
Europäisches Verwaltungsmanagement: Vergleich von Hauptstädten neuer und alter Mitgliedsstaaten der EU am Beispiel der Bürgerdienste

**Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
"doctor rerum politicarum"
(Dr. rer. pol.)**

von
Marcel Tietz

**eingereicht an der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam**



Erster Gutachter: Prof. Dr. Jochen Franzke

Zweite Gutachterin: Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Potsdam, Januar 2014

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2014/7217/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-72171>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-72171>

Vorwort

Strebe nach Ruhe, aber durch das Gleichgewicht, nicht durch den Stillstand deiner Tätigkeit.

Friedrich von Schiller

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Franzke für die Möglichkeit der Erstellung einer Promotion, die fachliche Begleitung und das Verständnis für meine besondere Situation als externer Doktorand. Trotz vieler anderer Projekte hat er immer kurzfristig die notwendige Zeit gefunden, sich meinen Fragen zu stellen und mir viele wertvolle Ratschläge zur Vervollständigung dieser Arbeit zu geben.

Ich danke Frau Prof. Dr. Kuhlmann für die Bereitschaft ein Zweitgutachten für die vorliegende Dissertation zu verfassen sowie die Möglichkeit die Arbeitsergebnisse eingehend und kritisch zu validieren.

Ich danke der Senatsverwaltung für Inneres und Sport für die Unterstützung bei dieser Arbeit. Ohne die Möglichkeit über meinen Dienstherrn Kontakt mit den Berliner Partnerstädten aufzunehmen und die offiziellen Besuche der Vergleichsstädte wäre diese Dissertation nicht möglich geworden.

In diesem Zusammenhang danke ich meinen Interviewpartnern in Berlin (Herrn Udo Rienaß), Brüssel (Frau Mary-Odile Lognard), Kopenhagen (Herrn Flemming Otto), Madrid (Herrn Francisco J. López Carmona), Prag (Frau Eva Novaková) und Warschau (Frau Boguslawa Lompies). Für die intensive Unterstützung und die geopfert Zeit bei der Recherche danke ich den zahlreichen Beschäftigten der Verwaltungen in den Vergleichsstädten, die mir als wichtige Informationsquelle immer tatkräftig zur Seite gestanden haben.

Besonderen Dank schulde ich meiner Freundin Dr. Claudia Rasch, die alle Höhen und Tiefen bei der Erstellung dieser Arbeit mit mir durchlitten hat. Ohne ihren persönlichen Verzicht auf gemeinsame Freizeit, ihren wissenschaftlichen Rat, ihre emotionale wie auch inhaltliche Unterstützung und ihre ständige Motivation wäre diese Arbeit neben meinem Beruf niemals zustande gekommen.

Darüber hinaus schulde ich meinen Eltern Linda und Eberhard Tietz großen Dank dafür, dass sie mich auf den richtigen Lebensweg geschickt haben. Auch für die vielen Stunden des Korrekturlesens bin ich ihnen zum Dank verpflichtet.

Auch danke ich meinen Freunden und Kollegen, die mich in langen Diskussionen immer motiviert haben, weiter an meinem akademischen Werdegang festzuhalten und wichtige Hinweise und Ratschläge zu dieser Arbeit gegeben haben.

Potsdam im Januar 2014

Marcel Tietz

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Einleitung	1
2. Theoretische Grundlagen	6
2.1 Modernisierungskonzepte der öffentlichen Verwaltung	6
2.1.1 New Public Management	7
2.1.2 Eine Bilanz des New Public Management in Europa	17
2.1.2.1 <i>Eine Bilanz des New Public Management in Westeuropa</i>	19
2.1.2.2 <i>Eine Bilanz des New Public Management in den MOE-Staaten</i>	23
2.1.3 Neues Steuerungsmodell	28
2.1.4 Eine Bilanz des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland	33
2.1.4.1 <i>Fazit</i>	37
2.1.4.2 <i>Ausblick</i>	39
2.2 One-Stop-Government	40
2.2.1 Kundenorientierung	42
2.2.2 Bürgerdienste	44
2.2.3 Bürgerämter	45
2.3 Effizienzanalyse – Free Disposal Hull-Methode und erweitertes Best-Practice-Verfahren	47
2.3.1 Kennzahlen – relative Effizienzanalyse	48
2.3.2 Free Disposal Hull-Methode	49
2.3.2.1 <i>Nicht-parametrische Ansätze: Data Envelopment Analysis und Free Disposal Hull-Methode</i>	50
2.3.2.2 <i>Erweitertes Best-Practices-Verfahren nach Bouckaert – Einbeziehung des Outcome und der (Service-)Qualität</i>	52
3. Anwendungsvergleich der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste	55
3.1 Einordnung der Hauptstädte der EU in Rechts- sowie Verwaltungstraditionen und Verwaltungstypen	55
3.1.1 Rechts- und Verwaltungstraditionen in den EU-Mitgliedsstaaten	56
3.1.2 Verwaltungstypen bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des New Public Management	61
3.1.3 Auswahl von Hauptstädten der EU für den Vergleich	65
3.1.4 Fazit	73

	Seite
3.2 Verwaltungsaufbau der Vergleichsstädte mit Stadt- und Verwaltungsgeschichte sowie Ansiedlung und Funktionsweise der jeweiligen Bürgerdienste	74
3.2.1 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	74
3.2.1.1 <i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	74
3.2.1.2 <i>Aufbau und Kompetenzen der Bundesländer</i>	79
3.2.1.3 <i>Aufbau und Kompetenzen der Landkreise und Gemeinden</i>	82
3.2.2 Die Bundeshauptstadt Berlin	86
3.2.2.1 <i>Aufbau und Kompetenzen des Landes Berlin</i>	87
3.2.2.2 <i>Aufbau und Kompetenzen der Berliner Stadtbezirke</i>	90
3.2.3 Die Bürgerdienste in Berlin	93
3.2.3.1 <i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	96
3.2.3.2 <i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	99
3.2.3.3 <i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	102
3.2.3.4 <i>Qualitätssicherung bei den Berliner Bürgerdiensten</i>	105
3.2.4 Fazit	108
3.2.5 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Belgien	109
3.2.5.1 <i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	109
3.2.5.2 <i>Aufbau und Kompetenzen der Gemeinschaften und Regionen</i>	115
3.2.5.3 <i>Aufbau und Kompetenzen der Provinzen und Gemeinden</i>	118
3.2.6 Die Hauptstadt Brüssel	120
3.2.6.1 <i>Aufbau und Kompetenzen der Stadt Brüssel</i>	121
3.2.7 Die Bürgerdienste in Brüssel	124
3.2.7.1 <i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	126
3.2.7.2 <i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	128
3.2.7.3 <i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	131
3.2.7.4 <i>Qualitätssicherung bei den Brüsseler Bürgerdiensten</i>	133
3.2.8 Fazit	134

	Seite	
3.2.9	Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Dänemark	135
3.2.9.1	<i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	135
3.2.9.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Regionen</i>	138
3.2.9.3	<i>Aufbau und Kompetenzen der Kommunen</i>	139
3.2.10	Die Hauptstadt Kopenhagen	142
3.2.10.1	<i>Aufbau und Kompetenzen der Stadt Kopenhagen</i>	143
3.2.10.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Kopenhagener Stadtbezirke</i>	144
3.2.11	Die Bürgerdienste in Kopenhagen	147
3.2.11.1	<i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	150
3.2.11.2	<i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	153
3.2.11.3	<i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	154
3.2.11.4	<i>Qualitätssicherung bei den Kopenhagener Bürgerdiensten</i>	156
3.2.12	Fazit	158
3.2.13	Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Spanien	159
3.2.13.1	<i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	159
3.2.13.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften</i>	164
3.2.13.3	<i>Aufbau und Kompetenzen der Provinzen und Gemeinden</i>	165
3.2.14	Die Hauptstadt Madrid	168
3.2.14.1	<i>Aufbau und Kompetenzen der Stadt Madrid</i>	170
3.2.14.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Madrider Stadtbezirke</i>	171
3.2.15	Die Bürgerdienste in Madrid	173
3.2.15.1	<i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	174
3.2.15.2	<i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	176
3.2.15.3	<i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	178
3.2.15.4	<i>Qualitätssicherung bei LíneaMadrid</i>	179
3.2.15.5	<i>Ausgelagerte Dienstleistungen und Public Private Partnership bei LíneaMadrid</i>	181
3.2.16	Fazit	183

	Seite	
3.2.17	Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Tschechischen Republik	184
3.2.17.1	<i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	184
3.2.17.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Kreise</i>	187
3.2.17.3	<i>Aufbau und Kompetenzen der Gemeinden</i>	189
3.2.18	Die Hauptstadt Prag	192
3.2.18.1	<i>Aufbau und Kompetenzen der Stadt Prag</i>	194
3.2.18.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Prager Stadtbezirke</i>	195
3.2.19	Die Bürgerdienste in Prag	196
3.2.19.1	<i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	196
3.2.19.2	<i>Das Konzept der Czech Points</i>	198
3.2.19.3	<i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	199
3.2.19.4	<i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	202
3.2.19.5	<i>Qualitätssicherung bei den Prager Bürgerdiensten</i>	203
3.2.20	Fazit	205
3.2.21	Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Republik Polen	206
3.2.21.1	<i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	206
3.2.21.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Wojewodschaften</i>	210
3.2.21.3	<i>Aufbau und Kompetenzen der Landkreise und Gemeinden</i>	212
3.2.22	Die Hauptstadt Warschau	215
3.2.22.1	<i>Aufbau und Kompetenzen der Stadt Warschau</i>	216
3.2.22.2	<i>Aufbau und Kompetenzen der Warschauer Stadtbezirke</i>	218
3.2.23	Die Bürgerdienste in Warschau	220
3.2.23.1	<i>Dienstleistungen der Bürgerdienste</i>	220
3.2.23.2	<i>Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste</i>	223
3.2.23.3	<i>Aus- und Fortbildung der Beschäftigten</i>	225
3.2.23.4	<i>Qualitätssicherung bei den Warschauer Bürgerdiensten</i>	227
3.2.24	Fazit	229

	Seite
3.3 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten	230
3.3.1 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Berlin	230
3.3.1.1 <i>Außenperspektive</i>	230
3.3.1.2 <i>Innenperspektive</i>	234
3.3.1.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	236
3.3.2 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Brüssel	238
3.3.2.1 <i>Außenperspektive</i>	238
3.3.2.2 <i>Innenperspektive</i>	240
3.3.2.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	242
3.3.3 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen	244
3.3.3.1 <i>Außenperspektive</i>	244
3.3.3.2 <i>Innenperspektive</i>	247
3.3.3.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	249
3.3.4 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Madrid	250
3.3.4.1 <i>Außenperspektive</i>	250
3.3.4.2 <i>Innenperspektive</i>	253
3.3.4.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	255
3.3.5 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Prag	256
3.3.5.1 <i>Außenperspektive</i>	256
3.3.5.2 <i>Innenperspektive</i>	258
3.3.5.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	261
3.3.6 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Warschau	262
3.3.6.1 <i>Außenperspektive</i>	262
3.3.6.2 <i>Innenperspektive</i>	265
3.3.6.3 <i>Zusammenfassung der Anwendungsanalyse</i>	267
3.3.7 Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten	268
3.3.8 Fazit der Anwendungsanalyse der Kernelementen des New Public Managements in den Vergleichsstädten	273

	Seite
4. Effizienzvergleich der Bürgerdienste	280
4.1 Auswertung der Grundzahlen von den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte	282
4.1.1 Einwohnerzahlen	283
4.1.2 Anzahl der Bürgerämter	285
4.1.3 Vollzeitäquivalent	287
4.1.4 Besucherzahlen	289
4.1.5 Meldeangelegenheiten	290
4.1.6 Personalausweisangelegenheiten	291
4.1.7 Reisepassangelegenheiten	292
4.1.8 Führerscheinangelegenheiten	293
4.1.9 Besucherwartezeiten	294
4.1.10 Kundenzufriedenheit	295
4.2 Bestimmung der Effizienz bei den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte	296
4.2.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten	297
4.2.1.1 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung</i>	298
4.2.1.2 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)</i>	299
4.2.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Personalausweisangelegenheiten	306
4.2.2.1 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Personalausweisangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung</i>	307
4.2.2.2 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)</i>	308
4.2.3 Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten	313
4.2.3.1 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung</i>	314
4.2.3.2 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)</i>	315

	Seite
4.2.4 Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten	320
4.2.4.1 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung</i>	321
4.2.4.2 <i>Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)</i>	322
4.3 Fazit des Effizienzvergleichs der Bürgerdienste	327
4.4 Erweiterte Effizienzanalyse am Beispiel der Meldeangelegenheiten – Verknüpfung von In- und Output mit den Faktoren Qualität und Outcome	335
5. Zusammenfassung und Ausblick	345
5.1 Zusammenfassung	346
5.2 Ausblick	353
Anhang I: Experteninterviews	I
I. Interview mit dem Abteilungsleiter für Zentrale Services der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Herrn Udo Rienaß am 15.08.2011 in Berlin	I
II. Interview mit der Generaldirektorin der Abteilung für Demografie und Bürgerdienste der Stadt Brüssel, Frau Mary-Odile Lognard am 07.06.2011 in englischer Sprache in Brüssel	V
III. Interview mit dem Leiter der Bürgerämter der Stadt Kopenhagen, Herrn Flemming Otto am 11.05.2011 in englischer Sprache in Kopenhagen	VII
IV. Interview mit dem stellvertretenden Generaldirektor der Abteilung für Bürgerservices des Magistrats der Stadt Madrid, Herrn Francisco J. López Carmona am 30.03.2011 in englischer Sprache in Madrid	IX
V. Interview mit der Direktorin der Abteilung für Gewerbe- und Bürgerangelegenheiten des Magistrats der Stadt Prag, Frau Eva Novaková am 09.03.2011 in Prag	XI
VI. Interview mit der Leiterin des Aufsichtsreferats über die Bürgerämter in der Abteilung BAI SO der Warschauer Stadtverwaltung, Frau Boguslawa Lompies am 14.05.2009 in Warschau	XIV
Anhang II: Bildmappe	XVII
Anhang III: Abkürzungen	XXX
Anhang IV: Abbildungsverzeichnis	XXXII
Anhang V: Tabellenverzeichnis	XXXIV
Anhang VI: Literaturverzeichnis	XXXVI

1. EINLEITUNG

Zum *New Public Management (NPM)* findet sich eine schier unüberschaubare Fülle an Literatur. Bei der Literaturrecherche stößt man hauptsächlich auf Publikationen, die sich mit zwei Themenkomplexen auseinandersetzen. Zum einen werden oft die Anwendung von *NPM-Instrumenten* und die entsprechenden institutionellen Veränderungen auf ihre Gründe und Auslöser hin untersucht sowie abstrakt verglichen. Zum anderen wird das *NPM* vielfach aus einer theoretischen Sichtweise weiterentwickelt und somit immer neue Versionen einer modernen Verwaltungssteuerung entworfen, die sich allerdings in der Praxis immer schwieriger umsetzen lassen.

Im Gegensatz hierzu finden sich Publikationen zu den Fragen, wie die öffentliche Verwaltung heute tatsächlich aussieht und mit welcher Intensität und welchem Erfolg die *NPM-Instrumente* in der Verwaltung tatsächlich gelebt werden, sehr selten. Auch existieren erstaunlich wenige empirische Studien über die Auswirkungen der Umsetzung von *NPM-Instrumenten* auf die Performance von einzelnen Verwaltungseinheiten am konkreten Beispiel. Noch seltener zu finden sind Veröffentlichungen über empirische Performancevergleiche von Verwaltungseinheiten im europäischen Kontext. Die Zurückhaltung der Verwaltungsforschung ist an dieser Stelle nachvollziehbar, da es sehr schwierig ist, Zugang zu den einzelnen Verwaltungen zu erhalten und in der Folge verwaltungsinterne Daten im Rahmen einer empirischen Erhebung zu erlangen. Die Herstellung einer Vergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen europäischen Städten ist ebenfalls eine schwierige Herausforderung. Letztendlich hängt die tatsächliche Performance und Wirkung von sehr vielen Variablen ab, was es sehr schwierig macht, den Einfluss von institutionellen Veränderungen eindeutig zu isolieren und die tatsächlichen Gründe für die Performanceänderungen festzustellen.

Diese beschriebene Lücke in der Verwaltungsforschung und die aufgezeigten Schwierigkeiten haben den Verfasser dieser Arbeit herausgefordert und angespornt in den Themenkomplex der vergleichenden empirischen Forschung am Beispiel der Bürgerdienste im europäischen Kontext einzusteigen. Die einem Beamten einer obersten Landesbehörde gegebenen Möglichkeiten verwaltungsinterne Daten und Statistiken von europäischen Partnerstädten für die Verwaltungswissenschaften zu zugänglich zu machen, wie auch die einmalige Gelegenheit anhand eines konkreten empirischen Vergleichs *Best-Practices* im Bereich der europäischen Hauptstädte aufzuzeigen, haben dazu beigetragen diese Arbeit zu erstellen.

Wenn auch das Prinzip der Bürgerdienste / Bürgerämter bereits aus den frühen 1980er Jahren stammt und nicht zum Kernkonzept des *New Public Management* gehört, so wurde die Etablierung der Bürgerämter durch die Einführung des *NPM* befeuert, da die Bürgerämter repräsentativ für eine kundenorientierte und moderne öffentliche Verwaltung stehen. Die Bürgerämter sind bis heute eine Erfolgsgeschichte der Verwaltungsreform und das insbesondere deshalb, weil sie vom Bürger „angefasst“ werden können. Im Rahmen der Dissertation wird daher die Anwendung und Wirkung von *NPM-Instrumenten* am Beispiel der Bürgerdienste von sechs Hauptstädten der 28 EU-Staaten analysiert. Hierbei steht der Vergleich der Hauptstädte der Staaten Mittel-

und Osteuropas (MOE) und der Hauptstädte alter EU-Mitgliedsstaaten im westlichen Europa im Vordergrund. Es wurden daher für den Vergleich aus verschiedenen Gründen die im Rahmen der Arbeit detailliert dargestellt werden neben Berlin die europäischen Hauptstädte Brüssel, Kopenhagen, Madrid, Prag und Warschau ausgewählt. Diese Hauptstädte werden in Rechts- sowie Verwaltungstraditionen und Verwaltungstypen eingeordnet und bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des *NPM* kategorisiert. In diesem Zusammenhang kann grundsätzlich von drei Kategorien innerhalb der Europäischen Union ausgegangen werden:

- Verwaltungssysteme westeuropäischer Hauptstädte, die von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa in ihrem Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder nicht betroffen waren und somit keine systemischen Gründe vorlagen, Reformen durchzuführen.
- Eine weitere Kategorie stellt Berlin dar, da diese ehemals geteilte Stadt mit zwei unterschiedlichen politischen Systemen die Besonderheit aufweist, nach der deutschen Wiedervereinigung eine Verwaltungsreform nach den Grundsätzen des *NPM* unter besonderer Berücksichtigung der Integration der Ost-Berliner Verwaltung durchgeführt zu haben.
- Die dritte Kategorie stellen die Verwaltungen der Hauptstädte der MOE-Staaten dar. Diese Städte hatten nach dem Systemwechsel in den 1990er Jahren die Möglichkeit durch neue gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen moderne Strukturen nach dem *NPM* umfassend aufzubauen.

Im Rahmen der Dissertation wird daher die folgende Forschungshypothese untersucht:

Die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU haben in Folge der grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er Jahren bedeutend mehr Kernelemente des NPM beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt.

Durch den folgerichtigen Aufbau kundenorientierter und moderner Verwaltungen sowie der strikten Anwendung der Kernelemente des New Public Management arbeiten die Bürgerdienste in den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedsstaaten effizienter und wirkungsvoller als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten.

Die inhaltlichen Vergleichsdimensionen zum Nachweis oder zur Widerlegung der Forschungsthese orientieren sich in der Arbeit am international gängigen analytischen Dreischritt von Wirkungen und Auswirkungen nach *Pollitt* und *Bouckaert*:

- Die institutionellen Voraussetzungen werden im Rahmen der ersten Ebene hinterfragt. Diese Ebene umfasst die Untersuchung von organisatorischen Strukturen in den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte, die Anwendung der *NPM-Instrumente* als auch die Innen- und Außenperspektive des *NPM*.

Es wird damit festgestellt, ob und in welcher Form die Bürgerdienste in den Vergleichsstädten die Kernelemente des *NPM* anwenden. Dazu wird zunächst der Verwaltungsaufbau der Vergleichsstädte mit Stadt- und Verwaltungsgeschichte sowie Ansiedlung und Funktionsweise der jeweiligen Bürgerdienste – als Voraussetzung für die Anwendungsanalyse der Kernelemente – deskriptiv dargestellt. In einem weiteren Schritt werden besondere Merkmale im Verwaltungsaufbau sowie bestimmte Dienstleistungen und Angebote den jeweiligen Kernelementen des *NPM* zugeordnet.

Im Anschluss kann so die Anwendung der Kernelemente des *NPM* bei den Bürgerdiensten festgestellt werden. Nach Feststellung der Anwendung der Kernelemente können die Vergleichsstädte diesbezüglich miteinander verglichen werden. Darüber hinaus können die jeweiligen Stärken und Schwächen der Bürgerdienste in Bezug auf die Umsetzung der Kernelemente in der Außen- oder Innenperspektive des *NPM* festgestellt werden. Mit dem persönlichen, telefonischen, elektronischen und postalischen Zugang stehen insgesamt vier Vertriebswege für die unterschiedlichen Dienstleistungen der Bürgerdienste zur Verfügung. Der Fokus der Arbeit liegt auf dem persönlichen Vertriebsweg, da dieser traditionell wie auch künftig neben dem elektronischen Vertriebsweg im Zentrum der Bemühungen einer modernen und bürgerorientierten Verwaltung stehen wird. Alle Bürgerdienste der Vergleichsstädte werden im Rahmen von Forschungsaufenthalten besucht, um die aufgelieferten Daten und Informationen vor Ort zu verifizieren. Die subjektiven Eindrücke der Bürgerdienste werden in Form einer Bildmappe als Teil der Dissertation dokumentiert (siehe Anhang II). Im Rahmen der Rechercheterminale vor Ort werden Experteninterviews geführt, deren Ergebnisse in die Arbeit einfließen. Alle Gesprächspartner haben entscheidende Positionen im Bereich der Planung, Entwicklung oder Koordinierung der Bürgerdienste inne. Die Interviews werden in einer halbstandardisierten Form auf Basis eines Interviewleitfadens geführt (siehe Anhang I). Der Redaktionsschluss für die Dissertation ist der 31.12.2013.

- Die zweite Ebene beschäftigt sich mit dem Output der Bürgerdienste, der auf die operativen Resultate hin untersucht und miteinander verglichen wird. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage nach Leistungsmengen und der Produktivität des Outputs. Es werden aber auch die Ergebnisse von Verwaltungsprozessen untersucht, insbesondere in Bezug auf die Kundenorientierung.

Hierbei wird ein Effizienzvergleich der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten anhand einer relativen Effizienzmessung und der *Free Disposal Hull (FDH)-Methode* durchgeführt. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass Bürgerdienste verschiedener Städte rechnerisch nicht in Gänze miteinander vergleichbar sind, da

in den meisten Fällen unterschiedliche Dienstleistungsportfolios nach den jeweiligen Kundenbedürfnissen angeboten werden, die von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Daher ist eine Konzentration auf beispielhafte Dienstleistungen aus dem Portfolio der Bürgerdienste notwendig. Anhand der vergleichbaren und repräsentativen Dienstleistungen Melde-, Personalausweis-, Führerschein- und Reisepassangelegenheiten unter Einbeziehung des Vollzeitäquivalents wird die Effizienz der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten berechnet. Die entsprechenden Daten zu den Dienstleistungen wie auch zu den jeweils eingesetzten Stellen werden teilweise verwaltungsinternen Datenbanken entnommen. Für den Vergleich werden Daten aus den Jahren 2009 bis 2011 herangezogen. So können durch den Vergleich von mehr als zwei Wertepaaren über einen reinen Effizienzvergleich hinausgehend Veränderungen und Entwicklungen der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten festgestellt werden. Grundsätzlich ist bei Effizienzvergleichen von Verwaltungen die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Höhe des Outputs in Form von Dienstleistungen nicht steuerbar ist. Die Dienstleistungen werden vom Bürger gemäß gesetzlicher Vorgaben oder aufgrund der persönlichen Lebenssituation abgefragt. Der öffentliche Sektor ist somit nicht in der Lage, wie ein Unternehmen am freien Markt den Output durch eine erhöhte Produktion oder geringere Preise zu steigern. Eine erhöhte Qualität der erbrachten Dienstleistungen steigert die Nachfrage ebenfalls nicht. Das einzige beeinflussbare Kriterium ist der Input. Dieser ist im Bereich der Bürgerdienste weitgehend durch den Ressourceneinsatz bestimmt. Die Anzahl der eingesetzten Stellen hat somit entscheidenden Einfluss auf die Effizienz der Bürgerdienste. Der Redaktionsschluss für die empirische Datenerhebung ist der 31.12.2012.

- Die dritte Ebene beleuchtet den Outcome des Verwaltungshandelns, also die Wirkung auf die Gesellschaft, Bürger und Kunden. Der Bereich der Bürgerdienste vereint viele Verwaltungsdienstleistungen, die vom Bürger unabhängig vom sozialen Status und den persönlichen Lebensbedingungen und -gewohnheiten in Anspruch genommen werden müssen. Daher haben die Bürgerdienste einen wesentlichen Einfluss auf die Zufriedenheit und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen. Es wird im Rahmen der Dissertation der Versuch unternommen, die Faktoren Qualität und Outcome in die Effizienzanalyse der Bürgerdienste einfließen zu lassen und so die jeweiligen Ergebnisse miteinander zu verknüpfen. Es wird in diesem Zusammenhang die Anwendbarkeit von verschiedenen erweiterten *Best-Practice-Verfahren* als auch eine Erweiterung der relativen Effizienzmessung und der *FDH-Methode* um die Faktoren Qualität und Outcome geprüft. Eine Erweiterung der *FDH-Methode* bietet sich aufgrund der vorliegenden Zweidimensionalität besonders an, weshalb im Rahmen der Arbeit der Faktor Qualität als dritte Dimension integriert wird. Die Einbindung des Faktors Kundenzufriedenheit als Outcome scheidet hingegen bei der *erweiterten FDH-Methode* wie auch bei der relativen Effizienzmessung aus, da eine hierfür notwendige einheitliche und standardisierte Erhebung der Daten zur Kundenzufriedenheit in den Bürgerämtern der Vergleichsstädte nicht durchgeführt werden kann.

Diese Arbeit soll nicht nur den Verwaltungswissenschaften dienen, sondern auch die Möglichkeiten eines gegenseitigen Austausches der Verwaltungen im Rahmen der *Best-Practices* aufzeigen und somit einen Anstoß für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Vergleichsstädten auf dem Gebiet der Bürgerdienste geben. Es ist angestrebt, dass auf die Arbeitsergebnisse der Dissertation aufbauend künftig ein verstärkter fachlicher Austausch zwischen den Beschäftigten der Bürgerämter in Form von Expertenkontakten, Hospitationen und Seminaren auf europäischer Ebene stattfinden soll. Es werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit einerseits konkrete Auswirkungen der Anwendung von *NPM-Instrumenten* an Dienstleistungen nachgewiesen, andererseits werden aber auch organisatorische, personelle und kundenorientierte Veränderungen und Ideen aufgezeigt, die im Rahmen von behördenübergreifender Zusammenarbeit ausgetauscht werden können.

2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN

2.1 Modernisierungskonzepte der öffentlichen Verwaltung

Nach der Definition von *Max Weber* ist die bürokratische Organisationsform immer überlegen, weil sie im Gegensatz zu anderen Organisationsformen rational im Sinne des formalen Legalitätsprinzips ist.^{1,2} Die wesentlichen Merkmale einer idealtypischen Bürokratie nach *Weber* sind die Regelgebundenheit und die Neutralität des bürokratischen Handelns, die hierarchische Organisation von Kompetenzen, die Aktenmäßigkeit der Verwaltung sowie die lebenszeitlichen Anstellung der Beamten, die ihr Amt nach fachlicher Ausbildung hauptberuflich ausüben.³ Letztendlich ist die von *Weber* beschriebene *intensive und qualitative Erweiterung und innere Entfaltung des Aufgabenkreises der Verwaltung*⁴ in den letzten Jahrzehnten zu einer der Hauptursachen für die Reorganisation öffentlicher Verwaltungen geworden. Der Wandel der öffentlichen Verwaltung vom Weberschen Bürokratiemodell hin zu einem modernen und kundenorientierten Verwaltungsmanagement wird in der Literatur durch verschiedene ökonomisch-administrative Ansätze beschrieben.⁵ Diese Modernisierungskonzepte werden mit Begriffen wie „Reinventing Government“^{6,7,8,9}, „wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln“^{10,11,12}, „Public Management“^{13,14,15,16} und insbesondere durch das „New Public Management“¹⁷ und die deutsche Ableitung „Neues Steuerungsmodell“^{18,19,20} charakterisiert. In den Verwaltungswissenschaften waren in den letzten Jahrzehnten das *New Public Management* (international) und das *Neue Steuerungsmodell* (national) die wichtigsten Reformkonzepte, welche die Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor maßgeblich beeinflussten. Die theoretische Abhandlung konzentriert sich daher für die Vergleichsstädte im

1 Haensch, Peter; Holtmann, Everhard 2008: Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, S. 606 f.

2 Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, S. 561, S. 578

3 ebd., S. 551 ff.

4 ebd., S. 560

5 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, S. 1

6 Osborne, David; Gebler, Ted 1992: Reinventing Government

7 Osborne, David 1993: Reinventing Government, S. 349-356

8 Osborne, David; Plastrik, Peter 1997: Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government

9 Heeks, Richard 1999: Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform

10 Schedler, Kuno 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz

11 Reichard, Christoph 2007: Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 3-12

12 Müller, Kay 2004: Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - Internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling

13 Budäus, Dietrich 1998: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen

14 Fox William et al. 1991: Public Management

15 Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2008: Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor

16 Lynn, Lawrence; Hill, Caroline 2008: Public Management: A Three-Dimensional Approach

17 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management

18 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung

19 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 98-107

20 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen

europäischen Ausland auf das *New Public Management (NPM)* und für Berlin auf das *Neue Steuerungsmodell (NSM)*. Bei beiden Reformkonzepten ist neben der Darstellung der Grundlagen insbesondere der aktuelle Stand der Entwicklung von Interesse.

Im Fokus stehen in der theoretischen Betrachtung insbesondere die Schlagworte Kundenorientierung, Bürgerdienste, One-Stop-Government, persönlicher Vertriebsweg; Wirkung, Effizienz und Servicequalität von öffentlichen Dienstleistungen.

2.1.1 New Public Management

Die öffentliche Verwaltung des 20. Jahrhunderts war durch das Bürokratiemodell von *Max Weber* geprägt. Das Modell war eine Antwort auf die damals in Europa herrschenden gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Eine sachbezogene, nachvollziehbare, personenunabhängige und korrekte Umsetzung von vorgegebenen Regeln und Normen war der Gegenentwurf zur personengebundenen, patriarchalischen Herrschaft und subjektiven Willkür.²¹ Das *Webersche Bürokratiemodell*²² war und ist seither ein wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Verwaltungskultur. Obwohl es in den vergangenen Jahrzehnten viele Reformbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung gab, stellte keine die grundsätzliche Orientierung der Verwaltung am *Weberschen Bürokratiemodell* in Frage.²³ Wenngleich Dienstrechtsreformen, Entbürokratisierungsprogramme oder Aufgabenkritiken durchgeführt wurden, eine grundlegende strukturelle Änderung des Verwaltungsmodells fand jedoch nicht statt.²⁴

Anfang der 1980er Jahren entstand, in erster Linie in den angelsächsischen Staaten, die weltweite Modernisierungsbewegung der öffentlichen Verwaltung, das *New Public Management*. Die maßgeblichen Kontextbedingungen waren eine ökonomische Krise, eine wachsende Politikverdrossenheit und ein gesellschaftlicher Wandel.^{25, 26} Die ökonomische Krise der westlichen Industrienationen zu Beginn der 1980er Jahre führte zu drastischen Finanzproblemen der öffentlichen Haushalte, so dass die politischen Herausforderungen nicht mehr mit zusätzlichen Personal- und Finanzmitteln angegangen werden konnten.

Auch waren die öffentlichen Verwaltungen aufgrund der beginnenden Globalisierung fortan ein wichtiges infrastrukturelles Wettbewerbselement, was eine Debatte über die Verbesserung der ökonomischen Standortbedingungen auslöste. Innerhalb der Bevölkerungen wuchs in Folge der Wirtschaftskrise die Unzufriedenheit über das staatliche Leistungsangebot und die politischen und administrativen Mandatsträger, was zu einer starken Politik- und Bürokratieverdrossenheit führte.²⁷ Gleichzeitig sank in

21 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, S. 1

22 Weber, Max 2010: Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie

23 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 104 f.

24 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, S. 2

25 Reichard, Christoph; Röber, Manfred 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, S. 373 f.

26 Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, S. 79 ff.

27 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 108

den Gesellschaften die Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat einschließlich seiner staatlichen Großbürokratie, wobei dessen Leistungsfähigkeit zunehmend angezweifelt wurde. Populär wurde hingegen eine Politik der geringen Steuer- und Abgabenquoten bei gleichzeitiger verlässlicher Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen. In der Folge hat sich in den westlichen Industriestaaten ein Wertewandel der Gesellschaften von der traditionellen Orientierung gegenüber dem Staat hin zu einer individuellen Selbstentfaltung und Partizipation vollzogen.²⁸ Die Ansprüche der Bevölkerung an die öffentliche Verwaltung wurden größer und vielfältiger, wobei das Leistungsvermögen der Verwaltung kontinuierlich aufgrund von Einsparungen abnahm.

Die Pioniere bei der Umsetzung des *NPM* sind Großbritannien, Neuseeland, Australien und die USA, wobei die Implementierung von *NPM-Instrumenten* in diesen Ländern zweifellos mit ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Gründen im Zusammenhang stand.²⁹ Diese unterschiedlichen Einflussfaktoren haben in ihrer Gesamtheit dazu geführt, dass die verantwortlichen politischen Würdenträger und Akteure des öffentlichen Sektors eingehend über das Ausmaß und die Funktionsweise staatlicher Verwaltungsstrukturen und Dienstleistungen reflektierten. Im Wesentlichen wandelte sich die Sicht der Staats- und Kommunalverwaltung und das öffentliche Verwaltungshandeln erhielt ein neues Leitbild. Die Einsparungen im öffentlichen Sektor sollten durch Aufgabenprivatisierung, Personalabbau und die Transformation von privaten Managementkonzepten in die Verwaltungen erreicht werden. Ziele waren neben der Ausgabenkonsolidierung die Verbesserung der Steuerbarkeit des öffentlichen Sektors durch die Politik und die Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung.^{30,31} Hierbei war es eine grundlegende Annahme der Reformpolitik, dass es eine (kausale) Verbindung zwischen der Qualität öffentlicher Leistungen, Kundenzufriedenheit und Bürgervertrauen gibt.³²

Insbesondere im angloamerikanischen Raum werden durch den „*Reagonomics*“³³ in den USA und dem „*Thatcherism*“³⁴ in Großbritannien neo-konservative und ordoliberalere Strömungen für die starke Förderung des *NPM* verantwortlich gemacht.³⁵ Hierbei ist jedoch anzumerken, dass besonders bei den genannten Beispielen aus ideologischen Motiven und politischem Machtkalkül eher ein Staatsabbau als ein Staatsumbau vorangetrieben wurde.³⁶

28 Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, S. 80 f.

29 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 75-125

30 Grüning, Gernod 2000: Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, S. 16-23

31 Reichard, Christoph; Röber, Manfred 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, S. 371

32 Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, S. 22 f.

33 Der Begriff *Reagonomics* (zusammengesetzt aus „*Reagan*“ und „*economics*“) bezeichnet die Wirtschaftspolitik der USA unter Präsident Ronald Reagan

34 Bezeichnung für die Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik von Margaret Thatcher, der britischen Premierministerin von 1979 bis 1990

35 Grüning, Gernod 2000: Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, S. 12 f.

36 Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, S. 85 ff.

Den angelsächsischen Staaten folgten die skandinavischen Staaten, die Niederlande, weitere OECD-Länder und auch Deutschland, das Anfang der 1990er Jahre mit der Einführung des *Neuen Steuerungsmodells* auf kommunaler Ebene das Stadium der theoretischen Diskussion verlässt.^{37,38} An dieser Stelle ist jedoch zu unterstreichen, dass Deutschland ebenso wie die weiteren Staaten auf dem europäischen Festland nicht in einem so großen Maß wie andere westliche Industrienationen unter der Wirtschaftskrise der 1980er Jahre zu leiden hatten. Der nicht vorhandene Druck auf die öffentlichen Haushalte in Folge einer Wirtschaftskrise hat die Umsetzung des *NPM* deutlich verzögert.

Beim *New Public Management* handelt es sich nicht um ein festes Konzept zur Reform der öffentlichen Verwaltung, sondern um eine Denkschule mit vielen Stoßrichtungen, die eine Vielzahl von Maßnahmen empfiehlt. *NPM* steht inhaltlich teilweise für ein neues generelles Paradigma in den Verwaltungswissenschaften, vor allem aber für die Herbeiführung eines solchen Paradigmenwechsels.^{39, 40, 41, 42} *NPM* ist kein in sich geschlossenes, kohärentes Theoriegebäude, sondern stützt sich als ökonomisch-administrativer Ansatz vielmehr auf mehrere „Theorieversatzstücke“, die sich zu einer Art Handlungsanleitung zusammenfügen.^{43,44} Die verschiedenen Elemente des *NPM* weisen teilweise sogar inhaltliche Konflikte auf. Die Public-Choice-Theorie fordert im Grundsatz eine Beschränkung des Einflusses der Bürokratie auf die Politik, die Ideen des Managerialismus setzen hingegen an umgekehrter Stelle an. Sie plädieren für größere Freiräume von Bürokratie und wollen Handlungsrestriktionen abbauen und Anreize verstärken. Die Ausgestaltung von Handlungskonzepten für den öffentlichen Sektor muss also einerseits den Führungskräften Bewegungsfreiheiten schaffen und andererseits auch politische Kontrollmechanismen einräumen.⁴⁵

Die *Public Choice-Literatur* zählt im Bereich der ordnungspolitischen Dimension zu den Wegbereitern des *New Public Managements*. Im Bereich der Binnenmodernisierung folgt das *NPM* den Leitbildern der Neuen Institutionenökonomie und dem Konzept des Managerialismus.^{46,47,48}

37 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 98-107

38 Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung

39 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, S. 3 f.

40 Reiner mann, Heinrich 1996: Verwaltung der Zukunft - was sagt die Wissenschaft?, S. 9-28

41 Budäus, Dietrich 2001: Innovation von Staat und Verwaltungen in Deutschland - ausgewählte Probleme und Entwicklungsperspektiven, S. 308 f.

42 Koch, Rainer 2004: Umbau Öffentlicher Dienste: Internationale Trends in der Anpassung Öffentlicher Dienste an ein New Public Management

43 Reichard, Christoph; Röber, Manfred 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, S. 371-392

44 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 106

45 König, Klaus 1999: Verwaltungsstaat im Übergang, S. 170 f.

46 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, S. 3 f.

47 Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, S. 82 f.

48 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 48 ff., S. 237 ff.

- *Public Choice-Theorie*: Der Staat soll im Alltag zurückgedrängt werden und zugunsten des privaten Sektors nur noch als Minimalstaat agieren. Der verbleibende Minimalstaat wird an den Interessen der Bürger ausgerichtet und einer radikalen marktorientierten und antibürokratischen Reform unterzogen. Ziel ist es aus einer zentralen bürokratischen Staatsorganisation eine Organisation mit vielen kleinen dezentralen Verwaltungseinheiten zu schaffen. Somit soll die politische Steuerung der Verwaltung nachhaltig gestärkt und öffentliche Dienstleistungen dem Marktdruck ausgesetzt werden.⁴⁹
- *Neue Institutionenökonomie*: Als Grundlage für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen sollen möglichst effiziente institutionelle Arrangements dienen. Die Außenbeziehungen mit Kunden und die Beziehungen innerhalb der Organisation sollen als Agentur- oder Auftragsgeschäft angesehen werden. Mit einem Kontraktmanagement und angemessenen Anreizen oder Sanktionen soll eine effektive und effiziente Ergebnissteuerung erreicht werden.^{50,51}
- *Managerialismus*: Gemäß der betriebswirtschaftlichen Managementlehre gibt es für private und öffentliche Einrichtungen universell gültige Gestaltungsprinzipien. Hierbei ist die Rolle der Führungskräfte und deren Managementqualitäten für den Organisationserfolg ausschlaggebend. Die Managementleistungen sollen durch Entscheidungsspielräume gefördert und durch entsprechende Steuerungsinstrumente wie Budgetierung oder Controlling unterstützt werden.^{52,53}

Grundsätzlich propagiert *New Public Management* ein gewandeltes Rollenverständnis von Staat und öffentlicher Verwaltung und einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz im öffentlichen Sektor. Der gesamte Reformstrang unterteilt sich in eine ordnungspolitische Makro-Dimension (Außenperspektive) und eine binnenstrukturelle Mikro-Dimension (Innenperspektive), die sich gegenseitig beeinflussen.^{54,55}

Die Außenperspektive findet ihren Ursprung in der *Public Choice-Theorie* sowie anderen Ansätzen der modernen Institutionenökonomie und wird von diesen nachhaltig beeinflusst. Folglich soll der Aktionsradius des öffentlichen Sektors auf die notwendigen Kernaufgaben begrenzt werden. Diese Begrenzung bezieht sich nicht nur auf das Verhältnis vom öffentlichen Sektor zum Bürger, sondern auch auf die Beziehungen einzelner Verwaltungsebenen untereinander sowie auf die Beziehungen zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten. Im Grundsatz geht es immer um eine Abwägung der Notwendigkeit einer Eigenleistung oder einer Fremdleistung. Die politische Steuerung erfolgt durch Marktmechanismen und das Ziel ist eine höhere Bürgernähe des öffentlichen Sektors zu erreichen.⁵⁶

49 Niskanen, William A. 2004: Policy analysis and public choice: Selected papers

50 Naschold, Frieder et. al. 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden

51 Horsch, Andreas 2005: Institutionenökonomie und Betriebswirtschaftslehre

52 Pollitt, Christopher 1993: Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience

53 Schauenberg, Bernd et al. 2005: Institutionenökonomie als Managementlehre?

54 Walter, Alfred 2011: Das Unbehagen in der Verwaltung – Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht, S. 186-191

55 Schröter, Eckhard; 2011: New Public Management, S. 79

56 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 107

Die Innenperspektive findet ihren Ursprung in verschiedenen Ansätzen der Managementtheorie (Managerialismus) und wird von diesen nachhaltig beeinflusst. Hierbei soll die interne Verwaltungsführung durch neuartige Organisationsformen, Personalkonzepte, ein Finanzmanagement und Technikanwendungen reformiert werden. Ziel ist es die hierarchischen Strukturen umzuformen und bürokratische Verwaltungssysteme des öffentlichen Sektors in wirtschaftlich handelnden Dienstleistungseinrichtungen zu verwandeln. Durch den Wandel von zentralen Verwaltungsapparaten hin zu dezentralen ergebnisbezogenen Verantwortlichkeiten wird der Weg zu einem bürgerorientierten öffentlichen Sektor eingeschlagen.^{57,58}

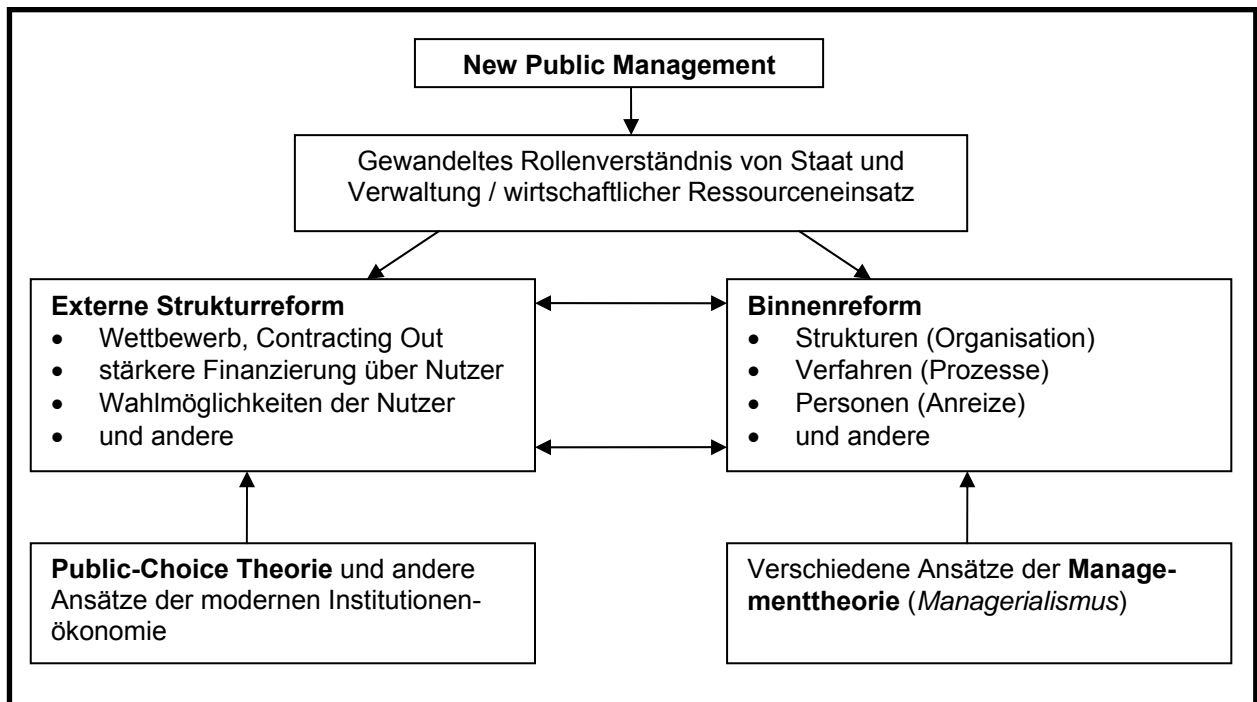


Abbildung 1: New Public Management⁵⁹

Beim *New Public Management* wird von einem grundsätzlichen Organisationswandel ausgegangen, so dass die Reformen der Politik aufgrund starker interner Abhängigkeiten gleichzeitig an verschiedenen Verwaltungsfunktionen ansetzen müssen. Die Gestaltungselemente des *NPM* sind in den Organisationsstrukturen, den Verfahren, dem Personal und dem Außenverhältnis und somit in den Hauptfeldern der Verwaltungsmodernisierung angesiedelt.^{60,61,62,63,64,65}

57 Koch, Rainer 2004: Umbau Öffentlicher Dienste: Internationale Trends in der Anpassung Öffentlicher Dienste an ein New Public Management

58 Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, S. 83 f.

59 Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – eine Einführung, S. 6

60 Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, S. 87 ff.

61 Benz, Arthur 2008: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, S. 307 ff.

62 Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut 2005: New Public Management, S. 68 ff.

63 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, S. 22 f., S. 67 f., S. 122 f.

64 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 110 ff.

- *Organisationsstrukturen:*⁶⁶ Grundsätzlich sind nach dem *New Public Management* Politik und Verwaltung klar voneinander zu trennen. Die politische Ebene soll sich auf die Vorgabe von strategischen Rahmendaten beschränken und sich nicht in die operative Steuerung und Bearbeitung von zentralen Themenstellungen der Verwaltung einmischen. Stattdessen setzt die Politik die Ziele und Rahmenbedingungen als Auftraggeber und kontrolliert die Erfüllung der Aufträge. Hierbei ist der Abschluss von Zielvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung wesentlich. Die Zielvereinbarungen beinhalten die Anzahl der zu erzeugenden Dienstleistungen, Produkte und die hierfür notwendigen Budgets über eine bestimmte Zeitperiode, wodurch die Ziele und Inhalte klar definiert und transparent nachprüfbar sind. Die Verwaltungsebene erfüllt die von der politischen Ebene erteilten Vorgaben und berichtet über Abweichungen und Nichterfüllungen. Durch diese neuartigen Organisationsstrukturen wird die Komplexität des politisch-administrativen Handelns abgebaut, die Transparenz durch die Berechenbarkeit von Kosten und Leistungen erhöht und eine Einheit von Entscheidung und Verantwortung hergestellt.

Neben der strikten Trennung von Politik und Verwaltung ist die Schaffung von organisatorisch abgrenzbaren Einheiten von besonderer Bedeutung. Diese dezentralen Einheiten sind eine Grundvoraussetzung für die systematische Steuerung von vorhandenen Ressourcen, so dass die Strategien der Entflechtung, Verselbstständigung und Dezentralisierung von besonderer Bedeutung sind. Die dezentralen Einheiten müssen in Leistungs- und Verantwortungszentren und somit in einem übergeordneten Gesamtzusammenhang eingebunden werden, um weiterhin die Steuerbarkeit gewährleisten zu können. Eine Grundvoraussetzung ist, dass die politische Ebene der Verwaltungsebene die Kompetenz für die autonome Erfüllung öffentlicher Aufgaben zubilligt und dieses konsequent einhält.

- *Verfahren:*⁶⁷ Die Steuerung der Verwaltung durch die Politik soll statt durch präzise Rechtsnormen und zweckgebundene Mittelzuweisungen durch Ziele, Anreize und Qualitätsstandards erfolgen. Es werden Dienstleistungsprodukte definiert, welche die Leistungen der Verwaltungen konkret kategorisieren. Durch diesen Schritt werden die inhaltlichen Vorgaben für das Handeln einzelner Verwaltungseinheiten operationalisiert. Statt der bisher üblichen strikten Verhaltenskontrolle wird eine reine Ergebniskontrolle – also ein Controlling – etabliert, wobei die Verwaltungsakte nach bestimmten Richtlinien der Leistungsmessung beurteilt werden. Ferner sind Wettbewerbsselemente wesentlich für die Steuerung der Verwaltung, wobei sich Verwaltungen beispielsweise der Konkurrenz von privaten Dienstleistungsanbietern stellen oder verschiedene Verwaltungseinheiten im Rahmen von Qualitätsvergleichen miteinander konkurrieren müssen. Durch die Wettbewerbe erhofft man sich eine Orientierung der Verwaltungen an den „Best-Practices“ oder auch eine Steigerung der Produktivität.

65 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 237 ff.

66 ebd., S. 239 f.

67 ebd., S. 240 ff.

Ein weiteres zentrales *NPM-Verfahren* ist die Budgetierung. Im Gegensatz zur bisherigen zweckgebundenen Haushaltsmittelzuweisung an die jeweiligen Verwaltungen entscheidet die Politik über sogenannte Globalbudgets, dass heißt die Verwaltungen erhalten Haushaltsmittel für ihre Verantwortungsbereiche ohne entsprechende Zweckbindung zugewiesen. Jede Verwaltungseinheit kann fortan im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten selbst entscheiden, welche Mittel sie für welche Leistung einsetzen will, was beispielhaft für die Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung steht. Die Budgetierung soll dafür sorgen, dass die Verwaltungseinheiten höhere Eigenverantwortung im Rahmen der Finanzautonomie entwickeln, Ressourcen geschickter einsetzen und irrationale Ausgaben konsequent vermeiden.

- *Personal:*⁶⁸ Das Personalmanagement im öffentlichen Dienst soll mit einer verzahnten Organisations- und Personalentwicklung optimiert werden. Als Innovations- und Motivationsstrategie helfen diese langfristig angelegten Konzepte, das System der direkten Steuerung über allumfassende Regeln hin zu einer dezentralen Lenkung zu verändern. Für einen solchen Paradigmenwechsel ist es jedoch notwendig, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes intensiv einzubeziehen und an den Entscheidungen umfassend zu beteiligen.

Im Rahmen der Organisationsentwicklung sollen Verhaltens- und Kommunikationsformen angepasst und Lernprozesse innerhalb der Verwaltungseinheiten angestoßen werden. Als charakteristischer Beschäftigter steht an dieser Stelle nicht mehr der regel- und verfahrensorientierte Staatsdiener sondern ein ergebnisorientierter und pragmatischer Verwaltungsmanager. Hierzu muss sich der öffentliche Sektor insbesondere von seiner Verhaftung an juristischen Studienabschlüssen verabschieden und stattdessen die Anerkennung von modernen Studiengängen des Verwaltungsmanagements vorantreiben. Kennzeichnend ist auch die stärkere Berücksichtigung von vorhandenen oder zusätzlich erworbenen Qualifikationen der Beschäftigten, ein größerer Fokus auf Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Einführung von Partizipations- und Gruppenelementen.

Durch Personalentwicklungsmaßnahmen sollen Verwaltungsbeschäftigte für notwendige Innovationen sensibilisiert und mit ihren Qualifikationen in die organisatorischen Innovationsprozesse eingebunden werden und so mit ihrer persönlichen Leistung letztendlich den Output nachhaltig verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen kooperative Führungsstrukturen aufgebaut, eine direkte Arbeitnehmerbeteiligung eingeführt und ein Blumenstrauß an Anreiz- und Motivationssystemen aufgestellt werden. Die Herausbildung einer Corporate Identity im öffentlichen Sektor spielt auch eine wesentliche Rolle. Hierbei handelt es sich um einen strategischen Prozess mit dem das Erscheinungsbild der öffentlichen Verwaltung nach innen wie auch nach außen durch ein einheitliches Konzept koordiniert wird.

68 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 241

- *Außenverhältnis:*⁶⁹ Das rechtsstaatliche Handeln der Verwaltung muss selbstverständlich erhalten bleiben, jedoch sind ergänzende Maßnahmen zur Steigerung der Produktqualität und Kundenorientierung zwingend notwendig. Neben der rechtlich korrekten Bearbeitung rücken nun insbesondere Elemente in den Vordergrund, welche die Bedürfnisse der Bürger berücksichtigen. Das *New Public Management* stellt die Kundenzufriedenheit als ein wesentliches Reformthema in den Vordergrund, wobei diese erhöhte Aufmerksamkeit nicht neu ist. Bereits seit Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre gab es eine starke Zunahme an Umfragen zur Kundenzufriedenheit, insbesondere in Hinblick auf kommunale Dienstleistungen. Durch die Instrumente des *New Public Management* nahmen zu Beginn der 1990er Jahre die Entwicklungen rasant Fahrt auf und führten zu einer erhöhten Aufmerksamkeit bezüglich der Bedeutung der Kundenorientierung im öffentlichen Sektor. Ziel war es immer, die Arbeitsabläufe zu optimieren und systematisch einen bestmöglichen Qualitätsgrad der Dienstleistungen sowie der Serviceangebote zu erreichen. Hierfür ist ein funktionierendes Qualitätsmanagement notwendig, für dessen Umsetzung ein prozesshaftes und rückgekoppeltes Vorgehen notwendig ist. Es müssen zunächst Qualitätsziele entwickelt, daraus Qualitätsstandards abgeleitet und schließlich die Qualität kontrolliert werden.

Die Qualitätssicherung wird in drei Dimensionen unterteilt, wobei der Fokus auf der Strukturqualität liegt, da diese die materiellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie die personellen und sachlichen Ressourcen umfasst. Daneben ist als zweite Dimension die Prozessqualität wichtig, da diese u.a. die Öffnungszeiten, Zugangsmöglichkeiten, Beratungsintensitäten, räumliche Nähe, Schnelligkeit, Flexibilität, das Dienstleistungsangebot und die Ganzheitlichkeit der Dienste beleuchtet. Als dritte Dimension spielt die Ergebnisqualität eine wesentliche Rolle, wobei auf die Zufriedenheit der Bürger, die Hochwertigkeit der Dienstleistungen, die rechtliche korrekte Bearbeitung und die Kosten-Nutzen-Relation geachtet wird.

Nach dem mehrheitlichen Urteil der Verwaltungsforschung hat das klassische Verwaltungsmodell die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit überschritten. Die Aufgaben können aufgrund ihrer Komplexität immer schlechter mit den vorhandenen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Binnenpotentialen bearbeitet werden. Diese Problemlage wird besonders durch die Qualitäts- und Beteiligungsforderungen der Bürger und die internationale Wettbewerbsökonomie in Zeiten der weltweiten Globalisierung forciert.⁷⁰

69 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 242

70 Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, S. 86

Zur Umsetzung einer strikt am *New Public Management* orientierten Reform der öffentlichen Verwaltung werden daher im Rahmen der Dissertation die folgenden Kernelemente identifiziert und im Verlauf auf ihre Anwendung in den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte überprüft:^{71,72,73,74,75,76}

Die folgenden Kernelemente werden der Außenperspektive zugeordnet:

- *Betonung der Kundenorientierung:* Unter anderem dezentrale Strukturen, lange und späte Öffnungszeiten, kurze Wartezeiten, einheitliche Multikanalstrategie, moderne und zentral gelegene Liegenschaften, Kundenbefragungen und das einheitliche Angebot des Dienstleistungsportfolios über alle Vertriebswege sollen dazu beitragen, dass sich das Verwaltungshandeln stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger und Kunden ausrichtet.
- *Stärkung der Marktorientierung:* Der Wettbewerbsgedanke sollte in der öffentlichen Verwaltung durch Performancemanagement, Leistungsvergleiche, Kosten- und Leistungsrechnung und Produktivitätssteigerungen gefördert werden, um die Leistungsqualität zu verbessern und eine bessere Kostendisziplin zu erreichen.
- *Auslagerung von Aufgaben:* Begrenzung des Spektrums der öffentlichen Verwaltung auf die Bereiche, die nicht von Privatunternehmen oder Non-Profit-Organisationen übernommen werden können. Die Durchführung von Public-Private-Partnerships ist vorstellbar, sofern es die rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufgabenstellung zulassen.

Die folgenden Kernelemente werden der Innenperspektive zugeordnet:

- *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte:* Anwendung von erprobten Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung. Die Eigenverantwortung der dezentralen Führungskräfte soll durch Entscheidungsspielräume gefördert und durch entsprechende Steuerungsinstrumente wie Budgetierung unterstützt werden. Für die Umsetzung dieser Instrumente ist eine zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen notwendig. Anreizsysteme für die Beschäftigten sind für eine hohe Motivation wichtig.
- *Zielorientierte Steuerung:* Das Verwaltungshandeln muss mit klaren am Ergebnis ausgerichteten Konzepten gesteuert werden. Hierfür ist ein zentrales Controlling notwendig, dass die im Rahmen von Zielvereinbarungen festgelegten Leistungsindikatoren überprüft. Ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem ist unerlässlich.

71 Hood, Christopher 1991: A public management for all seasons?, S. 3 ff.

72 Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, S. 86

73 Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, S. 84 f.

74 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, S. 67 ff., S. 71 ff., S. 203 ff., S. 217 f.

75 Kuhlmann, Sabine 2009: Ökonomisierung der deutschen Kommunen: Neue Steuerung und Privatisierung, S. 60 f.

76 Walter, Alfred 2011: Das Unbehagen in der Verwaltung – Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht, S. 186-191

- *Schaffung dezentraler Strukturen:* Umbau von zentralistischen Verwaltungsstrukturen zu dezentralen, teilautonomen Einheiten. Die dezentralen Verwaltungseinheiten erhalten eine eigene Budget- und Personalhoheit und werden per Kontraktmanagement von den Aufsichtsbehörden gesteuert.
- *Klare Zuweisung von Kompetenzen:* Strikte Trennung von Politik und Verwaltung. Die Politik ist für die strategischen Rahmenvorgaben und die Verwaltung für die operative Umsetzung zuständig. Hierzu sind klar definierte Zuständigkeiten und die Besetzung leitender Positionen mit Fachbeamten statt mit politischen Beamten notwendig.

2.1.2 Eine Bilanz des New Public Management in Europa

Der im *NPM* propagierte Managerialismus hatte in den öffentlichen Verwaltungen der OECD-Staaten großen Einfluss, da der Einsatz und Einfluss von entsprechenden Instrumenten heute auf allen Ebenen nachgewiesen werden kann. Hierbei waren strukturelle Änderungen bei den Finanzen und dem Personal eher selten und stattdessen Maßnahmen für die Schaffung von dezentralen Organisationsstrukturen deutlich beliebter. Es wurde in den meisten Fällen eine stärkere institutionelle Ausdifferenzierung der öffentlichen Verwaltung durch die Schaffung von autonomen und teilautonomen Verwaltungseinheiten vorgenommen. Als Resultat dieser Ausdifferenzierung erfolgte ein weltweiter Trend der Verselbstständigung von öffentlichen Einrichtungen (*Autonomization*).⁷⁷ Es lassen sich bei der Umwandlung von staatlichen Verwaltungseinheiten in teilselbstständige Agencies (*Agencification*) oder in selbstständige Unternehmen (*Corporatization*) zwei verschiedene Grundformen beobachten. Für die *Agencification* lassen sich auf Staatsebene viele Beispiele in Großbritannien, Italien und Deutschland finden.⁷⁸ Auf kommunaler Ebene ist hingegen hauptsächlich die Umsetzung der *Corporatization* zu beobachten.⁷⁹

Die wesentliche Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Reformpolitik stellen daher adäquate Koordinationsmechanismen für dezentrale Organisationsstrukturen dar. Dezentrale Organisationsstrukturen können nur einen Mehrwert erzeugen, wenn eine ausreichende Koordination und Steuerung vorhanden ist, was in vielen Fällen bei der Umsetzung versäumt wurde. Aufgrund der hohen Bedeutung und der bekannten Umsetzungsdefizite ist daher in den letzten Jahren international die Frage nach adäquaten Koordinationsmechanismen der dezentralen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Wichtige Rahmenbedingungen sind auch die Zurechenbarkeit der politischen und administrativen Führung wie auch die Kontinuität des Wandels über den Zeitraum einer Legislaturperiode. Investitionen in den Bereichen Personal, Infrastruktur und IT, die Kohärenz über verschiedene Regierungsebenen und eine pro-aktive Reformpolitik zählen zu den weiteren Rahmenbedingungen.

Bei der Umsetzung der *NPM-Reformen* in den öffentlichen Verwaltungen der OECD-Staaten unterscheiden sich heute die folgenden Typen („4 M-Modell“)⁸⁰, wobei diese in der Praxis nicht in Reinform sondern eher als Mischformen auftreten:⁸¹

77 Verhoest, Koen et al. 2004: The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review, S. 101 ff.

78 Döhler, Marian; Jann, Werner 2002: Germany, S. 97 ff.

79 Edeling, Thomas et al. 2004: Kommunale Betrieb in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4

80 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 206 ff.

81 Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, S. 23 ff.

- *Modernisierer*: Alle wichtigen Kernelemente des *NPM* werden umgesetzt. Es gibt eine kundenorientierte Dienstleistungsverwaltung, leistungsorientierte Beschäftigungsverhältnisse, eine dezentrale Aufbauorganisation mit kleinen Einheiten, die per Kontraktmanagement gesteuert werden und eine Haushaltsführung, die auf Leistungs- und Ressourcenverbrauch basiert. Außerdem werden durchgehend die Leistungen im Bereich des Policy- und Management-Zyklus gemessen und eine wirkungsorientierte Politik unter Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren angewendet.
- *Bewahrer (Maintainer)*: Es werden marginale Veränderungen nach den Vorgaben des *NPM* umgesetzt, da das System grundsätzlich auf die Bewahrung der bisherigen Vorgehensweise ausgerichtet ist.
- *Marketizer*: Ziel ist die Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach marktähnlichen Mechanismen. Zentrale Elemente sind hierbei die Einführung von Preisvergleichen und Benchmarkings mit dem Ziel des Wettbewerbs.
- *Minimierer*: Es wird eine Reduzierung der öffentlichen Verwaltung beispielsweise durch Outsourcing oder Privatisierungen angestrebt.

In den Jahren 1995 bis 2000 konnten die angelsächsischen Staaten einem Mix aus *Marketizer* und *Minimierer* und die kontinentaleuropäischen Staaten einer Mischung aus *Bewahrer* und *Modernisierer* zugeordnet werden. Diese Einordnung ist jedoch temporär und auf die Staatsebene bezogen. Mit Blick auf die Entwicklungen im kommunalen Bereich muss heute eine neue Einordnung vorgenommen werden. In Großbritannien wurde die kommunale Ebene grundsätzlich umstrukturiert, jedoch nicht nach dem Typ des *Marketizers* sondern durch Zentralisierung und angeordnetes Performancemanagement. Auch Frankreich kann kaum noch als *Bewahrer* dargestellt werden, da durch Dezentralisierung und Dekonzentration im kommunalen Bereich intergouvernementale und *NPM*-inspirierte Veränderungen eingetreten sind. Lediglich die Einstufung Schwedens als *Modernisierer* bleibt auch auf kommunaler Ebene bestehen, da hier eine weitgehende Verschmelzung von traditionellen und neuen Strukturen und Verfahren gelungen ist, was sich besonders am Beispiel der Integration von ergebnisorientierten *NPM-Maßnahmen* mit der hergebrachten Nutzerbeteiligung widerspiegelt.⁸²

Im Vergleich zu Deutschland war die Umsetzung des *NPM* in vielen OECD-Staaten deutlich schneller und umfangreicher. Insbesondere in den Bereichen Personal, Organisation, Finanzen, Leistungsmessung und Privatisierungen waren andere Länder mutiger. Es ist jedoch zu unterstreichen, dass Deutschland keinen pauschalen Nachholbedarf aufweist, da insbesondere im Bereich der Dezentralisierung im Vergleich zu zentralistisch geprägten Staaten naturgemäß ein deutlicher Modernisierungsvorsprung durch den deutschen Föderalismus und die ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung besteht. Dieser Vorsprung bezieht sich auch auf das Outsourcing insbesondere von sozialen Dienstleistungen, das in Deutschland bereits traditionell besteht. Dem gegenüber steht jedoch eine wenig leistungsorientierte

82 Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als Promotor im Modernisierungsprozess - kundenorientierte Dienstleistungspolitik in internationaler Perspektive, S. 239

Steuerung. Es zeigt sich wie auch in den anderen OECD-Staaten an dieser Stelle, dass adäquate Koordinationsmechanismen für dezentrale Organisationsstrukturen eine wesentliche Rahmenbedingung sind.⁸³

Verschiedene Studien zu *NPM* in Europa zeigen, dass es sowohl bei der Einführung des *NPM Modells* als auch bei der Umsetzung einzelner *NPM-Instrumente* ein hohes Maß an Abweichungen zwischen den einzelnen Staaten gibt. Die Anwendung von *NPM* variiert stark von Staat zu Staat, aber auch zwischen den einzelnen Politik- und Verwaltungsfeldern innerhalb der einzelnen Staaten. Das Hauptinteresse der europäischen Staaten an *NPM* kann auf einen Zeitraum zwischen den frühen 1980er Jahren und den späten 1990er Jahren eingegrenzt werden. Heute nehmen viele Staaten Abstand von den Ideen und den Grundsätzen des *NPM*. Nichtsdestotrotz haben viele Staaten *NPM* über eine lange Periode genutzt und eine Vielzahl an Instrumenten eingeführt.⁸⁴ Folgend wird eine Bilanz der *NPM-Reformen* und aktuelle Trends der im Rahmen der Dissertation untersuchten Staaten in zwei Gruppen dargestellt. Belgien, Dänemark und Spanien werden zusammengefasst als westeuropäische Staaten und Polen sowie die Tschechische Republik als MOE-Staaten dargestellt. Für die Darstellung Deutschlands wird auf Kapitel 2.1.4 verwiesen.

2.1.2.1 Eine Bilanz des New Public Management in Westeuropa

Die westeuropäischen Staaten hatten bezüglich des *NPM* unterschiedliche Ausgangslagen, weshalb *NPM-Reformen* in diesen Staaten zeitversetzt einsetzten. Nach den angelsächsischen Staaten erreichte *NPM* Ende der 1980er Jahre mit den skandinavischen Staaten Kontinentaleuropa und somit Dänemark. Anfang bis Mitte der 1990er Jahre erreichte *NPM* Belgien und zuletzt erfasste die Modernisierungswelle des *NPM* Mitte bis Ende der 1990er Jahre die Länder Südeuropas.⁸⁵

Belgien ist seit jeher durch viele kulturelle, soziale und politische Konflikte ein fragiler und künstlicher Einheitsstaat. Hierbei prägte besonders der Konflikt der beiden Bevölkerungsgruppen (Flamen und Wallonen) die Entstehungsgeschichte, Staatsentwicklung und kommunale Selbstverwaltung nachhaltig.^{86,87} Um wachsenden Spannungen zwischen den Bevölkerungsteilen institutionell zu begegnen, wurde seit den 1970er Jahren eine kontinuierliche Föderalisierung des zentralistischen Staates mit mehreren umfangreichen Verfassungsreformen eingeleitet. Die Umwandlung Belgiens vom Einheitsstaat in einen quasi Bundesstaat hat zu einer komplizierten politischen Gliederung geführt, wobei die Regionen inzwischen sehr weitgehende gesetzgeberische Zuständigkeiten haben.⁸⁸ In Belgien bemüht man sich daher um eine

83 Bouckaert, Geert 2012: Trust and Public Administration, S. 91 ff.

84 Pollitt, Christopher; van Thiel, Sandra; Homburg, Vincent 2007 (Hrsg.): New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, S. 196 ff.

85 Löffler, Elke 2003: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, 83 f.

86 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 72 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

87 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 451 (Die politischen Systeme Westeuropas)

88 Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens

Verwaltungsmodernisierung vor dem Hintergrund der Veränderungen der territorialen Organisationseinheiten.⁸⁹

Neben umfassenden Dezentralisierungsreformen im Rahmen der Föderalisierung hat *NPM* ab 1999 mit dem Modernisierungsprojekt *Kopernikus* Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden. Gründe für die Durchführung der Reform waren einerseits die effizientere Abwicklung von Verwaltungsabläufen und andererseits die chronische Unterfinanzierung der Verwaltung. Die wichtigsten Ziele mit Blick auf die Bürger waren eine kundenorientierte Verwaltung, bessere Zugangsmöglichkeiten, effizientere Dienstleistungen und eine Steigerung des Vertrauens in den Belgischen Staat und die öffentlichen Dienstleistungen. Darüber hinaus sollten für die Beschäftigten neue Möglichkeiten der Karriereentwicklung aufgezeigt, neue Gehaltsstrukturen implementiert und bessere Arbeitsumgebungen geschaffen werden. Die Systematik von *Kopernikus* beruhte auf der Erneuerung der Organisationsstrukturen, der Managementkultur, des Personalmanagements und der Arbeitsmethoden.⁹⁰

Die Ergebnisse dieses groß angelegten Verwaltungsmodernisierungsprojekts sind jedoch im Vergleich zu den Gesamtkosten von 1,6 Mrd. EUR ernüchternd.⁹¹ Rückblickend kann festgestellt werden, dass *Kopernikus* zu stark *Top-Down* orientiert war und daher diverse Maßnahmen bei kleinen Verwaltungseinheiten nicht anwenderorientiert oder überhaupt nicht ankamen. Auch bei den Beschäftigten konnte der Wendepunkt nicht erreicht werden, so dass die typische Beamtenmentalität weiter anhält. Dieser Umstand liegt insbesondere an einer langen Tradition der formellen Rechtsorientierung in der belgischen Verwaltung, weshalb eine Output-Orientierung der Beschäftigten grundsätzlich schwer zu erreichen ist. Auch *Public Private Partnerships* werden in Belgien heute nur in sehr geringer Anzahl abgeschlossen.⁹²

Im Ergebnis der Reform ist positiv hervorzuheben, dass es deutliche Verbesserungen im Bereich des eGovernments gibt und in der Bevölkerung der Anschein von Transparenz, Verantwortung und Vertrauen in die öffentliche Verwaltung geweckt werden konnte.⁹³ Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass die *NPM-Reformen* die belgische Verwaltung nicht wesentlich verändert haben und in Belgien nach dem Ende von *Kopernikus* eine Abkehr vom *NPM* feststellbar ist. Die Verhaftung der Verwaltung in einer traditionellen napoleonischen Verwaltungskultur mit Ober- und Unterordnungsverhältnis und die faktische Bedrohung der Existenz des belgischen Staates durch den schwerwiegenden Konflikt der beiden Bevölkerungsgruppen sind grundsätzlich keine idealen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung von *NPM-Reformen*. Belgien kann einer Mischung aus *Bewahrer* und *Modernisierer* zugeordnet werden.

89 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa -Verwaltungssysteme und – reformen in vergleichender Perspektive, S. 101 ff.

90 Strauss, Heiko 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Belgien, S. 20-26

91 ebd., S. 25 f.

92 ebd., S. 30

93 ebd., S. 26

Dänemark als vergleichsweise kleiner und reicher Staat mit einer stabilen Demokratie hat einen stark ausgeprägten und umfassenden Wohlfahrtsstaat, der charakteristisch für die skandinavischen Staaten ist. Der dänische Staatsaufbau ist seit jeher von einem besonderen Zusammenspiel zwischen einer starken kommunalen Selbstverwaltung und einem kontrollierenden Zentralstaat geprägt. Die zentralstaatliche Kontrolle spiegelt sich insbesondere in der Rechts- und Fachaufsicht über die Kommunen bei der Durchführung von übertragenen öffentlichen Aufgaben wider.⁹⁴ Der bürokratische Aufbau ist daher von einem System zentralstaatlicher Agenturen geprägt. Dänemark ist darüber hinaus ein markantes Beispiel für den nordeuropäischen Reformtypus, was sich insbesondere an umfassenden Reformen auf kommunaler Ebene bemerkbar macht. Die Zahl der 1.386 Kommunen und 26 Kreise wurde im Jahr 1970 auf 271 Kommunen und 14 Kreise reduziert. Dem folgte 2007 ein weiterer Reformschritt, aus dem nur noch 98 Kommunen hervorgingen.⁹⁵ Damit erreicht Dänemark eine Durchschnittsgröße der Kommunen von ca. 55.000 Einwohnern, die im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz einnimmt.⁹⁶

Bedingt durch die skandinavische Kontaktkultur und einem grundsätzlich starken internationalen Interesse wurden die Ideen des *NPM* in Dänemark von Beginn an offen und interessiert aufgenommen. Daher war Dänemark nach den angelsächsischen Staaten einer der ersten kontinentaleuropäischen Staaten, der in den 1980er Jahren begann erste *NPM-Instrumente* anzuwenden. Bedingt durch die strukturellen und kulturellen Unterschiede im Vergleich zu den angelsächsischen Staaten wichen die Ergebnisse der *NPM-Reformen* in Dänemark von den bis dahin bekannten Erfahrungen ab. Aufgrund dieser Schwierigkeiten wurden zu Beginn der Reformen zunächst nur einige wenige *NPM-Instrumente* genutzt. Von einer umfassenden Anwendung des *NPM* kann seit Mitte der 1990er Jahre gesprochen werden, die in einer Qualitätsreform in 2003 gipfelte.

Bedingt durch den im Vergleich zu den anderen skandinavischen Staaten stark ausgeprägten Liberalismus in Dänemark wurden insbesondere Instrumente aus dem Bereich der Marktorientierung und der externen Strukturreform des *NPM* aufgenommen und umgesetzt. Die Umsetzung dieser Bestandteile des *NPM* löste in Dänemark – wie auch zuvor in Großbritannien – den alten politischen Konflikt zwischen wirtschaftsliberalen Parteien und der politischen Linken aus.⁹⁷ Trotz dieses Konflikts haben alle dänischen Regierungen von 2001 bis heute einen expliziten Fokus auf die kontinuierliche Marktorientierung des öffentlichen Sektors gelegt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die dänische Verwaltung auch zukünftig verstärkt Instrumente aus dem Bereich der externen Strukturreform des *NPM* anwenden wird, was zu mehr Wettbewerb, Contracting Out, Wahlmöglichkeiten der Nutzer und einer stärkeren Finanzierung über Nutzer führen wird. Es scheint, dass Dänemark als eines der wenigen Länder Europas *NPM* weiterhin nutzen und entsprechende Instrumente

94 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 222 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

95 Vrangbaek, Karsten 2010: Structural Reform in Denmark 2007-09. Central Reform Processes in a Decentralized Environment, S. 205 ff.

96 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa -Verwaltungssysteme und – reformen in vergleichender Perspektive, S. 129

97 Hansen, Morten Balle 2011: Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government, S. 285 ff.

anwenden wird, wovon nicht nur der kommunale Bereich und der Wohlfahrtsstaat betroffen sein wird, sondern alle erdenklichen Bereiche des öffentlichen Sektors. Dänemark kann einer Mischung aus *Modernisierer* und *Marketizer* zugeordnet werden.

Schon die Bildung eines Nationalstaates in Spanien war bedingt durch die Existenz der unterschiedlichen kulturellen und sprachlichen Nationalitäten (Baskenland, Katalonien, Galizien) ein schwieriges Unterfangen. Unter der Diktatur Francos (1936-1975) wurden die Nationalitäten in ein extrem zentralistisches Regime gepresst. Die demokratische Verfassung von 1978 wollte der nationalen Vielfalt Rechnung tragen und schuf unterhalb eines Zentralstaates mit gesamtstaatlichem Wirkungsbereich, der durch ein weit verzweigtes Netz von Außenstellen zur Beaufsichtigung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung repräsentiert wird, 17 Autonome Gemeinschaften, 50 Provinzen, 8.112 Gemeinden und 10 Inseln. Insbesondere den autonomen Regionen wurden breite Zuständigkeiten eingeräumt.⁹⁸ Diese Ausgangslage wurde bei der Einführung von *NPM-Instrumenten* in Spanien von den Regionen aufgefasst und im Sinne der Dezentralisierung die verstärkte Abschichtung von Staatsaufgaben gefordert. Daher sind in Spanien viele *NPM-Reformen* im Bereich der Dezentralisierung zu verzeichnen, da die Regionen und Gemeinden auf diesem Weg mehr Zuständigkeiten und eine größere Eigenständigkeit einfordern (vgl. Kapitel 3.2.13).⁹⁹

Eine weitere offenkundige Auswirkung des *NPM* in Spanien war eine umfassende Deregulierungs- und Privatisierungswelle in den 1990er Jahren. Es wurden nicht nur Leistungen wie Wasser, Transportwesen, Elektrizität und Telekommunikation sondern auch Staatsbesitz aus den Bereichen Eisen, Stahl Textilien und Wohlfahrtseinrichtungen an private Anbieter verkauft. Die Einnahmen wurden durch den Verkauf von Wertpapieren der Firmen generiert und hauptsächlich für den Abbau von Staatsschulden verwendet. Der Spanische Staat behielt jedoch in den meisten Fällen *Golden Shares* an den Unternehmen und kontrollierte diese somit auch nach der Privatisierung weiter. Es entstanden daher Märkte, die nicht für den Wettbewerb geöffnet werden konnten und bis heute von entsprechenden Monopolisten dominiert werden.¹⁰⁰

Darüber hinaus werden in Spanien alle Arten von *Public Private Partnerships* umfangreich genutzt, wozu insbesondere Leasing, Franchising und die Zusammenschlüsse von lokalen Verwaltungsverbänden zählen. Ein prominentes Beispiel ist der Straßenbau, wo viele Straßen und Tunnel privaten Betreibern gehören, die entsprechende Gebühren verlangen. Aber auch im Bereich der Bürgerdienste werden *Public Private Partnerships* angewendet (vgl. Kapitel 3.2.15.5).¹⁰¹

Das spanische Bürokratiemodell ist historisch bedingt legalistisch und formalistisch geprägt, was ein Gegengewicht zur starken Politisierung der Verwaltung bilden soll. In der Folge dieser Bürokratiemodells machen Verwaltungsjuristen die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung aus. Die legalistisch-

98 Alba, Carlos; Navarro, Carmen 2003: Twenty-five years of democratic government in Spain, S. 198

99 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa -Verwaltungssysteme und – reformen in vergleichender Perspektive, S. 129

100 Furbach, Irina 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Spanien, S. 648 f.

101 ebd., S. 648

formalistische Prägung hat jedoch ebenfalls zur Folge, dass die spanische Verwaltung grundsätzlich starr und ineffizient ist und moderne Verwaltungsreformen, die auf Effektivität und Effizienz beruhen, im Widerspruch zum rechtlichen Bezugsrahmen stehen.¹⁰²

Zusammenfassend ist die Wirkung von *NPM* in Spanien aufgrund der Rahmenbedingungen lediglich durchschnittlich zu bewerten. Die durchgeführten Reformen haben jedoch in einigen Fällen, wie beispielsweise bei den Bürgerdiensten in Madrid, eine nachhaltige positive Wirkung entfacht (vgl. Kapitel 3.2.15). Zu Beginn der Finanzkrise sind in Spanien der Zentralstaat, wie auch die Regionen und Gemeinden größtenteils vom *NPM* abgerückt. Jedoch wird heute in der spanischen Regierung eine umfassende Verwaltungsreform zur Haushaltskonsolidierung und zur Generierung von Einsparungen im öffentlichen Sektor diskutiert. Spanien kann einer Mischung aus *Bewahrer* und *Modernisierer* zugeordnet werden.

2.1.2.2 Eine Bilanz des New Public Management in den MOE-Staaten

Jegliche Reformbemühungen der MOE-Staaten standen im Dilemma der zeitgleichen Umsetzung von zentralen Zielen nach dem Systemzusammenbruch. Hierzu zählen insbesondere die Etablierung und Aufrechterhaltung von demokratischen Institutionen und die Schaffung einer funktionierenden Marktwirtschaft bei einer nationalstaatlichen Konsolidierung.¹⁰³ Im Rahmen der komplexen Staatsumgestaltung kam der Reform der öffentlichen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu, da eine unabhängige und verlässliche Verwaltung als wichtige Voraussetzung für Erfolge bei der Demokratisierung und dem wirtschaftlichen Erfolg galt.¹⁰⁴ Bedingt durch diese wichtige Rolle der Verwaltung und ihrer engen Verknüpfung mit der Staatsidentität und politischen Machtfragen, waren politische Konflikte bei umfangreichen Verwaltungsreformen in Transformationsstaaten schon vorab absehbar.¹⁰⁵ Die MOE-Staaten standen daher vor den folgenden wesentlichen Herausforderungen bei der Umsetzung von *NPM-Reformen* nach dem Systemzusammenbruch:

- Die MOE-Staaten waren mit einer grundsätzlichen Neuordnung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung konfrontiert.

Die sowjetische Rechtstheorie hatte in den 1930er Jahren das deutsche Staatsrecht und den napoleonischen Etatismus in ihrem Sinne weiterentwickelt und im Gegensatz zur Gewaltenteilung ein *Prinzip der Gewalteneinheit* entwickelt, in welcher der Verwaltung eine *vollziehend-verfügende Tätigkeit* zukam.¹⁰⁶ Die zentralen Wesensmerkmale dieses Verwaltungstyps waren einerseits eine

102 Kickert, Wolfgang J.M. 2008: The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness, S. 225 f.

103 Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, S. 279 ff.

104 Evans, Peter B.; Rauch, James E. 1999: Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth, S. 748 ff.

105 Coombes, David; Meaker, Benjamin 2006: Redesigning Technical Assistance for Professional Public Administration in CEE and the CIS, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN024315.pdf (letzter Zugriff am 20.12.2013)

106 Buzogány, Aron; Stuchlik, Andrej 2010: Wandlungen in Kafkas Schloß? Verwaltungsreform und -Modernisierung in Mittel- und Osteuropa, S. 289 f.

entpolitisierte Exekutive und andererseits politisierte Verwaltungsstäbe.¹⁰⁷ In den sozialistischen Systemen der MOE-Staaten waren im Gegensatz zu demokratischen Systemen eine enge Verzahnung von Politik und Verwaltung sowie eine faktisch nicht existierende Gewaltenteilung charakteristisch.

Daher war der Aufbau einer professionellen, unparteilichen und prinzipientreuen öffentlichen Verwaltung in den Anfangsjahren der Transformation Mitte der 1990er Jahre auch im Sinne der Demokratisierung eine der wichtigsten politischen Aufgaben der neu gewählten demokratischen Regierungen in den MOE-Staaten. Die besondere Herausforderung hierbei war es, die alten Strukturen in eine korrekte Gewaltenteilung umzudrehen, also die Regierungsexekutiven zu repolitisieren und die Verwaltungseliten zu entpolitisieren.

Polen und die Tschechische Republik sind dieser Phase unterschiedliche Wege gegangen. In Polen sicherten die zwischen demokratischer Opposition und herrschender Nomenklatura an „Runden Tischen“ ausgehandelten Pakte der öffentlichen Verwaltung einen gewissen Fortbestand über dem Systemwandel hinweg. Außerdem sorgten die langen Verhandlungen für ein gewisses Vertrauen zwischen den Teilnehmern, was einen schnellen Austausch der Verwaltungsspitzen verhinderte und einen fließenden Übergang ermöglichte.

In der Tschechischen Republik war der Wandel hingegen drastischer. Es tagten keine „Runden Tische“ und aufgrund des starken Misstrauens gegenüber den alten Kadern wurden die Verwaltungsspitzen von den demokratischen Regierungen zügig ausgetauscht. Das neue Verwaltungspersonal wurde aus der Wissenschaft und der Oppositionsbewegung gewonnen.

Trotz dieser Schritte scheiterte die Entpolitisierung während der ersten Demokratisierungsjahre im Wesentlichen und die Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung in den MOE-Staaten konnte den Abbau des Einheitsstaates zunächst überleben.¹⁰⁸

- Die MOE-Staaten standen als ehemals von externen Einflüssen stark abgeschottete realsozialistische Staaten vor der Abwägung von internen und externen Reformprioritäten.

Es sollte eine möglichst schnelle ökonomische und politische Integration herbeigeführt werden, weshalb die EU bereits Anfang der 1990er Jahre die Beitrittsperspektiven offiziell eröffnete. Diese Integration hatte die Anpassung und Übernahme einer Reihe von extern induzierten Normen, wie des *acquis communautaire* der Europäischen Union, zur Folge. Zwar gingen hiermit keine zusätzlichen Vorgaben bezüglich des Aufbaus einer öffentlichen Verwaltung einher, jedoch wurde schnell klar, dass die Übernahme des *acquis* wesentlich von der administrativen Absorptionsfähigkeit mitgesteuert werden würde. Zur Förderung der *Good Governance* in den MOE-Staaten beschlossen die OECD und die EU die Einführung des gemeinsamen Förderinstruments *SIGMA* für einen breiten

107 Meyer-Sahling, Jan-Hinrik 2004: Civil Service Reform in Post-Communist Europe. The Bumpy Road to Depoliticisation, S. 71 ff.

108 Buzogány, Aron; Stuchlik, Andrej 2010: Wandlungen in Kafkas Schloß? Verwaltungsreform und -Modernisierung in Mittel- und Osteuropa, S. 294 f.

