe gilt für die Definition der Produkte in diesem Bereich. Diese Problematik wird in der Darstellung des Leistungsauftrags kurz diskutiert werden.

Das Zulassungsverfahren zum Zivildienst ist nicht nur ein hoheitlicher Akt, sondern auch eine Dienstleistung, die einem Kunden erbracht wird. Wohlgemerkt: es ist der hoheitliche Akt selber, der einen Dienstleistungscharakter hat. Es ist demnach nicht möglich, den hoheitlichen Anteil vom Dienstleistungsanteil fein säuberlich zu trennen, wie man dies z. B. bei der Tätigkeit eines Zivilstandsamtes tun könnte¹. Ein Vergleich mit dem Qualitätsmanagement, wie es in privaten Dienstleistungsbetrieben angewandt wird, drängt sich deshalb auf². Anhand dieses Vergleichs habe ich die besonderen Qualitätsdimensionen herausgearbeitet, wie sie im hoheitlichen Bereich zur Anwendung gelangen sollen. Zu jeder Dimension gehören bestimmte Indikatoren der Qualität, denen wiederum je eigene Massnahmen zugeordnet werden können.

Die in dieser Arbeit enthaltenen Analysen und Überlegungen geben die private Meinung des Autors wieder und müssen nicht notwendig identisch sein mit der offiziellen Haltung des Zivildienstes zu diesen Fragen.

¹ Mastronardi (1998) 153.

² Bruhn (1996) passim.

1.1. Was ist der Zivildienst?

Am Anfang war ein Problem: die ungelöste Frage der Militärdienstverweigerer in der Schweiz. Jedes Jahr wurden mehrere hundert Militärdienstverweigerer zu Gefängnisstrafen verurteilt³. Schon seit Anfang dieses Jahrhunderts beschäftigte diese Frage die Öffentlichkeit. Es bedurfte jedoch - wie in unserem Land üblich - mehrerer Anläufe, bis endlich eine Lösung in Sicht kam. Erwähnt seien hier nur die Münchensteiner Initiative für einen zivilen Ersatzdienst, welche 1977 mit 62 % Nein-Stimmen abgelehnt wurde, sowie die sogenannte Tatbeweisininitiative, die 1984 noch deutlicher (64 % Nein-Stimmen) verworfen wurde⁴. Am 17. Mai 1992 stimmte dann das Volk mit überwältigender Mehrheit der Einführung eines zivilen Ersatzdienstes zu. Dazu beigetragen haben dürfte der Umstand, dass der entsprechende Verfassungsartikel bewusst offen formuliert wurde und die Regelung der Einzelheiten wie Zulassungsverfahren und Dauer des Zivildienstes dem Gesetz überliess⁵. Das Zivildienstgesetz trat am 1. Oktober 1996 in Kraft. Dieses sieht vor, dass jeder Militärdienstpflichtige jederzeit ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen kann. Um zum Zivildienst zugelassen zu werden, muss er glaubhaft darlegen, dass er den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann. Zudem beträgt die Dauer des Zivildienstes das 1,5-fache der verweigerten Militärdienste (bzw. das 1,1-fache für Offiziere und Unteroffiziere)⁶. Diese Regelung will ausdrücklich nicht im Sinne eines Tatbeweises verstanden werden, sondern sie soll die Gleichwertigkeit zwischen Zivildienstleistungen und Militärdienstleistungen insgesamt herstellen⁷.

Mit der Einführung des Zivildienstes entstand somit eine *neue Staatsaufgabe*. Eine neue Behörde musste geschaffen werden, welche die Durchführung des Zulassungsverfahrens und die Organisation der Zivildiensteinsätze übernahm. Dass es sich dabei um eine zivile, d. h. nicht-militärische Behörde handeln muss, ergibt sich aus der Natur der Sache. Aus demselben Grund war auch eine Unterstellung unter das Militärdepartement (heute: VBS) ausgeschlossen. Deshalb wurde die Vollzugsstelle des Zivildienstes als selbständige Einheit dem Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (ehemals BIGA) angegliedert. Durch die Fusion dieses Amtes mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft erwies sich aber auch diese Lösung als unpraktikabel. Ab dem 1. Juli 1999 wird der Zivildienst dem Generalsekretariat des Volkswirtschaftsdepartements unterstellt sein.

³ Als Höchstzahl weist die seit 1960 geführte Statistik für das Jahr 1984 788 Verurteilungen aus. Schweizer Armee 99 (1998) 304 f.

⁴ Winet (1998) 110 ff.

⁵ Botschaft (1994) 1610. Art. 18 Abs. 1 Bundesverfassung: « Jeder Schweizer ist wehrpflichtig. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor. »

⁶ Art. 8 u. 18 Zivildienstgesetz.

⁷ Botschaft (1994) 1641.

1.2. Eine junge Verwaltungseinheit

Der Zivildienst ist mittlerweile den Kinderschuhen entwachsen. Nach der unvermeidlichen Pionierphase ist diese Behörde mittlerweile in eine Phase der Konsolidierung eingetreten. Verwaltungsinterne Abläufe wurden formalisiert, Kompetenzen klar geregelt. Der Zivildienst konnte von Grund auf neu gebildet werden und musste intern keine Rücksichten auf organisatorische Altlasten nehmen. Allerdings ist der Zivildienst in eine weitgehend traditionell geprägte Verwaltungsumgebung eingebettet. Dadurch können sich Reibungsverluste ergeben, die zu beheben der Zivildienst allein nicht in der Lage ist. Erwähnt sei hier nur das Problem der gegenseitigen Kompetenzabgrenzung mit militärischen Instanzen. Was die internen Abläufe betrifft, konnte aber von Anfang an Wert gelegt werden auf Vereinfachung und einen kundengerechten Umgang mit den Dienstpflichtigen. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass auf allen Mitteilungen und Verfügungen, welche den Gesuchstellern und Zivildienstpflichtigen zugehen, Name und Telefonnummer derjenigen Person angegeben sind, die das betreffende Dossier bearbeitet. Ein Verwaltungsdschungel, wie er etwa für die *veterans benefits administration* in New York beschrieben wurde⁸, konnte hier gar nie entstehen.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Zivildienst weitgehend als *hierarchisch gegliederte Behörde* konstruiert wurde, welche einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen hat. Die Grundlage und überhaupt Daseinsberechtigung des Zivildienstes ist die allgemeine Wehrpflicht. Der Zivildienst ist eine besondere Form der Erfüllung der Wehrpflicht, das Zulassungsverfahren und die Durchführung der Einsätze bilden demnach primär Aufgaben im hoheitlichen Bereich. Die Legitimation der Tätigkeit des Zivildienstes ist zunächst *rechtsstaatlich*. Diese findet ihren unmittelbaren Ausdruck in einer klaren Kompetenzordnung, einem beschwerdefähigen Verfahrensablauf sowie in der Sektorstruktur der Verwaltung und ihrer Hierarchie⁹. Durch die Einführung des *new public management* treten zu dieser primären, rechtsstaatlichen Legitimation neu Elemente des *Leistungsstaates* hinzu¹⁰. Der Zivildienst soll sich auch dadurch legitimieren, dass effiziente, kundenfreundliche Verfahrensabläufe garantiert werden und dass nicht zuletzt durch die geleisteten Zivildiensteinsätze ein Nutzen erbracht wird. Damit ändert sich aber die grundsätzliche Optik: Stand früher das Anliegen der Entkriminalisierung der Militärdienstverweigerer im Vordergrund, rückt heute der durch den Zivildienst erbrachte Nutzen immer mehr ins Zentrum der Überlegungen. Im Leistungsauftrag ist als "übergeordnete strategische Zielsetzung" ausdrücklich festgehalten, dass der Zivildienst einen "möglichst grossen volkswirtschaftlichen Nutzen" zu erzielen habe¹¹.

Grundsätzlich hat der Zivildienst als Behörde zwei Aufgaben: Die Durchführung des Zulassungsverfahrens und der Vollzug der Zivildiensteinsätze. Diese Aufgabenteilung lässt sich gut am Organigramm ablesen, das die beiden Aufgaben zwei verschiedenen Bereichen zuordnet. Dazu kommt als dritter Bereich die Sektion Infrastruktur, die Dienstleistungen für den gesamten Zivildienst erbringt. Der Bereich Zulassungen ist wiederum in drei Dienste unterteilt¹². Diese Hierarchisierung lässt deutlich erkennen, dass hier nicht einfach Dienstleistungen erbracht

⁸ Transforming Government (1998) 12 – 16..

⁹ Mastronardi (1998) 62.

¹⁰ Ebenda 64 u. 98.

¹¹ Art. 2.2, Anhang 3. Die Botschaft zum Zivildienstgesetz sprach noch klar davon, dass die Aufgabe des Zivildienstes allein darin liege, « für bestimmte Personen Ersatzdienst zum Militärdienst zu sein ». Der Zivildienst könne sich deshalb nicht « von vornherein an bestimmten Bedürfnissen orientieren ». Botschaft (1994) 1649.

¹² Anhang 5.

werden, sondern dass eine Aufgabe im hoheitlichen Bereich wahrgenommen wird, die dem Anspruch der Rechtsgleichheit genügen muss.

Im Bereich Einsätze wurde ein Teil der Aufgaben sogar an Private vergeben (*contracting out*). Fünf von neun Regionalstellen des Zivildienstes werden von nicht-staatlichen Organisationen (profit und non-profit) betrieben. Damit besteht in diesem Bereich auch die Möglichkeit der Anwendung des *benchmarking*, indem die *performance* von staatlichen, non-profit- und profit-Organisationen direkt miteinander verglichen werden kann.

