



Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler,
Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard,
Karsten Schneider, Hellmut Wollmann

Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung

Praxiskonsequenzen aus dem
Neuen Steuerungsmodell

edition
sigma



Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8360-7230-0

ISSN 0945-1072

Copyright 2007 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

Inhalt

Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann,
Christoph Reichard, Karsten Schneider, Hellmut Wollmann

**Konsequenzen aus der Evaluation des
Neuen Steuerungsmodells** 7

Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler

**Kundenorientierung – Eine Erfolgsgeschichte
fortsetzen!** 11

Leo Kißler

**Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung
(fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reform-
dividende“ für die Beschäftigten?** 17

Karsten Schneider

**Bilanz von mehr als zehn Jahren Forschung zum
Wandel des öffentlichen Sektors** 27

Jörg Bogumil

**Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler
Entscheidungsprozesse** 39

Lars Holtkamp

**Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und das
Neue Steuerungsmodell** 45

Christoph Reichard

Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? 55

Hellmut Wollmann

Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung? 65

Sabine Kuhlmann

Leistungsmessung und evidenz-basierte Politik im internationalen Vergleich: Was können die deutschen Kommunen lernen? 75

Jörg Bogumil, Christoph Reichard

Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung 85

Literatur 91

Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler

Kundenorientierung – Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen!

Betrachtet man die eingangs kurz skizzierten Evaluationsergebnisse, so fällt ein Tatbestand sofort ins Auge: Im Bereich der Kundenorientierung kann man auf eine ausgesprochen positive Bilanz der Verwaltungsmodernisierung verweisen. Zwar wurden einzelne Elemente einer kundenorientierten Strategie schon vor dem Neuen Steuerungsmodell entwickelt, wie z.B. die Bürgerämter oder veränderte Baugenehmigungsverfahren, aber (erst) durch die intensive Diskussion über Verwaltungsmodernisierung verbreiteten sich diese Modelle so umfassend, dass sie in vielen Kommunen mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden sind.

Die anfänglichen Bedenken in der Diskussion um Kundenorientierung, dass der Kundenbegriff grundsätzlich nicht zu öffentlichen Verwaltungen passen würde, insbesondere mit Verweis auf hoheitliches Handeln, sind mittlerweile weitgehend ausgeräumt, ohne dass dabei die besonderen Anforderungen an öffentliches Verwaltungshandeln ausgeblendet werden. Die Kunden können häufig nicht zwischen Dienstleistungen, Rechtsakten und Anbietern wählen, ferner muss die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsverfahren gewährleistet sein. Aber Dienstleistungsorientierung und Rechtmäßigkeit müssen nicht im Widerspruch stehen. Aus Sicht von Führungskräften können beispielsweise Baugenehmigungsverfahren erheblich beschleunigt werden, ohne dass die Rechtsqualität darunter leidet. Durch ganzheitliche Sachbearbeitung und Delegation von Zeichnungsbefugnissen können so Effizienzeffekte realisiert werden, die die Kommune auch für potentielle Investoren interessanter macht.

Nachweislich wurden so im letzten Jahrzehnt die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsvorgängen und die Servicequalität in den Kommunalverwaltungen deutlich erhöht. Die Bürger sind mit diesen neuen Angeboten der Stadtverwaltungen durchweg zufriedener. Ist damit dieser Bereich nun ausgereizt und besteht außer der Pflege der vorhandenen Systeme kein weiterer Handlungsbedarf mehr? Auf diese Frage soll nun eingegangen wer-

den, indem die möglichen Instrumente der Kundenorientierung näher betrachtet werden.

■ 1. Instrumente der Kundenorientierung

Bei der Kategorisierung der Instrumente geht man davon aus, dass es prinzipiell vier *Bausteine für eine kundenorientierte Reformstrategie* gibt (Bogumil et al. 2001):

- Kundenbeteiligung,
- Wettbewerb,
- Bündelung von Dienstleistungen und
- Qualitätspolitik.

Während die beiden ersten Bausteine prinzipiell die Einflussmöglichkeiten und die Handlungsoptionen der Kunden erweitern, setzen die anderen beiden Bausteine eher bei einer Veränderung der Verwaltungsorganisation an.¹ Das Bürgeramtskonzept und die veränderten Baugenehmigungsverfahren entsprechen der Bündelung von Dienstleistungen, bei der es darum geht, die Anliegen der Bürger aus ihrem Lebenszusammenhang heraus zu definieren und nicht aus der spezialisierten Verwaltungsorganisation. Da dieser Baustein bereits weitgehend umgesetzt ist, werden im Folgenden nur die anderen drei Bausteine der Kundenorientierung kurz angesprochen.