Erkenntnisaustausch.¹⁰⁹ Dieses Instrument passte zeitlich in die Boomphase der Verwaltungsreformen in den MOE-Staaten Mitte der 1990er Jahre.¹¹⁰

Die für einen EU-Beitritt zwingend vorgeschriebene Übernahme des europäischen Sekundärrechts wirkte in den MOE-Staaten als Reformmotor, insbesondere in den Bereichen der Professionalisierung der Beamtenschaft. Die Trennung von Verwaltung und Politik, die Entpolitisierung der Verwaltung und die Einrichtung klarer Karrierepfade und Lohnstrukturen waren zwar keine Bestandteile des *aquis*, jedoch erzeugte das Monitoring der Kommission und die *SIGMA*-Berichte einen so starken Druck auf die MOE-Staaten, dass die bis dahin schleppenden Reformen letztendlich umgesetzt wurden.¹¹¹ Hauptsächlich wirkten die externen Normen befruchtend auf die internen Reformbestrebungen, es kamen jedoch zwischen den internen Prioritäten und den externen Lösungen auch schwer auflösbare Spannungen auf. Außerdem bestand immer die grundsätzliche Gefahr, dass aufoktroyierte Lösungen nicht nachhaltig genug sind, wenn sie lediglich als Teil von undifferenzierten Paketlösungen angeboten werden und somit die Legitimität der Normeninhalte in Frage stellen.¹¹²

- Die neue strategische Rolle des Staates musste in den MOE-Staaten neu definiert werden.

Bedingt durch die jahrzehntelange Dominanz der realsozialistischen Staaten über wirtschaftliche wie auch gesellschaftliche Belange wurde in den Bevölkerungen nach dem Umbruch verbreitet der Ruf nach einer weitestgehenden Zurückdrängung des Staates als selbstverständlich erachtet. In der Folge wurde jedoch klar, dass die Einführung des „schlanken“ Staats verstärkt zum Ergebnis hatte, dass die weiter bestehenden vielfältigen Aufgaben nicht mehr adäquat wahrgenommen werden konnten.¹¹³ Auch erzeugte der Umbau des „monolithischen“ Staates realsozialistischer Prägung in einem „schwachen“ Staat eines der größten Probleme der Transition.¹¹⁴

In dieser Phase wurde die Umsetzung des *NPM Modells* von externen wie auch innenpolitischen Akteuren verstärkt propagiert, was jedoch bei der Bestimmung legalistischer und managerialistischer Steuerungsinstrumente für den Verlauf der *NPM-Reformen* zu schwerwiegenden Problemen führte.

109 Speer, Benedikt 2001: Das SIGMA-Programm der OECD: Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa?, S. 68

110 Verheijen, Tony J.G. 2003: L'administration publique en Europe centrale et orientale: apparition d'un modèle sui generis ou avatar des traditions européennes, S. 95

111 Beblavý, Miroslav 2009: Europeanization and Bureaucratic Autonomy in the New Member States: a Case Study of the Agricultural Paying Agency in Slovakia, S. 925

112 Sedelmeier, Ulrich 2008: After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe, S. 806 ff.

113 Evans, Peter B. 1992: The State as a Problem and a Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, S. 139-181

114 Fortin, Jessica 2010: A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006, S. 654 ff.

Zusammenfassend liegen den *NPM-Reformen* und Verwaltungsmodernisierungen in den MOE-Staaten verschiedene Ursachen und der Einfluss unterschiedlicher Akteure zugrunde. Der Beitritt zur EU und die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen während der unmittelbaren Transitionsphase waren wichtige Reformtreiber. Jedoch sind nicht alle Hilfestellungen positiv zu bewerten. Die schlichte Vielfalt an Finanzorganisationen und die Inkohärenz ihrer Zielsetzungen führte oft zu Widersprüchen. Fehlende Kenntnis lokaler Gegebenheiten führte dazu, dass viele *Best-Practices* nicht umgesetzt werden konnten.^{115,116} Außerdem agierten zahlreiche Consultingfirmen hauptsächlich im Eigeninteresse, so dass ein hoher Anteil der externen Finanzierung direkt wieder für Beratungskosten verbraucht wurde, die oftmals nicht gewinnbringend waren.

Eine wesentliche Erkenntnis aus den Reformbestrebungen der MOE-Staaten ist die Frage nach der Passfähigkeit des *NPM-Konzepts* in einer durch institutionelle und politische Instabilität gekennzeichneten Region. Das Hauptproblem besteht darin, dass viele Bedingungen für den Erfolg von *NPM-Maßnahmen* in den MOE-Staaten nicht oder nur problembehaftet funktionieren. Stattdessen sind eine schwache Zivilgesellschaft und monopolistisch oder oligopolistisch organisierte, schlecht entwickelte Märkte charakteristisch, die dementsprechend nur eine sehr beschränkte Kontrollfunktion ausüben können. Ein weiteres Problem stellt die Verwaltungskultur in den MOE-Staaten dar, die eng angelehnt an den legalistischen Typus auf Rechtsstaatlichkeit basierenden Grundsätzen aufbaut.¹¹⁷ Im Rahmen einer solchen Verwaltungskultur ist es schwierig managerialistische Überlegungen zu etablieren.¹¹⁸ Problemlösungen sind in den Verwaltungskulturen der MOE-Staaten daher statt durch *Best-Practices* fast ausschließlich mit guter Normsetzung zu erreichen. Ein weiteres wesentliches Problem ist, dass mit den *NPM-Reformen* in den MOE-Staaten etwas reformiert werden sollte, was bis dato überhaupt noch nicht existierte, das *weberianische Bürokratiemodell*.¹¹⁹

Unter den gegebenen Bedingungen führten und führen die Auswirkungen der *NPM-Reformen* in den MOE-Staaten daher statt zu einer Verbesserung oft zu einer Verschärfung existierender Defizite der öffentlichen Verwaltung, wie beispielsweise eine noch stärkere Verwaltungspolisierung und die Zunahme von Korruption.¹²⁰ Dieser Umstand führt wiederum zu einer Priorisierung des als berechenbar angesehenen *neo-weberianischen Bürokratiemodells*, als Voraussetzung für eventuell später folgende wirksamere *NPM-Reformen*. Zugleich warnen Verwaltungswissenschaftler der Region jedoch vor einer Rückkehr des Legalismus, der keine Lösung darstellt.¹²¹

115 Nemeč, Juraj 2008: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, S. 349

116 Bouckaert, Geert 2009: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, S. 94 ff.

117 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System

118 Hajnal, György 2005: The spirit of management reforms, S. 495-513

119 Nemeč, Juraj 2008: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, S. 350

120 Jenei, György 2008: A Post-accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernisation in Hungary, S. 55 ff.

121 Nemeč, Juraj 2008: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, S. 353

Auch im Rahmen einer OECD-Studie zur Wirkweise und dem Professionalisierungsgrad der öffentlichen Verwaltungen der MOE-Staaten im Vergleich zum Europäischen Verwaltungsraum zeigen sich Rückschritte von Polen und der Tschechischen Republik.¹²² Begründet werden die Rückschritte hauptsächlich mit einer weiterhin fragmentierten Rechtslage und einem hohen Anteil an Informalität. Aber auch die vielen im Rahmen des Beitrittsprozesses durchgeführten Reformen, die unter erheblichem Zeitdruck und einer lückenlosen *Top-Down-Politik* durchgeführt wurden, sind für die Rückschritte mitverantwortlich.¹²³

Im Ergebnis führten die *NPM-Reformen* in den MOE-Staaten bislang zu eher mageren und widersprüchlichen Ergebnissen. Polen und die Tschechische Republik vertrauen weiterhin auf legalistisch geprägte und ausschließlich inkrementelle Umbaumechanismen, weshalb *NPM* bislang nur wenig Einfluss auf konkrete Politiklösungen hatte. Wenn doch ein Einfluss festgestellt werden konnte, fehlte es an politischem Konsens bei der tatsächlichen Implementierung.¹²⁴ Beide MOE-Staaten können einer Mischung aus *Bewahrer* und *Modernisierer* zugeordnet werden.

122 Dimitrova, Antoaneta L. 2005: Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe, S. 88

123 Nemeč, Juraj 2008: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, S. 347

124 ebd., S. 352

2.1.3 Neues Steuerungsmodell

In Deutschland fehlte bis Anfang der 1990er Jahre im Vergleich zu anderen OECD-Staaten ein konkreter Handlungsdruck zur Umsetzung eines umfassenden Verwaltungsmodernisierungskonzeptes im Stil des *New Public Management*. Deutschland war in den 1980er Jahre nicht so stark von der Wirtschaftskrise betroffen und der öffentlichen Verwaltung wurde im internationalen Vergleich eine hohe Leistungsfähigkeit zugesprochen.¹²⁵ Daher fehlte in Deutschland bis Ende der 1980er Jahre ein Modell, das die vielen vorhandenen Erkenntnisse zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit zu einem neuen zukunftsweisenden System hätte zusammenschweißen können.¹²⁶ Erst die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) – als Institution mit zahlreichen deutschen Kommunen als Mitgliedern – begann mit der Diskussion über den Einsatz von privatwirtschaftlichen Elementen in der öffentlichen Verwaltung. Die KGSt kritisierte mit Nachdruck insbesondere die Strukturen der Kommunalverwaltungen und wies darauf hin, dass in den bestehenden Verwaltungssystemen nicht optimale Leistungen, sondern der maximale Ressourcenverbrauch belohnt werde.¹²⁷ Als Folge konstruierte die KGSt im Jahr 1991 das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) als deutsche Variante des *New Public Management*. Die KGSt förderte die Verbreitung des *Neuen Steuerungsmodells* nachhaltig durch zahlreiche wegweisende Berichte – die das Modell insbesondere praxisbezogen fortentwickelten – und eine Vielzahl an Veranstaltungen und Fortbildungsreihen.¹²⁸

Das NSM verbreitete sich in der deutschsprachigen Kommunalverwaltung rasend schnell, zunächst in den westdeutschen Kommunen und mit einem gewissen zeitlichen Abstand auch in den Kommunen in Ostdeutschland.¹²⁹ Lediglich der Wiedervereinigungsprozess verzögerte die Verbreitung etwas, was besonders das Land Berlin betraf. Mitte der 1990er Jahre hatten viele Kommunalverwaltungen damit begonnen ihre Strukturen anhand der Vorschläge des NSM zu überprüfen und Elemente zu übernehmen.¹³⁰ Ende des Jahres 2000 befassten sich bereits mehr als 90% der deutschen Städte mit dem NSM und dessen Umsetzung.^{131, 132, 133}

Der Reformprozess erfasste nicht nur die Kommunalverwaltungen, sondern erstreckte sich auch auf die Länder- und Bundesebene und beeinflusste die Reformbestrebungen in Österreich und der Schweiz.¹³⁴ Die Stadtstaaten waren auf der Länderebene bei den Reformbestrebungen nach NSM naturgemäß führend, da es dort umfangreiche

125 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 23 f.

126 Kißler, Leo 2000: Moderne Zeiten im Rathaus?: Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, S. 28

127 Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, S. 6 ff.

128 Reichard, Christoph 2002: Verwaltung als öffentliches Management, S. 267

129 Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, S. 147

130 Lange, Hans-Jürgen et al. 2000: Einleitung: Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, S. 13 f.

131 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 38

132 Kuhlmann, Sabine 2009: Ökonomisierung der deutschen Kommunen: Neue Steuerung und Privatisierung, S. 63

133 Reichard, Christoph 2002: Verwaltung als öffentliches Management, S. 268

134 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, S. 69

Schnittstellen mit der Kommunalverwaltung gibt. Die Kommunen nahmen beim *NSM* die entwicklungsleitende Funktion ein, da ihre Impulse richtungsweisend waren.¹³⁵ Diese Impulse sind besonders wichtig, da es sich beim *Neuen Steuerungsmodell* nicht um ein staatlich verordnetes oder koordiniertes Reformvorhaben handelt.¹³⁶ Aufgrund der großen Tragweite und der weiten Verbreitung des *NSM* sprechen die Verwaltungswissenschaften über den wichtigsten Reformansatz des öffentlichen Sektors in Deutschland in den letzten Jahrzehnten.¹³⁷

Das *Neue Steuerungsmodell* basiert unter anderem auf dem Managementkonzept der Stadt Tilburg in den Niederlanden. Tilburg reagierte mit seinem Konzept Anfang der 1980er Jahre auf die Finanzkrise in den Niederlanden und reformierte seine öffentliche Verwaltung grundlegend. Die Voraussetzungen für den erfolgreichen Import des „Tilburger Modells“ auf die deutschen Kommunen waren aufgrund der strukturellen Finanzkrise und der wachsenden Verwaltungskritik günstig.^{138, 139} Eine Vielzahl der deutschen Kommunen steckte Anfang der 1990er Jahre in einer schwierigen Haushaltslage, da die zunehmende Arbeit nicht mehr durch zusätzliche Planstellen und einen höheren Sachetat ausgeglichen werden konnten. Gleichzeitig stellte der dynamische europäische Wettbewerb die Kommunen vor große Herausforderungen, da eine leistungsstarke öffentliche Verwaltung zunehmend zu einem wichtigen Standortfaktor wurde. Auch die zusätzlichen Forderungen der Bürger gegenüber der kommunalen Verwaltung aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels stellten die Kommunen vor große Herausforderungen. Die steigenden Ansprüche konnten aufgrund knapper finanzieller Ressourcen nicht mehr erfüllt werden. In der Folge wuchs der Unmut der Bürger und der Politik über die schwerfällige Steuerung der Verwaltung. Das *NSM* hielt leistungsfähigere Strukturen bereit und sollte die öffentliche Verwaltung an den Aufgabenwandel anpassen. Daher waren die Haushaltskonsolidierung wie auch die Verwaltungskritik die Hauptimpulse für die Umsetzung der *NSM-Reformen* in den Kommunen.¹⁴⁰

Das *NSM* richtet sich im Kern gegen die bürokratische Steuerung nach dem *Weberschen Bürokratiemodell*, da diese zu Zeiten von kritischen Haushaltslagen einer grundsätzlichen Modernisierung bedarf. Hierfür nimmt das *NSM* alle Strategien aus dem Personalbereich, der Organisation und den Finanzen und fasst verschiedene Ansätze und Instrumente zu einem Gesamtkonzept zusammen.¹⁴¹ Es wird außerdem ein innerer Zusammenhang vermittelt und ein ungefähres Reformziel aufgestellt.¹⁴² Bedingt durch seine Dynamik, Flexibilität und Entwicklungsfähigkeit hatte das *NSM* das Potential, sich von einem ökonomisch-administrativen Steuerungskonzept zu einem tatsächlichen Leitbild der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu entwickeln.

135 Klages, Helmut 1997: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, S. 133

136 Kuhlmann, Sabine 2009: Ökonomisierung der deutschen Kommunen: Neue Steuerung und Privatisierung, S. 9

137 Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, S. 94

138 Kuhlmann, Sabine 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung, S. 149

139 Vogelgesang, Klaus et al. 2005: Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, S. 335

140 Holtkamp, Lars 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, S. 425 f.

141 Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, S. 349-354

142 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 98 f.

Ziel des *Neuen Steuerungsmodells* ist es die Rollen und Aufgaben zwischen Politik und Verwaltung besser zu organisieren, die öffentliche Verwaltung effizienter und effektiver zu machen und gleichzeitig an den Bedürfnissen der Kunden und Bürger auszurichten. Alle Reformvorhaben sollen mit der Einbindung und Unterstützung der Beschäftigten einhergehen. Durch die Umsetzung von *NSM-Elementen* wurden vor allen Dingen eine bessere Leistungsqualität der Verwaltung, eine stärkere Kundenorientierung und Einsparungen im Haushaltsbereich erwartet.¹⁴³ Auch wenn diese Veränderungen in ähnlicher Form im Rahmen des internationalen *NPM-Konzeptes* gefordert werden, so unterscheiden sich die inhaltlichen Ausprägungen des *NSM* gleichwohl. Im Unterschied zu den *NPM-Reformen* in anderen europäischen Staaten sollte die Bewältigung der Probleme in Deutschland nicht mit einer Reduktion von sozialstaatlichen Aktivitäten und Leistungen einhergehen. Stattdessen wurde eine Modernisierung der Binnenstrukturen der öffentlichen Verwaltung durch verbesserte interne Steuerungsmechanismen angestrebt. Während im Ausland, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, New Public Management vorrangig von Zentralregierungen und externen Think-Tanks propagiert und weitgehend als ein Element der Kampagne des „rolling back the state“ gesehen wurde, entstammte die deutsche Bewegung eindeutig der kommunalen Ebene, und sah das *NSM* eher als Alternative zu Privatisierungen und neo-liberalem Minimalstaat, nicht als deren Umsetzung. Durch gründliche Binnenmodernisierung sollte der öffentliche Sektor gestärkt werden, nicht notwendigerweise verkleinert oder gar abgeschafft werden.¹⁴⁴

Die sogenannte Modernisierungslücke, die sich aus der *Attraktivitätslücke*, *Strategielücke*, *Legitimationslücke*, *Managementlücke* und *Motivationslücke* zusammensetzt, stellte für die Einführung des *Neuen Steuerungsmodells* in den 1990er Jahren den konzeptionellen Hauptansatzpunkt dar.^{145,146,147,148}

Beim *Neuen Steuerungsmodell* ist ebenso wie beim *NPM* kein universell gültiges Steuerungsmodell vorhanden. Bezüglich der Methoden und Schwerpunkte herrscht eine bunte Reformvielfalt, deren Rahmen das *NSM* bildet.¹⁴⁹ Die wesentlichen Elemente, die das Fundament des *NSM* darstellen lauten wie folgt.^{150,151,152}

143 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 38

144 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 101

145 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, S. 9 ff.

146 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 99 f.

147 Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, S. 14 ff.

148 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 117 f.

149 Vogelgesang, Klaus et al. 2005: Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, S. 340

150 Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, S. 38 ff.

151 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 102 ff.

152 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 119 f.

- *Strategisches Management*: Politik und Verwaltung müssen klar voneinander abgegrenzt werden, so dass die Politik Auftrag- und Kapitalgeber gegenüber der Verwaltung als Auftragnehmer und Ersteller kommunaler Dienstleistungen wird.
- *Dezentrale Strukturen*: Eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur ist notwendig, damit die Fachebenen ergebnis- und marktorientiert sowie transparent im Rahmen eigener Handlungsspielräume arbeiten können. Die haushaltsmäßige Verantwortung für Personal und Sachmittel muss an die dezentralen Fachbereiche übertragen werden.
- *Steuerungssystem und -instrumente*: Die Outputsteuerung wird für die Verwaltung zur wesentlichen Steuerungsmethode. Alle Aktivitäten müssen als Produkte definiert werden, die dann ein festgelegtes Ziel erhalten, wodurch eine nachfrageorientierte Steuerung möglich ist.
- *Leistungsprogramm und Kundenorientierung*: Zur tatsächlichen Etablierung der neuen Strukturen ist Wettbewerb beispielsweise in Form von Leistungsvergleichen auf kommunaler Ebene notwendig. Darüber hinaus wird ein konsequentes Qualitätsmanagement benötigt, um die Erwartungen der Kunden systematisch zu ermitteln und um auf diese eingehen zu können.
- *Personalmanagement*: Hierbei sollen die Beschäftigten zu mehr Engagement und Leistung durch entsprechende Anreize motiviert werden. Ohne leistungsbereite Beschäftigte bricht das gesamte Steuerungskonstrukt zusammen.

Eine Grundidee des *Neues Steuerungsmodells* ist, dass die legitimierte politische Führung mehr in die Verantwortung der Steuerung genommen und deren Steuerungsvermögen effizienter eingesetzt wird. Gleichzeitig soll das Potential der Führungskräfte in der Verwaltung bezüglich ihrer Steuerungsmöglichkeiten besser ausgeschöpft werden. Objekte der Steuerung sind die jeweils untergeordneten, aber weitgehend selbstständigen Verwaltungseinheiten.¹⁵³ Für eine erfolgreiche Steuerung einer modernen Verwaltung müssen aufgrund des dezentralen Aufbaus die folgenden Einzelelemente berücksichtigt werden. Gemeinsam mit dem zuvor beschriebenen Fundament stellen sie die unverzichtbaren Mindestbedingungen oder auch das Kernmodell für ein erfolgreiches *NSM* dar:^{154, 155, 156, 157}

- *Kontraktmanagement*: Es werden verbindliche Zielvereinbarungen zwischen den Leitungen zweier im Hierarchieverhältnis stehender Organisationseinheiten geschlossen. Hierbei werden lediglich die Rahmen der Budgets und Leistungen vereinbart, konkrete Ausformulierungen werden unteren Ebenen überlassen. Zielvereinbarungen können sowohl zwischen der politischen Führung und den Verwaltungsspitzen als auch zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten oder zwischen Führungskräften und Beschäftigten abgeschlossen werden. Durch das Kontraktmanagement sollen Einzelweisungen und Verwaltungsvorschriften überflüssig gemacht werden.

153 Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, S. 102 f.

154 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, S. 16 ff.

155 Musil, Andreas 2005: Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, S. 166 ff.

156 Mehde, Veith 2000: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, S. 85 ff.

157 Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, S. 121 f.

- *Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung:* Den untergeordneten Ebenen wird für ihre notwendige Bewegungsfreiheit die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen übertragen, wobei zentrale Vorgaben den Rahmen für den Umgang mit den Ressourcen festlegen. So entstehen weitgehend selbstständige Verwaltungseinheiten.
- *Controlling:* Damit sich die dezentralen Verwaltungseinheiten nicht verselbstständigen, müssen diese bei der Politik oder den Verwaltungsspitzen in regelmäßigen Abständen Rechenschaft über ihre Ergebnisse ablegen. Ein unabhängiges Controllingreferat bereitet die Ergebnisse auf und reicht diese gebündelt mit Empfehlungen zur Verbesserung an die Empfänger weiter. Bei Nichterfüllung von Aufgaben können Sanktionen verhängt werden.
- *Outputsteuerung über Produkte:* Die Verwaltungssteuerung soll nicht mehr über die Inputs (Ressourcen) sondern über die Outputs (Produkte) erfolgen. Hierfür müssen alle Aktivitäten der Verwaltung zu einer überschaubaren Anzahl an Produktpaketen zusammengefasst werden. In der Folge sind die Ziele der Produkte sowie eine Detailgestaltung bezüglich Menge, Kosten, Qualität und Zielgruppe festzulegen.
- *Budgetierung:* Für jedes Produkt werden die Erstellungskosten ermittelt, woraus sich in Summe das Budget der jeweiligen Verwaltungseinheiten ergibt. Wie mit dem Budget gewirtschaftet wird bleibt offen, um so Anreize zu schaffen sparsam mit den vorhandenen Mittel umzugehen.
- *Kosten- und Leistungsrechnung:* Zur Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf Produkte und Leistungen muss das Haushalts- und Berichtswesen sowie die Kostenrechnung auf den Produktbegriff aufbauen. Durch die Gegenüberstellung des Produkts mit seinen entsprechenden Kosten im Haushaltsplan entstehen sogenannte Produktbudgets, in denen die Ergebnisse und Leistungen der Verwaltungen mit den hierfür notwendigen Ressourcen verbunden sind.
- *Leistungsvergleiche:* In der Eingriffs- und Hoheitsverwaltung sollen interkommunale Leistungsvergleiche (Benchmarking) einen Marktdruck erzeugen. In anderen Bereichen, die mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern konkurrieren, sollen alle Leistungen dem Vergleich mit externen Anbietern unterliegen. Hierbei werden neben den monetären Kriterien auch Merkmale der Steuerbarkeit oder der strategischen Relevanz berücksichtigt.

Bei den genannten unverzichtbaren Mindestbedingungen (Kernmodell) für ein erfolgreiches NSM dominierten die Input-Ziele.¹⁵⁸ Der Schwerpunkt des NSM wurde später mit einer konzeptionellen Erweiterung durch die KGSt auf das Außenverhältnis und das Personal als zentrale Ressource der Verwaltungsreform verlagert.¹⁵⁹ Somit wurde im erweiterten Modell den Kernelementen Effizienz, Mitarbeiterorientierung und Kundenorientierung eine gleichrangige Bedeutung zugemessen.¹⁶⁰

158 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 126 ff.

159 Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik: kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, S. 114

160 Kißler, Leo et al. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus?: Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis

2.1.4 Eine Bilanz des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland

Im Fokus der Bilanz der Verwaltungsreform in Deutschland steht in dieser Arbeit die kommunale Ebene, da sich der Vergleich der europäischen Bürgerdienste ausschließlich auf Kommunen bezieht und die Modernisierungsbestrebungen der Kommunen in Deutschland deutlich umfangreicher sind als bei den Bundesländern oder dem Bund. Auf die Darstellung der Landes- und Bundesebene in Bezug auf das NSM wird daher verzichtet. Für das Kernmodell des NSM kann auf kommunaler Ebene der folgende Implementationsstand festgestellt werden:¹⁶¹

- *Kontraktmanagement*: Die Einführung in Form von Zielvereinbarungen zwischen politisch Verantwortlichen und den Verwaltungsspitzen muss aufgrund der geringen Umsetzung als gescheitert angesehen werden.¹⁶² Es ist im Wesentlichen zu keiner neuen Arbeitsteilung gekommen, da die Logiken und Handlungszwänge politischen Machterwerbs auf kommunaler Ebene unterschätzt wurden. Die kommunalen Legislativorgane sind nicht bereit sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, weil hiermit eine Möglichkeit der politischen Profilierung im Kampf um Wählerstimmen aufgegeben wird.¹⁶³
- *Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung*: Zunächst fand eine umfassende Umsetzung statt. Da jedoch nach und nach ohne wirksame Steuerungsinstrumente dezentralisiert und ausgegliedert wurde, verstärkte sich die Fragmentierung der Verwaltung und die Autonomie der dezentralen Verwaltungseinheiten nahm analog zu den Erfahrungen in anderen OECD-Staaten stetig zu. Gleichzeitig konnte keine wirksame Steuerung aufgebaut werden, weshalb heute viele Kommunen erneut eine zentrale Steuerungslogik aufbauen.¹⁶⁴
- *Controlling*: In den Kommunen sind die Umsetzungserfolge des politischen und strategischen Controllings gering. Selbst in fortschrittlichen Kommunen stehen die Bemühungen um ein politisches Controlling erst am Anfang. Das strategische Controlling als Reformelement nimmt zwar aufgrund der Sparzwänge zu, jedoch gibt es eine flächendeckende Umsetzung bislang nur in wenigen Städten und Kommunen.
- *Outputsteuerung über Produkte*: Die Begeisterung der Kommunen an der outputorientierten Steuerung war zunächst groß, so dass im Jahr 1997 fast die Hälfte der befragten Städte mit Produkten arbeitete. Später häufte sich jedoch die Kritik und viele Städte rückten von diesem Reformelement ab.¹⁶⁵ Der Anteil der anwendenden Städte halbierte sich zwischen 1998 und 2000.¹⁶⁶ Inzwischen hat jedoch der Produkthaushalt in vielen Kommunen und einigen Bundesländern den

161 Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, S. 54 ff.

162 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, S. 63 f.

163 Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, S. 129 ff.

164 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 300 ff.

165 Reichard, Christoph 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung, S. 85 ff.

166 Grömig, Erko 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, S. 15

Siegeszug angetreten und die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik scheint landesweit die Zukunft zu sein.¹⁶⁷

- *Budgetierung*: Der Anteil der mit der Budgetierung arbeitenden Städte ist kontinuierlich ansteigend.¹⁶⁸ Die meisten Kommunen greifen jedoch auf die input- und vergangenheitsorientierten Budgetierung in Form von Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die der klassischen Kameralistik weitgehend entsprechen. Mit der Budgetierung und der partiellen Rückführung von Einsparungen an die dezentralen Verwaltungseinheiten sind zwar Anreize entstanden, welche die Beschäftigten animieren wirtschaftlicher mit den vorhandenen Ressourcen umzugehen, jedoch wurden die somit generierten Einsparungen durch Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse absorbiert, so dass sich die Haushaltssituation in den Kommunen weiter verschlechtert hat.¹⁶⁹

Die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung als Voraussetzung für eine funktionierende Budgetierung und outputorientierte Steuerung konnte nicht erreicht werden, da die Politik ihre Detailintervention nicht aufgeben und keine klaren Ziele definieren wollte.¹⁷⁰

- *Kosten- und Leistungsrechnung*: Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung übertraf nach Erhebungen des Deutschen Städtetages quantitativ alle anderen abgefragten Reforminstrumente des NSM.¹⁷¹ Die Möglichkeiten einer Erfassung der Kosten von bestimmten Angeboten und Dienstleistungen steigen kontinuierlich.
- *Leistungsvergleiche*: Erfreuen sich im kommunalen Bereich großer Beliebtheit. Im sogenannten *IKO-Netz* der KGSt wirkten bis 2002 insgesamt 651 Kommunen in 127 Vergleichsringen mit.¹⁷² Hinzu kommen Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung und interkommunale Vergleiche in einzelnen Bundesländern. Es ist jedoch zu betonen, dass der gewünschte Wettbewerb in Folge der Vergleiche in den meisten Fällen aufgrund mangelnder Transparenz der Ergebnisse ausblieb.¹⁷³ Außerdem ist eine Vergleichbarkeit der Kommunen aufgrund unterschiedlicher Produktkataloge nur sehr schwer herzustellen und die Aussagekraft somit entsprechend gering.
- *Arbeitsorganisation*: Durch das Aufsetzen der Reformelemente auf die alten Strukturen haben sich die institutionellen Basismuster der Verwaltung wenig verändert, so dass die Zielvorgaben nicht erreicht werden konnten.¹⁷⁴ Ein neues Ressourcenmanagement allein führt nicht automatisch zu einer Optimierung der

167 Bals, Hansjürgen; Reichard, Christoph 2000: Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, S. 203-233

168 Mäding, Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik, S. 17 ff.

169 Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform!, S. 14-96

170 Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, S. 55 ff.

171 Grömig, Erko; Gruner, Kersten 1998: Reform in den Rathäusern, S. 581-587

172 Kuhlmann, Sabine 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, S. 99-126

173 Schuster, Ferdinand 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat

174 Brüggemeier, Martin; Röber, Manfred 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst - auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, S.123-153

Arbeitsorganisation in Sachen Kundenorientierung. Die funktionale Spezialisierung wie auch die hierarchischen Koordinationsformen konnten bis auf wenige Ausnahmen nicht durchbrochen werden.

Im Bereich des erweiterten Modells kann auf kommunaler Ebene in Bezug auf die Mitarbeiter- und Kundenorientierung der folgende Implementationsstand festgestellt werden:

- *Mitarbeiterorientierung*: Bei der Einführung des *NSM* wurde davon ausgegangen, dass die Beschäftigten positive Erwartungen haben und sich an der Reformumsetzung beteiligen würden, weil sie von vielen Modernisierungszielen wie der leistungsgerechten Bezahlung, Eigenverantwortung sowie Fortbildungsmöglichkeiten persönlich profitieren könnten.¹⁷⁵ Rückblickend haben die Beschäftigten der Verwaltung das *NSM* eher toleriert als vorangetrieben. Die meisten Beschäftigten hatten faktisch durch die modernisierungsbedingten Veränderungen wenig zu erwarten, aber dafür um so mehr zu verlieren. In einer klassischen Verwaltungsorganisation ist die Arbeitszufriedenheit durch berufliche Autonomie und einen sicheren Arbeitsplatz grundsätzlich hoch. Die guten Gründe für die Veränderung der Verwaltungsorganisation waren den meisten Beschäftigten aufgrund des damit verbundenen Rationalisierungsprozesses in der Praxis nicht einleuchtend, weshalb die Einbindung der Beschäftigten in die Umsetzung des *NSM* als gescheitert bezeichnet werden muss.¹⁷⁶ In der Modernisierungspraxis gab es eindeutig eine zu große Lücke zwischen proklamierter Partizipation und dem realen Einfluss des Personals.¹⁷⁷

Zusammenfassend lässt sich heute feststellen, dass die Umsetzung der Mitarbeiterorientierung als Modernisierungsziel in den meisten Kommunen nicht gelungen ist, da das Hauptaugenmerk auf den betriebswirtschaftlich geprägten Reforminstrumenten lag.¹⁷⁸ Die Beschäftigten konnten insbesondere in den Bereichen Arbeitsbeziehungen und -bedingungen keine Modernisierungsgewinne verbuchen.¹⁷⁹ Die Folge war ein umfassender Motivationsverlust, eine Reformmüdigkeit der Beschäftigten und die Wahrnehmung von Personalmanagement als sozialverträgliche Abfederung von Rationalisierungsmaßnahmen. Investitionen in die Rekrutierung und Entwicklung des Personals unterblieben aufgrund des Kostendrucks in den meisten Fällen. Der Werkzeugkoffer des modernen Personalmanagements ist meist geschlossen und es bleibt bei der bekannten Personalentwicklung durch Fort- und Weiterbildung sowie Mitarbeitergespräche.¹⁸⁰ Wann der für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung zwingend notwendige Kulturwandel bei den

175 Kißler, Leo et al. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus?: Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, S. 120 ff.

176 ebd., S. 120 f., S. 202 f.

177 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 305

178 ebd., S. 27

179 ebd., S. 61 f., S. 94, S. 304 ff.

180 ebd., S. 61 f.

Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung eintreten wird, ist bedingt durch die unveränderten tradierten Ausbildungs- und Sozialisationsmuster fraglich.¹⁸¹

- *Kundenorientierung*: Die Verwaltungsmodernisierung kann im Bereich der Kundenorientierung auf eine äußerst positive Bilanz zurückblicken. Zwar existierten kundenorientierte Reformkonzepte bereits vor dem *NSM*, jedoch haben erst die *NSM-Reformen* zu einem Reformklima geführt, das zu deutlichen Verbesserungen im Bereich der Kundenorientierung geführt und die tatsächliche Implementierung dieser Ideen ermöglicht hat. Die Diskussionen waren in diesem Zusammenhang so intensiv und weit verbreitet, dass heute die Begriffe des Kunden wie auch die Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung in den meisten Fällen eine Selbstverständlichkeit geworden sind. Neben einer gestiegenen Servicequalität wurden nachweislich die Wartezeiten verkürzt, die Beratungsqualität verbessert und die Kundenzufriedenheit gesteigert.^{182,183}

Insbesondere in den Bürgerämtern gelingt es durch die Aufgabenintegration in den meisten Fällen die Kundenzufriedenheit und Beschäftigtenmotivation zu steigern und gleichzeitig die Arbeitseffizienz zu erhöhen. Interkommunale Vergleichsringe haben starke Verbesserungen im Serviceniveau festgestellt, die ausschließlich auf qualifizierbare und monetarisierbare Größen abstellen, wohingegen sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte ausgeblendet bleiben.¹⁸⁴

In Folge der *NSM-Reformen* können schwerpunktmäßig Veränderungen im Input-Bereich der Verwaltung festgestellt werden.¹⁸⁵ Aber auch im Output-Bereich wurden durch die Reformen einzelne Maßnahmen (Bürgerämter) insbesondere in den Bereichen Serviceverbesserung und Kundenorientierung umgesetzt.

Grundsätzlich existiert in den deutschen Kommunen auch heute noch eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung, wobei der Stand und die Ergebnisse der Modernisierung in den Kommunen teilweise deutlich voneinander abweichen. Erklärungen hierfür sind insbesondere die Größe der Verwaltungen, der Ost-West-Faktor und die Haushaltslage.

Die Schließung der Managementlücke ist durch die *NSM-Reformen* nicht gelungen. Das grundsätzliche Anliegen des *NSM*, Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung zu schaffen, um dem Verselbstständigungsdruck durch Verwaltungsausgliederungen entgegen zu wirken konnte nicht verwirklicht werden. Die gleichzeitig vom *NSM* propagierte Dezentralisierung und die in Folge des Konsolidierungsdrucks der Kommunen veranlassten Verwaltungsausgliederungen haben dazu beigetragen, dass sich die Managementlücke weiter vergrößert hat.

181 Naschold, Frieder; Jann, Werner; Reichard, Christoph 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, S. 48 f.

182 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 67 ff.

183 Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998: Vom Untertan zum Kunden?: Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung

184 Schuster, Ferdinand 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat

185 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 98 ff.

Der Trend der Ausgliederungen hat in den letzten 20 Jahren deutlich zugenommen und die Ausgliederungen beschränken sich nicht mehr auf die Daseinsvorsorge, sondern haben inzwischen viele andere Aufgabenfelder erfasst. Es kann heute in Verselbstständigungen kommunaler Einrichtungen, Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen (*Public-Public-Kooperationen*) oder mit privaten Unternehmen (*Public-Private-Partnership*), Auslagerungen auf private Unternehmen (*Contracting-Out*) und in eine dauerhafte materielle Privatisierung unterschieden werden.¹⁸⁶ Die Kommunen haben daher einen Funktionswandel durchlaufen; sie sind vom Produzenten der Dienstleistungen in vielen Fällen zum Initiator, Koordinator, Finanzier und Kontrolleur der benötigten Dienstleistungen geworden. Die Aufgaben der Steuerung und Kontrolle steigen somit weiter stark an, was inzwischen zu einem zaghaften Umdenken in Richtung „Gewährleistungsstaat“ im deutschen Staatsverständnis geführt hat.¹⁸⁷

2.1.4.1 Fazit

Die deutsche Verwaltung war in den letzten 20 Jahren einem erheblichen Modernisierungsschub ausgesetzt. Die Ergebnisse und Erfolge des Neuen Steuerungsmodells sind rückblickend ernüchternd und der erhoffte umfassende Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltung ist ausgeblieben, weil das Konzept gemessen an der Zielvorgabe weitestgehend gescheitert ist. Die von der KGSt bereits 1993 beschriebenen „klassischen“ Lücken der Verwaltung konnten durch das NSM bis heute nicht geschlossen werden. Die überwiegende Mehrheit der Kommunen hat sich bei ihren Reformvorhaben lediglich an einzelnen Instrumenten des NSM bedient und in den wenigsten Fällen das ganze Konzept übernommen.¹⁸⁸ Die Realisierung des Kernmodells und des erweiterten Modells sind selbst in den Kommunen weit hinter den Zielvorgaben zurückgeblieben. In diesem Zusammenhang deuten empirische Hinweise darauf hin, dass die Reformelemente des Kernmodells einen deutlich höheren Umsetzungsgrad aufweisen als die des erweiterten Modells.

Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Modernisierung der Verwaltung nicht durch ein allgemeingültiges Gesamtkonzept und damit ein Organisationsmodell wie das NSM erfolgreich sein kann. Die Kommunalverwaltungen haben sich inzwischen entgegen der Absichten der KGSt und des NSM weitestgehend diversifiziert.¹⁸⁹ Die gewünschten Performanceänderungen in Form von Effizienzgewinnen, Einsparungen sowie Qualitätsverbesserungen sind ausgeblieben und ob das gestiegene wirtschaftliche Handeln und Kostenbewusstsein der Beschäftigten sowie der verbesserte Service und die Kundenorientierung auf die stattgefundenen Managementreformen des NSM zurückzuführen sind, ist im Einzelfall schwierig nachzuweisen.¹⁹⁰

186 Reichard, Christoph 2008: Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships. Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out, S. 61-72

187 Reichard, Christoph 2004: Das Konzept des Gewährleistungsstaates, S. 48-60

188 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 37

189 ebd., S. 318

190 ebd., S. 94 ff.

Die Ursachen für das weitestgehende Scheitern des *NSM* sind vielseitig, liegen aber hauptsächlich auf der Konzeptebene und weniger auf der nicht sachgemäßen Umsetzung in der Praxis. Zu nennen ist einerseits die immanente Binnenorientierung als grundsätzlicher Konstruktionsfehler des Konzeptes und andererseits die falsche Annahme, dass die Managementmodelle aus der Privatwirtschaft einfach die hierarchischen Verwaltungsstrukturen ersetzen können. Bedingt durch die starke betriebswirtschaftliche Prägung hat das *NSM-Modell* außerdem die politische Handlungslogik des Parteienwettbewerbs und die Machtaspekte kommunaler Entscheidungen zu wenig berücksichtigt. Die schwach ausgeprägten Beteiligungsmöglichkeiten für Beschäftigte stellen auch eine wesentliche Ursache des Scheiterns dar. Hinzu kommt die Haushaltsproblematik der Kommunen, die bei der Einführung des *NSM* Fluch und Segen zugleich war. Die notwendige Konsolidierung der Haushalte war und ist einerseits der Reformtreiber, andererseits werden die Modernisierungsprozesse durch die nicht verfügbaren Mittel und das nicht mehr in Überzahl vorhandene Personal erheblich verkompliziert. Faktisch ist das *NSM* bei Kommunen mit starken Haushaltsproblemen kontraproduktiv, da es durch die outputorientierte Steuerung einen erheblichen bürokratischen Aufwand erzeugt und keine nennenswerten Konsolidierungseffekte erbringt.¹⁹¹ Heute ist in den Kommunalwissenschaften klar, dass die Antwort auf die Haushaltskrise nicht Dezentralisierung nach dem *NSM*, sondern Zentralisierung von Kompetenzen heißt.¹⁹²

Es gibt dennoch einige positive Effekte der *NSM-Reformen*. In der Kommunalverwaltung sind neue hybride Strukturen entstanden, durch die das klassisch-hierarchische Modell erheblich verändert wurde. Nach *Pollitt* und *Bouckaert* wurde das *Weberianische Bürokratiemodell* sogar so nachhaltig durch die Reformen beeinflusst, dass in diesem Zusammenhang heute vom *Neo-Weberianischen Modell* gesprochen werden kann.¹⁹³,¹⁹⁴ Hierbei bildet der Rechtsstaat weiterhin den Hauptrahmen der Gesellschaft. Die Beamten werden jedoch nicht mehr ausschließlich durch Bürokraten und Juristen verkörpert, sondern auch teilweise durch leistungs- und kundenorientierte Verwaltungsmanager. Der Bürger mit Rechten und Pflichten hat sich zum Kunden weiterentwickelt, wie sich auch das Regierungssystem zum Schutz der Bürger um die Bürgerpartizipation erweitert hat. Die Regelungskultur des öffentlichen Rechts bleibt zwar weiter beherrschend, wird jedoch um Kontraktmanagement ergänzt. In der Verwaltung wird durch die Ergebnisorientierung eine professionelle Kultur von Qualität und Service geschaffen, wobei die Legitimität von Verwaltungsentscheidungen nicht mehr nur auf Legalität, sondern auch auf Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit basiert.¹⁹⁵

191 Resch, Christine 2005: Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft?: Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise, S. 220

192 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 143 f., S. 160 f.

193 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 75-125, S. 206 ff.

194 Bouckaert, Geert 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung, New Public Management im internationalen Vergleich, S. 354-372

195 Drechsler, Wolfgang 2008: Aufstieg und Untergang des New Public Management, S. 17 ff.

Außerdem sind die Verwaltungen schlanker, effizienter und kundenorientierter geworden. Die Transparenz des Verwaltungshandelns wurde durch die Bemühungen um eine verbesserte Outputsteuerung erhöht, jedoch ohne dass in der Folge die Inputsteuerung abgelöst werden konnte. Durch die Verbindung von traditionellen und *NSM-inspirierten* Reformansätzen konnte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesteigert werden.

2.1.4.2 Ausblick

Mit dem *NSM* wurde in der kommunalen Verwaltung vieles angepackt aber wenig vollendet. Die Kommunen haben ihre Verwaltungsstrukturen, Aufgaben und Personalkörper umfangreichen Straffungen und Kürzungen unterzogen. In der Praxis herrscht heute bezüglich der Verwaltungsmodernisierung eine Mischung aus Frust, Ratlosigkeit und Durchhalteparolen, wobei gleichzeitig immer neue Reformtrends in der öffentlichen Verwaltung kursieren. Hierzu zählen insbesondere Trends wie Doppik, Funktional- und Territorialreformen, Open Data, eGovernment, Shared Services und Rekommunalisierung, die an dieser Stelle stellvertretend für eine Vielzahl an Reformideen und -entwicklungen genannt werden. Durch diese stetigen Veränderungen läuft die öffentliche Verwaltung dauerhaft einem Idealbild hinterher, was sie nie erfüllen kann, wodurch der Frust der Beteiligten weiter steigt.

Die Verwaltungswissenschaften zeichnen ebenfalls ein düsteres Bild bezüglich der Zukunft des *NSM-Modells*, da die Skepsis der Kommunen gegenüber des *Neuen Steuerungsmodells* seit der Einführung deutlich gewachsen ist. Es wird erwartet, dass in naher Zukunft keine neue am *NSM* orientierte Modernisierungswelle eintreten wird.¹⁹⁶

Es stellt sich daher nach dem weitestgehenden Scheitern eines so umfassenden Reformvorhaben wie des *NSM* mit Nachdruck die Frage, weshalb es verhältnismäßig selten gelingt, dass Innovationen in der öffentlichen Verwaltung die vielfältigen Hürden von der Konzipierung bis hin zur Akzeptanz in der alltäglichen Praxis überwinden. In Deutschland wird daher heute noch intensiver über die Stolpersteine von Innovationen im öffentlichen Sektor nachgedacht.^{197, 198} Es scheint, dass Verwaltungsreformen künftig nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie nachweislich einen nennenswerten Beitrag zum Abbau der extrem gestiegenen Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten leisten können.

196 Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, S. 39

197 Gerstlberger, Wolfgang et al. 1999: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung

198 Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, S. 123 ff.

2.2 One-Stop-Government

Das Hauptproblem der öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zur kundenorientierten und modernen Dienstleistungsverwaltung liegt bei der mangelhaften Ausformung der Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung.¹⁹⁹ Es mangelt an einer Zuordnungsfähigkeit von Kundenbedürfnissen zu entsprechenden Dienstleistungen, da die Verwaltung grundsätzlich nach örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten organisiert ist.²⁰⁰ Der Bürger geht dabei von einer Stelle zur nächsten und trägt jeweils sein Anliegen vor, muss Fragen stellen und Angaben machen, was für beide Seiten wenig effizient ist. Dieser organisatorische Ausgangspunkt der Verwaltung wird als *Go-Government* bezeichnet.²⁰¹

One-Stop-Government zielt hingegen darauf ab, die Kontakte des Bürgers mit der Verwaltung auf ein Minimum zu reduzieren. Hierbei sind Verwaltungsdienstleistungen kundenorientiert zu strukturieren und anzubieten, so dass verschiedene Produkt- und Leistungsbündel entstehen, die sogenannte *Lebenslagen* abbilden. Das Grundprinzip des Lebenslagenkonzepts ist es, dass sich die Verwaltung dem Bürger als Ganzes präsentiert und ihn in seinen Alltagssituationen abholt, um ihn durch die entsprechenden Lebenslagen zu leiten. Dem Bürger soll es möglich sein, in einer bestimmten Lebenslage alle notwendigen Dienstleistungen und Informationen innerhalb eines singulären Kontakts im *Front Office* zu erhalten.^{202,203} Hierfür ist es erforderlich, dass die relevanten Dienstleistungen ebenenbezogen, ebenenübergreifend oder entsprechend des *Single-Window-Prinzips* bis zur föderalen Ebene integriert und zusammenfassend auf allen Vertriebswegen dargestellt sowie korrespondierende Prozesse in der Verwaltung (integrierte Produkt- und Prozessmodelle) etabliert werden.^{204,205} Der Grad der Leistungsbündelung beschreibt dabei, inwiefern die für ein Anliegen relevanten Teilleistungen aus der Sicht des Bürgers in einem Verwaltungsvorgang erfolgen.²⁰⁶

Es ist zur effizienten und kundenfreundlichen Bedienung und Bearbeitung der Anliegen eine gedankliche und organisatorische Neuorientierung der Verwaltungen in *Front Office* (Produktion) und *Back Office* (Distribution) notwendig.²⁰⁷ Das *Front Office* ist die einheitliche Anlaufstelle, an welcher der direkte Kontakt mit dem Bürger stattfindet, Beschäftigte Auskünfte geben, Beratungen durchführen, Anträge auf Vollständigkeit kontrollieren und entgegennehmen sowie einfache Dienstleistungen unmittelbar und abschließend bearbeiten. Beim *Front Office* in den stationären Bürgerämtern können drei Formen von Anlaufstellen unterschieden werden.²⁰⁸

199 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: *New Public Management*, S. 131 ff.

200 Daum, Ralf 2003: *Umsetzung des Lebenslagenkonzepts im Electronic Government*, S. 24

201 Brüggemeier, Martin 2010: *Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung, Bürokratieabbau durch einen vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug*, S. 96

202 Weinberg, Jakob; Grässel, Robin 2004: *Bürgerservice: Strukturiertes Leben*, S.12

203 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2002: „Lebenslagen“: *Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht*, S. 28

204 Daum, Ralf 2003: *Umsetzung des Lebenslagenkonzepts im Electronic Government*, S. 23

205 Weinberg, Jakob; Grässel, Robin 2004: *Bürgerservice: Strukturiertes Leben*, S.12

206 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2002: „Lebenslagen“: *Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht*, S. 1

207 Lenk, Klaus 2004: *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*, S. 83 f.

208 Machbarkeitsstudie „Entwicklung gemeinsamer Anlaufstellen in der Berliner Verwaltung“ im Auftrag der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin 2011, S. 11 ff.

- Selbstbedienung an Informationsterminals
- Arbeitsplätze für Laufkundschaft mit einfachen Informationsanliegen (Theke oder Stehplätze)
- Beratungsarbeitsplätze für komplexe Anliegen (Sitzmöglichkeiten)

Das *Back Office* ist die Stelle, wo komplizierte – vom *Front Office* weitergeleitete – Vorgänge von Verwaltungsexperten geprüft und bearbeitet werden, wobei der Bearbeitungsstand jederzeit vom Bürger im *Front Office* abgefragt und der Vorgang nachverfolgt werden kann. Grundvoraussetzung für eine solche Aufbauorganisation ist ein medienbruchfreier Informationsaustausch zwischen *Front Office* und *Back Office*.

Für die Umsetzung eines idealen One-Stop-Government ist der Einsatz eines Customer-Relationship-Systems (CRM-System) vorstellbar, da der Bürger im Sinne des Servicegedankens grundsätzlich erwartet, dass die Verwaltung unabhängig vom Vertriebskanal Zugang zur Vorgeschichte seiner Anliegen hat.^{209, 210, 211, 212} Die Verwaltung in Deutschland ist jedoch durch Datenschutzgesetze in der Einführung eines CRM-Systems stark eingeschränkt.

209 Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Kißler, Leo 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, S. 22 ff.

210 Wilde, Klaus D.; Hippner, Hajo 2008: Customer Relationship Management: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, S. 105 ff.

211 Daum, Ralf 2002: Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltung, S. 80 ff.

212 Glück, Michael 2007: Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit, S. 51 f.

2.2.1 Kundenorientierung

Der Kontakt des Bürgers mit der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel auf ein individuelles Bedürfnis, Recht, Ereignis, eine Pflicht oder einen Wunsch zurückzuführen. Welche Dienstleistungen zur Zielerreichung notwendig sind und welche Informationen und Dokumente hierfür eingeholt werden müssen, weiß der Bürger meistens nicht, da ihm interne Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten nicht bekannt sind.²¹³ Vorrangig interessiert den Bürger die rechtssichere Lösung seines Problems mit möglichst geringem Aufwand, kurzer Wartezeit und gutem Service.²¹⁴ Den Bedürfnissen des Bürgers steht hierbei ein verzweigter und spezialisierter Apparat der Verwaltung mit einem umfangreichen und dezentral verteilten Wissen gegenüber. Bei der Kundenorientierung geht es darum, das Verwaltungshandeln durch die Ganzheitlichkeit des Angebots, die Verbesserung der räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit der Verwaltung, den Abbau von Zugangsbarrieren, die Erhöhung der Transparenz bei Verwaltungsvorgängen und die Schaffung eines besseren Interaktionsklimas stärker an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger auszurichten.²¹⁵

Bereits Mitte der 1970er Jahre trat das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung in den Fokus der Verwaltungsmodernisierung, da die Dienstleistungen der Verwaltung immer weniger den Anliegen der Bürger entsprachen und deren Wirksamkeit teilweise von der Mitarbeit der Bürger abhing.²¹⁶ Die heute unter dem Begriff *Kundenorientierung* bekannte Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung wurde seinerzeit unter dem Stichwort *Bürgernähe* national und international als wichtiges Einflusskriterium für erfolgreiches Verwaltungshandeln erkannt.²¹⁷ Damals wurden zunächst Versuche unternommen, die Position der Bürger gegenüber der Verwaltung durch Rechtsbereinigung und Bürokratieabbau zu verbessern.^{218, 219, 220} Jedoch erst mit Abschaffung der buchstaben- und spartenbezogenen Schalter in den Behörden dank moderner IT und der damit verbundenen Bündelung verschiedenartiger Verwaltungsleistungen reduzierte sich der Aufwand für den Bürger deutlich. Anfang der 1990er Jahre definierte das *NPM/NSM* Kundenorientierung als ein wesentliches Kernelement, wodurch die Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung erneut in den Fokus der Modernisierungsdiskussion rückte.²²¹ Wenn die Verwaltung heute gemäß des *NPM* effizient und wirtschaftlich ähnlich eines Unternehmens agieren will, muss sie sich an den Bedürfnissen und Ansprüchen ihrer Kunden orientieren. Bürger sind in einer modernen Dienstleistungsverwaltung nicht mehr nur die registrierten Bewohner, sondern die Nutzer von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen, also Kunden.

213 Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2002: „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, S.30

214 Kubicek, Herbert; Hagen, Martin 2000: One-Stop-Government in Europe. An Overview, S. 2

215 Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998: Vom Untertan zum Kunden?: Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, S. 84 f.

216 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 198

217 ebd., S. 196 ff.

218 Geissler, Heiner 1978: Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Verwaltung

219 Hoffmann-Riem, Wolfgang 1979: Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung

220 Grunow, Dieter 1998: Bürgernahe Verwaltung: Theorie, Empirie, Praxismodelle

221 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, S. 71 ff.

Wenn die moderne Verwaltung heute den Bürger als Kunden ansprechen will, steht dahinter keine neue rechtliche Betrachtung, sondern das Bemühen, auf alle Adressaten und ihre legitimen Bedürfnisse einzugehen.²²²

Es gibt vier Bausteine für eine kundenorientierte Reformstrategie. Die beiden ersten Bausteine erweitern die Einflussmöglichkeiten und Handlungsoptionen der Kunden, wohingegen die beiden letzten Bausteine bei der Veränderung der Verwaltungsorganisation ansetzen.^{223,224}

- *Kundenbeteiligung*: Hierzu zählt insbesondere das Beschwerdemanagement. Es wird ein zentraler Ansprechpartner für die Bearbeitung und Koordinierung der Beschwerden festgelegt und die Beschwerdeführer werden nicht als Querulanten sondern als Berater mit kostenlosen Tipps wahrgenommen. Weitere wesentliche Instrumente der Kundenbeteiligung sind verschiedene Formen der Kundenbefragung.
- *Wettbewerb*: Die Entfaltung eines Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, wie auch zwischen öffentlichen Anbietern untereinander geht mit einer stärkeren Kundenorientierung einher – vorausgesetzt es handelt sich um gut informierte Kunden.
- *Qualitätspolitik*: Es müssen Qualitätsstandards definiert, kontrolliert, den Beschäftigten vermittelt und ein Qualitätsmanagement etabliert werden. Diese Qualitätsstandards werden mit Garantien gegenüber dem Kunden gestärkt.
- *Bündelung von Dienstleistungen*: Das Bürgeramt-konzept (vgl. Kapitel 2.2.3) und das Lebenslagenkonzept (vgl. Kapitel 2.2) entsprechen dieser Bündelung, welche die Bürgeranliegen aus dem Lebenszusammenhang und nicht aus der Verwaltungsorganisation definieren soll.

Moderne Leitbilder zur Kundenorientierung stoßen auch heute noch auf eine Verwaltungspraxis, die tief im traditionellen Staatsverständnis verwurzelt ist. Daher tut sich die Verwaltung immer noch schwer, die Welt durch die Brille verschiedener Zielgruppen zu sehen, da das Credo weiterhin verbreitet ist, pauschal für *den Bürger* das Beste zu wollen. In der Praxis haben kundenorientierte Bürgerdienste deshalb bis heute keinen besonders hohen Stellenwert und auch die Verwaltungspolitik richtet ihren Fokus eher auf interne Effizienzgewinne, mehr Rechtsstaatlichkeit und Transparenz, denn auf die Bürgerdienste. Jedoch verändert sich das Selbstbild der Verwaltung – wenn auch schleppend – weg vom Selbstzweck hin zum Standortfaktor und somit zu einer Selbstwahrnehmung als Dienstleister.

222 Universität Potsdam - KWI Publikationen - Online Publikationen - Lexikon zu Verwaltungsreform: www.uni-potsdam.de/u/kwi/publikationen/lexikon_verwaltungsreform/lex_b.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

223 Sauer, Dieter 2002: Kundenorientierung – ein Leitbild moderner Dienstleistungsarbeit?, S. 9-17

224 Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, S. 71-89

2.2.2 Bürgerdienste

Die grundsätzliche Aufgabe von Bürgerdiensten ist es, das Wissen der Verwaltung zu erfassen, zusammen zu führen und aufbereitet für die schnelle Erledigung von Einzelfragen des Alltags verfügbar zu halten. Die Anforderungen an die Bürgerdienste sind unterschiedlich, abhängig von der angesprochenen Zielgruppe. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden Bürgerdienste am Beispiel von Standarddienstleistungen aus den Bereichen Melde-, Personalausweis-, Reisepass- und Führerscheinwesen vergleichend untersucht. Die Zielgruppe dieser Dienstleistungen ist von Gelegenheitskunden geprägt, die notwendige Dienstleistungen des Alltags nach Bedarf unregelmäßig abrufen und hierbei Wert auf eine unkomplizierte und schnelle Abwicklung, ein korrektes Ergebnis sowie einen umfassenden und freundlichen Service legen.

Für kundenorientierte Bürgerdienste nach dem One-Stop-Government ist ein individuelles Vertriebskonzept notwendig, das verschiedenartige Handlungsstränge von Bürgern und Behörden im Verwaltungsverfahren integriert. Es lassen sich die folgenden idealtypischen Phasen der Dienstleistungserbringung im Bereich der Bürgerdienste ableiten:²²⁵

- Proaktive Informationsbereitstellung
- Wegweiserinformationen
- Kontaktvorbereitung durch Formulare
- Kontaktaufnahme mit dem *Front Office*
- Festlegung des Leistungserbringungsrahmens (Service-Level-Agreement)
- Vorgangsbearbeitung mit Verfolgung des Bearbeitungsstandes (Tracking)
- Abwicklung der Leistung und Einzug von Gebühren
- Beschwerdemanagement, Rechtshilfe, Feedback

Neben der Phasengliederung sind die folgenden Gesichtspunkte für die Bürgerdienste von wesentlicher Natur:

- Kundenorientierung
- Multikanalvertrieb
- Single-Window-Zugang

Auch bei einem idealen Vertriebskonzept, sind die Beschäftigten der wesentliche Indikator einer erfolgreichen Umsetzung von kundenorientierten Bürgerdiensten nach dem One-Stop-Government. Notwendig für den qualifizierten Umgang mit dem Bürger ist eine Beratungs- und Gesprächskompetenz der Beschäftigten sowie eine Kombination aus fundiertem Domänenwissen und Suchstrategien bezüglich des Fachwissens.²²⁶ Hierbei sollte sich ein Beschäftigter im Bereich der Bürgerdienste nicht als allwissender Auskunftgeber, sondern als kompetenter Problemlöser verstehen.

225 Lenk, Klaus 2002: Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. Potenziale und Voraussetzungen des Electronic Government, S. 4-10

226 Schuppan, Tino 2010: E-Government Competencies: Looking Beyond Technology, S. 353-370

2.2.3 Bürgerämter

Zu den Erfolgsgeschichten der Verwaltungsreform in Deutschland gehört eindeutig die Etablierung der kommunalen Bürgerämter (auch *Bürgerbüros*, *Bürgerberatungsstellen*, *Dienstleistungszentren* oder *Service-Center*)^{227,228}, die eine beispielhafte Innovation und einen für den Bürger sichtbaren Teil der Verwaltungsmodernisierung darstellen. Konzepte für die Bürgerämter setzen an der Verbesserung der Servicequalität an, indem eine Aufgabenbündelung erfolgt, die Öffnungszeiten verlängert, die Wartezeiten und Wege verkürzt und räumliche Barrieren abgebaut werden.

Das erste Bürgeramt wurde 1984 in der Stadt Unna eröffnet und verdrängte das traditionelle Bild der Amtsstube durch sein Auftreten als moderne Servicestelle.^{229,230} Hierbei wurden einfache Dienstleistungen in Zuständigkeit der Kommune gebündelt an Allround-Schaltern angeboten. Das Fundament des Dienstleistungsportfolios war die Zusammenlegung von Meldeamt und Bürgerberatung, das mit leicht zu erledigenden Aufgaben mit häufigem Bürgerkontakt angereichert wurde. Das Bürgeramt nach Vorbild der Stadt Unna setzte sich zunächst nur langsam durch, da das Prinzip der kundenorientierten Strukturorganisation in der Verwaltung äußerst ungewöhnlich war. Die breite Diffusion der Innovation *Bürgeramt* begann erst Anfang der 1990er Jahre mit der Einführung in den Städten Heidelberg und Hagen, die sich anschließend zum Flächenbrand ausweitete.²³¹

Die Weiterentwicklung des Organisationsmodells *Bürgeramt* führte zum multifunktionalen Dienstleistungsladen. Im Rahmen des Konzeptes *BürgerBüro* des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes wurde erstmals bei der Erstellung von Verwaltungsdienstleistungen die Produktion vom Vertrieb getrennt.²³² Hierbei wurden im Bürgeramt – also dem *Front Office* – ausschließlich die Bürgerkontakte einschließlich der Identifikation bearbeitet und die wesentlichen Arbeiten an der Dienstleistung im Fachamt – also im *Back Office* – geleistet. Zur reibungslosen Umsetzung dieses Organisationsmodells wurden unterschiedliche Dienstleistungen gebündelt angeboten, wobei sich an der örtlichen Ansiedelung und der Trägerschaft nichts veränderte. Die Möglichkeit der räumlich ungebundenen Erbringung verschiedener Dienstleistungen über eine vernetzte IT verhalf dieser Organisationsform nach One-Stop-Government den entscheidenden Durchbruch, da nun *Front Offices* und *Back Offices* funktional, räumlich und organisatorisch voneinander getrennt werden konnten.²³³

227 Daum, Ralf 2002: Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltung, S. 176

228 Schmitt, Oliver J. 1999: Call Center – Strategischer Erfolgsfaktor auf dem Weg ins nächste Jahrtausend, S. 70

229 Dunker, Klaus 1988: Kommunale Bürgerämter und Informationstechnik, S. 259-277

230 Bogumil, Jörg; Kißler, Leo; Wiechmann, Elke 1993: Kundenorientierung der Stadtverwaltung: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen, S. 23

231 Lerche, Rudi 2005: Bürgerämter als Dienstleistungsunternehmen, S. 298 ff.

232 Klee-Kruse, Gudrun; Lenk, Klaus 1995: BürgerBüros als innovative kommunale Serviceagenturen

233 Hensen, Jürgen; Schulz, Christian 2005: Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office Organisation, S. 7 f.

Heute ist das Dienstleistungsportfolio der Bürgerämter mehrheitlich dadurch gekennzeichnet, dass gleichzeitig Standarddienstleistungen und höherwertige Prüfaufgaben oder Bürgerberatungen angeboten werden, wobei einfache Informationsanliegen und Standarddienstleistungen in den meisten Fällen gebündelt nach Lebenslagen angeboten werden.²³⁴ Bei komplexen Anliegen stoßen die meisten Bürgerämter jedoch relativ schnell an ihre Leistungsgrenzen, da die meisten Beschäftigten vor Ort ursprünglich aus den Meldebehörden stammen, nur in diesem Gebiet umfassend informiert sind und in anderen Rechtsgebieten über Wissenslücken verfügen. Die Bearbeitung von höherwertigen Prüfaufgaben und Bürgerberatungen leidet darüber hinaus unter Datenschutzbedenken, den sachlichen sowie örtlichen Zuständigkeiten und der Fragmentierung von Datenbeständen bei den Behörden, so dass die angestrebte One-Stop-Lösung bislang nur bei wenigen Bürgerämtern realisiert werden konnte.

Auch wenn die Bereitstellung von Bürgerdiensten über den elektronischen Vertriebskanal immer weiter vorangetrieben wird, sind einige Lebenslagen und Dienstleistungen so komplex, dass der Bürger diese nicht ohne eingehende Beratung in Selbstbedienung bewältigen kann. Insbesondere die folgenden Gründe machen Bürgerämter vor Ort weiterhin sinnvoll und effizient:

- Identifikation des Bürgers (z.B. Melde-, Personalausweis-, Reisepass- und Führerscheinwesen; es gibt bislang kein flächendeckendes und belastbares Identifizierungsverfahren für den elektronischen Vertriebsweg)
- Face-to-Face-Kontakt zur Problemlösung (z.B. Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses für Problemlagen oder Behandlung mehrdeutiger Sachverhalte zur Lösungsfindung oder Bedarfsermittlung)
- geringe Medienkompetenz vieler Bürger (trotz weiterer Verbreitung des Internets wird es auf absehbare Zeit eine große Minderheit geben, die das Internet nicht adäquat nutzen kann)

Es ist daher auch heute Kernaufgabe der öffentlichen Verwaltung Dienstleistungen in stationären Bürgerämtern zu erbringen.²³⁵ Bürgerämter spielen eine wesentliche Rolle in einer modernen und kundenorientierten Dienstleistungsverwaltung und sind das Aushängeschild der Verwaltung. Angesichts dieser Tatsache wird der persönliche Vertriebsweg im Rahmen der vorliegenden Arbeit vordringlich betrachtet und ausschließlich für den Vergleich der Hauptstädte neuer und alter Mitgliedsstaaten der EU am Beispiel der Bürgerdienste herangezogen.

²³⁴ Thomé, Frank 2007: Öffentliche Leistungsnetze: Eine sachlich-analytische Untersuchung im Kontext von Electronic Government, S. 164

²³⁵ Lenk, Klaus (Hrsg.) 1998: Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, S. 49

2.3 Effizienzanalyse – Free Disposal Hull-Methode und erweitertes Best-Practice-Verfahren

Bei der Betrachtung eines Prozesses ist aus wirtschaftlicher Sicht von zentraler Bedeutung wie effizient Input in Output umgewandelt wird. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist hingegen die Effizienzmessung insbesondere im Hinblick auf das Benchmarking zu Konkurrenten wesentlich. In Produktionsbetrieben kann durch Benchmarking auch ein (Leistungs-) Vergleich zwischen unterschiedlichen, aber auch zwischen gleichartigen Bereichen vorgenommen werden. Diese Vergleichsmöglichkeiten können auch von einzelnen Verwaltungseinheiten oder auch ganzen Verwaltungssystemen genutzt werden, die so ihre eigenen Prozesse mit *Best-Practices* in ihrer Branche vergleichen, Verbesserungspotenziale erkennen und effizienzsteigernde Strategien entwickeln können. Als Indikatoren für entsprechende Vergleiche können beispielsweise Produkte der jeweiligen Verwaltungsebene herangezogen werden.²³⁶

Es wird deutlich, dass das Anwendungsgebiet der Effizienzmessung sehr vielfältig ist. Je nach Fragestellung und verfügbarer Daten können unterschiedliche Verfahren genutzt werden. Hierbei ist zu beachten, dass es sich aus mathematischer Sicht unabhängig vom jeweiligen Verfahren immer um Vergleiche zwischen Beobachtungen handelt. Aussagen was absolut effizient ist, können nicht gemacht werden.

Bei Effizienzvergleichen von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Höhe des Outputs nicht steuerbar ist. Die überwältigende Mehrzahl der Dienstleistungen werden vom Bürger gemäß der gesetzlichen Vorgaben oder nach der persönlichen Lebenssituation abgefragt. Die öffentliche Verwaltung ist somit nicht in Lage – wie ein Unternehmen am freien Markt – den Output durch eine erhöhte Produktion oder geringere Preise zu steigern. Eine erhöhte Qualität der erbrachten Dienstleistungen steigert die Nachfrage ebenfalls nicht. Das einzige beeinflussbare Kriterium im Bereich der Bürgerdienste ist der Input. Dieser ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung weitestgehend durch den Ressourceneinsatz bestimmt, also der Höhe des eingesetzten Vollzeitäquivalents zur Erbringung des Outputs. Nach dem *Minimalprinzip der Wirtschaftlichkeit* sollte der Output von einem möglichst geringen Input erbracht werden, da eine Erhöhung des Outputs bei gleichbleibendem Input nach dem *Maximalprinzip der Wirtschaftlichkeit* wie beschrieben grundsätzlich ausscheidet.²³⁷ Die Höhe des Vollzeitäquivalents hat somit entscheidenden Einfluss auf die Effizienz von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste.

236 Gladen, Werner 2005: Performance Measurement. Controlling mit Kennzahlen, S. 225

237 www.wirtschaftslexikon24.net/d/wirtschaftlichkeitsprinzip/wirtschaftlichkeitsprinzip.htm (letzter Zugriff am 20.12.2013)

2.3.1 Kennzahlen – relative Effizienzanalyse

Der einfache Vergleich von Kennzahlen ist eine Methode, mit der die relative Effizienz von Verwaltungseinheiten gemessen werden kann. Als Kennzahlen können beispielsweise die Anzahl von zuvor bestimmten Dienstleistungen oder anderer messbarer Indikatoren in einem bestimmten zeitlichen Intervall – meist jährlich – herangezogen werden. Im Bereich der Bürgerdienste bieten sich hierfür insbesondere sogenannte Standarddienstleistungen wie die Anzahl der bearbeiteten Melde-, Reisepass-, Führerschein- oder Personalausweisangelegenheiten oder auch das Vollzeitäquivalent an. Diese Kennzahlen ermöglichen es, im Hinblick auf bestimmte Schwerpunkte Rankings innerhalb des untersuchten Datensatzes zu erstellen. Bei der relativen Effizienzanalyse können entweder ausschließlich Inputkennzahlen oder Outputkennzahlen oder aber Verhältnisse von Inputkennzahlen zu Outputkennzahlen berücksichtigt werden, weshalb es sich um ein sogenanntes eindimensionales Verfahren handelt.²³⁸

Bei der Darstellung der relativen Effizienzanalyse werden die Einheiten mit einem maximalen Ergebnis als effiziente *Best-Practices* festgelegt, an denen sich die verbleibenden ineffizienten Einheiten orientieren können. Die ineffizienten Einheiten werden relativ zu den *Best-Practices* beurteilt, wobei für jede Einheit ein eindeutiger Effizienzwert errechnet werden kann.²³⁹ Eine Orientierung an den *Best-Practices* erlaubt die Vorgabe von eindeutigen Leistungszielen für die ineffizienten Einheiten wie beispielsweise eine Output-Erhöhung oder auch eine Input-Reduzierung.

Eine umfassende Effizienzanalyse ist allerdings nicht möglich, da sich die Rankings je nach untersuchter Kennzahl unterscheiden und zu inkonsistenten Ergebnissen hinsichtlich einer Gesamtbewertung führen können.²⁴⁰ Werden auf der Basis unterschiedlicher Kennzahlen Rankings erstellt und anschließend miteinander verglichen, wird eine solche Untersuchung bei großen Datensätzen schnell unübersichtlich.

238 Last, Anne-Kathrin; Wetzel, Heike 2009: Effizienzmessverfahren: eine Einführung, S. 6 f.

239 Bielecki, André 2011: Efficient Frontier Analysis, S. 1 f.

240 Hammerschmidt, Maik 2006: Effizienzanalyse im Marketing, S. 105 f.

2.3.2 Free Disposal Hull-Methode

Das von *Deprins, Simar und Tulkens*²⁴¹ 1984 eingeführte *Free-Disposal-Hull-Modell* (oder auch *Free Disposable Hull, FDH*) zählt zu den deterministischen, nicht-parametrischen Verfahren. Neben der *FDH-Methode* existiert eine Vielzahl von anderen mathematischen Verfahren, die zur Effizienzanalyse von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste verwendet werden können. Zu dem bekanntesten Verfahren zählt beispielsweise die *Data Envelopment Analysis (DEA)*.

Es darf an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass die *FDH-Methode* von einigen Autoren als nicht unproblematisch kategorisiert wird, da diese bei Vergleichen regelmäßig deutlich mehr Einheiten als „effizient“ klassifiziert als die *DEA*. Der *FDH-Methode* wird daher teilweise vorgeworfen, dass sie dazu neigt die Effizienz zu überschätzen. Einen guten Überblick über die *FDH-Methode* und deren Anwendungsmöglichkeiten sowie Problemfelder bieten *De Borger und Kerstens*.^{242,243}

Im Rahmen der Arbeit wird nach reichlichen Überlegungen die *FDH-Methode* zur Effizienzuntersuchung von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste angewendet. Die *FDH-Methode* wird als die fundierte, genaue und weitreichende Methode angesehen, die anstehenden Berechnungen im Kontext der vorliegenden wissenschaftlichen Fragestellung zu lösen, was in der Folge noch detailliert dargestellt wird. Für die Wahl spricht ebenfalls, dass *Bouckaert* bereits Effizienzuntersuchungen am Beispiel der Einwohnermeldeämter von Flandern mittels der *FDH-Methode* durchgeführt hat, was der Lösung der vorliegenden Fragestellung zu Gute kommt.²⁴⁴ Daher wird in der Folge die Effizienzuntersuchung analog zu *Bouckaert* durchgeführt.

241 Deprins, Dominique, Simar, Léopold, and Tulkens, Henry 1984: Measuring Labor Efficiency in Post Offices, S. 243-267

242 De Borger, Bruno et al. 1994: Explaining Differences in Productive Efficiency: An Application to Belgian Municipalities, S. 339-358

243 De Borger, Bruno; Kerstens, Kristiaan 1996: Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches, S. 145-170

244 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 11-27

2.3.2.1 Nicht-parametrische Ansätze: Data Envelopment Analysis und Free Disposal Hull-Methode

Zur Veranschaulichung der Methodik der Effizienzanalyse wird im Folgenden angenommen, dass ein Output mit einem Input erzeugt werden kann. Abbildung 2 zeigt einen Fall anhand von acht Punkten A bis H.

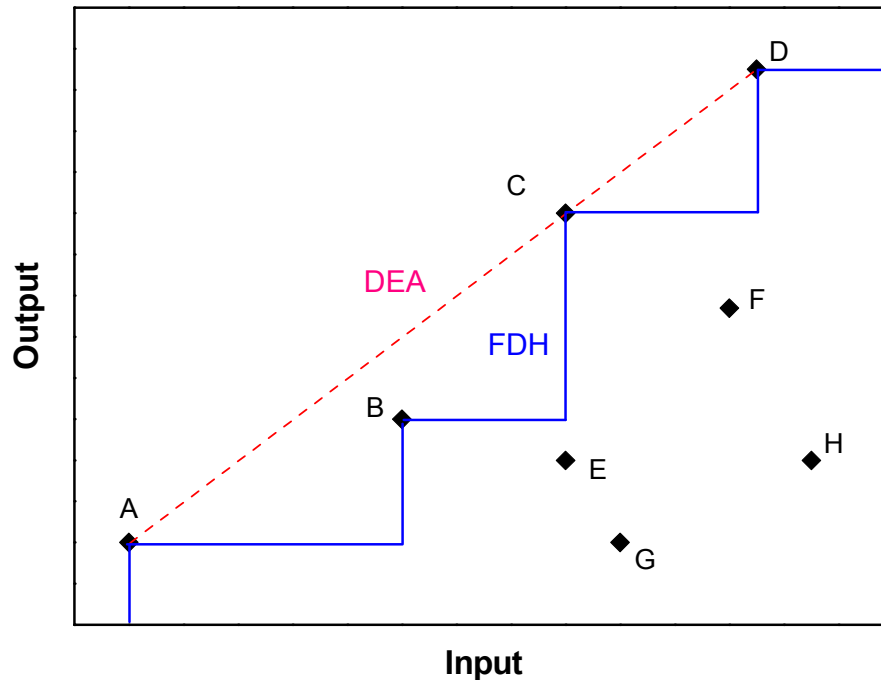


Abbildung 2: Effizienzgrenzen unter der Annahme der FDH und DEA

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Punkte A bis H bilden verschiedene Input-Output-Kombinationen ab, wobei die Punkte beispielsweise einzelne Verwaltungseinheiten darstellen können. Anhand der Punkte werden nun die Begriffe „Effizienzgrenze“, „Input-Ineffizienz“, „Output-Ineffizienz“ sowie „dominant“ und „dominiert“ als auch die Unterschiede der mathematischen Verfahren *DEA* und *FDH* erläutert.

Aus der Grafik ist erkennbar, dass bei beiden Verfahren die Effizienzgrenze derart bestimmt ist, dass jene Punkte die einen bestimmten Output mit dem geringsten Input erzeugen genau auf der Effizienzgrenze liegen. Es handelt sich bei diesen Punkten um die *Best-Practices* im Vergleich. Je weiter ein Punkt horizontal von der Effizienzgrenze entfernt liegt, desto mehr Input benötigt der Punkt für den gleichen Output im Vergleich zu den *Best-Practices*. Je weiter ein Punkt vertikal von der Effizienzgrenze entfernt liegt, desto weniger Output produziert der Punkt bei gleichem Input im Vergleich zu den *Best-Practices*.²⁴⁵

²⁴⁵ Montén, Anna 2009: Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen, S. 4

Die folgenden Sachverhalte zeigen Beispiele für diese Ineffizienzen:

- Die Punkte A und G zeigen, dass sie mit unterschiedlich großem Input den gleichen Output generieren. Punkt A ist effizienter als Punkt G. Somit ist Punkt G Input-ineffizient gegenüber Punkt A.
- Die Punkte C und E zeigen, dass sie mit gleich großem Input unterschiedlichen Output erzeugen. Punkt C ist effizienter als Punkt E. Demzufolge ist Punkt E Output-ineffizient gegenüber Punkt C.

Abbildung 2 zeigt, dass es zwei verschiedene Möglichkeiten gibt, die Effizienzgrenze zu definieren. Die durchgezogene Linie zeigt die Effizienzgrenze nach der *FDH-Methode* und die gestrichelte Linie die Effizienzgrenze nach der *DEA-Methode*. Im *FDH-Verfahren* wird eine Treppenfunktion um die Datenpunkte gebildet.^{246,247} Beim *DEA-Verfahren* werden die effizienten Punkte linear miteinander verbunden.²⁴⁸ Die *Best-Practices* sind die Punkte A, C und D unter den Annahmen der *DEA-Methode* und die Punkte A, B, C und D unter den Annahmen der *FDH-Methode*. Es bleibt festzustellen, dass bei der *FDH-Methode* ein Punkt mehr als bei der *DEA-Methode* als *Best-Practice* identifiziert wird, was die Hypothese einer erhöhten Klassifizierung von Effizienzen bei der *FDH-Methode* bestätigt.

Aus der Abbildung 2 wird ebenfalls deutlich, dass die *FDH-Methode* im Vergleich zu *DEA-Methode* die geringeren Voraussetzungen an die zugrunde liegenden Daten stellt. Die *FDH-Methode* weist generell im Vergleich zur *DEA-Methode* eine geringere Ineffizienz auf der Outputseite auf.²⁴⁹ Dieser Unterschied der beiden Methoden ist insbesondere sichtbar bei Punkt G. Die horizontale Distanz von Punkt G zur Effizienzgrenze der *FDH-Methode* ist deutlich kürzer als zum effizienten Punkt A an der Effizienzgrenze der *DEA-Methode*. Ein weiteres Merkmal der *FDH-Methode* ist, dass sich im Vergleich zur *DEA-Methode* deutlich mehr Punkte in der Nähe der Effizienzgrenze befinden. Während nach der *DEA-Methode* der Punkt B als ineffizient einzustufen ist, liegt dieser bei der *FDH-Methode* auf der Effizienzgrenze und ist somit effizient und als *Best-Practice* einzustufen. In der Regel fällt daher der durchschnittliche Effizienzwert beim *FDH-Verfahren* höher aus.

Bei der *FDH-Methode* werden wie auch bei der *DEA-Methode* die jeweiligen Effizienzgrenzen ausschließlich aus den vorhandenen Daten gebildet. Daher werden Punkte auch nur mit anderen Punkten der Stichprobe verglichen und nicht mit einem theoretisch möglichen Ideal.²⁵⁰

Bei genauer Betrachtung des *FDH-Modells* in der Abbildung 2 zeigt sich, dass es eine Serie an dominanten Punkten (A, B, C, D) gibt, die durch keine anderen Punkte dominiert werden. Diese liegen auf der Effizienzgrenze und werden deshalb als *Best-Practices* identifiziert. Auf der anderen Seite der Effizienzgrenze gibt es eine andere

246 Deprins, Dominique, Simar, Léopold, and Tulkens, Henry 1984: Measuring Labor Efficiency in Post Offices, S. 243-267

247 Tulkens, Henry 1993: On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts, and Urban Transit, S. 183-210

248 Farrell, Michael J. 1957: The Measurement of Productive Efficiency, S. 253-290

249 Bogenstahl, Christoph 2012: Management von Netzwerken: Eine Analyse Der Gestaltung Interorganisationaler Leistungsaustauschbeziehungen, S. 109 f.

250 Montén, Anna 2009: Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen, S. 4 f.

Gruppe von Punkten (E, F, G, H) die dominiert werden, da sie im Vergleich zu den *Best-Practices* einen geringeren Output mit einem höheren Input erzeugen. Für alle ineffizienten Punkte, die nicht auf der Effizienzgrenze liegen, können die Abstände zu dem am nächsten liegenden *Best-Practice* gemessen werden. Der Abstand zwischen den *Best-Practices* und den ineffizienten Punkten gibt Auskunft über die Input- oder Output-Ineffizienz, also den Grad der Dominanz.²⁵¹

Tabelle 1: Effiziente Punkte (Best-Practices) und ineffiziente (dominierte) Punkte

Punkt	Ranking
A	Best-Practice
B	Best-Practice
C	Best-Practice
D	Best-Practice
E	B, C
F	C
G	B, C, E
H	B, C, D, F

(Quelle: Eigene Darstellung)

Tabelle 1 zeigt, dass die Punkte E, F, G und H von den Punkten B, C und D dominiert werden. Die Punkte G und H werden darüber hinaus von E und F dominiert. Punkt A ist dominant und standardmäßig effizient, weil kein anderer Punkt mit A verglichen werden kann und A daher zwingend *Best-Practice* sein muss, da es keine *Worse-Practice* gibt.²⁵²

2.3.2.2 Erweitertes Best-Practices-Verfahren nach Bouckaert²⁵³ – Einbeziehung des Outcome und der (Service-)Qualität

Der Sinn und Zweck des öffentlichen Verwaltungshandelns bezieht sich entweder auf das Ergebnis (Output) oder die Wirkung (Outcome). Outcome wird als die mit der Leistung erzielte Wirkung definiert, die ihren Ausdruck in der Akzeptanz oder Wertschätzung durch die Leistungsempfänger findet. Effizienz beschreibt die Produktivität eines Prozesses, in dem das Ergebnis (Output) den eingesetzten Ressourcen (Input) gegenübergestellt wird. Effektivität beschreibt die Gegenüberstellung von Ergebnis (Output) und Wirkung (Outcome) des Verwaltungshandelns. Eine Wirkungsrechnung wird in diesem Bereich durchgeführt, d.h. die Beziehung zwischen Zielen, Effektivität und Outcome wird betrachtet.²⁵⁴ Die Ziele einer modernen Verwaltung bestehen nicht nur darin neue Organisationsformen oder Verwaltungsverfahren zu implementieren, sondern auch eine avisierte Steigerung

²⁵¹ Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 16

²⁵² ebd., S. 17

²⁵³ ebd., S. 11-27

²⁵⁴ Cicekdagi, Hayari; Sablik, Jozef 2006: Effizienzsteigerung in den öffentlichen Verwaltungen, S. 2 f.

der Effizienz, eine Verbesserung der Leistungs- und Servicequalität für die Bürger sowie eine hohe Zufriedenheit der Beschäftigten zu erreichen.²⁵⁵

Bouckaert hat diesen Schritt vollzogen und bezieht in seiner Veröffentlichung zur Effizienzbestimmung der Einwohnermeldeämter in Flandern²⁵⁶ die Qualität in die *FDH-Methode* ein – im weiteren Verlauf *erweiterte FDH-Methode*. Zur Einbindung der Qualität in die *FDH-Methode* muss ein Qualitätsindex unter Einbeziehung der Kundenzufriedenheit entwickelt werden. Dabei nimmt *Bouckaert* an, dass ein höheres Qualitätslevel erreicht wird, wenn unter anderem:²⁵⁷

- die Dienstleistungen auf allen Vertriebswegen angeboten werden (persönlich, postalisch, telefonisch, elektronisch),
- kundenfreundliche Öffnungszeiten, insbesondere nachmittags und an Samstagen und kurze Wartezeiten vorherrschen,
- die Anlaufstellen dezentral liegen,
- wenige Fehler bei der Bearbeitung und dem Versenden der Dokumente auftreten.

Die quantitative Effizienzbetrachtung (*FDH-Methode*) wird mit der qualitativen Messung (Qualitätsindex) zusammengefügt und interpretiert. Durch die Einbindung des Faktors Qualität soll die Hypothese überprüft werden, ob die nach der *FDH-Methode* dominierten Städte ineffizient sind, weil ihre Servicequalität besser ist als die der *Best-Practices*. Eine höhere Servicequalität kann sich entweder in einem höheren Input oder einem niedrigeren Output im Vergleich zu den *Best-Practices* widerspiegeln. Hierbei wird vorausgesetzt, dass die höhere Servicequalität entweder aus einem höheren Input oder aus einem niedrigeren Output resultiert und in jedem Fall der Dienstleistungsbearbeitung zu Gute kommt.²⁵⁸

255 Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, S. 349

256 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 11-27

257 ebd., S. 20

258 ebd., S. 19 ff.

Bei der Überprüfung dieser Hypothese können sich drei verschiedene Interpretationsmöglichkeiten ergeben. Voraussetzung für die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten sind zwei Städte 1 und 2 mit etwa dem gleichen Output Y , aber unterschiedlichen Inputs X_1 und X_2 , wobei der Input von Stadt 2 (X_2) größer ist als von Stadt 1 (X_1). In diesem Fall wird die Stadt 2 von Stadt 1 dominiert und ist ineffizient. Bei Einbeziehung des Faktors Servicequalität in den Vergleich sind drei verschiedene Interpretationsmöglichkeiten denkbar:²⁵⁹

- **Möglichkeit 1:** Stadt 1 und 2 haben die gleiche Servicequalität. In diesem Fall kann die Servicequalität nicht für eine Differenzierung der beiden Städte herangezogen werden. Stadt 2 wird weiterhin von Stadt 1 dominiert und ist somit eine ineffiziente Stadt. Der Faktor Servicequalität ist keine Begründung für den höheren Input von Stadt 2.
- **Möglichkeit 2:** Stadt 1 hat eine höhere Servicequalität als Stadt 2. Auch in diesem Fall bleibt Stadt 1 die dominante und effiziente Stadt gegenüber Stadt 2. Stadt 2 hat ihre Position aufgrund der Einbeziehung des Faktors Servicequalität zusätzlich verschlechtert, da sie nun in der quantitativen wie auch in der qualitativen Dimension von Stadt 1 dominiert wird.
- **Möglichkeit 3:** Stadt 1 hat eine geringere Servicequalität als Stadt 2. In diesem Fall ist es möglich, dass Stadt 2 eine niedrigere Effizienz hat, weil für die bessere Servicequalität des Outputs ein größeres Vollzeitäquivalent benötigt wird. Andererseits kann Stadt 1 bewusst eine geringere Servicequalität akzeptieren, um in einer dominanten und effizienten Position zu bleiben.