1.2.1. Das Zulassungsverfahren

Das Zivildienstgesetz und die Zivildienstverordnung regeln das Zulassungsverfahren. Militärdienstpflichtige können jederzeit ein schriftliches Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen. Darin müssen sie ausdrücklich erklären, Zivildienst gemäss dem Zivildienstgesetz leisten zu wollen, und sie müssen ihre persönlichen Überlegungen darlegen, die sie zu ihrem Gewissensentscheid gegen den Militärdienst geführt haben. Zudem müssen sie einen ausführlichen Lebenslauf, einen aktuellen Strafregisterauszug und das Dienstbüchlein beilegen¹³. Alle Gesuchsteller werden durch einen Dreierausschuss der Zulassungskommission persönlich angehört. Diese stellt einen Antrag an die Vollzugsstelle des Zivildienstes¹⁴. Den effektiven Entscheid betreffend die Zulassung zum Zivildienst fällt die Verwaltung.

Im Zulassungsverfahren werden so zwei grundlegend verschiedene Prinzipien miteinander kombiniert :

1. Das traditionelle schweizerische Milizsystem in der Zulassungskommission, deren Mitglieder nebenamtlich tätig sind, und
2. Das Prinzip einer rationalen, hierarchisch strukturierten Verwaltung, in der Profis arbeiten.

Die Zulassungskommission setzt sich nicht aus Vertretern von Interessengruppen zusammen, sondern aus Persönlichkeiten, die « speziell befähigt sein sind, die Glaubwürdigkeit der Vorbringen der gesuchstellenden Person zu beurteilen ». Gewählt werden die Kommissionsmitglieder durch das Volkswirtschaftsdepartement¹⁵. Damit wird ein Teil des Zulassungsverfahrens durch eine klassische Milizorganisation bestritten, wie sie in der Schweiz auf allen Ebenen des Staatsaufbaus anzutreffen ist. Offensichtlich ist das Vertrauen in das Milizprinzip aber nicht unbegrenzt, denn anders als zum Beispiel bei einem Geschworenengericht stellen die Kommissionsmitglieder nur einen Antrag an die Verwaltung. *Diese ist bei ihrem Entscheid nicht daran gebunden*. Der Gesetzgeber vertraut also weniger dem gesunden Menschenverstand der Kommission, sondern setzt sein Vertrauen in die Professionalität der rationalen Verwaltung:

”In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden, noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums... Wie der sogenannte Fortschritt zum Kapitalismus seit dem Mittelalter der eindeutige Massstab der Modernisierung der Wirtschaft, so ist der Fortschritt zum bürokratischen, auf Anstellung, Gehalt, Pension, Avancement, fachmässiger Schulung und Ar-

¹³ Art. 16 Zivildienstgesetz.

¹⁴ Art. 18 Zivildienstgesetz. Auf die persönliche Anhörung kann nur verzichtet werden bei Gesuchstellern, die einer religiösen Gemeinschaft angehören und die die Zulassungsvoraussetzungen aufgrund des schriftlichen Gesuchs offensichtlich erfüllen. Art. 27 Abs. 5 Zivildienstverordnung. Gemäss gegenwärtiger Praxis können von dieser Regelung nur Mitglieder der « Zeugen Jehovas » profitieren.

¹⁵ Botschaft (1994) 1671 f.

beitsteilung, festen Kompetenzen, Aktenmässigkeit, hierarchischer Unter- und Überordnung ruhenden Beamtentum der ebenso eindeutige Massstab der Modernisierung des Staates...”

Max Weber¹⁶

Dieses Arrangement von Milizsystem und nach professionellen Massstäben arbeitender Bürokratie ist konfliktrichtig. Naturgemäss fällt es Kommissionsmitgliedern schwer, einen von ihrem Antrag abweichenden Entscheid der Verwaltung zu akzeptieren. Andererseits ist diese auf die konstruktive Zusammenarbeit mit der Kommission angewiesen. Die Vollzugsstelle hat sich deshalb für die Strategie entschieden, allen Mitgliedern der Zulassungskommission eine möglichst umfassende Aus- und Weiterbildung angedeihen zu lassen. Grundsätzlich sollen sie dieselbe Professionalität anwenden wie die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Zivildienstes. Dadurch sollen die strukturellen Mängel des Milizsystems ausgeglichen werden. Es geht nicht zuletzt darum, Reibungsverluste zu eliminieren, die durch allzuvielen vom Kommissionsantrag abweichende Verwaltungsentscheide entstehen. Ins Gewicht fallen dafür die Unkosten, die durch die Ausbildungsmassnahmen entstehen.

Verwaltungsintern ist das Verfahren klar geregelt. An jeder Anhörung eines Gesuchstellers nimmt neben dem Ausschuss der Zulassungskommission auch eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter teil. Dieser ist das Bindeglied zwischen Milizorganisation und Verwaltung. Er hat als einziger Angehöriger der Behörde auch einen persönlichen Eindruck vom Gesuchsteller. Er ist aber bei seiner Meinungsäusserung nicht an den Antrag der Kommission gebunden. Den verwaltungsinternen Entscheid fällen Sachbearbeiter und die zuständige Dienstchefin gemeinsam. Können sie sich nicht auf einen Entscheid verständigen, entscheidet die Bereichsleiterin Zulassungen. Der verwaltungsinterne Entscheidweg findet also seinen klaren Ausdruck in der hierarchischen Gliederung der Behörde. Allerdings muss dies nicht notwendigerweise so sein. Denkbar wäre auch, dass die Sachbearbeiter alle Fälle in wechselnden Zweierteams¹⁷ selber entscheiden und nur dann ein Dossier eine Hierarchiestufe höher vorlegen, wenn sie sich nicht auf einen Entscheid einigen können.

1.2.1.1. Produkte und Kunden

Der Leistungsauftrag und die darauf basierende Leistungsvereinbarung 1999 definieren im Zulassungsbereich ein Produkt und zwei Kunden. Das Produkt sind die Zulassungsentscheide. Es umfasst alle Leistungen der Vollzugsstelle in Zusammenhang mit der Behandlung von Zulassungsgesuchen inklusive der Behandlung von Rekursen gegen Verfügungen im Bereich Zulassungen¹⁸. Dieses Produkt unterscheidet also die Art der Entscheide nicht (Zulassungen, Abweisungen, Nichteintretensentscheide, Wiedererwägungen). Dies ist insofern problematisch, als die verschiedenen Entscheide in der Produktion unterschiedlich teuer sind. Eine Abweisung ist wesentlich teurer als eine Zulassung, weil für die Begründung des Entscheids ein grösserer Arbeitsaufwand geleistet werden muss. Nur für das interne Controlling wurde der auf die verschiedenen Entscheide verwandte Zeitaufwand während eines Jahres erhoben. Die im Leistungsauftrag genannten Kosten für den Zulassungsentscheid sind deshalb ein Durchschnittswert, von dem je nach Differenzierungsgrad des Produkts grössere Abweichungen möglich sind. Damit ist aber der Leistungsauftrag in Bezug auf den Inhalt des Zulassungsentscheides *nicht neutral*. Für die Berechnung der Kosten wurde angenommen, dass auch in Zukunft etwa 12 % der Gesuche abgewiesen werden. Gleichzeitig wird aber eine stetige Senkung der durchschnittlichen Kosten beziehungsweise eine Steigerung der Effizienz verlangt. Eine Senkung der Ab-

¹⁶ Weber (1972) 825.

¹⁷ Diese Teams müssen schon deswegen wechseln, damit die Rechtsgleichheit erhalten bleibt und sich nicht in den verschiedenen Teams völlig divergierende Entscheidpraxen etablieren.

¹⁸ Art. 4.1. Anhang 3.

lehnungsquote bedeutet demnach automatisch eine Effizienzsteigerung. Von der Führung des Zivildienstes ist dies sicher nicht so geplant. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Durchsetzung einer strengen Gesetzesanwendung wirklich die oberste Priorität zukommen wird, wenn dadurch unter Umständen die Erreichung des Leistungsziels in Frage gestellt wird. Eine Senkung des *inputs* oder eine Steigerung des *outputs* hat dann direkte Auswirkungen auf die *outcomes*.

Als Kunden beziehungsweise "Leistungsempfänger" werden die Gesuchsteller und die Rekurskommission EVD definiert. Dass die Gesuchsteller Kunden sind, ist einleuchtend, wird ihnen doch eine Dienstleistung erbracht. Sie wollen etwas von der Behörde, nämlich die Zulassung zum Zivildienst. Zu diesem Zweck begehren sie die Durchführung eines Zulassungsverfahrens. Die Gesuchsteller als Kunden zu bezeichnen ist deshalb sinnvoll. Dass das Zulassungsverfahren für den Gesuchsteller kostenlos ist, macht ebenfalls Sinn, ist dessen Anliegen doch grundsätzlich *ideeller* Natur. Damit entfällt aber eine Steuerungsmöglichkeit, wie sie zum Beispiel für das Baubewilligungsverfahren in Betracht gezogen wird: Es kann beim Zivildienst keinen "Expressschalter" geben, wo gegen einen Aufpreis ein beschleunigtes Verfahren bestellt werden kann¹⁹.