1.1 Kundenbeteiligung

Das (Aktive) Beschwerdemanagement ist derzeit eines der verbreitetsten Instrumente der Kundenbeteiligung in deutschen Kommunalverwaltungen. 30% aller Kommunen verfügen über ein Beschwerdemanagement, in den Kommunen über 50.000

1 Kundenbeteiligung und Wettbewerbselemente lassen sich analytisch auf die grundlegende Unterscheidung des Sozialwissenschaftlers Albert O. Hirschman zurückführen. Dieser ging davon aus, dass Individuen auf zwei verschiedene Arten reagieren können, wenn ihre Präferenzen nicht mit dem jeweiligen Angebot (von Unternehmen, Organisationen, Einrichtungen etc.) übereinstimmen: Widerspruch (Voice-Option) und Abwanderung (Exit-Option). Abwanderung setzt nach Hirschman gut funktionierende Märkte voraus. Abwanderung signalisiert den Unternehmen, dass irgendetwas mit ihrem Angebot nicht stimmt, wobei Abwanderung im Gegensatz zu Widerspruch nur relativ unpräzise darüber Auskunft gibt, was nun genau nicht stimmt.

Einwohner sind es zwischen 48% und 78%. Voraussetzung für die Einrichtung des Beschwerdemanagements ist, dass in der Verwaltung genau geklärt werden muss, wer für die Bearbeitung der Beschwerden zuständig ist. Zudem muss in der Regel ein zentraler Ansprechpartner für die Bürger benannt werden, der gleichzeitig auch die Bearbeitung der Beschwerden koordiniert. Dabei ist eine wesentliche Erfolgsbedingung, dass der Ansprechpartner vom Bürgermeister stark unterstützt wird, weil das Aktive Beschwerdemanagement anfangs auf nicht unerhebliche Akzeptanzprobleme in der Verwaltung stoßen kann, da hier die Bürger aufgefordert werden sich zu „beschweren“.² Zusätzlich zu dem normalen Beschwerdeweg können Angebote für das Internet entwickelt, ein Bürgertelefon eingerichtet und ein sog. „Meckerkasten“ im Rathaus aufgestellt werden, um den Kunden deutlich zu zeigen, dass Beschwerden und Anregungen in der Stadtverwaltung wirklich willkommen sind. Darüber hinaus kann die Verwaltung auch auf die Kunden zugehen und beispielsweise an Ständen auf dem Wochenmarkt die Beschwerden entgegennehmen.

Zu einem weiteren viel erprobten Instrument der Beteiligung gehören Kundenbefragungen (in 55% aller Kommunen). Durchweg fallen die allgemeinen Ergebnisse von Kundenbefragungen sehr positiv für die Stadtverwaltungen aus. Differenzierte Angaben zu Optimierungspotentialen sind hierbei selten zu erwarten. Erfolgversprechender sind hier extern moderierte Kundenforen, Fokusgruppen oder dauerhafte Kundenbeiräte, die in deutschen Kommunalverwaltungen aber immer noch die Ausnahme sind.

1.2 Wettbewerb

Während die Privatisierung von öffentlichen Monopolen häufig nur begrenzt mit einer stärkeren Kundenorientierung einhergeht, sieht dies bei der Entfaltung eines stärkeren Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlichen Anbietern oder zwischen öffentlichen Anbietern untereinander schon anders aus. Wichtig ist dabei, dass der Bürger als Kunde selbst die Auswahl zwischen

2 Dieses Werben für Beschwerden erfordert in den Verwaltungen ein sehr starkes Umdenken. Der Beschwerdeführer soll nicht als notorischer Querulant abgestempelt werden, sondern als Berater, der kostenlos Tipps gibt, wie sich die Verwaltung verbessern kann.

den Angeboten treffen kann (Exit-Option), was in deutschen Kommunen aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen aber eher die Ausnahme ist.

Wichtige Voraussetzung für eine stärkere Kundenorientierung durch Wettbewerb ist der gut informierte Kunde. Insofern muss der Wettbewerb immer mit einem übersichtlichen Vergleich zwischen den Anbietern einhergehen. Für den Wettbewerb von Verwaltungen reicht die Exit-Option der Kunden alleine nicht aus. Die Verwaltungen müssen erstens auch an den Gewinnen partizipieren können, und sie müssen zweitens über verschiedene Wettbewerbsparameter und damit gewisse unternehmerische Freiheiten verfügen. Dies kann durchaus dazu führen, dass die Verwaltungen dann innovative und kundenorientierte Angebote entwickeln, um Kunden zu binden und neue Nachfrager zu werben.