Bei der Interpretation wird davon ausgegangen, dass bei einer hohen Servicequalität auch die Kundenzufriedenheit hoch ist. Tatsächlich ist dies jedoch nicht immer der Fall, weil einerseits die Produzenten die Qualität unterschiedlich definieren und andererseits die Konsumenten mit Blick auf die Qualität unterschiedliche Service-Merkmale (beispielsweise Erreichbarkeit, Freundlichkeit, Schnelligkeit, etc.) anlegen.

259 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 21

3. ANWENDUNGSVERGLEICH DER KERNELEMENTE DES NEW PUBLIC MANagements AM BEISPIEL DER BÜRGERDIENSTE

3.1 Einordnung der Hauptstädte der EU in Rechts- sowie Verwaltungstraditionen und Verwaltungstypen

Die öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedsstaaten können im Rahmen des vorliegenden Vergleiches nach zwei maßgeblichen Kriterien unterschieden werden. Einerseits können die Verwaltungen in Rechts- und Verwaltungstraditionen und andererseits in Verwaltungstypen in Bezug auf ihre unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des *New Public Managements (NPM)* unterteilt werden.

Bei den Rechts- und Verwaltungstraditionen handelt es sich um im Verlauf der Geschichte entstandenen Unterscheidungsmerkmale, die größtenteils als logische Konsequenz an die föderalen oder zentralistischen Staatsaufbauten der EU-Mitgliedsstaaten anschließen oder aber aufgrund der Ausgestaltung des Verhältnisses vom Staat zum Bürger und vice versa entstanden sind. Bedeutsam ist hierbei insbesondere die Rechtstradition eines Landes, weil diese für die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung richtungsweisend ist.²⁶⁰ Die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungstraditionen haben sich über die Jahrhunderte verfestigt und sind durch zahlreiche Forschungsvorhaben in diesem Bereich umfassend wissenschaftlich evaluiert sowie in zahlreichen Veröffentlichungen behandelt worden. Bezüglich der Rechts- und Verwaltungstraditionen erfolgt im vorliegenden Vergleich eine systematische Einordnung nach bereits wissenschaftlich festgelegten Kriterien.

Die Verwaltungstypen in Bezug auf die unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des *NPM* wurden von der Forschung bislang nur in einem vergleichsweise geringen Maße behandelt. Gründe hierfür liegen insbesondere in der kurzen Wirkungsperiode der *NPM*-Theorien in Europa seit Ende der 1980er / Anfang der 1990er Jahre und der damit verbundenen jungen Geschichte der *NPM*-Forschung. Im Rahmen einer Masterarbeit - auf welcher der vorliegende Vergleich aufbaut - konnte bereits festgestellt werden, dass die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle bei der erfolgreichen und nachhaltigen Implementierung des *NPM* spielen.²⁶¹

Auf umfassende Literatur sowie bereits durchgeführte Forschungsvorhaben kann für eine Kategorisierung der unterschiedlichen Verwaltungstypen nur in wenigen Fällen zurückgegriffen werden.²⁶² Eine Einordnung in die unterschiedlichen Typen findet daher nach einer Analyse der jüngeren Geschichte der in den Vergleich einbezogenen EU-Mitgliedsstaaten und deren Hauptstädte statt.

260 Schnapp, Kai-Uwe 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, S. 49

261 Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau

262 Jann, Werner 2002: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirisch und international vergleichenden Forschung, S. 425 ff.

3.1.1 Rechts- und Verwaltungstraditionen in den EU-Mitgliedsstaaten

Die Rechts- und Verwaltungstraditionen in Europa können historisch bedingt in die angelsächsische *Public Interest-Kultur* und die klassisch-kontinentaleuropäische Tradition des *römischen Rechts* unterteilt werden.^{263, 264, 265, 266} Die konkrete Länderzuordnung wird hierbei durch die Zugehörigkeit zu spezifischen Rechtsfamilien wie *Common Law*, römisch-französisch, römisch-deutsch oder römisch-skandinavisch vorgenommen.^{267, 268} Es ist anzumerken, dass nicht alle Autoren die EU-Mitgliedsstaaten einheitlich den gleichen Rechts- und Verwaltungstraditionen zuordnen. Es wird in einigen Fällen sogar eine komplett neue Zuordnung anhand anderer Kategorien vorgenommen.

So werden insbesondere Spanien und Belgien aufgrund ihrer tendenziell föderalen Systeme von verschiedenen Quellen statt der kontinentaleuropäisch napoleonischen inzwischen der deutschen Rechts- und Verwaltungstradition zugeordnet.²⁶⁹ Eine solche Einordnung wird durch die aktuellen Diskussionen in Belgien bezüglich einer erneuten umfangreichen Staatsreform, die mit einer weiteren Verlagerung der Kompetenzen auf die regionalen und kommunalen Selbstverwaltungen einhergeht, verstärkt. Der spanische Staatsaufbau weist nach mehreren umfangreichen Reformen seit dem Ende der *Franco-Diktatur* ebenfalls verstärkt föderale Züge auf. Die Zuordnung Estlands in die kontinentaleuropäisch deutsche Verwaltungstradition ist aufgrund der umfangreichen Reformen und der traditionell stark ausgeprägten Affinität zu den skandinavischen Staaten umstritten. Hinzu kommen die stark dem Finnischen gleichende Sprache sowie eine starke Ausrichtung hin zur Informationstechnik. Daher wird Estland bei einigen Autoren zwischen der angelsächsischen und kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition angesiedelt.²⁷⁰

Darüber hinaus ist die Einordnung der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten (MOE-Staaten) in die traditionellen Rechts- und Verwaltungstraditionen bei vielen Autoren umstritten. Trotz einer traditionellen Zuwendung dieser Staaten zu einzelnen Rechts- und Verwaltungstraditionen oder der Adaption dieser im Rahmen des Beitrittsprozesses in die EU, kämpfen diese Staaten teilweise noch immer mit den Überresten ihrer ehemals kommunistisch geprägten Verwaltungssysteme. Hierbei sind insbesondere ein schlechtes Image bei der Bevölkerung sowie ein hoher Grad an Politisierung der Verwaltung zu nennen. Deshalb werden die MOE-Staaten teilweise in einer eigenen Kategorie angesiedelt.²⁷¹

263 La Porta, Rafael et al. 1999: The quality of government, S. 231 ff.

264 Raadschelders, Jos C. N. et al. 1996: The Evolution of Civil Service Systems, S. 67-99

265 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, S. 11

266 Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, S. 1-30

267 Schnapp, Kai-Uwe 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, S. 44 ff.

268 Haensch, Peter, Holtmann, Everhard 2008: Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, S. 613 ff.

269 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, S. 68

270 ebd., S. 108

271 Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph 2002: Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses, S. 3

Andere Autoren nehmen eine allein über die vorliegenden Rechtstraditionen hinaus gehende Einordnung nach nicht genannten Kriterien vor. So bilden die südeuropäischen Mitgliedsstaaten Spanien, Italien, Portugal, Griechenland und Zypern mit einer mediterran-südeuropäischen Linie eine eigene Verwaltungstradition. An diese neuartige Zuordnung anschließend, bilden die MOE-Staaten eine weitere neue Verwaltungstradition der *Übergangsländer*.²⁷²

Insbesondere aufgrund der Schaffung neuer Kategorien durch verschiedene Autoren, aber auch durch einige abweichenden Einordnungen der EU-Mitgliedsstaaten in die traditionellen Rechts- und Verwaltungstraditionen, soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit die traditionelle Kategorisierung der EU-Mitgliedsstaaten in die bekannten Rechts- und Verwaltungstraditionen maßgeblich sein. Dieser Kategorisierung in die angelsächsische, kontinentaleuropäisch deutsche, napoleonische oder skandinavische Rechts- und Verwaltungstraditionen spiegelt die Mehrheit der Autoren wider. Neben den verwaltungs- und rechtskulturellen Merkmalen muss zudem die politisch-institutionelle Ausgestaltung der Verwaltungssysteme einbezogen werden. Hierbei sind insbesondere die Staatsorganisation (föderal/unitaristisch; zentralisiert/dezentralisiert) und der Verwaltungsaufbau sowie das Verhältnis von zentralstaatlicher und subnational-dezentraler/kommunaler Verwaltung zu nennen.

Die kontinentaleuropäische und die angelsächsische Tradition unterscheiden sich in ihrem Staatsverständnis grundsätzlich voneinander.²⁷³ Die angelsächsische Tradition hat sich mit dem Anspruch herausgebildet, die Staatsmacht grundsätzlich einzudämmen, womit naturgemäß eine skeptische Einstellung gegenüber staatlichen Bürokratien einhergeht. Bei der kontinentaleuropäischen Tradition fördert das römische Recht die Staatsmacht und hat entsprechend dominante Verwaltungsapparate hervorgebracht.²⁷⁴ Daher haben insbesondere die deutsche und napoleonische Verwaltungstradition durch ihre deutliche Betonung des *gesetzten Rechts*²⁷⁵ einen hohen Anteil an Juristen in den entscheidenden Funktionen der Verwaltung hervorgebracht.²⁷⁶ Auf dieser Grundlage ergeben sich für den europäischen Verwaltungsraum vier Verwaltungstraditionen, die jeweils durch bestimmte Merkmale ihrer Verwaltungsprofile gekennzeichnet sind und auf die im Rahmen des vorliegenden Vergleichs zurückgegriffen wird:

272 Demmke, Christoph et al. 2006: Decentralisation and Accountability as Focus on Public Administration Modernisation, S. 16

273 Jann, Werner 2000: Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, S. 325-349

274 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, S. 64

275 Das *gesetzte Recht* ist das "subjektive Recht", darunter wird das von einer Menschengruppe bzw. einer einzigen Person aufgestellte und aufgeschriebene Gesetz verstanden. Diese Vorschriften müssen von den Bürgern beachtet werden, jegliche Art von Verstößen wird mit einer angesetzten Strafe geahndet. Die Erfüllung der Gesetze wird durch staatliche Organe erzwungen.

276 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, S. 62 f.

- Die angelsächsische Verwaltungstradition unterscheidet sich als „flexible Verhandlungskultur“ deutlich von den kontinentaleuropäischen Verwaltungstraditionen, die auf dem römischen Recht basieren. In den vergleichenden Verwaltungswissenschaften wird die angelsächsische Verwaltungskultur der *Public Interest*- oder *Civic-Culture*-Tradition zugeordnet.²⁷⁷ Eingebettet in eine bürgerlich-kulturelle (*civic culture*) und individualistische Tradition, sind im britischen Verwaltungssystem die kognitiven und normativen Unterscheidungen zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre wenig ausgeprägt. Die im kontinentaleuropäischen Verwaltungsverständnis wesentliche Trennung von öffentlicher und privater Rechtssphäre ist den Ländern der *Public Interest*-Tradition weitgehend fremd. Die Verwaltungstradition basiert auf der Fortentwicklung des Rechts durch die alltägliche Rechtsprechung und nicht auf einem kodifizierten Recht (*judge made law*).²⁷⁸ Dieses *common-law*-Modell hat im angelsächsischen Raum zur Konsequenz, dass das geschriebene Recht in fast allen Rechtsbereichen – so auch im Verwaltungsrecht – wenig ausgeprägt ist. Dies hat zur Folge, dass die Verwaltungsverfahren in der Regel nicht oder nur in einem geringen Maße formalisiert sind. Dieses hohe Maß an ungeschriebenen Regelungen und Abmachungen gestattet zwar ein flexibles Handeln im Einzelfall, führt jedoch teilweise zur einer gewissen Unübersichtlichkeit. Im schlimmsten Fall kann eine Rechtsunsicherheit durch widersprüchliche Entscheidungen – bedingt durch die flexible Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen – entstehen. Durch das Fehlen verfassungsmäßig garantierter Rechte und der Regelung kommunaler Aufgaben und Kompetenzen durch Gesetze, sind Kommunen stark vom Parlament abhängig. Eine eingeschränkte kommunale Finanzautonomie und Beschneidungen in ihren Kompetenzen durch die jeweiligen zentralstaatlichen Regierungen sind Ausdruck dieser Abhängigkeit. Trotz dieser schwierigen Voraussetzungen haben sich in der Praxis anerkannte Freiräume für die Kommunen entwickelt.^{279,280}
- Die kontinentaleuropäisch deutsche Verwaltungstradition zeichnet sich insbesondere durch ihre dichte Normenstruktur aus. Sie ist hierarchisch aufgebaut sowie funktional differenziert und durch föderale Strukturen gekennzeichnet. Die föderalen Strukturen zeichnen sich insbesondere durch die kommunale Selbstverwaltung mit ihren autonomen Befugnissen aus. Die zentralstaatliche Bürokratie ist traditionell schwach, den kommunalen Selbstverwaltungen kommt eine starke Stellung zu, was als ein wesentliches Distinktionsmerkmal hervorzuheben ist. Grundsätzlich handelt es sich daher um eine legalistische und klassisch-bürokratische Verwaltungskultur, die ihre Ursprünge in der Preußischen Staatsverfassung hat und in der Folgezeit insbesondere die österreichische Verwaltung prägte.²⁸¹ Bedingt durch eine detaillierte funktionale Aufteilung der Zuständigkeiten spielt die Koordination und die Kooperation zwischen den Behörden eine große Rolle. Daher sind die wichtigsten Merkmale der

277 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, S. 13

278 La Porta, Rafael et al. 1999: The quality of government, S. 232

279 Wilson, David 2005: The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?, S. 155 f.

280 Martínez Soria, José 2007: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, S. 102f

281 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, S. 12

kontinentaleuropäisch deutschen Verwaltungstradition die Dezentralisierung und die Delegation an subnationale Einheiten überregionaler oder kommunaler Art. Diese sind für die Implementierung von landesweiten Vorhaben zuständig und spielen somit eine wichtige Rolle in den subnational-dezentralen Ebenen. Die einheitliche und einvernehmliche Umsetzung von Politiken ist daher kompliziert und in einigen Fällen können landesweit nur noch Fragmente des einstigen Vorhabens realisiert werden. Das Berufsbeamtentum der kontinentaleuropäisch deutschen Verwaltungstradition zeichnet sich insbesondere durch seine komplizierten Einstellungsregelungen aus, welche die professionelle Besetzung absichern sollen. Das Beamtentum stellt eine Säule der Macht und des Staates dar.²⁸²

- Bei der kontinentaleuropäisch napoleonischen Verwaltungstradition handelt es sich ebenfalls um ein klassisch-bürokratisches Modell mit hierarchischen Strukturen und einem zentralistischen Charakter. Die subnationalen und lokalen Ebenen sind funktional nachrangig und das Prinzip der territorialen Verwaltungsorganisation und institutionellen Subsidiarität ist wenig entwickelt. Diese Tradition weist – wie auch die kontinentaleuropäisch deutsche Verwaltungstradition – regel- und rechtsorientierte Verwaltungsverfahren auf.²⁸³ Das wesentliche Unterscheidungskriterium im Vergleich zu der kontinentaleuropäisch deutschen Verwaltungstradition ist der starke Zentralstaat, eine umfassende, politikulturell verwurzelte Akzeptanz zentralstaatlicher Regelungsautorität und eine mächtige zentralstaatliche Bürokratie, die bis auf die lokale Ebene reicht. Dieses Selbstverständnis resultiert aus dem Umstand, dass die öffentliche Verwaltung ein institutionelles Erbe des Absolutismus darstellt und bis in das späte 19. Jahrhundert in der Hand von konstitutionellen Monarchen war. Prägend für die napoleonische Verwaltungstradition waren die unter Napoléon Bonaparte durchgeführten Reformen, welche die französische Verwaltung prägten und dann auf Italien, Spanien und die Benelux-Länder überschwappten.
- Die kontinentaleuropäisch skandinavische Verwaltungstradition ist eine Mischform aus der kontinentaleuropäisch deutschen und der angelsächsischen Verwaltungstradition. Sie zeichnet sich insbesondere durch eine starke kommunale Selbstverwaltung, eine herausgehobene Stellung des Staates in einem nach nordischer Tradition stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat und einer römischen Rechtstradition aus.²⁸⁴ Diese Mischform ist den Staatsaufbauten der skandinavischen Staaten geschuldet, die als Einheitsstaaten nicht föderal sondern unitaristisch organisiert sind. Die zweistufige kommunale Selbstverwaltung ist jedoch traditionell stark bei hoher Handlungsautonomie und der Verwaltungsaufbau hochgradig dezentral, so dass die skandinavischen Länder trotz unitaristischen Staatsaufbaus teilweise dezentraler funktionieren als föderale Staaten. Es handelt sich bei dieser Verwaltungstradition – dem skandinavischen Modell der pragmatischen Konsenskultur folgend – um eine sogenannte kooperative Kontaktkultur. Es existiert eine strikte Trennung zwischen den zentralstaatlichen

282 Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland

283 Kuhlmann, Sabine 2006: Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich, S. 397 ff.

284 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, S. 64

Ministerien und den exekutiven Verwaltungen vor Ort, was letztendlich in einem Selbstverständnis der politischen Unabhängigkeit der regionalen und kommunalen Verwaltungen mündet. Abstimmungen finden daher ausschließlich direkt zwischen den regionalen/kommunalen Verwaltungen und den Ministerien statt, wodurch die örtlichen Interessenverbände im politischen Meinungsbildungsprozess eine große Rolle spielen und somit eine umfassende Bürgerbeteiligung gesichert wird. Die kontinentaleuropäisch skandinavische Verwaltungstradition steht daher für einen hohen Grad an Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz, was sich in der Offenheit der Rekrutierungs- und Karrieresysteme des öffentlichen Dienstes, Informationsfreiheit, Bürgerbeteiligung und Nutzerdemokratie widerspiegelt.

Die EU-Mitgliedsstaaten werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit den Rechts- und Verwaltungstraditionen wie folgt zugeordnet:

Tabelle 2: Rechts- und Verwaltungstraditionen in den EU-Mitgliedsstaaten^{285,286,287}

Rechts- und Verwaltungstradition	EU-Mitgliedsstaaten
Angelsächsisch	Großbritannien, Irland, Malta, Zypern
kontinentaleuropäisch deutsch	Deutschland, Österreich, Slowenien, Kroatien, Ungarn, Tschechische Republik, Polen, Slowakische Republik, Estland
kontinentaleuropäisch napoleonisch	Frankreich, Belgien, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien, Luxemburg
kontinentaleuropäisch skandinavisch	Schweden, Dänemark, Finnland
Zuordnung offen	Bulgarien, Litauen, Lettland

285 Demmke, Christoph et al. 2006: Decentralisation and Accountability as Focus on Public Administration Modernisation, S. 16

286 Haensch, Peter; Holtmann, Everhard 2008: Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, S. 614

287 Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, S. 68

3.1.2 Verwaltungstypen bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des New Public Management

Anhand der verschiedenen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des *NPM* in den Vergleichsstädten kann innerhalb der Europäischen Union zwischen drei Verwaltungstypen unterschieden werden.

Erstens ist der Verwaltungstyp der westeuropäischen Hauptstädte zu nennen. Die Verwaltungen dieser Städte waren von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa in ihrem Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder nicht betroffen, weshalb seinerzeit keine zwingenden Gründe vorlagen, sie zu reformieren.²⁸⁸ Dennoch fand insbesondere in Großbritannien mit dem *Thatcherismus* eine besonders radikale Variante des *NPM* frühzeitig Anwendung. Die Einführung von *NPM* Instrumenten in Großbritannien war eine weitgehende Reaktion auf die Finanzierungskrise des veralteten Wohlfahrtsstaates und wurde in den 1980er Jahren durch die wirtschaftsliberale Regierung und die Politik von Margret Thatcher stark forciert. Großbritannien wurde somit der erste Staat in Europa, der *NPM* einführte.

Bedingt durch die starke Einbindung Großbritanniens in den von der angelsächsischen Rechts- und Verwaltungstradition dominierten Commonwealth Raum, fand *NPM* in den Mitgliedsstaaten schnell viele Anhänger. Die angelsächsische Rechts- und Verwaltungskultur mit ihrer *common-law*-Tradition stand dem *NPM* besonders aufgeschlossen gegenüber, da es sich in die Idee eines serviceorientierten Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern gut einfügte. Daher sind mit Großbritannien und Irland zwei Vertreter der angelsächsischen Rechts- und Verwaltungstradition in Europa auch ohne die Vorlage von zwingenden systemisch bedingten Reformgründen führend in der Umsetzung der *NPM*. Grundsätzlich ist in der angelsächsischen Verwaltungstradition der Konzept- und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser, so dass beispielsweise managerielle Handlungsprinzipien des *New Public Management* tief in der Verwaltungskultur verankert sind.²⁸⁹ Die *NPM*-reformierte Verwaltung ist inzwischen für die angelsächsische und anglo-amerikanische Verwaltungswelt zu einem weiteren gemeinsamen Distinktionsmerkmal geworden.²⁹⁰

288 König, Klaus 2007: Verwaltungskulturen und Verwaltungswissenschaften, S. 1 ff.

289 König, Klaus 2006: Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, S. 23-34

290 Halligan, John 2003: Anglo-American civil service systems: an overview, S. 1-10

Auch die Hauptstädte der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition als Mischform aus der kontinentaleuropäisch deutschen und der angelsächsischen Rechts- und Verwaltungstradition mit ihrer kooperativen Kontaktkultur mit den Bürgern sowie ihrer grundsätzlich sehr zukunftsgerichteten und modernen Ideologie, standen auch ohne zwingender systemisch bedingter Reformgründe einer Einführung des *NPM* sehr aufgeschlossen gegenüber. In den Hauptstädten der skandinavischen EU-Mitgliedsstaaten wurden bereits früh erste Instrumente des *NPM* eingeführt, besonders in Schweden während der Zeit der sozialdemokratischen Regierungen in den 1980er Jahren.

Im Vergleich hierzu waren die restlichen westeuropäischen Hauptstädte, die der kontinentaleuropäisch napoleonischen und deutschen Rechts- und Verwaltungskultur zugeordnet werden können, vergleichsweise zögerlich bei der Einführung und Anwendung von Instrumenten des *NPM*, insbesondere aus den folgenden drei Gründen:

1. Die Hauptstädte waren nicht von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa in ihrem Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder betroffen.
2. Es lagen keine zwingenden Finanzierungsprobleme eines veralteten Wohlfahrtsstaates vor.
3. Insbesondere die deutsche und napoleonische Verwaltungstradition nehmen durch ihre deutliche Betonung des *gesetzten Rechts* und dem damit verbundenen Rollenverständnis zwischen Staat und Bürgern eine naturgemäße grundsätzliche Gegenposition zu den bürger- und serviceorientierten Thesen des *NPM* ein. Dieser Aspekt wird durch einen zentralistischen Staatsaufbau verstärkt, wohingegen er bei föderalen Staatsaufbauten eher abgemildert wird.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde das Neue Steuerungsmodell von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entwickelt und 1993 umfassend publiziert. Die Perzeption der internationalen Ansätze zur Modernisierung des Staates auf kommunaler Ebene, ist in Deutschland selektiv ausgerichtet. Auffallend ist, dass vor allem Strukturelemente Eingang in das deutsche Neue Steuerungsmodell gefunden haben, während Prozesselemente unterbelichtet blieben – ebenso fehlten Anknüpfungspunkte für frühere Veränderungen aus einzelnen Politikfeldern – ganz im Unterschied zu den Entwicklungen beispielsweise in Schweden, Dänemark oder Finnland. Dennoch wurde mit dem Neuen Steuerungsmodell konzeptionell ein Schritt in Richtung eines Wandels der öffentlichen Verwaltung hin zum Dienstleistungsunternehmen gemacht. Bedingt durch das föderale System in der Bundesrepublik Deutschland entwickelten sich die Kommunalverwaltungen nach der Einführung des *NPM* unterschiedlich. Die Anwendung in der Bundeshauptstadt Berlin fällt jedoch nicht in den vorliegenden Verwaltungstyp, sondern wird in einem eigenen – Berlin spezifischen – Verwaltungstyp kategorisiert.

Als zweiter Verwaltungstyp ist Berlin – als eine lange Zeit geteilte und nach mehr als vier Jahrzehnten wiedervereinigte Stadt – zu nennen, die von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa in ihrem Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder stark betroffen war. Es gab daher zwingende Gründe, die öffentlichen Verwaltung drastisch zu reformieren. Berlin als ehemals geteilte Stadt mit zwei unterschiedlichen politischen Systemen weist die Besonderheit auf, dass nach der deutschen Wiedervereinigung eine Verwaltungsreform nach den Grundsätzen des *NPM* unter besonderer Berücksichtigung der Integration der Ost-Berliner Verwaltung durchgeführt wurde. In Berlin konnte kein drastischer Neuaufbau der Verwaltung vollzogen werden, da kein vollständiger Systemwechsel in der gesamten Stadt stattgefunden hatte. Stattdessen mussten die Verwaltungen aus Ost- und West-Berlin zusammengeführt werden, was unter anderem einen massiven Personalüberschuss nach sich zog. Die Modernisierung der Verwaltung nach den Grundsätzen des *NPM* war während der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung nicht priorisiert, da zunächst schwerwiegendere Probleme, wie der Aufbau einer adäquaten Verwaltung in den östlichen Bezirken, bewältigt werden mussten. Mit der Verwaltungsreform Mitte der 1990er Jahre wurden die Grundsätze des *NPM* für Berlin schließlich umgesetzt. Hinzu kam in Berlin die neue Rolle eines vollwertigen Stadtstaates der Bundesrepublik Deutschland, die grundlegende Konsequenzen für den Aufbau und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der Stadt hatten.

Den dritten Verwaltungstyp stellen die Hauptstädte der osteuropäischen Staaten dar. Diese Städte hatten nach dem Systemwechsel in den 1990er Jahren die Möglichkeit durch neue gesellschaftliche und politische Strukturen moderne Verwaltungen nach dem *NPM* aufzubauen. Die kontinentaleuropäischen Verwaltungstraditionen in diesen Staaten wurden nach dem Zweiten Weltkrieg durch die kommunistische Machtübernahme abgeschafft. An ihrer Stelle wurde das stalinistische Staatsorganisationsmodell mit der „doppelten Unterstellung“ der staatlichen Verwaltung unter die zentralistische Parteiherrschaft, Abschaffung der Gewaltenteilung, Parteilichkeit der Verwaltung und ihres Personals durchgesetzt.²⁹¹ Mit dem Ende des kommunistischen Regimes in den Ländern Mittel-Ost-Europas kam deren Transformation wesentlich in der Ablösung der realsozialistischen Staatsorganisation und der Wiedereinführung des westlich-kontinentaleuropäischen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsmodells zum Ausdruck.²⁹² Eine komplette Neuausrichtung der Verwaltungen durch den Umbruch im politischen System war erforderlich und wurde in den meisten Hauptstädten genutzt. Es gilt im Rahmen des vorliegenden Vergleichs zu untersuchen, ob die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU in Folge der grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er Jahren bedeutend mehr Kernelemente des *NPM* beim Neuaufbau eingeführt haben und diese konsequenter anwenden, als die alten EU-Mitgliedsstaaten.

291 Haensch, Peter; Holtmann, Everhard 2008: Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, S. 610

292 Kuhlmann, Sabine; Wöllmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, S. 14

Die für den vorliegenden Vergleich gewonnenen Hauptstädte der EU repräsentieren alle drei Verwaltungstypen bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des *NPM*. So gehören Prag und Warschau zu den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU, die in Folge der grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er Jahren über die Möglichkeit eines konsequenten Neuaufbaus ihrer Verwaltungen nach den Kernelementen des *NPM* verfügten. Für die Hauptstädte Brüssel, Kopenhagen und Madrid als Repräsentanten der westlichen Mitgliedsstaaten der EU bestand ein solch grundsätzlicher gesellschaftlicher und politischer Umbruch als Möglichkeit der umfangreichen Neugestaltung der Bürgerdienste in der Verwaltung nicht. Madrid hat in seiner Geschichte zwar auch einen gesellschaftlichen und politischen Umbruch nach dem Zusammenbruch der *Franco-Diktatur*, jedoch konnte diese Zeit für die Einführung der Kernelemente des *NPM* nicht genutzt werden, da zum damaligen Zeitpunkt das Konzept des *NPM* noch nicht existierte.²⁹³ Die Hauptstadt Berlin hingegen nimmt als Stadt der Wiedervereinigung eine besondere Rolle ein, die eine besondere Ausgangssituation für Einführung der Kernelemente des *New Public Managements* nach sich zog.

293 Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, S. 11

3.1.3 Auswahl von Hauptstädten der EU für den Vergleich

Die vorliegende Arbeit hatte von Beginn an den Anspruch zwei Unterscheidungskriterien in einem ausgewogenen Maße gerecht zu werden. Einerseits sollte wenigstens eine EU-Hauptstadt aus jeder der in Europa vorherrschenden Rechts- und Verwaltungstraditionen für den Vergleich gewonnen werden. Andererseits sollte das Verhältnis der zu untersuchenden EU-Hauptstädte bezüglich ihrer Verwaltungstypen ausgewogen sein, so dass neben Berlin mit seinem einzigartigen Verwaltungstypus zu möglichst gleichen Teilen Städte aus dem westlichen und östlichen Teil der EU im Vergleich vertreten sein sollten. Darüber hinaus sollten möglichst viele Partnerstädte Berlins in den Vergleich einbezogen werden, da so – bedingt durch einen hohen Verpflichtungs- und Vertrauensgrad der Zusammenarbeit zwischen den Partnerstädten – verwaltungsinterne Daten genutzt werden konnten.

Grundvoraussetzung für die Teilnahme am Vergleich ist, dass die zu vergleichende Stadt die Hauptstadt eines EU-Mitgliedstaates ist. Diese EU-Hauptstadt sollte im besten Fall mehr als eine Million Einwohner haben oder wenigstens eine vergleichbare Zahl an Einwohnern pro km² wie die anderen für den Vergleich herangezogenen Städte. Darüber hinaus müssen die Hauptstädte Dienstleistungen im Bereich der Bürgerdienste durchführen, Bürgerämter betreiben, die über ein wenigstens teilweise vergleichbares Dienstleistungsportfolio verfügen und wissenschaftlich valide Datenbestände für den Effizienzvergleich der Bürgerämter haben.

Diese Ansprüche konnten jedoch nicht in Gänze erfüllt werden. Die Gründe hierfür liegen in den teilweise nicht vergleichbaren Verwaltungsaufbauten, der zu geringen Einwohnerzahl, einer fehlenden zentralen Steuerung oder im mangelnden Kommunikationsverhalten einiger EU-Hauptstädte.

Tabelle 3: Kennzahlen der EU-Länder²⁹⁴ sowie die Einordnung in Rechts- und Verwaltungstraditionen

Hauptstadt	Land	Stand	Fläche der Hauptstadt / km ²	Einwohnerzahl der Stadt 2010/2011	Einwohner je km ²	Rechts- und Verwaltungstradition
Amsterdam	Niederlande	01.01.2011	219	779.808	3.561	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Athen	Griechenland	16.03.2011	39	655.780	16.815	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Berlin	Deutschland	31.12.2010	891	3.460.725	3.884	kontinentaleuropäisch deutsch
Bratislava	Slowakei	31.12.2010	368	432.801	1.176	kontinentaleuropäisch deutsch
Brüssel	Belgien	01.01.2011	33	165.041	5.001	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Budapest	Ungarn	01.01.2011	525	1.733.685	3.302	kontinentaleuropäisch deutsch
Bukarest	Rumänien	01.01.2010	238	1.944.451	8.170	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Dublin	Irland	04.10.2011	118	525.383	4452	angelsächsisch
Helsinki	Finnland	31.12.2010	716	588.549	822	kontinentaleuropäisch skandinavisch
Kopenhagen	Dänemark	01.01.2011	90	539.542	5.995	kontinentaleuropäisch skandinavisch
Lissabon	Portugal	21.03.2011	85	547.631	6.443	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Ljubljana	Slowenien	01.01.2011	275	273.959	996	kontinentaleuropäisch deutsch
London	Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland	30.06.2010	1.572	7.825.200	4.978	angelsächsisch
Luxemburg	Luxemburg	01.01.2011	52	94.034	1.808	kontinentaleuropäisch napoleonisch

294 City Population – Einwohnerzahlen & Karten der größten Städte, Agglomerationen & Verwaltungsgebiete für alle Staaten & Länder der Welt:
www.citypopulation.de/index_d.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 3 (Fortsetzung): Kennzahlen der EU-Länder²⁹⁴ sowie die Einordnung in Rechts- und Verwaltungsstraditionen

Hauptstadt	Land	Stand	Fläche der Hauptstadt / km ²	Einwohnerzahl der Stadt 2010/2011	Einwohner je km ²	Rechts- und Verwaltungstradition
Madrid	Spanien	01.01.2011	604	3.269.861	5.414	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Nikosia	Zypern	01.10.2011	111	238.547	2.149	angelsächsisch
Prag	Tschechien	31.12.2010	496	1.257.158	2.535	kontinentaleuropäisch deutsch
Paris	Frankreich	01.01.2010	106	2.243.833	21.168	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Riga	Lettland	01.01.2011	306	700.107	2.288	ohne Zuordnung
Rom	Italien	01.01.2011	1285	2.761.477	2.149	kontinentaleuropäisch napoleonisch
Sofia	Bulgarien	01.02.2011	492	1.291.591	2.625	ohne Zuordnung
Stockholm	Schweden	31.12.2011	187	864.324	4.622	kontinentaleuropäisch skandinavisch
Tallinn	Estland	01.01.2011	159	400.292	2.518	kontinentaleuropäisch deutsch
Valetta	Malta	31.12.2010	0,5	6.295	12590	angelsächsisch
Vilnius	Litauen	01.01.2011	401	542.932	1.354	ohne Zuordnung
Warschau	Polen	31.12.2010	516	1.700.112	3.295	kontinentaleuropäisch deutsch
Wien	Österreich	31.10.2011	415	1.724.381	4.155	kontinentaleuropäisch deutsch
Zagreb	Kroatien	31.03.2011	641	688.163	1.074	kontinentaleuropäisch deutsch

(Quelle: Eigene Darstellung)

294 City Population – Einwohnerzahlen & Karten der größten Städte, Agglomerationen & Verwaltungsgebiete für alle Staaten & Länder der Welt:
www.citypopulation.de/index_d.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Es ist trotz umfangreicher Bemühungen nicht gelungen, eine europäische Hauptstadt der angelsächsischen Rechts- und Verwaltungstradition in den Vergleich einzubeziehen. London als repräsentativstes Beispiel für diese Verwaltungstradition ist eine Partnerstadt von Berlin, so dass der Kontakt zu den entsprechenden Stellen schnell und unkompliziert hergestellt werden konnte. Es wurde jedoch im Rahmen der Internetrecherche und begleitenden Kontakten mit der Stadtverwaltung in London ein stark dezentrales System auf städtischer Ebene vorgefunden. So haben die Behörden der „*Greater London Authority*“ wenig bis überhaupt keinen Kontakt zu den einzelnen Bezirken Londons, die alleinverantwortlich und unabhängig agieren. Es kann daher von keinem zentralen Controlling durch die Stadtverwaltung gesprochen werden. Ferner existieren keine Bürgerämter und eine einheitliche Vorgehensweise auf dem Gebiet der Bürgerdienste ist rudimentär bis überhaupt nicht erkennbar. In Bezug auf die für die Bürgerdienste zu untersuchenden Dienstleistungen ist anzumerken, dass in Großbritannien – der angelsächsischen Tradition folgend – kein Melderegister existiert und keine Personalausweise ausgegeben werden. Die Einführung war bereits beschlossen, wurde jedoch nach dem Regierungswechsel 2010 von der aktuell regierenden Koalition in Großbritannien gestoppt und alle ausgegebenen Personalausweise und die erhobenen Melderegisterdaten vernichtet. Reisepass- und Führerscheineangelegenheiten sowie viele weitere Dienstleistungen werden durch Behörden der Zentralregierung erbracht. Die Beantragung dieser Dienstleistungen erfolgt per Telefon, Internet oder in der örtlich zuständigen Postfiliale. Eine grundsätzliche Vergleichbarkeit mit den anderen europäischen Hauptstädten ist daher nicht gegeben, so dass London als einwohnerstärkste Hauptstadt der EU nicht in den Vergleich eingebunden werden konnte.

Auf Zypern verfügen die Bürgerdienste über ein umfangreiches Portfolio, was unter anderem die für den Vergleich relevanten Dienstleistungen wie Führerscheine-, Personalausweis- sowie Reisepassangelegenheiten beinhaltet und im Rahmen einer Multikanalstrategie zentral gesteuert wird. Die Einbindung der Republik Zypern wäre für den vorliegenden Vergleich interessant gewesen, da auf der gesamten Insel verteilt zentral vom Finanzministerium gesteuerte Bürgerämter als moderne Dienstleistungszentren der Verwaltung existieren. Eine Einbeziehung in den vorliegenden Vergleich wäre unter Voraussetzung der Betrachtung der gesamten Insel wegen der geringen Einwohnerzahl der Hauptstadt Nikosia von 50.000 Einwohnern im Teil der Republik Zypern grundsätzlich möglich und wünschenswert gewesen. So hätte eine repräsentative Größe stellvertretend für die angelsächsische Rechts- und Verwaltungstradition in den Vergleich einbezogen werden können. Es sind alle Bemühungen fehlgeschlagen, mit dem zuständigen zypriotischen Finanzministerium in Kontakt zu treten. Da keine Städtepartnerschaft zwischen Berlin und einer zypriotischen Stadt existiert, konnten auch keine verwaltungsinternen Kontakte genutzt werden. Jegliche Kommunikation per Brief, Email oder telefonisch wurden von Seiten der zypriotischen Behörden nicht erwidert. So konnten die zypriotischen Bürgerdienste nicht in den vorliegenden Vergleich aufgenommen werden.

In Dublin wurden nach einer eingehenden Internet- und Literaturrecherche zahlreiche Bürgerdienste festgestellt. Es existieren auch Bürgerämter bei zentraler Steuerung durch ein Ministerium, jedoch konzentrieren sich diese ausschließlich auf

Verwaltungsdienstleistungen aus dem sozialen Bereich. Ein Meldewesen, wie auch Personalausweise existieren in Irland entsprechend der angelsächsischen Tradition nicht und Reisepass- sowie Führerscheineangelegenheiten werden durch zentralstaatliche Behörden oder Ministerien bearbeitet. Eine Einbeziehung in den Vergleich der Bürgerdienste im Rahmen der vorliegenden Arbeit musste daher ausgeschlossen werden.

Die Aufnahme von Valetta als Hauptstadt Maltas in den Vergleich wurde aufgrund der geringen Einwohnerzahlen der Stadt wie auch des gesamten Staates Malta und nach einer eingehenden Internet- und Literaturrecherche verworfen.

Aus dem Kreis der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition konnten mit Berlin, Prag und Warschau drei bedeutende europäische Hauptstädte für den vorliegenden Vergleich gewonnen werden. Prag und Warschau sind Partnerstädte von Berlin, so dass umfangreiche verwaltungsinterne Daten in den Vergleich einfließen konnten, wobei alle Städte für Recherchen vor Ort besucht wurden. Detaillierte Ausführungen zu den drei Städten sind in den entsprechenden Kapiteln der vorliegenden Arbeit zu finden.

Neben den drei in den Vergleich aufgenommenen Städten wurde mit der österreichischen Hauptstadt Wien ein Kontakt aufgebaut, da eine grundsätzliche Vergleichbarkeit im Rahmen der Literatur- und Internetrecherche festgestellt wurde. Wien hat 1,7 Millionen Einwohner und legt ein besonderes Augenmerk auf kundenorientierte sowie moderne Bürgerdienste. Jeder Stadtbezirk verfügt über ein stationäres Bürgeramt und stellt darüber hinaus mobile Dienste für die Bevölkerung zur Verfügung. Hierbei sind die Bürgerdienste dezentral in den Bezirken angesiedelt und werden zentral von der Stadtverwaltung gesteuert. Das Dienstleistungsportfolio der Wiener Bürgerdienste beinhaltet mit Führschein-, Personalausweis- und Reisepassangelegenheiten die für den vorliegenden Vergleich der Bürgerdienste wesentlichen Dienstleistungen. Aufgrund der nicht vorhandenen Städtepartnerschaft mit Wien bestand für die entscheidenden Stellen vor Ort keine Notwendigkeit für eine Zusammenarbeit in Bezug auf die vorliegende Arbeit. Die von der Stadt Wien im Rahmen der Teilnahme an einem *Common Assessment Framework-Vergleich* gesammelten Daten konnten wegen einer anderen Zielrichtung für den vorliegenden Vergleich nicht verwendet werden. Eigene Daten konnten nicht erhoben werden, so dass Wien als Teilnehmer am vorliegenden Vergleich nicht berücksichtigt werden konnte.

Mit der ungarischen Hauptstadt Budapest konnte aufgrund der bestehenden Städtepartnerschaft mit Berlin ein intensiver Kontakt aufgebaut werden. Budapest eignet sich mit 1,7 Millionen Einwohnern und dem Angebot von wesentlichen Dienstleistungen grundsätzlich für die Teilnahme am Vergleich. In Budapest existiert in jedem Bezirk ein Bürgeramt, das über ein stadtweit einheitliches Dienstleistungsportfolio verfügt. Da die Stadtverwaltung stark dezentral organisiert ist, findet eine zentrale Datenerhebung in Bezug auf die jeweiligen zu vergleichenden Dienstleistungen für die gesamte Stadt nicht statt. Die Budapester Stadtverwaltung verfügt über keine rechtlichen Möglichkeiten ein zentrales Controlling für die Bürgerdienste in den Bezirken einzuführen oder die Bezirke zu einer einheitlichen

Vorgehensweise, wie auch zur Teilnahme an einem stadtweiten Benchmarking oder Monitoring zu zwingen.

Im Rahmen der Kontakte, wie auch der Literatur- und Internetrecherche konnte in Budapest eine interessante Beobachtung in Bezug auf die aktuelle landesweite Umstrukturierung und Anpassung der Zuständigkeiten festgestellt werden. Als Resultat der Bestrebungen der derzeitigen ungarischen Regierung den Zentralstaat in Ungarn zu stärken und mit erweiterten Zuständigkeiten auszustatten, wurde in Budapest ein sogenanntes *Central Office for Administrative and Eletronic Public Services* gegründet. Diese neue Behörde – die der Zentralregierung untersteht – ist für wesentliche Verwaltungsdienstleistungen wie beispielsweise Personalausweise, Reisepässe und Führerscheine landesweit zuständig. Der Hauptsitz der Behörde ist Budapest, wobei in allen 19 ungarischen Regionen (*Komitaten*) Zweigstellen der Zentralbehörde eingerichtet wurden.

Eine Einbeziehung Budapests in den vorliegenden Vergleich wäre aufgrund der vorhandenen umfangreichen Daten der Zentralbehörde und der Grunddaten der Stadt grundsätzlich möglich gewesen, scheitert jedoch an der konkurrierenden Zuständigkeit zwischen der Zentralbehörde und den bezirklichen Verwaltungen bei den hier zu untersuchenden Dienstleistungen. So bieten die Budapester Bezirke und die Zentralbehörde die gleichen Dienstleistungen an, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit verglichen werden sollen; eine Zusammenarbeit bei den Statistiken und der Dokumentenerstellung findet jedoch nicht statt. Daher können keine validen Daten für Budapest erhoben werden und die Stadt konnte nicht beim vorliegenden Vergleich berücksichtigt werden. Grundsätzlich wurde im Rahmen der persönlichen Kontakte sowie der Literatur- und Internetrecherche ein interessanter Verwaltungsmodernisierungsprozess in Ungarn festgestellt, der sich jedoch aktuell mitten in der Umsetzung befindet.

Zwischen Berlin und den Hauptstädten Bratislava, Ljubljana, Tallinn und Zagreb bestehen keine Städtepartnerschaften, so dass sich eine Kontaktaufnahme mit der Übermittlung verwaltungsinterner Informationen schwierig gestaltet hätte. Es wurde kein Kontakt mit diesen Städten aufgenommen, da mit drei bedeutenden Städten aus dem Bereich der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition – bei zwei Städten aus den östlichen Mitgliedsstaaten der EU – bereits ein repräsentativer Durchschnitt für den Vergleich vorhanden war.

Aus dem Kreis der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition konnten mit Brüssel und Madrid zwei bedeutende europäische Hauptstädte für den vorliegenden Vergleich herangezogen werden. Beide Städte sind Partnerstädte von Berlin, so dass in den Vergleich umfangreiche verwaltungsinterne Daten einfließen und beide Städte im Rahmen von Rechercheaufenthalten besucht werden konnten. Detaillierte Ausführungen zu den Städten sind in den entsprechenden Kapiteln der vorliegenden Arbeit zu finden.

Mit Paris als repräsentatives Beispiel für diese Rechts- und Verwaltungstradition wurde mit Hilfe der Städtepartnerschaft ein intensiver Kontakt aufgebaut. Paris eignet sich aufgrund seiner Grunddaten mit 2,2 Millionen Einwohnern und einer Einteilung des Stadtgebiets in 20 Bezirke grundsätzlich gut für die Teilnahme am vorliegenden

Vergleich. Es musste nach eingehender Literatur- und Internetrecherche sowie vielen Kontakten mit der Pariser Stadtverwaltung festgestellt werden, dass es in Paris keine zentral gesteuerte Multikanalstrategie für die Bürgerdienste gibt und entsprechende Zuständigkeiten nicht vorhanden sind. Stattdessen existieren in einigen Pariser Stadtbezirken sogenannte *Points Information Médiation Multi Services (PIMMS)*.

Bei diesen Bürgerämtern handelt es sich um Beratungsstellen für soziale Leistungen und Lebens- und Integrationshilfen für Migranten oder ältere Bewohner der Stadt, die ihre Behördengänge nicht selbstständig erledigen können. So sind die *PIMMS* fast ausschließlich in Bezirken angesiedelt, die in Paris als soziale Brennpunkte gelten. Die *PIMMS* werden landesweit in Frankreich von einer Nicht-Regierungsorganisation betrieben, die von unterschiedlichen gesellschaftlichen Organisationen wie Gewerkschaften und Sozialverbänden, aber auch der französischen Zentralregierung finanziert werden. Bei den Beschäftigten der *PIMMS* handelt es sich ausschließlich um ehemalige schwer vermittelbare Arbeitslose, die in den meisten Fällen selbst über einen Migrationshintergrund verfügen und so die Bürger teilweise in ihrer Landessprache mit dem Verständnis für die jeweiligen kulturellen Besonderheiten betreuen können.

Aufgrund der Zielrichtung und des Aufgabenportfolios konnten die *PIMMS* in den vorliegenden Vergleich nicht einbezogen werden. Die hier im Fokus liegenden Dienstleistungen im Bereich der Personalausweis-, Reisepass- und Führerscheineangelegenheiten werden in Paris durch die örtlichen Polizeiabschnitte in den Stadtbezirken durchgeführt. Örtlich befinden sich diese Anlaufstellen in den jeweiligen Rathäusern der Stadtbezirke, haben jedoch weder personell noch finanziell eine Verbindung mit den jeweiligen Stadtbezirken oder der Stadtverwaltung. Aufgrund des zentralistischen Aufbaus der Französischen Republik sind die Polizeiabschnitte Teil des zentralstaatlichen Polizeidirektors des *Départements Île-de-France*. Eine Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung Paris oder den jeweiligen Stadtbezirken der Stadt ist nicht vereinbart und findet auch nicht statt. Im Gegenteil, es findet eine gegenseitige Behinderung bei den jeweiligen Vorhaben und Zielsetzungen statt. Aufgrund dieses schwierigen Verhältnisses zwischen der Stadtverwaltung Paris und den Abgesandten des Zentralstaates für das *Départements Île-de-France* wurden zwar mehrere Kontakte vermittelt und Anfragen zum vorliegenden Vergleich an die Polizeidirektion gestellt, jedoch erfolgte hierauf keine Reaktion. So konnte Paris nicht in den vorliegenden Vergleich aufgenommen werden.

Die Bürgerdienste der niederländischen Hauptstadt Amsterdam wären nach einer eingehenden Literatur- und Internetrecherche für den vorliegenden Vergleich durchaus wegen ihres Dienstleistungsportfolios und der Ansiedlung der Bürgerämter in den Stadtbezirken in Frage gekommen. Die Bürgerdienste in Amsterdam bieten ein stadtweit einheitliches Portfolio an, das unter anderem Dienstleistungen in den Bereichen Personalausweis-, Reisepass- und Führerscheineangelegenheiten beinhaltet. Da jedoch keine Städtepartnerschaft zwischen Berlin und Amsterdam besteht, konnte kein Kontakt im Rahmen des verwaltungsinternen Austausches mit der Stadtverwaltung hergestellt werden. Trotz unterschiedlicher Versuche der Kontaktaufnahme per Brief, Email und telefonisch blieben alle Anfragen an die

Stadtverwaltung Amsterdam unbeantwortet. Die Stadt Amsterdam konnte daher nicht in den vorliegenden Vergleich aufgenommen werden.

Mehrere Anfragen an die Stadtverwaltung der italienischen Hauptstadt Rom, wie auch die zuständige Regionalverwaltung Latium blieben ebenfalls unbeantwortet. Rom – mit seinen 2,7 Millionen Einwohnern als ein weiterer Repräsentant der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition – hätte von seiner Grundstruktur in den vorliegenden Vergleich aufgenommen werden können. Da aber auch mit Rom kein städtepartnerschaftliches Abkommen besteht, konnte neben den beschriebenen Kontaktversuchen kein verwaltungsinterner Austausch aufgebaut werden, so dass Rom nicht in den Vergleich der Bürgerdienste einbezogen werden konnte.

Die Hauptstädte Athen, Bukarest, Lissabon und Luxemburg haben ebenfalls keine Städtepartnerschaften mit Berlin, so dass von einer Kontaktaufnahme abgesehen wurde, zumal mit den Städten Brüssel und Madrid aus dem Bereich der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition ein repräsentativer Durchschnitt für den Vergleich gewonnen wurde.

Aus dem Kreis der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition konnte mit Kopenhagen eine bedeutende europäische Hauptstadt für den vorliegenden Vergleich gewonnen werden. Zwischen Kopenhagen und Berlin besteht keine Städtepartnerschaft, jedoch konnten sehr intensive Kontakte mit der für die Bürgerdienste zuständigen Stadtverwaltung aufgebaut werden und im Rahmen eines Rechercheaufenthaltes umfangreiche verwaltungsinterne Daten gewonnen werden. Detaillierte Ausführungen zu Kopenhagen sind in den entsprechenden Kapiteln der vorliegenden Arbeit zu finden

Da zwischen den Hauptstädten Stockholm, Helsinki und Berlin keine Städtepartnerschaften bestehen, wurde bewusst auf eine Kontaktaufnahme verzichtet, da mit der Aufnahme Kopenhagens die vergleichsweise wenig verbreitete kontinentaleuropäisch skandinavische Rechts- und Verwaltungstradition in einem ausreichenden Maß in den vorliegenden Vergleich einbezogen wurde.

Auf eine Einbeziehung der Hauptstädte Sofia, Riga und Vilnius wurde aufgrund der fehlenden Zuordnung der in der EU verbreiteten Rechts- und Verwaltungstraditionen verzichtet. Ein Mehrwert oder ein wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn für den vorliegenden Vergleich durch die Einbeziehung dieser Hauptstädte ist nicht vorhanden.

3.1.4 Fazit

Zusammenfassend konnten für den europaweiten Vergleich der Bürgerdienste sechs EU-Hauptstädte gewonnen werden. Diese sechs Hauptstädte können in drei der vier existierenden Rechts- und Verwaltungstraditionen der EU eingeordnet werden. Lediglich die angelsächsische Rechts- und Verwaltungstradition kann durch den vorliegenden Vergleich nicht abgedeckt werden. Bei der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition konnten drei Hauptstädte – Berlin, Prag und Warschau – gewonnen werden, was einem Anteil von 50% dieser Rechts- und Verwaltungstradition im Vergleich entspricht. Bei der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition konnten zwei Hauptstädte – Brüssel und Madrid – gewonnen werden, was einem Anteil von 33% des Anwendungsbereiches entspricht. Bei der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition konnte eine Hauptstadt – Kopenhagen – gewonnen werden, was einem Anteil von 17% dieser Rechts- und Verwaltungstradition im Vergleich entspricht. Es kann durchaus von einem repräsentativen Untersuchungsergebnis des vorliegenden Vergleichs für die EU der 28 Mitgliedsstaaten gesprochen werden.

3.2 Verwaltungsaufbau der Vergleichsstädte mit Stadt- und Verwaltungsgeschichte sowie Ansiedlung und Funktionsweise der jeweiligen Bürgerdienste

BERLIN

3.2.1 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat, der sich aus 16 Bundesländern, 11.442 Gemeinden, 301 Landkreisen und 111 kreisfreien Städten zusammensetzt.²⁹⁵ Deutschland steht beispielhaft für den *funktionalen Föderalismus*, der sich durch die Gesetzgebung des Bundes und die Ausführung der überwiegenden Aufgaben durch die Bundesländer auszeichnet, wobei die legislativen und exekutiven Zuständigkeiten im Grundgesetz geregelt sind. In den Bundesländern existiert mit Landkreisen, Bezirken, Gemeinden und kreisfreien Städten eine umfangreiche kommunale Ebene. Aufgrund der föderalistischen Gewaltenteilung sind Aufbau und Gliederung der dreistufigen Verwaltungsorganisation sowie die Verteilung und Verschränkung der Zuständigkeiten zwischen Verwaltungskörpern von Bund, Ländern und Kommunen vertikal differenziert.^{296, 297} Die Zuweisung von öffentlichen Aufgaben basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip, das heißt, dass die Aufgaben möglichst bürgernah – also von der kleinsten Einheit – erledigt werden sollen.

3.2.1.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten hatte der Niedergang der mittelalterlichen Feudalherrschaft in Deutschland nicht zur Folge, dass sich die Staatsmacht zentral in einer Gegend konzentrierte. Stattdessen war das gesamte Gebiet, das später Deutschland umfasste, geprägt von einer Ansammlung vieler Städte und kleiner Fürstentümer, über die sich politische und wirtschaftliche Aktivitäten gleichmäßig verteilten. Die zersplitterten Machtverhältnisse und kulturellen Klüfte zwischen Städten und Fürstentümern verhinderten den Aufbau eines gemeinsamen Nationalstaates. Stattdessen entstanden Regierungen, Parlamente und Verwaltungen auf der Ebene der damaligen Länder, die eine lose Föderation im Rahmen des *Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation* bildeten.²⁹⁸ Die sogenannten *Reichsstädte* konnten ihre örtlichen Angelegenheiten unter der direkten, aber tatsächlich nicht effizienten Herrschaft des Deutschen Kaisers selbst regeln. Aufgrund des übernationalen Charakters entwickelte sich das damalige Reich nie zu einem Nationalstaat oder Staat moderner Prägung, sondern blieb ein monarchisch geführtes,

295 Statistisches Bundesamt 2011: Statistisches Jahrbuch 2011 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 30

296 Rudzio, Wolfgang 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 317 f.

297 Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 2005: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 333 ff.

298 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 515 (Die politischen Systeme Westeuropas)

ständisch geprägtes Gebilde aus Kaiser und Reichsständen mit nur wenigen gemeinsamen Reichsinstitutionen.²⁹⁹

Im späten 18. Jahrhundert wurde dieses System mit der aufkommenden bürgerlichen Bewegung und demokratischen Revolutionen konfrontiert. Während die Fürsten in dieser Zeit ihre Macht durch eine Mischung aus Repressionen und Zugeständnissen für die Bevölkerung festigen konnten, wurde die Stellung des Reichs, insbesondere durch den Machtkampf der aufstrebenden Königreiche Preußen und Österreich, immer schwächer. Letztendlich brach das Reich durch die Napoleonischen Kriege zwischen 1792 und 1815 auseinander und wurde formal durch die Niederlegung der Krone 1806 aufgelöst. Nach dem Ende der Napoleonischen Kriege übernahm Preußen die Führungsrolle des 1815 gegründeten *Deutschen Bundes* und führte mit seiner reformorientierten Verwaltung die Selbstverwaltung von Städten und später auch von Bezirken und Gemeinden ein. Diese Reformen versetzen die Bürger in die Lage, von ihnen gewählte Räte ohne die Einmischung des Zentralstaates über lokale Politikfelder entscheiden zu lassen. So konnten sich demokratische Institutionen auf der kommunalen Ebene etablieren und über die Jahre weiterentwickeln. Diesem Vorbild folgten auch andere deutsche Länder.³⁰⁰

Der föderale Rahmen der kommunalen Demokratie entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weiter. Die Revolution im *Deutschen Bund* 1848 vereinte bürgerlich-demokratische und nationale Einheits- und Unabhängigkeitskräfte und fand ihren Höhepunkt in der verfassungsgebenden Versammlung in der Frankfurter Paulskirche, die den Verfassungsentwurf einer geeinten konstitutionellen Monarchie verabschiedete.³⁰¹ Zusammenfassend offenbarte die sogenannte *Paulskirchenverfassung* ein typisches Verhandlungsergebnis zwischen verschiedenen Regierungen, die ihre Macht erhalten wollten. Preußen als Führungsmacht sollte gemäß der Verfassung zugunsten eines föderalen Nationalstaats den anderen Ländern Mitentscheidungsrechte und Verwaltungszuständigkeiten einräumen. Die Revolution scheiterte und die *Paulskirchenverfassung* trat nie in Kraft.³⁰²

Zur gleichen Zeit setzte in Deutschland die industrielle Revolution ein, deren gesellschaftlichen Folgen und soziale Konflikte alle politischen Kräfte stark unter Druck setzten. Die Auseinandersetzungen und Konflikte zur Bildung eines deutschen Nationalstaates mussten zugunsten der schnellstmöglichen Beendigung der landesweiten sozialen Unruhen zurückstehen. In Angesicht dieser brisanten Situation einigten sich die deutschen Länder, dass der 1845 ins Leben gerufene *Deutsche Bund* die landesweite Gesetzgebung im Bereich des sich entwickelnden Wohlfahrtsstaats übernimmt und die hierfür notwendigen ausführenden Verwaltungen in den Händen der Länder verbleiben.³⁰³ Der *Deutsche Bund* wurde 1866 nach dem preußisch-österreichischen Krieg aufgelöst und durch den *Norddeutschen Bund* als kleindeutsche Lösung ohne Österreich ersetzt.

299 Benz, Arthur; Zimmer, Christina 2011: Germany: Varieties of democracy in a federal system, S. 148 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

300 ebd., S. 148 f.

301 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 515 (Die politischen Systeme Westeuropas)

302 Benz, Arthur; Zimmer, Christina 2011: Germany: Varieties of democracy in a federal system, S. 148 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

303 ebd., S. 149

Im Zusammenhang mit der formalen Gründung des Deutschen Reiches durch die Krönung des preußischen Königs Wilhelm I. zum Deutschen Kaiser 1871 wurden drei dynamische Prozesse ausgelöst:

1. Die Demokratisierung, die ihren Ausdruck in der Entstehung von Parteien und Gründung des frei gewählten Reichstages fand.
2. Die funktionale Differenzierung des föderalen Systems mit dem Ziel der Zentralisierung der Legislative bei gleichzeitiger dezentraler Ausführung der Gesetze auf Länderebene. Diese Differenzierung entspricht dem Konzept des *funktionalen Föderalismus*, welches das vorherrschende legalistische Konzept des Staates unterstützt und die Herrschaft des Rechts betont.
3. Die Bindung der Entwicklung des *funktionalen Föderalismus* an die politischen Entscheidungsfindungen auf der zentralen und regionalen Ebene. In Kombination mit dem zentralisierten und vertikal gegliederten Parteiensystem in einer parlamentarischen Demokratie wurden hierdurch Spannungen zwischen gemeinsamer Entscheidungsfindung und Parteienwettbewerb ausgelöst.³⁰⁴

Nach Ende des Ersten Weltkrieges wurde im Rahmen der Novemberrevolution 1918 die Republik ausgerufen. Nach der Revolution wurde eine verfassungsgebende Nationalversammlung in Weimar einberufen, die das Deutsche Reich 1919 als parlamentarische Demokratie konstituierte. Das Deutsche Reich wird in der Zeit zwischen der Novemberrevolution 1918 und der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 daher als *Weimarer Republik* bezeichnet. Das Reich war zu dieser Zeit ein Bundesstaat mit einer Mischform aus präsidialem und parlamentarischem Regierungssystem. Am Tag der Verfassungsverkündung bestand das Deutsche Reich aus 24 Ländern, die ihre Wurzeln in den Gliedstaaten des Deutschen Kaiserreichs hatten. Die sieben Thüringer Staaten schlossen sich später zum Land Thüringen zusammen, weshalb die *Weimarer Republik* in ihrer Kernzeit 18 Länder umfasste.³⁰⁵ Das Prinzip des *funktionalen Föderalismus* wurde während der *Weimarer Republik* unverändert angewendet. Die Periode des Deutschen Reiches zwischen 1933 und 1945 wird aufgrund der NS-Diktatur und des Zweiten Weltkrieges an dieser Stelle nicht weiter vertieft.

Das regionale Bewusstsein in Deutschland war nach dem Scheitern der Weimarer Republik und zwei Weltkriegen stark geschwächt. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 wurde der Föderalismus als Mittel der Machtverteilung, Demokratisierung und Friedenssicherung wiederhergestellt und gestärkt. Nach dem Willen der westlichen Alliierten sollte in Deutschland die Demokratie insbesondere durch die Übertragung von angelsächsischen Modellen im kommunalen Bereich gesichert werden. Die Amerikaner führten Elemente direkter Demokratie ein und die Briten reformierten die kommunalen Verfassungen hin zu einer Konzentration der Entscheidungsbefugnisse bei den Kommunalparlamenten, wobei den Verwaltungsspitzen nur die ausführende Rolle blieb.³⁰⁶

³⁰⁴ Benz, Arthur; Zimmer, Christina 2011: Germany: Varieties of democracy in a federal system, S. 149 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

³⁰⁵ Beckmanns Welt-Lexikon und Welt-Atlas 1932

³⁰⁶ Rudzio, Wolfgang 1968: Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, S. 42 ff.

Die Bundesländer konnten nach 1945 nur zu einem geringen Teil an ihre eigenstaatlichen Traditionen anschließen. Bis auf Hamburg, Bremen, Bayern und Sachsen, die mit kleineren Grenzkorrekturen weiter bestanden, sind alle anderen Bundesländer jüngerer Datums. Insbesondere die Bindestrichbezeichnungen einiger Bundesländer sowie die Auflösung Preußens und seiner Provinzen als tiefer Einschnitt zeugen von einer „*Flurbereinigung*“ der innerdeutschen Landkarte mit dem Ziel ausgewogene Bundesländer zu kreieren und einen stabilen Föderalismus zu schaffen. Die heutige territoriale Gliederung der Bundesrepublik ist deutlich rationeller als im Deutschen Reich, die durch das Übergewicht Preußens im Vergleich zu den restlichen kleingestückelten Gebieten unausgewogen war.³⁰⁷

Der *funktionale Föderalismus* in Deutschland spiegelt sich heute besonders am dreistufigen politisch-administrativen Aufbau wider. So unterteilen sich Politik und öffentliche Verwaltung in eine Bundes- und Landesebene, wobei der Landesebene wiederum die kommunale Selbstverwaltung als eine weitere Ebene nachgeordnet ist. Bund, Länder und Kommunen wirken bei der administrativen Erledigung öffentlicher Aufgaben zusammen.³⁰⁸ In zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen ist geregelt, dass deren Ausführung den Kommunen als eigene oder Auftragsangelegenheit (mit entsprechenden Einwirkungsrechten durch Bund oder Länder) übertragen wird. Entsprechend der vertikal-funktionellen Gewaltenteilung wird der überwiegende Teil der Gesetzgebung – mit Ausnahme der originären Länderzuständigkeiten – vom Bund erledigt, während die Länder hauptsächlich für die Durchführung der Gesetze zuständig sind, wobei sie sich hierfür zu ca. 80% kommunaler Verwaltungsbehörden bedienen.^{309, 310} Das Grundgesetz gliedert die Gesetzgebungsmaterien in mehrere Kategorien, wobei die wichtigsten Aufgaben des Gemeinwesens in den Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* zu finden sind:

- Nach Art. 71 und 73 Grundgesetz (GG) hat der Bund die *ausschließliche Gesetzgebungskompetenz* über Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Staatsangehörigkeit und Ausweisung, Außenhandel, gewerblichen Rechtsschutz, Kernenergie, Geld und Währung, Bahnen, Postwesen, Telekommunikation und Luftverkehr, Recht der Bundesbediensteten, Waffen und Sprengstoff, Regelungen zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Verfassungsschutz, der Verbrechensverfolgung und der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.
- Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* Gesetzgebungsbefugnisse „*solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat*“. Dazu gehören gemäß Art. 74 GG unter anderem Bürgerliches Recht, Strafrecht, Justizwesen, Statusrecht der Landes- und Kommunalbeamten, Wirtschaft, Arbeitsrecht, Soziales, Verkehr, Umwelt und Gesundheit.

307 Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 1999: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 319

308 ebd., S. 304

309 ebd., S. 304 ff.

310 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 555 (Die politischen Systeme Westeuropas)

- Nach Art. 91a und 91b GG wirkt der Bund bei *Gemeinschaftsaufgaben* der Länder mit, so zum Beispiel bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur, Forschungsförderung, Bildungsplanung und dem Küstenschutz.
- Aus Art. 70 GG werden die Felder der ausschließlichen Landesgesetzgebung abgeleitet. So gehören Kultur, Schulwesen, Presse und Rundfunk, Polizei, Kommunalverfassung, Versammlungs-, Heim- und Hochschulrecht, Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten sowie alle weiteren Aufgaben, die den vorgenannten Kategorien nicht ausdrücklich zugeordnet sind, zu den Aufgaben der Landesgesetzgebung.

Der Föderalismus in Deutschland gewährleistet eine Machtverteilung und einen regionalen Ausgleich, der gleiche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland garantieren soll. Die negativen Auswüchse des deutschen Föderalismus sind jedoch eine äußerst hohe Komplexität des politisch-administrativen Systems und eine daraus folgende geringe Effektivität sowie eine eingeschränkte Autonomie der Länder bei gleichzeitiger unzureichender Handlungsfähigkeit des Bundes.³¹¹

Grundsätzlich leidet der Föderalismus in Deutschland heute an mehreren nicht zu übersehenden Problemlagen. So hat sich bedingt durch sozialstaatliche sowie wirtschaftspolitische Motive und dem Parteienwettbewerb ein vielfältig verzahntes System in administrativer, finanzieller und politischer Hinsicht entwickelt, in dem kooperiert und koordiniert werden muss. Durch die Beteiligung von unterschiedlichen Interessengruppen und mehrerer politisch-administrativer Instanzen entstehen schwerfällige Verhandlungen. Da Mehrheitsentscheide in den meisten Fällen ausgeschlossen sind, kommt es zu unsachgemäßen Kompromisslösungen.³¹²

Ferner existieren schwere Konflikte zwischen Bund und Länder bei der Verteilung von Steueranteilen und die parteipolitischen Gegensätze in Bund und Länder belasten regelmäßig die Gesetzesausführung. Mit dem *funktionalen Föderalismus* geht ein Rückgang der Länderautonomie einher. Ein einzelnes Land fungiert bei der Koordinierung und Mitwirkung zunehmend nur noch als Teil des Ganzen und die autonome Gestaltung auf dem eigenen Gebiet muss zurückstehen. Hinzu kommen aufgrund der verbreiteten Kooperation und Selbstkoordinierung außerdem Zuständigkeitsprobleme bezüglich der Entscheidungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie legitimatorische Probleme wegen eines bestehenden „Kooperationssystems der Exekutiven“. Tatsächlich gehen die legislativen Gestaltungsmöglichkeiten der Landesparlamente zurück, was auf mehrere Umstände zurückzuführen ist:³¹³

311 Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform, S. 30

312 Lehner, Franz 1979: Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland: Probleme und Perspektiven des kooperativen Föderalismus, S. 7

313 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 517 (Die politischen Systeme Westeuropas)

- Die Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* sind durch die umfangreiche Bearbeitung dieses Bereiches durch den Bund über Jahrzehnte faktisch sehr gering. Es bleiben die ausschließlich den Bundesländern zugeordneten Bereiche der Kultur, Bildung, Polizei und Verwaltung, die durch die Länder ausführlich geregelt wurden.³¹⁴
- Die Landesparlamente werden bei langfristigen Planungen wie der Hochschulentwicklung oder der Raumordnung nicht vorab beteiligt. Die beratende Stellungnahme und die Kontrolle der Planausführung können dieses „*parlamentarische Defizit*“ nicht schmälern.³¹⁵
- Bei der kooperativen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf Regierungs- oder Verwaltungsebene geht der Einfluss der Landesparlamente zwangsläufig zurück. Bei der Vorlage von ausgehandelten Kompromissen zwischen Bund und Ländern werden die Landesparlamente in den meisten Fällen vor vollendete Tatsachen gestellt, da faktisch nur die Entscheidungsalternative zwischen Zustimmung und Ablehnung zur Verfügung steht.³¹⁶

Dieser Rückgang der tatsächlichen Entscheidungsbefugnisse und Einflussmöglichkeiten der Landesparlamente gibt immer wieder Anlass zur Diskussion, wobei zwei unterschiedliche Standpunkte vertreten werden:

1. Der Status der Bundesländer ist dem legislativen Bedeutungsverlust der Landesparlamente anzupassen. In diesem Zusammenhang sind die Bundesländer zu entstaatlichen und in reine Verwaltungsgebilde zu überführen.
2. Die Landesparlamente sind durch Übertragung verschiedener Aufgaben aufzuwerten, beispielsweise frühzeitige Beteiligung an Planungen und Verhandlungen an Staatsverträgen, Beteiligung an wichtigen exekutiven Entscheidungen und Zurückdrängung des Bundes bei der Gesetzgebung.³¹⁷ Die Föderalismusreformen I + II zielten auch auf eine Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel der Überführung einer Reihe von Materien in die ausschließliche Landesgesetzgebung ab.

3.2.1.2 Aufbau und Kompetenzen der Bundesländer

Die deutschen Bundesländer besitzen nach Ansicht der Rechtswissenschaften Staatsgewalt und somit auch eine eigene Staatsqualität. Im Unterschied zu gewöhnlichen Staaten, ist die partielle Völkerrechtssubjektivität der Bundesländer nicht originär, sondern wird von der des Bundes abgeleitet.³¹⁸ Alle Bundesländer verfügen über Landesparlamente, die in den 13 Flächenländern Landtag, in Bremen sowie Hamburg Bürgerschaft und in Berlin Abgeordnetenhaus genannt werden. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind ausschließlich deutsche Staatsangehörige, die in dem

314 Mielke, Siegfried; Reutter, Werner 2004: Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, S. 43

315 Karpen, Ulrich 1977: Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung am Beispiel der Hochschulplanung, S. 281

316 Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 198 ff.

317 Martin, Albrecht 1984: Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, S. 278 ff.

318 Ipsen, Jörn 2012: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, § 5 Rn 21

jeweiligen Bundesland für mindestens sechs Monate amtlich gemeldet sind und das 18. Lebensjahr vollendet haben. Die grundsätzlichen Aufgaben der Landesparlamente sind in allen Bundesländern die Wahl und Kontrolle der Landesregierung, die Verabschiedung des Landeshaushalts und die Landesgesetzgebung. Die Landesregierungen können über den Bundesrat Einfluss auf die Bundespolitik nehmen und bilden zur Arbeitskoordination gemeinsame Gremien, zum Beispiel die Ministerpräsidenten- oder Innenministerkonferenz.

Alle Bundesländer verfügen über ihre eigene Landesverfassung, die gemäß Art. 28 GG „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. ³¹⁹ , ³²⁰ Durch dieses sogenannte Homogenitätsgebot wird sichergestellt, dass eine grundsätzliche Übereinstimmung der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz gewährleistet ist, wobei in den einzelnen Verfassungen unterschiedliche Varianten möglich bleiben. Insbesondere das Verhältnis zwischen Volk, Parlament und Regierung wird in den Landesverfassungen teilweise unterschiedlich geregelt, wobei die Regierungssysteme in den Bundesländern von einer *Kanzlerdemokratie* – analog zum Bund – bis hin zu einer kollegialen und eng mit dem Landesparlament verbundenen Landesregierung reichen.³²¹

- Bei der Mitwirkung des Volkes variiert beispielsweise die Dauer der Legislaturperiode zwischen vier Jahren in Hamburg und Bremen und fünf Jahren in den restlichen Bundesländern. Ebenso variieren die Regelungen zu plebiszitären Möglichkeiten erheblich, jedoch sind Volksbegehren und -entscheide zu Landesangelegenheiten inzwischen in allen Bundesländern möglich.³²²
- Der Regierungschef wird in allen Bundesländern vom Landesparlament gewählt, wobei er in den Flächenländern Ministerpräsident, in Bremen Bürgermeister, in Hamburg Erster Bürgermeister und in Berlin Regierender Bürgermeister genannt wird. In Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und den neuen Bundesländern ist das Verfahren der Regierungsbildung wie beim Bund geregelt, dass heißt, der Regierungschef entscheidet selbst über die Zusammensetzung seines Kabinetts. In Bremen werden alle Mitglieder des Kabinetts – die sogenannten Senatoren – einzeln von der Bürgerschaft gewählt. In den verbleibenden Bundesländern wird nach der Wahl des Regierungschefs das aufgestellte Kabinett vor Amtsantritt durch das Landesparlament bestätigt.^{323,324}

319 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 Grundgesetz vom 17. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478)

320 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 552 (Die politischen Systeme Westeuropas)

321 Pestalozza, Christian 2009: Verfassungen der deutschen Bundesländer

322 Kost, Andreas 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung, S. 7 ff.

323 Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 2005: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 411 ff.

324 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 515 (Die politischen Systeme Westeuropas)

- Die Regierungen der Bundesländer werden auf unterschiedliche Weise abberufen. In elf Bundesländern kann die Regierung nur mit Hilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums – analog zum Bund – abberufen werden. In Berlin, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland reicht hierfür ein negatives Misstrauensvotum aus.
- Alle Regierungschefs der Bundesländer, bis auf Bremen, verfügen analog zum Bund über die sogenannte *Richtlinienkompetenz*. Der Regierende Bürgermeister von Berlin verfügt über eine abgeschwächte Richtlinienkompetenz. Die von ihm bestimmten Richtlinien der Regierungspolitik bedürfen der Billigung des Abgeordnetenhauses von Berlin.³²⁵ In Bremen regiert der Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Senat, wobei das Landesparlament (Bürgerschaft) die Richtlinien der Regierung vorgibt.³²⁶ In Bremen ist darüber hinaus eine Kollegialregierung erkennbar, was sich auch in der Wahrnehmung der Organisationsgewalt widerspiegelt, die beim gesamten Senat liegt. In anderen Bundesländern wird die Organisationsgewalt vom Landesparlament und der Landesregierung ausgeübt.³²⁷
- In allen Landesverfassungen ist neben dem Regierungschef kein gesondertes Staatsoberhaupt genannt. Die Aufgaben des Staatsoberhauptes, wie beispielsweise Vertretung des Bundeslandes nach außen, Begnadigungsrecht oder die Ernennung und Entlassung von Beamten werden in einigen Bundesländern vom Regierungschef, in anderen Bundesländern von der gesamten Regierung wahrgenommen.
- Alle Bundesländer unterstreichen ihre Staatlichkeit durch eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit, die sich hauptsächlich mit Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollen auseinandersetzt. Die Landesverfassungsgerichte unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung, Wahl und ihren Kompetenzen teilweise deutlich voneinander.³²⁸

Nach Art. 30 GG obliegt die Ausübung von staatlichen Befugnissen und die Erfüllung von staatlichen Aufgaben grundsätzlich den Bundesländern, sofern das Grundgesetz selbst nichts anderes bestimmt. Dementsprechend enthält Art. 83 GG eine Regelvermutung für die Verwaltungszuständigkeit der Länder. Daher ist die Bundesverwaltung mit eigenen Behörden auf regionaler oder kommunaler Ebene nur in sehr wenigen Einzelfällen vertreten. Die Spitze der Landesverwaltung stellen die Landesministerien dar, die den jeweiligen Minister oder Senator bei der Wahrnehmung seiner politischen Aufgaben unterstützen, die nachgeordneten Behörden des Geschäftsbereiches beaufsichtigen und in Einzelfällen auch die Verwaltungsaufgaben eigenständig erfüllen. In der Regel wird die Mehrzahl der auszuführenden Verwaltungsaufgaben an Landesoberbehörden oder nachgeordnete Behörden übertragen. Eine Mehrzahl der Flächenländer haben für die lokale Ebene Regierungsbezirke oder -präsidien als dezentrale Verwaltungseinheiten zwischen der Landes- und Kommunalebene eingerichtet. Der jeweilige Regierungspräsident ist der

³²⁵ vgl. Art. 58 Abs. 2, Verfassung von Berlin

³²⁶ vgl. Art. 118 Abs. 1 S. 1, Landesverfassung Bremen

³²⁷ Decker, Frank 2004: Das parlamentarische System in den Ländern, S. 5

³²⁸ Leunig, Sven 2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, S. 201 ff.

Vertreter der Landesregierung auf der kommunalen Ebene und ist der Aufsicht eines Fachministers unterstellt.

Heute überfordern die Zuständigkeiten und die Aufgabenfülle einige kleine Bundesländer. Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre daher eine umfassende Gebietsreform mit der Zusammenlegung mehrerer Bundesländer zu größeren Flächenländern notwendig. Die Diskussionen zur Reduzierung der Bundesländer kommen in regelmäßigen Abständen immer wieder auf, sind aber aufgrund der jahrzehntelangen Gewöhnung an den Status quo immer erfolglos geblieben. Mit dem Vereinigungsprozess und der Einrichtung fünf neuer Bundesländer auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wurde die Möglichkeit zur Veränderung der Länderstrukturen in der Bundesrepublik vertan. Der einzige Versuch einer Länderfusion nach der Wiedervereinigung wurde mit der gescheiterten Abstimmung zur Fusion der Länder Berlin und Brandenburg 1996 nach Art. 29 GG unternommen. Seither befinden sich die Diskussionen zu umfangreichen Länderfusionen in der Bundesrepublik wieder auf der theoretischen Ebene.³²⁹

3.2.1.3 Aufbau und Kompetenzen der Landkreise und Gemeinden

Auf der kommunalen Ebene herrschte früher eine eher antiparteiliche Tradition, so dass neben den traditionellen Parteien *Freie Wählergemeinschaften* eine wichtige Rolle einnahmen und eine harmoniebetonte Sachpolitik vorherrschte.³³⁰ Diese Tradition wurde nach und nach aufgeweicht, da die etablierten Parteien die Kommunalpolitik als Rekrutierungsfeld für Nachwuchspolitiker entdeckten. Die Zusammenlegung von Gemeinden und Kreisen aus Gründen der Haushaltskonsolidierung und Effizienzsteigerung hat immer eine Vergrößerung der kommunalen Einheiten zur Folge. Diese zunehmende Größe der Gemeinden oder Kreise geht mit einer fortschreitenden Professionalisierung der Ratsarbeit einher, welche die profilierten Parteien durch ihren höheren Organisationsgrad deutlich besser erfüllen können. So gehören in größeren Gemeinden und Kreisen die Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten in der Regel einer Partei an und die Ratsarbeit tendiert zur Parlamentarisierung. Inzwischen ist daher eine politische Sicht in den Kommunen feststellbar, wobei auch das Aufkommen von Bürgerinitiativen und ein grundsätzlich gewachsenes Konfliktbewusstsein zu einer Politisierung der kommunalen Ebene beigetragen haben.³³¹ In der Terminologie kann auch eine Verschiebung festgestellt werden. Es wird in der Literatur heute in den meisten Fällen von *Kommunalpolitik* und nicht mehr von *kommunaler Selbstverwaltung* gesprochen.

Gemäß der Kommunalverfassungen existieren in allen Gemeinden und Kreisen der Bundesrepublik Deutschland Volksvertretungen, die in freien, gleichen, allgemeinen, geheimen und unmittelbaren Wahlen durch die Einwohner der jeweiligen Gemeinden und Kreise bestimmt werden, die das 18. Lebensjahr vollendet haben (in einigen Gemeinden und Kreise bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres) und wenigstens

329 Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 2005: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 333 ff.

330 ebd., S. 434

331 Roth, Roland 1994: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, S. 228 ff.

ein halbes Jahr dort amtlich gemeldet sind. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind deutsche und EU-Staatsangehörige. Der Gemeinderat oder Kreistag entscheidet über alle wichtigen kommunalen Angelegenheiten, insbesondere über den Erlass von Verordnungen. Eine große bundesweite Vielfalt zeigt sich bei der Anzahl der Mandate, der Dauer der Wahlperiode (zwischen vier und sechs Jahren) und den Mandatzuteilungsverfahren.³³² Die Wahlverfahren unterscheiden sich auch voneinander. Es wird auf kommunaler Ebene in den meisten Bundesländern das Verhältniswahlrecht ergänzt, so dass man von einer Mischung aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht sprechen kann. Den Wählern in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen wird die Möglichkeit eingeräumt, bei der Stimmabgabe zu kumulieren und zu panaschieren. Eine Fünf-Prozent-Sperrklausel existiert auf der kommunalen Ebene nicht. Die Wahlbeteiligung bei Gemeinderats- oder Kreistagswahlen liegt in der Regel deutlich unter der von Landtags- oder Bundestagswahlen.

Rechtlich ist der Rat das Hauptorgan der Gemeinde / des Kreises, das die Ziele der Kommunalpolitik im Rahmen einer Steuerungs- und Zielfunktion festlegt. Dem Rat obliegen Informations- und Kontrollrechte bei allen Aufgaben, die per Gemeinde-/Kreisordnung oder Ratsbeschluss der Verwaltung übertragen wurden. Auf formal-institutioneller Perspektive ist das Ratsplenum das zentrale kommunale Entscheidungsorgan. Der Rat bildet zur Bearbeitung von Fachthemen Ausschüsse und Fraktionen, in deren Rahmen fachkundige Experten und auch betroffene Bürger zu Wort kommen. In den vergangenen Jahren wurden in zahlreichen Bundesländern Änderungen des Kommunalverfassungsrechts durchgeführt, wodurch der Bevölkerung ein größerer unmittelbarer Einfluss in kommunalpolitische Sachentscheidungen durch die Einbringung von Bürgeranträgen oder -begehren eingeräumt wird. Hiermit wird der Tradition gefolgt, wonach sich Gemeinden und Kreise seit jeher durch eine besondere Bürgernähe auszeichnen.³³³

Bis zur Wiedervereinigung der Bundesrepublik wurden nur die Räte der Gemeinde / des Kreises direkt vom Volk gewählt. In den 1990er Jahren hat sich die *plebiszitäre Bürgermeisterverfassung* bundesweit durchgesetzt, wodurch auch die Bürgermeister durchgehend nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl von der Bevölkerung direkt gewählt werden und nicht mehr vom Rat. Die Macht der Bürgermeister variiert je nach Dauer der Amtsperiode und der Abwahlmöglichkeiten. Grundsätzlich können in Deutschland vier Kommunalverfassungstypen festgestellt werden, wobei die Gemeindeverfassungen analog zu den Kreisverfassungen strukturiert sind, jedoch die Zuständigkeiten des Landrats im Vergleich zum Bürgermeister umfassender sind.

Die Verwaltungsspitze erledigt in eigener Zuständigkeit staatliche Auftragsangelegenheiten sowie laufende Angelegenheiten und führt Beschlüsse des Rates aus. Die Direktwahl der Verwaltungsspitze durch die Bürger verschafft eine vom Rat unabhängige politische Legitimationsbasis. So unterliegt die Verwaltungsspitze keinen parlamentarischen Mehrheiten, was mit Effizienzbedürfnissen und Kostengrenzen erklärbar ist. Stattdessen wird die Verwaltungsspitze mit dem Status

332 Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 2005: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 411 ff.

333 ebd., S. 411 f.

von Wahlbeamten für eine meist längere Zeitspanne gewählt, was in einigen Fällen zur Folge hat, dass sich eine parteipolitisch veränderte Ratsmehrheit über Jahre einer Verwaltungsspitze anderer Couleur gegenüber sieht.

Die Gemeinden und Kreise führen zwar einen Großteil der Bundes- und Landesgesetze aus, haben jedoch selbst kaum eine Möglichkeit bei den Kommunalgrenzen und -verfassungen mitzuwirken, da diese ausschließlich von den Landtagen verabschiedet werden. Die Verwaltungen der Kommunen befinden sich bei der Aufgabendurchführung in einer Doppelrolle, einem sogenannten *Aufgabendualismus*. So müssen sie gemäß Art. 28 GG einerseits *Selbstverwaltungsangelegenheiten* und andererseits Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* ausführen.

Unter dem Begriff *Selbstverwaltungsangelegenheiten* versteht man insbesondere Aufgaben innerhalb des sogenannten *eigenen Wirkungskreises* einer Kommune. Bei den *Selbstverwaltungsangelegenheiten* wird in *freiwillige Aufgaben*³³⁴ und *Pflichtaufgaben*³³⁵ unterschieden. Im Bereich der *freiwilligen Aufgaben* üben die Kommunen ein uneingeschränktes Recht darüber aus, ob und gegebenenfalls auch wie sie eine entsprechende Aufgabe wahrnehmen. Im Bereich der *Pflichtaufgaben* ist per Gesetz vorgeschrieben, dass eine entsprechende Aufgabe von der Kommune wahrzunehmen ist.³³⁶ Auch staatliche Anweisungen bei Ermessensfragen sind bei den *Pflichtaufgaben* von den Kommunen zu befolgen. Grundsätzlich sind die Kommunen einer staatlichen Aufsicht unterstellt, die sich im Bereich der *Selbstverwaltungsangelegenheiten* nur auf die Rechtsaufsicht beschränkt.³³⁷

Die Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* stellen Aufgaben dar, die den Kommunen zur Erledigung übertragen werden. In diesem Bereich unterliegen die Kommunen der staatlichen Fachaufsicht. So haben die entsprechenden Aufsichtsbehörden die Befugnis das kommunale Handeln bezüglich der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.³³⁸

Die *Selbstverwaltungsangelegenheiten* machen den geringsten Aufgabenanteil der kommunalen Verwaltungen aus. Die *freiwilligen Aufgaben* umfassen zum Beispiel die Instandhaltung sowie den Betrieb von Theatern, Museen, Sportanlagen, Verkehrsbetrieben und Jugendeinrichtungen. Die *Pflichtaufgaben* umfassen zum Beispiel die Bauaufsicht, den Landwirtschafts- und Feuerschutz, die Instandhaltung und den Betrieb von Gemeindestraßen sowie Schulgebäuden und die Erstellung von Bebauungsplänen. Zum *übertragenen Wirkungskreis*, der den Großteil der Tätigkeit von kommunalen Verwaltungen ausmacht, zählen zum Beispiel die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen in den Bereichen des Wahl-, Personenstands-, Feuerwehr-, Sozial-, Jugendhilfe-, Wohngeld- und Naturschutz- und Lebensmittelrechts.³³⁹

334 vgl. § 2 Abs. 1 GO BW, § 2 Abs. 1 S. 1 GO RLP, § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 HGO, § 5 Abs. 1 KSVG

335 vgl. § 2 Abs. 2 GO BW, § 2 Abs. 1 S. 2 GO RLP, § 3 HGO, § 5 Abs. 3 KSVG

336 Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, S. 555 (Die politischen Systeme Westeuropas)

337 vgl. § 118 ff. GO BW, § 135 ff. HGO, § 117 ff. GO RLP, § 127 ff. KSVG

338 vgl. § 2 Abs. 3 GO BW, § 4 HGO, § 2 Abs. 2 S. 1 GO RLP, § 6 KSVG

339 Schmidt-Eichstädt, Gerd 1999: Autonomie und Regelung von oben, S. 326 f.

Inbesondere kleine Gemeinden haben durch den Mangel an spezialisierten und hauptamtlichen Kräften und auch durch ihre geringe Finanzkraft Probleme alle Verwaltungsaufgaben zu erledigen. So wurden in der Vergangenheit viele Aufgaben statt von den Gemeinden direkt von den Landkreisen erledigt. Es ist auch verstärkt zur Bildung von Zweckverbänden – beispielsweise zur Wasserversorgung, Abfallbeseitigung und zum Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs – zwischen den notleidenden Gemeinden gekommen. Teilweise wurden aber auch zwischen den Gemeinden und Kreisen sogenannte *Ämter* als verwaltungsstützende Ebene eingeführt.³⁴⁰ Außerdem gab es in den 1970er Jahren eine Welle von kommunalen Gebietsreformen, bei der die Zahlen der Gemeinden um ein Drittel und der Kreise um die Hälfte zurückgingen.³⁴¹

Insgesamt kann festgehalten werden, dass durch die Reformen organisatorisch und wirtschaftlich optimale Verwaltungseinheiten entstanden sind, jedoch von einem Rückgang der institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung ausgegangen werden muss, da neben der reinen Anzahl der Gemeinden und Kreise auch die Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder in einem entsprechenden Ausmaß reduziert wurden.