Bei der Rekurskommission ist der Fall weniger eindeutig als bei den Gesuchstellern: Als Leistungen, die für sie erbracht werden, gelten die von der Vollzugsstelle verfassten Vernehmlassungen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens. Wenn der Zivildienst in einem Beschwerdeverfahren eine Vernehmlassung einreicht, nimmt er damit jedoch seine eigenen Interessen wahr. Die Rekurskommission bestellt keine Vernehmlassung, sie räumt der Vorinstanz nur das Recht zur Stellungnahme ein. Bei der Diskussion des Leistungsauftrags ging man davon aus, dass durch die Vernehmlassungen eine Vorleistung zuhanden der Rekurskommission erbracht werde, die mittels pro-forma-Rechnung fakturiert werden könne. Auch verwaltungsintern sollten aber grundsätzlich nur Leistungen verrechnet werden, die wirklich bestellt wurden. Sonst besteht die Gefahr, dass Scheinprodukte hergestellt und in Rechnung gestellt werden, die niemand haben will²⁰. Bei der Betrachtung der Kundenorientierung werde ich deshalb konsequent nur den Gesuchsteller als Kunden betrachten. Hingegen fällt die Rekurskommission mit ihren Entscheiden als Lieferant eines Indikators in der juristischen Dimension in Betracht (s. u.).

¹⁹ Ein « Expressschalter » existiert nur für Rekruten, die ihr Gesuch während der Rekrutenschule einreichen. Diese Gesuche sind mit Vorrang zu behandeln. Wird der Rekrut zum Zivildienst zugelassen, ist er zudem unverzüglich aus der RS zu entlassen. Art. 24 u. 28 Zivildienstverordnung.

²⁰ Binswanger (1999) 37.

2. Qualität und Kundenorientierung

Um ein Qualitätsmanagement betreiben zu können, muss man zuerst einmal wissen, was man unter "Qualität" verstehen will. Erst wenn man weiss, wovon man spricht, können entsprechende Ziele gesetzt und Erhebungen durchgeführt werden. Ein privates Dienstleistungsunternehmen hat es in einem Punkt einfacher als die öffentliche Verwaltung: Alle Massnahmen des Qualitätsmanagements sind stets von den übergeordneten Unternehmenszielen wie Gewinnorientierung, Rentabilität oder Wachstumssicherung abzuleiten²¹. Die öffentliche Verwaltung hingegen kann sich nicht ausschliesslich an einem quantifizierbaren Unternehmensziel orientieren, solange sie Dienstleistungen im Rahmen eines hoheitlichen Auftrags erbringt.

Ein Unternehmen, das stets den Kunden in Mittelpunkt seiner Aktivitäten stellt, kann sich folgende Qualitätsgrundsätze geben:

1. Die Wünsche und Erwartungen unserer Kunden stehen an erster Stelle.
2. Wir verbessern ständig die Qualität unserer Dienstleistungen.
3. Unsere Kunden hängen nicht von uns ab. Wir hängen von ihnen ab.
4. Wir halten, was wir versprechen.
5. Unsere Mitarbeiter können sich permanent fachlich und sozial weiterbilden.
6. Wir sind ein Team, helfen den anderen und vertrauen einander.²²

Ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen muss seine Dienstleistungen den Kunden verkaufen und hängt deshalb existentiell von diesen ab. Der Kunde ist in der Regel zugleich Auftraggeber und Zahler der Dienstleistung. Bei einer öffentlichen Verwaltung mit hoheitlichem Auftrag wie dem Zivildienst ist hingegen der Kunde vom Auftraggeber und Zahler zu unterscheiden. Auftraggeber ist der Gesetzgeber und bezahlt wird das Verfahren letztlich durch die Steuerzahler. Die oben angeführten sechs Punkte müssten also ergänzt und abgeändert werden: An erster Stelle stehen nicht die Wünsche und Erwartungen der Kunden, sondern der gesetzliche beziehungsweise politische Auftrag, und die Verwaltung hängt nicht von nur von ihren Kunden ab, sondern auch vom Steuerzahler oder dessen politischer Vertretung.

Der politische Auftrag, wie er im Zivildienstgesetz konkretisiert ist, gebietet, dass nur zum Zivildienst zugelassen werden kann, wer einen Gewissenskonflikt glaubhaft darlegt²³. Als primärer Kundenwunsch muss hingegen unterstellt werden, dass jeder Gesuchsteller keinen Militärdienst (mehr) leisten und deshalb zum Zivildienst zugelassen werden will. Bisher konnte diesem Wunsch in 12 % der Fälle nicht entsprochen werden. Dass mindestens in diesen Fällen Qualität nicht einfach mit der Erfüllung des Kundenwunsches gleichgesetzt werden kann, liegt auf der Hand. Die Erfüllung des politischen Auftrages kann - muss aber nicht - in Widerspruch stehen zum primären Kundenwunsch. Dennoch kann auch für diesen Fall eine Kundenzufriedenheit angestrebt werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn es neben dem primären Kundenwunsch noch sekundäre Erwartungen gibt, die auch im Falle der Ablehnung eines Gesuchs erfüllt werden können. Man könnte sogar noch weiter gehen und fordern, dass gerade für den Fall, dass dem primären Wunsch des Kunden nicht entsprochen werden kann, die Beachtung der sekundären Erwartungen an die Dienstleistungsqualität besonderer Sorgfalt bedarf. Ebenfalls möglich ist, dass dem Wunsch des Kunden zwar entsprochen wird, dass aber seine sekundären

²¹ Bruhn (1996) 95.

²² Bruhn (1996) 98.

²³ Art. 1 Zivildienstgesetz.

Erwartungen dennoch nicht erfüllt werden, er also trotz eines für ihn insgesamt positiven Ergebnisses nicht zufrieden ist.

Die Qualitätsanforderungen, wie sie sich aus dem gesetzlichen Auftrag ergeben, unterscheiden sich von den Qualitätsanforderungen, die sich an der Kundenzufriedenheit orientieren. Ein Entscheid betreffend Zulassung zum Zivildienst kann demzufolge:

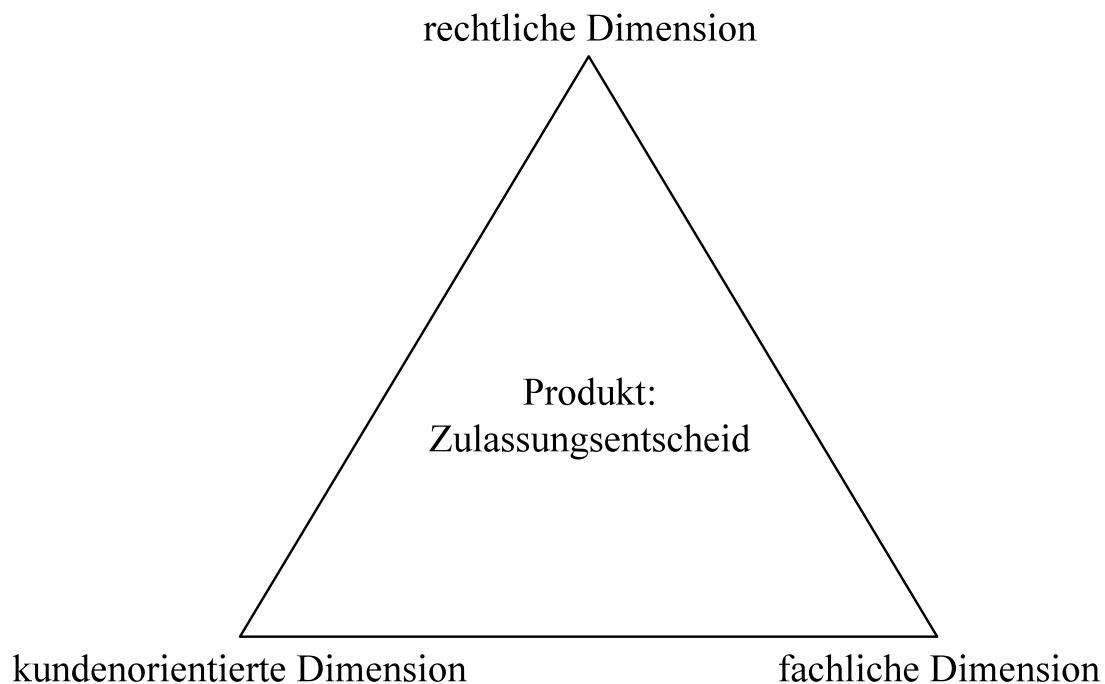
- dem gesetzlichen Auftrag entsprechen ohne Kundenzufriedenheit
- dem gesetzlichen Auftrag nicht entsprechen mit Kundenzufriedenheit

sowie im besten beziehungsweise schlechtesten Fall:

- dem gesetzlichen Auftrag entsprechen mit Kundenzufriedenheit
- dem gesetzlichen Auftrag nicht entsprechen ohne Kundenzufriedenheit.

Um Missverständnissen vorzubeugen wäre hierzu noch zu ergänzen, dass die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nicht einfach mit einer Ablehnung des Gesuchs gleichgesetzt werden kann. Im Gegenteil müsste auch die unbegründete oder falsch begründete Ablehnung eines Zivildienstgesuchs als grobe Missachtung des gesetzlichen Auftrags durch die vollziehende Behörde betrachtet werden.