Allerdings kann dieser Wettbewerb insbesondere bei komplexeren Dienstleistungen (z.B. Bildung) zu erheblichen Problemen führen. Gute Einrichtungen in vorteilhafter Lage haben erhebliche Wettbewerbsvorteile und werden durch zusätzliche Einnahmen eher noch besser (Matthäuseffekt – „Wer hat, dem wird gegeben“), während sich für andere Einrichtungen eher eine Abwärtsspirale andeutet. Zudem kann der Wettbewerb gerade zu einer qualitativ problematischen Versorgung bzw. Ballung von einkommensschwächeren Nutzergruppen führen. Auch sind Kunden nur begrenzt in der Lage, die Qualität des Angebotes bei komplexen Dienstleistungen zu beurteilen. Insofern sollte der Wettbewerb durchaus vorsichtig dosiert sein und Qualitätsstandards für den Wettbewerb vorgegeben werden.

1.3 Qualitätspolitik

Beim Baustein Wettbewerb wurde bereits darauf hingewiesen, wie wichtig eine Verzahnung mit der Qualitätspolitik gerade bei etwas komplexeren Dienstleistungen ist. Die Kommune muss Qualitätsstandards definieren, kontrollieren und z.T. auch den Mitarbeitern in den Einrichtungen vermitteln, ergänzt durch ein internes Qualitätsmanagement, wie es insbesondere für den Bereich der Jugendhilfe mittlerweile typisch ist. Die Qualität städtischer Dienstleistungen kann auch durch die Abgabe von Qualitäts- und Servicegarantien gegenüber den Kunden gestärkt werden, was aber bis jetzt selten stattfindet (in 7% aller Kommunen und in 20% bis 30% der Kommunen mit über 100.000 Einwohnern).

2 Von der kundenorientierten Dienstleistungsorganisation zur Bürgerkommune

Im Bereich der Kundenorientierung bietet sich insgesamt eine stärkere Verzahnung dieser vier Bausteine für eine effektive kundenorientierte Strategie an, wobei die Wettbewerbselemente eher vorsichtig zu dosieren sind. Die Umsetzung einer solchen Strategie hängt insbesondere in kleinen und mittleren Stadtverwaltungen stark vom Engagement des Bürgermeisters ab. Kundenorientierung in Stadtverwaltungen wird maßgeblich durch einen Top-Down-Ansatz realisiert, auch wenn die Bürgermeister bemüht sind, möglichst viele reformwillige Mitarbeiter mit einzubeziehen und unberechtigte Ängste durch frühzeitige Informationspolitik und Beteiligung der Personalräte abzubauen. Umstrukturierungsmaßnahmen im Zuge der Kundenorientierung, wie z.B. die Einführung eines Aktiven Beschwerdemanagements, lassen sich nicht im Konsens mit allen Beschäftigten realisieren, weil so das Reformtempo tendenziell gegen Null geht. Dementsprechend wird eher versucht einen Mittelweg zwischen hohem Reformtempo einerseits und Konsens mit vielen Verwaltungsakteuren andererseits zu finden.

Die Kundenrolle umfasst nun nicht alle Beziehungen des Bürgers zur Verwaltung. Deshalb sollten aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung in der *Bürgerkommune* das freiwillige Engagement gefördert und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen beteiligt werden (Bogumil et al. 2003). Es geht also darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z.B. „runde Tische“), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z.B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist. Auch wenn hier, ähnlich wie bei der Verwaltungsmodernisierung der 1990er Jahre, einige Fallstricke und Probleme zu beachten sind, ist die Bürgerkommune doch eine für die Kommunalverwaltung und das städtische Leben insgesamt sinnvolle Erweiterung des Konzepts der kundenorientierten Dienstleistungsverwaltung. Hierdurch können die Bürger noch stärker in die politische Willensbildung einbezogen, die Akzep-

tanz sowie die Informationsgrundlagen von kommunalen Entscheidungen erhöht und zusätzliche Ressourcen der Vereine sowie Bürger für eine kostengünstige Aufgabenerledigung gewonnen werden. Mit dem Leitbild der Bürgerkommune kann die Erfolgsgeschichte der kundenorientierten Verwaltung fortgesetzt und zugleich die kommunale Demokratie gestärkt werden (vgl. Holtkamp et al. 2006, S. 171ff.).