340 Scheuner, Ulrich 1969: Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, S. 214 f., S. 233

341 Thieme, Werner; Prillwitz, Günter 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform

3.2.2 Die Bundeshauptstadt Berlin

Berlin ist mit 3,5 Millionen Einwohner die größte Stadt der Bundesrepublik Deutschland und nach London die zweitgrößte Stadt der Europäischen Union. 1871 wurde Berlin die Reichshauptstadt des neu gegründeten zweiten Deutschen Reiches und blieb es bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Als direkte Kriegsfolge wurde Berlin durch die Siegermächte in vier Sektoren aufgeteilt. Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland wurde Bonn, für die Deutsche Demokratische Republik (DDR) blieb der Ostteil Berlins Hauptstadt. 1990 wurde Berlin Hauptstadt der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland und ist seit 1999 auch Regierungssitz. Heute ist Berlin eine Stadt und zugleich ein deutsches Bundesland.³⁴²



Das Land Berlin verfügt über einen zweigliedrigen Verwaltungsaufbau, der sich in acht ministerielle Senatsverwaltungen als Hauptverwaltung und in 12 Bezirke als kommunale Selbstverwaltungseinheiten unterteilt. Die Hauptverwaltung stellt die oberste und die Bezirksverwaltungen die unterste Verwaltungsebene der Stadt dar. Berlin verfügt im März 2011 über 114.442 Voll- und Teilzeit-Beschäftigte, die in den Verwaltungen von Senat und Bezirken, bei der Polizei und in den Schulen arbeiteten.³⁴³



Abbildung 3: Karte der Berliner Bezirke³⁴⁴

342 Berlin im Überblick – Geschichte: www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/index.de.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

343 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home.asp> (letzter Zugriff am 20.12.2013)

344 Berliner Bauaufsicht – Informationsportal der Obersten Bauaufsicht: www.berlin.de/bauaufsicht/pix/berlinkarte_bezirke_470.jpg (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 4: Statistische Grunddaten der Berliner Bezirke³⁴⁵

Bezirk	Fläche in km ²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Berlin insgesamt	891	3.442.675	3.460.725	3.477.766
Charlottenburg- Wilmersdorf	65	320.087	320.458	321.501
Friedrichshain- Kreuzberg	20	268.839	270.158	271.548
Lichtenberg	52	259.663	261.617	262.899
Marzahn-Hellersdorf	62	248.026	249.982	251.659
Mitte	39	333.437	333.199	335.430
Neukölln	45	312.367	312.158	314.452
Pankow	103	365.697	370.938	373.393
Reinickendorf	89	241.065	241.511	242.381
Spandau	92	223.724	226.240	227.427
Steglitz-Zehlendorf	103	293.725	295.737	296.475
Tempelhof- Schöneberg	53	334.993	336.144	337.031
Treptow-Köpenick	168	241.052	242.583	243.570

3.2.2.1 Aufbau und Kompetenzen des Landes Berlin

Berlin ist Stadt und Bundesland zugleich und hat daher im Gegensatz zu den deutschen Flächenländern einen anderen Verwaltungsaufbau. Es fehlt insbesondere an einer mittelbaren Landesverwaltung durch Gemeinden, also einer kommunalen Ebene.³⁴⁶ Berlin handelt mit den drei Organen Abgeordnetenhaus, Senat mit dem Regierenden Bürgermeister sowie der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen.

Die Legislative wird im Land Berlin vom Abgeordnetenhaus, einem Einkammer-Parlament, wahrgenommen, dem gegenwärtig 149 Mitglieder³⁴⁷ angehören. Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses werden gemäß Art. 54 (1) VvB (Verfassung von Berlin) alle fünf Jahre von der Berliner Bevölkerung gewählt. Dem Abgeordnetenhaus obliegen drei wesentliche Aufgaben: Gesetzgebung für das Land, Regierungsbildung (Wahl des Regierenden Bürgermeisters) und Kontrolle des Senats. Wie die meisten Parlamente bildet das Abgeordnetenhaus gemäß Art. 44 (1) VvB verschiedene Ausschüsse und Unterausschüsse, in denen ein großer Teil der fachlichen Arbeit geleistet wird. Es existieren zurzeit 24 Ausschüsse. Gesetzesentwürfe werden im Abgeordnetenhaus gemäß Art. 60 (1) VvB in der Regel mit einer einfachen Mehrheit verabschiedet. Qualifizierte Mehrheiten müssen vorliegen, wenn in der Verfassung von

³⁴⁵ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berlin in Zahlen 2009-2011: www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/Produkte_Jahrbuch.asp (letzter Zugriff am 20.12.2013)

³⁴⁶ Musil, Andreas; Kirchner, Sören 2012: Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, S. 39

³⁴⁷ 17. Wahlperiode; Stand Mai 2013

Berlin, einem Gesetz oder der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses für eine Entscheidung ausdrücklich eine andere Mehrheit verlangt wird. Nach einer erfolgreichen Abstimmung muss das Gesetz gemäß Art. 60 (2) VvB vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses unverzüglich ausgefertigt und im Anschluss vom Regierenden Bürgermeister im *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin* innerhalb von zwei Wochen verkündet werden. Ist der Zeitpunkt seines Inkrafttretens nicht bereits im Gesetz bestimmt, tritt es gemäß Art. 60 (3) VvB automatisch 14 Tage nach der Verkündung im Bereich des Berliner Landesrechts in Kraft.

Als Landesregierung und Exekutivspitze fungiert in Berlin nach Art. 55 (1) VvB der Senat als leitendes Kollegialorgan, das sich nach Art. 55 (2) VvB aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu acht weiteren Senatsmitgliedern zusammensetzt. Jedes Senatsmitglied leitet nach Art. 58 (5) Satz 1 VvB sein Ressort selbstständig, eigenverantwortlich sowie im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik und trägt gegenüber dem Abgeordnetenhaus die politische Verantwortung. Seit der Änderung der Verfassung 2006 wird gemäß Art. 56 (1) VvB vom Abgeordnetenhaus nur noch der Regierende Bürgermeister gewählt. Die Wahl der einzelnen Senatoren ist entfallen. Der Regierende Bürgermeister hat gemäß Art. 56 (2) VvB nach seiner Wahl die Aufgabe, den Senat zu bilden, das heißt die Senatsmitglieder auszuwählen und zu ernennen. Die Senatsmitglieder können jederzeit von ihrem Amt zurücktreten oder vom Regierenden Bürgermeister entlassen werden. Seit der genannten Verfassungsänderung ist gemäß Art. 57 (2) VvB nur noch ein Misstrauensvotum gegen den Regierenden Bürgermeister möglich und nicht mehr gegen einzelne Senatoren. Im Gegensatz zum deutschen Bundeskanzler verfügt der Regierende Bürgermeister über keine vollwertige Richtlinienkompetenz. Die Richtlinien der Berliner Politik bestimmt er nach Art. 58 (2) VvB mit Billigung des Abgeordnetenhauses.

Der Verwaltungsaufbau der Stadt Berlin beruht nach wie vor wesentlich auf dem *Groß-Berlin-Gesetz*. Nach Art. 1 (1) *Verfassung von Berlin* ist Berlin Stadt und Land zugleich.³⁴⁸ Trotz einer fehlenden kommunalen Verwaltungsebene – bedingt durch den Status eines Stadtstaates – basiert die Verwaltung Berlins ebenso wie beim Bund und anderen Bundesländern auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung. Gemäß § 2 des *Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes* (AZG)³⁴⁹ ist die Berliner Verwaltung mit Bezirks- und Hauptverwaltungen nur auf die unmittelbare Landesverwaltung beschränkt. Sonstige Landesbehörden gehören nicht zur Hauptverwaltung im Sinne des Gesetzes. Dennoch werden diese Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung zugerechnet, weil es sich um Behörden des Landes Berlin und nicht etwa um Dienststellen landesunmittelbarer juristischer Personen handelt. Nach § 1 AZG gibt es in Berlin unterhalb der Landesebene keine Territorialkörperschaften. Dieser Umstand resultiert aus dem historisch bedingten Charakter der Einheitsgemeinde und der fehlenden Rechtsfähigkeit der Bezirke.³⁵⁰

348 Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch das 9. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 06. Juli 2006, *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin*, S. 710

349 Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (*Allgemeines Zuständigkeitsgesetz*) in der Fassung vom 22. Juli 1996, *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin*, S. 302

350 Zivier, Ernst R. 2008: *Verfassung und Verwaltung von Berlin*

Nach Art. 3 (2) VvB nehmen „*Volkvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen (...) die Aufgaben Berlins (...) wahr*“, wobei die Berliner Verwaltung nach Art. 67 (1) VvB in eine Hauptverwaltung und nach Art. 66 (2) bzw. Art. 67 (2) VvB in Bezirksverwaltungen gegliedert ist.³⁵¹ Die Hauptverwaltung ist dabei für die zentral wahrzunehmenden Aufgaben „*von gesamtstädtischer Bedeutung*“ zuständig. Als Unterstufe agieren die Bezirksverwaltungen, welche für die örtlichen und die sonstigen dezentral durchzuführenden Aufgaben „*nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung*“ und dem „*Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung*“ zuständig sind.³⁵² Diese Entwicklung in der Verwaltungsorganisation wurde im Wesentlichen durch die Entstehung Groß-Berlins 1920 sowie dem Zusammenfall von Staat und Gemeinden in Berlin aufgrund des Untergangs Preußens nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt.^{353,354} Zur Hauptverwaltung gehören nach § 2 (2) AZG:

- die Senatsverwaltungen (Regierender Bürgermeister, Bürgermeister, Senatskanzlei und Senatoren),
- die den Senatsverwaltungen nachgeordneten Sonderbehörden (u.a. Polizei, Feuerwehr, Landesämter),
- nicht rechtfähige Anstalten des öffentlichen Recht (u.a. Museen),
- unter Aufsicht stehende Eigenbetriebe.

Im Land Berlin sind seit den 1990er Jahren durch umfassende Verwaltungsreformen Dezentralisierungstendenzen zu beobachten. So wurden im Rahmen einer umfassenden Bezirksreform 1998 auch die Aufgaben zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen neu festgelegt. Bei dieser Aufgabenumschichtung wurden den Bezirken mehr Rechte und Aufgaben übertragen. Die Hauptverwaltung nimmt gemäß Art. 67 (1) VvB nur noch Aufgaben *von gesamtstädtischer Bedeutung* wahr. Dazu gehören:

- die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht),
- die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung,
- einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen.

An die Stelle der ehemaligen Fachaufsicht der Hauptverwaltung für einzelne Aufgabenbereiche der Bezirke ist ein Eingriffsrecht in alle Aufgabenbereiche der Bezirke für den Fall eingerichtet worden, dass dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt werden. Die weiteren Aufgaben der Verwaltung sind durch die Bezirke zu erledigen, außer Zuständigkeitskataloge im Anhang zu einzelnen Gesetzen bestimmen etwas anderes. Zur Aufgabenerfüllung bekommen die Bezirke nach einem Verteilungsschlüssel, der jährlich anhand detaillierter Kriterien angepasst wird, entsprechende Globalsummen gemäß Art. 85 (2) VvB vom Senat zugewiesen. Im

351 Trojahn, Nikolaus 2012: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung

352 ebd.

353 Zivier, Ernst R. 1992: Aufbau und Aufgaben der Berliner Bezirksverwaltung, S. 26

354 Fock, Alexandra 2004: Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform, S. 32

Rahmen dieser Globalsummen können die Bezirke eigenverantwortlich wirtschaften. Es besteht allerdings für den Senat die Möglichkeit, einzelnen Bezirken bei eklatanter Misswirtschaft die Verantwortung für die Haushaltsführung zu entziehen und durch eine Senatsverwaltung den Haushalt für den Bezirk abwickeln zu lassen.

3.2.2.2 Aufbau und Kompetenzen der Berliner Stadtbezirke

Als örtlich dezentralisierte Ebene der öffentlichen Verwaltung in Berlin fungieren die Bezirke, wobei einer der bedeutendsten Punkte ihrer Entwicklung in der Berliner Verwaltung das *Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz)* vom 27.04.1920 ist.³⁵⁵ Dieses Gesetz hatte den Zweck, die Verwaltungskraft des Großraums Berlin durch die Bildung einer Einheitsgemeinde zu stärken und der kommunalen Zersplitterung Berlins ein Ende zu setzen.³⁵⁶ Das Gesetz führte sieben umliegende Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke zu 20 eigenständigen Berliner Bezirken zusammen.³⁵⁷ Die Verwaltung dieser neu geschaffenen einheitlichen Stadtgemeinde wurde zweistufig organisiert. Es existierten als *zentrales* Element der Magistrat sowie eine Stadtverordnetenversammlung und als *dezentrales* Element die Bezirke sowie die jeweiligen Bezirksverordnetenversammlungen. Der zweistufige Verwaltungsaufbau unterschied sich in Gänze von der preußischen Gesetzgebung, stellte ein Novum dar und unterschied Berlin von allen anderen deutschen Städten der damaligen Zeit.³⁵⁸ Diese verwaltungstechnische Gliederung Berlins war zur damaligen Zeit auch im Vergleich zu anderen europäischen Großstädten einmalig. Der eigenständige Charakter der Bezirke war ein Zugeständnis an die Vorortgemeinden, um den Verlust der Eigenständigkeit in gewisser Weise zu kompensieren.³⁵⁹ Der spätere Berliner Bürgermeister Ernst Reuter konstatierte bereits 1926 zur Kundenorientierung der Berliner Verwaltung:

*„...Diese regionale Gliederung (Berlins) ist auch aus einem anderen Grund notwendig. Die Konzentration aller Verwaltungsentscheidungen in einer Hand würde die fast vollständige Entfremdung zwischen Bevölkerung und den Organen der Selbstverwaltung bedeuten.“*³⁶⁰

Obwohl der Gesetzgeber mit der Einrichtung von Bezirksverwaltungen den rechtlichen Rahmen für eine Dekonzentration der Stadtverwaltung geschaffen hatte, war das Eingriffs- und Kontrollrecht des Magistrats damals unübersehbar. So wurden die Bezirksverwaltungen vom Gesetzgeber als *„ausführende Organe des Magistrats“*³⁶¹, die ihre Geschäfte nach den vom Magistrat aufgestellten Grundsätzen zu tätigen hatten, definiert.³⁶²,³⁶³ Daraus folgten unübersehbare Schwierigkeiten bei der

355 Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920: www.verfassungen.de/de/be/berlin20.htm (letzter Zugriff am 20.12.2013)

356 Köhler, Henning 1987: Berlin in der Weimarer Republik (1918-1932), S. 816 f.

357 Cobbers, Arnt 2008: Kleine Berlin-Geschichte: Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, S. 137

358 Fock, Alexandra 2004: Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform, S. 34

359 Pfennig, Gero; Neumann, Manfred J. 2000: Verfassung von Berlin. Kommentar

360 Reuter, Ernst 1973: Zentrale und Bezirke, S. 190 f.

361 § 25 Groß-Berlin-Gesetz

362 Engli, Christian; Haus, Wolfgang 1975: Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 590

363 Köhler, Henning 1987: Berlin in der Weimarer Republik (1918-1932), S. 821

Abgrenzung von Zuständigkeiten. Bereits die Verwaltungsberichte der Stadt Berlin zwischen 1924 und 1927 wiesen darauf hin, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Bezirken und dem Magistrat „vollkommen unzulänglich und unklar“ geregelt war.³⁶⁴ In der Folge wurden in den 30er Jahren verschiedene Reformen zur Zuständigkeitsklärung zwischen den Bezirken und Hauptverwaltung durchgeführt. Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Teilung der Stadt Berlin entwickelten die beiden Stadthälften umfassende bürokratische Verwaltungsapparate inklusive hoher Personalbestände. Besonders in West-Berlin entstand aufgrund der „Insellage“ ein stark aufgeblähter öffentlicher Dienst als größter Arbeitgeber der Stadt.

Zur deutschen Wiedervereinigung 1990 existierten in West-Berlin 12 und in Ost-Berlin 11 Bezirke. Da die Bezirke mit der Wiedervereinigung nicht fusioniert wurden, verfügte Berlin ab 1990 über insgesamt 23 Bezirke. Die Einteilung entsprach zum größten Teil noch immer den Vorgaben aus dem *Groß-Berlin-Gesetz*. Im Rahmen der Verwaltungsreform in den 1990er Jahren wurde lange über eine Gebietsreform der Berliner Bezirke diskutiert. Die Debatte führte zu dem Ergebnis, dass die Stadt effizientere Verwaltungseinheiten benötige. Durch das *Zweite Gesetz zur Änderung der Berliner Verfassung von Berlin* vom 27.03.1998³⁶⁵ und dem *Gesetz zur Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke* vom 28.05.1998³⁶⁶ wurde die Grundlage für die Gebiets- und Verwaltungsreform in den Berliner Bezirken gelegt. Seitdem ist das Land Berlin gemäß Art. 4 (1) VvB in zwölf Bezirke gegliedert.

Drei ehemalige West-Berliner Bezirke (Neukölln, Spandau und Reinickendorf) wurden nicht fusioniert. Stattdessen wurden in zwei Fällen jeweils drei Bezirke fusioniert (Mitte, Tiergarten sowie Wedding zum neuen Innenstadtbezirk Mitte und Pankow, Prenzlauer Berg sowie Weißensee zum Bezirk Pankow). Interessant ist darüber hinaus, dass lediglich in zwei Fällen ehemalige West-Berliner Bezirke mit ehemaligen Ost-Berliner Bezirken fusioniert wurden (Kreuzberg und Friedrichshain sowie Mitte, Tiergarten und Wedding). Das ursprüngliche Ziel, von der Bevölkerungsanzahl möglichst gleichgroße Bezirke zu kreieren, konnte im Ergebnis durchaus erreicht werden. Bei der Wahl der Bezirksnamen, in den meisten Fällen eine Zusammensetzung der alten Namen, kann keine Kontinuität festgestellt werden, da sich in einigen Bezirken auch einzelne Bezirksnamen durchgesetzt haben. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Wahl des Bezirksnamens und des Bezirkswappens alleinige Entscheidung des jeweiligen Bezirks war. Die Doppelnamen waren ursprünglich nur als Übergangslösung bis zur Wahl eines endgültigen Namens gedacht, haben sich in den meisten Fällen jedoch manifestiert. Alle Entscheidungen zu Fusionspartnern, Bezirksnamen usw. können zweifellos und grundsätzlich als politische Kompromisse angesehen werden.

In jedem Bezirk existiert eine Bezirksverwaltung. Diese umfasst gemäß § 2 (2) *Bezirksverwaltungsgesetz* (BezVG) jeweils:

- die Bezirksverordnetenversammlung (BVV),
- das Bezirksamt.³⁶⁷

364 Kreutzer, Heinz 1959: Die Neuordnung der Berliner Bezirksverwaltung, S. 431

365 Zweites Gesetz zur Änderung der Berliner Verfassung von Berlin vom 27.03.1998

366 Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 10. Juni 1998, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, S. 131

367 Trojahn, Nikolaus 2012: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung

Die BVV ist gemäß Art. 72 (1) VvB das von den Wahlberechtigten in den jeweiligen Bezirken gewählte Organ der bezirklichen Selbstverwaltung; sie stellt als quasi parlamentarische Organ dessen oberstes Beschlussorgan dar und hat in jedem Bezirk 55 Mitglieder. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei der BVV um kein *legislatives* Organ handelt, da sie nicht über die Kompetenz verfügt, rechtliche Regelungen wie z.B. Verordnungen oder Satzungen zu erlassen. Die BVV ist verwaltungsrechtlich gesehen ein Teil der bezirklichen Exekutive und kontrolliert das Verwaltungshandeln des Bezirksamtes. Das Bezirksamt ist nach Art. 74 (2) VvB die Verwaltungsbehörde des Bezirks; es vertritt das Land Berlin in bezirklichen Angelegenheiten.³⁶⁸ Das Bezirksamt besteht aus einem Bezirksbürgermeister und fünf Stadträten, die einzeln durch die BVV für eine Legislaturperiode gewählt werden. Das Bezirksamt als Gremium ist ein kollegiales Entscheidungsorgan, wobei der Bezirksbürgermeister keine Richtlinienkompetenz besitzt. Bei Stimmgleichheit ist die Stimme des Bezirksbürgermeisters ausschlaggebend. Jedes Mitglied des Bezirksamts leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern des Bezirksamts entscheidet die Mehrheit nach Abstimmung im Bezirksamt.

Insbesondere bei konträren Entscheidungen zwischen den Bezirken und dem Senat wird immer wieder deutlich, dass die Rolle des politischen Bezirksamtes und der Bezirksverordnetenversammlung im politischen Prozess eher untergeordnet ist. Im Streitfall wird den Bezirken meistens die Zuständigkeit für bestimmte Vorhaben entzogen oder aber im Rahmen einer Zuständigkeitsprüfung die sachliche Zuständigkeit der Hauptverwaltung zugeschlagen. Daher sind die politischen Bezirksämter und die Bezirksverordnetenversammlungen wichtige Nachwuchsgewinnungseinrichtungen für die Parteien, jedoch als dezentrale Interessenvertretungen für die Einwohner des Bezirks eher ungeeignet.

Den Bezirken sind nach § 2 (3) AZG auch nicht rechtfähige Anstalten nachgeordnet, hierzu zählen u.a. Schulen, Stadtbüchereien und Volkshochschulen.

368 Zivier, Ernst R. 2008: Verfassung und Verwaltung von Berlin, S. 321

3.2.3 Die Bürgerdienste in Berlin

Im Land Berlin standen die Themen *Kundenorientierung*³⁶⁹ und *Kundenberatung*³⁷⁰ im engeren Sinne schon seit den 1980er Jahren auf der Tagesordnung. 1984 hat sich die *Enquête-Kommission* zur Verwaltungsreform des Berliner Abgeordnetenhauses konkret zu diesen Themenkomplexen geäußert: „Für den Bürger sind Gliederung, Arbeitsablauf und Entscheidungskompetenz in der Verwaltung praktisch kaum durchschaubar. Selbst mit einfachen Anliegen muss ein Bürger oft zu mehreren Stellen; immer neue Wartezeiten, Hinweise (auch widersprüchliche), Teilentscheidungen und Auflagen lassen ihn vollends ratlos werden. Künftig wendet sich der Bürger nur noch an eine federführende Stelle, die alles weitere für ihn erledigt – auch deshalb, weil sie viel mehr Routine darin hat.“³⁷¹

Fast 10 Jahre nach Veröffentlichung des zitierten Abschlussberichts der *Enquête-Kommission* und mit der Einführung des *Neuen Steuerungsmodells*^{372, 373} auf kommunaler Ebene, wurde Ende 1992 mit der Konzeption und Realisierung eines Bürgerbüros mit dem *Service aus einer Hand*³⁷⁴ oder auch *Allzuständigkeitsprinzip* im Bezirk Weißensee als Vorläufer der heutigen Bürgerämter im Rahmen des Projekts „Modellbezirksamt“³⁷⁵ begonnen. Hierbei sollte es keine Hauptarbeitsgebiete der Sachbearbeiter und keine speziell beschrifteten Schalter für entsprechende Angelegenheiten mehr geben. Die Ausgabe der Wartenummern sollte manuell nach Erscheinen erfolgen, unabhängig von dem jeweiligen Anliegen des Kunden.

Als Vorbilder für die Einrichtung dieses Bürgerbüros dienten insbesondere die Bürgerämter Unna, Bielefeld, Hagen und Heidelberg. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass beim Aufbau der Bürgerämter in der restlichen Bundesrepublik die bereits bestehenden Stellen für Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten mit der Durchführung weiterer Aufgaben aus den jeweiligen Fachämtern beauftragt wurden. Der Ursprung der Berliner Bürgerbüros lag im Gegensatz hierzu in der Bündelung von Aufgaben aus der Bürgerberatung und dem Sozial- und Wohnungsbereich, da in den 1990er Jahren im Land Berlin nicht die Bezirke, sondern das Landeseinwohneramt (LEA) mit seinen Meldestellen für die Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten zuständig war. Daher konnte diese wichtige Dienstleistungsgruppe bei der Gründung der bezirklichen Bürgerbüros nicht in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden.

Für das Bürgerbüro Weißensee wurde zunächst ein Aufgabenkatalog entwickelt, der hauptsächlich Aufgaben mit geringer Bearbeitungsintensität und entsprechend geringer Wartezeit beinhaltete. Die Nacharbeiten sollten auf ein Mindestmaß reduziert, der

369 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I) vom 4. Dezember 1984 (Beilage zum Amtsblatt für Berlin Teil I Nr. 9 vom 7. Februar 1985)

370 Im ehemaligen Bezirksamt Wedding von Berlin ist aufgrund einer Studie der damaligen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin bereits Ende der 1970er Jahre eine Bürgerberatungsstelle eingerichtet worden.

371 Abgeordnetenhaus von Berlin: 2. Bericht (Schlussbericht) der Enquête-Kommission zur Verwaltungsreform vom 30.05.1984, Drucksache 9/1829

372 Banner, Gerhard 1993: Das Neue Steuerungsmodell, S. 22

373 Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung

374 Freise, Ulrich 2008: Die serviceorientierte Dienstleistung als Verwaltungsstandard, S. 13

375 Beckers, Peter; Jonas, Uwe 1994: Das Modellbezirksamt Weißensee – Ergebnisse einer Begleituntersuchung

Koordinierungsaufwand mit den Fachämtern so gering wie möglich gehalten und die Öffnungszeiten deutlich verlängert werden. Das erste Berliner Bürgerbüro wurde am 14.07.1993 in einem zentral gelegenen Gebäude des Bezirks Weißensee eröffnet. In das Projekt „Modellbezirksamt“ wurden später auch weitere Bezirke einbezogen und in diesem Zusammenhang erprobt, welche Dienstleistungen zur Verbesserung des Bürgerservices führen und flächendeckend im Land Berlin eingeführt werden könnten.

Nach Abschluss des Projekts „Modellbezirksamt“ 1994 wurde eine Machbarkeitsstudie von der vormaligen Senatsverwaltung für Inneres zur Einrichtung von Bürgerämtern im Land Berlin durchgeführt und ein Projekt „BürgerDienste“ eingerichtet. 1998 verfügten 10 von damals 23 Bezirken über eigene Bürgerbüros. Das Leistungsangebot dieser Bürgerbüros variierte jedoch aufgrund der Organisationshöhe der Bezirke stark.³⁷⁶ Das Projekt „BürgerDienste“ sollte zu mehr Transparenz und Bürgernähe führen sowie die Kundenorientierung in Berlin durch die landesweite Schaffung von einheitlichen Bürgerämtern neu definieren. Ziel des Projekts war es, bis 2003 stadtweit 60 Bürgerämter zu installieren. Koordiniert wurde das Projekt von der vormaligen Senatsverwaltung für Inneres, die mit den einzelnen Bezirksämtern Verwaltungsvereinbarungen zur Einrichtung von Bürgerämtern traf. Im Rahmen dieser Verwaltungsvereinbarungen wurden zum Beispiel die jeweilige Anzahl der Bürgerämter pro Bezirk sowie ein einheitliches Dienstleistungsangebot und Mindestöffnungszeiten pro Woche festgelegt.

Mit dem *Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG)*³⁷⁷ vom 17.05.1999 wollte der Senat den eingeschlagenen Reformprozess bei der Modernisierung der Stadt- und Verwaltungsstrukturen weiter fördern. Das VGG verpflichtete nach § 3 (5) alle Bezirke bis spätestens 01.01.2001, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bezirksreform, Bürgerämter zu bilden. Der Gesamtprozess der Einführung konnte jedoch erst 2004 abgeschlossen werden. § 3 VGG stellt seither auch die juristische Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb von Bürgerämtern im Land Berlin dar. § 2 VGG beschäftigt sich mit der Binnenstruktur der Berliner Verwaltung und definiert die Gliederung aller Berliner Behörden in die Leitung der Behörde und die Organisationseinheiten Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV), Serviceeinheiten (SE) und Steuerungsdienst (StD).

In diesem Zusammenhang wurde 2001 § 37 BezVG³⁷⁸ zur Organisation und Geschäftsverteilung der Bezirksämter in Bezug auf die Bürgerämter wie folgt gefasst:

(2) Leistungs- und Verantwortungszentren werden für die folgenden Aufgabenbereiche eingerichtet (Kern-Ämter), in denen die dort fachlich zugeordneten Leistungen des bezirklichen Produktkatalogs (Aufgabenspektrum) erbracht werden:

1. *Bürgerdienste (einschließlich Bürgerämter)*
2. ...

³⁷⁶ Senatsverwaltung für Inneres Berlin 1998: Machbarkeitsstudie zum Projekt „BürgerDienste“ - unveröffentlicht

³⁷⁷ Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz) vom 17. Mai 1999

³⁷⁸ Bekanntmachung der Neufassung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 28. Februar 2001

(4) ... In den Bürgerämtern sollen die hauptsächlich in der Bezirksverwaltung nachgefragten Dienstleistungen zusammengefasst und wenn möglich abschließend bearbeitet werden. Zusätzliche Behördengänge sollen vermieden werden...

Ein wesentlicher Bestandteil im Leistungsangebot der Bürgerämter sind die Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten, da einige dieser Dienstleistungen regelmäßig per Gesetz vom Bürger abgerufen werden müssen. Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeiten des Landeseinwohneramtes Berlin vom 08.12.2000³⁷⁹ wurde die gesetzliche Grundlage für die Zusammenfassung der Meldestellen des LEA mit den bezirklichen Bürgerbüros zu Bürgerämtern geschaffen. Diese Zusammenlegung wurde für den 01.02.2001 terminiert. Zuvor waren die Meldestellen des LEA mit einem landesweit einheitlichen Serviceangebot für die Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten zuständig. Diese Aufgaben wurden gemäß Nr. 22 A der Anlage *Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKatOrd)*^{380,381} des *Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Berlin (ASOG)*³⁸² an die bezirklichen Bürgerämter übertragen. In der Folgezeit wurden die Meldestellen räumlich und organisatorisch mit den jeweiligen bezirklichen Bürgerbüros zusammengelegt. Diese örtliche Zusammenlegung bedeutete noch keine Allzuständigkeit der Sachbearbeiter, da zunächst umfangreiche Fortbildungen in den jeweils bis dahin unbekanntenen Arbeitsgebieten durchgeführt werden mussten. 2002 erließ das Abgeordnetenhaus weitere Vorgaben zur Entwicklung der Bürgerämter in einem sogenannten *Eckwertebeschluss*.³⁸³ In diesem wurde festgelegt, dass die Bürgerämter die zentrale Anlaufstelle für den Bürger sein sollen, wo möglichst viele Anliegen der Kunden bearbeitet werden können. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass es eine freie Wahl der Bürgerämter für die Kunden, also keine örtliche Zuständigkeit nach Wohnbezirken, gibt. Außerdem wurde im Beschluss das *Allzuständigkeitsprinzip* verankert, so dass die Beschäftigten in der Lage sind, alle in den Bürgerämtern angebotenen Dienstleistungen bearbeiten zu können. Seit 2004 die Beschäftigten der Bürgerämter in der Lage, alle im Dienstleistungskatalog genannten Aufgaben nach dem *Prinzip der Allzuständigkeit* durchzuführen.

Mit der aktuell geltenden Fassung von § 37 (4) BezVG³⁸⁴ hat der Gesetzgeber mit der definierten Funktion der Berliner Bürgerämter erstmals einen landeseinheitlichen rechtlich und strukturell verbindlichen Entwicklungsauftrag erteilt. Dieser Auftrag setzt auf eine stärkere Kundenorientierung nach den Grundsätzen des *NPM* und fordert eine striktere Teilung der Bearbeitungsprozesse. So sollen die Bürgerämter als zentrale Anlaufstelle (*Front Office*) der Berliner Verwaltung für alle Anliegen der Kunden

379 Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeiten des Landeseinwohneramtes Berlin vom 08. Dezember 2000

380 Dieser Zuständigkeitskatalog (Anlage 2 zum 2. Verwaltungsreformgesetz vom 25. Juni 1998, zuletzt geändert durch § 23 Abs. 2 des Gesetzes vom 11. Februar 1999, ersetzt seit Beginn der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses das Gesetz über die Zuständigkeiten der Ordnungsbehörden (4.2).

381 ASOG Berlin, Anlage Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord): www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/abteilungiii/vorschriften/081103_zustkatordnung.pdf (letzter Zugriff am 20.12.2013)

382 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin vom 14. April 1992, in der Fassung vom 11. Oktober 2006

383 Beschlussprotokoll der 20. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 31.10.2002, Drucksache 15/777 bis 15/779

384 Bezirksverwaltungsgesetz, geändert durch Drittes Gesetz zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vom 11. Juli 2006

entwickelt werden. Dort sollen die in der Bezirksverwaltung nachgefragten Dienstleistungen zusammengefasst und abschließend bearbeitet werden. Der Begriff „*abschließend bearbeitet*“ definiert den Anspruch des Kunden an das Bürgeramt, sein Anliegen im Bürgeramt vollständig vorzutragen und bis zur endgültigen Bescheiderteilung keine andere Behörde aufsuchen zu müssen. Dieser Begriff schließt die für den Kunden „unsichtbare“ Bearbeitung und Entscheidung im Fachamt (*Back Office*) mit ein.

In Berlin kann derzeit nicht von einer einheitlichen Multikanalstrategie für alle Vertriebswege gesprochen werden. Zurzeit beschränkt sich eine einheitliche Strategie auf den persönlichen, postalischen und digitalen Vertriebsweg, wobei diese Einheitlichkeit immer vom freiwilligen Zusammenwirken der zuständigen Bezirke abhängig ist. Für den telefonischen Vertriebsweg wurde vom Land Berlin vor einigen Jahren die Behördenrufnummer 900 etabliert, die aktuell nach und nach von dem bundesweiten Projekt einer einheitlichen Behördenrufnummer 115 abgelöst werden soll. Das Land Berlin hat am Projekt 115 als Modellregion teilgenommen und überführt die einheitliche Behördenrufwahl mit einem einheitlichen digitalen Wissensmanagement derzeit in den dauerhaften Wirkbetrieb. Jedoch fehlt es im Land Berlin derzeit an Verknüpfungen zwischen der einheitlichen bundesweiten Behördenrufnummer mit den anderen Vertriebswegen. Mittelfristig ist auch in Berlin eine einheitliche Multikanalstrategie für die Bürgerdienste in der Stadt angestrebt. So hat die für die strategische Steuerung und Weiterentwicklung zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport bereits eine Machbarkeitsstudie für stadtweit einheitliche gemeinsame Anlaufstellen durch einen externen Dienstleister erstellen lassen. Die Realisierung solcher Anlaufstellen über die Stadt verteilt erscheint nach eingehender Prüfung möglich und befindet sich im Rahmen der laufenden Legislaturperiode vom Berliner Senat als Großprojekt in der Umsetzungsphase.

3.2.3.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

Zurzeit existieren in den 12 Berliner Bezirken 43 Bürgerämter, die ihre Dienstleistungen selbstständig und eigenverantwortlich erstellen.³⁸⁵ Gemäß § 37 BezVG³⁸⁶ in Verbindung mit Art 67 (2) VvB sind die Bürgerämter Einrichtungen der Bezirke, liegen in deren Verantwortungsbereich und sind organisatorisch in einem LuV angesiedelt. Die Bezirke sind daher für die Bereitstellung von Räumlichkeiten, die Ausstattung mit Personal und alle weiteren für die Funktionsfähigkeit notwendigen Details nach dem „*Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung*“ zuständig. Von Seiten des Senats erhalten die Bezirke hierfür finanzielle Zuweisungen in Form der Globalsumme für ihre Ausgaben. Die einzelnen Bezirke können daher mit der Verwendung der Mittel aus der Globalsumme Schwerpunkte und Akzente bei ihren Bürgerämtern setzen.

In Berlin ist die Senatsverwaltung für Inneres und Sport für die *strategische* Steuerung der Entwicklung der Bürgerdienste zum modernen Dienstleister der Berliner Verwaltung verantwortlich. In der Rolle als zentraler Ansprechpartner koordiniert die

385 Stand August 2011

386 Bekanntmachung der Neufassung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 28. Februar 2001

Leitstelle Bürgerämter im Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) – der Senatsverwaltung für Inneres und Sport nachgeordnet – die Ziele und Aktivitäten und sorgt für die einheitliche Umsetzung.³⁸⁷ Hierbei ist jedoch zu betonen, dass weder die Leitstelle Bürgerdienste noch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport Weisungsbefugnisse gegenüber den bezirklichen Bürgerämtern haben. Die Aufgaben der Bürgerdienste werden durch die Bezirksämter „nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung“³⁸⁸ erledigt, wobei die gemeinsame Abstimmung und Koordinierung auf der Basis der freiwilligen Zusammenarbeit unter Moderation der Leitstelle Bürgerdienste des LABO und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport stattfindet. Das an die Stelle der Fachaufsicht getretene Eingriffsrecht³⁸⁹ der Hauptverwaltung findet für die direkte Steuerung der Bürgerämter, was zum Beispiel die Entwicklung des Dienstleistungskataloges oder der Bürgerdienste im Land Berlin angeht, keine Anwendung. Es erfolgt eine indirekte Steuerung durch die Globalsummen sowie das Anstoßen von Denkprozessen oder politischen Diskussionen.

Die Bürgerämter sind eines von vielen verschiedenen *Front Offices* der Berliner Verwaltung mit einem konkret definierten Aufgabenportfolio. Es kann bei den Berliner Bürgerämtern daher derzeit nicht von einem einheitlichen *Front Office* des Landes Berlin nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* gesprochen werden, da neben den Bürgerämtern weitere Anlaufstellen je nach Zuständigkeit der Dienstleistung in den Bezirks- und Hauptverwaltungen vorhanden sind. Alle Aufgaben der Bürgerämter sind im zentralen landesweiten Dienstleistungskatalog beschrieben. Der Katalog wird regelmäßig angepasst, wobei die Pflege und die entsprechende Abstimmung mit den Bezirken durch die Leitstelle Bürgerämter im LABO wahrgenommen wird. Zurzeit umfasst das Portfolio der Bürgerämter Dienstleistungen³⁹⁰, welche grob in die folgenden Aufgabenbereiche unterteilt werden können:

- Meldeangelegenheiten (An-, Ab- und Ummeldung des Hauptwohnsitzes und Auszüge des persönlichen Datensatzes aus dem Melderegister)
- Personalausweisangelegenheiten (Ausstellung, Änderung, Verlustanzeige)
- Reisepassangelegenheiten (Ausstellung, Änderung, Verlustanzeige, Zweitausfertigung, vorläufiger Reisepass)
- Führerscheinangelegenheiten (Erstausstellung, Ersatz nach Verlust / Diebstahl, Umtausch, Erweiterung, Umstellung, Verlängerung, internationaler Führerschein)
- Lohnsteuerkartenangelegenheiten
- Bewohnerparkausweis
- Führungszeugnis
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister
- Beglaubigungen von Kopien und Unterschriften

387 Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2008: Rahmenzielvereinbarung für den Leistungszeitraum 2008/2009 über die Weiterentwicklung der Berliner Bürgerdienste

388 Artikel 66 (2) Verfassung von Berlin, aaO

389 § 13 a Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) in der Fassung vom 22. Juli 1996

390 Stand Januar 2011

- Elterngeld
- Wohnberechtigungsschein, Wohngeld, Sozialleistungen (Beratung)
- Übertragung von Aufenthaltstiteln
- Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Kinder unter 16 Jahren
- Familienpass, Super-Ferien-Pass (Verkauf)

Bei den im Dienstleistungskatalog festgelegten Aufgaben ist zu beachten, dass nur die Lohnsteuerkarten-, Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten abschließend in den Bürgerämtern bearbeitet werden. Bei allen anderen angebotenen Dienstleistungen beraten die Beschäftigten der Bürgerämter die Kunden, nehmen die Anträge entgegen und kontrollieren diese auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit sowie die entsprechenden Anlagen. Im Anschluss werden die Anträge an die zuständigen Fachämter weitergeleitet. Die entsprechenden Dokumente werden in den Bürgerämtern ausgehändigt, die jeweiligen Bescheide werden allerdings direkt von den Fachämtern erstellt und versendet. Die Berliner Bürgerämter verfügen über keine strikt voneinander getrennten *Front Offices* und *Back Offices*. Das gesamte Bürgeramt stellt ein *Front Office* dar, wobei in allen Fällen die Sachbearbeitung in Anwesenheit des Bürgers stattfindet. Bei der Organisationsbetrachtung stellen die Fachämter, die für die Bearbeitung aller weiteren Anliegen neben den Lohnsteuerkarten-, Personalausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten das *Back Office* der Bürgerämter dar. Es handelt sich jedoch bei diesen Ämtern nicht um klassische *Back Offices*, da diese für Rücksprachen vom Bürger besucht werden müssen.

Neben der Erfüllung der im Dienstleistungskatalog beschriebenen Leistungen können darüber hinaus bedarfsorientierte Angebote realisiert und auch zusätzliche Aufgaben von den jeweiligen Bürgerämtern übernommen werden. Bei diesen Angeboten handelt es sich zum Beispiel um den Verkauf sogenannter Ferienpässe oder die Möglichkeit der Terminvereinbarung zwischen dem Bürger und den Fachämtern, bei den zusätzlichen Aufgaben beispielsweise um die Ausgabe und Annahme von Hundesteuerformularen.

Alle Berliner Bürgerämter arbeiten nach dem *Allzuständigkeitsprinzip*, wobei mit insgesamt 60 Dienstleistungen die Belastungsgrenze der Beschäftigten in den Bürgerämtern erreicht ist. Die Bearbeitungsplätze in den Bürgerämtern verfügen über keine Hinweisschilder zu den Zuständigkeiten und auch die Wartemarken werden nicht nach den jeweiligen Anliegen ausgegeben.

Die 60 in den Bürgerämtern angebotenen Dienstleistungen bilden nur einen sehr kleinen Teil des Gesamtportfolios der Berliner Verwaltung ab, der sich hauptsächlich auf Melde-, Personalausweis- und Reisepassangelegenheiten beschränkt. So muss der Kunde beispielsweise bei der vergleichsweise einfachen Lebenslage *Umzug aus einer anderen Stadt nach Berlin* bereits für die Fahrzeuganmeldung mit dem LABO eine andere Behörde als das Bürgeramt aufsuchen. Die Notwendigkeit eines einheitlichen *Front Offices* der Berliner Verwaltung nach dem Prinzip des „*One-Stop-Government*“ wurde auch im Rahmen der Studie „*ServiceStadt Berlin 2016*“ des

Deutschen Instituts für Urbanistik festgestellt.³⁹¹ Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat daher für die aktuelle Legislaturperiode 2011 - 2016 verschiedene Projekte zur Entwicklung einer einheitlichen Multikanalstrategie der Berliner Verwaltung gestartet.

3.2.3.2 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Die Berliner Bürgerdienste verfügen bedingt durch die bezirklichen Zuständigkeiten über kein einheitliches *Corporate Design*. Jeder Bezirk ist selbst für die Ausstattung, Einrichtung und Anzahl der Bürgerämter verantwortlich. Es hängt von der jeweiligen Bezirkspolitik ab, ob die Bürgerdienste als eine herausragende und für den Bezirk repräsentative Aufgabe wahrgenommen werden und innerhalb der vorhandenen monetären Möglichkeiten bei den bezirklichen Globalsummen entsprechend ausgestattet und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Besondere Zuweisung für ein einheitliches modernes Erscheinungsbild der Bürgerämter durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport oder das LABO existieren nicht. Örtlich sind die Bürgerämter in Neubauten, welche dem *Markthallen-Prinzip* folgen, in renovierten Außenstellen der Bezirksämter oder in schlichten Büroumbauten der Rathäuser untergebracht. So kann je nach Bezirk, in den meisten Fällen auch je nach Bürgeramt, eine komplett unterschiedliche Einrichtung und Ausstattung der Bürgerämter vorgefunden werden. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation der Berliner Bezirke werden die Ausgaben vor Ort konsolidiert und in vielen Fällen vorrangig in den Bereich der Sozialpolitik investiert, so dass die Berliner Bürgerämter trotz vieler Fortschritte teilweise noch immer dem traditionellen Bild einer Amtsstube entsprechen und in vielen Fällen optisch und mit ihrer Ausstattung nicht die Erwartungen, die an ein bürgerorientiertes und modernes Dienstleistungszentrum der öffentlichen Verwaltung gestellt werden, erfüllen.

Die Öffnungszeiten der Berliner Bürgerämter waren bei ihrer Einführung stadtweit einheitlich. Inzwischen kann aufgrund verschiedener Sonderregelungen in den Bezirken von keinen einheitlichen Öffnungszeiten mehr gesprochen werden. Grundsätzlich ist montags, mittwochs und freitags vorwiegend in den Vormittagsstunden kurz (in der Regel von 08.00 bis 13.00 oder 15.00 Uhr) und dienstags sowie donnerstags vorwiegend in den Nachmittagsstunden lang geöffnet (in der Regel von 11.00 bis 18.00 Uhr). Derzeit bieten neun Bürgerämter zusätzlich samstags von 09.00 bis 13.00 Uhr (teilweise jeden Samstag, teilweise auch nur bestimmte Samstage pro Monat) Öffnungszeiten an. Die an Samstagen geöffneten Bürgerämter sind im Internet abrufbar. Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg bietet im Rahmen eines Modellversuchs eine verlängerte Öffnungszeit dienstags und donnerstags von 09.00 bis 18.00 Uhr an, die Bezirke Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg und Treptow-Köpenick an einigen Tagen Spätsprechstunden bis 19.00 Uhr. Die aktuellen Öffnungszeiten sind insbesondere auf die Ergebnisse der Bürger- und Mitarbeiterbefragungen im Rahmen der Studie zur Entwicklung eines

391 Grabow, Bussow et al. 2009: ServiceStadt Berlin 2016 - Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Leistungs- und Serviceangebote im Land Berlin unter sich verändernden Rahmenbedingungen

Monitoringsystems bei den Berliner Bürgerämtern zurückzuführen.³⁹² Aktuell sind die Berliner Bürgerämter durchschnittlich 31,5 Stunden in der Woche geöffnet.

Alle Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen und gut mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Einige Wartebereiche in renovierten oder neu gebauten Bürgerämtern sind modern und offen gestaltet, andere Wartebereiche in alten, teilweise modernisierungsbedürftigen Liegenschaften sind hingegen karg und dunkel. Aufgrund mangelnder Nutzung und der Sorge vor einem Diebstahl verfügt kein besuchter Wartebereich über Kinderspielecken oder moderne technische Innovationen wie Informationsterminals, kostenlose WiFi- und Bluetooth-Netzwerke oder frei zugängliche digitale Angebote der Bezirksverwaltungen. Alle Bürgerämter sind barrierefrei, jedoch gibt es bis auf eine Ausnahme keinen besonderen Service für blinde oder gehörlose Menschen (Gebärdensprache). Lediglich im Bürgeramt in Lichtenberg wird an jedem 2. Dienstag im Monat in der Zeit von 17.00 Uhr bis 19.00 Uhr eine Bürgerberatung für gehörlose Bürger angeboten. Sollte darüber hinaus ein weiterer Bedarf vorhanden sein, wird improvisiert, das heißt, mit gehörlosen Menschen wird schriftlich kommuniziert und mit blinden Menschen gesprochen. Ein besonderes Behördentelefon für gehörlose Menschen existiert auf der Ebene der bundesweiten Behördeneinwahl 115. Mit Bürgern ausländischer Herkunft darf in der Berliner Verwaltung nach § 23 Verwaltungsverfahrensgesetz³⁹³ aus Gründen der Rechtssicherheit nur in der offiziellen Amtssprache Deutsch kommuniziert werden, obwohl einige Beschäftigte in den Bürgerämtern über fremdsprachliche Kenntnisse verfügen.

Jedes Bürgeramt verfügt im Eingangsbereich über einen zentralen Informationspunkt. An diesem Informationspunkt werden von den eingesetzten Beschäftigten kurzfristig zu erledigende Anliegen der Bürger bearbeitet, unterschiedliche Arten von Formularen ausgegeben sowie grundsätzliche Informationen zur Stadt und der Stadtverwaltung gegeben. So können Kundenströme von Beginn an zielgerichtet gesteuert werden. Die tatsächliche Bearbeitung der Dienstleistungen findet an den Arbeitsplätzen im Bürgeramt statt.

Jedes Berliner Bürgeramt verfügt über ein eigenes Wartemarkensystem. Die Führungskräfte können jederzeit und aktuell Einsicht in die Wartezeiten und die ausgegebenen Wartenummern nehmen. Ein einheitliches software-gestütztes Instrument zur Erhebung von Statistiken, bei dem eine übergeordnete Stelle wie die Senatsverwaltung für Inneres und Sport oder das LABO aktuell und dauerhaft Einblick in die Wartezeiten und Tätigkeiten der Bürgerämter haben kann, existiert derzeit nicht. Stattdessen werden jährlich die vorhandenen Daten aus den einzelnen Bürgerämtern im Rahmen des bezirklichen Berichtswesens mit Hilfe der landesweit eingesetzten Software *IKON 2 Plus* erhoben, in Tabellenform zusammengefügt und für eine einheitliche statistische Auswertung der Tätigkeiten der Bürgerdienste genutzt. Die Auswertung dient lediglich verwaltungsinternen Zwecken, wird nicht veröffentlicht und dient dem Abgleich in Bezug auf die Erreichung der in der Zielvereinbarung zwischen

392 Klages, Helmut (Hrsg.) 2006: Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter - Abschlussbericht

393 www.juraforum.de/gesetze/vwvfg/23-amtssprache (letzter Zugriff am 20.12.2013)

dem Staatssekretär für Inneres und den Bezirksstadträten festgelegten Erfolgsindikatoren.

Kein Berliner Bürgeramt verfügt bislang über ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem. Die in den Bürgerämtern angenommenen Anträge werden mit einem Eingangsstempel versehen und per Amtspost den entsprechenden Fachämtern zugeleitet oder je nach Zuständigkeit direkt bearbeitet.

In allen Bürgerämtern besteht die Möglichkeit vorab feste Termine während der regulären Öffnungszeiten der Bürgerämter zu vereinbaren. Diese können mit einer Vorlaufzeit von ca. 14 Tagen persönlich, telefonisch, per Email oder über die dezentralen Internetauftritte der Bezirksämter verbindlich reserviert werden. Diese Möglichkeit wird von den Bürgern stark genutzt und hat deutlich zu einer Verkürzung der Wartezeiten in den Bürgerämtern sowie einer besseren Steuerung der Kundenströme in den Bürgerämtern beigetragen. 2010 hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Rahmen des Projekts „Einführung Zeitmanagementsystem für Behörden, Modul Wartemanagement“³⁹⁴ zusätzlich ein elektronisches Wartemanagementsystem in einzelnen Bezirken erprobt, mit dem es möglich ist, die aktuellen Wartezeiten beziehungsweise die Anzahl der gerade Wartenden bei den geöffneten Bürgerämtern auf das Mobiltelefon oder im Internet abzurufen. Ferner kann sich der Kunde 10 Minuten vor Aufruf seiner Wartenummer per SMS benachrichtigen lassen.³⁹⁵ Eine Überführung in den Regelbetrieb aller Bezirke ist nach der Entwicklung eines Geschäfts- und Finanzierungsmodells noch 2011/2012 vorgesehen, wobei die neuen Wartemanagementterminals und das dazugehörige IT-System vom landesweiten IT-Dienstleister vertrieben werden. Die Bezirke können diese Leistungen aus Mitteln ihrer Globalsummen erwerben. Eine Verpflichtung zur Einführung des elektronischen Wartemanagementsystems existiert nicht. Die Bezirke können sich daher abhängig von den jeweiligen politischen Prioritäten und den vorhandenen Haushaltsmitteln für oder gegen eine entsprechende Beschaffung entscheiden.

Die Berliner Bürgerämter verfügen über einen zentralen Internetauftritt auf der Seite www.berlin.de unter der Rubrik Bürgerservice. Ferner ist jedes Bürgeramt auf der Internetseite des jeweiligen Bezirksamtes vertreten. Diese Auftritte sind detaillierter und bezirksspezifisch. Es wird zum Beispiel über die Erreichbarkeit, Zusatzleistungen neben dem zentralen Dienstleistungskatalog informiert.

Auf der zentralen Internetseite besteht die Möglichkeit, für alle Dienstleistungen des Dienstleistungskataloges den entsprechenden Antrag im pdf-Format auszudrucken oder auch teilweise direkt online auszufüllen. Darüber hinaus erhält man Informationen zu den erforderlichen Unterlagen, Gebühren, Rechtsgrundlagen und weitere Hinweise zu den entsprechenden Leistungen. Grundsätzlich ist bei allen Leistungen das persönliche Erscheinen des Kunden im Bürgeramt zur Abgabe der Anträge und zur Leistung der eigenhändigen Unterschrift notwendig, da keine elektronischen Signaturen anerkannt werden. Einige Dienstleistungen können auch durch eine bevollmächtigte Person beantragt werden. Eine Ausnahme bildet das Auskunftersuchen aus dem Melderegister. Bei dieser Leistung ist das Erscheinen im

³⁹⁴ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2009: Projektauftrag zum Projekt Einführung Zeitmanagementsystem für Behörden, Modul Wartemanagement (ProWSM) - unveröffentlicht

³⁹⁵ www.berlin.de/sen/inneres/itk/mobued.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Bürgeramt nicht notwendig, da in diesem Fall der Antrag in einem Online-Formular vom Kunden ausgefüllt und direkt an das Bürgeramt versendet wird. Im Anschluss ist die entsprechende Gebühr dem Bürgeramt zu überweisen, und die Auskunft aus dem Melderegister wird dem Kunden schriftlich per Post übermittelt. Im Rahmen des 2006 gestarteten Projekts „*Online Bürgerdienste*“ wurden 25 Dienstleistungen aus dem Dienstleistungsportfolio der Berliner Verwaltung identifiziert, die ohne den Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur auskommen. Es war geplant, die identifizierten Dienstleistungen spätestens 2011 in den Wirkbetrieb zu überführen, so dass diese Dienstleistungen komplett online inklusive der Bezahlung hätten abgewickelt werden können. Das Projekt konnte die angestrebten Ziele nicht erreichen und wurde Mitte 2011 abgebrochen. Derzeit plant die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein neues Projekt zu den Onlinedienstleistungen unter den neuen Voraussetzungen zur qualifizierten elektronischen Signatur, die durch die Einführung des elektronischen Personalausweises geschaffen wurden.

Die Berliner Bürgerdienste verfügen über mobile Angebote. So bieten im Rahmen des Projekts „*Mobile Bürgerdienste*“ gegenwärtig die Bürgerämter in Spandau, Lichtenberg und Reinickendorf die Bürgerdienstleistungen an dezentralen Stellen im jeweiligen Bezirk an. Die mobilen Bürgerdienste wurden zu Beginn der 2000er Jahre entwickelt³⁹⁶ und 2003 auf der Computer- und Informationstechnikmesse CeBit als „*innovativstes Verwaltungsprojekt europaweit*“ ausgezeichnet.³⁹⁷ Die mobilen Bürgerdienste bieten zu bestimmten Zeiten an Standorten wie zum Beispiel Nachbarschaftszentren, Schulen, Stadtteilbibliotheken, Einkaufspassagen oder auch am Flughafen Tegel dieselben Dienstleistungen wie die stationären Bürgerämter an. Hintergrund des mobilen Service ist die erhöhte Bürgerfreundlichkeit durch kurze Anfahrtswege wie auch die Präsenz an Orten des täglichen Lebens. Hinzu kommt der besondere Aspekt des Angebots von Bürgerdiensten in Krankenhäusern und Seniorenheimen für alte oder kranke Personen. Dadurch wird es Menschen, die nur unter Schwierigkeiten oder überhaupt nicht mehr in der Lage sind ein stationäres Bürgeramt aufzusuchen, ermöglicht Angelegenheiten persönlich zu regeln.

3.2.3.3 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Die Bürger Berlins haben durch die Inanspruchnahme von Standarddienstleistungen regelmäßig Kontakt mit den Bürgerämtern. Daher muss gewährleistet sein, dass die Bürger ausschließlich von bestmöglichst geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden. Die Beschäftigten der Berliner Bürgerämter wurden bedingt durch die beschriebene Zusammenführung der vormaligen Meldestellen mit den bis dahin ausschließlich mit Sozialberatungen betrauten Bürgerämtern intensiv auf die jeweils neu hinzugekommenen Aufgabenbereiche geschult. Zu diesem Zweck existierte in der Zeit von 2001 bis 2004 ein landesweites Aus- und Fortbildungskonzept für die Beschäftigten der Bürgerämter, um einen einheitlichen Qualitätsstandard herzustellen. Während dieses Zeitraums fand

396 Rienaß, Udo; Wagnitz, Rainer 2005: Mobile Verwaltung ermöglicht besseren Service, S. 19 ff.

397 Schmitz, André, Thöne, Gabriele 2006: Bilanz 2001 bis 2006: Strukturreformen und Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Sektor des Landes Berlin - unveröffentlicht

wegen der Mitarbeiterschulungen mittwochs keine Sprechstunde in den Bürgerämtern statt.

Seit 2004 sind die Bezirke eigenverantwortlich „nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung“ und dem „Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung“ für die Fortbildung ihrer Beschäftigten in den Bürgerämtern zuständig. Ein landesweit einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept existiert derzeit nicht, jedoch besteht seitdem für die Beschäftigten der Bürgerämter die Möglichkeit, an den diversen Fortbildungsveranstaltungen der Verwaltungsakademie Berlin sowohl zu den Themen Kundenorientierung als auch zur Förderung und Stärkung der persönlichen und sozialen Kompetenzen teilzunehmen. Darüber hinaus werden Fortbildungen zu bestimmten Fachthemen, aber auch zu sogenannten „Soft-Skills“, speziell für die Beschäftigten der Bürgerämter im Rahmen von Inhouse-Schulungen angeboten. Gegenwärtig werden Überlegungen angestellt, die Einführung eines gesonderten Fortbildungslehrganges „Bürger- und Dienstleistungsorientierung“ vorzusehen. Für neue Mitarbeiter im Bereich der Bürgerämter ist eine Einarbeitungszeit von einem halben Jahr vorgesehen, wobei die Qualitätssicherung durch ein entsprechendes Wissensmanagement gewährleistet wird, das je nach Bezirk variiert.

Zentrale Statistiken oder Zahlen zu den Fortbildungstätigkeiten können ebenso wie Daten zu den einzelnen Fortbildungsbudgets der Bezirke in dieser Arbeit nicht vorgelegt werden, da in allen Berliner Bezirken keine gesonderten Daten für die Beschäftigten der Bürgerdienste erfasst werden. Jeder Bezirk verfügt zwar über ein eigenes Haushaltsbudget und Aufzeichnungen über mit der Verwaltungsakademie Berlin abgerechneten Fortbildungsveranstaltungen, jedoch können diese Werte nicht auf die spezielle Tätigkeit der Beschäftigten in den Bürgerämtern bezogen werden. Ferner werden von den dezentral verantwortlichen Leitungskräften in den Bezirken Inhouse-Schulungen und externe Fortbildungsveranstaltungen beauftragt. Weiterbildungen oder berufsbegleitende Studien der Beschäftigten in der Freizeit werden vom Land Berlin nicht direkt – beispielsweise durch besondere finanzielle Zuwendungen – gefördert. Bedingt durch großzügige Auslegungen der Bundessonderurlaubsverordnung und die Anerkennung von nebenberuflich erworbenen Universitätsabschlüssen als Zugangsvoraussetzung für beamtenrechtliche Laufbahnen nach den Regelungen des neuen Berliner Laufbahnrechts kann im Land Berlin durchaus – in Abhängigkeit der jeweiligen Behörden - von einer indirekten Förderung gesprochen werden.

Die ehemals deutschlandweit einheitlichen beamtenrechtlichen Regelungen wurden im Rahmen der Föderalismusreform in die Zuständigkeit der Deutschen Länder übertragen. Ehemals wie auch aktuell werden die Beschäftigten des Landes Berlin in Beamte und Tarifbeschäftigte unterschieden, wobei die Regelungen für beide Beschäftigtengruppen nahezu identisch sind. Vor der großen Reform im Berliner Laufbahnrecht 2012 wurde im Berliner System bei der Besoldung von Beamten in vier unterschiedliche vertikale und mehrere horizontale Laufbahnen unterschieden. Die horizontalen Laufbahnen richteten sich nach der Fachrichtung, die vertikalen Laufbahnen nach dem höchsten Bildungsabschluss des Beamten. Ein vertikaler Aufstieg wie auch ein horizontaler Wechsel der jeweiligen Laufbahnen war im Rahmen

von verschiedenen Aufstiegsverfahren möglich, jedoch grundsätzlich mit hohen formalen Hürden belegt. In Anbetracht eines hohen Bedarfs an Nachwuchskräften aufgrund des verstärkten Ausscheidens von älteren Beschäftigten wurde das Berliner Laufbahnrecht modernisiert. So existieren seit dem 30.06.2012 lediglich zwei vertikale Laufbahnen und deutlich weniger horizontale Laufbahnen, wobei die beiden vertikalen Laufbahnen in jeweils zwei sogenannte Eingangsamter unterteilt sind. Diese Konstruktion erleichtert Wechsel und Aufstiege zwischen den Laufbahnen im Zusammenhang mit der durchgehenden Anerkennung von Bachelor- und Masterstudiengängen deutlich und stellt sicher, dass auch künftig ausreichend Beschäftigte in Öffentlichen Dienst des Landes Berlin zu Verfügung stehen werden. Die beamtenrechtlichen Regelungen sowie die Besoldung der Beamten werden alleinverantwortlich durch das Land Berlin festgelegt. Die arbeitsrechtlichen Regelungen sowie die Bezahlung der Tarifbeschäftigten wird einheitlich und bundesweit durch die Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder festgelegt, der das Land Berlin seit dem 01.01.2012 nach jahrelanger Abstinenz aufgrund einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung wieder angehört. *Public Private Partnerships* werden bei den Bürgerdiensten weder im Bereich Personal, noch im Bereich der Ausstattung oder Ertüchtigung der Liegenschaften angewendet.

Für die Tätigkeit im *Front Office* der Bürgerämter wird kein Hochschulabschluss benötigt und die Beschäftigten sind in den meisten Fällen im Mittleren Dienst oder in einem vergleichbaren Angestelltenverhältnis angesiedelt. So ist bei der Personalstruktur der Bürgerämter ist zu beobachten, dass die Anforderungen für die im *Front Office* eingesetzten Mitarbeiter vergleichsweise niedrig sind und die Beschäftigten dementsprechend in der Mehrheit nach TV-L 7/8 beziehungsweise nach Besoldungsgruppe A 7/8 vergütet werden.³⁹⁸ Lediglich für die Leitung eines Bürgeramtes oder einzelner Sachgebiete ist ein Fachhochschulabschluss des Stelleninhabers – das heißt eine Ansiedlung der Stelle im gehobenen Dienst – notwendig; diese Positionen sind mit höherwertigen Stellen hinterlegt und meist mit Grundsatzangelegenheiten oder der Leitung des Bürgeramtes betraut. Grundsätzlich sind die Stellen in den Bürgerämtern im Vergleich zu anderen Stellen in der Hauptverwaltung oder den *Back Offices* der Bezirksämter niedriger dotiert. Ferner kommt die anstrengende Arbeit im alltäglichen Bürgerkontakt hinzu, weshalb Stellenbesetzungen nur sehr zögerlich und in langwierigen Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden können. In Bereich der *Front Offices* der Bürgerdienste treten verstärkt krankheitsbedingte Fehlzeiten im Vergleich zu anderen Bereichen in der Berliner Landesverwaltung auf. Diese sind auf den sehr hohen Arbeitsanfall und der hohen persönlichen Belastung zurückzuführen. Für die Beschäftigten im *Front Office* der Bürgerämter werden keine besondere Zuschläge oder Prämien gezahlt. Die Altersstruktur der Beschäftigten in den Bürgerämtern ist vergleichsweise hoch, so entfallen 2% auf die Altersgruppe zwischen 20 und 29 Jahren, 16% auf die Altersgruppe zwischen 30 und 39 Jahren, 42% auf die Altersgruppe zwischen 40 und 49 Jahren und 40% auf die Altersgruppe zwischen 50 und 65 Jahren.³⁹⁹

398 Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008, S. 14

399 interne Daten des Senats von Berlin - unveröffentlicht

Verwaltungsbeamte im Land Berlin werden ausschließlich von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingestellt und in der Folge im Rahmen von Abordnungen zentral auf die Behörden des Landes Berlins verteilt. Die einzelnen Behörden können im Rahmen ihrer finanziellen Spielräume aus den Mitteln der Globalsummen in Einzelfällen auch Tarifbeschäftigte einstellen. Alle Beamtenbewerber müssen ein mehrstufiges Auswahlverfahren für ihre Einstellung im Landesdienst erfolgreich absolvieren. Die Einstellungs voraussetzungen für die Tätigkeit im Verwaltungsdienst orientieren sich vordergründig an den Bildungsabschlüssen, aber auch an den persönlichen Qualifikationen wie ehrenamtliches Engagement oder besonderen Führungsqualitäten. Jede Stelle in den Bürgerämtern ist mit einem konkreten Anforderungsprofil für den Stelleninhaber hinterlegt, das die genauen Qualifikationen und das Bildungsniveau vorschreibt. Die Beschäftigten in den Bürgerämtern können ausschließlich aus dem bereits vorhandenen Personalkörper des Landes Berlin gewonnen werden, wobei insbesondere Beschäftigte im Personalüberhang bevorzugt bei entsprechenden Bewerbungsverfahren eingeladen werden müssen. Nach Beginn der Tätigkeit schließen sich verschiedene Einarbeitungsphasen in den Bürgerämtern an, bis schließlich eine eigenverantwortliche Bearbeitung erfolgt.

3.2.3.4 Qualitätssicherung bei den Berliner Bürgerdiensten

Die Qualität der landesweit einheitlichen Dienstleistungen wird im Rahmen einer Zielvereinbarung sichergestellt. Diese sogenannte *Rahmen-Zielvereinbarung über die Weiterentwicklung der Bürgerdienste* wurde 2008 erstmals zwischen dem Staatssekretär für Inneres und den jeweiligen Bezirken für den Leistungszeitraum 2008/2009 geschlossen und legt die Qualitätsstandards für die zu erbringenden Dienstleistungen nach dem landesweit geltenden Katalog anhand von Erfolgsindikatoren fest.⁴⁰⁰ Seither werden und wurden für weitere Leistungszeiträume entsprechende Zielvereinbarungen mit den Bezirken geschlossen.

Im Rahmen der Studie zur Entwicklung eines Monitoringsystems für die Berliner Bürgerämter wurde ein kennzahlengestütztes Monitoringsystem für die Berliner Bürgerämter für die Feststellung der Performance entwickelt.⁴⁰¹ Es liegen keine Erkenntnisse über die Anwendung des Monitoringsystems außerhalb der 2005 und 2007 durchgeführten Erhebungen vor. Das Ziel war es, auf Basis der Kennzahlen nicht nur die jährliche *Best-Practices* der Berliner Bürgerämter festzustellen, sondern darüber hinaus einen Wettbewerb um das effizienteste Bürgeramt in Berlin auszurichten. Hierbei sollte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemeinsam mit der Leitstelle Bürgerdienste des LABO ein jährliches Ranking der Bürgerämter durchführen, um Mittel eines Innovationsfonds in Höhe von 100.000,-€ auf die vier besten Bezirke zu verteilen. Das jährliche Ranking wurde nie durchgeführt, da man sich mit den Bezirksämtern nicht auf gemeinsame Kriterien verständigen konnte. Stattdessen wurden die Mittel des Innovationsfonds für die Einführung innovativer, bezirksübergreifender Maßnahmen verwendet.

400 Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2008: Rahmenzielvereinbarung für den Leistungszeitraum 2008/2009 über die Weiterentwicklung der Berliner Bürgerdienste

401 Klages, Helmut (Hrsg.) 2006: Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter – Abschlussbericht

Seit 2010 kommt bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport für die umfassende strategische Steuerung, das landesweite Berichtswesen, ein eingehendes Qualitätscontrolling sowie zur Feststellung der Performance der einzelnen Bürgerämter die Software *IKON 2 Plus* zum Einsatz. Hierbei handelt es sich um eine webbasierte Softwarelösung, welche die im Datenbestand vorhandenen Grundzahlen mit den in der Rahmenzielvereinbarung festgelegten Indikatoren abgleicht, den entsprechenden Grad der Zielerreichung darstellt und somit das aktuelle Tool zur laufenden Qualitätssicherung für die Dienstleistungen der Bürgerdienste darstellt. Die Grundzahlen werden durch Controller in den einzelnen Bezirksämtern dauerhaft und aktuell gepflegt, so dass jederzeit eine aktuelle Auswertung mit dem Programm durchgeführt werden kann. Neben den für die Messung der Zielerreichung notwendigen Indikatoren werden auch weitere Grundzahlen für das strategische Controlling, wie bspw. Mitarbeiteranzahl, Alters- sowie Besoldungsstruktur, Kostenfaktoren und Kostendeckungsgrad für das strategische Controlling erhoben. Die Einführung von *IKON 2 Plus* stellt die Überführung des vorherigen temporären Monitoringsystems in ein dauerhaftes IT-gestütztes Berichtswesen dar. Die Einführung von *IKON 2 Plus* stellt nicht das Ende der Entwicklung eines IT-gestützten Berichtswesens dar, weil im Rahmen der webbasierten Softwarelösung *IT-BePla* ein noch besser ausgereiftes Tool zur Qualitätssicherung zu Verfügung steht. Diese Softwarelösung kann landesweit eingesetzt werden und wurde bereits bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport weitreichend erprobt, so dass bereits die besseren Möglichkeiten in der Datenauswertung und eine deutlich einfachere Implementierung in die Berliner IT-Landschaft festgestellt werden konnten. Mit einer Bereitstellung von *IT-BePla* im Bereich der Bürgerdienste ist landesweit 2012/13 zu rechnen.

Zu den Berliner Bürgerämtern wurden bislang zwei Befragungen zur Kundenzufriedenheit durchgeführt. Beide Befragungen fanden im Rahmen der Studie zur Entwicklung eines Monitoringsystems für die Berliner Bürgerämter 2005 und 2007 statt.⁴⁰² In beiden Fällen wurde zwischen Kunden und Bürgern unterschieden. Die Kunden wurden direkt bei ihren Besuchen in den Bürgerämtern interviewt. Die Bürger hatten die Möglichkeit, einen Fragebogen im Internet auszufüllen. Die Befragungen zielten insbesondere auf die Zufriedenheit mit der Wartezeit, Kompetenz und Freundlichkeit der Beschäftigten, Öffnungszeiten und auf das allgemeine Konzept der Bürgerämter ab. Ferner konnten Wünsche für die künftigen Öffnungszeiten und eine Erweiterung des Dienstleistungsangebotes genannt werden. Die Verantwortlichen konnten sich bei Koordinierungsgesprächen im Anschluss an die Befragungen lediglich auf eine gewisse Erweiterung der Öffnungszeiten, aber nicht auf die Aufnahme von weiteren Aufgaben in den zentralen Dienstleistungskatalog verständigen.

402 Klages, Helmut (Hrsg.) 2006: Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter – Abschlussbericht

Grundsätzlich scheint die Grenze des Möglichen in Bezug auf den Umfang des zentralen Dienstleistungskataloges unter Berücksichtigung des *Allzuständigkeitsprinzips* erreicht. Künftig ist die weitere Fokussierung auf das *Lebenslagenprinzip* wahrscheinlicher. So wurde beispielsweise im Rahmen eines Modellprojekts in den Berliner Bürgerämtern die Betreuung bei der *Lebenslage Brieftaschenverlust* angeboten, wobei alle gestohlenen amtlichen Dokumente ersetzt werden und es darüber hinausgehende Hilfsangebote sowie Beratungen für den Bürger gibt. Weitere vergleichbare Angebote dieser Art sind in der Zukunft denkbar.

3.2.4 Fazit

Deutschland ist kontinentaleuropäisch deutsch geprägt und hatte bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Staatstradition, die ihren Schwerpunkt auf die Herrschaft des Rechts sowie die Trennung von Regierung und Gesellschaft setzte. Die föderalen Einheiten füllten bis dahin die Lücke der fehlenden Bürgerpartizipation am politischen Prozess aus. Deutschland kann auf eine lange föderale Tradition zurückblicken, in der die Länder und Kommunen seit jeher eine starke Rolle im institutionellen Machtgefüge einnehmen. Der *funktionale Föderalismus* in Deutschland spiegelt heute diese Tradition mit seinem dreistufigen politisch-administrativen Aufbau aus Bundes-, Landes- und Kommunalebene wider. So wird entsprechend der vertikal-funktionellen Gewaltenteilung der überwiegende Teil der Gesetzgebung – mit Ausnahme der originären Länderzuständigkeiten – vom Bund erledigt, während die Länder hauptsächlich für die Durchführung der Gesetze zuständig sind, wobei sie sich hierfür in der Mehrzahl der Fälle der Kommunalverwaltung bedienen

Berlin ist Stadt und Land zugleich und verfügt über einen zweigliedrigen Verwaltungsaufbau mit Senats- und Bezirksverwaltungen. Die Bürgerdienste werden über alle Vertriebswege angeboten, können jedoch aufgrund geteilter Zuständigkeiten und fehlender Weisungsbefugnisse des Senats gegenüber den Bezirken nicht im Rahmen einer Multikanalstrategie gebündelt gesteuert werden. Es existiert eine Vielzahl an Bürgerämtern, die jedoch keine einheitlichen *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* darstellen. Zusammenfassend werden einige Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet. Die Einführung weiterer stadtweiter Vorhaben wird wegen fehlender Weisungsbefugnisse und der starken Position der Bezirke sehr zeitintensiv oder teilweise auch erfolglos bleiben.

BRÜSSEL

3.2.5 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Belgien

Belgien ist eine parlamentarische konstitutionelle Monarchie, deren Verfassung dem Rechtsstaats-, dem Demokratie- und dem Bundesstaatsprinzip verpflichtet ist. Das Königreich Belgien ist einer der kleinsten Staaten Europas und wird in die Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel unterteilt. In Belgien leben rund 6 Millionen Flandern, die einen Bevölkerungsanteil von 58% ausmachen, gut 3.3 Millionen Wallonen, die einen Bevölkerungsanteil von 33% ausmachen sowie etwa 70.000 Einwohner, die zur deutschsprachigen Gemeinschaft zählen. Hinzu kommen rund 950.000 Einwohner, die in der Hauptstadt Brüssel leben und etwa 9% der Gesamteinwohnerzahl ausmachen.⁴⁰³

3.2.5.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Als Leopold I 1830 der Thron in Griechenland und Belgien angeboten wurde, entschied er sich für Belgien, welches gerade die Unabhängigkeit vom vereinten Königreich der Niederlande erlangt hatte. In der Folge wurde 1831 eine der liberalsten Verfassungen der damaligen Zeit verabschiedet, mit der Belgien eine parlamentarische Monarchie wurde. Bedingt durch viele kulturelle, soziale und politische Konflikte innerhalb des kleinen Landes war Belgien bereits bei der Gründung ein fragiler und künstlicher Einheitsstaat, wobei drei wesentliche Konflikte die Entstehungsgeschichte, Staatsentwicklung und kommunale Selbstverwaltung nachhaltig prägten:^{404, 405}

- Der am tiefsten verwurzelte und wahrscheinlich prägendste Konflikt sind die gegensätzlichen Interessen der beiden großen Bevölkerungsgruppen in Belgien. Bedingt durch die Verwendung unterschiedlicher Sprachen durch Flamen (niederländischsprachig) und Wallonen (französischsprachig) werden die beiden Regionen seit jeher politisch von Nationalisten dominiert.⁴⁰⁶
- Ein weiterer Konflikt ist ideologischer Natur und wurde durch das Aufbegehren der städtischen Bürgerlichen gegen die ländlich-katholische Dominanz in der Gesellschaft ausgelöst. Zur Lösung des Konflikts wurde die strikte Trennung von Kirche und Staat bei gleichzeitiger formaler Anerkennung von konfessions- und nicht konfessionsgebundenen Einrichtungen (Kirchengemeinden, Bildungsanstalten, Volksbanken, Kammern, u.ä.) als Bewahrer des sozialen Zusammenhaltes der Gesellschaft vereinbart. Daher entstand in Belgien ein sozio-politisches System der Versäulung (*Verzulling*) als vertikale Gliederung der Gesellschaft in definierte soziale, politische und kulturelle Gruppen mit dem Ziel, dass alle Belgier friedlich und souverän in ihrem eigenen Milieu leben sollten. So entstanden mehrere Säulen, an deren Spitzen politische Parteien oder Eliten standen, die auch die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Säulen auf der

403 Internetseite der Region Brüssel-Hauptstadt: www.brussels.irisnet.be (letzter Zugriff am 20.12.2013)

404 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 72 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

405 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 451 (Die politischen Systeme Westeuropas)

406 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 73 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

Führungsebene organisierten. Der immer stärker werdende Bedeutungsverlust der Versäulung nach Ende seiner Blütezeit zwischen 1920 und 1970 hatte jedoch nicht zur Folge, dass die Säulenorganisationen nicht auch heute noch einen starken Anteil am politischen Entscheidungsprozess haben.⁴⁰⁷

- Der dritte Konflikt war ökonomischer Natur und wurde durch das Aufbegehren der Arbeiterbewegung gegen die kapitalistischen Eliten des Landes ausgelöst. Durch die Ausbreitung von Wahlrechten, Stärkung der Arbeiterbewegung und die Anfänge einer sozialen Absicherung wurde der Kapitalismus nach und nach stärker vom Staat reguliert. In Belgien wurde der *konservative Wohlfahrtsstaat* eingeführt, in dem der Staat für ein stabiles Marktklima durch die Institutionalisierung des sozialen Friedens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sorgt, soziale Sicherheit unter Aufrechterhaltung von Statusunterschieden gewährt und die christliche Soziallehre einen großen Einfluss zwecks Erhalt traditioneller Familienformen ausübt. Da der *konservative Wohlfahrtsstaat* insbesondere durch korporatistische, etatistische und paternalistische Strukturen geprägt ist, hatte er viele Schnittmengen mit der Versäulung. Daher hatten Vertreter der Säulen und auch die jeweils assoziierten Gewerkschaften immer ein umfangreiches Mitspracherecht bei allen Entscheidungen zu den Themen Arbeit, Bildung, Gesundheit und sozialer Absicherung. So wurde vielen privaten Organisationen ein privilegierter Status verliehen, indem diese mit der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben beauftragt wurden.⁴⁰⁸

Die direkten und indirekten Auswirkungen der Konflikte prägten die kommunale Selbstverwaltung in Belgien nachhaltig. Beispielweise wurde aus Sorge um einen Verzicht auf eigene Machtansprüche eine territoriale Dezentralisierung und somit eine Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Säulenorganisationen immer wieder verhindert. Darüber hinaus hat sich bedingt durch die ehemalige Versäulung ein besonderer Typus des Zustandekommens von politischen Entscheidungen auf der kommunalen wie auch auf allen anderen Regierungsebenen entwickelt. So sind die politischen Entscheidungsfindungsprozesse bis heute stark von privaten Interessenorganisationen geprägt, was ebenfalls auf die Säulenorganisationen zurückzuführen ist. Als Ergebnis nehmen die Kommunen heute eine schwache Position im institutionellen Staatsgefüge ein, was insbesondere an den geringen kommunalen Ausgaben von nur 7% des belgischen Bruttoinlandsproduktes erkennbar ist. Die Kommunen geben im EU-Durchschnitt mehr als doppelt so viel aus.⁴⁰⁹

1970 wurde in Belgien als Reaktion auf die zunehmenden und augenscheinlich unüberwindbaren Spannungen zwischen Wallonen und Flamen eine erste grundlegende Reform der Verfassung von 1830 durchgeführt. Auslöser für diese umfassende Staatsreform war ein Sprachenstreit an der Universität von Leuven. Mit der Verfassungsreform wurden in Belgien vier Sprachgebiete eingerichtet, das niederländische, französische und deutsche Sprachgebiet sowie das zweisprachige

407 Deschouwer, Kris 1999: From consociation to federation: How the Belgian parties won, S. 74 ff.

408 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 72 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

409 ebd., S. 73

Brüssel. Ein weiteres wesentliches Ergebnis der Reform ist die Gründung der französischen, niederländischen und deutschen Kulturgemeinschaften anhand von personenbezogenen Gesichtspunkten und kulturellen Komponenten – mit Ausnahme im Bildungswesen – sowie die Schaffung von eigenen Parlamenten, die mit Mitgliedern aus dem nationalen Parlament besetzt wurden. Es wurde außerdem die Absicht einer zukünftigen Errichtung von den drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel anhand von territorialen Gesichtspunkten mit Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik festgeschrieben. Darüber hinaus wurden Absicherungsklauseln zum Minderheitenschutz wie die Institutionalisierung der paritätischen Besetzung des Ministerrates und das sogenannte *Alarmglockenverfahren* in die Verfassung aufgenommen. Mit der Verfassungsreform wurde versucht den Hauptforderungen der flämischen und wallonischen Bewegungen nachzukommen, zum einen durch die Festschreibung verschiedener Kulturgemeinschaften als eine Hauptforderung der Flamen, zum anderen durch die zukünftige Einrichtung von Regionen mit gewisser wirtschaftlicher Autonomie als Hauptforderung der Wallonen.⁴¹⁰

Bereits 1971 wurde die Unzufriedenheit der belgischen Bevölkerung über die erste Staatsreform durch erhebliche Gewinne der flämischen und frankophonen Nationalisten bei den Wahlen deutlich. Jedoch konnte erst 1980 aufgrund der zuvor herrschenden unüberbrückbaren Differenzen zwischen Wallonen und Flamen eine zweite umfassende Staatsreform durchgeführt werden, wobei insbesondere der Status der Hauptstadt Brüssel und der dort hauptsächlich verwendeten Sprache die Auslöser für eine weitere Reform waren. Mit der zweiten Verfassungsreform wurde eine provisorische Grenze zwischen Flandern und Brüssel gezogen, wobei die Region Brüssel bis zur endgültigen Lösung unter der Verwaltung der nationalen Regierung blieb und noch nicht den Status einer eigenständigen Region erlangte. Die beiden Regionen Flandern und Wallonien konstituierten sich und wurden insbesondere mit Kompetenzen in den Bereichen der Wohnungsbau-, Umwelt-, und Wirtschaftspolitik ausgestattet. Alle Regionen erhielten mit der Verfassungsreform eigene Regierungen sowie Parlamente, die sich aus Mitgliedern des nationalen Parlaments zusammensetzten und durften eigene Dekrete erlassen. Die Kulturgemeinschaften wurden in Gemeinschaften (*Communautés, Gemeenschappen*) umbenannt und erhielten zusätzliche Kompetenzen, insbesondere in den Bereichen der Gesundheitsfürsorge und der Sozialpolitik. Nach Artikel 28 der damaligen Fassung der Belgischen Verfassung hatten die Dekrete der Regionen und Gemeinschaften den gleichen Status wie die Gesetze der föderalen Bundesregierung.⁴¹¹ Darüber hinaus wurde mit der Verfassungsreform ein paritätisch zusammengesetzter Schiedsgerichtshof zur Schlichtung von Verfassungsstreitigkeiten eingerichtet und die flämische Region mit der Flämischen Gemeinschaft fusioniert.

Bedingt durch eine schwere Wirtschaftskrise, das immer stärker werdende Gefälle in der Wirtschaftsleistung zwischen Flandern und Wallonien, erneute Konflikte um die Sprachzugehörigkeit von bestimmten Gegenden sowie außenpolitische Streitigkeiten zwischen den beiden großen Regionen, wurde 1987/88 eine erneute umfassende

410 Strauss, Heiko 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Belgien, S. 9

411 Internetseite der Föderation Wallonie-Brüssel: www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=457&L=3#c5562 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Staatsreform notwendig. Mit der dritten Verfassungsreform wurde Brüssel offiziell als dritte Region Belgiens anerkannt und ein umfangreicher Schutz der flämischen Minderheit sowie eine Parität zwischen französisch- und niederländischsprachigen Ministern in der Region eingeführt. Die Gemeinschaften wurden weiter gestärkt und erhielten die ausschließliche Kompetenz über das gesamte Schul- und Bildungswesen und die regionale Medienpolitik. Die Regionen wurden ebenfalls weiter gestärkt und erhielten die ausschließliche Kompetenz für regionale Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Wohnungswesen, öffentliche Arbeiten und den öffentlichen Dienst. Hinzu kam für die Gemeinschaften und Regionen eine beschränkte Fiskalautonomie.