Die rechtliche wie die kundenorientierte Qualitätsdimension beruhen auf Anforderungen, die aussengesteuert sind. Als dritte, nicht zu vernachlässigende Dimension kommen die binnengesteuerten Anforderungen an die Qualität hinzu. Es geht um die Frage, was die Unternehmung oder die Behörde selber unter einem "guten Produkt" versteht. Es ist der Sachverstand der Spezialisten, die ein bestimmtes Produkt - in diesem Fall die Zulassungsentscheide - herstellen und dabei fachliche Anforderungen zugrunde legen, die nicht a priori von aussen gegeben sind, sich aber grundsätzlich an der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages orientieren müssen oder diesem zumindest nicht widersprechen dürfen. Der Zulassungsentscheid als resultierendes Produkt wird demnach von folgenden drei Dimensionen bestimmt:



Diesen drei Dimensionen entsprechen verschiedene Ethiken, wie sie unter dem Aspekt der verschiedenen Legitimationen staatlichen Handelns einander gegenüber gestellt werden. Der juri-

stischen Dimension entspricht die Pflichtenethik oder deontische Ethik des traditionellen Staatsverständnisses, das die Rechte und Pflichten des Einzelnen den Rechten und Pflichten des Staates gegenüber stellt. Staatliches Handeln legitimiert sich nicht durch den Nutzen, sondern durch die Garantie des rechtsstaatlichen Verfahrens, das die Respektierung der Rechte und Pflichten sicherstellt²⁴. Der kundenorientierten Dimension liegt dagegen eine utilitaristische Ethik zugrunde, nach der sich staatliches Handeln nach dem grössten Nutzen für die grösste Zahl auszurichten hat. Diese "NPM-Ethik" will, dass möglichst alle Kunden möglichst zufrieden sind²⁵. Die fachliche Dimension der Qualität schliesslich orientiert sich am Ethos des guten Beamten, an seiner "ständischen Ehre"²⁶, die wiederum eine Ethik der Pflicht darstellt, der Pflicht sich selber gegenüber.

Wenn man diese Qualitätsdimensionen mit den Anforderungen an die Qualität vergleicht, wie sie in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen gestellt werden, ergeben sich erneut charakteristische Unterschiede. Bruhn unterscheidet Qualitätsanforderungen, die von den Kunden, vom Unternehmen selbst und durch den Wettbewerb gesteuert werden²⁷. Die Stelle des Wettbewerbs wird in der öffentlichen Verwaltung durch den gesetzlichen Auftrag als primäre Aussensteuerung eingenommen. Das will nicht heissen, dass es keinen Wettbewerb gibt, er hat aber nicht dieselbe Funktion wie bei der Produktion für den freien Markt. Aspekte des Wettbewerbs spielen vor allem dort eine Rolle, wo der Kunde die Möglichkeit hat ein alternatives Produkt zu wählen. Im Falle des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst sind diese konkurrierenden Anbieter die Untergruppe Sanität des Generalstabes, der waffenlose Militärdienst und mit gewissen Einschränkungen die Militärjustiz. Deren "Produkte" sind : Militärdienstuntauglichkeit aus medizinischen Gründen, Militärdienst ohne Waffe, Verurteilung zu Arbeitsleistung im öffentlichen Interesse bei einer Verweigerung aus religiösen Gründen. Ein echter Wettbewerb, wie er zwischen verschiedenen privaten Anbietern derselben Dienstleistung herrscht, besteht jedoch nicht. Das Produkt *Zulassungsentscheid zum Zivildienst* wird nur von *einer* Behörde hergestellt.

Die drei Dimensionen der Qualität sind demnach je einzeln zu betrachten. Im Folgenden werden die drei Dimensionen auf die unterschiedlichen Kriterien der Qualität untersucht und es soll aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten der Qualitätsmessung schon heute genutzt werden oder genutzt werden könnten.

2.1. Die rechtliche Dimension der Qualität

Die rechtliche Dimension gliedert sich in zwei Teile: Sie umfasst zum Einen den gesetzlichen Auftrag im engeren Sinn, zum Anderen die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien.

Der gesetzliche Auftrag meint ausschliesslich den im Gesetz festgeschriebenen Auftrag ohne damit verknüpfte, weiter gehende politische Implikationen. Bezogen auf das Zulassungsverfahren heisst dies, dass ausschliesslich die im Gesetz vorgesehenen Gründe zu einer Zulassung zum Zivildienst führen können. Zu beachten ist das im Zivildienstgesetz dafür vorgesehene Verfahren. Darauf nimmt der Leistungsauftrag ausdrücklich Bezug, indem er festlegt, dass die Vollzugsstelle des Zivildienstes dieses Gesetz zu vollziehen habe. Die Einhaltung dieses Auftrages wird durch die in der hierarchischen Gliederung enthaltene Kontrolle sichergestellt.

²⁴ Mastronardi (1998) 11 u. 54.

²⁵ Ebenda 10.

²⁶ Weber (1972) 831.

²⁷ Bruhn (1996) 25.

Der Dreierausschuss der Zulassungskommission hört die Gesuchsteller zwar persönlich an, er entscheidet jedoch nicht selber, sondern stellt lediglich einen Antrag. Der letzte Entscheid wird durch die Verwaltung gefällt. Damit soll garantiert werden, dass nicht willkürlich entschieden wird, sondern dass alle Entscheide sich im gesetzlichen Rahmen bewegen und dass ein einheitlicher Massstab zur Anwendung gelangt. Dieser Massstab bildet einen Bestandteil der fachlichen Qualitätsdimension.

Bemerkenswert ist, dass diese bürokratische Kontrolle die einzige Sicherung darstellt gegen eine zu grosszügige Auslegung der Zulassungsbedingungen und damit gegen eine Aushöhlung des Gesetzes. Insbesondere haben militärische Instanzen keine direkte Einflussmöglichkeit auf das Zulassungsverfahren. Es steht ihnen auch kein Rechtsmittel zur Verfügung, um zum Beispiel eine in ihren Augen ungerechtfertigte Zulassung auf dem Beschwerdeweg anzufechten. Das VBS hat einzig ein Veto-Recht bei der Wahl der Mitglieder der Zulassungskommission.

Der *gesetzliche Auftrag* ist ein relativ *grober Massstab der Qualität*. Erfassen und gegebenenfalls verhindern lassen sich dadurch nur Entscheide, die deutlich den gesetzlich gegebenen Rahmen sprengen. Insofern sollten die traditionellen Methoden bürokratischer Kontrolle ausreichen um die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags durchzusetzen.

Die *rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien* betreffen in erster Linie die *Rechte des Gesuchstellers beziehungsweise des Kunden* gegenüber dem Staat. Jede Verfügung kann auf dem Rechtsweg bei einer gerichtlichen Instanz - der Rekurskommission des EVD - angefochten werden. Diese entscheidet abschliessend; der Weiterzug an das Bundesgericht ist ausgeschlossen. Den Garantien eines rechtsstaatlichen Verfahrens liegt das Prinzip der Fairness zugrunde. Dieses Prinzip findet seinen konkreten Ausdruck in den verschiedenen Verfahrensgarantien, von denen hier insbesondere zu erwähnen sind: die Rechtsweggarantie oder der Anspruch auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht, der Schutz von Treu und Glauben, das Verbot des überspitzten Formalismus sowie die Gewährung des rechtlichen Gehörs²⁸. Wesentliche Bestandteile des rechtlichen Gehörs bilden insbesondere das Recht auf Akteneinsicht²⁹ und die Pflicht der Behörde eine Verfügung zu begründen³⁰. Die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien liefern also einen wesentlich feineren Qualitätsmassstab als die blosser Erfüllung des gesetzlichen Auftrags. Mit der Rekurskommission steht zudem eine externe Instanz der Qualitätskontrolle zur Verfügung. Dieser Massstab beziehungsweise die Entscheide der Rekurskommission beziehen sich auf einen einzelnen Entscheid, womit immer auch das Interesse eines bestimmten Kunden involviert ist.

²⁸ Kölz (1998) 42-46.

²⁹ Ebenda, 107 f.

³⁰ Ebenda, 128 f.

2.2. Die fachliche Dimension der Qualität

Diese Dimension betrifft die *Kernkompetenzen* des Bereichs Zulassungen. Keine andere Behörde in der Schweiz hat sich in vergleichbarer Weise mit Fragen des Gewissens, der Moral und der Ethik auseinandergesetzt. Anders als in der juristischen Dimension existiert deshalb keine externe Instanz, welche einen Qualitätsmassstab vorgeben beziehungsweise dessen Einhaltung kontrollieren könnte. Auch die Rekurskommission respektiert in ihren Entscheiden regelmässig die besondere fachliche Kompetenz der Vollzugsstelle des Zivildienstes, sofern die Glaubwürdigkeitsprüfung eines Gewissenskonfliktes im engeren Sinn in Frage steht.

Es oblag deshalb der Vollzugsstelle des Zivildienstes selber die nötigen Qualifikationen für die Entscheidungsfindung in diesem heiklen Bereich zu erarbeiten. Für diese Arbeit qualifizieren musste sich aber nicht nur die Behörde, sondern auch alle Mitglieder der Zulassungskommission. Die Frage des Gewissens kann nicht einfach dem gesunden Menschenverstand anvertraut werden, sollen die Zulassungsentscheide nicht willkürlich ausfallen. Zu beachten ist insbesondere, dass die Dreier-Ausschüsse der Zulassungskommission in stets wechselnder Besetzung tagen. Soll der Entscheid nicht dem blossen Empfinden überlassen bleiben und damit willkürlich sein, bedarf es eines gemeinsamen Massstabs und Beurteilungsrasters. Zu diesem Zweck werden alle Kommissionsmitglieder und Mitarbeiter des Bereichs Zulassungen regelmässig weitergebildet. Diese Weiterbildungen finden unter Beizug externer Experten statt. Die Frage nach dem Gewissen ist ein Problem der angewandten Ethik. Ständiger Experte bei den Weiterbildungen ist deshalb ein Philosoph, der sich auf diesem Gebiet besonders qualifiziert hat durch seine praktische philosophische Praxis und seine theoretischen Forschungen. Die laufenden Weiterbildungen, aber auch die internen Diskussionen bewirken eine ständige Weiterentwicklung der Praxis im Zulassungsverfahren. So war zum Beispiel in der Botschaft zum Zivildienstgesetz noch davon die Rede, dass nur "Gewissensentscheide, die im Postulat der Gewaltlosigkeit gründen", zur Zulassung zum Zivildienst führen können³¹. Diese inhaltliche Einschränkung wurde inzwischen zugunsten einer *funktionalen Definition des Gewissens* aufgegeben. Das bedeutet, dass jegliche moralische Argumentation, die eine Unvereinbarkeit der geltend gemachten moralischen Norm mit der Militärdienstpflicht enthält, zur Zulassung zum Zivildienst führen kann. Letztlich geht es nicht um den Inhalt der Argumentation des Gesuchstellers, sondern um deren Moralität.

Diese fachliche Qualitätsdimension findet ihre konkrete Anwendung vor allem im Antrag der Zulassungskommission an die Vollzugsstelle, dem eigentlichen Entscheid der Behörde und schliesslich in der Begründung der Verfügung im Falle der Ablehnung eines Gesuchs³². Weil diese Begründung an den Gesuchsteller adressiert ist, liegt hier auch eine Verknüpfung mit der kundenorientierten Dimension vor. Wenn die fachliche Qualitätsarbeit zu einem gut und nachvollziehbar begründeten Entscheid geführt hat, entsprechen sich die beiden Dimensionen weitgehend. Der Kunde erhält dann einen Entscheid, mit dessen Inhalt er wahrscheinlich nicht einverstanden ist, dessen Begründung er aber doch verstehen kann und die ihm auch das Gefühl gibt, verstanden worden zu sein. Es ist aber auch möglich, dass der Differenzierungsgrad und der fachspezifische Jargon des sich an den fachlichen Anforderungen orientierenden Entscheides den Gesuchsteller schlicht überfordert. Der Kunde erhält dann einen in der fachlichen Dimension guten Entscheid, der für ihn aber völlig unverständlich ist. In diesem Fall widersprechen sich fachliche und kundenorientierte Dimension eindeutig.

2.3. Die kundenorientierte Dimension der Qualität

³¹ Botschaft (1994) 1638

³² Verfügungen betreffend Zulassung zum Zivildienst werden nur summarisch begründet.

Die Kundenzufriedenheit bildet einen Bestandteil der Zielsetzungen der Leistungsvereinbarung für das Jahr 1999. Die ebenfalls vereinbarte Gewährleistung von Fristen gehört auch zur angestrebten Kundenzufriedenheit³³. Dass Kundenzufriedenheit und Erfüllung des Kundenwunsches nicht a priori gleichgesetzt werden können, wurde oben schon dargelegt. Eingefordert werden können demnach nur sekundäre Kundenwünsche wie kurze Behandlungsfristen, Erreichbarkeit (*responsiveness*), Fairness. Diese letzte Kategorie kommt besonders zum Tragen bei der persönlichen Anhörung und bei der Begründung der Verfügung im Falle einer Abweisung des Gesuchs. Der Kunde soll jederzeit das Gefühl haben, dass man sich mit seinem Gesuch ernsthaft auseinandersetzt und dass es speditiv behandelt wird. Es mag auch einzelne Gesuchsteller geben, die an einer möglichst langen Behandlungsfrist interessiert sind, da sie weder Militär- noch Zivildienst leisten müssen, solange kein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Dass einem solchen Kundenwunsch nicht entsprochen werden kann, liegt auf der Hand, würde dadurch der gesetzliche Auftrag doch klar verfehlt (s. o.).

Der Zivildienst ist als junge Verwaltungseinheit bestrebt, keinen Verwaltungsdschungel entstehen zu lassen und die Erreichbarkeit für seine Kunden jederzeit zu gewährleisten. Dazu kommen als weitere Elemente die Einhaltung von Fristen, die weit strenger definiert sind als der verfahrensrechtlich einklagbare Standard³⁴. Diesbezüglich legt die Leistungsvereinbarung 1999 fest, dass die durchschnittlichen Warte- und Behandlungsfristen nach Eingang des vollständigen Gesuchs für deutschsprachige Gesuchsteller fünf Monate, für französisch- und italienischsprachige Gesuchsteller drei Monate betragen dürfen. Die Eröffnung der Verfügung muss in jedem Fall spätestens einen Monat nach der persönlichen Anhörung erfolgen³⁵. Die Verständlichkeit und Fairness sind schliesslich eng verknüpft mit der fachlichen Qualitätsdimension, sind mit dieser aber nicht identisch.

Am schwierigsten zu handhaben ist die kundenbezogene Qualität im Falle der Abweisung eines Gesuchs. Der primäre Kundenwunsch konnte nicht erfüllt werden. Dennoch sollte es möglich sein, eine relative Kundenzufriedenheit zu erreichen, indem der Gesuchsteller sich nicht unfair behandelt fühlt. Es geht hier also um die subjektive Zufriedenheit des Kunden³⁶. Man kann die Situation vielleicht vergleichen mit dem Verhalten einer Versicherungsgesellschaft im Schadensfall. Auch hier muss die Versicherung dem Kunden möglicherweise mitteilen, dass die Voraussetzungen für die Erbringung einer Leistung nicht erfüllt sind. Die Art und Weise, wie sie dies tut, entscheidet aber darüber, ob der Kunde die Versicherungsgesellschaft wechselt oder ob er als Kunde erhalten bleibt. Zudem wird ein verärgelter Kunde dazu tendieren, die Leute in seinem Bekanntenkreis davon abzuhalten eine Police bei der betreffenden Gesellschaft abzuschliessen. Ähnlich verhält es sich beim Zivildienst: Ein Gesuchsteller, der sich unfair behandelt fühlt, wird seinen Kollegen den Rat erteilen, besser kein Zivildienstgesuch einzureichen, sondern sich lieber gleich sanitärisch ausmustern zu lassen. *Dieser Effekt darf nicht unterschätzt werden.* Die betreffenden Kunden wählen dann einfach das Produkt der Konkurrenz (Untergruppe Sanität im VBS).

3. Qualitätsmanagement

³³ Die Einhaltung der von der Rekurskommission vorgegebenen Fristen ist ein Bestandteil der juristischen Qualitätsdimension. Die Fristen für die Gesuchsbearbeitung gehören dagegen eindeutig in den Bereich der Kundenzufriedenheit. Anhang 2.

³⁴ In Frage käme hier höchstens eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung gemäss Art. 70 Verwaltungsverfahrensgesetz. Vgl. KÖZ (1998) 253 f.

³⁵ Anhang 2. Die Differenz zwischen den deutsch- und den französisch- bzw. italienischsprachigen Gesuchstellern ergibt sich aus dem Umstand, dass die Pendenzen im deutschsprachigen Bereich 1997/98 wesentlich grösser waren. Dieser Gesuchsüberhang sollte aber im Laufe dieses Jahres verschwinden.

³⁶ Bruhn (1996) 24.

3.1. Indikatoren und Massnahmen

3.1.1. Indikatoren in der rechtlichen Dimension

Die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ist ein vergleichsweise grobes Qualitätskriterium. Dementsprechend ist es sinnlos verfeinerte Indikatoren zu bestimmen. Es lassen sich aber Alarmwerte definieren, die das Verfehlen des gesetzlichen Auftrags anzeigen können:

1. Abgewiesene Gesuchsteller verweigern in grösserer Zahl den Militärdienst und werden in der Folge wegen Dienstverweigerung verurteilt (**Indikator 1**).
2. Alle oder beinahe alle Gesuche werden gutgeheissen (**Indikator 2**).

Im ersten Fall hätte das Gesetz schlicht seinen Zweck verfehlt. Der Zivildienst würde vielleicht effizient arbeiten, er wäre aber sicher nicht effektiv. Als Indikator dient die Statistik der Militärjustiz. Diese weist einen eklatanten Rückgang der Verurteilungen wegen Dienstverweigerung auf³⁷.

Im zweiten Fall dient als Indikator die Zulassungsstatistik des Zivildienstes selber. Erreichen die Zulassungen einen Wert, der nahe bei 100 % liegt, muss angenommen werden, dass gar nicht mehr ernsthaft geprüft wird, ob der Gesuchsteller die vom Gesetz geforderte Bedingung erfüllt. Gemäss der Zulassungsstatistik hat ein Gesuchsteller gute Chancen zugelassen zu werden. Seit Bestehen des Zivildienstes wurden 12 % der Gesuche abgelehnt³⁸.

Da die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags eine Frage ist, welche die Effektivität beziehungsweise die *outcomes* betrifft, müsste ein Verfehlen des gesetzlichen Auftrages die politische Führung beschäftigen. Es wäre offenkundig, dass das Ziel - die Lösung der Problematik der Militärverweigerung ohne freie Wahl zwischen Militär und Zivildienst - verfehlt worden wäre. Es ist Aufgabe der politischen Steuerung (Departement, Bundesrat, Parlament) in einem solchen Fall Massnahmen zu ergreifen um die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sicherzustellen oder diesen gegebenenfalls abzuändern.

Die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien betreffen dagegen nicht die politische Steuerung, sondern die rechtliche Legitimation des Verfahrens als solchem. Jede Verfügung kann innert dreissig Tagen mit einer Beschwerde an die Rekurskommission EVD angefochten werden. Die Einhaltung der rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze wird also durch eine *externe Instanz* überwacht. Die Entscheide der Rekurskommission sind in jedem Fall eine unmittelbare Qualitätsbeurteilung, die sich auf den einzelnen Fall bezieht. Wenn sie eine Beschwerde gut heisst, weist die Rekurskommission das Gesuch in der Regel zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurück. Diese Entscheide sind stets mit bestimmten Auflagen verbunden, welche den Rahmen vorgeben, in dem die Neubeurteilung stattzufinden hat. Diese Auflagen enthalten in Verbindung mit den übrigen Erwägungen Anweisungen, wie und inwiefern die Qualität des erstinstanzlichen Entscheides zu verbessern ist. Damit liefern die Entscheide der Rekurskommission einen Indi-

³⁷ 1997, dem ersten vollen Jahr, in dem das ZDG in Kraft war, wurden noch 41 Militärdienstverweigerer verurteilt, wovon 2 privilegierte Fälle (Angehörige einer religiösen Gemeinschaft). Schweizer Armee 99 (1998) 304 f.