Während des ersten Golfkriegs und der in diesem Zusammenhang vollkommen konträren Außenpolitik der beiden großen Regionen in Bezug auf Waffenexporte in den Nahen Osten stand Belgien Anfang der 1990er Jahre am Rande der Spaltung.^{412,413} Durch den drastischen Zuwachs an Stimmen für die nationalistischen flämischen und frankophonen Parteien bei den Wahlen 1991, wurde eine erneute Verfassungsreform 1993 unvermeidbar. Diese vierte Verfassungsreform (*Lambermont-Abkommen*) stellt den endgültigen Wandel Belgiens vom Zentralstaat zum Föderalstaat dar und konnte die damals drohende Spaltung des belgischen Staates durch umfangreiche Veränderungen im Staatsaufbau abwenden. Mit der vierten Verfassungsreform wurde „Belgien ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und Regionen zusammensetzt“.⁴¹⁴ Die Direktwahl des Flämischen Rates und des Wallonischen Regionalrates alle fünf Jahre wurde eingeführt.⁴¹⁵ Den Gemeinschaften und Regionen wurden die vollen außenpolitischen Kompetenzen für die Politikbereiche übertragen, für die sie auch national zuständig sind. Flandern, die Region Wallonien sowie die französischsprachige Gemeinschaft erhielten eine teilweise konstitutive Autonomie. Internationale Verträge, welche die Kompetenzen von Gemeinschaften oder Regionen betreffen, werden seither vom König erst dann unterschrieben, nachdem diese von Abgeordnetenkammer, Senat – Oberhaus des föderalen Parlamentes – und den regionalen oder gemeinschaftlichen Parlamenten bestätigt wurden.⁴¹⁶ Außerdem wurde der Grad an finanzieller Autonomie der Gemeinschaften und Regionen erhöht, wobei es sich allerdings um eine hohe Ausgaben-, aber eine stark begrenzte Einnahmenautonomie handelte. Darüber hinaus wurden die beiden föderalen Kammern auf nationaler Ebene verkleinert, die politische Stellung des Senats geschwächt und die zuvor zweisprachige Provinz Brabant in Flämisch-Brabant und Wallonisch-Brabant aufgeteilt.

Bei der fünften Verfassungsrevision 2001 wurde das föderale System insbesondere durch Kompetenzverlagerungen auf die Gemeinschaften und Regionen weiter gestärkt. Die Regionen erhielten durch die Verfassungsreform Zuständigkeiten für die Landwirtschafts- und Verkehrspolitik, Entwicklungshilfe und die Aufsicht über die

412 Falter, Rolf 1999: Belgium's Peculiar Way to Federalism, S. 189 ff.

413 Alen, André 1995: Der Föderalstaat Belgiens. Nationalismus – Föderalismus – Demokratie, S. 13

414 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 1

415 ebd., Art. 116 und 117

416 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 451 f. (Die politischen Systeme Westeuropas)

Gemeinden und Provinzen.⁴¹⁷ Darüber hinaus wurde die Fiskalautonomie der Regionen erweitert und die Region Brüssel erhielt zusätzliche Finanzmittel im Gegenzug für eine Erhöhung des Anteils von niederländischsprachigen Abgeordneten im Brüsseler Regionalparlament. Außerdem wurden die Zuweisungen von Finanzmitteln des Förderalstaates an die Gemeinschaften erhöht. Die neue belgische Regierung, die seit Ende 2011 im Amt ist, hat angekündigt im Rahmen der Legislatur eine weitere Verfassungsrevision durchzuführen.⁴¹⁸

Bedingt durch die Entwicklung Belgiens vom Zentralstaat zum Föderalstaat innerhalb von 50 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und inzwischen fünf wesentlichen Verfassungsreformen kennzeichnen den belgischen Föderalismus im Gegensatz zu anderen föderalen Systemen heute sieben besondere Merkmale:⁴¹⁹

- 1) In Belgien findet eine immer weiter fortschreitende Dezentralisierung statt. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu anderen föderalen Systemen wie in Deutschland, den USA oder der Schweiz. Dieser zentrifugale Charakter weicht von den üblichen Föderalismusprozessen ab, die in der Regel von einem Streben nach Einheit geprägt sind.
- 2) Belgien ist auf der subnationalen Ebene zweifach aufgeteilt (*Construction à double strate*). Es existieren auf der einen Seite die auf die Muttersprachen bezogene flämische, französische und deutschsprachige Gemeinschaft und auf der anderen Seite die auf das Territorium bezogenen drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel. Die Gemeinschaften sind das Ergebnis einer Forderung nach zusätzlicher kultureller Autonomie und sind für das Bildungswesen, die Kultur und personenbezogene Angelegenheiten zuständig. Die Regionen haben Kompetenzen in den Bereichen Stadt- und Landschaftsplanung, Umweltpolitik, Wohnungswesen, Wirtschafts- und Industriepolitik, Beaufsichtigung von Provinzen und Gemeinden, Energiepolitik, Verkehr, Infrastruktur und öffentliche Aufträge.
- 3) In Belgien bricht Bundesrecht nicht – wie in anderen föderalen Systemen üblich – Landesrecht. Es besteht keine Hierarchie zwischen den föderalen Gesetzen und den Dekreten der Regionen. Die relativ schwache Stellung des belgischen Föderalstaates wird insbesondere dadurch ersichtlich, dass seine Kompetenzen im Gegensatz zu denen der Gemeinschaften und Regionen nicht explizit in der Verfassung genannt sind, sondern ihm stattdessen lediglich sogenannte „Restkompetenzen“ zufallen. Die Gemeinschaften und Regionen verfügen ebenfalls über außenpolitische Kompetenzen, in allen Angelegenheiten für die sie zuständig sind. Jedoch sind alle föderalen Institutionen nach der Verfassung verpflichtet, ihre gegenseitigen politischen Interessen bei der Ausübung ihrer Kompetenzen zu berücksichtigen, also die föderale Loyalität zu befolgen.⁴²⁰
- 4) Bedingt durch den belgischen Nationalitätenkonflikt zwischen den beiden großen Volksgruppen der Flamen und Wallonen ist ein zweigliedriges System vorzufinden.

417 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 452 (Die politischen Systeme Westeuropas)

418 www.spiegel.de/spiegel/print/d-83679138.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

419 Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens, S. 19-24

420 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 143

Da die deutsche Volksgruppe aufgrund des geringen Anteils an der Gesamtbevölkerung zu vernachlässigen ist, besteht der belgische Föderalismus nur aus zwei Teilnehmern, wohingegen sich andere föderale Systeme in den meisten Fällen aus neun oder mehr Teilnehmern zusammensetzen. Dieser Dualismus, mit den daraus folgenden unterschiedlichsten Techniken des Minderheitenschutzes, lässt das belgische System noch komplizierter erscheinen und verkompliziert die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen der Autonomie der Gliedstaaten und einer effizienten Zentralgewalt.

- 5) Der belgische Staatsaufbau ist asymmetrisch. So bilden in Flandern die Gemeinschaft und Region seit der Fusion 1980 eine Einheit, dagegen gibt es im französischsprachigen Teil Belgiens mit den Regionen Wallonien und Brüssel sowie der französischen Gemeinschaft zwei nebeneinander bestehende Strukturen. Diese Asymmetrie führt zu einer äußerst komplexen Bürokratie mit hohen Kosten und zu insgesamt sieben föderalen und nationalen Parlamenten.
- 6) Alle außenpolitischen Verträge, die in die ausschließliche Zuständigkeit einer Gemeinschaft oder Region fallen, müssen von der jeweiligen Regierung und dem jeweiligen Parlament beschlossen werden. Auch Verträge mit gemischter Zuständigkeit müssen von allen gesetzgebenden regionalen und föderalen Versammlungen verabschiedet werden, was insbesondere Verträge in Bezug auf die Europäische Union betrifft. Ohne die Zustimmung aller Beteiligten kann die föderale Regierung keine entsprechenden Verträge ratifizieren.
- 7) Bedingt durch die Komplexität des belgischen Systems, die durch den Nationalitätenkonflikt innerhalb Belgiens entstanden ist, funktioniert die Politik Belgiens nach einem konsensdemokratischen geprägten Weg. Die belgische Politik ist immer bestrebt den größtmöglichen Konsens und eine Zusammenarbeit zwischen den Volksgruppen unter Wahrung der jeweiligen Autonomie zu erreichen.

Zusammenfassend gibt es im Königreich Belgien sechs Gliedstaaten, von denen Flandern, Wallonien und Brüssel ein abgegrenztes Territorium haben, während sich die flämische, französische und deutschsprachige Gemeinschaft aus Menschen verschiedener Sprachgruppen zusammensetzt. Weiter verkompliziert wird der belgische Staatsaufbau durch die Asymmetrie, die mit der Verfassungsreform 1980 geschaffen wurde und durch die Fusion der flämischen Gemeinschaft und der Region Flandern bei gleichzeitigem parallelen Weiterbestehen der französischen Gemeinschaft und der Region Wallonien gekennzeichnet ist. Das Resultat ist ein hochkomplexer, bürokratischer und kostenintensiver Staatsaufbau mit konkurrierenden Kompetenzen und schwierigen Abgrenzungen der Zuständigkeiten, in dem die Bürger oft nicht mehr wissen, welche Behörden für ihre Anliegen zuständig sind. Besonders problematisch ist hierbei die fehlende Hierarchie zwischen föderalstaatlichen Gesetzen und regionalen Dekreten.

Grundsätzlich hat der etappenweise durchgeführte Wandel Belgiens vom Einheitsstaat zu einem komplexen Föderalstaat mit fünf Verfassungsreformen nach dem Zweiten Weltkrieg das Land bis heute vor dem Auseinanderbrechen in zwei Teile bewahrt. Unter den zuvor genannten Besonderheiten konnte in Belgien ein weltweit einzigartiger Föderalismus geschaffen werden, der sich als Hauptziel die Rettung der nationalen

Einheit gesetzt hat. Trotz der europaweit einmaligen Fülle an politischen Kompetenzen der Gemeinschaften und Regionen lebt der Nationalitätenkonflikt zwischen Wallonen und Flamen weiter fort und scheint sich sogar zu verschärfen. Wie sehr das Land innerlich gespalten ist, zeigt sich beispielsweise am belgischen Parteienkonföderalismus. Es gibt keine einzige Partei, die sowohl in Flandern als auch in Wallonien kandidiert. Die Sprachgrenze ist somit schon lange auch zu einer politischen Grenze geworden. So leben sich die beiden großen Gemeinschaften bedingt durch den voranschreitenden Föderalismus immer weiter auseinander, so dass heute immer weniger gemeinschaftsübergreifenden Kontakte in der Bevölkerung bestehen und Belgien mit der aktuell über ein Jahr andauernden Misere bei der Regierungsbildung akuter den je vor dem Auseinanderbrechen steht.⁴²¹

3.2.5.2 Aufbau und Kompetenzen der Gemeinschaften und Regionen

Die Gemeinschaften und Regionen sind jeweils mit einer eigenen Regierung und einem eigenen Rat der Gemeinschaft oder Regionalrat als parlamentarische Vertretung ausgestaltet.⁴²² Eine Ausnahme bildet die flämische Gemeinschaft, die seit 1980 gemeinsam mit der flämischen Region über eine Regierung und ein Parlament verfügt. Die Wahlen der Räte der Gemeinschaften und der Regionalräte werden analog zu den Vorgaben bei den Wahlen zum föderalen Parlament durchgeführt. Es herrscht bei allen Wahlen eine fünf Prozent Sperrminorität und es wird das *D'Hondt-Verfahren* angewendet.⁴²³

Die flämische, französische und deutschsprachige Gemeinschaft sowie die Regionen Brüssel und Wallonien verfügen jeweils über einen Rat der Gemeinschaft oder einen Regionalrat.⁴²⁴ Artikel 119 der Belgischen Verfassung verbietet die Gleichmitgliedschaft in mehreren Parlamenten. Die Mitglieder der Räte wählen die jeweiligen Gemeinschafts- und Regionalregierungen. Auf der regionalen Ebene der Gemeinschaften und Regionen in Belgien existieren die folgenden fünf parlamentarischen Vertretungen:^{425,426}

- Flämischer Rat / *Flaamse Raad* mit Sitz in Brüssel
- Wallonischer Regionalrat / *Conseil régional wallon* mit Sitz in Namur
- Regionalrat Brüssel-Hauptstadt / *Conseil de la région Bruxelles-Capitale / Brusselse hoofdstedelijke raad*
- Rat der französischen Gemeinschaft / *Conseil de la Communauté française* in Brüssel
- Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft mit Sitz in Eupen

421 www.spiegel.de/politik/ausland/belgiens-politikkrise-sprachlos-in-bruessel-a-773921.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

422 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 121-125

423 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 76 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

424 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 115

425 Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens, S. 104 f.

426 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 452 (Die politischen Systeme Westeuropas)

Bedingt durch die Fusion der Region Flandern mit der Flämischen Gemeinschaft ist der Flämische Rat das größte nicht-föderale Legislativorgan in Belgien. Dem Flämischen Rat gehören 124 Mitglieder an, die direkt von den Einwohnern der fünf flämischen Provinzen und der flämischen Gemeinschaft in Brüssel gewählt werden. Der flämische Rat verfügt über 15 Ausschüsse und eine Legislaturperiode beträgt fünf Jahre.⁴²⁷ Dem wallonischen Regionalrat gehören insgesamt 75 Mitglieder an, die zugleich Mitglieder im Rat der französischen Gemeinschaft sind. Der wallonische Regionalrat wird ebenfalls in einem fünfjährigen Turnus direkt von den Einwohnern der fünf wallonischen Provinzen gewählt und verfügt über sieben Ausschüsse. Der Regionalrat Brüssel besteht aus 89 Mitgliedern, die ebenfalls alle fünf Jahre direkt von Einwohnern der Region Brüssel gewählt werden. Die Mandate werden zunächst nach Sprachgruppen und erst dann nach Listen der einzelnen Gruppen zugeteilt. Von den 89 Mitgliedern gehören 72 zu den frankophonen Politikern und 17 zu den niederländischsprachigen Politikern. Von den 72 frankophonen Mitgliedern des Regionalrates Brüssel werden 19 in den Rat der französischen Gemeinschaft und von den 17 niederländischsprachigen Mitgliedern sechs in den Flämischen Rat entsandt. Daher besteht der Rat der Französischen Gemeinschaft aus insgesamt 94 Mitgliedern, wobei 75 aus dem Wallonischen Regionalrat und 19 aus dem Regionalrat Brüssel entsandt werden und verfügt dabei über neun Ausschüsse. Der Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft hat 25 Mitglieder, wird ebenfalls alle fünf Jahre direkt von den Einwohnern der Gemeinschaft gewählt und verfügt über sechs Ausschüsse.⁴²⁸

Alle Regierungen der Gemeinschaften und Regionen werden durch die jeweiligen parlamentarischen Vertretungen in konstituierenden Sitzungen gewählt. Die flämische Regierung besteht aus elf, die der wallonischen Region und der französischen Gemeinschaft aus sieben Mitgliedern. Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat zwei Minister und einen Ministerpräsidenten. Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt verfügt über fünf Mitglieder, wobei mindestens zwei Mitglieder niederländisch- und französischsprachig sind. Analog zum Schutz der französisch sprechenden Minderheit durch das *Alarmglockensystem* und die Parität der Anzahl der Minister auf föderaler Ebene, wird in Brüssel der niederländisch sprechenden Minderheit ebenfalls eine Reihe von Schutzklauseln gewährt.

Grundsätzlich ist in Belgien der Föderalstaat für die Belange des Nationalstaates, die Regionen für die territorialitäts- und die Gemeinschaften für die personengebundenen Angelegenheiten zuständig. Der Föderalstaat besitzt ausschließliche Kompetenzen in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, der Außenpolitik mit Ausnahme der Kompetenzen, die an die Gemeinschaften und Regionen abgetreten wurden, Justiz, Sozial- und Rentenversicherung, Finanzen, Einkommenspolitik und bei der Verwaltung von öffentlichen Unternehmen und Liegenschaften wie Flughäfen und Bahnhöfen. Bei diesen Kompetenzen handelt es sich um die nicht explizit gemäß der Verfassung an die Gemeinschaften oder Regionen übertragenen Aufgaben.⁴²⁹

In den ihnen übertragenen Politikbereichen können die Gemeinschaften und Regionen sogenannte Dekrete erlassen, die der gesetzgebenden Befugnis des föderalstaatlichen

427 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 458 f. (Die politischen Systeme Westeuropas)

428 Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens, S. 105

429 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 35

Gesetzgebers gleichgestellt sind. Diese Dekrete haben in den jeweiligen territorialen Wirkungsbereichen der Gemeinschaft oder Region Gesetzeskraft. Die Dekrete stehen den föderalen Gesetzen gleich, wobei der in anderen föderalen Bundesstaaten geltende Grundsatz „*Bundesrecht bricht Landesrecht*“ in Belgien nicht zur Anwendung kommt. Falls es bei konkurrierender Zuständigkeit des gemeinschaftlichen/regionalen und föderalstaatlichen Gesetzgebers zu Kompetenzüberschreitung kommt, so entscheidet der belgische Schiedshof nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Keine Institution darf demnach in der Ausübung der ihr anvertrauten Aufgaben ohne Berufung auf ein Minimum an triftigen Gründen derart radikale Maßnahmen ergreifen, dass eine andere Behörde bei der Ausübung ihrer Aufgaben in den ihr anvertrauten Bereichen maßgeblich behindert wird. Sowohl der Föderalstaat als auch die Gemeinschaften und Regionen sind verpflichtet, die föderale Loyalität zu befolgen, also bei der Ausübung ihrer Kompetenzen die politischen Interessen des anderen zu berücksichtigen.^{430,431}

Die Gemeinschaften Belgiens verfügen über umfangreiche Kompetenzen in den Bereichen des Bildungswesens, der Kultur und weiterer personengebundener Angelegenheiten. Mit einigen wenigen Ausnahmen sind die Gemeinschaften für gesamte Bildungspolitik und die wissenschaftliche Forschung verantwortlich. Die Kulturpolitik steuern die Gemeinschaften insbesondere über Subventionen für Medien und kulturelle Organisationen sowie die Verwaltung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Sprachpolitik. Die personengebundenen Angelegenheiten drücken sich insbesondere durch die Gesundheitsprävention, Sozialfürsorge, Familienpolitik und das Betreiben von Krankenhäusern aus. Für die aufgezählten Kompetenzbereiche verfügen die Gemeinschaften über die notwendige legislative Macht, da sie Dekrete erlassen können, welche den föderalen Gesetzen gleichgestellt sind.⁴³² Die deutschsprachige Gemeinschaft hat deutlich weniger Kompetenzen als die anderen beiden Gemeinschaften. Die deutschsprachige Gemeinschaft ist Teil der Wallonischen Region, darf aber einige regionale Kompetenzen selbst ausüben, wenn diese delegiert werden.

Die Regionen haben umfangreiche Kompetenzen in den Bereichen Stadt- und Landschaftsplanung, Umweltpolitik, Wohnungswesen, Wirtschafts- und Industriepolitik, Energiepolitik, Verkehr, Infrastruktur, öffentliche Aufträge sowie Finanzierung, Organisation und Beaufsichtigung der Provinzen und Gemeinden. Genau wie die Gemeinschaften verfügen die Regionen mit ihren Dekreten, die den föderalen Gesetzen gleichgestellt sind über die für diese Politikfelder notwendige legislative Macht.⁴³³

Der flämische Teil Belgiens ist einer Verwaltungsmodernisierung auf Grundlage des New Public Management deutlich stärker zugeneigt als der wallonische Teil, was sich insbesondere in zahlreichen Dekreten zur Verwaltungsmodernisierung des Flämischen Rates ablesen lässt. Die tatsächliche Umsetzung der Reformvorhaben in der Region Flandern ist jedoch uneinheitlich. Der Staatsaufbau in Wallonien ist hingegen immer

430 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 143 §1

431 Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens, S. 21

432 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 127-130

433 ebd., Art. 39 in Verbindung mit besonderen Ausführungsgesetzen

noch von einer starken *Weberianischen Bürokratiekultur* und passiven und exekutiven Rolle der Verwaltung geprägt, wobei eine Reform derzeit nicht vorgesehen ist.⁴³⁴

3.2.5.3 Aufbau und Kompetenzen der Provinzen und Gemeinden

Die unterste Verwaltungsebene in Belgien bilden die Provinzen und Gemeinden, die seit der Staatsgründung 1830 nahezu unverändert existieren. Grundsätzlich sollen in Belgien Verwaltungsaufgaben so weit wie möglich auf die kommunale Ebene dezentralisiert werden, wogegen jedoch die naturgemäßen Interessen der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen Institutionen stehen. Seit der Verfassungsreform 2001 können die Grenzen der Provinzen und Gemeinden durch die jeweiligen Regionen alleinverantwortlich festgelegt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die lokale Verwaltungsebene zukünftig in den beiden großen Regionen unterschiedlich entwickeln wird.

In Belgien gibt es fünf wallonische und fünf flämische Provinzen. Hierbei handelt es sich in Wallonien um die Provinzen Lüttich, Wallonisch-Brabant, Hennegau, Luxemburg sowie Namur und in Flandern um die Provinzen Flämisch-Brabant, Antwerpen, Limburg, Ostflandern und Westflandern.⁴³⁵ Brüssel ist eine provinzzfreie Zone, die entsprechenden Kompetenzen werden hier von der jeweiligen Gemeinschaft beziehungsweise Region wahrgenommen.⁴³⁶ Die belgischen Provinzen haben bei allen Verfassungsreformen ihre Existenz sichern können, jedoch stark an Kompetenzen sowie Einfluss verloren und sind im modernen Belgien als historisch gewachsene Verwaltungseinheiten quasi bedeutungslos. Heute übernehmen die Provinzen nach *Subsidiaritätsprinzip* regionale und gemeinschaftliche Kompetenzen wenn es sich um direkte Belange der Provinz handelt. Daher können die Provinzen für Kultur, Soziales, Jugend, Sport, Umwelt, Gesundheit, Unterrichtswesen, Landwirtschaft, Tourismus und Wirtschaft zuständig sein.⁴³⁷ Die oberste Vertretung der Provinz ist der sechsjährig gewählte Provinzialrat, der sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzt und Beschlüsse erlässt, welche die Provinz betreffen. Daneben existiert in jeder Provinz das Amt des Gouverneurs, welcher von der Regierung der Region auf Vorschlag des föderalen Ministerrates ernannt und abgesetzt wird. Der Gouverneur ist dafür verantwortlich, dass in der Provinz die föderalen Gesetze und die regionalen oder gemeinschaftlichen Dekrete ordnungsgemäß zur Anwendung kommen. Außerdem existiert eine sogenannte Permanentdeputation, die aus sechs ständigen Abgeordneten besteht, die zu Beginn einer Legislaturperiode vom Provinzialrat gewählt werden und unter Vorsitz des Gouverneurs die Geschäfte der Provinz als Exekutivorgan leiten.⁴³⁸

In Belgien existieren 589 Gemeinden, von denen 308 auf flämischem und 262 auf wallonischem Gebiet sowie 19 sogenannte Kommunen in der Region Brüssel-

434 Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, S. 83 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

435 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 478 (Die politischen Systeme Westeuropas)

436 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 5

437 Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, S. 478 f. (Die politischen Systeme Westeuropas)

438 Valcke, Toni. et al. 2008: Leadership, governance and legitimacy at an intermediate government level: the case of Flemish Governors, S. 245 f.

Hauptstadt liegen.⁴³⁹ Alle belgischen Gemeinden unterstehen der jeweiligen Region im Sinne einer umfassenden Rechts- und Fachaufsicht, die bis zur Genehmigung des Gemeindehaushalts reicht. Die oberste Vertretung der Gemeinde ist der sechsjährig per Verhältniswahlrecht gewählte Gemeinderat, dessen Mitgliederzahl je nach Einwohnerzahl der Gemeinde zwischen sieben und 55 variiert.⁴⁴⁰ Der Gemeinderat ist ausschließlich für kommunale Belange zuständig und in diesen Angelegenheiten somit gesetzgebendes Organ.⁴⁴¹ Der Gemeinderat setzt sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen, die je nach Größe der Gemeinden zwischen zwei und acht Mitglieder als Berufspolitiker bestimmen, die für bestimmte Fachbereiche zuständig sind und gemeinsam mit dem Bürgermeister das Exekutivorgan der Gemeinde bilden. Der Bürgermeister wird alle sechs Jahre von der Regierung der jeweiligen Region aus den Mitgliedern des Gemeinderates ausgewählt und hat eine doppelte Funktion inne. Er ist zum einen der politisch gewählte Gemeindevorsteher und zum anderen der Repräsentant der regionalen und föderalen Regierung vor Ort. Im institutionellen Gefüge haben die Bürgermeister in Belgien im EU-Vergleich eine geringe Machtfülle.⁴⁴² Aufgrund der traditionellen Verdrängung der Gemeinden an den Rand des institutionellen Machtgefüges haben die Regionen derzeit auch kein Interesse an einer Aufwertung ihrer Bedeutung.

Die Gemeinden sind in Belgien für die örtliche Polizei, das gemeindliche Gesundheits- und Sozialwesen sowie für das Bildungs- und Ausbildungswesen zuständig. Außerdem sind die Gemeinden für Baugenehmigungen, die Einrichtung von Gewerbegebieten, die Führung des Melderegisters⁴⁴³, Gemeindestraßen und die Infrastruktur von Gas- und Stromleitungen zuständig. Darüber hinaus können die Regionen in Absprache mit den Gemeinschaften den Gemeinden Kompetenzen für Sozialhilfezentren, Altenheime, Krankenhäuser, Kulturzentren, Bibliotheken und Sportstätten übertragen. Die Regionen, Gemeinschaften und Provinzen als höhere administrative Ebenen können die Gemeinden jederzeit zur Mitarbeit an weiteren Themenfeldern auffordern und ihnen Aufgaben auferlegen.

439 Plees, Yves 2005: Belgium: the changing world of Belgian municipalities, S. 47

440 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 162

441 ebd., Art. 41

442 Bäck, Henry et al. (Hrsg.) 2006: The European Mayor: Political leaders in the Changing Context of Local Democracy, S. 7 ff.

443 Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, Art. 164

3.2.6 Die Hauptstadt Brüssel

Die Region Brüssel-Hauptstadt (*Region Bruxelles-Capitale*) mit ihren 1,1 Mio. Einwohnern ist die Hauptstadt Belgiens und in 19 Kommunen unterteilt. Die größte Kommune der Region Brüssel-Hauptstadt ist die Stadt Brüssel (*Bruxelles*) mit gut 165.000 Einwohnern. Sie gilt als eine der ärmsten Gemeinden in ganz Belgien und ist mit einem Ausländeranteil von knapp 30% sowie einer Arbeitslosenquote von 24% ein sozialer Brennpunkt.⁴⁴⁴



Abbildung 4: Karte der Region Brüssel-Hauptstadt⁴⁴⁵

444 Stand 2011

445 www.brussel-gui.de/brussel/lage_daten.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 5: Statistische Grunddaten der Stadt Brüssel⁴⁴⁶

	Fläche in km ²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Brüssel	33	157.394	161.771	165.041

3.2.6.1 Aufbau und Kompetenzen der Stadt Brüssel

Als kommunale politische Instanz in einem föderalen Staatssystem verfügt die Stadt Brüssel über ein hohes Maß an Autonomie bei der Umsetzung ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten auf dem städtischen Gebiet. Sie ist jedoch der bestehenden umfassenden Rechts- und Fachaufsicht der Region Brüssel-Hauptstadt (*Administration des Pouvoirs Locaux*) untergeordnet. Die Stadt Brüssel handelt mit den drei Organen Stadtparlament, Stadtrat und städtische Verwaltung.

Das von den Einwohnern der Stadt Brüssel alle sechs Jahre gewählte Stadtparlament als legislatives Selbstverwaltungsorgan hat derzeit 49 Mitglieder, wobei alle regulären Sitzungen öffentlich sind. Das Stadtparlament tagt mindestens zehnmal im Jahr. Die Sitzungen werden vom Bürgermeister geleitet. Das Stadtparlament ist das höchste kommunale Entscheidungsorgan. Es entscheidet über alle Belange in Angelegenheiten der Selbstverwaltung insbesondere in den Bereichen der gesetzlichen Vorgaben für die städtische Polizei und Verwaltung sowie über die Genehmigung des Haushalts der Stadt und gibt die strategische Richtung des politischen Handelns vor. Ferner wählt das Stadtparlament die neun Beigeordneten für den Stadtrat aus seiner Mitte.

Der Bürgermeister ist der höchste Repräsentant der Kommune und wird alle sechs Jahre von der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt aus der Mitte des Stadtparlaments der Stadt Brüssel ausgewählt. Der Kandidat muss belgischer Staatsbürger sein, über eine Mehrheit in seiner Partei verfügen und die Mehrheit der Mitglieder des Stadtparlaments hinter sich wissen. Dekrete der Region Brüssel-Hauptstadt sehen allerdings vor, dass der Bürgermeister nicht zwingend ein Mitglied des Stadtparlaments sein muss, sondern auch ein einfacher Wahlberechtigter aus der Stadt Brüssel sein kann, der das Alter von 25 überschritten hat. Der Bürgermeister gibt die Richtlinien für die kommunale Politik vor und muss diese vor dem Stadtparlament verantworten. Zu den Hauptaufgaben des Bürgermeisters zählen die Ausführung von föderalen Gesetzen, gemeinschaftlichen und regionalen Dekreten sowie sonstigen Vorschriften. Er ist Vorsitzender des Stadtrates sowie des Stadtparlaments, setzt die Entscheidungen wie auch Publikationen, Dokumente und den Schriftverkehr der beiden Organe durch seine Unterschrift in Kraft, nimmt an Sitzungen des Leitungsgremiums der städtischen Polizei teil und ist verantwortlich für die Pflege und Aktualität aller kommunaler Register. Darüber hinaus ist der Bürgermeister insbesondere für die Einhaltung jeglicher Vorschriften durch die städtische und föderale Polizei auf dem Territorium der Stadt Brüssel und die städtische Verwaltung verantwortlich. Diese Aufgaben können teilweise oder in Gänze an einen Beigeordneten des Stadtrates übertragen werden.⁴⁴⁷

446 www.brussels.irisnet.be/a-propos-de-la-region/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques-par-themes/population (letzter Zugriff am 20.12.2013)

447 www.bruxelles.be/artdet.cfm/4138 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Der Stadtrat ist das kollegiale Exekutivorgan der Stadt Brüssel. Er übt administrative Funktionen aus und setzt sich aus dem Bürgermeister sowie neun Beigeordneten zusammen. Der Bürgermeister ruft den Stadtrat zusammen und leitet dessen Sitzungen. Alle Entscheidungen des Stadtrates werden gesamtverantwortlich getroffen, so dass die einzelnen Mitglieder die Entscheidungen in Ihrem Zuständigkeitsbereich verantworten müssen. Der Stadtrat ist für das reibungslose Funktionieren der städtischen Polizei und Verwaltung sowie die Abwicklung des Haushalts der Stadt Brüssel verantwortlich. Im Stadtrat müssen sowohl Frauen als auch Männer, sowie niederländisch- und französisch sprechende Mitglieder vertreten sein.⁴⁴⁸

Die Stadtverwaltung verfügt über eine eingliedrige Struktur und ist in unterschiedliche Aufgabenbereiche je nach politischer Verantwortlichkeit unterteilt. Jede Verwaltungsabteilung wird von einem politisch verantwortlichen Mitglied des Stadtrats geleitet. Zwar haben Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern seit 1999 die Möglichkeit innerhalb der Gemeinde bezirkliche Distrikte zur innergemeindlichen Dezentralisierung durch Übertragung von Kompetenzen zu schaffen, jedoch ist von dieser Möglichkeit in der Stadt Brüssel bislang kein Gebrauch gemacht worden.⁴⁴⁹ Die Stadt Brüssel verfügt daher über keine Stadtteile im administrativen Sinne. Die Stadt kann lediglich historisch in die folgenden Stadtteile unterteilt werden:

- Le Pentagone (Stadtzentrum)
- Laeken
- Neder-over-Heembeek
- Haren
- Louise-Roosevelt
- Nord-Ost
- Europäisches Quartier

Die Zuständigkeiten der Stadtverwaltung Brüssel können grob in die folgenden Aufgabenfelder unterteilt werden:⁴⁵⁰

- Kommunale Zuständigkeit: In diesem Aufgabenfeld kann die Stadt Brüssel eigenverantwortlich handeln, unterliegt aber einer Rechtsaufsicht durch die Region Brüssel-Hauptstadt. Innerhalb dieser Zuständigkeit können beispielsweise Vorschriften für die Bereiche der öffentlichen Parkanlagen, Reinigung des öffentlichen Straßenlandes, Baugenehmigungen innerhalb der Stadtgrenzen und Verwaltung von öffentlichen Friedhöfen erlassen werden. Es werden Einrichtungen wie städtische Schulen, Kindergärten, Sportplätze oder kulturelle Begegnungsstätten von der Stadtverwaltung gebaut und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Steuern nach den geltenden föderalen Steuergesetzen und die kommunalen Steuern werden berechnet und eingezogen. Die Wartung und Pflege von öffentlichen Straßen, Gehwegen, Plätzen und Grünflächen fällt ebenfalls in die Zuständigkeit der Stadtverwaltung. Weitere Aufgaben können der

448 www.bruxelles.be/artdet.cfm?id=4142 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

449 Plees, Yves 2005: Belgium: the changing world of Belgian municipalities, S. 47

450 www.brussels.irisnet.be/about-the-region/the-communes-of-the-region/what-does-a-commune-do (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Stadtverwaltung von der Kommunalpolitik übertragen werden, wie beispielsweise die Etablierung von Sozialarbeitern in Problembezirken, Abendschulkurse, Städtepartnerschaften oder auch Aktivitäten für ältere Menschen.

- Übertragende Zuständigkeit: Die Bürger der Stadt Brüssel müssen für die meisten Verwaltungsdienstleistungen die Stadtverwaltung aufsuchen. Diese hat bei den übertragenen Zuständigkeiten jedoch nicht die Befugnis eigenmächtige Entscheidungen zu treffen. Die übertragenden Zuständigkeiten umfassen insbesondere die Pflege von Geburten-, Hochzeits- und Sterberegistern, des Melderegisters sowie die Ausstellung von Reisepässen, Personalausweisen und Führerscheinen.
- Finanzielle und politische Beteiligung an öffentlichen Einrichtungen: In der Stadt Brüssel existiert ein *Centre Public d'Action Sociale (CPAS)*, das für Sozialhilfe im weitesten Sinne und weitere Themenfelder der Sozialpolitik innerhalb der Stadt zuständig ist. Das *CPAS* verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und agiert vollkommen selbstständig, jedoch wird das *CPAS* zu einem Großteil aus dem Haushalt der Stadt Brüssel finanziert und es gibt personelle Verknüpfungen zwischen den politischen Leitungsgremien der beiden Behörden. Die Stadt Brüssel kann Kooperationen mit anderen Kommunen der Region eingehen um bestimmte Dienstleistungen wie die Stromversorgung oder spezialisierte Schulen für seine Bürger bereitstellen zu können.

3.2.7 Die Bürgerdienste in Brüssel

Die Stadt Brüssel verfügt über ein Bürgeramt in der Verwaltungszentrale und fünf dezentrale Bürgerämter in den Stadtteilen Laeken, Neder-Over-Heembeek, Haren, Louise-Roosevelt und Nord-Ost.⁴⁵¹ Darüber hinaus werden mobile Bürgerdienste angeboten. Die Bürgerämter wurden nach geographischen Erwägungen und den Einwohnerzahlen der Stadtteile so in der Stadt verteilt, dass die Bürger möglichst kurze Wege zum Bürgeramt haben. Das Bürgeramt in der Verwaltungszentrale und das dezentrale Bürgeramt in Laeken bieten das gesamte Dienstleistungsportfolio der Bürgerdienste der Stadt Brüssel an, während die anderen vier Außenstellen lediglich ein eingeschränktes Dienstleistungsportfolio bei deutlich kürzeren Öffnungszeiten anbieten. Die Außenstellen sind auch nur im Rahmen der Öffnungszeiten mit Beschäftigten besetzt. In der Stadt Brüssel gibt es keine örtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste. Es kann somit jeder Bürger Brüssels jedes Bürgeramt unabhängig von seinem melderechtlichen Hauptwohnsitz aufsuchen. Die Bürgerämter sind in städtischen oder angemieteten Liegenschaften untergebracht und die dort arbeitenden Beschäftigten sind allesamt organisatorisch Teil der zuständigen Abteilung für Demografie der Stadtverwaltung. Die personelle wie auch bauliche Ausstattung und die Unterhaltung der Bürgerämter werden ausschließlich von der Stadtverwaltung getragen.

Die Bürgerämter in den Brüsseler Stadtteilen Laeken, Neder-Over-Heembeek und Haren existieren bereits seit 1975. Bereits damals lagen die Hauptaufgaben in den Bereichen des Melde-, Reisepass-, Personalausweis- und Führerscheinwesens. Im Bürgeramt Laeken war darüber hinaus eine Außenstelle des Zivilstandsregisters der Stadt Brüssel untergebracht. Diese Außenstelle wurde jedoch 1995 aufgelöst und das Register in der Verwaltungszentrale der Stadt Brüssel zentralisiert. Im Stadtteil Nord-Ost wurde bereits 1975 ein Bürgeramt eröffnet, jedoch 1987 wieder geschlossen. Die Wiedereröffnung folgte in der direkten Nachbarschaft des alten Standorts 2000. Das neuste Bürgeramt wurde 2006 im Stadtteil Louise-Roosevelt eröffnet. Aktuell plant die Stadtverwaltung den Ausbau des Bürgeramtes Neder-Over-Heembeek zu einem Bürgeramt, welches das gesamte Dienstleistungsportfolio der Bürgerdienste in Brüssel anbieten soll.

Die Abteilung für Demografie der Stadtverwaltung Brüssel ist für den Vertrieb der Bürgerdienste über die Bürgerämter innerhalb der Stadtgrenzen zuständig. Die Bürgerdienste können zu bestimmten Zeiten telefonisch erreicht werden. Es existiert keine einheitliche Behördenrufnummer für die Bürgerdienste. Die Bürger können nur unter verschiedenen Rufnummern die jeweiligen Bürgerämter direkt erreichen. Das Onlineangebot der Bürgerdienste wird von der Region Brüssel-Hauptstadt zur Verfügung gestellt, dem sich 18 der 19 Kommunen der Region einschließlich der Stadt Brüssel angeschlossen haben.

Die Abwicklung von Dienstleistungen über den elektronischen Vertriebsweg ist in Belgien vergleichsweise unkompliziert, jedoch bei Bürgern nicht sonderlich beliebt. In Belgien existiert seit 2005 ein elektronischer Personalausweis, über den – bei einer Gültigkeit von fünf Jahren – aktuell jeder belgische Bürger verfügt. Mit Hilfe des

451 Stand Juni 2011

elektronischen Personalausweises und dem darin eingelassenen digitalen Chip, der alle relevanten personenbezogenen Daten enthält, ist eine digitale Identifizierung im Internet für die Bürger problemlos möglich. Das System basiert auf einer Identifizierung der Bürger durch ein Lesegerät für den elektronischen Personalausweises und der persönlichen fünfstelligen PIN-Nummer, die von der Stadtverwaltung automatisch generiert wird. Falls Änderungen der persönlichen Daten erfolgen, eine staatliche Dienstleistung durchgeführt oder einfach nur Einsicht in den persönlichen Datensatz genommen werden soll, so ist zusätzlich die staatlich generierte lebenslange Registrierungsnummer des Bürgers einzugeben. Diese Registrierungsnummer wird bereits bei Geburt jedem belgischen Bürger zugeordnet und kann nicht verändert werden. Mit Hilfe dieses Systems können sich die belgischen Bürger nicht nur elektronisch identifizieren und staatliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen, sondern ebenfalls auf unterschiedlichen staatlichen Internetseiten mit Hilfe ihrer Zugangsdaten alle von belgischen Behörden zu ihrer Person gespeicherten Daten einsehen. Hierbei handelt es sich um die Daten, die von jeglicher staatlicher Stelle erhoben und gespeichert werden; von der staatlichen Krankenversicherung über die Steuerbehörden bis hin zum polizeilichen Strafregister. Die belgischen Behörden sind aufgrund strenger datenschutzrechtlicher Vorgaben nicht in der Lage Daten der Bürger außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches einzusehen oder zu verändern. Eine Ausnahme bilden die Sicherheitsbehörden, die bei Verdachtsmomenten oder richterlichen Anordnungen Daten von Bürgern miteinander verknüpfen und entsprechend abgleichen können. Die Digitalisierung der Einwohnerdaten soll weiter ausgebaut werden und mittelfristig ihren Höhepunkt darin finden, dass die Bürger ihre Schreiben und Bescheide ausschließlich online per digitaler Signatur zugestellt bekommen und somit auf eine postalische Übersendung in Gänze verzichtet werden kann.

Die Beschäftigten in den Bürgerämtern, aber auch die Sozialarbeiter in den Nachbarschaftszentren der Brüsseler Stadtteile sollen zur verstärkten Nutzung des elektronischen Vertriebsweges den Bürgern Hilfe zur Selbsthilfe bei der Durchführung von digitalen staatlichen Dienstleistungen geben. Das betrifft neben der Nutzung des heimischen Computers auch die Nutzung von Informationsterminals in den behördlichen Einrichtungen. Als Hauptziel sollen die Bürger zu einer verstärkten Nutzung des elektronischen Vertriebsweges für die Abwicklung ihrer Behördengeschäfte motiviert werden, um so den Anteil des elektronischen Vertriebsweges deutlich zu steigern und die Wartezeiten in den Bürgerämtern zu verringern.

Die Strategie der Bürgerdienste in Brüssel zielt auf eine weitere Dezentralisierung von Zuständigkeiten in die Bürgerämter der Stadtteile ab. Es sollen mittelfristig alle Außenstellen zu Bürgerämtern mit einem umfassenden Dienstleistungsportfolio ausgebaut werden. Die Stadtverwaltung Brüssel ist bestrebt, weitere Dienstleistungen aus anderen Fachbereichen zentral in den Bürgerämtern anzubieten. Das Dienstleistungsportfolio der Bürgerämter soll mittel- bis langfristig umfangreicher werden und sich zu einem einheitlichen *Front Office* der Stadtverwaltung Brüssel entwickeln. Allerdings kann bei diesem Punkt derzeit nur von einer Zukunftsvision gesprochen werden. Ein kurzfristig erreichbares Ziel ist, die Beschäftigten der

Bürgerämter nach dem *Allzuständigkeitsprinzip* arbeiten zu lassen. Es würde dann die Möglichkeit bestehen, die Zuständigkeiten der einzelnen Beschäftigten zwischen den Dienstleistungen bei großem Besucherandrang verschieben zu können, um so die Wartezeiten für die Bürger zu verringern. Außerdem würde die Bearbeitung nach dem *Allzuständigkeitsprinzip* die Kompensation von Ausfällen – bedingt durch den starken Anteil an Teilzeitbeschäftigten – deutlich vereinfachen. Es nehmen in der Verwaltung der Stadt Brüssel überdurchschnittlich viele Beschäftigte an einem Teilzeitmodell teil, dass 4/5 der Arbeitszeit umfasst. Die monetären Einbußen sind im Vergleich zu einer Vollzeittätigkeit moderat, so dass dieses Modell äußerst beliebt ist. Ein weiteres kurzfristig umsetzbares Ziel ist die Ausarbeitung von einheitlichen Handlungsleitfäden in Bezug auf die einzelnen Dienstleistungen für die Beschäftigten, was im direkten Zusammenhang mit der Bearbeitung von Vorgängen nach dem *Allzuständigkeitsprinzip* steht. Es müssen multitasking-fähigen Beschäftigten immer konkrete und detaillierte Handlungsleitfäden für die Bearbeitung der Dienstleistungen zur Erreichung eines einheitlichen und stadtweiten Qualitätsniveaus zur Verfügung gestellt werden.

3.2.7.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

Die Bürgerämter in Brüssel sind für die Bürger ausschließlich die zentralen Anlaufstellen für Ausweis-, Reisepass-, Melde-, Personenstands-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Beglaubigungsangelegenheiten. Für alle weiterführenden Angelegenheiten müssen sich die Bürger an die jeweils zuständigen Abteilungen der Stadtverwaltung wenden. Es kann daher bei den Bürgerämtern in Brüssel bislang nicht von einem einheitlichen *Front Office* der Stadtverwaltung nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* gesprochen werden.

In den Bürgerämtern im Verwaltungszentrum und in Laeken können zurzeit die folgenden Dienstleistungen abgerufen werden:⁴⁵²

- Personalausweisangelegenheiten
- Reisepassangelegenheiten
- Führerscheinangelegenheiten
- Meldeangelegenheiten
- Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen
- Nachweis der belgischen Nationalität
- Ausstellung von Lebensbescheinigungen
- Beantragung der belgischen Staatsangehörigkeit
- Ausstellung von Zweitausfertigungen von Geburts-, Heirats-, Scheidungs-, Sterbe- und Staatsangehörigkeitsurkunden
- Beglaubigung der Unterschrift
- Beglaubigung von Kopien auf Französisch oder Niederländisch
- Zustimmung der Erziehungsberechtigten für eine Auslandsreise des Kindes
- Auszug aus dem Polizeistrafreregister

452 Stand Juni 2011

- lokale Parkberechtigungsbescheinigungen
- Ausnahmefahrgenehmigungen für schadstoffbelastete Tage, an denen ein generelles Fahrverbot gilt
- Ausnahmefahrgenehmigungen für autofreie Sonntage
- Genehmigungen für den Transport und die rituelle Schlachtung von Schafen zu religiösen Festen
- Informationen und Vordrucke zu Wahlen
- generelle Informationen über die Stadtverwaltung

In den Bürgerämtern in den Stadtteilen Neder-Over-Heembeek, Haren, Louise-Roosevelt und Nord-Ost kann das folgende eingeschränkte Dienstleistungsportfolio abgerufen werden:

- Personalausweisangelegenheiten
- Meldeangelegenheiten
- Abholung von Reisepässen
- Zweitausfertigungen von Führerscheinen
- Beglaubigung der Unterschrift
- Beglaubigung von Kopien auf Französisch oder Niederländisch
- generelle Informationen über die Stadtverwaltung

Die Beschäftigten der Bürgerämter bearbeiten die oben genannten Aufgaben nicht nach dem *Allzuständigkeitsprinzip*. Jeder Beschäftigte ist lediglich in der Lage jeweils eine der oben genannten Dienstleistungen eigenverantwortlich durchzuführen. So verfügen die Bürgerämter ausschließlich über Experten in den jeweiligen Arbeitsbereichen, die über ein umfangreiches Wissen in dem jeweiligen Fachbereich verfügen. Diese althergebrachte Aufgabenteilung bei der Bearbeitung von Dienstleistungen steht dem kundenorientierten Ansatz einer modernen Dienstleistungsverwaltung entgegen und wurde entsprechend von der Leitung der verantwortlichen Abteilung für Demografie identifiziert. Mittelfristig sollen die Fähigkeiten der Beschäftigten in Bezug auf das *Allzuständigkeitsprinzip* bei der Bearbeitung der angebotenen Dienstleistungen ausgebaut werden. Zurzeit werden in den Bürgerämtern die ersten Beschäftigten für die Bearbeitung von zwei Arbeitsgebieten geschult. Hierbei handelt es sich vorrangig um Schnittstellen der Bereiche des Personalausweis-, Reisepass- und Führerscheinwesens.

Aufgrund der vielen internationalen Institutionen in Brüssel und einem hohen Anteil von Migranten in der Stadt existiert neben den regulären Bürgerämtern eine spezielle Anlaufstelle für Ausländer (*Foreigners' Office*). Für die internationalen Beschäftigten der EU-Behörden gelten hingegen besondere Regelungen, so dass dieser Personenkreis in einer besonderen Abteilung der Stadtverwaltung betreut wird. An das *Foreigners' Office* müssen sich hingegen alle Ausländer wenden, die über keine unbefristete Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis verfügen und länger als drei Monate in Brüssel bleiben wollen. Das *Foreigners' Office* befindet sich ebenfalls in der

Verwaltungszentrale, wobei einige der Dienstleistungen ebenfalls im Bürgeramt in Laeken angeboten werden.

Grundsätzlich werden die Bürgerdienste in Brüssel von der kommunalen Politik wegen ihrer großen Außenwirkung und des repräsentativen Charakters für die Stadtverwaltung als politisches Themenfeld wahrgenommen und sollen kontinuierlich weiterentwickelt werden. So haben die verstärkte Kundenorientierung der Bürgerdienste und der Um- und Ausbau der Liegenschaften der städtischen Verwaltung Eingang in das aktuelle Regierungsprogramm gefunden. Derzeit wird von der städtischen Regierung ein nicht unerheblicher Betrag für den geplanten Umzug der Verwaltungszentrale in ein neues Dienstgebäude zur Verfügung gestellt. Als Maßnahmen zur weiteren Kundenorientierung soll zukünftig die obligatorische Schließung der Bürgerämter zur Mittagspause entfallen und stattdessen die Öffnungszeiten entsprechend verlängert werden. Diesen verlängerten Öffnungszeiten ging ein einjähriger Verhandlungsprozess mit den – in Belgien traditionell sehr einflussreichen und starken – Gewerkschaften voraus.

3.2.7.2 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Die Bürgerdienste in Brüssel verfügen über kein einheitliches *Corporate Design*. Bis auf wenige Ausnahmen zeichnen sich die meisten Bürgerämter nicht durch eine besonders moderne und ansprechende Gestaltung aus. So ist das gerade neu renovierte Bürgeramt in Laeken sehr ansprechend, das Bürgeramt in der Verwaltungszentrale hingegen veraltet und die dortigen Büros und Warteräume stark überholt. Das Design aller Bürgerämter in Brüssel folgt dem *Markthallen-Prinzip*, so gibt es keine separaten Büros sondern ausschließlich große Räume, in denen die Bürger bedient werden. Die Bürger sind jedoch von den Beschäftigten durch hohe Trennwände getrennt. Die tatsächliche Bedienung der Bürger findet ausschließlich durch Fenster in den Trennwänden statt.

Die Bürgerämter in Brüssel verfügen über keine einheitlichen Öffnungszeiten. Das Bürgeramt in der Verwaltungszentrale hat von Montag bis Freitag an den Vormittagen von 08.30 bis 13.00 Uhr geöffnet. Nachmittags wird Montag, Dienstag, Mittwoch und Freitag von 14.00 bis 15.30 Uhr, am Donnerstag von 16.30 bis 18.30 Uhr geöffnet. In Laeken wird Montag bis Freitag von 08.30 bis 12.00 Uhr und von 13.45 bis 15.15 Uhr (außer Donnerstag Nachmittag) geöffnet. Das Bürgeramt in Neder-Over-Heembeek hat von Montag bis Freitag an den Vormittagen von 08.30 bis 12.00 Uhr geöffnet. Nachmittags wird Montag, Dienstag, Mittwoch und Freitag von 13.30 bis 15.30 Uhr, am Donnerstag von 16.30 bis 18.30 Uhr geöffnet. Die verbleibenden drei Bürgerämter öffnen jeweils zweimal in der Woche für zwei Stunden am Nachmittag, jeweils von 13.45 bis 15.45 Uhr. Auch für die telefonische Erreichbarkeit gibt es in den Bürgerämtern bestimmte Sprechstunden. In der Verwaltungszentrale durchgehend von Montag bis Freitag von 08.30 bis 15.30 Uhr, in Laeken von Montag bis Freitag von 08.30 bis 12.00 Uhr und von 13.45 bis 15.45 Uhr (außer Donnerstagnachmittag) sowie bei den weiteren Bürgerämter entsprechend ihrer genannten Öffnungszeiten. Aktuell sind die Bürgerämter in Brüssel pro Woche 30,5 Stunden in der Verwaltungszentrale, 23,5 Stunden in Laeken, 27,5 Stunden in Neder-Over-Heembeek und in den anderen drei Standorten jeweils 4 Stunden geöffnet.

Die meisten Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen und gut mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Der bereits renovierte Wartebereich in Laeken ist modern und offen gestaltet, der Wartebereich im Bürgeramt in der Verwaltungszentrale ist hingegen karg und dunkel in einem modernisierungsbedürftigen Gebäude. Aufgrund mangelnder Nutzung und der Sorge des Diebstahls verfügt keiner dieser Wartebereiche über moderne Innovationen oder Kinderspielecken. In einigen Bürgerämtern und in anderen Behörden der Stadtverwaltung Brüssel sind insgesamt neun moderne Informationsterminals mit einem kostenfreien Internetzugang vorhanden (*Computer Kiosk Administratel*).⁴⁵³ Diese können von den Bürgern unter anderem für die Durchführung von elektronischen Dienstleistungen der Stadtverwaltung und der föderalen Verwaltung genutzt werden. So können beispielsweise mit Hilfe des elektronischen Personalausweises die folgenden Dienstleistungen komplett online durchgeführt werden:

- Zweitausfertigungen von Geburts-, Scheidungs-, Heirats- und Sterbeurkunden
- Lebens-, Haushaltsbewohner-, Nationalitäts- und Meldebescheinigungen
- lokale Parkberechtigungsberechtigungen
- Auszug aus dem Polizeistrafreger

Alle Dienstleistungen können direkt online bezahlt werden und werden innerhalb von drei Werktagen per Post übersendet. Eine Ausnahme bildet der Auszug aus dem Polizeistrafreger, der persönlich an einem Schalter entgegengenommen werden muss. Darüber hinaus können die Bürger am elektronischen Informationsterminal kostenfrei alle Informationen der offiziellen Website der Stadt Brüssel, Emails empfangen und versenden, Stellenanzeigen ansehen, Touristeninformationen abrufen, die Steuererklärung online ausfüllen, die Betreiber des öffentlichen Nahverkehrs kontaktieren sowie regionale, föderale und europäischen Internetseiten aufrufen.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei, es ist jedoch kein besonderer Service für blinde oder gehörlose Menschen (Gebärdensprache) vorhanden. Sollte ein entsprechender Bedarf entstehen, wird improvisiert, das heißt mit gehörlosen Menschen wird schriftlich kommuniziert und mit blinden Menschen gesprochen. Ein besonderes Behördentelefon für gehörlose Menschen existiert nicht. Fremdsprachliche Kenntnisse sind bei vielen Beschäftigten der Stadtverwaltung Brüssel vorhanden, jedoch darf in der belgischen Verwaltung analog zum deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz aus Gründen der Rechtssicherheit lediglich in den offiziellen Amtssprachen Französisch, Niederländisch und Deutsch mit den Bürgern kommuniziert werden.

Jedes Bürgeramt verfügt im Eingangsbereich über einen zentralen Informationspunkt. An diesem Informationspunkt werden die Wartenummern für die entsprechenden Anliegen ausgegeben. Kundenströme können somit von Beginn an zielgerichtet gesteuert werden. Die tatsächliche Bearbeitung der Dienstleistungen findet an den jeweils ausgewiesenen Fenstern statt. Im Bürgeramt in der Verwaltungszentrale findet beispielsweise die Bearbeitung von Ausweis-, Reisepass- und Meldeangelegenheiten auf einer und die Bearbeitung von umfangreichen Dienstleistungen in Bezug auf das Aufenthaltsrecht für Ausländer in einer anderen Etage statt. So wird eine Vermischung der wartenden Bürger zu den unterschiedlichen Dienstleistungen vermieden und der

453 Stand Juni 2011

Versuch unternommen, die Wartezeiten möglichst gering zu halten. Ziel ist es, die Bürger mit relativ schnell zu erledigenden Anliegen nicht unnötig durch die Bürger mit umfangreich zu bearbeitenden Dienstleistungen warten zu lassen.

Jedes Brüsseler Bürgeramt verfügt über ein eigenes Wartemarkensystem bei dem die Führungskräfte jederzeit und aktuell Einsicht in die Wartezeiten und die ausgegebenen Wartenummern nehmen können. Ein einheitliches softwaregestütztes Instrument zur Erhebung von Statistiken, bei dem die Abteilung für Demografie aktuell und dauerhaft Einblick in die Wartezeiten und Tätigkeiten der Bürgerämter haben kann, existiert derzeit nicht. Stattdessen werden jährlich die vorhandenen Daten aus den einzelnen Bürgerämtern erhoben, händisch zusammengefügt und für eine einheitliche statistische Auswertung der Tätigkeiten der Bürgerdienste genutzt. Die Auswertung dient allerdings lediglich verwaltungsinternen Zwecken und wird nicht veröffentlicht.

Die Bürgerämter verfügen über kein Terminmanagement. Es besteht über keinen Vertriebsweg die Möglichkeit Termine zu vereinbaren. Aus Sicht der für die Bürgerdienste verantwortlichen Leitungskräfte kann ein solches Instrument aufgrund des geringen Personalansatzes und der vielen Besucher derzeit nicht eingeführt werden. Nach dem Umzug in die neue Verwaltungszentrale ist jedoch die Einführung eines einheitlichen Terminmanagements geplant. Aktuell werden Termine für das *Back Office* der Bürgerämter nur in sehr wenigen Einzelfällen telefonisch vorab vergeben, wenn es sich um besondere oder langwierige Fälle des Aufenthaltsrechts oder der Einbürgerung handelt.

Der einheitliche elektronische Vertriebsweg (*IRISbox*) existiert seit 2009 in der Region Brüssel-Hauptstadt, an dem sich 18 der 19 Kommunen der Region beteiligen. Eine Kommune der Region nimmt aus datenschutzrechtlichen Bedenken der lokalen politischen Entscheidungsinstanzen nicht am Verfahren teil. Die Stadt Brüssel ist Teilnehmer und nimmt an den Koordinierungs- und Abstimmungsrunden der Regionalverwaltung teil. Mit dem System *IRISbox* können mit Hilfe des elektronischen Personalausweises alle Meldeangelegenheiten und Sperrmüllanzeigen in der Stadt Brüssel inklusive eines elektronischen Zahlvorgangs komplett online durchgeführt werden. Darüber hinaus kann auf ein umfangreiches Archiv von Dokumentenvorlagen für alle Arten von Verwaltungsdienstleistungen zugegriffen werden, die online ausgefüllt werden und im Anschluss an die entsprechenden Abteilungen der Stadtverwaltung übersendet werden müssen.

Neben dem System *IRISbox* existiert ein weiterer elektronischer Vertriebsweg durch die föderale Verwaltung. So bietet die föderale Verwaltung teilweise identische Dienstleistungen wie die Region Brüssel-Hauptstadt an, jedoch über eine andere Internetseite und zum Teil im Gegensatz zur Region Brüssel-Hauptstadt kostenfrei. Diese doppelte Ausgestaltung und Konkurrenz des elektronischen Vertriebsweges durch die regionale und die föderale Verwaltung kann durchaus als eines der vielen kostenintensiven und unnötigen Beispiele des belgischen Föderalismus interpretiert werden. Daraus folgen eine zusätzliche Verwirrung der Bürger und ein gewisses Misstrauen in den elektronischen Vertriebsweg. Bestrebungen zur Vereinheitlichung des elektronischen Vertriebsweges zwischen der Region Brüssel-Hauptstadt und der föderalen Verwaltung sind derzeit nicht erkennbar.

Weder einzelne Fachbereiche noch die Bürgerdienste der Stadtverwaltung Brüssel verfügen über ein digitales oder ein auf automatisch generierten Zuordnungsnummern basiertes Dokumentenmanagementsystem.

Die Bürgerdienste in Brüssel bieten mobile Dienste an. Es existiert in der Abteilung für Demografie ein Team aus zwei Beschäftigten, das in regelmäßigen Abständen Krankenhäuser und Altersheime besucht, um die betroffenen Personen hauptsächlich mit gültigen Ausweisdokumenten auszustatten. Darüber hinaus werden auf Anfrage gebrechliche und behinderte Menschen auch in ihren privaten Wohnungen besucht.

3.2.7.3 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Die Bürger der Stadt Brüssel haben durch die Inanspruchnahme von Standarddienstleistungen regelmäßig Kontakt mit den Bürgerämtern der Stadtverwaltung. Daher muss gewährleistet sein, dass die Bürger ausschließlich von bestmöglich geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden. Bei der Stadtverwaltung Brüssel existiert für den Bereich der Bürgerdienste bislang kein einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept für die Beschäftigten. Aktuell findet die Ausbildung von neuen Mitarbeitern ausschließlich auf dem Weg der Einarbeitung durch erfahrene Beschäftigte statt. Spezielle Schulungen im Bereich der *Soft-Skills* werden von der verwaltungsinternen Fortbildungsakademie angeboten, die Teilnahme an diesen Kursen ist jedoch nicht zwingend für die Beschäftigten vorgeschrieben. Sämtliche Fortbildungen für die Beschäftigten in den Bürgerdiensten finden ausschließlich anlassbezogen statt. Fremdsprachliche Kenntnisse sind für eine Tätigkeit in den *Front Offices* der Bürgerdienste neben den Amtssprachen Belgiens nicht vorgeschrieben.

Zentrale Statistiken oder Zahlen zu den Fortbildungstätigkeiten liegen ebenso wie Daten zum Fortbildungsbudget nicht vor, da die intern angebotenen Fortbildungsveranstaltungen von der verwaltungsinternen Fortbildungsakademie nicht berechnet und die externen Veranstaltungen von dezentral verantwortlichen Leitungskräften einzeln beauftragt werden. Weiterbildungen oder berufsbegleitende Studien der Beschäftigten in der Freizeit werden von der Stadtverwaltung Brüssel nicht direkt gefördert. Bedingt durch sehr großzügige Teilzeitmodelle in der Stadtverwaltung können entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen jedoch leichter belegt werden, so dass durchaus von einer indirekten Förderung gesprochen werden kann.

Das belgische System zur Bezahlung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist mit dem deutschen System mit vier unterschiedlichen Laufbahnen – die nach dem höchsten Bildungsabschluss unterteilt werden – vergleichbar. Für die Tätigkeit im *Front Office* der Bürgerämter wird kein Hochschulabschluss benötigt und die Beschäftigten sind in den beiden unteren Laufbahnen angesiedelt. Lediglich für die Leitung eines Bürgeramtes und die einzelnen Sachgebiete ist ein Hochschulabschluss des Stelleninhabers notwendig; diese Positionen sind mit höherwertigen Stellen hinterlegt. Die arbeitsrechtlichen Regelungen sowie die Bezahlung der Beschäftigten werden einheitlich durch die Region Brüssel-Hauptstadt für alle angeschlossenen Kommunen festgelegt. Aktuell sind in der Stadtverwaltung Brüssel vergleichsweise viele junge Beschäftigte vorhanden. Die Stadtverwaltung hat in der Zeit zwischen 1980 und 1995 aufgrund einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung keine Neueinstellungen in den

Verwaltungsdienst durchführen können. Wegen der folgenden dramatischen Personalverknappung wurde in den Folgejahren massiv neues Personal gewonnen, wodurch aktuell eine gesunde Mischung zwischen jungen und alten Beschäftigten in der Stadtverwaltung existiert. Die Altersstruktur der Beschäftigten in den Bürgerämtern ist vergleichsweise hoch, so entfallen 17.6% auf die Altersgruppe zwischen 20 und 29 Jahren, 9.8% auf die Altersgruppe zwischen 30 und 39 Jahren, 44.9% auf die Altersgruppe zwischen 40 und 49 Jahren und 27.7% auf die Altersgruppe zwischen 50 und 65 Jahren.⁴⁵⁴

Für die Einstellung bei der Stadtverwaltung in Brüssel müssen die Bewerber ein mehrstufiges Auswahlverfahren durchlaufen. Die Einstellungsvoraussetzungen für die Tätigkeit im Verwaltungsdienst der Stadtverwaltung sind vordergründig an den Bildungsabschlüssen und auch an den sprachlichen Kenntnissen orientiert. Jede Stelle in den Bürgerämtern ist mit einem konkreten Anforderungsprofil für den Stelleninhaber hinterlegt, das die genauen Qualifikationen und das Bildungsniveau vorschreibt. Nach Beginn der Tätigkeit schließen sich verschiedene Einarbeitungsphasen in den Bürgerämtern an, bis schließlich eine eigenverantwortliche Bearbeitung erfolgt. Da die Region Brüssel-Hauptstadt eine bilinguale Region ist, müssen alle Beschäftigten Niederländisch und Französisch fließend in Wort und Schrift beherrschen. Die Bewerber aus dem flämischen Teil Belgiens müssen ihre sprachlichen Fähigkeiten mit einem französischen Sprachzertifikat und die Bewerber aus dem wallonischen Teil Belgiens mit einem niederländischen Sprachzertifikat nachweisen. Im Verwaltungsalltag werden beide Sprachen zu ungefähr gleichen Teilen von den Beschäftigten und Bürgern gesprochen.

Bis auf den elektronischen Vertriebsweg – hier ist die Region Brüssel-Hauptstadt zuständig – werden bei allen anderen Vertriebswegen der Bürgerdienste ausschließlich Beschäftigte der Stadtverwaltung eingesetzt. *Public Private Partnerships* werden weder bei den Bürgerdiensten noch in anderen Abteilungen der Stadtverwaltung angewendet. Die Beschäftigten im Bereich der Bürgerdienste werden aus dem vorhandenen internen Pool rekrutiert, nachdem sie zentral von der Stadtverwaltung eingestellt wurden. Die Beschäftigten für die Bürgerdienste werden somit nicht explizit und gesondert am freien Markt für ihre Tätigkeiten gesucht. In Bereich der *Front Offices* der Bürgerdienste sind alle Stellen besetzt, obwohl von einem sehr hohen Arbeitspensum und einer hohen persönlichen Belastung ausgegangen werden kann. Für die Tätigkeit im *Front Office* der Bürgerämter werden keine besondere Zuschläge oder Prämien für die Beschäftigten gezahlt. Trotz des vergleichsweise niedrigen Gehalts sowie einer hohen Arbeitsbelastung sind die Stellen in den Bürgerämtern beliebt und alle Stellen mit hierfür entsprechend qualifizierten Beschäftigten besetzt. Alle Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst Belgiens beinhalten einen lebenslangen Kündigungsschutz.

454 interne Daten der Stadtverwaltung Brüssel - unveröffentlicht

3.2.7.4 Qualitätssicherung bei den Brüsseler Bürgerdiensten

Für die Dienstleistungen der Bürgerdienste in Brüssel existieren keine Qualitätsstandards. Ebenso existiert kein einheitlicher Handlungsleitfaden, um ein bestimmtes Qualitätsniveau der einzelnen Dienstleistungen sicherzustellen. Es werden lediglich in unregelmäßigen Abständen Stichproben in Bezug auf die korrekte rechtliche Bearbeitung der Dienstleistungen in den Bürgerämtern durch das zuständige Aufsichtsreferat in der Stadtverwaltung durchgeführt. Diese Kontrollen sind nicht institutionalisiert und orientieren sich nicht an standardisierten Qualitätsindikatoren.

Bei keinem Vertriebsweg der Bürgerdienste in der Stadt Brüssel hat jemals eine Kundenbefragung stattgefunden. Bei den Bürgerämtern soll jedoch mittelfristig eine umfassende Kundenbefragung durchgeführt werden.

Die Performance der Bürgerämter wird stadtweit von der Abteilung für Demografie verglichen. Dieser Vergleich findet ausschließlich verwaltungsintern statt, unterliegt keiner besonderen Regelmäßigkeit und wird nicht in Form eines öffentlichen Wettbewerbes durchgeführt. Es wird aufgrund fehlender weiterer Daten nur die Wartezeit der einzelnen Bürgerämter verglichen. Für diesen Vergleich existieren keine besonders definierten oder festen Kriterien oder Indikatoren. Bei starken Abweichungen von den Durchschnittswerten evaluiert die Abteilung für Demografie gemeinsam mit den betroffenen Bürgerämtern die Gründe für das schlechte Abschneiden und erarbeitet entsprechende Verbesserungsvorschläge.

3.2.8 Fazit

Belgien ist kontinentaleuropäisch napoleonisch geprägt und hat sich seit seiner Gründung 1830 vom Einheitsstaat zu einem Föderalstaat entwickelt, der vom dauerhaften Konflikt zwischen Flamen und Wallonen geprägt ist. Es liegt ein komplizierter und ausbalancierter Staatsaufbau vor, der den Gemeinschaften und Regionen umfangreiche Kompetenzen einräumt. Die kommunale Selbstverwaltung hat im institutionellen Machtgefüge des Föderalstaates insbesondere aufgrund von wesentlichen Entwicklungen in der Zeit der Versäulung eine schwache Position. Dennoch werden von Städten und Kommunen die meisten öffentlichen Aufgaben erledigt, bei denen sie jedoch einer umfangreichen Rechts- und Fachaufsicht durch die Gemeinschaften oder Regionen unterliegen.

Brüssel ist eine Kommune der Region Brüssel-Hauptstadt und genießt keinen gesonderten Status in Vergleich zu anderen belgischen Kommunen. Die Bürgerdienste werden über alle Vertriebswege angeboten, jedoch nicht im Rahmen einer Multikanalstrategie gebündelt gesteuert und auch die Bürgerämter sind derzeit keine einheitlichen *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip*. Abschließend bleibt festzuhalten, dass nur wenige Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet werden.

KOPENHAGEN

3.2.9 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Dänemark

Dänemark ist eine konstitutionelle Monarchie, mit einem König oder einer Königin als Staatsoberhaupt. Die Verfassung beschränkt die Funktionen des Staatsoberhauptes in der Praxis jedoch auf rein zeremonielle und repräsentative Funktionen.⁴⁵⁵ Das politische System im Königreich Dänemark setzt sich aus den drei Ebenen – Zentralstaat, Regionen und Kommunen – zusammen, wobei die Bürger die Zusammensetzung von Parlament (*Folketinget*), Regionalrat (*Regionsrådet*) und Kommunalrat (*Kommunalbestyrelse*) per Wahl bestimmen können. Auch wenn es sich beim dänischen Staat um eine repräsentative Demokratie handelt, kann die Bevölkerung mit Hilfe von Plebisziten Einfluss auf die kommunale, wie auch auf die nationale Gesetzgebung nehmen.

3.2.9.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Der dänische Staatsaufbau ist seit jeher von einem besonderen Zusammenspiel zwischen einer starken kommunalen Selbstverwaltung und einem kontrollierenden Zentralstaat geprägt. Einerseits haben die dänischen Kommunen im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten umfangreiche Autonomien in vielen Bereichen – sie können sogar eigene Steuern erheben – und sind mit der Durchführung einer Vielzahl von zentralstaatlichen Aufgaben beauftragt. Andererseits hat Dänemark eine lange Tradition der zentralstaatlichen Kontrolle, die sich insbesondere in der Rechts- und Fachaufsicht über die Kommunen bei der Durchführung von übertragenen öffentlichen Aufgaben widerspiegelt.⁴⁵⁶

Das besondere Zusammenspiel zwischen Zentralstaat und kommunaler Selbstverwaltung hat historische Gründe, die aus der Zeit der absolutistischen Monarchie in Dänemark zwischen 1660 und 1849 stammen. In den 1830er Jahren wurde von König Friedrich VI. ein neues System der Kommunalverwaltung eingeführt. In den urbanen Gegenden wurden 80 Marktstädte gegründet – die mit allen kommunalen Funktionen ausgestattet waren – und in den ländlichen Gebieten wurde eine zweistufige Kommunalverwaltung aus 1.100 Gemeinden und 24 Ämtern eingeführt. Die Gemeinden waren für die Bildung und das Sozialwesen und die Ämter für das Gesundheitswesen zuständig. Auch wenn das Wahlrecht aufgrund der absolutistischen Monarchie beschnitten blieb, gab es doch Ansätze einer Demokratie durch die Wahl von bestimmten Gremien in den Marktstädten, Gemeinden und Ämtern. Im Fokus stand jedoch die Implementierung von Politiken im ganzen Land bei einer strikten zentralstaatlichen Kontrolle. Die Bürgermeister der Marktstädte wurden direkt vom König ernannt, in den Gemeinden spielte der Pastor als örtlicher Vertreter der absolutistischen Hierarchie in den Bereichen des Bildungs- und Sozialwesens eine wichtige Rolle. Der Landrat des Amtes war ein Abgesandter der Zentralregierung und

455 Nannestad, Peter 2003: Das politische System Dänemarks, S. 59 (Die politischen Systeme Westeuropas)

456 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 222 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

verfügte über umfangreiche Befugnisse bei der Durchsetzung von Vorhaben in den Gemeinden.⁴⁵⁷

Nach dem Ende des Absolutismus und mit der Einführung einer demokratischen Verfassung 1849 wurde die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung, Demokratie und öffentlichen Wahlen naturgemäß deutlich stärker. So wurden in den 1850er Jahren Restriktionen im Wahlrecht aufgehoben, in den 1860er Jahren wurde die Rolle des Pastors in den Gemeinden deutlich beschnitten und 1908 wurde im Rahmen einer Wahlrechtsreform den Frauen das Wahlrecht bei Kommunalwahlen zugesprochen sowie die Verhältniswahl auf kommunaler Ebene eingeführt. Ab 1919 wurden die Bürgermeister der Marktstädte nicht mehr vom König ernannt, sondern vom jeweiligen Stadtrat. Alle Beispiele zeigen, dass nach der Verabschiedung der ersten demokratischen Verfassung einige Veränderungen stattfanden, die Grundzüge des kommunalen Staatsaufbaus in Dänemark bis zu der großen kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 1970 unverändert aus der Zeit der Absolutismus stammten.⁴⁵⁸ So kann die kommunale Selbstverwaltung in Dänemark bis Mitte des 20. Jahrhunderts in ihren Grundstrukturen durchaus als kontinentaleuropäisch-napoleonisch bezeichnet werden.⁴⁵⁹ Die seit 1849 im §82 des dänischen Grundgesetzes beschriebene Rolle der kommunalen Selbstverwaltung gilt aller Reformen zum Trotz unverändert. Hiernach besitzen die Gemeinden ein Recht auf Selbstverwaltung unter Aufsicht des Zentralstaates. Die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung und die jeweiligen Zuständigkeiten gibt das dänische Grundgesetz hingegen nicht vor. Diese bestimmt das dänische Parlament durch gesonderte Gesetze.⁴⁶⁰ Im Rahmen der großen kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 1970 wurden 89 Marktstädte und 1.300 Gemeinden – die seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts nahezu unverändert bestanden – zu 275 Kommunen umgewandelt. Die Unterscheidung zwischen ländlicher Gemeinde und Marktstadt wurde damit abgeschafft. Die 24 Ämter wurden zu 14 zusammengefasst. Die dänischen Kommunen hatten bedingt durch diese umfassende Reform landesweit ein ähnliches Aufgabenspektrum und eine relativ einheitliche Struktur. Nur Kopenhagen blieb von dieser Reform unberührt und war weiterhin eine Kommune und ein Amt zugleich. Als Konsequenz der Reform wurden in den folgenden Jahren zentralstaatliche Aufgaben insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Integration von Flüchtlingen im großen Umfang auf die Ämter und die neuen Kommunen übertragen, was die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung weiter stärkte.⁴⁶¹

2007 wurde eine weitere umfassende kommunale Struktur- und Aufgabenreform beschlossen, die eine Reduzierung der 271⁴⁶² auf 98 Kommunen⁴⁶³ und eine administrative Einteilung in fünf Regionen anstelle der bisherigen 14 Ämter zu Folge

457 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 222 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

458 ebd., S. 223

459 Page, Edward C. 1992: Localism and Centralism in Europe, S. 108 ff.

460 KL / Kommunalverband der Gemeinden (Hrsg.) 2003: Local Government in Denmark, S. 15

461 The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, S. 3

462 Die fünf Kommunen auf der Insel Bornholm wurden 2003 zu einer einzigen Kommune zusammengefasst, so dass von den ursprünglich 1970 gegründeten 275 Kommunen 2007 lediglich 271 existierten.

463 Nannestad, Peter 2009: Das politische System Dänemarks, S. 101 (Die politischen Systeme Westeuropas)

hatte. Bei den Fusionen wurden die jahrelangen Erfahrungen der überkommunalen Kooperationen besonders berücksichtigt. Auch Kopenhagen wurde bei dieser Reform einbezogen, wobei der regionale Aufgabenanteil der neuen Hauptstadtregion und der kommunale Aufgabenanteil der Kommune Kopenhagen zugeschlagen wurde. Im Rahmen der Reform wurden die öffentlichen Aufgaben zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen neu aufgeteilt. So übernahmen die Kommunen wie auch der Zentralstaat zahlreiche Aufgaben der ehemaligen Ämter, wobei auch Personal und verschiedene Liegenschaften übertragen wurden. Die neuen Regionen blieben nach der Reform lediglich für Aufgaben im Gesundheitswesen zuständig. Grundsätzliche Ziele der Reform waren einerseits die Angleichung der Durchschnittsgröße der Kommunen auf eine Einwohnerzahl zwischen 30.000 - 40.000 Personen und andererseits die Schaffung leistungsfähiger Kommunen, um die Qualität wie auch die Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenbewältigung zu verbessern. Die wirtschaftlichen Grundlagen der Kommunen wurden im Rahmen einer Finanzierungs- und Ausgleichsreform verbessert, um eine größere finanzielle Unabhängigkeit zu gewährleisten.⁴⁶⁴

Auch nach der kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 2007 gibt der Zentralstaat weiterhin den gesetzlichen Rahmen für die Regionen und Kommunen vor. Das dänische Wohlfahrtsministerium unterhält jeweils eine Außenstelle in jeder Region. Die Außenstellen (*statsforvaltning*) sind Repräsentanzen des Zentralstaates, deren Aufgabe die dauerhafte rechtliche Beaufsichtigung und Kontrolle der Regionen und Kommunen bei der Durchführung von öffentlichen Aufgaben ist. Die Außenstellen sind gleichzeitig eine Beschwerdestelle für die Bürger und die Widerspruchsinstanz für die Entscheidungen der Regionen und Kommunen. Außerdem sind die Außenstellen alleinverantwortlich für die Bearbeitung von zentralstaatlichen Angelegenheiten in den Bereichen Adoptionen, Staatsangehörigkeit sowie Scheidungen zuständig. Die Haushaltsführung der Kommunen kann bei mangelnder Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen oder Finanzproblemen von den Außenstellen übernommen werden, um eine funktionierende kommunale Selbstverwaltung wiederherzustellen. Die Außenstellen sind auch für die Absetzung straffälliger Mandatsträger der Kommunal- oder Regionalräte und Bürgermeister sowie der Regionalpräsidenten zuständig.⁴⁶⁵

Dänemark befindet sich im Bereich des Staatsaufbaus und der kommunalen Selbstverwaltung seit einigen Jahren in einem kontinuierlichen Reformmodus, der sich insbesondere mit der Neudefinition von Zuständigkeiten zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, Neugestaltung von Kommunalgrenzen, Veränderung kommunaler Finanzierungsmöglichkeiten und Förderung der Position der Kommunen im Staatsaufbau durch die Implementierung einer *One-Stop-Government-Strategie* auf der kommunalen Ebene auseinandersetzt. Dass sich diese Bemühungen insbesondere auf die Kommunen konzentrieren ist nachvollziehbar, da von ihnen – gemessen an den verwendeten Mitteln – die meisten bürgernahen öffentlichen Aufgaben durchgeführt werden.⁴⁶⁶

464 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 223 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

465 The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, S. 19

466 ebd., S. 3

Nach zwei – verglichen mit internationalen Standards – radikalen und umfassenden kommunalen Struktur- und Aufgabenreformen verfügt der dänische Staatsaufbau heute über einen zweistufigen Verwaltungsaufbau, der auf der ersten Stufe die Zentralregierung und auf der zweiten Stufe die Regionen und Kommunen umfasst. Hierbei gibt es kein Unterordnungsverhältnis zwischen den Regionen und Kommunen.⁴⁶⁷

3.2.9.2 Aufbau und Kompetenzen der Regionen

Die Abläufe und Besonderheiten des Kommunalwahlrechts sowie das Zustandekommen der handelnden Organe der kommunalen Selbstverwaltung gelten in Dänemark für die gesamte kommunale Ebene – also für die Regionen wie auch für die Kommunen – gleichermaßen. Eine ausführliche Beschreibung zu diesen Punkten wird im Kapitel 3.2.9.3 vorgenommen, so dass an dieser Stelle auf eine erneute Schilderung verzichtet wird und stattdessen lediglich die Abweichungen zwischen Regionen und Kommunen benannt werden.

In den fünf Regionen wird alle vier Jahre im Rahmen der landesweiten Kommunalwahlen nach den gleichen Maßgaben wie bei den Kommunen der Regionalrat bestimmt. Der Regionalrat jeder Region hat 41 Mitglieder und ist das höchste Organ. Bis zur kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 2007 glichen sich die politischen Systeme der Ämter – als Vorgänger der Regionen – und Kommunen exakt, seither gibt es jedoch entscheidende Unterschiede. So wird aus der Mitte des Regionalrates zwar wie in den Kommunen ein – mit den gleichen Funktionen wie ein kommunaler Bürgermeister ausgestatteter – Präsident der Region (*Regionsrådsformanden*) bestimmt, allerdings verfügen die Regionen über kein Ausschusssystem wie die Kommunen. Die Einrichtung von ständigen Ausschüssen wie in den Kommunen und den ehemaligen Ämtern ist nicht zulässig. Die Regionen sind lediglich befugt zu Abwicklung von alltäglichen administrativen Anlässen ein sogenanntes Exekutivkomitee einzurichten, dessen Vorsitzender der Präsident der Region ist. Die Einrichtung dieses Komitees ist nicht verpflichtend, falls es jedoch eingerichtet wird, so sind die Mitglieder aus der Mitte des Regionalrates per Verhältniswahl zu bestimmen. Alle Beschlüsse und Entscheidungen des Exekutivkomitees werden kollegial gefasst.⁴⁶⁸

Die Regionen sind für den Betrieb von Krankenhäusern, Behinderteneinrichtungen, Sekundarschulen, Schulen des zweiten Bildungsweges sowie den öffentlichen Regionalverkehr und die Koordinierung der Regionalplanung zuständig.⁴⁶⁹ Die Aufgaben im Gesundheitswesen machen etwa drei Viertel der Gesamtaufgaben der Regionen aus.

Die Regionen verfügen im Gegensatz zu den Kommunen über kein eigenes Besteuerungsrecht. Einzige Einnahmequellen für die Regionen stellen Nutzungsgebühren für regionale Einrichtungen und Zuschüsse vom Zentralstaat dar.

467 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 224 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

468 ebd., S. 224 f.

469 Nannestad, Peter 2009: Das politische System Dänemarks, S. 101 (Die politischen Systeme Westeuropas)

3.2.9.3 Aufbau und Kompetenzen der Kommunen

Die dänischen Kommunen handeln mit den drei Organen Kommunalrat, ständige Ausschüsse mit Bürgermeister und der Kommunalverwaltung. In den 98 Kommunen wird alle vier Jahre im Rahmen der landesweiten Kommunalwahlen der Kommunalrat gewählt, der das höchste Organ der Kommune darstellt. Die Kommunalwahlen finden immer am dritten Dienstag im November des jeweiligen Wahljahres statt. Der neu gewählte Kommunalrat konstituiert sich bis zum 15. Dezember, nimmt aber erst ab dem 1. Januar des folgenden Jahres die Arbeit auf. Zu den wichtigsten Aufgaben des Kommunalrates als lokales Legislativorgan zählt es, den Haushaltsplan der Kommune zu verabschieden und den Bürgermeister zu wählen. Die Sitzungen des Kommunalrates sind bis auf wenige Ausnahmen bei vertraulichen Themenbereichen öffentlich. Neben den Kommunalwahlen können auch Plebiszite auf kommunaler Ebene entsprechend der Regelungen in den jeweiligen Kommunalordnungen durchgeführt werden. Die Plebiszite können an jedem durch den Kommunalrat festgelegten Tag durchgeführt werden, finden aber in den meisten Fällen aus Kostengründen gemeinsam mit nationalen Parlaments- oder Kommunalwahlen statt.⁴⁷⁰

Die Kandidatenlisten zu den Kommunalwahlen werden von politischen Parteien oder von lokalen Wählerverbänden ohne Parteizugehörigkeit aufgestellt. Obwohl die nationalen Parteien im steigenden Maße die Kandidatenaufstellung bestimmen, existieren insbesondere in kleinen Kommunen überparteiliche oder ausschließlich lokale Listen. Die Kandidatenlisten können sich durch eine wahltechnische Zusammenarbeit gegenseitig unterstützen. Wenn dieses innerhalb einer Partei erfolgt, so spricht man von einem Listenbündnis; erfolgt die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Parteien, so spricht man vom Wahlbündnis.

Bei den Kommunalratswahlen existiert keine Sperrminorität. Stimmberechtigt ist jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, in der Kommune gemeldet ist und entweder die dänische Staatsangehörigkeit oder Staatsangehöriger eines anderen EU-Mitgliedsstaates, Islands oder Norwegens ist und drei Jahre ununterbrochen in Dänemark gemeldet war. Jeder Stimmberechtigte ist ebenfalls wählbar.⁴⁷¹ Die Wahlbeteiligung im kommunalen Bereich ist hoch und liegt bei durchschnittlich 70%. Noch höher ist die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, die am gleichen Tag wie die nationale Parlamentswahl abgehalten werden; 2001 lag diese beispielsweise bei 85%.⁴⁷² Die Bürger können entweder als *persönliche Stimme* bestimmte Kandidaten auf der Liste wählen oder als *Listenstimme* eine Kandidatenliste ankreuzen. Eine *persönliche Stimme* zählt auch für die Kandidatenliste, für die der jeweilige Kandidat aufgestellt ist.

Die Stimmverteilung bei den Kommunalwahlen erfolgt nach dem *D'Hondt-Verfahren*. Bei der Anmeldung von Wahl- oder Listenbündnissen werden die Mandate zunächst zwischen den Bündnissen und im Anschluss zwischen den Kandidatenlisten verteilt. Bei einer Kandidatenliste mit paralleler Aufstellung der Kandidaten entscheidet die Anzahl der persönlichen Stimmen. Auf einer Kandidatenliste mit gewichteter

470 Internetseite der Europaregion Sønderjylland-Schleswig: www.region.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

471 ebd.

472 The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, S. 7

Aufstellung (Parteiliste) werden die Mandate nach der sogenannten *Verteilungszahl* aufgeteilt, die sich aus der Division der Gesamtanzahl der Stimmen der Liste durch die Anzahl der Mandate plus eins ergibt. Kandidaten, bei denen die Anzahl *persönlicher Stimmen* größer ist als die *Verteilungszahl* sind gewählt. Entsprechend ihres Platzes auf der Parteiliste werden Kandidaten mit weniger Stimmen ergänzende *Listenstimmen* zugesprochen, damit sie die *Verteilungszahl* erreichen können.⁴⁷³ Je nach Kommunalordnung setzt sich der Kommunalrat aus einer ungeraden Zahl zwischen 9 und 31 Mitgliedern zusammen; eine gesetzlich geregelte Ausnahme stellt hierbei Kopenhagen mit einem Stadtrat von 55 Mitgliedern dar.⁴⁷⁴ Neu- oder Nachwahlen innerhalb der vierjährigen Legislatur sind nicht möglich. Falls ein Mitglied des Kommunalrates ausscheidet, so wird dessen Mandat aus den vorliegenden Wahllisten durch einen Nachrückkandidaten besetzt.

Der Kommunalrat wählt aus seiner Mitte mit einfacher Mehrheit den Bürgermeister der Kommune, der gleichzeitig Vorsitzender des Kommunalrates ist. Eine Abwahl des Bürgermeisters durch eine Mehrheit im Kommunalrat vor Ende der vierjährigen Legislatur ist nicht möglich. Die Beendigung der Tätigkeit ist nur durch Tod, Rücktritt oder Entlassung nach einer rechtskräftigen gerichtlicher Verurteilung möglich.⁴⁷⁵ Der Bürgermeister ist geschäftsführender Leiter der jeweiligen Kommunalverwaltung und ist für deren Handeln gegenüber dem Kommunalrat verantwortlich. Die tatsächliche Leitung der Verwaltung erfolgt durch einen dem Bürgermeister unterstellten Kommunaldirektor, der vom Kommunalrat benannt wird.⁴⁷⁶

Der Kommunalrat bestimmt außerdem ständige Ausschüsse, die sich detailliert mit verschiedenen Themenkomplexen auseinandersetzen. Die Ausschüsse haben immer eine ungleiche Anzahl an Mitgliedern und sind entsprechend den politischen Mehrheitsverhältnissen im Kommunalrat besetzt. Die Mitglieder der Ausschüsse wählen jeweils einen Vorsitzenden per einfacher Mehrheit. Die Anzahl der ständigen Ausschüsse hängt von den politischen Verhältnissen in der Kommune und den lokalen Traditionen ab. Der obligatorische Haushalts- und Finanzausschuss steht in seiner Wertigkeit aufgrund der Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltes und der Personalentscheidungen über den anderen Ausschüssen, weshalb immer der Bürgermeister Vorsitzender dieses Ausschusses ist.⁴⁷⁷

Das exekutive Führungsorgan der Kommunen stellt ein Leitungsgremium von Bürgermeister und den Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse dar, das seine Beschlüsse und Entscheidungen kollegial fasst. In den fünf größten dänischen Kommunen existiert an dieser Stelle ein Magistratssystem mit Ratsherren, die einzeln vom Kommunalrat per Verhältniswahl bestimmt werden.⁴⁷⁸

Die kommunale politische Ebene wird von einer verhältnismäßig großen öffentlichen Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt. Die gesetzlich

473 Internetseite der Europaregion Sønderjylland-Schleswig: www.region.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

474 Nannestad, Peter 2009: Das politische System Dänemarks, S. 101 (Die politischen Systeme Westeuropas)

475 The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, S. 6

476 Internetseite der Europaregion Sønderjylland-Schleswig: www.region.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

477 ebd.

478 Nannestad, Peter 2009: Das politische System Dänemarks, S. 102 (Die politischen Systeme Westeuropas)

festgeschriebenen Hauptaufgaben der Kommunen sind im staatlichen Wohlfahrtsbereich angesiedelt. Hierzu zählen insbesondere Kinderbetreuung, Erwachsenenbildung, Altenpflege, Sozialhilfe in Zusammenarbeit mit dem Zentralstaat in gemeinsamen Jobzentren, Aktivierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für nicht versicherte Arbeitslose sowie Integrationsmaßnahmen und Sprachunterricht für Einwanderer. Aber auch im Gesundheitsbereich haben die Kommunen Aufgaben, wie beispielsweise Behandlungen von Alkohol- und Drogenmissbrauch, häusliche Pflege, kommunale Zahnpflege und den Betrieb einer Psychiatrie. Darüber hinaus sind die Kommunen für Grund-, Haupt- und Sonderschulen, Katastrophenschutz, Wasserversorgung, Müllabfuhr, Raumordnung, lokale Wirtschafts- und Tourismusförderung, Beteiligung an regionalen Verkehrsgesellschaften, kommunales Straßennetz, Bibliotheken, Musikschulen, Sportanlagen und lokale Kultur zuständig. Außerdem sind die Kommunen für weitere Dienstleistungen – wie etwa die Bereitstellung von Grünflächen – zuständig, die gesetzlich zwar nicht vorgeschrieben sind, jedoch nach der Gewohnheit von den Kommunen wahrgenommen werden.⁴⁷⁹

Die dänischen Kommunen finanzieren sich zum größten Teil aus ihrem eigenen Steueraufkommen und können als wichtigste Einnahmequelle selbst den Steuersatz für ihre Einwohner festlegen. Daneben gewährt der Zentralstaat Zuschüsse an die Kommunen. Das Verhältnis bei den Einnahmen beträgt 60% Steuereinnahmen, 25% Zuschüsse des Zentralstaates und 15% Gebühren und sonstiges.⁴⁸⁰

Obwohl die dänischen Kommunen einen autonomen Status innerhalb des politischen Systems genießen, so besteht dennoch der Bedarf an Kooperationen zwischen Kommunen zur Abwicklung von bestimmten kommunalen Aufgaben.⁴⁸¹ Die Kommunalkooperationen sind formalisiert, schränken Befugnisse der teilnehmenden Kommunen ein und erfordern die Zustimmung der zentralstaatlichen Verwaltung. Im Rahmen der kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 2007 wurde die kommunale Zusammenarbeit in den Bereichen der Jobzentren, der ambulanten Rehabilitationsmaßnahmen und des Förderunterrichts an Schulen gesetzlich vorgeschrieben. In diesen Bereichen legt das dänische Wohlfahrtsministerium fest, welche Kommunen miteinander zusammenarbeiten müssen und welche Kommune die Aufgaben durchführen muss.⁴⁸² Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Ämter und der Einführung der vergleichsweise „schwachen“ Regionen wurde den Kommunen eine stärkere Rolle in der Regionalpolitik zugewiesen. Daher ist der Koordinierungsaufwand zwischen allen Kommunen einer Region deutlich gewachsen, weshalb seit 2006 ein sogenannter *Kommunenkontaktrat* als Koordinierungsplattform für die Kommunen in jeder Region gegründet wurde. Der *Kommunenkontaktrat* befasst sich insbesondere mit der Zusammenarbeit in den Bereichen Sozialwesen, Förderunterricht, regionaler Entwicklungsplan und regionale Verkehrsgesellschaften.⁴⁸³

479 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 227 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

480 ebd., S. 228

481 vgl. § 60 Kommunalgesetz

482 Internetseite der Europaregion Sønderjylland-Schleswig: www.region.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

483 Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, S. 235 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

3.2.10 Die Hauptstadt Kopenhagen

Die Kommune Kopenhagen (*Københavns Kommune*) liegt in der Hauptstadtregion (*Region Hovedstaden*) die den Nordosten *Sjællands* sowie die *Insel Bornholm* umfasst und mit gut 1,6 Millionen Einwohnern die bevölkerungsreichste Region Dänemarks ist. Verwaltungssitz der Region ist die *Stadt Hillerød*. Die Region entstand 2007 durch die Vereinigung der ehemaligen Ämter *Københavns Amt* und *Fredriksborg Amt* sowie den Kommunen *København*, *Fredriksberg* und *Bornholm*. Kopenhagen ist mit gut 540.000 Einwohnern die bevölkerungsreichste Kommune in Dänemark. Die Stadtverwaltung beschäftigt rund 50.000 Mitarbeiter und ist nach der dänischen Zentralverwaltung der zweitgrößte öffentliche Arbeitgeber Dänemarks.⁴⁸⁴



Abbildung 5: Karte der Kopenhagener Bezirke⁴⁸⁵

484 Københavns Kommune: www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 6: Statistische Grunddaten der Kopenhagener Bezirke⁴⁸⁶

Bezirk	Fläche in km ²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Kopenhagen	89,77	518.574	528.208	539.542
Indre By	8,98	46.405	47.505	48.490
Østerbro	8,74	68.769	69.951	70.938
Nørrebro	4,10	71.891	72.887	74.129
Vesterbro / Kgs. Enghave	8,18	53.351	55.315	57.150
Valby	9,23	46.367	47.106	47.839
Vanløse	6,69	36.115	36.577	37.115
Brønshøj- Husum	8,73	39.588	39.829	40.491
Bispebjerg	6,83	47.199	47.982	49.362
Amager Øst	9,11	49.705	50.254	50.900
Amager Vest	19,18	55.082	56.502	58.174
Oustide division	-	4.102	4.300	4.954

3.2.10.1 Aufbau und Kompetenzen der Stadt Kopenhagen

Da Kopenhagen seit der kommunalen Struktur- und Aufgabenreform 2007 eine Kommune ohne Sonderstatus ist, sind die Besonderheiten des Kommunalwahlrechts, das Zustandekommen der handelnden Organe der kommunalen Selbstverwaltung und die Aufgaben der Kommunalverwaltung analog zu denen in anderen Kommunen. Eine ausführliche Analyse dieser Punkte wird im Kapitel 3.2.9.3 vorgenommen, so dass an dieser Stelle auf eine Vertiefung verzichtet wird und stattdessen die Besonderheiten in der Kommune Kopenhagen benannt werden.

Der von den Einwohnern Kopenhagens alle vier Jahre im Rahmen der landesweiten Kommunalwahlen gewählte Stadtrat hat 55 Mitglieder und ist das legislative Organ der Kommune Kopenhagen, das über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheidet und den Rahmen des politischen Handelns vorgibt. Zu den Hauptaufgaben des Stadtrats zählen die Wahl des Oberbürgermeisters und der insgesamt sechs Bürgermeister als Leitungsgremium (Magistrat) der Stadt, die Kontrolle und Überwachung der Stadtverwaltung, die Verabschiedung und Änderung von rechtlichen und fiskalischen Vorschriften sowie die Verabschiedung des Haushalts. Der Stadtrat bildet verschiedene ständige Ausschüsse. Diese Ausschüsse sind für die unmittelbare Bearbeitung von Aufgaben innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches verantwortlich, wobei die grundsätzlichen und richtungsweisenden politischen Entscheidungen

485 www.kk.dk/da/om-kommunen/fakta-og-statistik/statistik-og-historie/saadan-er-byen-inddelt/bydele (letzter Zugriff am 20.12.2013)

486 www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=768 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

ausschließlich vom Stadtrat als Ganzes getroffen werden. Jeder Ausschuss hat mit Ausnahme des Haushalts- und Finanzausschusses 11 Mitglieder und wird von dem Bürgermeister geleitet, der auch der entsprechenden Verwaltungsabteilung in der Kommune von Kopenhagen vorsteht. Der Kopenhagener Stadtrat verfügt derzeit über sieben Ausschüsse:⁴⁸⁷

- Haushalts- und Finanzausschuss
- Kultur- und Freizeitausschuss
- Kinder- und Jugendausschuss
- Pflege- und Gesundheitsausschuss
- Sozialausschuss
- Umwelt- und Technikausschuss
- Arbeits- und Integrationsausschuss

Der wichtigste Ausschuss ist der Haushalts- und Finanzausschuss, weil dort insbesondere der Haushaltsplan sowie die Verteilung der Finanzen und Personalmittel verhandelt werden. Aufgrund der herausragenden Bedeutung dieses Ausschusses führt der Oberbürgermeister den Vorsitz und alle sechs Bürgermeister sind ebenfalls Mitglied. Die restlichen Mitglieder des insgesamt 13 Personen umfassenden Ausschusses werden regulär aus dem Stadtrat entsandt.⁴⁸⁸

Die Plenarsitzungen des Stadtrats sind grundsätzlich öffentlich, wobei die Sitzungstermine in den lokalen Medien bekannt gegeben werden. Der Stadtrat tagt mindestens zehnmal im Jahr und die Sitzungen werden vom Oberbürgermeister geleitet. Er ist Vorsitzender des Stadtrates, stellt die Tagesordnung zusammen und moderiert die Sitzungen. Die Tagesordnung und die Protokolle der Sitzungen können auf der Internetseite des Stadtrates abgerufen und in öffentlichen Bibliotheken und im Rathaus eingesehen werden.⁴⁸⁹

3.2.10.2 Aufbau und Kompetenzen der Kopenhagener Stadtbezirke

Es gibt es in Dänemark keine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von Parlamenten oder Verwaltungen unterhalb der Kommunalebene. Aufgrund der hohen Einwohnerzahl wurde zu Beginn der 2000er Jahre mit der Einrichtung von Parlamenten in vier Pilotbezirken Kopenhagens ein Experiment zur staatlichen Dezentralisierung gewagt. Nach einer vierjährigen Erprobungsphase wurde die Ausweitung dieses Modells auf alle Stadtbezirke im Rahmen eines stadtweiten Referendums zur Abstimmung gestellt. Als Ergebnis des Referendums votierte eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung Kopenhagens gegen die stadtweite Einführung von Bezirksparlamenten, worauf hin die Parlamente in den Pilotbezirken abgeschafft wurden.⁴⁹⁰

487 Københavns Kommune: www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

488 ebd.

489 ebd.

490 The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, S. 8

Heute verfügt die Stadtverwaltung über eine eingliedrige Struktur und ist in unterschiedliche Aufgabenbereiche je nach politischer Verantwortlichkeit unterteilt. In Kopenhagen gibt es insgesamt zehn Stadtbezirke, bei denen es sich jedoch nicht um Bezirke im administrativen Sinne handelt. Die Stadtbezirke sind historisch gewachsen, verfügen aber über keinen administrativen Unterbau und haben keine eigenen Entscheidungskompetenzen. Eine Ausnahme bilden die sogenannten Lokalkomitees, die in den Bezirken zur Stärkung der direkten Demokratie auf unterster lokaler Ebene etabliert wurden.

Lokalkomitees sind Bürgerversammlungen in den Stadtbezirken, die als Bindeglied zwischen den einzelnen Bezirken und dem Magistrat fungieren und einen gemeinsamen Dialog sicherstellen. Durch die Lokalkomitees steht den Kopenhagener Bürgern eine Plattform zur Verfügung, mit deren Hilfe sie Einfluss auf Entscheidungen des Magistrats nehmen können, die ihren Stadtbezirk und somit ihre unmittelbaren Lebensverhältnisse betreffen. Hierbei geht es in den meisten Fällen um die Bereiche Stadtplanung, Umwelt, Gesundheit, Verkehr, Sport, Schule, Kinder sowie Jugend und Kultur. Vorschläge zu diesen Themenbereichen können außer an den Magistrat auch an die ständigen Ausschüsse des Stadtrates, andere Lokalkomitees und andere Behörden übermittelt werden. Die Komitees erarbeiten gemeinsam mit dem Finanzausschuss des Stadtrates einzelne Finanzierungsmaßnahmen in den Bezirken für die Bereiche der direkten Demokratie, Kultur sowie Netzwerkbildung und erhalten für deren Förderung eine Globalsumme zugesprochen. Die Höhe der Globalsumme hängt von der Größe des Stadtbezirkes und dessen Einwohnerzahl ab. Zur Sitzungsabwicklung erhalten die Lokalkomitees ein festes Budget und ein Sekretariat mit fest zugeordnetem Personal der Stadtverwaltung. Alle Lokalkomitees verfügen über eine einheitliche Geschäftsordnung, die vom dänischen Wohlfahrtsministerium vorgegeben ist.⁴⁹¹

Der Kopenhagener Magistrat hatte entschieden, in der Legislaturperiode zwischen 2006 und 2009 Lokalkomitees in allen Stadtbezirken zu etablieren. 2006 wurden in den Bezirken Indre By, Valby und Vanløse die Lokalkomitees eingerichtet, es folgten 2007 die Bezirke Bispebjerg, Vesterbro / Kongens Enghave sowie Amager Ost und West. 2008 wurden die letzten Lokalkomitees in Nørrebro, Christianshavn und Brønshøj-Husum eingerichtet. Insgesamt existieren in Kopenhagen 12 Lokalkomitees in 10 Stadtbezirken, wobei die Bezirke Vesterbro / Kongens Enghave und Indre By über jeweils zwei Lokalkomitees verfügen.⁴⁹²

Die Lokalkomitees haben jeweils 23 Mitglieder, einen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter. Sieben politische Mitglieder werden vom Stadtrat bestimmt und die anderen 16 Mitglieder von bezirklichen Vereinen, Organisation und Interessenvertretungen benannt. Hierbei wird auf eine ausgewogene Verteilung der Vertreter aus den unterschiedlichen Bereichen wie beispielsweise Stadtplanung, Verkehr, Umwelt, Schulen und Senioren geachtet. Bei der konstituierenden Vollversammlung der Lokalkomitees zu Beginn der Legislaturperiode werden der Komiteevorsitzende, seine Stellvertreter sowie ein Verwaltungsrat gewählt. Die Lokalkomitees bilden Ausschüsse mit festen Mitgliedern für verschiedene Bereiche. An

491 Københavns Kommune: www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

492 ebd.

den regelmäßigen Ausschusssitzungen und den monatlichen öffentlichen Sitzungen des Lokalkomitees können alle Bürger des Bezirkes teilnehmen. Als Instrument der direkten Demokratie können sich die Bürger der Stadtbezirke mit Hilfe der Lokalkomitees in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbringen und diese Plattform gleichzeitig zur Bildung von Netzwerken zur Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen nutzen.⁴⁹³

Die Lokalkomitees in Kopenhagen sind deutlich von den Kommunalräten zu unterscheiden, da diese eigenverantwortliche Entscheidungen für den kommunalen Zuständigkeitsbereich treffen können. Den Lokalkomitees kommt hingegen nur eine beratende Funktion in Richtung des Magistrats der Kommune Kopenhagen zu.⁴⁹⁴

493 Københavns Kommune: www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

494 www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=9079 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3.2.11 Die Bürgerdienste in Kopenhagen

Moderne Dienstleistungszentren der Kopenhagener Stadtverwaltung existieren seit 2004. Bedingt durch eine Initiative der dänischen Zentralregierung zur Verbesserung der Kundenorientierung der Verwaltung und zur Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns verabschiedete der Kopenhagener Stadtrat 2003 verschiedene gesetzliche Grundlagen zur Einrichtung von modernen Bürgerdiensten (*Borgerservice*).⁴⁹⁵ In der Folge wurden 2005 die Ausrichtung und die Ziele der Bürgerdienste aktualisiert sowie eine einheitliche Strategie für alle Vertriebswege der Bürgerdienste erarbeitet. Diese Strategie stellt einen kohärenten und verbesserten Zugang zu den Dienstleistungen der Stadt in einem Umfeld des Respekts, Vertrauens, Dialogs und der Gleichberechtigung für die Bürger in den Fokus.⁴⁹⁶ Die Entstehung und die Weiterentwicklung der Bürgerdienste wurde politisch forciert und deren Einrichtung und Aufgabendefinition ist ein Abbild des Wertekataloges der Kopenhagener Verwaltung. Wesentliche Inhalte dieses Kataloges sind unter anderem ein grundsätzliches Vertrauen, das dem Bürger entgegengebracht wird, eine Behandlung der Bürger auf Augenhöhe und eine hohe Kundenorientierung. Bei der Einrichtung der modernen Bürgerdienste standen soziale Beratungen und Orientierungshilfen für Bürger aus sozialen Brennpunkten mit schlechten Zukunftsperspektiven im Fokus. Erst mit einer Zuständigkeitsreform 2007 wurden den Bürgerdiensten auch die Dienstleistungen aus dem Bereich des Meldewesens sowie der Reisepass- und Führerscheingelegenheiten von der Polizei übertragen.⁴⁹⁷

Die Grundidee der Bürgerdienste in Kopenhagen ist die Integration der vorhandenen Vertriebswege in ein Gesamtkonzept, so dass das einheitliche Dienstleistungsportfolio mit der gleichen Servicequalität – unabhängig vom Vertriebsweg – bei einer zentralisierten Steuerung angeboten werden kann. Die Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste der Stadtverwaltung Kopenhagen ist für den stadtweiten Vertrieb der Bürgerdienste über die Bürgerämter, das Behördentelefon 3366 3366 und das einheitliche Onlineangebot der städtischen Internetseite zuständig. Im Konzept für die Bürgerdienste aus 2005 war als Ziel die Schaffung von 10 Bürgerämtern vorgesehen, wobei als höchster Wert lediglich sechs Bürgerämter realisiert werden konnten. Inzwischen wurde die Strategie der Bürgerdienste den aktuellen Zuständen bei gleich bleibender Mitarbeiteranzahl angepasst und die notwendige Anzahl der Bürgerämter auf drei reduziert. Um weiterhin ein stationäres Angebot in den einzelnen Stadtteilen Kopenhagens vorhalten zu können, wurden fünf städtische Bibliotheken zu Servicepunkten der Bürgerdienste mit einem Grundangebot für die Bevölkerung ausgebaut.

Für die Implementierung dieses ganzheitlichen Ansatzes wurde ein erheblicher monetärer Betrag von der Stadt Kopenhagen und der Zentralregierung zur Verfügung gestellt, so dass die Bürgerdienste den hohen politischen Ansprüchen und Vorstellung gerecht werden konnten. Die Finanzierung der Einrichtung, wie auch die laufende Finanzierung der Bürgerdienste wurde und wird zentral von der Stadtverwaltung gesteuert.

495 Entscheidung des Stadtparlaments am 11.06.2003 (BR 265/03)

496 Entscheidung des Stadtparlaments am 15.12.2005 (BR 748/05)

497 Entscheidung des Stadtparlaments am 08.02.2007 (BR 57/07)

Die aktuell geltende Strategie für die Bürgerdienste *Københavns Borgerservice 2012* deckt ebenfalls alle vier Vertriebswege ab, hat jedoch neben der weiteren Verbesserung der Servicequalität eine Priorisierung der Vertriebswege und damit verbunden eine Konsolidierung der Vertriebskosten zum Ziel.⁴⁹⁸ Die Kopenhagener Stadtverwaltung ist insbesondere bei den Bürgerdiensten bestrebt, möglichst wirtschaftlich und gleichzeitig kundenorientiert zu arbeiten. So wurden die Kosten für die alle Vertriebswege ermittelt und dabei festgestellt, dass der postalische Vertriebsweg am teuersten ist, gefolgt vom persönlichen Besuch im Bürgeramt, dem Telefonanruf und dem elektronischen Vertriebsweg. 2010 haben die Kopenhagener Bürger wie folgt mit den Bürgerdiensten Kontakt aufgenommen haben.⁴⁹⁹

- 27% postalisch (Anteil an den Gesamtkosten 51%)
- 18% persönlich (Anteil an den Gesamtkosten 24%)
- 36% telefonisch (Anteil an den Gesamtkosten 24%)
- 19% digital (Anteil an den Gesamtkosten 1%)

Aufgrund des erheblichen Kostenanteils für den postalischen, persönlichen und telefonischen Vertriebsweg im Vergleich zum digitalen Vertriebsweg wurde die Strategie für die Bürgerdienste insbesondere mit dem Ziel der Ausgabenoptimierung neu formuliert. Als das wesentliche Hauptziel sollen die Bürger bei jedem Kontakt mit der Verwaltung zu einer verstärkten Nutzung des Internets zur Abwicklung ihrer Behördengeschäfte motiviert werden, um den Anteil des digitalen Vertriebsweges deutlich zu steigern und so nachhaltig sparen zu können. Bei einer Steigerung des digitalen Vertriebsweges auf einen Anteil von 37% würde sich der Anteil dieses Vertriebsweges lediglich auf 3% der Gesamtausgaben erhöhen. Im Gegensatz hierzu würde sich bei einem Rückgang des postalischen Vertriebsweges von 27% auf 12% der Ausgabenanteil an den Gesamtkosten von 51% auf 33% reduzieren. Kurzfristige und im Umfang erhebliche Einsparungen auf der Ausgabenseite sind somit schnell und vergleichsweise unkompliziert möglich.

Die Beschäftigten in den Bürgerämtern und beim Behördentelefon sollen zur verstärkten Nutzung des digitalen Vertriebsweges den Bürgern Hilfe zur Selbsthilfe bei der Durchführung von digitalen Dienstleistungen geben. Inzwischen wurden bestimmte Dienstleistungen, wie beispielsweise die Ummeldung nach einem Umzug, bis auf wenige gesetzlich vorgeschriebene Ausnahmefälle überhaupt nicht mehr über den persönlichen und postalischen Vertriebsweg angeboten. Falls diese Dienstleistungen von einem Bürger im Bürgeramt abgefragt werden sollten, so werden die Bürger an eines der internetfähigen Informationsterminals im Bürgeramt verwiesen.

Die Abwicklung von Dienstleistungen über den elektronischen Vertriebsweg ist in Dänemark unkompliziert und bei den Bürgern beliebt, da landesweit das vergleichsweise einfache und pragmatische digitale Signaturverfahren NemID verwendet wird. Mit Hilfe dieser Verfahrens, an das neben allen dänischen Verwaltungseinrichtungen alle dänischen Banken und weitere private Wirtschaftsunternehmen angeschlossen sind, ist eine digitale Identifizierung

498 Broschüre "Citizen Service Copenhagen 2012"

499 interne Daten der Stadtverwaltung Kopenhagen - unveröffentlicht

problemlos möglich. Das System basiert auf einer Identifizierung der Bürger durch ihre staatlich generierte lebenslange Registrierungsnummer und ein persönliches Passwort. Falls eine Änderung in den persönlichen Daten erfolgt, eine staatliche Dienstleistung durchgeführt oder eine Banküberweisung durchgeführt werden soll, ist zusätzlich die Eingabe einer TAN-Nummer erforderlich. Die persönlichen TAN-Listen werden regelmäßig an die Bürger versendet und unter Anwendung höchster Sicherheitsstandards hergestellt. Die Bürger können auf einer Website der Zentralregierung mit Hilfe ihrer Zugangsdaten alle vom dänischen Staat zu ihrer Person gespeicherten Daten einsehen. Hierbei handelt es sich um die Daten, die von jeder staatlicher Stelle erhoben und gespeichert wurden, so zum Beispiel von der staatlichen Krankenversicherung, den Steuerbehörden und den Justizbehörden. Die dänischen Behörden sind durch dieses System unter Einhaltung strenger datenschutzrechtlichen Vorgaben in der Lage Daten von Bürgern miteinander zu verknüpfen und entsprechend abzugleichen. Bedingt durch die vergleichsweise offene und liberale Mentalität der dänischen Bevölkerung in Bezug auf das staatliche Verwaltungshandeln wird diese Zusammenführung der verschiedenen Daten und deren Abgleich von allen gesellschaftlichen Gruppen akzeptiert und als notwendig angesehen. Die Digitalisierung der Einwohnerdaten soll weiter ausgebaut werden und mittelfristig ihren Höhepunkt darin finden, dass die Bürger und die staatlichen Verwaltungsorgane ausschließlich auf den gleichen persönlichen Datensatz der Bürger als einzige relevante Datenquelle zugreifen.

Die Strategie *Københavns Borgerservice 2012* zielt auf eine Ausgabenkonsolidierung ab, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des hohen Servicestandards und der Steigerung der Betreuung von besonderen förderungswürdigen Personengruppen. Die bei der verstärkten Verlagerung von dem postalischen auf den elektronischen Vertriebsweg freiwerdenden Personalressourcen sollen zukünftig für eine verstärkte persönliche Betreuung von älteren Menschen und orientierungslosen jungen Bürgern eingesetzt werden, um so die gesamtgesellschaftliche Entwicklung durch eine moderne Verwaltung positiv beeinflussen zu können. Die Konzentration auf den elektronischen Vertriebsweg ist in Hinblick auf die dynamische und internetaffine dänische Gesellschaft eine realistische und nachvollziehbare Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung. Dennoch wird auf absehbare Zeit der Besuch in einem Bürgeramt für bestimmte Leistungen wie die Beantragung eines Führerscheins oder eines Reisepasses auch weiterhin notwendig sein. In diesem Zusammenhang sind die aktuell vollzogene Halbierung der Bürgerämter von sechs auf drei und der Aufbau von Servicepunkten für den Vertrieb eines Grundangebotes logische Schritte als Folge auf die neue Steuerungsstrategie der Bürgerdienste in Kopenhagen.

3.2.11.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

Aktuell verfügt die Stadt Kopenhagen über drei Bürgerämter, die das gesamte Dienstleistungsportfolio anbieten und fünf Servicepunkte in Bibliotheken, die nur einen eingeschränkten Service anbieten.⁵⁰⁰ Die Bürgerämter und die dort arbeitenden Beschäftigten sind Teil der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste der Stadtverwaltung Kopenhagen und somit gemäß des Kopenhagener Verwaltungsaufbaus direkt dem Oberbürgermeister unterstellt. Die Bürgerämter wurden nach geographischen Erwägungen und den jeweiligen Einwohnerzahlen der Verwaltungsbezirke so in der Stadt verteilt, dass die Bürger möglichst kurze Wege zu ihrem nächsten Bürgeramt haben. Die Bürgerämter sind in städtischen und angemieteten Liegenschaften untergebracht. Für die Bürgerämter gibt es keine örtlichen Zuständigkeiten, so dass jeder Einwohner der Stadt jedes Bürgeramt nach Belieben und unabhängig seines melderechtlichen Hauptwohnsitzes aufsuchen kann.

Bedingt durch die Strategie *Københavns Borgerservice 2012* wurde das stationäre Angebot durch die Schließung von Bürgerämtern verringert. Drei von sechs Bürgerämtern wurden unter Beibehaltung der gesamten Personalressourcen geschlossen und die verbliebenen Bürgerämter räumlich und personell aufgestockt. Hinzu kam der Ausbau von fünf städtischen Bibliotheken zu Servicepunkten der Bürgerdienste, der 2010 abgeschlossen wurde. An diesen Servicepunkten sind internetfähige Informationsterminals vorhanden und qualifizierte Beschäftigte eingesetzt, die ausführliche Hilfe zur Selbsthilfe bei der Durchführung von elektronischen Dienstleistungen geben können. Darüber hinaus werden bei diesen Servicepunkten Reisepässe ausgestellt, sowie Anmeldungen von *NemID-Verfahren* durchgeführt. Im Gegensatz zu den Bürgerämtern gehören die Servicepunkte in den Bibliotheken mit ihren Personalressourcen zur Abteilung für Kultur und Freizeit der Stadtverwaltung.

Die Bürgerämter in Kopenhagen sind das einheitliche *Front Office* der Stadtverwaltung nach dem *One-Stop-Government-Prinzip*. So stellen die Bürgerämter für die Bürger Kopenhagens die erste Anlaufstelle für alle Anliegen in Bezug auf die Stadtverwaltung dar.

Zurzeit umfasst das Portfolio der Bürgerämter die folgenden Dienstleistungen.⁵⁰¹

- Ausstellung von Geburtsurkunden
- Ausstellung von Sterbeurkunden
- Durchführung von An-, Um- und Abmeldungen
- Auszug aus dem Melderegister
- Briefwahl bei Wahlen und Abstimmungen
- Durchführung von Reisepassangelegenheiten
- Durchführung von Führerscheingelegenheiten
- Beantragung und Vollzug von Hochzeiten
- Beantragung von Scheidungen

500 Stand Mai 2011

501 Stand Mai 2011

- Beratung zu und Anmeldung in Kindertagesstätten
- Beratung zum und Beantragung von Elterngeld
- Beratung zum und Beantragung von Arbeitslosengeld und Krankengeld
- Beratung zum und Beantragung von Kindergeld und Familienbeihilfen
- Beratung zum und Beantragung von Wohnungsgeld
- Erteilung der Sozialversicherungsnummer (CPR)⁵⁰²
- Ausstellung von Lohnsteuerkarten
- Ausstellung der nationalen Krankenversichertenkarte
- Beratung zur Rentenversicherung und Änderungen der hinterlegten Daten
- Hilfe bei der Immigration und Auswanderung
- Anmeldung von Gewerbebetrieben und Alkoholausschankstätten
- Ausstellung von Parkausweisen
- Antrag auf finanzielle Hilfen für einen Verein
- Austritt aus der Kirche
- Ausstellung von Beglaubigungen
- Schuldnerberatung
- Ahnenforschung

Alle Beschäftigten der Bürgerämter sind in der Lage die genannten Aufgaben im Sinne des *Allzuständigkeitsprinzips* durchzuführen. Mit insgesamt ca. 100 Bearbeitungsmöglichkeiten bei allen Dienstleistungen ist die absolute Leistungsobergrenze der Beschäftigten erreicht. Die Bürgerämter beschäftigen daher in bestimmten Arbeitsbereichen Experten, die über ein umfangreicheres Wissen in einigen Fachbereichen verfügen. Im Arbeitsalltag können einfache Standardvorgänge von allen Beschäftigten in den Bürgerämtern erledigt werden, bei komplizierten oder weiterführenden Vorgängen werden die Bürger an den entsprechenden Experten des Fachgebietes verwiesen.

Neben den regulären Bürgerämtern existiert in Kopenhagen – wie auch in drei weiteren großen dänischen Städten – seit Kurzem ein spezielles Bürgeramt für Ausländer (*International Citizen Service*). In diesem Bürgeramt können sich Ausländer, die in Dänemark studieren oder arbeiten wollen, melden und erhalten im Verlauf eines Besuches alle notwendigen Dokumente für die angestrebte Studien- oder Arbeitsaufnahme. So werden im *International Citizen Service* die folgenden Dienstleistungen angeboten:

⁵⁰² Jede Person, die in Dänemark gemeldet ist, bekommt automatisch eine CPR-Nummer zugeteilt, mit der eine eindeutige Identifizierung möglich ist. Auch Einwanderer oder ausländische Arbeitskräfte erhalten eine solche CPR-Nummer. Die Nummer besteht aus 10 Ziffern, wobei die ersten sechs Ziffern das Geburtsdatum darstellen und aus den abschließenden laufenden Nummern zum Beispiel das Geschlecht erkennen lässt. Der Verwendung der CPR-Nummer durch Behörden und private Unternehmen sind datenschutzrechtlich enge Grenzen gesetzt.

- Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für Nicht-EU-Bürger
- Ausstellung von Freizügigkeitsbescheinigungen für EU-Bürger
- Ausstellung von Lohnsteuerkarten
- Erteilung der Sozialversicherungsnummer (CPR)
- Ausstellung der nationalen Krankenversichertenkarte
- Ausstellung eines dänischen Führerscheins
- Beratungen zur Arbeitssuche, zur Arbeitsvermittlung für den Ehepartner, zu studentischen Hilfstätigkeiten, zu Sprachkursen, zum dänischen Steuersystem und zur Registrierung von ausländischen Kraftfahrzeugen
- Informationen zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen, zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Ausbildungsabschlüssen, zu Mieten und Wohnungen, zur Kinderbetreuung, zu Fortbildungen und soziale Aktivitäten in den jeweiligen Verwaltungsbezirken

Die Mitarbeiter im *International Citizen Service* sprechen verschiedene Fremdsprachen, so dass mit den meisten Ausländern in den Heimatsprachen kommuniziert werden kann. Der *International Citizen Service* ist jeweils mittwochs für acht Stunden geöffnet. Die Mitarbeiter kommen aus verschiedenen städtischen und zentralstaatlichen Behörden und verrichten für einen Tag in der Woche ihren Dienst gemeinsam im Bürgeramt. Dem *International Citizen Service* wird in Dänemark eine große politische Bedeutung beigemessen, da die dänische Wirtschaft auf den Zuzug von hochqualifizierten ausländischen Arbeitnehmern angewiesen ist. Die Etablierung des *International Citizen Service* wird unter anderem als ein Standortvorteil für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer im europäischen und weltweiten Vergleich gesehen.

Die Bürgerdienste in Kopenhagen werden von der kommunalen Politik wegen ihrer großen Außenwirkung und des repräsentativen Charakters für die Stadtverwaltung als ein wichtiges politisches Themenfeld wahrgenommen. So sind die Bürgerdienste als Teil der Abteilung für Finanzen aufgrund ihrer politischen Wichtigkeit direkt dem Oberbürgermeister der Stadt Kopenhagen unterstellt. Seit der stadtweiten Etablierung der Bürgerdienste nach einem modernen Ansatz wurde ein nicht unerheblichen Betrag in Neubauten und Umbauten sowie die Anmietung von kundenfreundlichen Liegenschaften investiert, um den politischen Vorgaben und Vorstellungen gerecht zu werden. Das Dienstleistungsportfolio der Kopenhagener Bürgerdienste soll zukünftig aus Sicht der Politik, wie auch der Verwaltung kontinuierlich ausgebaut werden. So sollen mittelfristig weitere Dienstleistungen aus den verschiedenen Verwaltungsbereichen an die einheitlichen *Front Offices* bei den Bürgerdiensten übergehen. Der Realisierung dieses Punktes scheinen zumindest bei den Bürgerämtern unter Beibehaltung des *Allzuständigkeitsprinzips* bei den zuständigen Beschäftigten Grenzen gesetzt.

3.2.11.2 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Das gesamte *Corporate Design* der Bürgerdienste in Kopenhagen ist einheitlich und standardisiert. In allen Bürgerämtern der Stadt ist die gleiche farbliche Gestaltung und einheitliche Logos zu finden. Der Internetauftritt und das Behördentelefon 3366 3366 folgen dem einheitlichen Erscheinungsbild. Die Bürgerämter zeichnen sich durch ihre moderne und ansprechende Gestaltung aus, die nicht mehr im Geringsten an eine traditionelle Amtsstube erinnert. Die Einrichtung der jeweiligen Arbeitsplätze folgt dem *Markthallen-Prinzip*. Es gibt keine Trennwände oder separate Büros sondern ausschließlich große Räume, in denen die Bürger bedient werden. Verschlossene Besprechungsräume oder besondere Räumlichkeiten für vertrauliche Gespräche oder Beratungen mit den Bürgern existieren nicht. Zur Verbesserung der Atmosphäre werden für die Bürger und die Beschäftigten kostenlose Getränke wie Wasser und Kaffee zur Verfügung gestellt.

Seit ihrer Einführung gelten für die Bürgerämter einheitliche Öffnungszeiten. Diese sind von Montag bis Freitag durchgehend von 09:00 bis 17:00 Uhr geöffnet, so dass sich eine wöchentliche Öffnungszeit von 40 Stunden ergibt. Die Servicepunkte in den Bibliotheken haben abweichende Öffnungszeiten, die uneinheitlich sind. Die Servicepunkte sind analog zu den Bibliotheken geöffnet, so dass diese länger in den Abendstunden sowie an Samstagen geöffnet haben. Das Behördentelefon 3366 3366 ist von Montag bis Freitag von 08:00 bis 18:00 Uhr freigeschaltet und besetzt.⁵⁰³

Alle Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen und gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Die Wartebereiche sind modern und offen gestaltet, verfügen über einen kostenlosen WiFi-Zugang und Kinderspielecken. In jedem Bürgeramt sind mehrere Informationsterminals mit einem kostenfreien Internetzugang vorhanden. Diese können von den Bürgern für die Durchführung von elektronischen Dienstleistungen der Stadtverwaltung genutzt werden, wobei die Beschäftigten Hilfestellung geben können. Alle Bürgerämter sind barrierefrei, es wird jedoch kein besonderer Service für blinde oder gehörlose Menschen (Gebärdensprache) dauerhaft vorgehalten. Sollte ein entsprechender Bedarf vorhanden sein, wird improvisiert, das heißt mit gehörlose Menschen wird schriftlich kommuniziert und mit blinden Menschen gesprochen. Im Falle eines Telefonats mit einem gehörlosen Menschen steht ein zentraler Übersetzer für diese Art der Kommunikation bereit.

Die Bürgerämter verfügen über einen Informationspunkt im Eingangsbereich, an dem wenig umfangreiche Anliegen der Bürger direkt erledigt, sowie grundsätzliche Informationen zur Stadt und der Stadtverwaltung vorgehalten werden. Darüber hinaus werden die Wartenummern für die entsprechenden Anliegen ausgegeben. So können wenig umfangreiche Anliegen schnell und effizient direkt am Informationsschalter abgewickelt werden und die Kundenströme werden von Beginn an zielgerichtet gesteuert. In einige Bürgerämter werden die Bürger darüber hinaus nach Umfang und Dauer ihres Anliegens in unterschiedliche Arbeitsbereiche innerhalb des Bürgeramtes verwiesen. So findet in einem großen Bürgeramt beispielsweise die wenig umfangreiche Bearbeitung von Standarddienstleistungen wie Reisepass und Führerschein im Erdgeschoss und die umfangreicheren Sozial- und Rentenberatungen

503 Stand 2011

im oberen Stockwerk statt. So wird eine Vermischung der wartenden Bürger vermieden und zumindest die Wartezeiten für Standarddienstleistungen können sehr gering gehalten werden.

Die Kopenhagener Bürgerdienste verfügen über kein einheitliches Wartemanagement, stattdessen verfügt jedes Bürgeramt über ein eigenes Wartemarkensystem, bei dem die Führungskräfte jederzeit und aktuell Einsicht in die Wartezeiten und die ausgegebenen Wartenummern nehmen können. In der Folge kann in den einzelnen Bürgerämtern auf verlängerte Wartezeiten mit der Verlagerung von zusätzlichen Beschäftigten reagiert werden. Darüber hinaus existiert bei den Kopenhagener Bürgerdiensten ein einheitliches software-gestütztes Instrument zur Erhebung von Statistiken, was direkt mit dem einheitlichen Handlungsleitfaden für die Durchführung der Dienstleistungen verbunden ist. Hierbei ist jeder Beschäftigte verpflichtet die durchgeführte Dienstleistung in diesem Programm einzugeben, die Bearbeitungszeit und die Wartezeit des Bürgers wird durch das Programm automatisch generiert. Alle Daten werden automatisch stadtweit zusammengefügt und für eine einheitliche statistische Auswertung der Tätigkeit der Bürgerdienste genutzt.

Die Bürgerämter in Kopenhagen verfügen über kein Terminmanagement und es werden keine Termine vergeben. Aus der Sicht der für die Bürgerdienste verantwortlichen Leitungskräfte besteht die Notwendigkeit für die Einrichtung eines solchen Instrumentes derzeit nicht, da sich die Wartezeiten in den Bürgerämtern mit Werten zwischen 10 und 15 Minuten auf einem sehr niedrigen Niveau bewegen. Die Bürgerämter vereinbaren Termine zwischen den Bürgern und den Fachämtern oder dem *Back Office*-Bereich als Dienstleistung, falls hierfür Notwendigkeiten bestehen.

Das Dienstleistungsangebot auf der Internetseite der Stadt Kopenhagen ist einheitlich und umfangreich. Es können alle Dienstleistungen online abgewickelt werden, die nicht zwingend aufgrund einer persönlichen oder biometrischen Identifizierung ein Erscheinen im Bürgeramt notwendig machen, wie beispielsweise die Beantragung eines Reisepasses, Führscheins oder der Beglaubigung von Dokumenten. Die Abwicklung aller weiteren Dienstleistungen ist auf der Internetseite problemlos möglich, da mit dem NemID eine rechtlich anerkannte elektronische Signatur zur Verfügung steht. Bedingt durch die angestrebte Fokussierung auf den elektronischen Vertriebsweg werden zukünftig weitere einfach durchführbare Dienstleistungen nicht mehr in den Bürgerämtern angeboten. In diesen Fällen werden die Dienstleistungen ausschließlich online, beim Behördentelefon oder bei den internetfähigen Informationsterminals in den Bürgerämtern angeboten.

Weder einzelne Fachbereiche noch die Bürgerdienste der Stadtverwaltung Kopenhagen verfügen über ein digitales oder ein auf automatisch generierten Zuordnungsnummern basiertes Dokumentenmanagementsystem. Die Bürgerdienste bieten keine mobilen Dienste an.

3.2.11.3 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Die Beschäftigten der Bürgerämter in Kopenhagen sind für die Bürger die erste Anlaufstelle für alle Dienstleistungen, Informationen und Beratungen. Daher ist durchgehend zu gewährleisten, dass die Bürger ausschließlich von bestmöglich

geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden. Für die Zufriedenheit der Bürger mit den Bürgerdiensten ist eine dauerhafte und nachhaltige Professionalisierung der Beschäftigten in Bezug auf ihre fachlichen Kenntnisse sowie ihr Sozialverhalten zwingend notwendig.

Eine nachhaltige Aus- und Fortbildung der Beschäftigten bei den Bürgerdiensten der Stadt Kopenhagen ist ein wesentlicher Faktor zum Erfolg eines kundenorientierten und effizienten Ansatzes und entscheidend für den anhaltenden hohen Servicestandard sowie die guten Ergebnisse bei den Kundenbefragungen in den letzten Jahren. So gibt es für die Beschäftigten in den *Front Offices* der Bürgerdienste ein verbindliches und einheitliches Fortbildungskonzept, das zwingend vorschreibt, dass die Beschäftigten 10% ihrer Arbeitszeit in Fortbildungsmaßnahmen investieren müssen. Die Schulungen für die Beschäftigten der Bürgerdienste werden durch eine stadt eigene Fortbildungsakademie und durch private Unternehmen abgewickelt. Zentrale Statistiken oder Zahlen zu den Fortbildungstätigkeiten liegen ebenso wie Daten zum Fortbildungsbudget nicht vor, da die intern angebotenen Fortbildungsveranstaltungen von der stadteigenen Akademie nicht berechnet werden und die externen Veranstaltungen von jeweilig dezentral verantwortlichen Teamleitern einzeln beauftragt werden. Weiterbildungen oder berufs begleitende Studien der Beschäftigten in der Freizeit werden von der Stadtverwaltung Kopenhagen nachhaltig unterstützt und gefördert. Verschiedene fremdsprachliche Kenntnisse sind für eine Tätigkeit in den *Front Offices* der Bürgerdienste vorgeschrieben und eine Einstellungsvoraussetzung. Diese Voraussetzung ist für die meisten Bewerber keine Hürde, da fast alle Dänen mindestens zwei Fremdsprachen beherrschen.

Für die Einstellung bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen müssen die Bewerber ein mehrstufiges Auswahlverfahren durchlaufen. Die Einstellungsvoraussetzungen für die Tätigkeit im *Front Office* Bereich der Bürgerdienste sind flexibel an den persönlichen Kenntnissen und nicht vordergründig an den Bildungsabschlüssen orientiert. Ein konkretes Stellenprofil für die Beschäftigten in den Bürgerdiensten mit besonderen Qualifikationen oder akademischen Abschlüssen existiert nicht. Nach der erfolgreichen Auswahl der neuen Beschäftigten müssen vor dem ersten selbstständigen Bürgerkontakt umfangreiche Schulungen – insbesondere im Bereich der *Soft-Skills* und der fachlichen Ausbildung – durchlaufen werden. Es schließen sich verschiedene Einarbeitungsphasen in den Bürgerämtern an, bis schließlich eine eigenverantwortliche Bearbeitung erfolgen kann.

Das System zur Bezahlung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Dänemark wurde vor einigen Jahren grundlegend reformiert. Früher existierte im öffentlichen Dienst in Dänemark ein traditionelles Laufbahnsystem mit einer zusätzlichen Unterscheidung in Beamte und Angestellte. Mit der Reform wurden die Angestellten in ein leistungsorientiertes Beschäftigtenverhältnis ohne besonderen Status überführt, wobei die Beamten nach dem Prinzip der Besitzstandswahrung ihren Status bis zur Pensionsgrenze behalten konnten. Neue Beamte werden nicht mehr eingestellt und viele noch tätige Beamte wurden mit einem Anreizsystem in das neue Beschäftigtenverhältnis überführt. Die Bezahlung der Beschäftigten besteht seit der Reform aus einem am Durchschnitt orientierten Festgehalt und dauerhafter oder

einmaliger Leistungsprämien. Kündigungen wegen schlechter Leistungen oder aufgrund langfristiger Erkrankungen sind möglich und durchaus üblich.

Bei allen Vertriebswegen der Bürgerdienste werden ausschließlich Beschäftigte der Stadtverwaltung eingesetzt. *Public Private Partnerships* werden bei den Bürgerdiensten nicht angewendet. Die Beschäftigten im Bereich der Bürgerdienste werden sowohl aus dem vorhandenen internen Pool als Experten, wie auch vom freien Markt für ihre jeweiligen Tätigkeiten rekrutiert. In Bereich der *Front Offices* der Bürgerdienste sind alle Stellen mit motivierten und gut ausgebildeten Beschäftigten besetzt, obwohl sie den unteren Stufen des öffentlichen Dienstes angehören und die Dotierung der Stellen im Vergleich mit anderen Verwaltungsstellen und Stellen in der freien Wirtschaft als vergleichsweise gering bezeichnet werden kann. Die Beschäftigten erhalten allerdings einen vergleichsweise hohen Anteil an leistungsgebundener Bezahlung.

3.2.11.4 Qualitätssicherung bei den Kopenhagener Bürgerdiensten

Die Stadt Kopenhagen hat einen dreistufigen Handlungsleitfaden in Form einer umfangreichen Datenbank in einer speziellen Software für alle Beschäftigten bei den Bürgerdiensten – unabhängig vom Vertriebsweg – aufgebaut. Bedingt durch diesen Handlungsleitfaden werden einerseits verbindliche und transparente Qualitätsstandards für die jeweiligen Dienstleistungen festgelegt und es wird andererseits ein nachhaltiges Wissensmanagement in allen Vertriebswegen der Bürgerdienste gewährleistet. Die drei Stufen des Handlungsleitfadens werden differenziert in die Stufen *Anwendung der geltenden nationalen Gesetze*, *Anwendung der besonderen städtischen Gesetze sowie Verwaltungsführer für die Stadt Kopenhagen* und *detaillierte Abwicklung der einzelnen Dienstleistungen*. Für die Pflege der Stufen zur Anwendung der städtischen Gesetze, des Verwaltungsführers und der Durchführungsanweisungen für die Dienstleistungen ist die Stadtverwaltung Kopenhagen verantwortlich. Für die Pflege der Stufe zur Anwendung von geltenden nationalen Gesetzen ist ein landesweit beauftragtes privates Unternehmen zuständig.

Dank dieses umfangreichen und übergreifenden Handlungsleitfadens mit der entsprechenden Software sind die Bürgerdienste in Kopenhagen in der Lage alle angebotenen Dienstleistungen unabhängig vom Vertriebskanal mit einheitlichen Qualitätsstandards anzubieten. Dadurch werden die unterschiedlichen Vertriebswege zu einem ganzheitlichen Ansatz verknüpft und das Verwaltungshandeln wird effizienter.

Jeder Beschäftigte kann erst mit dem Handlungsleitfaden arbeiten, wenn eine entsprechende Dienstleistung im Programm geöffnet wurde, was grundsätzlich bei jedem Bürgerkontakt der Fall ist. Es wird somit automatisch eine Statistik über die tatsächlich durchgeführten Dienstleistungen erstellt und die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten und Wartezeiten der Bürger für die einzelnen Dienstleistungen generiert. Daher wird der in die Software integrierte Handlungsleitfaden einerseits zur Sicherstellung der Qualitätsstandards bei allen Vertriebswegen und andererseits für die umfangreiche statistische Erfassung der durchgeführten Dienstleistungen genutzt.

Neben dem beschriebenen Handlungsleitfaden als Teil einer ganzheitlichen Softwarelösung werden in Kopenhagen weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung

ergriffen. Hierbei steht grundsätzlich der enge und vertrauensvolle Kontakt zwischen der Management-/Revisionsebene und den Beschäftigten in *Front Offices* im Vordergrund. Der dänischen Mentalität des offenen und vertrauensvollen Umgangs miteinander und einer umfassenden Transparenz folgend, werden keine Prüfungen ohne eine direkte Einbeziehung oder das Wissen der Beschäftigten durchgeführt. Jegliche Prüfungen werden immer vor dem Hintergrund der Effizienzsteigerung, Qualitätssicherung und der weiteren Verbesserung der Performance durchgeführt.

Bei allen Vertriebswegen werden in unterschiedlichen Abständen Kundenbefragungen durchgeführt. Beim Behördentelefon 3366 3366 kann jeder 10. Anrufer freiwillig an einer Kundenbefragung nach dem Ende des Gespräches teilnehmen. Bei der städtischen Internetseite kann man sich jederzeit an einer Onlinekundenbefragung beteiligen. Im Bereich der Bürgerämter wird drei bis viermal jährlich eine Kundenbefragung mit den Faktoren Erwartungen und tatsächliche Servicezufriedenheit durch Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste durchgeführt. Dazu werden Fragebogen in den Wartebereichen ausgelegt, die dort ausgefüllt und abgegeben werden können. Die Befragungen werden von nach zuvor festgelegten einheitlichen Standards und Indikatoren durchgeführt.⁵⁰⁴

Im Bereich des Behördentelefon 3366 3366 findet die Qualitätssicherung durch das Mithören von ausgewählten Telefonaten mit den Bürgern durch die jeweiligen Teamleitungen statt. Bei einem gemeinsamen Auswertungsgespräch mit den betroffenen Beschäftigten werden im Anschluss Verbesserungen im Gesprächsverlauf erörtert. Die Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste führt in unregelmäßigen Abständen konkrete Stichproben in Bezug auf die Qualität und korrekte rechtliche Bearbeitung der Dienstleistungen in den Bürgerämtern durch. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Bearbeitung von Sozialleistungen und Reisepassangelegenheiten kontrolliert und bewertet.

Die Performance der Bürgerämter wird stadtweit von der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste verglichen. Dieser Vergleich findet verwaltungsintern statt und wird nicht in Form eines öffentlichen Wettbewerbes durchgeführt. Es werden insbesondere die Wartezeiten, durchschnittlichen Bearbeitungszeiten und die Kundenzufriedenheit der Bürgerämter miteinander verglichen. Bei starken Abweichungen von den Durchschnittswerten evaluiert die Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste gemeinsam mit den betroffenen Bürgerämtern die Gründe für das schlechte Abschneiden und erarbeitet entsprechende Verbesserungsvorschläge.

504 Broschüre "Citizen Service Copenhagen 2012"

3.2.12 Fazit

Dänemark war bis Mitte des 20. Jahrhunderts kontinentaleuropäisch napoleonisch geprägt, wird aber heute dem kontinentaleuropäisch skandinavischen Typus zugeordnet. Der Staatsaufbau ist Ausdruck des Zusammenspiels zwischen einer starken kommunalen Selbstverwaltung und einem kontrollierenden Zentralstaat. Nach radikalen Struktur- und Aufgabenreformen verfügt Dänemark heute über einen zweistufigen Verwaltungsaufbau, der auf der ersten Stufe die Zentralregierung und auf der zweiten Stufe die Regionen und Kommunen umfasst. Der Zentralstaat gibt den gesetzlichen Rahmen für die Regionen und Kommunen vor und unterhält Außenstellen in den Regionen zur Ausübung der Rechtsaufsicht. Dänemark befindet sich im Bereich des Staatsaufbaus und der kommunalen Selbstverwaltung seit einigen Jahren in einem kontinuierlichen Reformmodus.

Kopenhagen ist eine Kommune in der Hauptstadtregion und genießt bis auf wenige Ausnahmen keinen gesonderten Status im Vergleich zu anderen dänischen Kommunen. Die Bürgerdienste werden über alle Vertriebswege angeboten, wobei das Angebot zentral mit einer Multikanalstrategie gesteuert wird und die Verantwortung für alle Vertriebswege in einer Hand liegt. Es existiert ein einheitliches Wissensmanagement, so dass alle Vertriebswege eine vergleichbare Servicequalität aufweisen, wobei gleichzeitig der Versuch unternommen wird, kosteneffizient zu arbeiten und kostenintensive Vertriebswege mittelfristig durch nachhaltige Steuerung einzustellen. Die Bürgerämter können aufgrund ihres umfassenden Dienstleistungsportfolios als einheitliche *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* bezeichnet werden. Zusammenfassend werden viele Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet.

MADRID

3.2.13 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung im Königreich Spanien

Das spanische Königreich ist eine parlamentarische Monarchie, die dem Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung unterliegt. Auf der höchsten Stufe steht der Zentralstaat mit seinem gesamtstaatlichen Wirkungsbereich, der durch ein weit verzweigtes Netz von Außenstellen zur Beaufsichtigung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung repräsentiert wird. Unterhalb des Zentralstaates existieren 17 Autonome Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*), 50 Provinzen (*Provincias*), 8.112 Gemeinden (*Municipios*) und 10 Inseln (*Islas*). Insbesondere die Autonomen Gemeinschaften unterscheiden sich in Bezug auf Fläche, Bevölkerungszahl und sozioökonomisches Entwicklungsniveau deutlich voneinander. Zehn Autonome Gemeinschaften bestehen aus mehreren Provinzen, die verbleibenden sieben jeweils nur aus einer Provinz. Die Aufgabe der Provinzen ist es, die Belange der kleineren Gemeinden in Richtung des Zentralstaates und der Autonomen Gemeinschaften zu vertreten.⁵⁰⁵

3.2.13.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Spanien ist einer der ältesten Nationalstaaten Europas, da Karl I. aus dem Hause Habsburg bereits 1517 Kastilien und Aragon zum spanischen Königreich vereinigte. Fortan herrschten in Spanien habsburgische Könige, bis Karl II. (1665-1700) keinen Nachfolger hinterließ. 1700 wurde der Bourbonne Philipp V. von seinem Großvater Ludwig XIV. von Frankreich als Erbe der spanischen Habsburger und damit zum König von Spanien proklamiert. Die österreichischen Habsburger und andere europäische Staaten bestritten jedoch sein Erbrecht, wodurch der Spanische Erbfolgekrieg ausgelöst wurde, der von den Bourbonen gewonnen wurde. Philipp V. herrschte zwischen 1700 und 1746, führte das zentralistische Regierungssystem seiner französischen Heimat ein und besetzte das zerrüttete spanische Staatswesen mit neuen Kräften. Die Franzosen und Italiener, die an die Spitze der Behörden und Institutionen gesetzt wurden, führten gewaltsam die Grundsätze der französischen Staatsverwaltung in Spanien ein. Im Rahmen der *Decretos de Nueva Planta* zwischen 1706 und 1716 wurde die französische Staats- und Rechtstradition umfassend etabliert und in diesem Zusammenhang alle Institutionen – die der zentralistischen Staatsgewalt entgegenstanden – beseitigt, die Privilegien der Provinzen aufgehoben und eine einheitliche Steuererhebung eingerichtet.⁵⁰⁶

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts musste Spanien gemeinsam mit den Franzosen wegen des bourbonischen Familienvertrages zwei Kriege gegen Großbritannien führen. Aufgrund dieser Kriege, vergleichsweise schwacher Monarchen und eines chronischen Haushaltsdefizits hatte Spanien ein starkes Entwicklungsdefizit im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern. Diese Umstände zwangen Spanien in eine zunehmend defensive Position.⁵⁰⁷

505 Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, S. 362 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

506 Bernecker, Walther L. 2010: Spanische Geschichte. Vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 46 f. 507 ebd., S. 52 f.

Nach der Französischen Revolution und der Krönung Napoleons zum Kaiser blieb der Einfluss der Franzosen durch die Etablierung von wohlgesonnenen Monarchen oder temporäre Besatzungen Spaniens groß. Nach mehreren Kriegen erlangte Spanien die Unabhängigkeit 1813 durch den *Vertrag von Valençay* zurück, wobei Frankreich weiterhin seinen Einfluss in Spanien bewahren konnte. Die Besonderheiten der napoleonischen Tradition wurden mit der Einführung des Legalismus, der besonderen Rolle der Beamtenschaft und des Verwaltungsrechts als separate Säule zur Regelung des öffentlichen Lebens sowie der Rechte und Pflichten der Bürger in Spanien umgesetzt. Der spanische Staatsaufbau hatte im Vergleich zu seinem französischen Vorbild einige Mängel. Es war insbesondere der Verwaltungsapparat klientelistisch und ineffizient, weshalb sich öffentliche Dienstleistungen deutlich später als in anderen Staaten Europas entwickelten. In Ermangelung einer ausreichenden Legitimität des Staates wurde Spanien im 19. Jahrhundert von verschiedenen Kriegen, Staatsstreichern und einer allgemeinen politischen Instabilität geprägt. In Folge der bürgerlich-demokratischen Ideen und Revolutionen in Europa, wurde auch in Spanien 1873 die Erste Republik (*República Federal*) ausgerufen, die allerdings nur 23 Monate bestand, bevor erneut die Monarchie eingeführt wurde.⁵⁰⁸

Schwere militärische Niederlagen und der Verlust der meisten Kolonien Ende des 19. Jahrhunderts (*El Desastre*) stürzten die spanische Bevölkerung in tiefen Pessimismus und eine nationale Identitätskrise, wobei die Stellung der Monarchie stark zurückging. Die unterschiedliche industrielle Entwicklung einiger Regionen verstärkte die soziokulturellen Differenzen, wodurch sich regionaler Nationalismus entwickeln konnte. Im Ersten Weltkrieg blieb Spanien neutral, jedoch führten die starken innenpolitischen Spannungen zur Diktatur von General Miguel Primo de Rivera zwischen 1923 und 1930, der König Alfons XIII. zustimmte. Die Diktatur brach nach Gemeindewahlen zusammen, die Zweite Republik wurde ausgerufen und am selben Tag ging der König wegen seiner Verwicklungen in die Diktatur ins Exil ohne auf den Thron zu verzichten. Im Rahmen der neuen Verfassung wurden Katalonien, Galicien und dem Baskenland erste Autonomierechte gewährt. Die Demokratie verfügte nur über eine schwache gesellschaftliche Basis und über eine stark polarisierte und fragmentierte Parteienlandschaft, weshalb die Zweite Republik letztendlich im Spanischen Bürgerkrieg mündete, in dem sich zwischen 1936 und 1939 Republikaner und Sozialisten auf der einen Seite und die Putschisten *Francos* auf der anderen Seite gegenüberstanden. Die Putschisten um Franco siegten und Spanien wurde eine Diktatur.⁵⁰⁹

Während der Herrschaft des *Franco-Regimes* wurde jegliche regionale Eigenart oder Eigenständigkeit systematisch und ausnahmslos zugunsten eines zentralistisch-autoritären Einheitsstaates unterdrückt. Hiervon waren die Regionen Baskenland und Katalonien mit ihrem historisch und traditionell am stärksten ausgeprägten regionalen Bewusstsein am meisten betroffen. Nach *Francos* Tod 1975 setzte ein Übergang zur Demokratie und damit eine Stärkung der dezentralen Strukturen in Spanien ein. Hierbei ist zu betonen, dass die Transition (*transición*) nicht durch den Fall des *Franco-*

508 Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, S. 357 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)
509 ebd., S. 357 f.

Regimes allein herbeigeführt wurde, sondern hauptsächlich innerhalb der Institutionen des bestehenden Systems und mit seinen eigenen Mitteln stattgefunden hat.⁵¹⁰ Der gesamte Übergang fand friedlich und am Konsens orientiert statt, wobei sich die systemische Neugestaltung langsam von den Eliten des *Franco-Regimes* auf alle politischen Eliten ausdehnte. Dieser Wandel wurde neben dem Tod *Francos* insbesondere durch einen beachtlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandard in den 1970er Jahren und damit verbundenen Forderungen nach Freiheit durch die Bevölkerung, die Ölkrise 1973, den Druck demokratischer Kräfte sowie des europäischen Auslandes und des Interesses des Königs Juan Carlos I. an einer politischen Öffnung des Landes erzwungen. Die darauf folgende Transition zur Demokratisierung wird in zwei Phasen unterschieden. Die erste Phase beginnt mit der Einsetzung der Regierung von *Adolfo Suárez* 1976 und dem „Gesetz über die politische Reform“ (*Ley para la Reforma Política*) und endet mit Maßnahmen zur Ermöglichung von demokratischen Wahlen. Die zweite Phase beginnt mit den demokratischen Wahlen des aus zwei Kammern (Abgeordnetenhaus und Senat) bestehenden Parlaments (*Cortes*) 1977 und endet mit Annahme einer neuen Verfassung durch das spanische Volk 1978.^{511,512}

Seit 1983 ist das Königreich Spanien in 17 sogenannte Autonome Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) unterteilt. Die neue Gebietsgliederung Spaniens nach dem Ende des *Franco-Regimes* ist das Ergebnis eines politischen Dezentralisierungsprozesses, der eine der tiefgreifendsten Wandlungen in der Geschichte Spaniens darstellt. Bedingt durch die jahrzehntelange Unterdrückung jeglicher regionalen Eigenständigkeit war der Ruf der Regionen nach einer weitgehenden und umfangreichen Dezentralisierung nach dem Tod *Francos* stark und die Staatsform der Demokratie unvermeidlich mit einer gleichzeitig einhergehenden regionalen Autonomie verbunden. Besonders treibend bei der Forderung nach weitgehender Autonomie der Regionen waren das Baskenland, Katalonien und Galizien, die insbesondere durch ihre jeweilige traditionell unabhängige Geschichte sowie den eigenen Sprachen einen starken Drang nach Selbstständigkeit hatten. Diesen Regionen folgten auch andere Gebiete Spaniens, insbesondere die Kanarischen Inseln, Valencia, Andalusien und Aragón. Es ist zu beachten, dass es sich bei den drei zuvor genannten Regionen mit stärksten Autonomiebestrebungen um die drei historischen Nationalitäten Spaniens (*nacionalidades históricas*) handelt, die ihren ehemaligen Status wiederherstellen wollten, im Gegensatz zu den anderen Regionen, die über keine eigentlichen Traditionen verfügten.

Bedingt durch die weitreichende Ablehnung der regionalen Autonomie in weiten Teilen des Militärs und des frankistisch durchsetzen Verwaltungsapparates, sind die in der spanischen Verfassung beschriebenen Grundprinzipien der politischen Dezentralisierung als Minimalkonsens im Rahmen extremer Interessengegensätze nach dem Ende des *Franco-Regimes* zu verstehen.⁵¹³ So lässt die Verfassung die Anzahl und die räumliche Abgrenzung der Autonomen Gemeinschaften in Gänze offen. Die Gliederung des spanischen Staatsgebietes sollte aus dem Zusammenspiel von

510 Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, S. 715 (Die politischen Systeme Westeuropas)

511 Furbach, Irina 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Spanien, S. 643 f.

512 Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, S. 715 (Die politischen Systeme Westeuropas)

513 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 137 – 158

zwei Faktoren hervorgehen. Einerseits sollten die Verfassungsnormen Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung aufzeigen und andererseits sollten die Gebietseinheiten ihren aktiven Willen nach Selbstregierung gemäß des sogenannten dispositiven Prinzips (*principio dispositivo*) bekunden. In Spanien wird daher in zwei grundverschiedene Modelle der Autonomen Gemeinschaft unterschieden:⁵¹⁴

- Das *gewöhnliche Modell*⁵¹⁵ mit niedrigem Kompetenzniveau, das für eine administrative oder auch für eine politische Dezentralisierung genutzt werden kann. Erst die jeweiligen Statuten der Autonomen Gemeinschaften legen fest, ob es Parlamente und Regierungen als Organe einer autonomen Gebietskörperschaft geben soll.
- Das *außergewöhnliche Modell*⁵¹⁶ mit höherem Kompetenzniveau und einer politischen Autonomie, wobei Parlamente und Regierungen der Autonomen Gemeinschaften existieren und über legislative Kompetenzen verfügen.⁵¹⁷ Die Einführung dieses Modells gestaltete sich für die drei traditionellen Nationalitäten (Baskenland, Katalonien und Galizien) wesentlich einfacher als bei den anderen Regionen, da diese drei Regionen ihren Autonomiewillen bereits in der Geschichte mehrfach manifestiert hatten. Die Verfassung hält die Möglichkeit offen, dass alle Autonomen Gemeinschaften das *außergewöhnliche Modell* anwenden können. So können Autonome Gemeinschaften nach einer fünfjährigen Anwendung des *gewöhnlichen Modells*, das höhere Kompetenzniveau des *außergewöhnlichen Modells* übernehmen. Dazu ist bei einer Abstimmung die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten der Autonomen Gemeinschaft erforderlich.⁵¹⁸

Ursprünglich hatten lediglich die drei historischen Nationalitäten das höhere Kompetenzniveau im Rahmen des *außergewöhnlichen Modells*. Hinzu kamen im Rahmen der beschriebenen Anwendungszeiten und besonderer gesetzlicher Regelungen die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Valencia, Navarra und die Kanarischen Inseln. Durch eine grundlegende Kompetenzreform 1992, mit der weitere Kompetenzen auf die Autonomen Gemeinschaften mit dem *gewöhnlichen Modell* und weiteren Kompetenzübertragungen im Gesundheitswesen 2001, wurde die fast vollständige Angleichung der Kompetenzen in allen Autonomen Gemeinschaften unabhängig vom angewendeten Modell erreicht.

Die spanische Verfassung garantiert die Autonomie und den institutionellen Bestand der Gemeinden, Provinzen und der spanischen Inseln sowie die demokratisch-repräsentative Struktur der Organe.⁵¹⁹ Im spanischen Kommunalwesen liegt eine geteilte Kompetenz bei der Gesetzgebung vor. So obliegt dem Zentralstaat die Rahmengesetzgebung und den Autonomen Gemeinschaften die

514 Nohlen, Dieter; Hildebrand, Andreas 2005: Spanien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik – ein Studienbuch, S. 280

515 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 143

516 ebd., Art. 151

517 ebd., Art. 152

518 ebd., Art. 148.2

519 ebd., Art. 137, 140-158

Ausführungsgesetzgebung.⁵²⁰ Darüber hinaus haben alle Autonomen Gemeinschaften gemäß Verfassung und ihrer eigenen Autonomiestatuten die Kompetenzen für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben im Kommunalwesen, die auf der Grundlage der zentralstaatlichen Gesetzgebung übertragbar sind.⁵²¹

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften war bei der Erarbeitung der Verfassung stark umstritten. Die konkrete Kompetenzverteilung ergibt sich aus den Bestimmungen der Verfassung, den jeweiligen Autonomiestatuten, dem Prozess der Kompetenzübertragung im Rahmen spezieller Dekrete durch die Zentralregierung und der Rechtsprechung des nationalen Verfassungsgerichts.⁵²² Die Verfassung zählt hierbei 22 Bereiche auf, in denen die Autonomen Gemeinschaften Kompetenzen übernehmen können; hierbei handelt es sich ausdrücklich um das Minimum.⁵²³ Hierzu gehören insbesondere legislative Kompetenzen in den Bereichen Organisation der Selbstverwaltungsinstitutionen, Änderungen von Gemeindegesezen, Infrastrukturmaßnahmen, Landwirtschaft und Tourismus. In einem weiteren Katalog zählt die Verfassung 32 Bereiche auf, deren Ausübung ausschließlich dem Zentralstaat vorbehalten ist (*competencia exclusiva*) und definiert mit deren expliziter Aufzählung auch die Bereiche des höheren Kompetenzbereiches für die Autonomen Gemeinschaften. Hierbei handelt es sich um Bereiche bei denen der Zentralstaat lediglich die Rahmengesetzgebung vorgibt. Von dieser Kompetenzaufteilung (*competencias compartidas*) sind unter anderem die Bereiche Gesundheit, öffentliche Verwaltung sowie Beamten- und Erziehungswesen betroffen.⁵²⁴

Bei den Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften zeigt der spanische Autonomiestaat heute eine im Großen und Ganzen symmetrische und homogene Struktur wie man sie üblicherweise in föderalen Staaten antrifft. Aufgrund der unterschiedlichen Regionen sind jedoch weiterhin und bewusst in den Bereichen sprachliche Besonderheiten, Zivilrecht, finanzielle Ressourcen, Lokalverwaltungen und autonome Polizeien besondere Kompetenzverteilungen in den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften feststellbar. Die Parlamente, Regierungen und Verwaltungen der Autonomen Gemeinschaften wurden rasch aufgebaut und haben sich als funktionstüchtig erwiesen. Auch hat sich eine Stärkung der vertikalen Gewaltenteilung und des politischen Pluralismus eingestellt, da die politische Differenzierung zwischen den Staatsebenen weiterhin zunimmt. Weiterhin wurden die Kompetenzen für die Formulierung und Implementierung öffentlicher Politiken von den Autonomen Gemeinschaften nachhaltig genutzt. Bedingt durch die sich stetig weiterentwickelnde Klarheit über die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften sowie dem noch vergleichsweise jungen Autonomiestaat im Königreich Spanien war die Anzahl der Konflikte im Bereich der Kompetenzverteilung bis Mitte der 1990er Jahre im EU-Vergleich ausgesprochen hoch. Diese Konflikte stellten eine große Belastung für den Autonomiestaat dar und mussten in einer hohen Anzahl durch das spanische Verfassungsgericht geschlichtet werden. Die Urteile des

520 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 149.1.18

521 ebd., Art. 148.1.2

522 ebd., Art. 148.1, 149.1

523 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 148.1

524 Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, S. 754 (Die politischen Systeme Westeuropas)

Verfassungsgerichtes trugen zur Rechtsklarheit bei und geben heute eine Orientierungshilfe für die Weiterentwicklung des Autonomiestaats. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Anzahl der Kompetenzverfahren vor dem Verfassungsgericht deutlich zurückgegangen. Dennoch sind bei der Fortentwicklung des Autonomiestaates in Richtung mehr Föderalismus eine Reform des Senats zu einer föderalen zweiten parlamentarischen Kammer, die Verbesserung der Kooperation zwischen den Regierungsebenen, eine Reform und darauf folgende deutliche Verringerung der lokalen Gebietskörperschaften, die Partizipation der Autonomen Gemeinschaften in Angelegenheiten der EU und die Bekämpfung des Terrorismus durch die ETA wichtige Meilensteine, die es erfolgreich durchzuführen gilt.

Auffällig ist im EU-Vergleich der hohe Politisierungsgrad der Beschäftigten in den regionalen und kommunalen Verwaltungen. So werden nicht nur die politischen Spitzenbeamten, sondern ebenso große Teile der Führungskräfte des Berufsbeamtentums unter Berücksichtigung der jeweiligen Parteimitgliedschaft ausgewählt. In diesem Zusammenhang ist die Korruption eine der größten Herausforderungen auf der regionalen und kommunalen Ebene. In praktisch jeder Partei auf jeder Regierungsebene konnten in den letzten Jahren Korruptionsskandale beobachtet werden, wobei die starke Politisierung der Verwaltung sowie das Versagen von Revisoren und Aufsichtsbehörden die Situation weiter verschärften. Auch eine nationale Absichtserklärung der Parteien für mehr Transparenz und gegen Korruption half bislang nicht, diese Problematik auf regionaler und kommunaler Ebene zu beenden.⁵²⁵

3.2.13.2 Aufbau und Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften

Die Autonomen Gemeinschaften verfügen über parlamentarische Systeme, das heißt über ein Parlament und einen diesem gegenüber verantwortlicher Regierungsrat mit einem Präsidenten an der Spitze. Die Einkammerparlamente werden für einen Zeitraum von vier Jahre durch allgemeine, freie, geheime und direkte Wahlen von der Bevölkerung der Autonomen Gemeinschaft gewählt. Die Zahl der Abgeordneten variiert je nach Größe der Autonomen Gemeinschaft; sie reicht aktuell von 33 Abgeordneten in La Rioja bis zu 135 Abgeordneten in Katalonien. Die wichtigsten Aufgaben der Parlamente sind die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, die Verabschiedung des Haushaltes und die Kontrolle des jeweiligen Regierungsrates. Ferner können die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften vor dem nationalen Verfassungsgericht ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und der Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft anstrengen.

Der Präsident der Autonomen Gemeinschaft wird aus den Reihen der Parlamentsabgeordneten gewählt, ist ihr oberster Repräsentant, Chef der jeweiligen Regierung beziehungsweise der Exekutive und er verkündet die Gesetze der Autonomen Gemeinschaft im Namen des Königs. Unter der Leitung des Präsidenten werden die Regierungsgeschäfte vom Regierungsrat (*Consejo de Gobierno*)

525 Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, S. 377 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

ausgeführt, wobei die Mitglieder (*Consejeros*) vom Präsidenten nach freiem Ermessen ernannt oder entlassen werden können. Der Regierungsrat besitzt Gesetzesinitiative, Verordnungsrecht und kann wie das Parlament vor dem nationalen Verfassungsgericht ein Verfahren zur abstrakten Normenkontrolle und der Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft anstrengen. Der Regierungsrat bildet in jeder Autonomen Gemeinschaft die Spitze der Verwaltung. Mit einer Reform der Autonomiestatuten zwischen 1996 und 1999 wurden die institutionellen Organisationsstrukturen aller Autonomen Gemeinschaften vereinheitlicht.

Die Autonomen Gemeinschaften haben in den Politikbereichen in ihrer Zuständigkeit umfangreiche Verwaltungen aufgebaut. So sind derzeit mehr Beschäftigte in den Verwaltungen der autonomen Gemeinschaften beschäftigt als in den Verwaltungen des Zentralstaates. Die Ressorts der Autonomen Verwaltungen (*Consejerías/Departamentos*) gliedern sich in *Direcciones Generales* und *Servicios* und werden vom jeweils zuständigen *Consejero* geleitet. In den meisten Fällen reproduzieren die Autonomen Verwaltungen die Organisationsstrukturen des Zentralstaates und zeigen somit wenig Innovationsfreude. Die Autonomen Gemeinschaften haben weitere Einrichtungen der regionalen Selbstverwaltung geschaffen. So existieren in Spanien insgesamt 1.023 Mehrzweckbündnisse (*mancomunidades*) zwischen zwei oder mehreren Gemeinden zur besseren Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen. Drei Autonome Gemeinschaften haben außerdem Landkreise (*comarcas*) zur Gewährleistung einer gemeindeübergreifenden Raumplanung eingerichtet.⁵²⁶

3.2.13.3 Aufbau und Kompetenzen der Provinzen und Gemeinden

Spanische Gemeinden sind direkt dem Staat zugeordnete Gebietskörperschaften mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Mit über 8.000 Gemeinden ist deren Anzahl im EU-Vergleich hoch, wobei 72% weniger als 2.000 und 85% weniger als 5.000 Einwohner zählen. Diese Kleinstgemeinden machen mit ihrer Einwohnerzahl lediglich 13% der Gesamtbevölkerung aus, wohingegen 145 Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner 52% und 24 Gemeinden mit mehr als 250.000 Einwohnern 30% der Gesamtbevölkerung ausmachen.⁵²⁷

Alle Gemeinden handeln mit den Organen Gemeindevertretung (*ayuntamiento*)⁵²⁸, Gemeinderat (*consejales*) mit Bürgermeister (*alcalde*) und Gemeindeverwaltung (*administración municipal*).⁵²⁹ Die Gemeindevertretung ist das höchste legislative Selbstverwaltungsorgan und wird von den Einwohnern alle vier Jahre durch allgemeine, freie, direkte und geheime Wahlen bestimmt. Die Anzahl der Mitglieder variiert zwischen fünf in Kleinstgemeinden und 55 in Madrid. Mehrere Reformen im kommunalen Bereich haben der Gemeindevertretung erweiterte Rechte und mehr Macht gegenüber der Exekutive eingeräumt. Man kann durchaus von einer verstärkten

526 Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, S. 363 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe) 527 ebd., S. 363

528 Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, S. 756 (Die politischen Systeme Westeuropas) 529 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 179

Parlamentarisierung auf kommunaler Ebene sprechen, so darf die Gemeindevertretung dem Bürgermeister das Vertrauen entziehen sowie über den Haushalt, den organisatorischen Aufbau der Verwaltung, die Stadtplanung und die Gründung von Gemeindekooperationen entscheiden.⁵³⁰

Die Gemeindevertretung bestimmt den Gemeinderat mit dem Bürgermeister an der Spitze als Exekutivorgan der Gemeinde. Der Bürgermeister wird aus der Mitte der Gemeindevertretung mit absoluter Mehrheit gewählt, wobei es sich um den Fraktionsführer einer Partei handeln muss. Sollte die absolute Mehrheit nicht erreicht werden, so wird das Mitglied der Gemeindevertretung zum Bürgermeister bestimmt, welches die Wahlliste mit den meisten Stimmen anführt. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen, ist Vorsitzender der Gemeindevertretung und erstattet ihr regelmäßig Bericht. Die Macht des Bürgermeisters ist durch Reformen stark zurückgegangen. So kann auf kommunaler Ebene nicht mehr von einem „halb-präsidentialen“ System gesprochen werden, da die meisten leitenden exekutiven Funktionen vom Bürgermeister auf den Gemeinderat und somit auf mehrere handelnde Personen übergegangen sind.⁵³¹

Als dritte Säule der Staatsgewalt besitzen die spanischen Gemeinden zwar eine bestimmte Eigenverantwortlichkeit, allerdings keine Garantie auf weitere Kompetenzfelder, da ihnen diese einzeln von den Autonomen Gemeinschaften zugewiesen werden.⁵³² Zu den – nach dem zentralstaatlichen Gesetz über die Grundsätze der lokalen Verwaltung – verpflichtenden Aufgaben der Gemeinden gehören unter anderem Stadtplanung, Umweltschutz, öffentliche Verkehrsmittel, Tourismus, Kultur und Sport. Einige Dienstleistungen sind ebenfalls Pflichtaufgaben der Gemeinden wie beispielsweise Straßenreinigung, Müllabfuhr, öffentliche Beleuchtung und Trinkwasserversorgung.⁵³³ Weitere Dienstleistungen kommen bei steigenden Bevölkerungszahlen in den Gemeinden verpflichtend hinzu. Weitere Aufgaben können durch den Zentralstaat, die Autonome Gemeinschaft oder andere lokale Gebietskörperschaften per Dekret oder Gesetz an die Gemeinden übertragen werden.⁵³⁴

Die 50 spanischen Provinzen haben gemäß der Spanischen Verfassung die Funktionen als lokale Gebietskörperschaft, als räumliche Einheit für die Erfüllung von Aufgaben des Staates und als Wahlkreis für die Wahl des Abgeordnetenhauses und der Mehrheit der Senatoren zu erfüllen.⁵³⁵ Die meisten Autonomiestatute der Autonomen Gemeinschaften bestätigen die territoriale Gliederung ihres Gebietes durch die Provinzen und ihre verfassungsgemäßen Funktionen. Die Provinz als lokale Gebietskörperschaft besitzt als Regierungs- und Verwaltungsorgan einen Provinzialrat (*Diputación Provincial*), der in indirekter Wahl von den Gemeinderäten der jeweiligen Provinz bestimmt wird. Die Anzahl der Provinzialräte schwankt je nach Einwohnerzahl

530 Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, S. 367 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

531 ebd., S. 367 f.

532 Pielow, Johann-Christian 1993: Autonomía Local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland - eine rechtsvergleichende Untersuchung mit Blick auf Grundstrukturen und aktuelle Probleme, S. 53 ff., S. 86 ff., S. 167 ff.

533 Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, S. 756 (Die politischen Systeme Westeuropas)

534 Reguladora de las Bases del Régimen Local vom 2. April 1985, Art. 25.2, 26, 27

535 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 19.2, 68.2, 69.2, 137, 141.1

der Provinzen. An dieser Stelle ist zu unterstreichen, dass andere repräsentative Körperschaften an die Stelle der Provinzialräte treten können. Bei allen sieben Autonomen Gemeinschaften, die nur eine Provinz umfassen sind dies die Autonomen Gemeinschaften selbst, welche die Aufgaben der aufgelösten Provinzialräte übernehmen. Als ein weiteres Organ existiert ein Plenum (*Diputación*), dem neben den Provinzialräten auch der Präsident der Provinz angehört. Der Präsident wird von den Provinzialräten im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit, im zweiten Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählt.

Die Provinzen verfügen im Rahmen der zentralstaatlichen und autonomen Gesetzgebung über Kompetenzen in den Bereichen der Koordination der Dienstleistungen der verschiedenen Gemeinden zur Gewährleistung derer Durchführung in der gesamten Provinz, der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Hilfe und Kooperation für die Gemeinden, der Bereithaltung von Dienstleistungen die übergemeindlichen Charakter haben und der Förderung und Verwaltung der besonderen Interessen der Provinz.⁵³⁶ Zusätzlich können der Zentralstaat und die Autonomen Gemeinschaften weitere Kompetenzen per Dekret oder Gesetz an die Provinzen delegieren. Tendenziell sind die Kompetenzen der Gemeinden und Provinzen im Vergleich zu den Autonomen Gemeinschaften rückläufig, da die Autonomen Gemeinschaften viele Kompetenzen bedingt durch neue verfassungsrechtliche Möglichkeiten übernommen haben.⁵³⁷

Nach 1979 wurden auf kommunaler Ebene viele Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung umgesetzt. Nach und nach wurde vermehrt gegen das negative Image der Bürokratie angekämpft und zunehmend die hierarchische Bürokratie durch effiziente und serviceorientierte Abläufe ersetzt. Eine wirkliche Neuordnung der kommunalen Verwaltung konnte jedoch erst 1992 unter dem Einfluss des New Public Management und vor allem auf Druck von finanziellen Engpässen beginnen. Nach einer gewissen Zeit der Veränderung gelten die kommunalen Verwaltungen heute als die innovativsten und experimentierfreudigsten unter den öffentlichen Verwaltungen Spaniens.