³⁸ Ablehnung nach Anhörung. Anhang 1.

kator der Qualitätsmessung, welcher nicht nur für den jeweiligen Einzelfall Bedeutung hat. Ohne grösseren Aufwand kann eine Statistik der Beschwerdeentscheide aufgestellt werden, aus der hervorgeht, gegen wie viele Zulassungsentscheide Beschwerde geführt beziehungsweise wie viele Beschwerden gutgeheissen oder abgewiesen wurden (**Indikator 3**). Um diesen Indikator anzuwenden bedarf es jedoch spezifischer Massnahmen.

3.1.2. Massnahmen in der rechtlichen Dimension

Um die Entscheide der Rekurskommission als Indikator verwenden zu können, müssen sie ausgewertet werden.

Die Einzelfallauswertung bedeutet zunächst die Korrektur des fehlerhaften Entscheids gemäss den Vorgaben der Rekurskommission. Darüber hinaus kann ein einzelner Beschwerdeentscheid aber auch eine generelle Änderung in der Praxis der Gesuchsbearbeitung zur Folge haben. Jeder Beschwerdeentscheid muss in dieser Hinsicht ausgewertet werden. Diese Massnahme wird durch den Rechtsdienst vollzogen und hatte auch schon entsprechende Änderungen zur Folge. So musste zum Beispiel die Eintretenspraxis angepasst und entsprechend grosszügiger gestaltet werden.

Die statistische Auswertung der Beschwerdeentscheide ergibt, dass die grosse Mehrheit der Rekurse abgewiesen werden³⁹. Wäre dies nicht der Fall und würden Rekurse in grosser Zahl gutgeheissen, wäre dies ein Hinweis, dass die vom Rechtsdienst durchgeführte Einzelfallauswertung nicht funktioniert. Gemäss der Leistungsvereinbarung des Zivildienstes gilt als Qualitätswert, dass mindestens 90 % der Beschwerdefälle im Sinne der Vernehmlassung durch die Vorinstanz entschieden werden. Bei Beschwerden, die infolge eines Formfehlers gutgeheissen werden, gilt eine Toleranz von bloss 5 %⁴⁰.

Darüber hinaus lassen sich die Beschwerdeentscheide auch inhaltlich auswerten. Diese Auswertung wurde in Auftrag gegeben, ist aber noch nicht abgeschlossen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass auch im Falle der Abweisung einer Beschwerde die Rekurskommission in der Begründung ihres Entscheides Rügen festhalten kann, die zwar nicht zu einer Gutheissung der Beschwerde geführt haben, die aber dennoch für die Zulassungspraxis relevant sind. Die wesentlichen Erkenntnisse dieser Auswertung sind schliesslich in einem Leitfaden allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Zulassungsverfahren zugänglich zu machen. Nur durch diese Massnahme kann sichergestellt werden, dass die Entscheide der Rekurskommission auch zu einer stetigen Verbesserung der Qualität in der juristischen Dimension führen. Selbstverständlich muss dieser Leitfaden laufend aktualisiert werden und es sollten darin insbesondere allfällige Praxisänderungen der Rekurskommission Eingang finden.

³⁹ 123 Abweisungen gegenüber 20 Gutheissungen. Anhang 1.

⁴⁰ Anhang 2.

3.1.3. Indikatoren in der fachlichen Dimension

Der Antrag der Zulassungskommission und der folgende Behördenentscheid gehören inhaltlich eng zusammen. Wenn Probleme mit der fachlichen Qualität bestehen, werden sie sich deshalb zuerst darin manifestieren, dass Antrag und Entscheid nicht übereinstimmen. Die Begründung der ablehnenden Verfügungen ist dagegen ein verwaltungsinterner Vorgang. Entsprechende Qualitätsmängel oder -Probleme manifestieren sich deshalb auch intern.

Alle Mitglieder der Zulassungskommission werden in die Aus- und Weiterbildung einbezogen. Ziel ist die Gewährleistung eines einheitlichen und qualitativ hoch stehenden Standards bei der Antragstellung. Den Zulassungsentscheid fällt jedoch die Behörde, wobei sie im Einzelfall vom Antrag der Kommission abweichen kann. Die Verwaltung kann also die Arbeit der Zulassungskommission jederzeit korrigieren, wenn sie nicht ihren Qualitätsmassstäben entspricht. Die Anzahl der Entscheide, die *nicht* dem Kommissionsantrag entsprechen, ist demnach ein direkter Indikator für die Qualität der Kommissionsarbeit beziehungsweise für die Qualität der Aus- und Weiterbildung (**Indikator 4**). Vereinzelt "Drehfälle"⁴¹ wird es immer geben. Sie müssen nicht ausnahmslos auf Qualitätsmängel zurückgeführt werden, sondern können ihren Grund auch in einer generellen Praxisänderung haben. Daneben wird es auch immer Fälle geben, in denen man in guten Treuen verschiedene Auffassungen vertreten kann. Man wird also einen Prozentsatz von nicht dem Kommissionsantrag entsprechenden Entscheiden festlegen müssen. Wird dieser Satz erreicht oder überschritten, müssen Massnahmen ergriffen werden, um die Qualität der Kommissionsarbeit zu verbessern. Gegenwärtig werden etwa 3 % der Kommissionsanträge "gedreht". Diese Zahl bewegt sich noch im Rahmen von Einzelfällen, und sie ist weitgehend konstant. Als Indikator sollte also ein Wert von höchstens 5 % festgelegt werden. Wird dieser Prozentsatz erreicht, ist davon auszugehen, dass die Qualitätsanforderungen in der fachlichen Dimension bei der Antragstellung verfehlt werden.

Ähnlich verhält es sich bei der Qualitätsbeurteilung der Begründung von Verfügungen. Jede Verfügung wird von zwei Personen unterschrieben. Bei den ablehnenden Verfügungen sind dies der zuständige Sachbearbeiter und die Bereichsleiterin Zulassungen⁴². Es verlässt also keine Verfügung das Haus, die nicht mindestens von vier Augen kontrolliert wurde. In der Regel erfolgt die Kontrolle sogar durch sechs Augen, weil die zuständige Dienstchefin den Entwurf des Sachbearbeiters ebenfalls begutachtet, bevor er an die Bereichsleiterin weitergereicht wird. Dass entsprechend dieser umfassenden Kontrolle viele dieser Dokumente mehrmals überarbeitet werden müssen, versteht sich von selber. Das Ziel besteht jedoch darin die Anzahl der notwendigen Korrekturgänge zu reduzieren. Ein Indikator für die Beachtung der fachlichen Qualitätsdimension wäre demnach die Anzahl Verfügungen, die ohne weitere Korrekturen direkt von den jeweiligen Vorgesetzten unterschrieben werden können (**Indikator 5**). Die Reduktion der Anzahl Korrekturgänge kann dementsprechend als Ziel in die individuellen Zielvereinbarungen der einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufgenommen werden. Eine präzise Zahl wurde jedoch noch nicht definiert. Es handelt hier also um einen *weichen Indikator*, der den jeweiligen Mitarbeitern und ihren Vorgesetzten Spielraum lässt bei der individuellen Zielvereinbarung, die nach den Methoden des *management by objectives* jährlich festgelegt wird.

⁴¹ Amtsinterner Jargon für Zulassungsentscheide, die nicht dem Kommissionsantrag entsprechen.

⁴² Die Delegation dieser Unterschriftenkompetenz an die Dienstchefinnen (analog den Verfügungen betreffend Zulassung zum Zivildienst) ist geplant und wird demnächst erfolgen.

3.1.4. Massnahmen in der fachlichen Dimension

Da die Indikatoren in der fachlichen Dimension vor allem das Resultat der internen Aus- und Weiterbildung betreffen, drängen sich entsprechende Massnahmen auch in diesem Bereich auf. Wird der zulässige Wert für vom Kommissionsantrag abweichende Entscheide überschritten, müssen zusätzliche Anstrengungen für die Ausbildung der Mitglieder der Zulassungskommission unternommen werden. Sollte es nicht gelingen, die angestrebte Reduktion der Korrekturgänge bei der Begründung von Verfügungen zu erreichen, drängen sich analoge Ausbildungsanstrengungen mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Bereich Zulassungen auf.

Bei all diesen Bemühungen um eine Intensivierung der Ausbildung zwecks Steigerung der fachlichen Qualität ist zu berücksichtigen, dass die Beurteilung des Gewissens keine exakte Wissenschaft ist. Richtigerweise war an der letzten internen Weiterbildung denn auch von einer "Kunst" die Rede, welche die Kommissionsmitglieder und Mitarbeiter anzuwenden haben. Über die Ausübung einer Kunst sind aber bekanntlich verschiedene Auffassungen möglich. Zur Beherrschung der Kunst ist ein bestimmtes Basiswissen erforderlich, bei dessen Anwendung kommen aber unvermeidlicherweise individuelle Einschätzungen zum Tragen. Kommissionsmitglieder und Mitarbeiter sind mit ihrer ganzen Persönlichkeit gefordert. Konsequenterweise kann deshalb die Ausbildung nicht nur in der Vermittlung von Faktenwissen und von einmal als richtig erkannten Erkenntnissen bestehen. Die Erfahrungen aller Beteiligten sind vielmehr einzubeziehen. Wo das Gewissen in Frage steht, müssen abweichende Auffassungen Platz finden können, soll nicht gerade die besondere Qualität eines Gewissensentscheides negiert werden. Die Weiterbildung muss deshalb so gestaltet werden, dass der mittlerweile reiche Erfahrungsschatz aller Beteiligten aufgenommen und weiter entwickelt werden kann. Bei allen Aus- und Weiterbildungen ist deshalb das traditionelle *top-down*-Prinzip durch ein *bottom-up*-Prinzip zu ergänzen. Zulassungskommission und Zivildienst sollen sich so als lernende Organisation entwickeln können mit dem Ziel der Qualitätssteigerung in der fachlichen Dimension.