536 Reguladora de las Bases del Régimen Local vom 2. April 1985, Art. 36

537 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 148

3.2.14 Die Hauptstadt Madrid

Madrid (*Ciudad de Madrid*) ist die Hauptstadt des spanischen Königreiches und mit 3,3 Millionen Einwohnern die größte Stadt Spaniens sowie die drittgrößte Stadt der EU. Madrid ist Teil der Autonomen Gemeinschaft Madrid, die auch den Ballungsraum um Madrid herum umfasst und mit ihren 6,0 Millionen Einwohnern die wohlhabendste Autonome Gemeinschaft Spaniens ist. Madrid gliedert sich verwaltungstechnisch in die Stadtverwaltung Madrid (*Ayuntamiento de Madrid*) und in 21 Stadtbezirke (*Distritos de Madrid*) als kommunale Selbstverwaltungseinheiten. Die Stadtverwaltung stellt die oberste und die Bezirke die unterste Verwaltungsebene in der Stadt dar. Die gesamte Verwaltung Madrids inklusive der städtischen Feuerwehr und Polizei hat 25.733 Beschäftigte.⁵³⁸

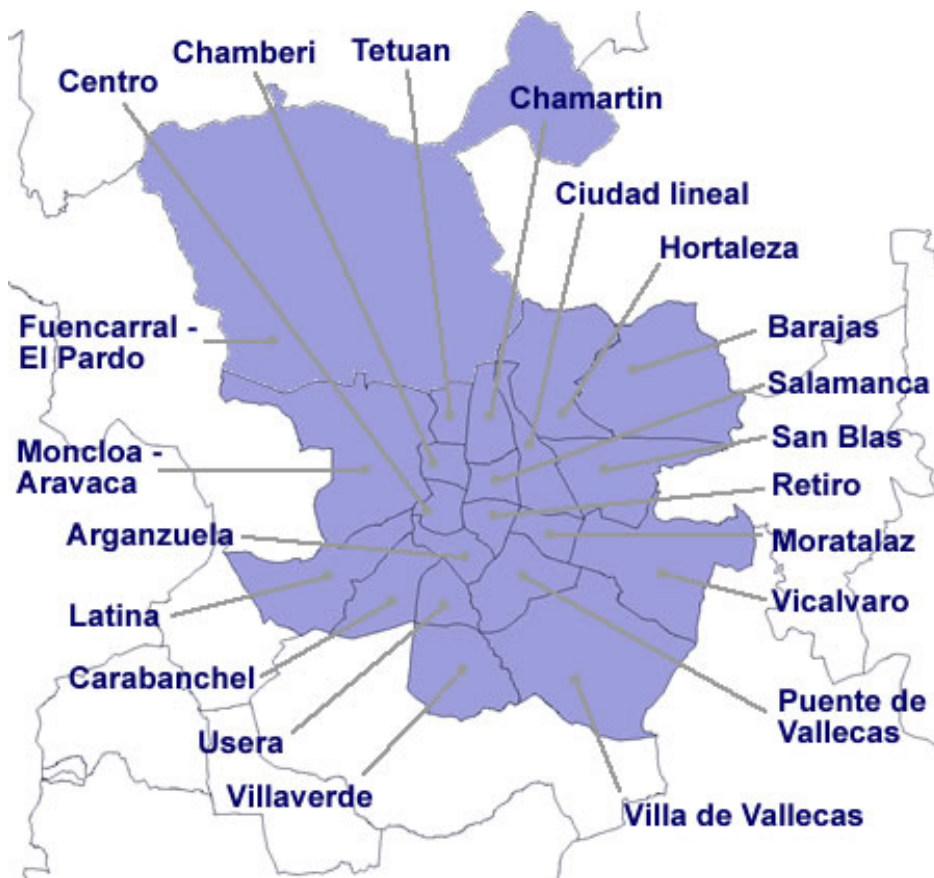


Abbildung 6: Karte der Bezirke Madrids⁵³⁹

538 Stand März 2011

539 www.erasmus-madrid.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 7: Statistische Grunddaten der Bezirke Madrids⁵⁴⁰

Bezirk	Fläche in km²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Madrid	604,30	3.272.970	3.284.071	3.269.861
Centro	5,23	143.673	143.907	142.876
Arganzuela	6,55	154.343	154.785	154.717
Retiro	5,38	123.967	123.157	122.068
Salamanca	5,38	147.956	147.730	147.380
Charmartín	10,00	146.345	146.356	146.117
Tetuán	5,38	156.656	157.524	156.433
Chamberí	4,69	145.792	145.142	143.773
Fuencarral-El Pardo	237,81	225.952	229.756	231.897
Moncloa-Aravaca	32,89	118.718	118.925	118.705
Latina	25,41	258.011	255.401	251.569
Carabanchel	14,00	256.971	256.644	254.991
Usera	7,70	141.189	141.754	140.263
Puente de Vallecas	14,89	245.179	244.036	240.988
Moratalaz	6,34	103.703	102.670	101.112
Ciudad Lineal	11,43	229.285	228.830	225.789
Hortaleza	27,40	172.388	174.686	175.648
Villaverde	20,29	149.727	149.735	148.599
Villa de Vallecas	65,80	80.711	88.201	92.365
Vicálvaro	32,71	70.049	70.725	71.062
San Blas	22,36	157.366	158.310	157.298
Barajas	42,66	44.989	45.797	46.211

540 www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Buscador-Simple/Series-de-Poblacion?vgnextfmt=default-&vgnextoid=c4cbba0cd1c9c210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=8db7566813946010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&pk=5882385 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3.2.14.1 Aufbau und Kompetenzen der Stadt Madrid

Die Stadt Madrid handelt und arbeitet unabhängig von der Autonomen Gemeinschaft Madrid. Die Schnittstellen zwischen den beiden Verwaltungsebenen sind nur gering und beschränken sich hauptsächlich auf die Infrastrukturbereiche und den Betrieb von öffentlichen Nahverkehrsmitteln. Die Stadt Madrid handelt mit den drei Organen Stadtparlament (*Pleno*), Stadtrat (*Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid*) mit dem Bürgermeister der Stadt (*Alcaldes de Madrid*) und der Stadtverwaltung (*Ayuntamiento de Madrid*).⁵⁴¹

Das von den Einwohnern Madrids alle vier Jahre gewählte Stadtparlament als legislatives Selbstverwaltungsorgan hat derzeit 55 Mitglieder, wobei alle Plenar- und Ausschusssitzungen öffentlich sind. Das Stadtparlament ist das höchste kommunalpolitische Entscheidungsorgan, das über alle Belange in Angelegenheiten der Selbstverwaltung alleinverantwortlich entscheidet und die strategische Richtung des politischen Handelns vorgibt. Zu den Hauptaufgaben des Stadtparlaments zählen die Kontrolle der exekutiven Verwaltungsorgane, die Genehmigung und Änderung von rechtlichen und fiskalischen Vorschriften, die Genehmigung des Haushalts, die Entscheidung über die Änderung von Gemeindegrenzen und die Zustimmung zur Beteiligung an übergeordneten Organisationen. Das Stadtparlament hat das Recht regelmäßige Ausschüsse und Sonderausschüsse einzuberufen.⁵⁴²

Der Bürgermeister ist der höchste Repräsentant des Stadtrates, wird alle vier Jahre direkt von den Einwohnern Madrids gewählt, gibt die Richtlinien für die kommunale Politik vor und muss diese vor dem Stadtparlament verantworten. Zu den Hauptaufgaben des Bürgermeisters zählen die Einberufung sowie die Leitung der Plenarsitzungen und der Sitzungen des Stadtrates, Ernennung sowie Entlassung der Stadträte und Bezirksvorsteher und Leitung der Stadtverwaltung sowie der städtischen Polizei. Der Bürgermeister verfügt aktuell über drei stellvertretende Bürgermeister, wobei einer dieser Stellvertreter der Vizebürgermeister und damit der regelmäßige Vertreter in Abwesenheit ist.⁵⁴³

Der Stadtrat ist das Exekutivorgan der Stadt Madrid, übt administrative Funktionen gemäß Gesetz aus und setzt sich aus maximal einem Drittel der Stadtparlamentsmitglieder zusammen. Mitglieder sind der Bürgermeister, die drei stellvertretenden Bürgermeister und weitere Stadträte. Die Ratsmitglieder können vom Bürgermeister frei bestimmt werden, jedoch müssen zwei Drittel der Ratsmitglieder ebenfalls Mitglieder des Stadtparlaments sein. Zu den Hauptaufgaben des Stadtrates zählen die Verabschiedung von Vorschriften und Regelungen, die nicht in die Zuständigkeit des Stadtparlaments fallen, die Verabschiedung des Haushalts und von Kreditgeschäften, die Genehmigung von städtebaulichen und raumplanerischen Maßnahmen, die Stadtentwicklung, die Verträge zum Erwerb und der Veräußerung von Vermögenswerten, die Genehmigung des Tarifrechts, Gehaltserhöhungen,

541 www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento?vgnextfmt=default&vgnextchannel=ce069e242-ab26010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD (letzter Zugriff am 20.12.2013)

542 Broschüre "Government of the City of Madrid"

543 www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/El-Pleno/Composicion/Alcaldes-de-Madrid/Alcaldes-de-Madrid?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=fb2eee5ca8806210VgnVCM200000c205a0aRCRD-&vgnextchannel=89a1f3334ed72210VgnVCM2000000c205a0aRCRD (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Stellenausschreibungen und Ernennungen und Entlassungen von Verantwortlichen des Verwaltungsmanagements und die Genehmigung der Finanzplanung.

Die Stadtverwaltung (*Ayuntamiento de Madrid*) verfügt über eine dreigliedrige Struktur. Bei der ersten Ebene handelt es sich um die zentrale Ebene, welche die unterschiedlichen Hauptverwaltungen mit ihren unterschiedlichen Aufgabenbereichen je nach politischer Verantwortlichkeit umfasst. Jede Hauptverwaltung wird von einem politisch verantwortlichen Stadtrat geleitet. Bei der zweiten Ebene handelt es sich um die bezirkliche Ebene, welche die Verwaltungen in den 21 Bezirken umfasst. Bei der dritten Ebene handelt es sich um die institutionelle Ebene, welche die besonderen Verwaltungseinrichtungen mit ihren eigenen besonderen rechtlichen Status umfasst.

Neben den bereits genannten Organen gibt es in Madrid darüber hinaus einen sogenannten städtischen Lenkungsrat, der eine strategische Denkfabrik und ein Organ der Bürgerbeteiligung im Bereich der öffentlichen Angelegenheiten der Stadt Madrid darstellt. Dieser Lenkungsrat setzt sich aus unterschiedlichen Vertretern und Experten aus den Bereichen der freien Wirtschaft, der Kultur, des Sozialwesens, der Wissenschaft, der nationalen sowie kommunalen Verwaltung und der Politik zusammen. Zu den Hauptaufgaben des Lenkungsrats zählen die Erstellung von Berichten, Studien und Stellungnahmen zu großen städtischen Bauprojekten, zur strategischen Stadtplanung, zur sozialen, kulturellen, finanziellen und ökologischen Entwicklung der Stadt im Auftrag des Bürgermeisters oder auf eigene Initiative.

3.2.14.2 Aufbau und Kompetenzen der Madrider Stadtbezirke

Die Stadtbezirke (*Distritos de Madrid*) stellen die dezentralen Verwaltungseinheiten in Madrid dar, die stadtweit über einen standardisierten Verwaltungsaufbau und die gleichen Entscheidungsorgane verfügen. Die Bezirke sollen grundsätzlich zur Förderung und Entwicklung einer aktiven Bürgerschaft beitragen und mit ihrer Verwaltung die kommunalen Angelegenheiten verbessern. Die von den Bezirken verwalteten Haushaltsmittel machen 12% des Gesamtbudgets der Stadt Madrid aus. Von ehemals 209 Millionen Euro 2003 wurde der von den Bezirken verwaltete Anteil auf 604 Millionen Euro 2009 gesteigert, was auf eine verstärkte Dezentralisierung in Richtung der Bezirke Madrids hindeutet. Die Bezirke sind ein wesentliches Element einer Kommunalpolitik, die auf die Korrektur des vorhandenen Ungleichgewichts bei der Vertretung von Interessen und Anliegen der Bezirkseinwohner in der städtischen Politik fokussiert. Alle Aufgaben und Zuständigkeiten der bezirklichen Organe werden durch den Bürgermeister der Stadt Madrid oder den Stadtrat mit Verordnungen delegiert. Zu den Hauptaufgabengebieten der Bezirke zählen Sicherheit, Mobilität, Verkehr, Parks und Grünflächen, Umweltschutz, Straßeninstandhaltung, Genehmigungen und Lizenzen im Bereich der Stadtplanung, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Handel, soziale Dienste, Kultur, Bildung, Jugend und Sport, standesamtliche Trauungen und belastende Verwaltungsverfahren.

Der Bezirksausschuss (*Junta Municipal de Distrito*) ist das höchste Organ des Bezirks und repräsentiert die Einwohner des Bezirks als parlamentarische Vertretung. Es setzt sich aus – im Rahmen der Wahlen zum Stadtparlament – gewählten Vertretern und aus Delegierten der Einwohner des Bezirkes zusammen und tagt einmal im Monat. Ein Gesetz des Stadtparlaments von 2007 legt die Zusammensetzung und die Anzahl der

Mitglieder im Bezirksausschuss stadtweit fest. Jeder Bezirksausschuss hat 30 Mitglieder, von denen ein Mitglied Bezirksvorsteher ist. Die politische Zusammensetzung der Bezirksausschüsse ist ausschließlich vom Ergebnis der Stadtparlamentswahlen abhängig. So werden die Mehrheitsverhältnisse im Stadtparlament ohne Veränderungen auf die 21 Bezirksausschüsse übertragen, ohne dass die bezirklichen Wahlergebnisse einbezogen werden oder eine Direktwahl der Bezirksausschüsse stattfindet.⁵⁴⁴

Der Bezirksvorsteher (*Presidente del Distrito Concejal*) wird direkt vom Bürgermeister Madrids ernannt und entlassen. Er repräsentiert den Stadtbezirk nach außen, beaufsichtigt die Bezirksverwaltung und setzt die Beschlüsse des Bezirksausschusses um. Der Bezirksvorsteher übt darüber hinaus alle Befugnisse aus, die ihm explizit per Anordnung vom Bürgermeister Madrids oder dem Stadtrat übertragen wurden. Der Bezirkssekretär (*Secretario del Distrito*) unterstützt den Bezirksvorsteher bei der Aufstellung der Tagesordnung des Bezirksausschusses, der Veröffentlichung und Koordination der Sitzungsprotokolle sowie bei der Vorbereitung aller notwendigen Unterlagen für die Sitzungen des Bezirksausschusses. Der Bezirkssekretär ist in derselben Funktion für den Sicherheitsausschuss sowie den bezirklichen Sicherheitsrat zuständig und führt die Aufsicht über das städtische Vermögen, das durch den Bezirk verwaltet wird.

Die Bezirksverwaltung (*Gerente del Distrito*) ist als exekutives Organ des Bezirks unter der Leitung des Bezirksvorstehers für die Durchführung und Koordination von allen Verwaltungsakten innerhalb der Bezirksgrenzen zuständig, wenn diese in die beschriebene Zuständigkeit der Bezirksverwaltung und nicht in die Zuständigkeit der Stadtverwaltung fallen.

544 Broschüre "Government of the City of Madrid"

3.2.15 Die Bürgerdienste in Madrid

Vor der Einführung eines modernen ganzheitlichen Konzeptes für die Bürgerdienste in Madrid existierte unabhängig voneinander seit 1992 das Behördentelefon 010 und seit 1996 die Webseite der Stadtverwaltung. Im Rahmen des persönlichen Vertriebsweges waren die Bürger gezwungen, ihre Verwaltungsanliegen gemäß eines traditionellen administrativen Ansatzes direkt bei den jeweils örtlich zuständigen Stellen in den Bezirksämtern zu erledigen. Die Grundidee von *LíneaMadrid* ist die Integration aller vorhandenen Vertriebswege in einem Gesamtkonzept, so dass das gleiche Dienstleistungsportfolio mit der gleichen Servicequalität unabhängig vom Vertriebsweg mit Hilfe von unterschiedlichen Instrumenten im Rahmen einer zentralisierten Steuerung angeboten werden kann. *LíneaMadrid* umfasst den stadtweiten Vertrieb der Bürgerdienste über die Bürgerämter, das Behördentelefon 010 und das einheitliche Onlineangebot in Madrid. Bevor der aktuelle Stand der Bürgerdienste in Madrid detailliert beschrieben wird, nachfolgend kurz die Entstehungsgeschichte der *LíneaMadrid*.⁵⁴⁵

1. Phase 2000 – 2005

Nach einem starken Impuls verschiedener politischer Würdenträger wurden von einer Expertenkommission ein einheitliches *Corporate Design* und die umfassende *Multikanalstrategie* für *LíneaMadrid* entwickelt. In der Folge wurde das zentrale Dienstleistungsportfolio für alle Vertriebswege kreiert, die Zuständigkeiten und Aufgaben per gesetzlicher Grundlage zentralisiert, konkrete Personal- und Führungsprofile formuliert und geeignete Räumlichkeiten für die Ansiedlung von Bürgerämtern gesucht. 2003 wurde die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice der Stadtverwaltung Madrid als verantwortliche Verwaltungseinheit für *LíneaMadrid* gegründet und bis 2005 wurden 16 Bürgerämter eröffnet.

2. Phase 2005 – 2008

Durch verschiedene Verordnungen des Bürgermeisters und des Stadtrats wurden in dieser Phase weitere Aufgaben und Zuständigkeiten der *LíneaMadrid* zugeordnet. Die bestehenden Sprechzeiten in den Bürgerämtern sowie das Behördentelefon 010 wurden erweitert und erste Übersetzungsdienste im Rahmen der Bürgerdienste angeboten. Die Stellen in den Bürgerämtern wurden einheitlich personalrechtlich bewertet und kategorisiert und somit das Personalmanagement in den Bürgerämtern weiter professionalisiert. Es wurden ebenfalls erste *Public Private Partnerships (PPP)* lanciert und Zielvereinbarungen mit dem Hauptaugenmerk auf die Servicequalität der Bürgerämter und der Telefonhotline geschlossen. Die Anzahl der Bürgerämter vergrößerte sich auf 21, so dass in jedem Bezirk Madrids ein Bürgeramt existiert. Die Website der *LíneaMadrid* erhielt in dieser Phase viele Auszeichnungen, u.a. den *World e-Government award 2008*.

545 www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/LineaMadrid/Files/Estudio%20Satisfacci%C3%B3n%20de%20usuarios%201999-2011%20LINEAMADRID.pdf (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3. Phase 2008 – 2011

In dieser Phase wurden neben den Bürgern als externe Kunden, alle anderen Behörden und Generaldirektionen als interne Kunden definiert und entsprechende Zielvereinbarungen zu den durchzuführenden Dienstleistungen bei entsprechenden Qualitätsstandards und dauerhafte Berichtspflichten eingeführt. Außerdem wurden zwischen *LíneaMadrid* und den privaten Auftragnehmern der PPP detaillierte *Service-Level-Agreements (SLA)* geschlossen, die Vergütung der privaten Beschäftigten je nach angenommenen Anruf und Länge des Telefonates vereinbart und ein einheitliches *Citizen-Relationship-Management* eingeführt.

4. Phase: Zukunft

Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice strebt an, die Kosten der einzelnen Dienstleistungen der *LíneaMadrid* zu ermitteln, um so die privaten Auftragnehmer nicht – wie aktuell gehandhabt – pauschal, sondern gemäß den tatsächlich erbrachten Leistungen vergüten zu können. Die ermittelten Kosten der Dienstleistungen sollen ebenfalls für die internen Kunden gelten und entsprechend erstattet werden, um so die dezentrale Budgetverantwortung der Stadtverwaltung weiter zu professionalisieren. Grundsätzlich soll auch in Zukunft die Effizienz der Bürgerämter weiter verbessert werden. Konkret soll hierfür ein zentral verwalteter Personalkörper aufgebaut werden, so dass eine kurzfristige stadtweite Verschiebung von Beschäftigten nach Bedarf zukünftig möglich ist. Außerdem soll die Anzahl der *SLA* weiter erhöht werden, die Website in das einheitliche *Citizen-Relationship-Management* eingebunden werden und weiteres Expertenwissen in die Bürgerdienste einfließen.

3.2.15.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

Aktuell verfügt die Stadt Madrid über 23 Bürgerämter in 21 Bezirken, die nach geographischen Zuschnitten der Bezirke in der Stadt verteilt wurden.⁵⁴⁶ Die Bürgerämter und die dort arbeitenden Beschäftigten der Stadtverwaltung sind organisatorisch ein Teil der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice. Die Ausstattung und der Unterhalt der Bürgerämter werden ausschließlich von der Stadtverwaltung bestritten. Die Bürgerämter sind in den jeweiligen Bezirksrathäusern und in angemieteten Liegenschaften untergebracht. In Madrid gibt es in Bezug auf die Bürgerämter keine örtlichen Zuständigkeiten, so dass jeder Einwohner der Stadt jedes Bürgeramt nach Belieben und unabhängig von seinem Hauptwohnsitz aufsuchen kann. In jedem der 21 Bezirke Madrids befindet sich ein Bürgeramt. Die Ausnahmen bilden die Bezirke *Hortaleza* und *Puente de Vallecas*. In beiden Bezirken existieren jeweils zwei Bürgerämter. In *Hortaleza* wurde das zweite Bürgeramt in ein großes Neubaugebiet integriert, das weit vom zentral gelegenen Bezirksrathaus entfernt ist. *Puente de Vallecas* war früher eine eigenständige Gemeinde und hat mit gut 240.000 Einwohnern eine deutlich höhere Einwohnerzahl als die anderen Bezirke Madrids. So wurde dort aufgrund des hohen Besucheraufkommens ein zweites Bürgeramt in unmittelbarer Nähe zum bereits bestehenden Bürgeramt eingerichtet.

546 Stand März 2011

Die Bürgerämter sind das einheitliche *Front Office* der Stadtverwaltung Madrid nach dem *One-Stop-Government-Prinzip*. So stellen die Bürgerämter der *LíneaMadrid* für die Bürger Madrids die erste Anlaufstelle für alle Anliegen in Bezug auf die Stadtverwaltung dar. Zurzeit umfasst das Portfolio der Bürgerämter die folgenden Dienstleistungen:

- Auskünfte aller Art zum Bezirk, zur gesamten Stadt wie auch zur Stadtverwaltung und deren Abläufe
- Annahme und elektronische Registrierung von jeglichen Dokumenten für die Stadtverwaltung
- Auskünfte zum Sachstand der Bearbeitung und Verbleib von Anträgen und Dokumenten an die Stadtverwaltung
- Meldeangelegenheiten (An-, Ab- und Ummeldung des Hauptwohnsitzes und Auszüge des persönlichen Datensatzes aus dem Melderegister)
- Änderungen der Adresdaten im Kraftfahrzeugschein und Führerschein (nach Einwilligung des Bürgers)
- Ausstellung von Parkberechtigungskarten für Anwohner
- Ausstellung von elektronischen Signaturen für den digitalen Austausch von Dokumenten mit der Stadtverwaltung
- Ausstellung der *Blue Card* für sozial benachteiligte Personen, Rentner und Schwerbeschädigte zur kostenlosen Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel
- Auskünfte zu und Erhebung von örtlichen Steuern
- stadtweites Beschwerde- und Verbesserungsmanagement
- spezielle Beratungen in Bezug auf die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und Informationen aus dem Liegenschaftskataster (durch Experten aus den jeweiligen Fachabteilungen, die dauerhaft zum Bürgeramt abgeordnet sind)
- Aufnahme von Hinweisen zu Ordnungswidrigkeiten (beispielsweise Sperrmüll, Umweltverschmutzungen oder Lärm)

Insbesondere bei der Aufnahme von Hinweisen zur Ordnungswidrigkeiten ist zu betonen, dass die Bürgerämter nicht als Ordnungsamt in Erscheinung treten, sondern lediglich die erhaltenen Hinweise an die entsprechenden Fachabteilungen innerhalb der Stadtverwaltung weiterleiten, die ihrerseits entsprechende Maßnahmen einleiten. Dennoch führen die Bürgerämter der *LíneaMadrid* auch beispielsweise belastende Verwaltungsakte beim Verzug der Zahlung von örtlichen Steuern durch.

In der Entstehungsphase wurden von den internen Kunden – Abteilungen und Behörden der Stadtverwaltung – Dienstleistungen nur zögerlich und teilweise erst auf politischen Druck in das Portfolio der *LíneaMadrid* übertragen. In den meisten Fällen handelte es sich um Dienstleistungen die in einer großen Häufigkeit auftraten und deren Bearbeitung standardisiert durchführbar ist. Inzwischen hat sich diese Tendenz – unter Berücksichtigung der anhaltenden Wirtschaftskrise in Spanien – umgekehrt. So sind aktuell die meisten Behörden und Abteilungen der Stadtverwaltung stark an einer

Verlagerung bestimmter Dienstleistungen aus ihrem Portfolio an *LíneaMadrid* aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit interessiert. Es müssen alle Behörden und Abteilungen der Stadtverwaltung derzeit mit starken Budgetkürzungen umgehen und suchen zur Kompensation Möglichkeiten zur eigenen Kostenreduzierung.

Bei Dienstleistungen, die traditionell ausschließlich vom Zentralstaat angeboten werden, stellt sich die Situation komplett anders dar. So ist bei Reisepass- und Personalausweisangelegenheiten – die direkt vom spanischen Innenministerium bearbeitet und über die Nationalpolizei ausgegeben werden – weder aus Sicht der Verwaltung noch der Politik die Tendenz für eine dezentrale Verlagerung dieser Aufgaben auf Städte oder Regionen absehbar. Hier sind die Hürden für eine Verlagerung durch die explizite Nennung der Zuständigkeit in der spanischen Verfassung besonders hoch.⁵⁴⁷ Bei der Ausstellung von Führerscheinen – die aktuell zentral von der nationalen Führerscheinbehörde erfolgt – ist eine Verlagerung auf die Stadtverwaltung Madrid absehbar. So werden bereits seit 2005 nach vorheriger Zustimmung des Bürgers Änderungen des Hauptwohnsitzes von *LíneaMadrid* an die nationale Führerscheinbehörde zur Änderung der Führerscheindaten weitergeleitet. Die Zusammenarbeit ist effektiv und vertrauensvoll, so dass hier eine mittelfristige Übertragung der Tätigkeiten wahrscheinlich erscheint.

3.2.15.2 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Die Einrichtung der Bürgerämter – wie auch das gesamte *Corporate Design* von *LíneaMadrid* – sind standardisiert. Es sind in allen Bürgerämtern der Stadt dieselben einheitlichen Logos zu finden. Der Internetauftritt und die Werbung für das Behördentelefon 010 folgen dem einheitlichen Erscheinungsbild. Zum Aufbau der Bürgerämter existieren sehr detaillierte und präzise Vorschriften, so dass – mit Einschränkungen durch die baulichen Gegebenheiten der jeweiligen Liegenschaften – alle Bürgerämter gleich gestaltet und aufgebaut wurden. Die Bürgerämter zeichnen sich durch eine moderne und ansprechende Gestaltung aus, die nicht mehr im Geringsten an eine traditionelle Amtsstube erinnert.

Seit der Einführung des Konzepts *LíneaMadrid* gibt es für die Bürgerämter einheitliche Öffnungszeiten, die 2007 bis in die Nachmittagszeit erweitert wurden. So sind die Bürgerämter von Montag bis Donnerstag ohne Unterbrechung von 09:00 bis 17:00 Uhr geöffnet. An Freitagen und während des gesamten Monats August sind sie von 09:00 bis 14:00 Uhr geöffnet. Der Monat August ist in Madrid - wie in ganz Spanien - ein traditioneller Ferienmonat, in dem sich die meisten Einwohner nicht in der Stadt aufhalten, so dass für die regulären Öffnungszeiten kein Bedarf besteht. Aktuell sind die Bürgerämter in Madrid 37 Stunden und im August 25 Stunden in der Woche geöffnet. Das Behördentelefon 010 ist 365 Tage im Jahr und 24 Stunden am Tag freigeschaltet und besetzt. Der Telefonservice wird von Montag bis Samstag von 08:00 bis 22:00 Uhr auch auf Englisch und Französisch angeboten.

Alle Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen und gut mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Die Wartebereiche in den Bürgerämtern sind nicht mit elektronischen Informationsterminals oder anderen digitalen Innovationen ausgestattet.

547 Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978, Art. 104.1, 148.1.29

Alle Bürgerämter sind barrierefrei und verfügen über spezielle Hilfsangebote für gehörlose und blinde Menschen. Während der Öffnungszeiten ist in jedem Bürgeramt mindestens ein Beschäftigter mit Kenntnissen in der Gebärdensprache anzutreffen. In allen Bürgerämtern arbeiten Beschäftigte mit Kenntnissen in Englisch und Französisch, in einigen Bürgerämtern sind Mitarbeiter mit Sprachkenntnissen in Rumänisch, Arabisch und Mandarin beschäftigt.

Jedes Bürgeramt verfügt über einen Informationspunkt im Eingangsbereich. An diesem Informationspunkt werden kurzfristig zu erledigenden Anliegen der Bürger bearbeitet, sowie grundsätzliche Informationen zur Stadt und der Stadtverwaltung gegeben.

LíneaMadrid verfügt über ein einheitliches Wartemanagement. Als Teil dieses Wartemanagements können im Internet, persönlich im Bürgeramt oder per Anruf beim zentralen Behördentelefon 010 Termine in den Bürgerämtern vereinbart werden. Bei Dienstleistungen, die eine längere Bearbeitungszeit in Anspruch nehmen, sind Terminvereinbarungen sogar verpflichtend. Die Vorlaufzeit für die Terminvergabe beträgt durchschnittlich eine Woche. Als einen weiteren Teil des einheitlichen Wartemanagements können die Führungskräfte der Bürgerämter und auch die zuständigen Beschäftigten der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice jederzeit und aktuell Einsicht in die Wartezeiten bei den Bürgerämtern nehmen. So kann in den einzelnen Bürgerämtern bei einer verlängerten Wartezeit mit zusätzlichen Beschäftigten reagiert werden. Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice verfügt über ein zentrales softwaregestütztes Instrument zur Erhebung von Statistiken und zum stadtweiten Qualitätsmanagement.

Ebenfalls verfügt die Stadtverwaltung Madrid über ein zentrales stadtweites Dokumentenmanagementsystem auf der Basis automatisch generierter Zuordnungsnummern. So können in den Bürgerämtern Anträge und Unterlagen jeder Art und unabhängig von Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung abgegeben werden. Bei allen Anträgen beraten die Beschäftigten die Bürger, nehmen die Unterlagen nebst Anlagen entgegen und kontrollieren diese auf Vollständigkeit sowie Nachvollziehbarkeit. Im Anschluss wird die elektronisch generierte Zuordnungsnummer auf die Unterlagen geklebt und die Anträge an die zuständigen Fachabteilungen weitergeleitet. Der Bürger erhält die Zuordnungsnummer auf einer Informationsbroschüre und kann so jederzeit den Sachstand und Verbleib seiner Unterlagen auf allen vier Vertriebswegen abfragen. Durch die Vergabe der Zuordnungsnummer ist der Vorgang elektronisch im stadtweiten Dokumentenmanagementsystem – auf das alle Behörden der Stadtverwaltung Zugriff haben – registriert. Jeder Bearbeitungsschritt und Bearbeiter (anonymisiert) wird durch die Eingabe der Zuordnungsnummer sichtbar, so dass die uneingeschränkte Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns gegeben ist.

LíneaMadrid bietet keine mobilen Bürgerdienste an. Während der Entwicklung eines umfassenden *Multi-Kanal-Ansatzes* wurde der Einsatz von mobilen Bürgerdiensten in verschiedenen Formen diskutiert. Nach einer eingehenden Untersuchung der Kosten und Nutzen, aber auch des tatsächlichen Bedarfs der Bürger für mobile Dienstleistungen hat sich die Stadtverwaltung bewusst gegen die Etablierung eines mobilen Serviceangebotes ausgesprochen und stattdessen die Bürgerämter mit

besonderer Sorgfalt in Hinblick auf eine zentrale Lage mit ausgezeichneten Erreichbarkeiten festgelegt.

3.2.15.3 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Der Bürger stellt mit der Stadtverwaltung ausschließlich Kontakt über einen der Vertriebswege von *LíneaMadrid* in Sinne eines einheitlichen *Front Office* her. Daher muss durchgehend gewährleistet sein, dass die Bürger ausschließlich von bestmöglich geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden. Die Zufriedenheit der Bürger mit den Bürgerdiensten der Stadt Madrid konnte durch die dauerhafte und nachhaltige Professionalisierung der Beschäftigten nachweislich gesteigert werden.

Das spanische System zur Bezahlung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist mit dem deutschen System mit vier unterschiedlichen Laufbahnen – die nach dem höchsten Bildungsabschluss unterteilt werden – vergleichbar. Für die Tätigkeiten im *Front Office* der Bürgerämter wird kein Hochschulabschluss benötigt. Lediglich für die Leitung und die stellvertretende Leitung der Bürgerämter ist ein Hochschulabschluss des Stelleninhabers notwendig; diese Positionen sind auch mit höherwertigen Stellen hinterlegt. Alle Beschäftigten der Bürgerämter werden ausschließlich aus einem internen Bewerberpool rekrutiert. Externe Einstellungen werden für diesen Bereich nicht durchgeführt. Die Stellen in den Bürgerämtern sind sehr beliebt, da für den *Front Office* Bereich der *LíneaMadrid* durchschnittlich ein 10 bis 15% höheres Gehalt im Vergleich zu einer Stelle innerhalb der Stadtverwaltung gezahlt wird. Zahlen zur Altersstruktur der Beschäftigten liegen nicht vor.⁵⁴⁸

Nachhaltige Aus- und Fortbildung der Beschäftigten ist daher bei *LíneaMadrid* ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg des ganzheitlichen Ansatzes und entscheidend für den anhaltenden hohen Servicestandard sowie die guten Ergebnisse bei den Kundenbefragungen in den letzten Jahren. Alle Schulungen für die Beschäftigten der *LíneaMadrid* werden durch eine stadteneigene Fortbildungsakademie abgewickelt. So sind für die Beschäftigten der Stadtverwaltung in den Bürgerämtern mindestens 20 Stunden Fortbildung innerhalb von zwei Jahren vorgeschrieben. Nach Statistiken der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice ist die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltung deutlich höher. 2010 haben durchschnittlich 98.4% der Beschäftigten der Stadtverwaltung in den Bürgerämtern eine Schulung besucht. Es wurden von der Fortbildungsakademie 12.000 Fortbildungsstunden für Beschäftigte der *LíneaMadrid* durchgeführt, das sind durchschnittlich 84.5 Fortbildungsstunden pro Beschäftigten.⁵⁴⁹ Daten zum Fortbildungsbudget der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice liegen nicht vor, da die angebotenen Fortbildungsveranstaltungen von der stadteneigenen Akademie intern nicht berechnet werden. Zur Fortbildung der Angestellten, die über private Unternehmen bei *LíneaMadrid* beschäftigt sind, liegen keine Daten vor, da von der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice keine entsprechenden Angaben eingefordert werden. Die Fortbildung dieser privaten Beschäftigten liegt alleine in der Verantwortung der jeweiligen Unternehmen, jedoch

548 interne Daten der Stadtverwaltung Madrid - unveröffentlicht

549 ebd.

werden im Rahmen der Beauftragung von privaten Unternehmen entsprechende SLA mit konkreten Indikatoren geschlossen.

Zur Einstellung müssen die zukünftigen Beschäftigten der *LíneaMadrid* ein mehrstufiges Auswahlverfahren durchlaufen. Nach einer erfolgreichen Auswahl der Beschäftigten müssen vor dem ersten selbstständigen Bürgerkontakt umfangreiche Schulungen insbesondere im Bereich der *Soft-Skills* durchlaufen werden. Es schließen sich verschiedene Einarbeitungsphasen in den Bürgerämtern an, bis schließlich eine selbstständige Bearbeitung erfolgen darf. Zu den Angestellten, die über private Unternehmen bei *LíneaMadrid* beschäftigt sind, liegen keine Informationen vor, da die Ausbildung der Angestellten analog zur Fortbildung in ausschließlicher Verantwortung des Unternehmens liegt.

3.2.15.4 Qualitätssicherung bei LíneaMadrid

LíneaMadrid ist ein ganzheitlicher Ansatz und strebt ein personalisiertes Verwaltungshandeln an, was auf eine langfristige Beziehung zwischen den Bürgern und der Verwaltung ausgelegt ist. Um dieses personalisierte Verwaltungshandeln erreichen zu können, wird das aus den Wirtschaftswissenschaften entlehene Prinzip des sogenannten *Customer-Relationship-Managements (CRM)* oder auch Kundenbeziehungsmanagements angewendet. Hierbei handelt es sich um ein in Konzept, das sich mit der Planung, Abwicklung und Steuerung aller Kontakte zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden – unabhängig von deren konkreten Absichten – befasst. Das CRM hat eine konsequente Ausrichtung des Unternehmens auf seine Kunden und die systematische Gestaltung und Steuerung der Kundenbeziehungsprozesse zum Ziel. Die Dokumentation und Verwaltung von Kundenbeziehungen und den Vorlieben der Kunden ist der wichtigste Baustein des Konzepts.

Durch die Anwendung von CRM sind Unternehmen in der Lage abteilungsübergreifend alle kundenbezogenen Prozesse unter anderem im Vertrieb, Marketing und Kundendienst in eine einheitliche Strategie zu integrieren und zu optimieren. Dies geschieht in der Regel auf der Grundlage einer elektronischen Datenbank und klar definierten Geschäftsprozessen. Die erhobenen Daten und Transaktionen werden immer im Kontext zu den Prozessen gesehen. CRM unterstützt die Kommunikation im Kundenprozess mit verlässlichen Zahlen, Daten und Fakten, um die Aufmerksamkeit auf Beziehungen mit einem hohen Kundenwert zu konzentrieren sowie Schwachstellen im Dialog mit den Kunden zu identifizieren. Daher geben CRM-Softwareprodukte eine gewisse Struktur vor, um standardisierte Geschäftsprozesse zu gewährleisten.

Bedingt durch den ganzheitlichen Ansatz der *LíneaMadrid* musste eine komplette Integration aller Vertriebswege in Bezug auf das Wissen über die Bürger aber auch in Bezug auf die standardisierten Geschäftsprozesse bei den einzelnen Dienstleistungen erfolgen. Wäre dies nicht der Fall, so wäre beispielsweise die Beantragung von Dienstleistungen in einem Bürgeramt und eine spätere Nachfrage oder Erweiterung des Antrages per Telefon nicht möglich. Die drei Säulen des CRM bei *LíneaMadrid* stellen sich daher wie folgt dar:

- Organisation: *LíneaMadrid* wird zentral und direkt von der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice gesteuert.
- Prozesse: Die Protokolle und Handlungsleitfäden für die Dienstleistungen werden einheitlich zum Einsatz bei allen Vertriebswegen erstellt.
- Technik: Die Nutzung einer kommerziellen Software ist notwendig, um ein professionelles CRM dauerhaft und mit den entsprechenden Verbesserungen anwenden zu können.

Seit Januar 2009 nutzen daher die Bürgerämter und das Behördentelefon 010 das CRM-Softwareprodukt *Oracle-Siebel v8*, das die besonderen Voraussetzungen der *LíneaMadrid* erfüllt. Dieses Programm speichert täglich mehr als 20.000 Bürgerkontakte. Es werden weitere Informationen - die von den Beschäftigten hinzugefügt werden - der jeweilige Vertriebsweg, Standort des Bürgeramtes, die Telefonnummer des Bürgers, die Art der abgefragten Dienstleistung, die Identifikationsdaten des Bürgers und bei Bedarf das gesamte Telefonat mit dem Bürger gespeichert. Neben den eingehenden Kontakten kann das System ebenfalls für ausgehende Kontakte genutzt werden. In den meisten Fällen handelt es sich hierbei um Rückrufe die vom Bürger erwünscht sind oder aber auch Erinnerungsanrufe, z.B. zur Zahlung von örtlichen Steuern oder für Hinweise auf neue städtische Angebote in der Umgebung. Mit der CRM-Software werden Bürgerprofile erstellt, um eine größtmögliche Kundenorientierung, eine maßgeschneiderte Personalisierung der Dienstleistungen und ein nachhaltiges Wissensmanagement erreichen zu können.

Mit CRM werden die unterschiedlichen Vertriebswege zu einem einheitlichen Ansatz verknüpft und das Verwaltungshandeln wird effizienter. Die Daten des CRM werden bei *LíneaMadrid* für Effizienzvergleiche auf Basis der in den Zielvereinbarungen festgelegten Indikatoren verwendet. Außerdem ist das System in der Lage, gemäß der angestrebten Abrechnung nach Aufwand und Kosten der Dienstleistungen, entsprechende Abrechnungen zu erstellen und entspricht damit den zukünftigen Plänen zum Finanzierungsmodell. Die Aufnahme der Website der *LíneaMadrid* in das CRM soll in Kürze erfolgen.

Neben dem eingehend beschriebenen CRM-System werden bei *LíneaMadrid* weitere Steuerungsmaßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. So wird jährlich eine Kundenbefragung mit den Faktoren Erwartungen und tatsächlicher Servicezufriedenheit durchgeführt. Außerdem findet jährlich eine Beschäftigtenbefragung statt. Beide Befragungen werden von extern beauftragten Firmen nach zuvor festgelegten einheitlichen Standards und Indikatoren durchgeführt.⁵⁵⁰

Die Performance der Bürgerämter wird stadtweit bei der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice verglichen. Dieser Vergleich findet verwaltungsintern statt und wird nicht in Form eines öffentlichen Wettbewerbes durchgeführt. Es werden insbesondere die Wartezeiten und die Kundenzufriedenheit der jeweiligen Bürgerämter miteinander verglichen. Bei starken Abweichungen von den Durchschnittswerten evaluiert die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice gemeinsam mit den betroffenen

550 www.madrid.es (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Bürgerämtern die Gründe für das schlechte Abschneiden und erarbeitet entsprechende Verbesserungsvorschläge.

3.2.15.5 Ausgelagerte Dienstleistungen und Public Private Partnership bei *LíneaMadrid*

Bei der *LíneaMadrid* wird neben der Ausschreibung und Vergabe von Leistungen an private Unternehmen auch das Instrument *Public Private Partnership* angewendet.

Das Behördentelefon 010 wird ausschließlich von einem privaten Unternehmen betrieben. Der Betrieb des Behördentelefon 010 wird alle vier Jahre öffentlich im Rahmen eines allgemeinen Bieterverfahrens ausgeschrieben. Das ausgewählte Unternehmen, das den Bieterzuschlag erhält, verpflichtet sich, ausschließlich nach dem CRM-System von *LíneaMadrid* zu arbeiten. Das CRM-System wird von Mitarbeitern des privaten Unternehmens genau so gepflegt und weiterentwickelt, wie auch von den Beschäftigten der Stadtverwaltung. Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice gibt feste Qualitätsindikatoren für die Bearbeitung von Telefonanrufen im Rahmen des CRM-Systems für das private Unternehmen vor. So werden im Callcenter des Behördentelefon 010 Anrufe zu Zwecken der Qualitätssicherung aufgezeichnet und durch ein ausgereiftes Qualitätsmanagement des privaten Unternehmens gesteuert. Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice hat die Möglichkeit direkt auf das CRM-System und weitere Softwareprogramme zuzugreifen, um so die Tätigkeiten im Callcenter aktuell verfolgen zu können.

Im Bereich der Bürgerämter wird ein *PPP* betrieben. So setzen sich die Beschäftigten in den Bürgerämtern in der Regel hälftig aus Beschäftigten der Stadtverwaltung und zur anderen Hälfte aus Beschäftigten eines privaten Unternehmens zusammen. Das private Unternehmen stellt die IT-Hardware für ihre Mitarbeiter nach dem vorgegebenen Standard der *LíneaMadrid* zur Verfügung. Für den Bürger ist der Unterschied bei den Beschäftigten auf den ersten Blick nur anhand eines besonderen Dienstausweises – der offen getragen werden muss – erkennbar. Die Tätigkeiten der beiden Beschäftigtengruppen unterscheiden sich. Der Hauptunterschied zwischen den Aufgabengebieten der öffentlichen und privaten Beschäftigten liegt in der rechtlichen Beurteilung ihrer Tätigkeiten. So werden Dienstleistungen, die einen hoheitlichen Charakter haben ausschließlich von Beschäftigten der Stadtverwaltung durchgeführt und reine Servicedienstleistungen von privaten Beschäftigten. Hieraus ergeben sich die folgenden Zuständigkeiten für die Beschäftigten in den Bürgerämtern:

Beschäftigte der Stadtverwaltung:

- Meldeangelegenheiten (An-, Ab- und Ummeldung des Hauptwohnsitzes und Auszüge des persönlichen Datensatzes aus dem Melderegister)
- Änderungen der Adressdaten im Kraftfahrzeugschein und Führerschein (nach Einwilligung des Bürgers)
- Ausstellung von Parkberechtigungskarten für Anwohner
- Ausstellung von elektronischen Signaturen für den digitalen Austausch von Dokumenten mit der Stadtverwaltung

- Ausstellung der *Blue Card* für sozial benachteiligte Personen, Rentner und Schwerbeschädigte zur kostenlosen Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel
- örtliche Steuern
- spezielle Beratungen in Bezug auf die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und Informationen aus dem Liegenschaftskataster (durch Experten aus den jeweiligen Fachabteilungen, die dauerhaft zum Bürgeramt abgeordnet sind)

Beschäftigte der privaten Unternehmen:

- Auskünfte aller Art zum Bezirk, zur gesamten Stadt, wie auch zur Stadtverwaltung und deren Abläufe
- Annahme und elektronische Registrierung von jeglichen Dokumenten für die Stadtverwaltung
- Auskünfte zum Sachstand der Bearbeitung und Verbleib von Anträgen und Dokumenten an die Stadtverwaltung
- stadtweites Beschwerde- und Verbesserungsmanagement
- spezielle Beratungen in Bezug auf die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und Informationen aus dem Liegenschaftskataster (durch Experten aus den jeweiligen Fachabteilungen, die dauerhaft zum Bürgeramt abgeordnet sind)
- Aufnahme von Hinweisen zu Ordnungswidrigkeiten (beispielsweise Sperrmüll, Umweltverschmutzungen oder Lärm)

Die Beschäftigten der Stadtverwaltung nehmen immer die Arbeitsplätze ein, bei denen den Bürgern eine Sitzmöglichkeit angeboten wird. Die Beschäftigten des privaten Unternehmens besetzen die Arbeitsplätze für schnelle Informationen, bei denen der Bürger im Stehen bedient wird. Alle Beschäftigten der Bürgerämter – unabhängig von Ihrem Status – führen alle Aufgaben innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche (hoheitlich/nicht hoheitlich) im Sinne der Allzuständigkeit durch.

3.2.16 Fazit

Aufgrund der Jahrhunderte andauernden Herrschaftszeit der Bourbonen stand Spanien lange unter einem starken französischen Einfluss. Nach dem Zusammenbruch der absolutistischen Monarchie sowie Diktaturen und kurzlebiger Republiken hat sich innerhalb von drei Jahrzehnten im Rahmen der ersten erfolgreichen Demokratie eine umfangreiche regionale und kommunale Selbstverwaltung in Spanien entwickelt. Im heutigen spanischen Staatsaufbau sind mit den Autonomen Gemeinschaften mächtige dezentrale Gebilde entstanden, bei denen die napoleonischen Besonderheiten im Aufbau und in der Aufgabenwahrnehmung besonders hervorstechen. Daher kann in Spanien inzwischen von einer Mischung aus kontinentaleuropäisch napoleonischer und deutscher Rechts- und Verwaltungstradition gesprochen werden. Ob und wie sich die Dezentralisierungstendenzen zu einem echten Föderalismus weiterentwickeln, bleibt unter den schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen Spaniens in der Wirtschaftskrise derzeit vollkommen ungewiss.

Madrid ist eine Stadt in der Autonomen Gemeinschaft Madrid und genießt bis auf wenige Ausnahmen keinen gesonderten Status im Vergleich zu anderen spanischen Städten und Gemeinden. Dennoch ist die Hauptstadtfunktion und die in diesem Zusammenhang stehende landesweite Vorbildfunktion sowie eine besondere politische Aufmerksamkeit in allen Bereichen ein treibender Faktor. Die Bürgerdienste werden über alle Vertriebswege angeboten, wobei das Angebot zentral mit der Multikanalstrategie *LíneaMadrid* gesteuert wird und die Verantwortung für alle Vertriebswege in einer Hand liegt. Es existiert ein einheitliches elektronisches Wissensmanagement, so dass alle Vertriebswege – insbesondere das im Rahmen eines *PPP* von einem externen Unternehmen betriebene zentrale Behördentelefon – die gleiche Servicequalität aufweisen. Die Bürgerämter können wegen ihres umfassenden Dienstleistungsportfolios als einheitliche *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* bezeichnet werden. Zusammenfassend werden sehr viele Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet.

PRAG

3.2.17 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Tschechischen Republik

Die Tschechische Republik ist ein demokratischer und unitaristisch-dezentraler Staat, in dem die kommunale Selbstverwaltung per Verfassung garantiert ist. Die öffentliche Verwaltung wird nach Aufgaben und Art in Staatsverwaltung und kommunale Selbstverwaltung unterschieden. Zur Staatsverwaltung gehören unter anderen die 15 Fachministerien und elf zentrale Verwaltungsämter mit gesamtstaatlichem Wirkungsbereich (zum Beispiel Statistikamt, Bergbauamt) sowie ca. 700 lokale und regionale Verwaltungsämter mit fachlicher Spezialisierung (zum Beispiel Finanzämter, Zollämter). Die kommunalen Selbstverwaltungsorgane werden in Gemeinden und Kreise unterteilt.

3.2.17.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Zwischen 1620 und 1918 waren die böhmischen Fürstentümer Teil der Österreichischen und später der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Bis zur Gründung der Republik wurde in den Fürstentümern – die heute die Tschechische Republik umfassen – das Staats-, Rechts- und Verwaltungssystem des Österreichischen Kaiserreichs angewendet.

Das absolutistische Kaiserreich Österreich sollte nach der Revolution 1848 mit Hilfe der *Pillersdorfschen Verfassung* in eine konstitutionelle Monarchie mit festgeschriebenen bürgerlichen Rechten und Freiheiten umgewandelt werden. Diese Verfassung wurde jedoch 1851 vom Kaiser wieder außer Kraft gesetzt, woraufhin er als neoabsolutistischer Herrscher erneut alleine regierte. Mit der Etablierung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn 1867 erhielt der österreichisch beherrschte Teil des Kaiserreichs mit der *Dezemberverfassung* eine neue Verfassung. In der Folge wurde ab 1873 die direkte Wahl des königlichen Rates gewährt, ab 1907 waren diese Wahlen allgemein, direkt und geheim.⁵⁵¹

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nahm die Industrialisierung und Verstädterung der böhmischen Fürstentümer stark zu. In der Folge entwickelte sich eine nationale tschechische Bewegung, die vom wirtschaftlichen Wachstum, Wohlstand einer sich emanzipierenden bürgerlichen Mittelschicht und dem Wunsch nach einer Föderalisierung des Kaiserreichs angetrieben wurde. Die Vorstellungen der Bewegung zur Föderalisierung wurden nicht erfüllt, was zu einer zunehmenden Distanzierung der tschechischen Bevölkerung und insbesondere ihrer Eliten zum Österreichisch-Ungarischen Kaiserreich führte.⁵⁵²

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde 1918 der Staat Tschechoslowakei gegründet und 1920 mit einer modernen demokratischen Verfassung ausgestattet. Die Tschechoslowakei war zwischen 1918 und 1939 eine parlamentarische Demokratie, die der Bevölkerung umfangreiche bürgerliche Rechte und Freiheiten garantierte und eine Einheit zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen der Tschechen und Slowaken

551 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 506 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)
552 ebd., S. 506 f.

zur „Tschechoslowakischen Nation“ beschwor. Bis auf das Intermezzo zwischen 1939 und 1945 bestand die Tschechoslowakei innerhalb ihrer ursprünglich festgelegten Grenzen unverändert bis 1992.⁵⁵³

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit der Einführung der kommunistischen Herrschaft die Tschechoslowakei in *Tschechoslowakische Sozialistische Republik* (ČSSR) umbenannt⁵⁵⁴. Der Verwaltungsaufbau der ČSSR bestand mit den Nationalausschüssen, Bezirken und Kreisen aus den drei Ebenen. Die Nationalausschüsse stellen bei dieser Gliederung eine Besonderheit dar, da sie ursprünglich im Zuge des Wiederaufbaus nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eingerichtet wurden. In der „*Verfassung des 9. Mai*“ von 1948 wurden die Nationalausschüsse als Verwaltungsorgane definiert und waren „*Träger und zugleich Vollstrecker der Staatsgewalt in den Gemeinden, Bezirken und Kreisen*“.⁵⁵⁵ Mit der Verfassung der ČSSR von 1960 wurde die rechtliche Umwandlung der Nationalausschüsse in kommunale Vollzugsorgane der zentralstaatlichen Verwaltung abgeschlossen. Die Nationalausschüsse dienten fortan ausschließlich der Ausübung der zentralstaatlichen Gewalt in den Kommunen und verfügten dabei selbst über keine autonome Entscheidungskompetenz. Die jeweils höhere Stufe der Nationalausschüsse oder aber die Zentralregierung waren in der Lage jeden Beschluss eines Nationalausschusses niedriger Stufe nach eigenem Ermessen aufzuheben.⁵⁵⁶ Zum Zwecke der kommunistischen Propaganda hatten die Nationalausschüsse verfassungsrechtlich einen Doppelcharakter als „*Organe der Selbstverwaltung*“ und „*Organe der Staatsgewalt*“.⁵⁵⁷ In der Realität waren die streng hierarchisch organisierten und straff geführten Nationalausschüsse jedoch die Statthalter der Zentralregierung in der Provinz und der Arm der kommunistischen Partei.⁵⁵⁸

Nach der politischen Wende (*Sametová revoluce*) 1989 wurde der Aufbau der öffentlichen Verwaltung der föderalen Tschechoslowakischen Republik tiefgreifend verändert. Die tschechische Verwaltung musste sich mit der sozialistischen Vergangenheit auseinandersetzen und neben neuen rechtlichen Grundlagen auch neue organisatorische, funktionelle sowie personelle Strukturen für die nationale Administration schaffen. Das neue Verständnis der öffentlichen Verwaltung als Dienst- und Serviceleister für den Bürger bildete sich erst im Lauf der Zeit aus. Diese tiefgreifenden Veränderungen vollzogen sich in einer mehrjährigen Phase, was als *Verwaltungstransformation* bezeichnet wird.⁵⁵⁹ So wurde mit der neuen Verfassung von 1990 zunächst das System der Nationalausschüsse abgeschafft und durch Gemeinden (*Obce*) als kommunale Selbstverwaltungsorgane und Bezirksämter

553 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 506 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

554 Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, S. 275 (Die politischen Systeme Osteuropas)

555 Verfassungsgesetz vom 9. Mai 1948 die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik betreffend: Art. X, Verfassungsgesetz Nr. (VerfG) 150/1948

556 Verfassungsgesetz betreffend die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Juli 1960: Art. 96, VerfG 100/1960

557 ebd., Art. 86 (1)

558 Vodička, Karel 2005: Das politische System Tschechiens, S. 238

559 Scherer-Vankova, Dagmar 2006: Verwaltungsmodernisierung in der Tschechischen Republik, S. 669 ff.

(*Okresní úřad*) als Staatsverwaltungsorgane ersetzt.⁵⁶⁰ Die Gemeinden wurden mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet, hatten das Recht selbstständig zu wirtschaften, konnten über Angelegenheiten der lokalen Selbstverwaltung alleinverantwortlich entscheiden und in Angelegenheiten der lokalen Selbstverwaltung allgemein verbindliche Bekanntmachungen erlassen.⁵⁶¹ Die Gemeinden wurden nach dem politischen Wandel zum Grundstein der kommunalen Selbstverwaltung in der Tschechoslowakischen Republik.

Nach der Teilung der föderalen Tschechoslowakischen Republik 1993 wurde der Ruf von einzelnen Landesregionen zu fundamentalen Erweiterungen der Selbstverwaltungskompetenzen immer lauter und zu einem bestimmenden Thema bei der Parlamentswahl 1996. Erst nach acht Jahren gelang es als Ergebnis der Diskussion um erweiterte Selbstverwaltungskompetenzen, die - in der Verfassung bereits vorgesehenen - regionalen Selbstverwaltungsorgane zu konstituieren. Durch die Kreistagswahlen 2000 wurden dann die Kreise (*Kraje*) in der Tschechischen Republik eingerichtet.⁵⁶² Fortan bildeten die Kreise die zweite Stufe der kommunalen Selbstverwaltung in der dreistufigen tschechischen Verwaltungsgliederung. Die Errichtung der Kreise als eine weitere Selbstverwaltungsebene war stark umstritten und der heutige Zustand des Verwaltungsaufbaus wird oft als misslungen kritisiert. Die Kritikpunkte an den Kreisen sind die vergleichsweise geringe Größe und Bedeutung mit der daraus resultierenden politischen Schwäche. Kritisiert wird weiter, dass die Grenzen der Kreise nicht mit den historischen Grenzen zwischen Böhmen, Mähren und Mährisch-Schlesien übereinstimmen. Andere Stimmen sprechen hingegen von einer starken Bedeutung der Kreise für die Stabilität des politischen Systems. So können beispielsweise Politiker auf kommunaler Ebene einschlägige Erfahrungen sammeln bevor sie in führende Positionen im Staat aufsteigen und das politische System in Gänze wird weniger von Machtverschiebungen im Zentralstaat beeinflusst.

Einen Endpunkt dieser großen Reform im Aufbau der öffentlichen Verwaltung in der Tschechischen Republik stellt 2002 dar, in dem die Bezirksämter als bisher wichtigste Organe der staatlichen Territorialverwaltung abgeschafft und deren Befugnisse auf die Kreise, die Gemeinden mit einem beauftragten Gemeindeamt (*Obce s pověřeným obecním úřadem*) und die Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen (*Obce s rozšířenou působností*) übertragen wurden.⁵⁶³

Die meisten aktuell gültigen rechtlichen Grundlagen zum Aufbau und zu den Zuständigkeiten der öffentlichen Verwaltung der Tschechischen Republik stammen noch aus der Zeit der föderalen Tschechoslowakei (1990 – 1992) und wurden entsprechend übernommen. So wird die kommunale Selbstverwaltung durch das *Gemeindegesezt*, das *Gesezt über örtliche Ausgaben*, das *Gesezt über das Wirtschaften mit Staatshaushaltsmitteln* sowie das *Kommunalwahlgesezt* geregelt und die Staatsverwaltung durch das *Gesezt über die Bezirksämter*.⁵⁶⁴

560 Vodička, Karel 2005: Das politische System Tschechiens, S. 238

561 ebd., S. 239

562 Verfassung der Tschechischen Republik vom 3. Dezember 1997

563 vgl. Gesetz 314/2002 Sb.

564 GemeindeG 367/1990, Gesetz 565/1990, Gesetz 576/1990, KommunalwahlG 368/1990, Gesetz 425/1990

In Tschechien wird im öffentlichen Dienst zwischen den Beschäftigten der Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung unterschieden. Eine verfassungsrechtliche Kodifizierung in der Ausprägung und Bedeutung, wie beispielsweise die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums in Deutschland, existiert in Tschechien nicht.⁵⁶⁵ Die Beschäftigten im Dienst der Staatsverwaltung unterliegen dem Gesetz 218/2002; die Beschäftigten der Regional- und Kommunalverwaltung dem Gesetz 312/2002. Beide Gesetze unterstreichen die weitere Professionalisierung und die politische Neutralität des öffentlichen Dienstes. Insbesondere werden anspruchsvolle Verfahren bei Personaleinstellungen, strenge Einstellungskriterien, nachhaltige Personalfortbildungen und hohe Servicestandards im Umgang mit Bürgern vorgeschrieben.⁵⁶⁶ Diese Vorgaben waren während der Beitrittsverhandlung zur EU ein wesentliches Anliegen der Europäischen Kommission. Das Prinzip der Selbstverwaltung ist in der Tschechischen Republik ein tragender, verfassungsmäßiger Grundsatz. Der vertikale Aspekt der Gewaltenteilung wurde mit der Wiedereinführung der Selbstverwaltungsgarantie etabliert.⁵⁶⁷ Die Träger der Selbstverwaltung und der mittelbaren Staatsverwaltung in Tschechien sind die territorialen Gebietskörperschaften. Das Modell der dezentralen Verwaltung, das aus der Ebene der Gemeinden und der Kreise besteht, lässt die Prinzipien der Subsidiarität und Dezentralisierung zur Geltung kommen.

3.2.17.2 Aufbau und Kompetenzen der Kreise

Die Tschechische Republik gliedert sich aktuell in 14 Kreise, welche die höhere Selbstverwaltungsebene darstellen. Die Einwohnerzahl und die territoriale Ausdehnung der einzelnen Kreise unterscheiden sich stark. Es gibt 13 Flächenkreise und die Hauptstadt Prag mit dem Status eines Kreises und einer Gemeinde zugleich. Darüber hinaus gibt es 6.249 Gemeinden, von denen 587 Städte sind.⁵⁶⁸

Beim Aufgabenbereich der Kreise wird zwischen dem *eigenen Wirkungskreis* und dem *übertragenen Wirkungskreis* unterschieden. Die Kreise verfügen über umfassende Befugnisse insbesondere in den Bereichen Verkehr, Gesundheits- und Schulwesen, Denkmalschutz und Raumplanung. Bei den Kreisen muss zwischen Bekanntmachungen im Bereich der Selbstverwaltungskompetenzen (*Vyhlášky krajů*) und Verordnungen im Bereich der übertragenen Staatsaufgaben (*Narizení krajů*) unterschieden werden.⁵⁶⁹

Der strukturelle Aufbau der Kreise ist dem der Gemeinden ähnlich. So handelt der Kreis mit den drei Organen Kreistag (*Krajské zastupitelstvo*), Kreisrat (*Rada kraje*) und Kreishauptmann (*Krajský hejtman*). Der von den Einwohnern für vier Jahre gewählte Kreistag ist das höchste legislative Selbstverwaltungsorgan. Die Anzahl der Wahlmandate

– 45, 55 oder 65 Mitglieder – wird durch den Kreisrat vor der Wahl festgelegt und

⁵⁶⁵ Scherer-Vankova, Dagmar 2006: Verwaltungsmodernisierung in der Tschechischen Republik, S. 678 ff.

⁵⁶⁶ Vodička, Karel 2005: Das politische System Tschechiens, S. 243

⁵⁶⁷ Verfassung der Tschechischen Republik vom 3. Dezember 1997, Art. 8 und 99 – 105

⁵⁶⁸ Statistisches Amt der Tschechischen Republik 2008: www.czso.cz (letzter Zugriff am 20.12.2013)

⁵⁶⁹ Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, S. 308 (Die politischen Systeme Osteuropas)

richtet sich nach Größe und Einwohnerzahl des jeweiligen Kreises. Der Kreistag ist befugt in Angelegenheiten der Selbstverwaltung zu entscheiden, bei übertragenen Aufgaben durch den Zentralstaat darf der Kreistag lediglich mitbestimmen, soweit es ein Gesetz explizit vorsieht. Der Kreistag hat das Recht dem nationalen Parlament in Prag Gesetzesinitiativen zu unterbreiten. Der Kreistag ist befugt zur besonderen Befassung mit bestimmten Themengebieten eine unbestimmte Anzahl von Ausschüssen zu bilden und die entsprechenden Mitglieder zu bestimmen. Finanz-, Revisions-, Bildungs- und Arbeitsausschüsse sind in allen Kreisen vorgeschrieben. Außerdem muss ein Ausschuss für nationale Minderheiten gebildet werden, weil in jedem Kreis mehr als 5% der Einwohner nicht tschechischer Herkunft sind.^{570,571}

Der Kreistag wählt den Kreisrat, der als Exekutivorgan in allen Fällen der Selbstverwaltungsbefugnis dem Kreistag gegenüber verantwortlich ist. Der Kreisrat setzt sich aus dem Kreishauptmann und weiteren Mitgliedern zusammen und besteht je nach Einwohnerzahl des Kreises aus neun bis elf Mitgliedern. Der Kreishauptmann und die Mitglieder werden einzeln aus der Mitte des Kreistages gewählt und können einzeln abgewählt werden.⁵⁷² Der Kreisrat ist ebenso wie der Kreistag in Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung entscheidungsbefugt, bei übertragenen Aufgaben durch den Zentralstaat ist der Rat nur befugt mitzubestimmen, soweit es ein Gesetz explizit vorsieht.

Das Kreisamt (*Krajský úřad*) ist für alle Aufgaben im Bereich des *eigenen Wirkungskreises* zuständig, die vom Kreistag zugewiesen wurden und unterstützt darüber hinaus die Arbeit der Kreistagsausschüsse und -kommissionen. Das Kreisamt nimmt auch Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* wahr, sofern diese explizit per Gesetz oder Verordnung vom Zentralstaat dem Kreisamt zugewiesen werden. Das Kreisamt wird von einem Direktor (*Ředitel*) geleitet, der keine politischen Ämter ausführen und kein Mandat im Kreistag haben darf. Er ist Beschäftigter des Kreises und dem Kreishauptmann verantwortlich. Für die Ernennung oder Entlassung des Direktors benötigt der Kreishauptmann die Zustimmung des Innenministers der Tschechischen Republik. Landesweit sind alle Kreisämter einheitlich in Abteilungen, Fachbereiche, das Sekretariat des Direktors und das Sekretariat des Hauptmanns gegliedert.⁵⁷³ Das Kreisamt ist bei der Ausübung der Selbstverwaltung dem Kreistag und im Bereich des *übertragenen Wirkungskreises* den höheren Staatsverwaltungsinstanzen verantwortlich. Die Ausübung der Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* wird durch das tschechische Innenministerium kontrolliert.⁵⁷⁴

570 Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, S. 308 f. (Die politischen Systeme Osteuropas)

571 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 513 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

572 § 57 Ges. 129/2000

573 KreisG 129/2000, §§ 66-71

574 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 513 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

3.2.17.3 Aufbau und Kompetenzen der Gemeinden

Die tschechischen Gemeinden sind rechtsfähige Körperschaften mit Selbstverwaltungsrecht. In ihre Zuständigkeit fallen alle Angelegenheiten der Gemeinschaft auf örtlicher Ebene.⁵⁷⁵ Hierbei üben die Gemeinden Selbstverwaltungsbefugnisse in primärer selbstständiger Kompetenz und Staatsverwaltungsgewalt in übertragener Verwaltungskompetenz durch den Zentralstaat aus. Es wird zwischen dem *eigenen Wirkungskreis* (Selbstverwaltungsaufgaben) und dem *übertragenen Wirkungskreis* (Staatsverwaltungsaufgaben) unterschieden, was mit dem bundesrepublikanischen und österreichischen Modell übereinstimmt.⁵⁷⁶ So handelt es sich automatisch um eine Selbstverwaltungsangelegenheit, sofern ein Gesetz nichts anderes bestimmt.^{577,578} In den Bereich des *eigenen Wirkungskreises* der Gemeinden fallen insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange der Bürger und der Umweltschutz. Bei der Durchführung dieser Angelegenheiten sind die Gemeinden lediglich an die Gesetze und allgemeingültigen Durchführungsvorschriften gebunden und können allgemeinverbindliche Bekanntmachungen (*Vyhláška*) erlassen. Im Gegensatz hierzu stehen die Aufgaben im Bereich des *übertragenen Wirkungskreises*, wie beispielsweise Melde-, Reisepass-, Staatsangehörigkeits- und Personenstandsangelegenheiten.⁵⁷⁹ Bei Aufgaben aus diesem Wirkungskreis handelt die Gemeinde ausschließlich als ausführendes Organ der staatlichen Verwaltung und ist somit verpflichtet nicht nur die allgemein gültigen Gesetze sondern auch die Regierungsverordnungen und Richtlinien der zentralen Staatsverwaltungsorgane zu beachten. Im Rahmen der Ausübung von Staatsverwaltungsbefugnissen kann die Gemeinde auch allgemeinverbindliche Gemeindeverordnungen bei Beachtung der beschriebenen Vorgaben erlassen. Die zuständigen zentralen Staatsverwaltungsorgane beaufsichtigen die Gemeinden im Aufgabenfeld des *übertragenen Wirkungskreises* und können bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Aufsichtsbehörde und der Gemeinde die jeweiligen Maßnahmen der Gemeinde unmittelbar aufheben.

Bedingt durch die starke Heterogenität der Gemeinden bezüglich Einwohnerzahl und geographischer Größe liegen ungleiche Voraussetzungen für eine reibungslose Durchführung von Aufgaben aus dem *übertragenen Wirkungskreis* vor. Aus diesem Grund werden bestimmte Gemeinden mit der Wahrnehmung von Aufgaben aus dem *übertragenen Wirkungskreis* für andere Gemeinden beauftragt, wobei eine Kategorisierung der Gemeinden vorgenommen wird. Die Zugehörigkeit der Gemeinden zur jeweiligen Kategorie wurde in einer Verordnung des Innenministeriums durch namentliche Aufführung festgelegt.⁵⁸⁰ Diese Kategorisierung hat keine Auswirkungen auf die unabhängige Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Gemeinden, sondern bezieht sich ausschließlich auf die bessere Verteilung von

575 GemeindeG 128/2000

576 Rudzio, Wolfgang 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 411

577 GemeindeG 128/2000, § 8

578 Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, S. 307 (Die politischen Systeme Osteuropas)

579 ebd., S. 307 f.

580 Verordnung Nr. 388/2002 Sb. über die Festlegung der Verwaltungsbezirke der Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich und der Gemeinden mit beauftragtem Gemeindeamt

Zuständigkeiten unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der örtlichen Verwaltung.⁵⁸¹

1. Gemeinden mit einem einfachen Amt, die lediglich das verpflichtende Minimum an Aufgaben aus dem *eigenen Wirkungskreis* in örtlicher Zuständigkeit durchführen. Es handelt sich in dieser Kategorie ausschließlich um Kleinstgemeinden im ländlichen Bereich, die jedoch mehr als 90% aller Gemeinden ausmachen.
2. Gemeinden mit einem beauftragten Amt (*Obce s pověřeným obecním úřadem*), die neben ihren Aufgaben aus dem *eigenen Wirkungskreis* eine zusätzliche Anzahl von Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* für die umliegenden Gemeinden mit einfachem Amt wahrnehmen. Es handelt sich um vergleichsweise einfache Verwaltungstätigkeiten wie beispielsweise die Führung des Einwohner- und Melderegisters. Diese Kategorie umfasst 392 städtische Gemeinden, die ungefähr 5% aller Gemeinden ausmachen.
3. Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen (*Obce s rozšířenou působností*), die neben ihren Aufgaben aus dem *eigenen Wirkungskreis* eine große Menge an Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* für andere Gemeinden in einem großen Gebiet wahrnehmen. Es handelt sich um vergleichsweise wichtige Verwaltungsaufgaben wie beispielsweise Aufgaben des Sozial- und Familienrechts. Die Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen sind ein Bindeglied zwischen den Kreisen und allen anderen Gemeinden bei übertragenen Aufgaben aus dem *übertragenen Wirkungskreis*. Diese Kategorie umfasst 205 Großstadtgemeinden, die ungefähr 3% aller Gemeinden ausmachen.

Alle Gemeinden handeln mit den drei Organen Gemeindevertretung (*Zastupitelstvo obce*), Gemeinderat (*Rada obce*) und Bürgermeister (*Starosta*). Die von den Einwohnern alle vier Jahre gewählte Gemeindevertretung als höchstes legislatives Selbstverwaltungsorgan hat zwischen fünf Mitgliedern in den kleinsten und 55 Mitgliedern in den größten Gemeinden.⁵⁸² Die Anzahl der Wahlmandate wird durch die Gemeindevertretung vor der Wahl festgelegt und richtet sich nach Größe und Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde. Die Gemeindevertretung ist befugt, zur besonderen Befassung mit bestimmten Themengebieten eine unbestimmte Anzahl an Ausschüssen zu bilden und die entsprechenden Mitglieder zu bestimmen. Ein Finanz- und Revisionsausschuss ist in allen Gemeinden vorgeschrieben.⁵⁸³

Die Gemeindevertretung wählt den Gemeinderat, der als Exekutivorgan in allen Fällen der Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeindevertretung gegenüber verantwortlich ist. Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderates schwankt zwischen minimal fünf bis maximal 11 Personen; bei weniger als 15 Mitgliedern in der Gemeindevertretung wird kein Gemeinderat gewählt. Der Gemeinderat ist für die Abwicklung von Aufgaben innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung verantwortlich und wählt aus seiner Mitte einen Bürgermeister, der jederzeit vom Gemeinderat abgewählt werden kann. Der

581 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 511 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

582 Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, S. 306 ff. (Die politischen Systeme Osteuropas)

583 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 511 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen, erstattet der Gemeindevertretung regelmäßig Bericht, beruft die Sitzungen der Gemeindevertretung ein und leitet diese. Die Position der kommunalen Bürgermeister im institutionellen Staatsgefüge der Tschechischen Republik ist im EU-Vergleich verhältnismäßig schwach. So werden die Bürgermeister als einzige in ganz Mittel- und Osteuropa indirekt vom Volk gewählt.⁵⁸⁴

Das Gemeindeamt (*Obecní úřad*), in den Städten das Stadtamt (*Městský úřad*) und in den Großstädten der Magistrat (*Magistrát*) führen die administrativen Aufgaben im eigenen wie auch im übertragenen Wirkungskreis durch. An der Spitze der Gemeindeämter steht in kleinen Gemeinden der Bürgermeister, in größeren Gemeinden ein Gemeindesekretär als Verwaltungsangestellter ohne politisches Mandat. Das Gemeindeamt ist bei der Ausübung der Selbstverwaltung der Gemeindevertretung und im Staatsverwaltungsbereich den höheren Staatsverwaltungsinstanzen gegenüber verantwortlich.⁵⁸⁵ Die Ausübung der Staatsverwaltungsbefugnisse wird durch das zentralstaatliche Innenministerium und das Kreisamt kontrolliert.⁵⁸⁶

Alle Gemeinden haben unabhängig von Größe und Status das Recht mit anderen Gemeinden im Rahmen von Zusammenschlüssen oder Vereinbarungen zu kooperieren. Eine Ausnahme bilden lediglich die Stadtbezirke Prags und anderer Großstädte, bei denen nur der Magistrat solche Kooperationen für die gesamte Stadt eingehen darf. Die Kooperationsfreiheit gilt innerhalb der Tschechischen Republik als auch mit Gemeinden und Städten in Nachbarländern.⁵⁸⁷ Kooperationen zwischen den Gemeinden sind in der Tschechischen Republik sehr zahlreich vorhanden, so dass heute laut Aussage des tschechischen Innenministeriums 474 Kooperationen mit insgesamt 4.680 Gemeinden existieren.

584 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 512 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

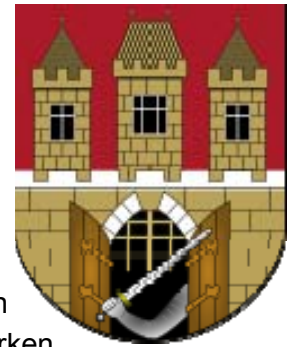
585 GemeindeG 128/2000, §§ 109-116

586 GemeindeG 313/2002, § 126

587 Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, S. 511 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

3.2.18 Die Hauptstadt Prag

Prag ist die Hauptstadt der Tschechischen Republik und mit 1,2 Millionen Einwohnern die größte Stadt Tschechiens sowie die fünfzehntgrößte Stadt der EU. Prag ist Kreis und Gemeinde zugleich und gliedert sich verwaltungstechnisch in den Magistrat, 22 Verwaltungsbezirke und 57 Stadtteile als kommunale Selbstverwaltungseinheiten. Der Magistrat stellt die obere und Bezirke sowie Stadtteile die untere Verwaltungsebene dar. Beim Status der Bezirke/Stadtteile ist analog zu den bereits beschriebenen Gemeinden zu unterscheiden. Es handelt es sich bei den Bezirken



Prag 1 bis 22 um Verwaltungsbezirke mit erweiterten Kompetenzen und bei den zusätzlichen 35 Stadtteilen um beauftragte Ämter. Hierbei nehmen die Bezirke Prag 1 bis 22 die Aufgaben des erweiterten Kompetenzbereiches für die 35 Stadtteile wahr. Die Bezirke/Stadtteile stellen für die in ihren Einzugsgebieten hauptamtlich gemeldeten Bürger die örtliche Selbstverwaltung dar und gewährleisten die öffentlich-rechtliche Verwaltung in übertragender Zuständigkeit. Die Anzahl und die Bezeichnung der Bezirke und Stadtteile wurden auf der Grundlage des Statuts der Stadt Prag festgelegt.⁵⁸⁸ Prag verfügt im Juli 2012 über 5.368 Voll- und Teilzeit-Beschäftigte, die in der Magistratsverwaltung, Polizei und Feuerwehr arbeiten. Zahlen zu den Beschäftigten in den Bezirksverwaltungen liegen nicht vor.

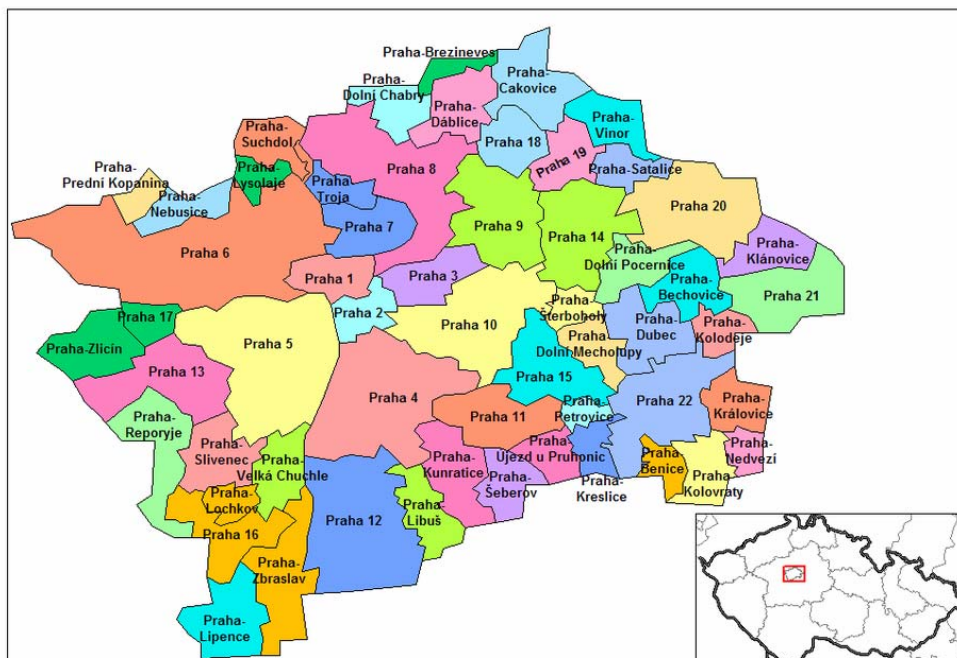


Abbildung 7: Karte der Prager Bezirke⁵⁸⁹

588 Allgemein verbindliche Verordnung Nr. 55/2000 Slg. der Hauptstadt Prag, die auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 131/2000 Slg. über die Hauptstadt Prag erlassen wurde.

589 commons.wikimedia.org/wiki/File:Prague_administrative_districts.png (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 8: Statistische Grunddaten der Prager Bezirke⁵⁹⁰

Bezirk	Fläche in km²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Prag	496,2	1.249.026	1.257.158	1.241.664
Prag 1	5,5	30.502	30.002	29.857
Prag 2	4,2	49.389	49.193	49.237
Prag 3	6,5	73.497	73.587	71.140
Prag 4	32,3	137.933	137.073	136.084
Prag 5	35,1	86.964	86.909	84.212
Prag 6	56,1	112.877	113.718	109.775
Prag 7	10,5	43.009	43.437	42.600
Prag 8	37,6	110.572	111.371	112.189
Prag 9	13,3	52.572	53.972	53.382
Prag 10	18,6	111.048	110.971	108.998
Prag 11	21,9	84.903	84.994	83.873
Prag 12	28,5	64.913	64.675	64.100
Prag 13	23,1	63.200	64.901	63.800
Prag 14	19,3	47.741	48.489	48.022
Prag 15	28,3	43.681	44.714	44.794
Prag 16	36,2	22.559	22.791	22.923
Prag 17	10,5	29.986	30.609	29.923
Prag 18	15,8	26.674	27.305	27.394
Prag 19	15,8	12.448	12.740	12.845
Prag 20	16,9	15.016	15.071	15.028
Prag 21	26,5	17.592	17.920	18.036
Prag 22	33,7	11.950	12.716	13.452

590 www.praha.cz/csu/2011edicniplan.nsf/krajkapitola/104007-11-n_2011-06 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3.2.18.1 Aufbau und Kompetenzen der Stadt Prag

Der strukturelle Aufbau des Prager Magistrats gleicht dem der zuvor beschriebenen Kreise. Der Magistrat handelt mit den drei Organen Stadtparlament (*Zastupitelstvo hlavního města Prahy*), Stadtrat (*Rada hlavního města Prahy*) und Bürgermeister der Stadt (*Primátor hlavního města Prahy*).⁵⁹¹

Das von den Prager Einwohnern alle vier Jahre gewählte Stadtparlament als legislatives Selbstverwaltungsorgan hat derzeit 63 Mitglieder. Alle Plenar- und Ausschusssitzungen sind öffentlich. Das Stadtparlament ist befugt in Angelegenheiten der Selbstverwaltung alleinverantwortlich zu entscheiden; bei übertragenen Aufgaben durch den Zentralstaat darf es lediglich mitbestimmen, soweit es ein Gesetz explizit vorsieht. Das Stadtparlament wählt die Mitglieder des Stadtrats aus seiner Mitte, genehmigt in Absprache mit den Bezirksparlamenten den Haushalt der Stadt, erlässt allgemein verbindliche Verordnungen im Bereich des eigenen Wirkungsbereichs und vergibt die Ehrenbürgerschaft.⁵⁹²

Der Stadtrat ist in allen Fällen der Selbstverwaltungsbefugnis das Exekutivorgan des Magistrats und setzt sich aus insgesamt elf Mitgliedern zusammen. Mitglieder sind der Bürgermeister der Stadt Prag, seine vier Vertreter und sechs weitere Räte. Alle Mitglieder werden einzeln vom Stadtparlament gewählt und können auch einzeln abgewählt werden. Der Stadtrat ist ebenso wie das Stadtparlament in Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung entscheidungsbefugt, bei übertragenen Aufgaben des Zentralstaats darf der Stadtrat nur mitbestimmen, soweit es ein Gesetz explizit vorsieht. Der Stadtrat ist für die reibungslose Verwaltung und Abwicklung des Haushalts der Stadt Prag verantwortlich.⁵⁹³

Die Prager Magistratsverwaltung (*Magistrát hlavního města Prahy*) ist grundsätzlich wie die Kreisämter für alle Aufgaben im Bereich des *eigenen Wirkungskreises* zuständig, die vom Stadtparlament zugewiesen wurden und unterstützt die Arbeit der Ausschüsse und Kommissionen des Stadtparlaments. Die Magistratsverwaltung nimmt auch Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* wahr, die explizit per Gesetz oder Verordnung vom Zentralstaat zugewiesen wurden. Darüber hinaus ist die Magistratsverwaltung für alle Aufgaben verantwortlich, die nicht durch das Statut der Hauptstadt Prag den Verwaltungsbezirken oder Stadtteilen übertragen wurden. Die Magistratsverwaltung wird von einem Direktor (*Ředitel*) geleitet, der keine politischen Ämter ausführen und kein Mandat im Stadtparlament haben darf. Er ist Beschäftigter der Magistratsverwaltung und dem Bürgermeister von Prag verantwortlich. Für die Ernennung oder Entlassung des Direktors benötigt der Bürgermeister von Prag die Zustimmung des Innenministers der Tschechischen Republik. Die Magistratsverwaltung ist bei der Ausübung der Selbstverwaltung dem Stadtparlament und im Staatsverwaltungsbereich den höheren Staatsverwaltungsinstanzen verantwortlich. Die Ausübung der Staatsverwaltungsbefugnisse wird durch das tschechische Innenministerium kontrolliert.

591 Gesetz Nr. 131/2000 Slg.

592 www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organ/zastupitelstvo_hmp/index.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

593 www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organ/rhmp/index.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3.2.18.2 Aufbau und Kompetenzen der Prager Stadtbezirke

Die 22 Prager Verwaltungsbezirke (*Správní Obvody*) und 57 Stadtteile (*Městské části*) sind rechtsfähige Körperschaften mit Selbstverwaltungsrecht und gleichen in ihrem strukturellen Aufbau und den Aufgaben den tschechischen Gemeinden. Die Verwaltungsbezirke und Stadtteile handeln mit den drei Organen (*Zastupitelstvo*), Rat (*Rada*) und Bürgermeister (*Starosta*). Das von den Einwohnern gewählte Parlament ist das legislative Selbstverwaltungsorgan, wobei die Anzahl der Wahlmandate vor der Wahl festgelegt wird und sich nach der Größe und der Einwohnerzahl des jeweiligen Verwaltungsbezirks/Stadtteils richtet. Grundsätzlich ist das örtliche Parlament befugt in Angelegenheiten der Selbstverwaltung zu entscheiden, bei übertragenen Aufgaben durch den Zentralstaat oder den Magistrat darf es lediglich mitbestimmen, soweit es ein Gesetz explizit vorsieht. Das Parlament wählt aus seiner Mitte den Rat, der als Exekutivorgan in allen Fällen der Selbstverwaltungsbefugnis dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Der Rat setzt sich aus dem Bürgermeister und weiteren Mitgliedern zusammen. Die Anzahl der Mitglieder schwankt je nach Größe des Verwaltungsbezirks/Stadtteils.

Das Bezirks-/Stadtteilamt (*Okresní úřad*), führt die administrativen Aufgaben im eigenen wie auch im *übertragenen Wirkungskreis* durch. An der Spitze der Ämter steht in den Stadtteilen der Bürgermeister und in den Verwaltungsbezirken ein Verwaltungsangestellter ohne politisches Mandat. Die Ämter sind bei der Ausübung der Selbstverwaltung gegenüber dem jeweiligen Bezirks-/Stadtteilparlament und im Staatsverwaltungsbereich gegenüber den höheren Staatsverwaltungsinstanzen (tschechisches Innenministerium und Magistrat) verantwortlich.⁵⁹⁴

Die Bezirke Prag 1 bis 22 sind Verwaltungsbezirke mit erweiterten Kompetenzen, die zusätzlichen 35 Stadtteilen sind beauftragte Ämter. Die Bezirke Prag 1 bis 22 nehmen die Aufgaben des erweiterten Kompetenzbereiches für die 35 Stadtteile wahr. Beispielhafte Aufgaben der Verwaltungsbezirke mit erweiterten Kompetenzen im Bereich der Bürgerdienste sind beispielsweise Personalausweis- und Reisepassangelegenheiten sowie die Führung des Personenstandsregisters. Alle 57 Prager Stadtteile sind für kommunale Wahlen, die Beglaubigung von Unterschriften und Urkunden und Meldeangelegenheiten zuständig. Diese Aufgaben werden unter Beachtung einer örtlicher Zuständigkeit, das heißt nach dem Hauptwohnsitz des Bürgers, erledigt.

594 GemeindeG 128/2000, §§ 109-116

3.2.19 Die Bürgerdienste in Prag

Aktuell verfügt die Stadt Prag in jedem der 57 Stadtteile über ein Bürgeramt.⁵⁹⁵ Es ist jedoch zu betonen, dass lediglich die Bürgerämter in den 22 Verwaltungsbezirken mit erweiterten Kompetenzen ermächtigt sind, Personalausweise und Reisepässe auszustellen. Die Zuständigkeit für die Ausstellung von Ausweisdokumenten und die Führung des Meldewesens ist am 01.07.2000 von der tschechischen Polizei an die Prager Verwaltungsbezirke übertragen worden. Seither sind die Verwaltungsbezirke per Gesetz für die Durchführung dieser Dienstleistungen sowie den Betrieb ihrer Bürgerämter zuständig. In Prag gibt es in Bezug auf die bezirklichen Dienstleistungen feste örtliche Zuständigkeiten. Jeder Einwohner der Stadt muss daher zur Erledigung seiner Anliegen das Bürgeramt seines Hauptwohnsitzes beziehungsweise das zuständige Bürgeramt mit erweiterten Kompetenzen aufsuchen. Die Bürgerämter sind in den jeweiligen Bezirksrathäusern oder aber auch in Außenstellen der Bezirksämter untergebracht.

Die Bürgerämter und die dort arbeitenden Beschäftigten sind organisatorisch ein Teil der jeweiligen Bezirk-/Stadtteilverwaltung. Die personelle wie auch bauliche Ausstattung und der Unterhalt der Bürgerämter werden ausschließlich von den jeweiligen Verwaltungsbezirken/Stadtteilen getragen. Eine Ausnahme bilden die 22 Bürgerämter mit erweiterten Kompetenzen, welche die technischen Voraussetzungen zur Ausstellung von biometrischen Ausweisdokumenten schaffen mussten. Die besonderen technischen Ausstattungsgegenstände wurden durch das Innenministerium der Tschechischen Republik finanziert, um eine landesweit einheitliche IT-Infrastruktur zu schaffen.

3.2.19.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

In den 22 Bürgerämtern mit erweiterten Kompetenzen werden in jedem Fall die folgenden standardisierten Dienstleistungen angeboten und abschließend bearbeitet:

- Meldeangelegenheiten
- Personalausweisangelegenheiten
- Reisepassangelegenheiten

Es ist zu beachten, dass bei Ummeldung des Hauptwohnsitzes eine Änderung des Personalausweises ausgeschlossen ist und in jedem Fall ein neuer Personalausweis ausgestellt werden muss. Wie bereits beschrieben gilt bei den Bürgerämtern der Stadt Prag die örtliche Zuständigkeit. Eine Ausnahme bilden Personalausweisangelegenheiten. Hier können neue Personalausweise bei jedem Gemeindeamt mit erweiterten Kompetenzen in der Tschechischen Republik – unabhängig vom Hauptwohnsitz – beantragt werden. Diese Behörden bearbeiten den Antrag allerdings nicht, sondern leiten ihn nur an die örtlich zuständige Behörde weiter. Die Ausstellung und persönliche Aushändigung des neuen Personalausweises findet in jedem Fall im örtlich zuständigen Bürgeramt statt.