Als weitere Massnahme drängt sich im Bereich der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die *Verstärkung der Teamarbeit* auf. Gegenseitige Kontrolle von Texten und Diskussionen über Entscheide, die heute schon informell stattfinden, können institutionalisiert werden. Dies bedeutet, dass alle Verfügungen und alle problematischen Kommissionsanträge zuerst mit einem Kollegen oder einer Kollegin besprochen werden, bevor man sie der zuständigen Vorgesetzten unterbreitet. Die dadurch ausgelösten Entscheidungsfindungsgespräche und Textbesprechungen erleichtern die Anwendung eines gemeinsamen Massstabes und eines gemeinsamen Qualitätsstandards der Begründungen von Verfügungen. Zusätzlich resultiert eine Entlastung der Dienstchefinnen durch eine Reduktion der Korrekturgänge. Auch die Verstärkung der Teamarbeit ist eine Massnahme im Hinblick auf eine *lernende Organisation*. Zusätzlich ist sie auch ein Beitrag zur Steigerung der Effizienz, wenn dadurch der Arbeitsaufwand pro Zulassungsentscheid gesenkt werden kann. Permanente Weiterbildung sowie Teamarbeit und Vertrauen sind unverzichtbar Bestandteile des *total quality management*⁴³.

3.1.5. Indikatoren in der kundenorientierten Dimension

Die Indikatoren, welche Fristen betreffen, sind in der Leistungsvereinbarung klar definiert: durchschnittliche Frist ab Eingang des vollständigen Gesuchs bis zum Datum der Entscheideröffnung (Datum Versand Verfügung) beziehungsweise Anzahl Tage ab Anhörungsdatum bis zum Versand der Verfügung (**Indikatoren 6 und 7**). Die Erhebung dieser Fristen ist insofern

⁴³ Bruhn (1996) 84 u. 98.

einfach, als sämtliche Daten (Gesuchseingang, Anhörung, Versand der Verfügung) elektronisch erfasst werden. Bei der Behandlungsfrist handelt es sich um einen Durchschnittswert. Wird er überschritten, ist das Leistungsziel klar verfehlt. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass die Behandlung einzelner Gesuche länger dauert, solange der Durchschnittswert eingehalten wird. Die Monatsfrist zwischen Anhörung und Eröffnung der Verfügung lässt hingegen keine Ausnahmen zu. Hier wurde versäumt einen Grenzwert festzulegen.

Auch betreffend die subjektive Kundenzufriedenheit legt die Leistungsvereinbarung einen klaren Grenzwert fest: "70 % Prozent der Gesuchsteller beurteilen das Zulassungsverfahren als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend." Als Indikator dient der Prozentanteil der entsprechenden Bewertungen, die durch Stichproben erhoben werden sollen⁴⁴ (**Indikator 8**). Über die Art und Weise dieser Stichprobenerhebung schweigt sich die Leistungsvereinbarung aus. Dass die Methode einer solchen Erhebung einen entscheidenden Einfluss auf das Resultat hat, versteht sich von selber. Im Laufe des Jahres 1997 wurde eine entsprechende Erhebung bereits durchgeführt. Die gestellten Fragen betreffen in Vorwegnahme der Leistungsvereinbarung 1999 die Qualität der Informationspolitik, der Organisation, der administrativen Abläufe und der persönlichen Anhörung⁴⁵. Dieser Fragebogen wurde den Gesuchstellern unmittelbar nach der persönlichen Anhörung ausgehändigt. Sie konnten ihn entweder sofort ausfüllen und in einen bereit stehenden Briefkasten werfen oder ihn nach Hause mitnehmen und mit einem ebenfalls ausgehändigten Antwortcouvert einsenden. Der Fragebogen wurde also ausgefüllt, *bevor* dem Gesuchsteller der Entscheid betreffend Zulassung zum Zivildienst mitgeteilt wurde. Zudem handelte es sich um eine Untersuchung, die vom Amt selber durchgeführt wurde. Es war dem Gesuchsteller freigestellt, ob er auf dem Fragebogen seinen Namen angeben wollte oder ob er es vorzog, seine Meinung anonym wiederzugeben. Von dieser Möglichkeit machten allerdings die wenigsten Antwortenden Gebrauch. Dem Gesuchsteller wurde zwar versichert, dass seine Antworten keinen Einfluss auf den Entscheid der Behörde haben würden. Allein die Tatsache, dass eine derartige Versicherung abgegeben werden musste, offenbart schon die ganze Problematik dieser Versuchsandordnung. Der Gesuchsteller musste damit rechnen, dass dieselbe Behörde, die über sein Gesuch befinden würde, zum Zeitpunkt der Entscheidfindung auch seinen ausgefüllten Fragebogen erhielt. Als weiterer Mangel kommt hinzu, dass auf diesem Weg die subjektive Kundenzufriedenheit bezüglich der Verfügung nicht ermittelt werden konnte. Genau hier liegt der "blinde Fleck" im Zulassungsverfahren: Niemand weiss, wann der Kunde wirklich zufrieden ist. Die Begründungen der Verfügungen sollen zwar so verfasst werden, dass sie vom Kunden verstanden werden können. Der Entscheid wird aber nach den Massstäben der *fachlichen* Dimension gefällt. Die dem Kunden kommunizierte Begründung soll hingegen den Massstäben der *kundenorientierten* Dimension genügen. Um diesem Anspruch an Verständlichkeit und Fairness zu genügen, werden grosse Anstrengungen unternommen. Niemand weiss jedoch so genau, ob dies auch die richtigen Anstrengungen sind. Fühlt sich der Kunde besser verstanden, wenn ihm sehr ausführlich und differenziert auseinandergesetzt wird, weshalb es ihm nicht gelungen ist einen Gewissenskonflikt glaubhaft darzulegen? Oder hat er im Gegenteil gerade wegen der Ausführlichkeit der Argumentation das Gefühl, sein Gewissen oder seine Persönlichkeit würden "auseinandergenommen", um ihm dann die Ergebnisse quasi auf dem Seziertisch zu präsentieren?

Die bei der Rekurskommission EVD eingereichten Beschwerden können nicht zur Beantwortung der obigen Fragen beigezogen werden, da die Beschwerdeschriften stets mit der Absicht verfasst werden, dass der Rekurs am Ende gutgeheissen wird. Der Beschwerdeführer *muss* sich beklagen, will er Erfolg haben.

⁴⁴ Anhang 2.

⁴⁵ Fragen an die Gesuchsteller. Anhang 4. Eine vollständige Auswertung der Antworten liegt leider nicht vor. Stichprobenweise liess sich jedoch feststellen, dass die Kunden insgesamt einen guten Eindruck vom Verfahren hatten. Dieses Resultat ist aber nur mit grösster Vorsicht zu geniessen (vgl. u.).

3.1.6. Massnahmen in der kundenorientierten Dimension

In der kundenorientierten Qualitätsdimension drängt sich deshalb folgende Massnahme auf: Ein externes Institut wird beauftragt, die subjektive Kundenzufriedenheit mittels Fragebogen zu erheben. Zu diesem Zweck müssen zwei verschiedene Erhebungen durchgeführt werden:

- Die erste Erhebung erfragt die Kundenzufriedenheit mit dem Zulassungsverfahren nach der Anhörung. Diese Untersuchung kann sich auf Stichproben beschränken, zum Beispiel auf alle Gesuchsteller, die im Laufe einer Woche zur Anhörung erschienen. Vier derartige Stichproben pro Jahr sollten ausreichen. Der Inhalt des Fragebogens könnte sich zu weiten Teil an den "Fragen an die Gesuchsteller" orientieren.
- Die zweite Erhebung erfragt die Zufriedenheit mit der Begründung der Verfügung im Falle einer Ablehnung des Gesuchs. Da diese Gruppe vergleichsweise klein ist⁴⁶, müssen 100 % der Gesuchsteller, deren Gesuch abgewiesen wurde, befragt werden, nachdem sie die betreffende Verfügung erhalten haben. Diese Befragung soll es dem Kunden ermöglichen, in seinen Antworten klar zu differenzieren zwischen seiner generellen Unzufriedenheit mit dem Ergebnis des Verfahrens und seiner mehr oder weniger grossen Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie ihm dieser Entscheid mitgeteilt wurde.

Mit diesen beiden Erhebungen sollte es möglich sein, den "blinden Fleck" zu beseitigen und sich entsprechend konsequent der Kundenzufriedenheit orientieren zu können. Indem diese Evaluation auch die Kundenzufriedenheit nach dem Erhalt der Ablehnung eines Zulassungsgesuchs einbezieht, geht sie über die Anforderungen der Leistungsvereinbarung hinaus. Dafür kann sie die Voraussetzung schaffen, die Kundenzufriedenheit im sensibelsten Bereich des Zulassungsverfahrens zu verbessern und so der Verbreitung schädlicher Mund-zu-Mund-Propaganda vorzubeugen.

⁴⁶ Z. B. 162 Abweisungen im Jahr 1998. Anhang 1.

3.2. Reichweite der Indikatoren

Die oben beschriebenen Indikatoren haben drei Reichweiten, indem sie drei verschiedene Steuerungsebenen betreffen :

1. Die Ebene des politischen Auftrags (**Steuerung der *outcomes***). Dazu gehören die Indikatoren, welche die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags betreffen (Indikatoren 1 und 2). Falls sich hier Massnahmen aufdrängen, sind sie von den politischen Instanzen zu beschliessen : Bundesrat und Parlament, eventuell durch das Volk im Falle einer Revision des Zivildienstgesetzes. Vorbereitet würden diese Massnahmen durch das EVD als Schnittstelle zwischen der politischen Ebene und der Verwaltung. Denkbar ist aber auch, dass die Initiative vom Parlament oder sogar vom Volk ausgeht.
2. Die Ebene des Leistungsauftrags (**Steuerung des *outputs***). Hierzu gehören alle Indikatoren, die im Leistungsauftrag oder in der Leistungsvereinbarung enthalten sind und welche die geforderte Quantität und Qualität des Produkts "Zulassungsentscheid" betreffen (Indikatoren 3, 6, 7 und 8). Entsprechende Massnahmen sind von den Partnern des Leistungsauftrages in die Wege zu leiten.
3. Die Ebene der Behörde selber (**interne Steuerung der Qualität**). Diese Ebene umfasst die Indikatoren, die nicht im Leistungsauftrag enthalten sind, die aber der Behörde durch interne Feinsteuerung helfen sollen, die geforderten Qualitätsziele zu erreichen (Indikatoren 4, 5 und teilweise 7). Entsprechende Massnahmen können von der Vollzugsstelle des Zivildienstes selber angeordnet und umgesetzt werden.

3.3. Auswirkungen auf die Zulassungspraxis

Die Führung mit Leistungsauftrag und das damit verbundene Qualitätsmanagement sind nicht neutral in Bezug auf die Zulassungspraxis. Schon die Definition des Produktes "Zulassungsentscheid" trägt in Verbindung mit der Verpflichtung zur Effizienzsteigerung in sich die Tendenz zu einer grosszügigeren Handhabung der Zulassungspraxis (s. o.). Eine allfällige Verschärfung der Praxis wäre mit dem Leistungsauftrag auf keinen Fall vereinbar: Der Leistungsauftrag formuliert das Ziel, dass im Jahre 2001 pro Mitarbeiter 240 Gesuche bearbeitet werden müssen⁴⁷.

Auch die Anwendung der Indikatoren hat Auswirkungen auf die Zulassungspraxis. Inwiefern tragen sie zur Erfüllung des primären Kundenwunsches (Zulassung zum Zivildienst) bei, inwiefern zu dessen Enttäuschung? Wahrscheinlich neutral sind in dieser Beziehung nur die Indikatoren der fachlichen Dimension (Indikatoren 4 und 5), weil die Anwendung der entsprechenden Qualitätsmassstäbe im Einzelfall sowohl zu einer Zulassung als auch zu einer Abweisung führen können. Eine sehr grosszügige Auslegung des Gesetzes würde dazu führen, dass die Anzeige des Indikators 2 (Erfüllung des gesetzlichen Auftrags) im "roten Bereich" zu liegen käme. Alle anderen Indikatoren würden aber keine Alarmwerte anzeigen.

Der Indikator 1 zeigt eine zu restriktive Auslegung des Gesetzes an und wirkt deshalb im Sinne der Erfüllung des primären Kundenwunsches nach Zulassung zum Zivildienst. In dieselbe Richtung tendieren der Indikator 3 aus der juristischen Dimension und sämtliche Indikatoren

⁴⁷ Anhang 3. Dies bedeutet gegenüber 1998 eine Effizienzsteigerung um 50 %!

aus der kundenorientierten Dimension (Indikatoren 6, 7 und 8). Alle diese Werte liegen um so mehr im positiven Bereich, als dem Kundenwunsch nach Zulassung zum Zivildienst stattgegeben wird. Diese Indikatoren messen selbstverständlich nicht direkt die Entscheidung betreffend Zulassung oder Abweisung. Gerade Entscheide, die sich im Grenzbereich des Ermessens bewegen, werden jedoch häufiger von der Rekurskommission umgestossen, was zu einer Verschlechterung des Resultats beim Indikator 3 führt. Solche Entscheide sind auch schwieriger zu begründen, wodurch automatisch die Resultate der kundenorientierten Indikatoren 6, 7 und 8 beeinträchtigt werden. In der Analyse können die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und die Kundenorientierung fein säuberlich getrennt werden. In der praktischen Anwendung zeigt sich aber, dass Kundenorientierung und entsprechend konsequentes Qualitätsmanagement auf die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zurückwirken. Die utilitaristische Legitimation durch den erbrachten Nutzen und die Kundenorientierung tritt in Konkurrenz zur rechtsstaatlichen Legitimation.

Ein entsprechend starkes politisches Interesse wäre sehr wohl in der Lage, die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages gegen alle Kundenwünsche und Nutzenerwägungen konsequent durchzusetzen. Es drängt sich deshalb ein abschliessender Blick auf die um den Zivildienst kreisenden Interessengruppen oder *stakeholder* auf. Als Erstes wären die Beratungsstellen für Militärdienstverweigerer zu nennen. Sie bilden eine starke Interessenvertretung der Kunden und intervenieren auf allen möglichen Ebenen. Viele Gesuchsteller, die zur Anhörung erscheinen, waren vorgängig bei einer der Beratungsstellen. Dadurch nehmen diese der Vollzugsstelle einige Arbeit ab, indem sie dazu beitragen, dass die Gesuchsteller besser vorbereitet sind und dadurch grössere Chancen auf eine Zulassung haben. Die Beratungsstellen hätten aber auch die Möglichkeit, durch eine entsprechende Beratung potentieller Gesuchsteller diese davon abzuhalten, überhaupt ein Zivildienstgesuch zu stellen. Sie können so Kunden in grosser Zahl abspenstig machen, wenn sie zur Ansicht gelangen würden, das Zulassungsverfahren werde nicht fair durchgeführt. Dazu kommt die von dieser Seite betriebene Öffentlichkeitsarbeit mittels Zeitschriften, welche die Zulassungspraxis regelmässig kommentieren. Das einzige umfassend informierende Handbuch zum Zivildienst wird ebenfalls von den Beratungsstellen für Militärverweigerer herausgegeben. Auf der politischen Ebene sind durch das Mittel der parlamentarischen Vorstösse ebenfalls Einflussmöglichkeiten gegeben, die nicht nur auf die Zulassungspraxis, sondern auf das Verfahren selber Einfluss nehmen⁴⁸. Die Interessenvertretung der Kunden findet nicht nur auf der Ebene des *outputs* statt, indem sie auf die Qualität der Zulassungsentscheide Einfluss zu nehmen sucht, sie zielt auch auf die *outcomes* ab, indem sie den Nutzen des Zivildienstes betont und seinen Charakter als blossen Ersatzdienst in Frage stellt.

Eine Strategie, die das Zulassungsverfahren zum Zivildienst verschärfen will, ist wenigstens in der Öffentlichkeit nicht erkennbar. Die neue Konzeption der Sicherheitspolitik des VBS zielt eher darauf ab dem Zivildienst die Existenzberechtigung zu entziehen, indem Wehrpflichtmodelle vorgeschlagen werden, die den Zivildienst als blossen Ersatzdienst überflüssig erscheinen lassen. Wenn sich das Modell durchsetzen sollte, dass ein Wehrpflichtiger schon von Beginn an frei wählen kann zwischen Militärdienst und *Zivilschutz*, entfällt damit automatisch die Existenzberechtigung eines Ersatzdienstes für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen. Die sich abzeichnende Strategie des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport interveniert ausschliesslich auf der Ebene der *outcomes*, indem sie zwar das grundsätzliche Anliegen der Entkriminalisierung der Militärdienstverweigerer aufnimmt, aber gleichzeitig versucht, die Sicherheitspolitik so umzugestalten, dass sich das Problem in der bisherigen Form nicht mehr stellt⁴⁹. Will der Zivildienst in diesem veränderten Umfeld eine Zukunft haben, muss er sich vor allem durch den erbrachten Nutzen legitimieren. Die konsequente Anwendung des *new public management* könnte sich so als neue Chance herausstellen.

⁴⁸ Zuletzt durch die Einfache Anfrage der Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi, welche die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst zu prüfen vorschlägt.

⁴⁹ Sicherheit durch Kooperation (1999) 26 f.

Literaturverzeichnis

- Binswanger Matthias: Statt Mörder Parksünder jagen, in: "Die Weltwoche" 11, 1999, S. 37
- Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst, in: Bundesblatt 1994 III, S. 1609 - 1764
- Bruhn Manfred: Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, Berlin / Heidelberg / New York 1996
- Kölz Alfred, Häner Isabelle: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2., vollst. überarb. Aufl., Zürich 1998
- Mastronardi Philippe, Schedler Kuno: New Public Management in Staat und Recht, Bern / Stuttgart / Wien 1998
- Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern / Stuttgart / Wien 1995
- Schweizer Armee 99, hsg. V. Josef Inauen, Frauenfeld 1998
- Sicherheit durch Kooperation. Eine Informationsbroschüre zum sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates an die Bundesversammlung, Bern 1999
- Transforming Government, ed. By Patricia W. Ingraham, James R. Thompson, Ronald P. Sanders, San Francisco 1998
- Weber Max : Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972
- Winet Ruedi: Etwas Sinnvolles tun. Handbuch zum Zivildienst, Zürich 1998