595 Stand 2011

Nur in vereinzelt Fällen werden optional in den Bürgerämtern die folgenden Dienstleistungen angeboten:

- Ausstellung von Angel- und Jagdscheinen
- Auszüge aus dem Kataster

Alle weiteren Dienstleistungen des Bezirks/Stadtteil sind bei den jeweils zuständigen Ämtern zu beantragen und werden dort bearbeitet. In zahlreichen Bezirken/Stadtteilen sind die Bürgerdienste organisatorisch mit den Standesämtern zusammengefasst, jedoch sind diese nicht örtlich gemeinsam in einem Dienstgebäude untergebracht. Für das stadtweite Führerschein- und Kraftfahrzeugwesen ist ausschließlich die Magistratsverwaltung verantwortlich. Für die Bearbeitung der entsprechenden Anliegen wurde im Gebäude der Magistratsverwaltung eine zentrale Anlaufstelle nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* geschaffen.

In den Bürgerämtern werden die angebotenen Dienstleistungen an unterschiedlichen Schaltern jeweils durch einen für eine Dienstleistung spezialisierten Beschäftigten bearbeitet. Eine zuständigkeitsübergreifende Vertretung oder Bearbeitung von mehreren Dienstleistungen nach dem Allzuständigkeitsprinzip findet durch die Beschäftigten grundsätzlich nicht statt. Lediglich in sehr kleinen Bürgerämtern kann in einem gewissen Maß eine zuständigkeitsübergreifende Vertretung der Beschäftigten untereinander festgestellt werden. Diese Vertretungen beziehen sich jedoch ausschließlich auf artverwandte Tätigkeiten wie beispielsweise bei den Ausweisdokumenten und dem Melderegister. Falls zusätzliche Dienstleistungen angeboten werden, so werden diese auch in den kleinen Bürgerämtern ausschließlich von spezialisierten Beschäftigten bearbeitet.

In allen Bürgerämtern gibt es eine strikte Trennung zwischen *Front Office* und *Back Office*. So werden die Anträge am *Front Office* lediglich auf die Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft sowie die fertigen Dokumente an die Kunden ausgehändigt. Die tatsächliche Bearbeitung der Anträge findet im angeschlossenen *Back Office* – für die Bürger nicht sichtbar – statt.

Jedes Bürgeramt verfügt über einen Informationspunkt im Eingangsbereich. In den Fällen, wo das Bürgeramt in einer Außenstelle des Bezirksamtes untergebracht ist, können die Beschäftigten nur Auskunft über die vor Ort angebotenen Dienstleistungen geben. Ist das Bürgeramt dagegen im Rathaus untergebracht, so sind die Beschäftigten in der Lage, Auskünfte zu allen im Dienstgebäude untergebrachten Ämtern zu erteilen. Eine zentrale Annahme von Posteingängen für das Bezirksamt findet bei diesen Informationsschaltern nicht statt.

Das politische Interesse für die Bürgerdienste ist auf Bezirks- und Magistratsebene groß. Das Interesse beschränkt sich hauptsächlich auf die schnelle und reibungslose Abwicklung der Dienstleistungen und möglichst kurze Wartezeiten für die Bürger. Derzeit sind keine ernsthaften politischen Bestrebungen in Bezug auf eine wesentliche Umstrukturierung der Bürgerdienste oder die Einführung von stadtweit einheitlichen Anlaufstellen nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* vorhanden. Darüber hinaus sind derzeit weder in der Politik noch in der Verwaltung Tendenzen erkennbar, das Dienstleistungsportfolio der Bürgerämter zu erweitern oder die Zuständigkeit von Dienstleistungen vom Magistrat auf die Bezirke zu verlagern. Grundsätzlich wird auch

in der Magistratsverwaltung die Auffassung vertreten, dass eine Verlagerung des Führerschein- und Kraftfahrzeugwesens auf die bezirklichen Bürgerämter zur gemeinsamen Erledigung mit Melde-, Reisepass- und Personalausweisangelegenheiten nahe liegend und kundenfreundlich ist, jedoch sind hierfür derzeit keine entsprechenden Bestrebungen auf Seiten der politischen Entscheidungsträger des Magistrats oder der Bezirke erkennbar.

Konkrete Planungen für stadtweit einheitliche Anlaufstellen nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* für die Prager Verwaltung liegen derzeit nicht vor, jedoch wird mit den *Czech Points* bereits eine entsprechende Strategie von der Zentralstaatsverwaltung verfolgt und weiter entwickelt. Daher wird eine entsprechende Entwicklung hin zu stadtweit einheitlichen Anlaufstellen von der Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten mittelfristig erwartet, wobei eine Diskussion hierzu von der Magistratsabteilung derzeit nicht aktiv gefördert wird. Stattdessen sollen die Impulse für eine solche Entwicklung von der Bevölkerung oder den politischen Entscheidungsträgern auf zentralstaatlicher oder kommunaler Ebene ausgehen.

3.2.19.2 Das Konzept der Czech Points

Das tschechische Innenministerium ist für alle E-Governmentvorhaben der öffentlichen Verwaltung landesweit und zentral zuständig. 2006 wurde von dort das E-Governmentprojekt eGON initiiert, das die nachhaltige Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sowie die Verbesserung der Effizienz und Kundenfreundlichkeit des Verwaltungshandelns durch den verstärkten Einsatz elektronischer Vertriebswege zum Ziel hat. Ein wesentliches Element des Projekts eGON sind landesweit einheitliche Anlaufstellen für die Bürger - die sogenannten *Czech Points* (*Český Podací Ověřovací a Informační Národní Terminál*). Diese *nationalen Aufgaben-, Beglaubigungs- und Informationsterminals* halten für die Bürger Auskünfte aus staatlichen Informationssystemen vor. Ferner können an den *Czech Points* Dokumente und Urkunden beglaubigt sowie Dokumente von staatlichen Beschäftigten von der Papierform in eine digitale Form und umgekehrt überführt werden. Die Bürger können Unterlagen für bestimmte öffentliche Dienstleistungen abgeben und sich über den Stand ihrer Anträge und Gesuche informieren. Bei den *Czech Points* handelt es sich nicht um digitale Informationsterminals, die vom Bürger selbst bedient werden müssen, sondern um Schalter, die immer mit entsprechend qualifizierten Beschäftigten besetzt sind. Die *Czech Points* bieten ein landesweit einheitliches Dienstleistungsportfolio an, wobei die meisten Dienstleistungen gebührenpflichtig sind:

- Auszug aus dem Liegenschaftskataster, Handelsregister, Gewerberegister, Strafregister, Strafpunkteregister für Kraftfahrer, Insolvenzregister
- Annahme von Anträgen nach dem Gewerbegesetz
- Ausgabe von beglaubigten Auszügen aus der Liste qualifizierter Lieferanten
- Einrichtung und Sperrung der sogenannten Datenbox (wird in der Tschechischen Republik für den gesicherten Austausch von digitalen Dokumenten als digitale Signatur verwendet)⁵⁹⁶

Aktuell existieren insgesamt mehr als 4.500 *Czech Points*, die in zahlreichen Bürgerämtern der Prager Stadtbezirke, Gemeinde- und Kreisämtern, Postämtern, zentralstaatlichen Behörden, Büros der Wirtschaftskammer sowie bei Notaren eingerichtet wurden. Bei der Magistratsverwaltung der Stadt Prag fallen die *Czech Points* in die Zuständigkeit der Presse- und Öffentlichkeitsabteilung. Die in den Bürgerämtern der Prager Bezirke angesiedelten *Czech Points* gehören aufgrund ihrer besonderen organisatorischen Anbindung und zentralstaatlichen Steuerung nicht zu den Bezirksämtern. Daher sind in vielen Bürgerämtern zwei unterschiedliche Anlaufstellen in den gleichen Räumlichkeiten zu finden, die komplett unterschiedlich gesteuert werden und unterschiedliche Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche haben. Seit der Einführung bis zum 29.06.2010 wurden an den *Czech Points* landesweit bislang knapp 3,5 Mio. Dokumentenauszüge gefertigt und ausgehändigt.

3.2.19.3 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Bedingt durch die organisatorische Anbindung an und die Finanzierung durch die jeweiligen Bezirke der Stadt Prag ist die Ausstattung der Bürgerämter uneinheitlich. Es existiert weder ein standardisiertes Corporate Design, noch eine einheitliche Farbgestaltung oder Logos für die Bürgerämter. Jeder Bezirk verfolgt für sein Bürgeramt eine eigene Philosophie, auch was den Aufbau und das Erscheinungsbild seines Bürgeramtes angeht. Alle Bürgerämter der Stadt Prag zeichnen sich durch ihre moderne und ansprechende Gestaltung aus, die nur noch in einem geringen Maß an eine traditionelle Amtsstube erinnert.

Die Öffnungszeiten der Prager Bürgerämter sind uneinheitlich. Lediglich die traditionelle Öffnungszeit aller Behörden in Tschechien montags und mittwochs ist einheitlich und zwar am Montag und Mittwoch von 08.00 Uhr bis 18.00 Uhr mit einer einstündigen Mittagspause. An den verbleibenden Wochentagen sind die Öffnungszeiten kurz – in den meisten Fällen von 08.00 Uhr bis 12.00 Uhr – oder das Bürgeramt bleibt ganztägig geschlossen – wie in vielen Bezirken am Freitag. Samstags sind die Bürgerämter nicht geöffnet. Die Durchsetzung stadtweit einheitlicher Öffnungszeiten oder zeitliche Vorgaben der Wochenöffnungszeiten sind aufgrund der bezirklichen Zuständigkeit für die Bürgerämter und den nicht vorhandenen Weisungsrechten durch die Magistratsverwaltung nicht möglich.

596 Gesetz Nr. 300/2008 Slg. über die autorisierte Konversion von Dokumenten (auch E-Governmentgesetz) als grundlegende Norm für die Einführung von Datenboxen

Fast alle Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen und gut mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Alle Bürgerämter sind barrierefrei und einige davon verfügen über besondere Serviceangebote für gehörlose und blinde Menschen sowie elektronische Vorrichtungen zur barrierefreien Kommunikation. In wenigen Bürgerämtern sind Kinderspielecken zu finden. Die Wartebereiche in den Bürgerämtern sind zur angenehmeren Gestaltung der Wartezeit nicht mit elektronischen Informationsterminals oder anderen digitalen Innovationen ausgestattet. Standardisierte Fremdsprachenkenntnisse werden in Bürgerämtern nicht angeboten.

Die Prager Bürgerämter verfügen über kein einheitliches Wartemanagementsystem. Es existieren zwar in allen Bürgerämtern Wartenummernsysteme für die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche, jedoch werden diese analog betrieben und stellen kein elektronisches Wartemanagement in Sinne einer ganzheitlichen Lenkung von Kundenströmen dar. Die durchschnittliche Wartezeit wird ausschließlich von den einzelnen Bezirken erfasst. Eine stadtweite Statistik zu den Wartezeiten in den Bürgerämtern existiert aufgrund der dezentralen bezirklichen Verantwortlichkeiten nicht. Nach Aussagen der Abteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten der Magistratsverwaltung ist es in den letzten zehn Jahren seit Gründung der aktuellen Verwaltungsstruktur zu keiner einzigen Bürgerbeschwerde in Bezug auf die Wartezeiten gekommen, da diese auf einem niedrigen Niveau liegen. Der Eindruck der kurzen Wartezeiten wird bei den regelmäßigen Qualitätskontrollen vor Ort durch die Beschäftigten der Magistratsverwaltung bestätigt.

Ein ganzheitliches Terminmanagement für die Prager Bürgerdienste steht nicht zur Verfügung. Es können nur in einigen Bürgerämtern Termine elektronisch, persönlich oder telefonisch mit den Bürgerämtern vereinbart werden. In sehr wenigen Bürgerämtern können Termine über die bezirklichen Internetseiten direkt ausgewählt und gebucht werden, eine Bestätigung des Termins wird per Email übersendet. Eine einheitliche Internetseite für diese Terminbuchungen oder zweckgebundene bezirkliche Internetseiten existieren nicht. Diese Möglichkeit der Terminvereinbarung wird nach Aussage der Magistratsverwaltung nur sehr selten genutzt. Das Arbeitsaufkommen und somit die Wartezeiten in den Bürgerämtern sind stark rückläufig, da inzwischen alle – durch die Teilung der ehemaligen föderalen Tschechoslowakischen Republik bedingten – Umtauschaktionen von Dokumenten beendet wurden und der Bedarf an Reisepässen durch den Beitritt der Tschechischen Republik zum *Vertrag von Schengen* und dem damit verbundenen verstärktem passfreien Reiseverkehr stark zurückgegangen ist.

Digitale Leistungen im Bereich der Bürgerdienste werden ausschließlich zentral über das beschriebene Projekt *eGON* vom tschechischen Innenministerium gesteuert. Zwar verfügt die Magistratsverwaltung über einen zentralen Internetauftritt und die Bürgerämter über ihre jeweiligen Bezirke über individuelle Internetauftritte – teilweise auch für Besucher der Stadt in Englisch – jedoch bieten weder die einzelnen Bezirke noch der Magistrat die digitale Abwicklung von Dienstleistungen komplett online an. Die genannten Internetseiten dienen lediglich der Information zur Stadt sowie den Bezirken und eröffnen in einigen Fällen wie beschrieben die Möglichkeit von Terminbuchungen bei den bezirklichen Bürgerämtern oder bei vereinzelt Anlaufstellen der Magistratsverwaltung.

In allen Prager Bürgerämtern existiert ein Dokumentenmanagementsystem, das auf einem Strichcodesystem basiert. Dieses Strichcodesystem wird ausschließlich für die Übermittlung von Antragsdokumenten für Personalausweise und Reisepässe von den Bürgerämtern an die Staatsdruckerei der Tschechischen Republik genutzt. Dieses Verfahren hat den Vorteil, Dokumente vor Verlust zu sichern und datenschutzrechtliche Vorschriften durch eine größtmögliche Anonymisierung der Daten zu erfüllen. Ein stadtweites Dokumentenmanagementsystem zur Nachverfolgung von Schriftstücken und zur Förderung der Transparenz des Verwaltungshandelns existiert in Prag nicht.

In den Prager Bezirken existiert kein einheitliches Konzept für mobile Bürgerdienste, jedoch wird aufgrund der zentralstaatlichen gesetzlichen Vorschriften zur Personalausweisbeantragung und -abholung in bestimmten Intervallen ein mobiler Service angeboten. Der Antrag für einen Personalausweis kann neben dem Antragsteller auch von einer von ihm beauftragten Person ohne entsprechende Vollmacht gestellt werden.⁵⁹⁷ Der Personalausweis kann grundsätzlich nur persönlich vom Antragsteller bei der örtlich zuständigen Gemeinde mit erweiterten Kompetenzen in Empfang genommen werden. Ausnahmen von diesem Verfahren sind wie folgt konkret und abschließend geregelt. Kann der Antragsteller zur Abholung des Personalausweises aus triftigen Gründen nicht persönlich erscheinen, insbesondere aus Gründen der Verbüßung einer Haft- oder Freiheitsstrafe, einer gerichtlich verfügten Behandlung, einer gerichtlich angeordneten Schutzerziehung oder aus ernsthaften oder langfristigen gesundheitlichen Gründen, wird die Übergabe des Personalausweises von dem Gemeindeamt der Gemeinde mit erweiterten Kompetenzen sichergestellt, in deren Verwaltungsbezirk sich der Antragsteller aufhält.⁵⁹⁸ Daraus folgt, dass Beschäftigte der Prager Bürgerämter in regelmäßigen Abständen Krankenhäuser, Altersheime und Gefängnisse besuchen müssen, um die betroffenen Personen mit gültigen Ausweisdokumenten auszustatten. Dieses Verfahren ist im zweiten Teil des tschechischen Personalausweisgesetzes geregelt.⁵⁹⁹

Einzelne Bezirke der Stadt Prag verfügen über mobile Bürgerämter. So bietet beispielsweise der Bezirk Prag 10 ein mobiles Bürgeramt für Einwohner über 80 Jahre an, die keine staatlichen Zuschüsse zum Betrieb eines eigenen Kraftfahrzeugs oder zum Kauf einer Fahrkarte für den öffentlichen Nahverkehr erhalten. Diese entsprechenden Bürger werden auf Anfrage zu Hause besucht, wobei vor Ort Personalausweisangelegenheiten, Beglaubigungen und einige Dienstleistungen der *Czech Points* mittels mobile Arbeitsplätze angeboten werden können. Der Bezirk Prag 5 hat 2010 im Rahmen des Projekts „offenes Rathaus“ ein mobiles Bürgeramt in einem großen Einkaufszentrum eingerichtet. In diesem Bürgeramt können sich unter anderem die Bürger des Bezirks mit ihrem Bürgermeister, den Bezirksratsmitgliedern und weiteren Vertretern des Bezirks treffen. Die Bürger haben die Möglichkeit einige Dienstleistungen der *Czech Points* in Anspruch zu nehmen und allgemeine Informationen zum Bezirks Prag 5 zu erhalten.

597 § 4 (2) PersonalausweisG

598 § 8 (3) PersonalausweisG

599 Gesetz Nr. 328/1999 Slg.

3.2.19.4 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Die Bürger haben in Prag vermehrt Kontakt mit den Bürgerämtern. Daher muss durchgehend gewährleistet sein, dass die Bürger ausschließlich von bestmöglich geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden. Bedingt durch die dezentralen Verantwortlichkeiten für die Bürgerämter in Prag wird die Anzahl der Beschäftigten, deren Aufgabenfelder und die Ablauforganisation ausschließlich und alleinverantwortlich von den jeweiligen Bezirksämtern festgelegt und gesteuert. Die Magistratsverwaltung wird nicht eingebunden und verfügt über keine organisatorischen Weisungsbefugnisse. Daraus folgt, dass jeder Bezirk unterschiedlich viele Beschäftigte für die jeweiligen Tätigkeiten einsetzt, je nach Einwohnerzahl, Besucheraufkommen und Personalstamm. Es sind keine stadtweiten Statistiken zur Altersstruktur der Beschäftigten in den bezirklichen Bürgerämtern vorhanden.

Das tschechische System zur Bezahlung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat seinen Ursprung in der preußisch-österreichischen Verwaltungskultur. Daher werden die Beschäftigten in unterschiedliche Laufbahnen – die nach dem höchsten Bildungsabschluss unterteilt werden – eingeordnet. Für die Tätigkeiten im *Front Office* der Bürgerämter wird kein Hochschulabschluss benötigt. Lediglich für die Leitung des Bürgeramtes sowie die jeweiligen Sachgebietsleiter und den Beauftragten für den Haushalt ist ein Hochschulabschluss des Stelleninhabers notwendig; diese Positionen sind auch mit höherwertigen Stellen hinterlegt. Es ist festzustellen, dass die Beschäftigten der Prager Bezirksämter grundsätzlich in einer niedrigeren Laufbahn als die Beschäftigten des Magistrats besoldet werden. Im landesweiten Vergleich sind die Gehälter in den Prager Bezirken dennoch als vergleichsweise hoch anzusehen, da sich das Besoldungssystem aller Bezirke an den großen Gemeinden der Tschechischen Republik orientiert. Hinzu kommt eine hohe Arbeitsplatzsicherheit, die den Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung garantiert. Die Tätigkeit im *Front Office* der Bürgerämter ist in Prag daher sehr beliebt. So bewirbt sich auf alle ausgeschriebenen Stellen eine hohe Anzahl an Interessenten.⁶⁰⁰

Für die in den Bürgerämtern tätigen Beschäftigten gibt es kein verbindliches oder einheitliches Fortbildungskonzept. Jedoch gibt es, was die Verwaltungsqualifizierung nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst anbelangt, einen Regierungsbeschluss zum *Qualifizierungssystem für die öffentliche Verwaltung Tschechiens*, der für die Staatsverwaltung und die kommunale Verwaltung gilt.⁶⁰¹ Die Beschäftigten sind demnach verpflichtet ihre speziellen und allgemeinen Qualifikationen kontinuierlich und lebenslang im Rahmen von mehreren aufeinander abgestimmten Stufen zu erhöhen.⁶⁰² Es werden viele Fortbildungen durch die stadt eigene Verwaltungsakademie angeboten, wobei die Teilnahme für die Beschäftigten nicht verpflichtend ist. Statistiken oder Zahlen zu den Fortbildungstätigkeiten liegen zentral aufgrund der bezirklichen Personalverantwortlichkeit nicht vor. Weiterbildungen oder berufsbegleitende Studien der Beschäftigten in der Freizeit werden von den Bezirksverwaltungen nachhaltig unterstützt und gefördert. Fremdsprachliche

600 interne Daten der Magistratsverwaltung Prag - unveröffentlicht

601 Regierungsbeschluss 349/2001

602 Scherer-Vankova, Dagmar 2006: Verwaltungsmodernisierung in der Tschechischen Republik, S. 680

Kenntnisse sind für eine Tätigkeit im Bürgeramt nicht verpflichtend vorgeschrieben und auch keine Einstellungsvoraussetzung, es werden aber regelmäßig Fremdsprachenkurse für alle Mitarbeiter zur freiwilligen Teilnahme angeboten.

Offene Sachbearbeiterstellen in Bürgerämtern werden grundsätzlich sowohl amtsintern und extern in Verantwortung des Bezirksamtes ausgeschrieben. In den meisten Fällen entscheiden sich die Verantwortlichen der Bürgerämter für externe Bewerber, die nach ihrer Einstellung zunächst einen halbjährigen, landesweit einheitlichen Lehrgang für die Ausstellung von Personaldokumenten beim Innenministerium der Tschechischen Republik durchlaufen müssen. Der Lehrgang wird mit der Prüfung der fachlichen Befähigung zur Verwaltungstätigkeit abgeschlossen.⁶⁰³ Die neu eingestellten Beschäftigten sind verpflichtet verschiedene Fortbildungen aus den Bereichen Kommunikation, Umgang mit den Kunden und Deeskalation zu besuchen. Für die Ausbildungskonzepte sind mit Ausnahme des einheitlichen Lehrgangs beim Innenministerium die Prager Stadtbezirke in ihrer Zuständigkeit alleinverantwortlich, so dass die Konzepte je nach Bezirk unterschiedlich ausfallen.

3.2.19.5 Qualitätssicherung bei den Prager Bürgerdiensten

Neben der Zuständigkeiten und der Abgrenzung zwischen Magistrat und den Bezirksämtern resultieren die Aufsichtsfunktion und die Prüfungsrechte der Magistratsverwaltung gegenüber den Bezirksverwaltungen aus dem Gesetz über die Hauptstadt Prag.⁶⁰⁴ Es werden alle Bürgerämter von der zuständigen Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten jährlich bezüglich der Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben überprüft. Die Magistratsabteilung legt einen jährlichen Prüfplan fest und führt ihre Prüfungen nach vorheriger Ankündigung direkt in den Bürgerämtern durch. Der Fokus der Prüfungen liegt auf einer rechtlich einwandfreien Bearbeitung der beauftragten Aufgaben und der qualitativ hochwertigen Erstellung der stadtweit einheitlich angebotenen Dienstleistungen. Zu jeder Prüfung wird ein ausführliches Protokoll erstellt und die Bezirksämter aufgefordert die gegebenenfalls auftretenden Mängel schnellstmöglich abzustellen. Bei sehr schwerwiegenden Verfahrens- oder Ablauffehlern wird das jeweilige Bürgeramt innerhalb eines Jahres erneut auf die entsprechenden Dienstleistungen hin überprüft. Die Bezirke haben aufgrund der Aufsichtsfunktion der Magistratsverwaltung in Fällen des übertragenen Wirkungskreises die gesetzliche Pflicht den Forderungen des Magistrats bei festgestellten Mängeln nachzukommen.

Neben den Qualitätskontrollen der Bürgerdienste durch die Magistratsverwaltung werden keine expliziten Bürger- oder Kundenbefragungen zur Zufriedenheit mit dem Angebot und dem Service der Bürgerämter durchgeführt. Nach Aussagen der Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten kann von einer hohen Kundenzufriedenheit ausgegangen werden, da keine konkreten Beschwerden zum Service oder Dienstleistungsangebot der Bürgerämter bei der Magistratsverwaltung vorliegen. Für eine hohe Kundenzufriedenheit sprechen aus Sicht der Magistratsverwaltung die kurzen Bearbeitungszeiten von acht bis 14 Tagen bei der

603 Gesetz Nr. 312/2002 GBl.

604 Gesetz Nr. 131/2000 Slg.

Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen in den bezirklichen Bürgerämtern – bei einer gesetzlich vorgeschriebenen Erstellungsfrist von 30 Tagen.

Die Magistratsverwaltung hat für die Verbesserung ihrer allgemeinen Performance 2006 das einmalige Projekt „*Qualitative Verbesserung der Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung mit Methoden und Verfahren des Qualitätsmanagements gemäß CAF-Modell*“ durchgeführt. Das Projekt wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds, des tschechischen Staatshaushalts und des Haushalts der Stadt Prag finanziert. Im Rahmen des Projekts wurden mehrere Empfehlungen in die Praxis umgesetzt. Es wurde unter anderem eine Vision und Strategie der Magistratsverwaltung erarbeitet sowie eine Bürger- und Beschäftigtenumfrage zur Zufriedenheit mit der Performance der Magistratsverwaltung durchgeführt, wobei die Ergebnisse und Erkenntnisse direkt in die Verbesserung der täglichen Arbeit eingeflossen sind.

Bei der Magistratsverwaltung wurde 2007 zur grundsätzlichen Verbesserung der Kommunikation und Interaktion mit den Bürgern im Rahmen des Projektes „*European Monitor of Government Communications*“ unter Beteiligung einer privaten Forschungs- und Consultinggesellschaft ein Audit zur Kommunikation in allen vier Vertriebswege durchgeführt. Hierbei erfolgen jeweils 260 Kontaktaufnahmen über jeden einzelnen Vertriebsweg nach dem *Mystery-Shopping-Prinzip*, wobei insgesamt 26 Abteilungen der Magistratsverwaltung in das Audit einbezogen wurden. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Kommunikation mit der Magistratsverwaltung einfach und unkompliziert ist, die Bürger mit dem Auftreten und der Reaktionszeit der Beschäftigten zufrieden sind und Kontakt mit der Magistratsverwaltung über den elektronischen Vertriebsweg deutlich besser funktioniert als über den telefonischen oder postalischen Vertriebsweg.

In Prag gibt es keinen Wettbewerb um das beste Bürgeramt der Stadt. Es wurden beim letzten durchgeführten Performancevergleich der Magistratsverwaltung in der Zeit von September bis November 2009 in Zusammenarbeit mit der Rutgers State University of New Jersey 22 Internetseiten der Prager Bezirke und der Magistratsverwaltung nach einem einheitlichen Kriterienkataloges bewertet und die „*Best-Practices*“ ermittelt. Nach ergänzenden strukturierten Interviews mit Bürgern und Beschäftigten wurden die besten Internetseiten verkündet. Es gewann der Internetauftritt des Bezirks Prag 1 vor dem der Stadt Prag und der Magistratsverwaltung Prag. Als Preis wurden keine besonderen finanziellen Zuweisungen für die Beschäftigten oder das Bezirksamt, sondern ein Zertifikat vergeben.

3.2.20 Fazit

Aufgrund der Jahrhunderte andauernden österreichischen Herrschaft war der Einfluss der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition in Tschechien sehr stark. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft sowie demokratisierender und dezentralisierender Reformen hat sich ein System der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung nach dieser Tradition entwickelt, das eine starke Position im institutionellen Staatsgefüge einnimmt. Mit der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ging jedoch eine starke Zersplitterung der örtlichen Strukturen einher, was aufgrund der hohen Anzahl an sehr kleinen Gemeinden mit umfangreichen Aufgaben ein zunehmendes Problem darstellt. Die Bewältigung der negativen Auswirkungen dieser Zersplitterung – ohne gleichzeitigen Kompetenzverlust der kommunalen Selbstverwaltung und Verschlechterung des Serviceangebots für die Bürger – wird eine der wichtigsten Herausforderungen der nächsten Jahre im tschechischen Staatsaufbau sein.

Prag ist Kreis und Gemeinde zugleich und verfügt mit dem Magistrat, den Verwaltungsbezirken und den Stadtteilen über einen de facto dreigliedrigen Verwaltungsaufbau, wobei der Magistrat nur teilweise mit Weisungsbefugnissen ausgestattet ist. Die Bürgerdienste werden von der Stadt Prag auf dem schriftlichen und persönlichen Vertriebsweg über Bürgerämter in den Verwaltungsbezirken/Stadtteilen angeboten. Die Bürgerämter stellen keine einheitlichen *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* dar. Der elektronische Vertriebsweg wird über die *CzechPoints* von der Zentralstaatsverwaltung abgedeckt, eine einheitliche Behördenrufnummer und Multikanalstrategie existieren nicht. Zusammenfassend werden einige Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet, allerdings ist die Einführung stadtweiter Vorhaben aufgrund der starken Position der Verwaltungsbezirke/Stadtteile und geteilter Zuständigkeiten zwischen Magistrat und Zentralstaat sehr zeitintensiv und teilweise auch unmöglich.

WARSCHAU

3.2.21 Entwicklung und Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der Republik Polen

Die Republik Polen ist ein unitaristischer Staat mit einer vergleichsweise starken kommunalen Selbstverwaltung. Die Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt ist durch die in der Verfassung verankerte Gliederung des Staatsgebietes in territoriale Selbstverwaltungseinheiten gewährleistet. In Polen existiert eine dreistufige kommunale Selbstverwaltung mit selbstständigen und voneinander unabhängigen Gemeinden (örtliche Ebene), Kreisen (lokale Ebene) und Wojewodschaften (regionale Ebene). Diese Einteilung des Staates berücksichtigt die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen sowie kulturellen Bindungen in Polen und sichert gleichzeitig den Selbstverwaltungseinheiten die Fähigkeiten der Erfüllung ihrer der öffentlichen Aufgaben. Polen ist aktuell in 16 Wojewodschaften (*województwo*), 315 Kreise (*powiat*), 65 kreisfreie Städte (*miasta*) und 2.478 Gemeinden (*gmina*) gegliedert.⁶⁰⁵

3.2.21.1 Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Eine Union zwischen Polen und Litauen mündete 1572 in einer gemeinsamen Adelsrepublik, die bis 1795 bestand. Bei der sogenannten Ersten Republik handelte es sich um eine Wahlmonarchie, die von einem auf Lebenszeit gewählten König von Polen und Großfürsten von Litauen in Personalunion regiert wurde. Der König wurde durch alle adligen Reichsbürger in freier Wahl bestimmt, wobei jeder Adlige unabhängig von der Größe des Landbesitzes nur eine Stimme hatte. Die Adligen trafen sich in der *Sejm*, die aus zwei Kammern bestand und die Machtausübung des Königs streng kontrollierte. Es gab mit dem Senat eine obere Kammer, die sich vor allem aus Magnaten und hohen Geistlichen zusammensetzte und eine Abgeordnetenkommission als untere Kammer, die sich aus gewählten Vertretern des Landadels zusammensetzte. Es bildete sich daher eine parlamentarische Kultur mit umfangreichen Adelsrechten aus, die zur starken Identifikation des Adels, der Magnaten und des Landadels mit der Republik führte.⁶⁰⁶

Zahlreiche Kriege, Aufstände, ein stetiger Reformunwille der Eliten, Egoismen der herrschenden Könige, strukturelle Missstände und nicht zuletzt die schwache Machtposition zentralstaatlicher Einrichtungen führten zum Niedergang der polnisch-litauischen Adelsrepublik. Die diplomatische und militärische Einmischung der Kaiserreiche Russland und Österreich sowie des Königreichs Preußen hatte eine Dreiteilung Polens auf die drei Nachbarn zur Folge. Polen als souveräner Staat brach zusammen und verschwand zwischen 1795 bis 1918 von den Landkarten Europas. In dieser Zeit wurde Westpolen von Preußen, Südpolen von Österreich und Ostpolen vom Russischen Reich beherrscht. Alle drei Landesteile entwickelten sich bedingt durch die unterschiedlichen Staats- und Verwaltungstraditionen sehr unterschiedlich. Die polnische Kultur sowie der Wille nach Unabhängigkeit überlebten die Zeit trotz fremdstaatlicher Unterdrückung und Staatenlosigkeit, jedoch stellte die

605 Swianiewicz, Pawel 2011: Poland: Europeanization of subnational governments, S. 484 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

606 ebd., S. 481

unterschiedliche Entwicklung der drei Landesteile die Staatenbildung nach der Unabhängigkeit vor besondere Herausforderungen.⁶⁰⁷

Nachdem die Mittelmächte den Ersten Weltkrieg verloren und in Russland ein Bürgerkrieg ausbrach, erlangte Polen 1918 durch die politische Unterstützung der Westmächte die volle staatliche Souveränität zurück. Polen rief die Unabhängigkeit aus und wurde durch die Bestimmungen des *Versailler Vertrages* 1919 eine international anerkannte und unabhängige Republik. Die Zweite Republik war durch eine mühsame staatliche Reorganisation, mehrere militärische Konflikte mit Nachbarstaaten, politische Instabilität sowie einen schwerfälligen Prozess der Staatenbildung gekennzeichnet. Die bestehenden staatlichen Strukturen, welche die drei Teilungsmächte hinterlassen hatten, mussten vereinheitlicht, teilweise auch völlig neu geschaffen werden. Das Staatsgebiet wurde in 16 Wojewodschaften und die ihnen gleichgestellte Hauptstadt Warschau gegliedert, womit erste Dezentralisierungstendenzen erkennbar wurden. Aufgrund des Hitler-Stalin-Pakts fand die Zweite Republik mit der Aufteilung Polens zwischen dem Deutschen Reich und der Sowjetunion nach dem *Septemberfeldzug* 1939 ihr Ende.⁶⁰⁸

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die im sowjetischen Einflussbereich liegende *Volksrepublik Polen* gegründet, dessen Territorium im Vergleich zur Zweiten Republik nach Westen verschoben wurde. Das sozialistische Regime führte nach 1945 einen extremen zentralistischen Staatsaufbau ein. Mitte der 1970er wurden von der Staatsverwaltung 49 Wojewodschaften gegründet, die im herrschenden kommunistischen System eher dysfunktional wirkten.

Mit der Zeit wurden die Mängel des monozentrischen Systems durch den starken Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber der kommunistischen Führung immer deutlicher. Insbesondere das Ermüden der Mehrheit der Bevölkerung am System sowie dessen mangelnde Glaubwürdigkeit und der ökonomische Niedergang mit einer sich anschließenden sozialen Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung sind an dieser Stelle als Auslöser für die Entstehung einer sozialen Gegenbewegung zu nennen. Die Protestwelle fand im August 1980 mit der Entstehung der Gewerkschaft „*Solidarność*“ ein Ventil, was deutlich zur Beschleunigung der Systemreformen führte.⁶⁰⁹ Die durch den Druck der *Solidarność-Bewegung* 1980 in die Wege geleiteten Systemreformen wurden 1982 durch die Einführung des Kriegsrechts gestoppt. Jegliche Systemreformen wurden aus geopolitischen Gründen und auf erheblichen Druck der Sowjetunion aufgehoben und konnten erst wieder durch bessere weltpolitische Bedingungen zum Jahreswechsel 1988/89 erneut verhandelt werden. 1989 wurde der sogenannte „*Rund-Tisch-Dialog*“ als Kommunikationskonzept für Gespräche zwischen Repräsentanten der kommunistischen Partei, der Regierung sowie verschiedener oppositioneller Gruppen – insbesondere der seit 1982 verbotenen *Solidarność-Bewegung* – unter Moderation der katholischen Kirche eingeführt.⁶¹⁰ Als wesentliche Ergebnisse der *Rund-Tisch-Gespräche* wurde das Verbot der *Solidarność-Bewegung* aufgehoben, Oppositionsparteien – wenn auch mit Beschränkungen – die Teilnahme

607 Swianiewicz, Pawel 2011: Poland: Europeanization of subnational governments, S. 481 f. (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

608 Davies, Norman 2006: Im Herzen Europas. Geschichte Polens, S. 116 ff.

609 Sulowski, Stanislaw 2001: Das politische System Polens, S. 122

610 Laz, Andrzej Jerzy 2006: Verwaltungsmodernisierung in Polen, S. 441 f.

an den Parlamentswahlen zugesichert und die Überwindung des monozentrischen Herrschaftssystems der kommunistischen Partei und des Staates aufgebrochen.⁶¹¹ Die *Rund-Tisch-Gespräche* und deren Ergebnisse stellen ohne Zweifel den wesentlichen Wendepunkt im Prozess der Umsetzung der Systemreformen dar und gelten aus Auslöser des gesellschaftlichen Transformationsprozesses in Polen.⁶¹² Die sich anschließenden Parlamentswahlen im Juni 1989 führten zur Gründung der Dritten Republik in Polen. Bei den ersten freien Parlamentswahlen 1991 nach der politischen Wende haben als Ausdruck eines lange unterdrückten Pluralismus insgesamt 60 Parteien teilgenommen, wobei letztendlich 29 Parteien in der ersten frei gewählten *Sejm* vertreten waren. Der bereits seit Jahrhunderten stark ausgeprägte polnische Pluralismus der politischen Szene kam auch nach über 40 Jahren der kommunistischen Herrschaft durch die Vielzahl an politischen Interessenvertretungen im ersten frei gewählten Parlament als charakteristisches Merkmal zum Ausdruck. Für die Verwaltungskultur, wie auch für die politische Kultur in Polen stellten der gesellschaftliche Umbruch und die Anfänge des Transformationsprozesses einen Quantensprung der Veränderung dar.⁶¹³

Das Thema der regionalen Selbstverwaltung war bereits Ende der 1980er Jahre Thema der *Rund-Tisch-Gespräche*, wobei die Bildung einer regionalen, selbstverwaltenden Ebene für alle politischen Fraktionen von Beginn an unumstritten war. So wurde zu Beginn des gesellschaftlichen Transformationsprozesses neben den politischen Systemreformen die Notwendigkeit von weitreichenden und grundsätzlichen Reformen in den Bereichen der territorialen Selbstverwaltung sowie des Aufbaus der lokalen Regierungsverwaltung erkannt und auf die Reformagenda gesetzt. Das System der territorialen Organisation des polnischen Staates und die lokale Regierungsverwaltung stützten sich bis Ende 1998 in ihren grundlegenden Elementen weitgehend auf Vorschriften, die noch vor der politischen Wende in Kraft gesetzt wurden. So hatten zum Beispiel die 1975 eingeführten 49 Wojewodschaften über die Zeit der politischen Wende Bestand.⁶¹⁴

Die ersten Schritte des Aufbaus einer neuen Staats- und Verwaltungsstruktur in Polen und der Dezentralisierung des Staatsaufbaus wurden mit dem Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung vom 8. März 1990 geschaffen. In diesem Gesetz wurde die territoriale Selbstverwaltung als grundlegende Form der Organisation des öffentlichen Lebens und Staatsaufbaus festgelegt, wobei die Selbstverwaltung an erster Stelle durch die Gemeinden verkörpert werden sollte, so dass diese die Grundeinheit der örtlichen Selbstverwaltung darstellen. Zu Zeiten des monozentrischen Herrschaftssystems waren die Gemeinden die örtlichen Zweigstellen der zentralistischen Staatsmacht und wurden von der Bevölkerung auch als solche wahrgenommen. Dieser Status konnte durch die Einführung des ausschließlich selbstverwaltenden Charakters der Räte als alleinverantwortliche Organe der Gemeinden in Polen nachhaltig verändert werden, so dass die Gemeinden in Polen

611 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 210 (Die politischen Systeme Osteuropas)

612 ebd., S. 211 f.

613 Sulowski, Stanislaw 2001: Das politische System Polens, S. 123 f.

614 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 212 f. (Die politischen Systeme Osteuropas)

entsprechend ihres selbstverwaltenden Status auch von der Bevölkerung als örtliche Ebene der territorialen Selbstverwaltung angenommen wurden.

Bis Ende 1998 existierte in Polen ein zweigliedriger Aufbau der territorialen Selbstverwaltung, der im Grundsatz aus den von der Zentralregierung geführten Wojewodschaften und den selbstverwaltenden Gemeinden bestand. Zwischen den beiden Selbstverwaltungseinheiten existierten als Zwischeneinheiten sogenannte Bezirksämter mit dem Status einer Regierungsverwaltung. Noch vor der umfassenden Reform der territorialen Selbstverwaltung 1999 von einer zweigliedrigen hin zu einer dreigliedrigen Verwaltungsstruktur, wurden bereits 1996 neue Gesetze mit zusätzlichen Rechten und in deren Folge zusätzliche finanzielle Spielräume für 46 größere Städte Polens verabschiedet. 1997 wurden die Kompetenzbereiche der Wojewoden durch Zuständigkeitsübertragungen von der Zentralregierung erweitert und der Einfluss des Wojewoden durch die Eingliederung von Sonderverwaltungen in die Wojewodschaftsverwaltungen vergrößert.⁶¹⁵

Am 01.01.1999 wurde in Polen per Verfassungsänderung und ergänzender Gesetze ein dreistufiges System der territorialen Selbstverwaltung eingeführt, das aus Gemeinden, Wojewodschaften und den neu gegründeten Kreisen bestand. Die Kreise als lokale Selbstverwaltungseinheiten wurden mit Befugnissen ausgestattet, welche die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden übersteigen und lokale Aufgaben umfassen. Seit ihrer Gründung stellen die Kreise die mittlere Stufe zwischen den Gemeinden und Wojewodschaften im Staatsgefüge der Republik Polen dar. Seit dieser grundlegenden Reform der territorialen Selbstverwaltung legt die polnische Verfassung fest, dass die Republik Polen ein einheitlicher Staat ist und alle Selbstverwaltungseinheiten an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilnehmen. Die Verfassung sagt aus, dass aufgrund der Gliederung des Staatsgebietes der Republik Polen in drei Arten von territorialen Selbstverwaltungseinheiten die Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt gewährleistet wird.⁶¹⁶

Im Zusammenhang mit der umfassenden Reform der territorialen Selbstverwaltung wurden weitere Kompetenzen von der Zentralregierung an die Wojewoden übertragen. Im Rahmen der Dezentralisierung wurden viele Kompetenzen der Zentralregierung und des Wojewoden direkt an die Gemeinden und Kreise als territoriale Selbstverwaltungsorgane übertragen. Die Anzahl der Wojewodschaften wurde von 46 auf 16 reduziert. In diesem Zusammenhang erhielten die Wojewodschaften neben dem bisherigen Regierungscharakter den Status regionaler Selbstverwaltungsgemeinschaften. Bis heute weisen die Wojewodschaften diesen Status auf, verfügen aber im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern über keine Staatsqualität.

Alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung sind selbstständige juristische Personen, was durch die Verfassung und ergänzende Gesetze gewährleistet wird. Die Selbstverwaltungseinheiten sind daher Subjekte des öffentlichen sowie privaten Rechtes und können wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben als auch über ihr Eigentum alleinverantwortlich verfügen. Der Status der Selbstverwaltungseinheiten als juristische

615 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 220 ff. (Die politischen Systeme Osteuropas)

616 Verfassung der Polnischen Republik vom 2. April 1997, Art.15

Personen ist die Garantie für ihre Selbstständigkeit und bietet ihnen die Möglichkeit mit zentralstaatlichen oder anderen Organen Rechtsverhältnisse einzugehen, wodurch eine Gleichberechtigung geschaffen wird. Die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Selbstverwaltungsgemeinschaften beruhen daher auf dem Prinzip der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit.⁶¹⁷ Die Selbstständigkeit der territorialen Selbstverwaltungseinheiten steht unter gerichtlichem Schutz und wird durch die Zuweisung eines garantierten Anteils an den öffentlichen Einnahmen unterstützt. Gemäß des Prinzips der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der einzelnen Selbstverwaltungsstufen verfügen daher weder die Kreise noch die Wojewodschaften als übergemeindliche Einheiten der territorialen Selbstverwaltung über aufsichtlichen Befugnisse gegenüber den Gemeinden. Die grundsätzliche Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung übt der Ministerpräsident der Republik Polen aus, wobei der Wojewode ihn als Abgesandter des zentralstaatlichen Ministerrats in der Wojewodschaft repräsentiert.

In Polen wird bei öffentlichen Aufgaben zwischen Eigenaufgaben und übertragene Aufgaben unterschieden. Die Eigenaufgaben sind originäre Aufgaben zur Befriedigung der Bedürfnisse der Gemeinschaften, die sich die jeweilige Selbstverwaltungseinheit per Gesetz oder Verordnung selbst auferlegt. Die übertragenen Aufgaben hingegen werden von der Zentralregierung per Gesetz an die jeweiligen Selbstverwaltungseinheiten übertragen, wenn dies aus nachvollziehbaren Bedürfnissen des Zentralstaates notwendig ist. Alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung nehmen an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teil. Hierbei erfüllen die regionalen und lokalen Selbstverwaltungseinheiten ausschließlich jene öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung, die ihnen per Gesetz explizit zugeschrieben wurden. Die Gemeinden als unterste Ebene der Selbstverwaltung erfüllen hingegen alle Aufgaben, die öffentliche örtliche Belange betreffen und nicht per Gesetz einer anderen Selbstverwaltungseinheit vorbehalten sind. Zusammenfassend werden von den Gemeinden Sammelbedürfnisse auf örtlicher Ebene bearbeitet, die Kreise erfüllen Aufgaben übergemeindlichen / lokalen und die Wojewodschaften regionalen Charakters.

3.2.21.2 Aufbau und Kompetenzen der Wojewodschaften

Die Wojewodschaften stellen mit ihrer Zusammensetzung aus territorialer Selbstverwaltung mit legislativen und exekutiven Organen und zentralstaatlicher Verwaltung eine Parallelstruktur dar. So existiert neben den Organen der Selbstverwaltung auf Wojewodschaftsebene eine zentralstaatlich gesteuerte Wojewodschaftsverwaltung mit dem sogenannten Wojewoden als regionalen Vertreter des polnischen Ministerpräsidenten an der Spitze. Zur Verwirklichung einer ausgeglichenen und nachhaltigen Politik in der Wojewodschaft ist eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Zentralstaats- und Selbstverwaltung angestrebt.^{618,619}

617 Leoński, Zbigniew 1999: Samorząd terytorialny w RP, S. 9

618 Laz, Andrzej Jerzy 2006: Verwaltungsmodernisierung in Polen, S. 442 f.

619 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 265 f. (Die politischen Systeme Osteuropas)

Die grundlegenden Kompetenzen der Wojewodschaften umfassen die Verwaltung der Hochschulen, Fachstellen des Gesundheitswesens, Sozialhilfshäuser, Wojewodschaftsstraßen, regionalen Kulturinstitute, Wasserwirtschaft, Umweltschutzpolitik und Raumbewirtschaftung. Alle den Wojewodschaften auferlegten Kompetenzen sind mit der Führung der Regionalpolitik und der Formulierung der Strategie für eine allseitige und ausgewogene Entwicklung der Region verbunden.⁶²⁰

Die oberste Vertretung der Wojewodschaft ist der vierjährig in allgemeiner Abstimmung gewählte Provinziallandtag (*Sejmik*), dessen Mitgliederzahl je nach Einwohnerzahl der Wojewodschaft variiert. Der *Sejmik* ist ausschließlich für regionale Belange zuständig und in diesen Angelegenheiten somit gesetzgebendes Organ der regionalen Selbstverwaltungseinheit. Die Mitglieder der *Sejmik* bestimmen und kontrollieren den Vorstand der Wojewodschaft (*Zarząd*). An der Spitze der Wojewodschaft steht der Marschall (*Marszałek*), der aus der Mitte des Vorstandes gewählt wird. Das Amt des Marschalls repräsentiert die territoriale Selbstverwaltung der Wojewodschaft. Die Selbstverwaltungsorgane auf Wojewodschaftsebene haben die Aufgabe für die Entwicklung von regionalen Politikprogrammen zu sorgen, Entwicklungsstrategien zu formulieren sowie zu implementieren, um damit günstige Voraussetzungen für die Entwicklung auf regionaler Ebene zu schaffen. Hierfür führen die Selbstverwaltungsorgane gesetzlich übertragene und originäre Aufgaben in eigener Verantwortung aus, verfügen über das Eigentum der Wojewodschaft und führen den Haushalt selbstständig mit einem eigenen Budget.⁶²¹

Daneben existiert der Wojewode (*Wojewoda*) als Organ allgemeiner Kompetenz. Er ist der Vertreter des zentralstaatlichen Ministerrates in der Wojewodschaft und wird in seiner Arbeit von zwei Stellvertretern unterstützt. Der Wojewode wird vom Ministerpräsidenten auf Antrag des Ministers für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung berufen und entlassen. Der Minister für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung überwacht die Übereinstimmung der Aktivitäten des Wojewoden mit der Politik der Zentralregierung, beaufsichtigt die Tätigkeiten des Wojewoden im Hinblick auf die Übereinstimmung mit geltendem Recht, überwacht das wirtschaftliche Verhalten des Wojewoden und beurteilt regelmäßig dessen Arbeit.⁶²²

Als Vertreter des zentralstaatlichen Ministerrates ist der Wojewode für die Umsetzung der Politik der Zentralregierung in der Wojewodschaft verantwortlich. Er leitet und koordiniert die gesamte Regierungsverwaltung in der Wojewodschaft, die im sogenannten Wojewodschaftsamt konzentriert ist. Er sichert die Bedingungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der allgemeinen Verwaltungsorgane und ist für die Ergebnisse dieser Arbeit verantwortlich. Er hat das Recht Anweisungen zu erlassen, die für alle Organe der Regierungsverwaltung sowie in außergewöhnlichen Situationen ebenfalls für die Organe der territorialen Selbstverwaltung bindend sind. Neben der Leitung der Wojewodschaftsverwaltung ist der Wojewode zugleich Vorgesetzter der nachgeordneten Organe der Regierungsverwaltung. Hierzu zählt beispielsweise die

620 Gesetz über die Wojewodschaftsselbstverwaltung vom 05.06.1998

621 Sulowski, Stanislaw 2001: Das politische System Polens, S. 79 ff.

622 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 266 f. (Die politischen Systeme Osteuropas)

Wojewodschaftskommandantur der Polizei, die dem Wojewoden bei Bedarf zuarbeiten muss.⁶²³

Der Wojewode verfügt nicht über Ausführungsbefugnisse, sondern nur über allgemeine Kontroll- und Koordinationsbefugnisse. Zu seinen Aufgaben gehören in diesem Zusammenhang insbesondere die Durchsetzung des geltenden Rechts, die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Standards der öffentlichen Dienstleistungen. Er hat entsprechend seiner Stellung als Vertreter des Ministerrates gegenüber der zentralstaatlichen Ebene die Aufsichtsbefugnis über die Tätigkeit der ganzen öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Wojewodschaft, das heißt die Rechtsaufsicht über die Tätigkeiten der verschiedenen Selbstverwaltungskörperschaften auf gemeindlicher, Kreis- und Wojewodschaftsebene.⁶²⁴ Der Wojewode repräsentiert darüber hinaus den Staatsschatz in Bezug auf das ihm zur Ausführung seiner Aufgaben anvertraute Eigentum.

In den Wojewodschaften existieren lokale Verwaltungsorgane des Zentralstaates. Hierbei handelt es sich insbesondere um örtliche Zollämter, Finanzverwaltungen, Bergbauämter, Statistische Ämter usw., die als sogenannte Sonderverwaltungen bezeichnet werden. Sie unterstehen in den meisten Fällen direkt einzelnen Ministerien des Zentralstaates. Sie arbeiten mit eigenem Personal, sind nicht in die Wojewodschaftsämter integriert und nicht dem Wojewoden unterstellt. Da grundsätzlich von einer höheren Arbeitseffizienz bei einer territorialen Aufteilung von Verwaltungsaufgaben im Vergleich zu einer Aufteilung nach Zuständigkeiten der jeweiligen Ministerien ausgegangen wird, ist die Anzahl der Sonderverwaltungen in Polen tendenziell rückläufig. Es werden Sonderverwaltungen aufgelöst und in die Wojewodschaftsverwaltung integriert. Mittel- bis langfristig kann von einer weiteren Reduzierung bis hin zu einer kompletten Abschaffung der Sonderverwaltungen ausgegangen werden. Eine Reduzierung der Kompetenzen des Wojewoden und eine Aufwertung des Marschalls sind im Rahmen von weiteren Staatsaufbau- und Verwaltungsreformen zum Zweck einer stärkeren Dezentralisierung bei einer entsprechenden politischen Ausrichtung der Zentralregierung durchaus wahrscheinlich.⁶²⁵

3.2.21.3 Aufbau und Kompetenzen der Landkreise und Gemeinden

Nach dem Gesetz über die gemeindliche Selbstverwaltung werden die Gemeinden klar als die unterste Ebene der territorialen Selbstverwaltung definiert. Die Gemeinden sind befugt weitere eigene Verwaltungseinheiten, wie zum Beispiel ein Schultheißenamt, ein Quartier oder Viertel oder auch eine Siedlung, einzurichten. Die polnischen Gemeinden verfügen ebenso wie die Kreise und Wojewodschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit und agieren bei der Aufgabenerfüllung im eigenen Namen. Die Gemeinde ist daher für ihr Handeln in jedem Fall alleinverantwortlich, unabhängig davon, ob es sich bei den durchgeführten Aufgaben um originäre oder übertragene

623 Laz, Andrzej Jerzy 2006: Verwaltungsmodernisierung in Polen, S. 443 f.

624 Sasse, Gwendolyn; Hughes, James 2004: Integration mit Tiefgang, S. 190

625 Swianiewicz, Pawel 2011: Poland: Europeanization of subnational governments, S. 494 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

Aufgaben handelt. Die Gemeinden erfüllen alle öffentlichen und örtlichen Belange, die nicht per Gesetz einer anderen Selbstverwaltungseinheit vorbehalten sind, als originäre Aufgaben. Die Belange, die von der Zentralregierung per Gesetz an die Gemeinden übertragen werden – wenn dieses aus nachvollziehbaren Bedürfnissen des Zentralstaates notwendig ist – werden von den Gemeinden als übertragende Aufgaben bearbeitet. Bei beiden Aufgabentypen handeln die Gemeinden grundsätzlich unabhängig von der lokalen und regionalen Selbstverwaltungsebene, jedoch verfügt der Wojewode über eine allgemeine Rechtsaufsicht über die Tätigkeiten der gesamten öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Wojewodschaft.⁶²⁶

Die grundlegenden Kompetenzen der Gemeinden umfassen die Verwaltung der Grundschulen, Kindergärten, Sozialfürsorge, städtischen und örtlichen Straßenerhaltung, Kommunalwirtschaft, Raumwirtschaft, sozialen Wohnungen, Register der Wirtschaftstätigkeit, Brandschutzvorschriften, Geländewirtschaft und die Mehrheit der sogenannten bürgerlichen Angelegenheiten.⁶²⁷

Das oberste Organ der Gemeinde ist der vierjährig in allgemeiner Abstimmung gewählte Gemeinderat, dessen Mitgliederzahl je nach Einwohnerzahl der Gemeinde variiert. Die allgemeine Wahl des Gemeinderates findet in kleinen Gemeinden bis 20.000 Einwohner nach dem Mehrheitsprinzip und in großen Gemeinden nach dem proportionalen Wahlrecht statt. Der Gemeinderat ist ausschließlich für örtliche Belange zuständig und in diesen Angelegenheiten somit gesetzgebendes Organ für die örtliche Selbstverwaltungseinheit. Die Mitglieder des Gemeinderates bestimmen und kontrollieren den Vorstand der Gemeinde, der aus drei bis fünf Mitgliedern besteht. An der Spitze der Gemeinde steht der Bürgermeister der Gemeinde, der in direkter Wahl nach dem Mehrheitsprinzip durch die Bevölkerung gewählt wird. Der Bürgermeister trägt in kleinen Gemeinden den Titel Gemeindevorsteher (*wójt*), in Städten Bürgermeister (*burmistrz*) und in Wojewodschaftsstädten oder Stadtgemeinden über 100.000 Einwohner den Titel Präsident (*prezydent*). Auch wenn es sich um ein System mit einem vergleichsweise starken Bürgermeister handelt, wird seine Position durch bestimmte Vorschriften und Umstände geschwächt. Einerseits ist der Bürgermeister nicht gleichzeitig Vorsitzender des Gemeinderates und andererseits kommt es aufgrund der Personenwahl des Bürgermeisters durchaus häufig vor, dass die politische Mehrheit im Gemeinderat nicht der Parteimitgliedschaft des Bürgermeisters entspricht. Der Bürgermeister und der Gemeinderat können vor Ablauf der Legislaturperiode mit Hilfe eines Referendums abgewählt werden.⁶²⁸

Die Kreise werden aus mehreren Gemeinden gegründet, wobei deren Anzahl zwischen zwei und mehr als einem Dutzend variiert, so dass die Einwohnerzahlen der Kreise in den meisten Fällen bei ca. 100.000 Einwohnern liegen. Kreise verfügen ebenso wie Gemeinden und Wojewodschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit und führen daher ihre Aufgaben alleinverantwortlich durch. Bei den Aufgaben der Kreise ist ebenso wie bei den Gemeinden zwischen den originären und übertragenen Aufgaben zu unterscheiden. So führen auch die Kreise ihre originären und übertragenen

626 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 265 ff. (Die politischen Systeme Osteuropas)

627 Gesetz über die gemeindliche Selbstverwaltung vom 08.03.1990

628 Swianiewicz, Pawel 2011: Poland: Europeanization of subnational governments, S. 492 (The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe)

Aufgaben in Gänze alleinverantwortlich durch, jedoch verfügt der Wojewode über eine allgemeine Rechtsaufsicht über die Tätigkeiten der gesamten öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Wojewodschaft.

Die grundlegenden Kompetenzen der Kreise umfassen die Verwaltung der Mittelschulen, Sozialhilfe- und Familienpolitik, Kommunikations- und Transportpolitik, Kreisstraßen, Kultur, Körperkultur und Tourismuspolitik, Geodäsie und Geländewirtschaft, Raumbewirtschaftung und Bauaufsicht, Wasserwirtschaft und Umweltschutzpolitik, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Binnenfischerei, öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Überschwemmungsvorschriften, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Aktivierung des lokalen Arbeitsmarktes, sowie Schutz der Verbraucherrechte und Mitarbeit an regierungsfremden Organisationen.^{629,630}

Das oberste Organ des Kreises ist der vierjährig in allgemeiner Abstimmung gewählte Kreisrat, dessen Mitgliederzahl je nach Einwohnerzahl des Kreises variiert. Der Kreisrat ist ausschließlich für lokale Belange zuständig und in diesen Angelegenheiten somit gesetzgebendes Organ für die lokale Selbstverwaltungseinheit. Die Mitglieder des Kreisrates bestimmen aus ihrer Mitte den Vorstand des Kreises und kontrollieren diesen. An der Spitze des Kreises steht der *Starosta*, das älteste Mitglied des Kreisvorstandes. Der *Starosta* organisiert die Arbeit des Vorstandes. Der Vorstand selbst wird bei seinen Aufgaben durch die Kreisverwaltung (*Staroste*) unterstützt. Die Kreisverwaltung setzt sich aus den Leitern der Kreisdienste, -inspektionen und -wachdienste sowie weiteren Organisationseinheiten des Kreises zusammen. Aktuell existieren in Polen 308 Kreise und 65 kreisfreie Städte. Bei den kreisfreien Städten handelt es sich um die Städte, die mehr als 100.000 Einwohner haben oder vor der Zusammenlegung der Wojewodschaften 1999 Sitz des Wojewoden waren.

629 Gesetz über die Kreiselbstverwaltung vom 05.06.1998

630 Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, S. 266 (Die politischen Systeme Osteuropas)

3.2.22 Die Hauptstadt Warschau

Warschau ist mit 1,7 Millionen Einwohnern die Hauptstadt der Republik Polen und die achtgrößte Stadt der Europäischen Union. Der Großraum Warschau mit seinen Vororten hat rund 2,5 Millionen Einwohner.⁶³¹ Die Stadt Warschau liegt in der *Wojewodschaft Masowien*, ist eine einheitliche Stadtgemeinde und hat den Status einer kreisfreien Stadt (*Powiat*), weshalb die Verwaltungsebenen der Wojewodschaft und der Warschauer Stadtverwaltung nicht hierarchisch miteinander verbunden sind. Warschau gliedert sich verwaltungstechnisch in die Stadtverwaltung Warschau und in 18 Stadtbezirke als kommunale Selbstverwaltungseinheiten. Die Stadtverwaltung stellt die oberste und die Bezirksverwaltungen die unterste Verwaltungsebene der Stadt dar. Die Stadtverwaltung beschäftigt rund 7.500 Mitarbeiter.⁶³²



Abbildung 8: Karte der Warschauer Bezirke⁶³³

631 www.um.warszawa.pl/en (letzter Zugriff am 20.12.2013)

632 Stand August 2012

633 commons.wikimedia.org/wiki/File:Warszawa_podzial_administracyjny_2002.svg (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Tabelle 9: Statistische Grunddaten der Warschauer Bezirke⁶³⁴

Bezirk	Fläche in km ²	Einwohner 2009	Einwohner 2010	Einwohner 2011
Warschau	516	1.714.446	1.700.112	1.708.491
Bemowo	25	113.066	114.407	115.873
Bialoleka	73	89.324	92.589	96.588
Bielany	32	133.778	132.949	132.683
Mokotow	35	225.571	221.211	220.682
Ochota	10	89.383	85.488	84.990
Praga Poludnie	22	182.588	179.017	178.665
Praga Polnoc	11	71.675	70.168	69.510
Rembertow	19	23.230	23.101	23.280
Srodmiescie	16	126.143	124.003	122.646
Targowek	24	123.214	123.020	123.278
Ursus	9	50.355	52.837	53.755
Ursynow	44	148.876	144.580	145.938
Wawer	80	69.898	68.700	69.896
Wesola	22	22.757	22.356	22.811
Wilanow	37	19.146	21.851	23.960
Wlochy	29	39.690	37.872	38.075
Wola	19	137.692	137.559	137.519
Zoliborz	9	48.060	48.404	48.342

3.2.22.1 Aufbau und Kompetenzen der Stadt Warschau

Die Stadt Warschau arbeitet bedingt durch ihren Status als kreisfreie Stadt in Gänze unabhängig von der *Wojewodschaft Masowien*. Die Stadt Warschau handelt mit den drei Organen Stadtrat (*Rada Miasta*), Magistrat (*Zarząd*) mit dem Stadtpräsidenten (*Prezydent*) sowie der städtischen Verwaltung mit den Stadtbezirksverwaltungen.

Die Legislative wird in der Stadt Warschau vom Stadtrat, einem Einkammer-Parlament, wahrgenommen, dem gegenwärtig 60 Abgeordnete angehören. Die Abgeordneten des Stadtrates werden alle vier Jahre von der Warschauer Stadtbevölkerung gewählt. Wie die meisten Parlamente bildet der Stadtrat verschiedene Ausschüsse, welche die unterschiedlichen Aufgaben des Magistrats und der Stadtverwaltung im legislativen Sinne kontrollieren und entsprechende Detailarbeit leisten. Der Stadtrat hat die Kompetenz über das vom Stadtpräsidenten vorgeschlagene Budget der Stadt zu entscheiden sowie innerhalb des Rahmens der allgemeinen Gesetze normative Akte für Warschau zu erlassen. Gesetzesentwürfe werden im Stadtrat mit einer einfachen

634 Zentrales Amt für Statistik der Polnischen Republik (*Główny Urząd Statystyczny*): www.stat.gov.pl/gus/ludnosc_ENG_HTML.htm (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Mehrheit verabschiedet, dem Stadtpräsidenten übersandt, der diese dann unterzeichnet und somit in Stadtrecht umsetzen kann. Wenn der Stadtpräsident gegen einen Gesetzesentwurf Einspruch erhebt, so hat der Stadtrat 30 Tage Zeit, sich mit einer Zweidrittelmehrheit über das Votum des Stadtpräsidenten hinweg zu setzen und den Gesetzesentwurf unverändert zu verabschieden. Der Stadtpräsident muss in einem solchen Fall den Entwurf direkt im Anschluss unterzeichnen und umsetzen.

Der Stadtpräsident wird zeitgleich mit den landesweit stattfindenden Kommunalwahlen alle vier Jahre direkt von der Warschauer Stadtbevölkerung gewählt. Der Stadtpräsident ist der höchste Repräsentant der Stadt Warschau, der Leiter der Stadtverwaltung und für die gesamtstädtische Ebene verantwortlich. Er ernennt die wichtigsten Amtsträger der Stadt, darunter auch seine vier Stellvertreter, die jeweils bestimmte Abteilungen der Stadtverwaltung leiten und für diese die politische Verantwortung tragen. Der Stadtpräsident bildet gemeinsam mit seinen Vertretern den Magistrat, bei dem es sich um das exekutive Entscheidungsorgan der Stadt Warschau handelt.⁶³⁵ Das Amt des Stadtpräsidenten wird seit 2006 erstmalig von einer Frau wahrgenommen, *Hanna Gronkiewicz-Waltz*.

Der Aufbau der Warschauer Stadtverwaltung beruht wesentlich auf dem *Statut der Stadt Warschau*.⁶³⁶ Hinzu kommt das *Gesetz über die gemeindliche Selbstverwaltung* vom 08.03.1990, das *Gesetz über den Warschauer Verwaltungsaufbau* vom 18.05.1990 und das *Gesetz über die Verwaltungsgliederung der Stadt Warschau (Verwaltungsreformgesetz)* vom 15.03.2002.^{637,638} Nach den genannten gesetzlichen Grundlagen besteht die Warschauer Stadtverwaltung aus zwei Verwaltungsebenen. Zum einen existiert die Stadtverwaltung, die in insgesamt 40 Abteilungen gegliedert ist und dem Stadtpräsidenten untersteht. Die Aufsicht erfolgt durch den von der Bevölkerung gewählten Stadtrat als Legislative und Kontrollorgan der Verwaltung. Daneben existierten insgesamt 18 Bezirksverwaltungen, die als „*Hilfsorgane der Stadtverwaltung*“ bezeichnet werden. Sie können vom Stadtrat per Beschluss und dem Stadtpräsidenten per Verordnung bevollmächtigt werden, Aufgaben durchzuführen.

635 § 5 der Verordnung Nr. 312/2007 vom 04.04.2007

636 Beschluss des Stadtrats XXII/743/2008 vom 10.01.2008, Amtsblatt der Woiwodschaft Masowien, Nr. 23 vom 27.02.2008, Pos. 875

637 Gesetzbuch 1990, Nr. 16, Pos. 95 (Dziennik Ustaw z 1990 r., nr 16, poz. 95)

638 Gesetzbuch 2002, Nr. 41, Pos. 361 (Dziennik Ustaw z 2002 r., nr 41, poz. 361)

3.2.22.2 Aufbau und Kompetenzen der Warschauer Stadtbezirke

Vor der Verwaltungsreform 2002 war Warschau ein relativ loser Kommunalverband und bestand aus mehreren unabhängigen Gemeinden. Aktuell gliedert sich die Stadt in 18 Stadtbezirke (*Dzielnice Warszawy*), wobei die meisten Bezirke aus den vorherigen Gemeinden hervorgegangen sind. Die Bezirke sind nicht selbstständig und auch keine eigenständigen juristischen Personen. Als juristische Person agiert ausschließlich die Stadtverwaltung. Die Bezirke besitzen keine Rechtsfähigkeit, da es bei einer kreisfreien Stadt nach polnischem Recht keine weiteren Territorialkörperschaften unterhalb der Stadtverwaltung gibt.

Jeder Bezirk verfügt über einen eigenen Bezirksrat (*Rada dzielnicy*). Dieses Organ der lokalen Selbstverwaltung stellt als quasi parlamentarisches Organ das oberste Beschlussorgan des Bezirkes und das Kontrollorgan der Bezirksverwaltung dar. Die Abgeordneten des Bezirksrats werden von der jeweiligen Bezirksbevölkerung alle vier Jahre im Rahmen der polnischen Kommunalwahlen bestimmt, wobei die Zahl der Abgeordneten je nach Einwohnerzahl der Bezirke variiert. Aufgrund der beschriebenen fehlenden Rechtsfähigkeit der Bezirke ist anzumerken, dass es sich bei dem Bezirksrat um kein legislatives Organ handelt, da er nicht über die Kompetenz verfügt, rechtliche Regelungen, wie z.B. Verordnungen oder Satzungen, zu erlassen. Ferner existiert in jedem Bezirk ein Bezirksvorstand (*Zarząd Dzielnicy*), der aus einem Bezirksbürgermeister (*Burmistrz*) und zwei stellvertretenden Bezirksbürgermeistern (*Zastępca Burmistrza*) besteht. Dieser wird durch den Bezirksrat auf Vorschlag des Stadtpräsidenten gewählt. Beim Bezirksvorstand handelt es sich um ein kollegiales Entscheidungsorgan, das die Leitung der jeweiligen Bezirksverwaltung darstellt und dabei kein *politisches* sondern lediglich ein *ausführendes* Organ ist.

Die Warschauer Bezirke wurden gemäß Art. 9 (1) des *Gesetzes über die gemeindliche Selbstverwaltung* geschaffen: „Zur Erfüllung von Aufgaben kann eine Gemeinde Organisationseinheiten (Bezirke) schaffen...“⁶³⁹ Die Übertragung der Durchführung von Aufgaben der Stadtverwaltung an die Bezirke erfolgt gemäß Art. 39 (4) des gleichen Gesetzes: „Zur Ausführung von Einzelangelegenheiten aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung kann der Stadtrat auch eine Ausführungsbehörde eines Hilfsorgan gemäß Art. 9 (1) bevollmächtigen.“⁶⁴⁰ Die bezirklichen Aufgaben werden im § 44 des Statuts der Stadt Warschau aufgezählt.⁶⁴¹ Hinzu kommen weitere Aufgaben, die sich aus Art. 11 des *Gesetzes über die Verwaltungsgliederung der Stadt Warschau* ergeben.⁶⁴² Neben den in diesen Gesetzen genannten Aufgaben können der Stadtpräsident und der Stadtrat zusätzlich Aufgaben der Stadtverwaltung zur Durchführung an die Bezirke übertragen. Hierbei müssen gemäß *Statut der Stadt Warschau* zwei unterschiedliche Wege je nach Organ eingehalten werden. Der Stadtrat überträgt Aufgaben an die Bezirke per Beschluss. Der Stadtpräsident hingegen überträgt Aufgaben entweder per Verordnung, per zivilrechtlicher Vollmacht oder per verwaltungsrechtlicher Beauftragung. Die in § 44 genannten Aufgaben

639 Gesetzbuch 1990, Nr. 16, Pos. 95 (Dziennik Ustaw z 1990 r., nr 16, poz. 95)

640 ebd.

641 Beschluss des Stadtrats XXII/743/2008 vom 10.01.2008, Amtsblatt des Woiwodschaft Masowien, Nr. 23 vom 27.02.2008, Pos. 875

642 Gesetzbuch 2002, Nr. 41, Pos. 361 (Dziennik Ustaw z 2002 r., nr 41, poz. 361)

wurden den Bezirken gesammelt durch den sogenannten *Kompetenzbeschluss*⁶⁴³ des Stadtrates übertragen. Der *Kompetenzbeschluss* ist ein deutliches Zeichen für die Stärkung der bezirklichen Selbstverwaltung und der Dezentralisierung. Bei der Umsetzung durch die Bezirke gibt es aktuell Probleme, da die meisten Bezirke derzeit nicht über die erforderlichen personellen Ressourcen, Haushaltsmittel und Räumlichkeiten verfügen, um alle vorgesehenen Aufgaben abschließend wahrnehmen zu können. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Bezirken und der Stadtverwaltung werden derzeit Lösungen erarbeitet.

Die Rechte und Einflussmöglichkeiten der Bezirke mit den jeweiligen Bezirksvorständen und Bezirksräten sind gering. Ihre Aufgaben beschränken sich vor allem auf die Abwicklung von bezirklichen Verwaltungstätigkeiten, die Aufsicht von verschiedenen kommunalen Betrieben, Schulen und städtischem Besitz sowie auf die Möglichkeit, Forderungen an den Stadtpräsidenten und den Stadtrat zu stellen. Diese sind nicht verpflichtet, den Forderungen nachzukommen.

643 Beschluss des Stadtrates XLVI/1422/2008 vom 18.12.2008, Amtsblatt des Woiwodschaft Masowien, Nr. 220 vom 29.12.2008

3.2.23 Die Bürgerdienste in Warschau

Vor der Verwaltungsreform 2002 und der Einrichtung von Bürgerämtern 2004 mussten sich die Kunden, wegen der verwaltungstechnischen Aufteilung der Stadt Warschau in 12 vergleichsweise unabhängige Gemeinden, mit allen Anliegen an die verschiedenen örtlich zuständigen Fachämter wenden. Die Gemeinden waren im zentralistischen Polen vergleichsweise unabhängig und in den Gemeinden existierte keine einheitliche Verwaltungsstruktur. Durch die ständige Einbindung der Sachbearbeiter der Fachämter in Koordinationsaufgaben, Beratungsleistungen und Telefondienste war die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen ineffizient und langsam. In den 1990er Jahren war die Korruption in der Warschauer Verwaltung ein ernstzunehmendes Problem und besonders bei Kfz-Zulassungen weit verbreitet. Häufig wurden im Ausland gestohlene Kraftfahrzeuge offiziell zugelassen und somit „schein“-legalisiert. Dieses Verfahren wurde durch die Bestechung einzelner Bediensteter möglich und war zudem einfach, da die Bearbeitung eines Antrages von der Antragsannahme bis zur Ausstellung der Fahrzeugpapiere und Kennzeichen bei nur *einem* Sachbearbeiter lag. Die Korruptionsfälle fielen häufig nicht auf, da es keine Kontrollmöglichkeiten zwischen den Sachbearbeitern, z.B. das „Vier-Augen-Prinzip“ oder zusätzliche Bearbeitungsstufen gab.

Im Rahmen der Stadtpräsidentenwahl 2002 wurden die Themen Dezentralisierung, Eindämmung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Verbesserung der Kundenorientierung Schwerpunkte der politischen Diskussion. Nach der Wahl erließ der neue Stadtpräsident *Lech Kaczyński* die *Verordnung zur Bestimmung von Aufgaben und Funktionsgrundsätzen sowie für das Verfahren im Zusammenhang mit der Gründung der Bürgerämter (Wydział Obsługi Mieszkańców [WOM]) in den Bezirken der Hauptstadt Warschau*.⁶⁴⁴ Diese Verordnung wurde durch eine weitere Verordnung ergänzt, welche die konkreten Aufgabenbereiche und die Eröffnungsdaten der einzelnen Bürgerämter festlegte.⁶⁴⁵ 2004 eröffneten 11 Bürgerämter in Warschau, 2005 folgten drei weitere und 2007, 2009 und 2010 kam jeweils ein weiteres hinzu.

Beim persönlichen, postalischen und digitalen Vertriebsweg verfügt die zuständige Abteilung der Stadtverwaltung ausschließlich über die notwendigen Kompetenzen, eine einheitliche Multikanalstrategie umzusetzen und moderne Strategien und Ansätze zu entwickeln. Für den telefonischen Vertriebsweg mit der einheitlichen Behördenrufnummer 19 115 ist die Zentralverwaltung der Republik Polen zuständig. Bei diesem Vertriebsweg kann die Stadtverwaltung über den Verwaltungsrat Einfluss auf das Serviceangebot und die wesentlichen Entscheidungen nehmen.

3.2.23.1 Dienstleistungen der Bürgerdienste

Aktuell verfügt die Stadt Warschau über 18 Bürgerämter in 18 Bezirken.⁶⁴⁶ Die personelle wie auch bauliche Ausstattung und der Unterhalt der Bürgerämter werden ausschließlich von den jeweiligen Bezirken getragen. Die Bürgerämter wurden neu gebaut oder in die bestehenden Rathäuser durch Anbauten integriert. In Warschau

644 Verordnung 286/2003 vom 08.04.2003

645 Verordnung 592/2003 vom 29.08.2003

646 Stand März 2011

richtet sich die örtliche Zuständigkeit der Bürgerämter jeweils nach dem Hauptwohnsitz des Bürgers.

Bis 2010 waren die Warschauer Bürgerämter organisatorisch, aber nach außen für den Bürger nicht erkennbar, getrennt. Unter dem Dach des Bürgeramtes existierten einerseits ein *WOM*, welches organisatorisch und verwaltungstechnisch ein Teil des Bezirksamtes war und andererseits ein örtliches Büro der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste *Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich (BAI SO)* der Stadtverwaltung. Das *WOM* war für die Beratung und Annahme aller von der Bezirks- und Stadtverwaltung angebotenen Dienstleistungen und deren entsprechende Weiterleitung an die Fachämter bis zur Ausgabe der Bescheide zuständig. Der Aufgabenbereich der *BAI SO*-Büros umfasste die abschließende Bearbeitung aller Melde-, Führerschein- und Personalausweisangelegenheiten sowie die Kfz-Zulassungen für die Einwohner des jeweiligen Bezirks. Mit Beginn 2010 wurden die *BAI SO*-Büros in den Bezirken aufgelöst und organisatorisch in die *WOM* der Bezirksämter überführt. Rechtlich wurden die vormaligen Aufgaben der Stadtverwaltung gemäß einer Verordnung der Stadtpräsidentin zur abschließenden und alleinverantwortlichen Bearbeitung auf die jeweils örtlich zuständigen Bezirksverwaltungen übertragen. Hierzu zählen unter anderem die Melde-, Personalausweis- und Führerscheinangelegenheiten sowie Kfz-Zulassungen. Jeder einzelne Bezirksvorstand kann dem *WOM* zusätzliche Aufgaben übertragen, wenn es die Organisationsordnungen der Bezirke zulassen. Die Abteilung *BAI SO* prüft im Rahmen ihres Ermessens die Übertragung und entscheidet darüber. Das Kriterium bei der Übertragung von zusätzlichen Aufgaben ist die Art der Bearbeitung; neben den bereits durchgeführten abschließenden Dienstleistungen in den Bereichen Melde-, Führerschein- und Personalausweisangelegenheiten sowie die Kfz-Zulassungen ist die Übernahme von weiteren Dienstleistungen mit einer selbstständigen und abschließenden Bearbeitung ausgeschlossen. In den meisten Fällen betreffen die Zusatzaufgaben Vorbereitungen von Wahlen oder Volksentscheiden. Diese werden in der Regel von der Abteilung *BAI SO* genehmigt, da solche Aufgaben mit dem Arbeitsprinzip der Bürgerämter vereinbar sind.

Die Bürgerämter sind seither organisatorisch und in der öffentlichen Wahrnehmung das einheitliche *Front Office* der Warschauer Stadt- und Bezirksverwaltung nach dem *One-Stop-Government-Prinzip*. Die Umsetzung dieses Prinzips bei den Bürgerdiensten wird in Warschau mit dem Titel „*One-Stop-Shopping-Place*“ als ein abgewandeltes Konzept der Privatwirtschaft beschrieben. Die Bürgerämter stellen für die Bürger Warschau die ausschließliche Anlaufstelle für alle Anliegen in Bezug auf die Stadtverwaltung dar. Zurzeit umfasst das Portfolio der Bürgerämter insgesamt 172 Dienstleistungen⁶⁴⁷, die grob in die folgenden Aufgabenbereiche unterteilt werden können:

647 Stand 14.05.2009

- Auskünfte aller Art zum Bezirk, zur gesamten Stadt, wie auch zur Stadtverwaltung und deren Abläufe
- stadtweites Beschwerdemanagement und Öffentlichkeitsarbeit
- Annahme und elektronische Registrierung von jeglichen Dokumenten für die Stadtverwaltung
- Auskünfte zum Sachstand der Bearbeitung und Verbleib von Anträgen und Dokumenten an die Stadtverwaltung
- Meldeangelegenheiten (An-, Ab- und Ummeldung des Hauptwohnsitzes und Auszüge des persönlichen Datensatzes aus dem Melderegister)
- Personalausweisangelegenheiten
- Kraftfahrzeugangelegenheiten (Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen, Ausstellung von Fahrzeugscheinen und -briefen und Kennzeichen)
- Führerscheinangelegenheiten (Ersterteilung, Zweitausfertigungen, Umtausch von abgelaufenen Führerscheinen, Einziehung aufgrund von Verkehrsdelikten)
- Infrastruktur- und Straßenangelegenheiten
- Grundstücks- und Immobilienangelegenheiten
- Vermessungen und Kataster
- Baugenehmigungen
- Umweltschutz
- Wohnungsangelegenheiten
- Geschäfts- und Gewerbeangelegenheiten
- Denkmalschutz
- regionaler Verbraucherschutz
- *Existenzgründungsservice* (für künftigen Gewerbetreibenden werden alle Schritte dieser Lebenslage vom Bürgeramt gemäß der EU-Dienstleistungsrichtlinie durchgeführt)

Die bezirklichen Bürgerämter bearbeiten Melde-, Führerschein- und Personalausweisangelegenheiten sowie die Kfz-Zulassungen eigenverantwortlich und abschließend. Hierbei findet eine strikte Trennung zwischen den Mitarbeitern im *Front Office* und *Back Office* statt. Die Beschäftigten im *Front Office* haben den ausschließlichen Bürgerkontakt und leiten die Anträge in das *Back Office* des Bürgeramtes weiter, wo die Anliegen der Bürger abschließend bearbeitet werden. So kann insbesondere bei den vormals korruptionsgefährdeten Kfz-Zulassungen kein direkter Kontakt zwischen den entscheidenden Sachbearbeitern und den Antragsstellern aufgebaut werden, was die Kundenorientierung zwar schmälert, jedoch im Sinne eine Korruptionsbekämpfung äußerst wirkungsvoll ist. Alle weiteren Dienstleistungen werden von den Bürgerämtern angenommen und an die entsprechend zuständigen und bearbeitenden Stellen in der Stadt- oder Bezirksverwaltung weitergeleitet. Vor Ort im *Front Office* der Bürgerämter findet eine eingehende Vollständigkeitskontrolle der Unterlagen sowie eine erste kurze fachliche Prüfung des Anliegens statt. Dann werden die Vorgänge an die

zuständigen Stellen weitergeleitet, welche die Anliegen abschließend bearbeiten. Die Bescheide werden durch das Bürgeramt an den Bürger zugestellt. Es findet bei der Vorgangsbearbeitung grundsätzlich kein Kontakt zwischen dem Bürger und den entscheidenden Stellen in den *Back Offices* im Bürgeramt oder in den Fachämtern statt. Nur in Ausnahmefällen wie beispielsweise bei umfangreichen Bauvorhaben kann es zur Klärung von Details zu einem direkten Kontakt zwischen den Bürgern und den entscheidenden Sachbearbeitern in den Fachämtern kommen. Die Umsetzung des *One-Stop-Government-Prinzip* mit einer strikten Trennung zwischen dem *Front Office* und dem internen *Back Office* sowie den *Back Offices* in den Fachämtern kommt daher dem effizienten Einsatz der Arbeitskraft des Sachbearbeiters zugute, erschwert die Korruption erheblich und steigert die Kundenzufriedenheit durch eine professionelle Betreuung.

Grundsätzlich sollen die Warschauer Bürgerämter nach dem *Allzuständigkeitsprinzip* arbeiten, was jedoch wegen der Vielzahl der angebotenen Leistungen nicht lückenlos umsetzbar ist. In den nach dem Markthallenprinzip aufgebauten Bürgerämtern sind die Bearbeitungsschalter mit entsprechenden Zuständigkeiten beschriftet, wobei jeder Sachbearbeiter ein Hauptarbeitsgebiet hat und in der Lage ist, mehrere Beschäftigte aus anderen Arbeitsgebieten allumfassend zu vertreten. Diese Arbeitsorganisation ist von großem Vorteil, da so Beschäftigte bei Bedarf spontan umgesetzt werden können, wenn es in einem Bereich zu längeren Wartezeiten kommt.

Reisepässe werden in Polen ausschließlich von der jeweiligen Wojewodschaft ausgestellt, in welcher der Bürger sein Hauptwohnsitz hat. Da mit einer Verlagerung dieser Zuständigkeit auf die Stadtverwaltung Warschaus nicht gerechnet werden kann, aber dennoch den Bürgern der Stadt ein bestmöglicher Service angeboten werden soll, wurde mit der Wojewodschaftsverwaltung ein besonderes Verwaltungsabkommen geschlossen, das der Wojewodschaftsverwaltung die Möglichkeit eröffnet in den Räumlichkeiten von insgesamt sechs Bürgerämtern in der Stadt Warschau Reisepassangelegenheiten zu bearbeiten. Diese Reisepassstellen sind organisatorisch sowie personell komplett von den Bezirksverwaltungen und Stadtverwaltung Warschau getrennt und die Bearbeitung findet ausschließlich durch entsandte Beschäftigte der Wojewodschaftsverwaltung in besonders gesicherten Bereichen statt.

3.2.23.2 Besonderheiten und Standards der Bürgerdienste

Die Einrichtung der Bürgerämter wie auch das gesamte *Corporate Design* der Warschauer Stadtverwaltung sind standardisiert. Es sind in allen Bürgerämtern der Stadt dieselben einheitlichen Logos in den Farben der Stadt Warschau – rot und gelb – zu finden. Es existieren Vorschriften zum Aufbau der Bürgerämter, so dass – mit Einschränkungen durch die baulichen Gegebenheiten der jeweiligen Liegenschaften – alle Bürgerämter möglichst ähnlich gestaltet und aufgebaut sind. Der Aufbau der Bürgerämter folgt dem Markthallenprinzip, so dass möglichst alle Dienstleistungen in einem großen Raum von den Bürgern an unterschiedlichen Schaltern abgerufen werden können. Die Bürgerämter zeichnen sich so durch ihre moderne, transparente und ansprechende Gestaltung aus, die nicht mehr im Geringsten an eine traditionelle Amtsstube erinnert.

Seit der Einführung der Bürgerämter in Warschau gibt es einheitliche Öffnungszeiten. So öffnen alle Bürgerämter der Stadt am Montag zwischen 08.00 und 18.00 Uhr und Dienstag bis Freitag jeweils zwischen 08.00 und 16.00 Uhr. Eine stärkere Verlagerung der Öffnungszeiten in die Nachmittagsstunden wurde in der Vergangenheit intensiv diskutiert, ist jedoch bislang an den politischen Mehrheitsverhältnissen sowie am Einspruch von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes gescheitert. Aktuell sind die Warschauer Bürgerämter 42 Stunden in der Woche geöffnet.

Alle Bürgerämter sind verkehrsgünstig gelegen, in den meisten Fällen in Anbauten der Bezirksrathäuser untergebracht und gut mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Die Wartebereiche in den Bürgerämtern sind alle mit internetfähigen elektronischen Informationsterminals, Kinderspielecken und Wickeltischen ausgestattet. In einigen Wartebereichen werden zusätzlich kostenlose WiFi- und Bluetooth-Netzwerke angeboten. Alle Bürgerämter sind barrierefrei und während der Öffnungszeiten ist in jedem Bürgeramt mindestens ein Beschäftigter mit Kenntnissen in der Gebärdensprache anzutreffen. Fremdsprachliche Kenntnisse sind bei vielen Beschäftigten in Bürgerämtern vorhanden, sind jedoch bislang nicht zwingend vorgeschrieben.

Jedes Bürgeramt verfügt im Eingangsbereich über einen zentralen Informationspunkt. An diesem Informationspunkt werden kurzfristig zu erledigende Anliegen der Bürger bearbeitet sowie grundsätzliche Informationen zur Stadt und der Stadtverwaltung gegeben. Die Kundenströme können so von Beginn an zielgerichtet gesteuert werden. Die Bürger werden entsprechend ihres Anliegens an die unterschiedlichen Arbeitsbereiche innerhalb des Bürgeramtes verwiesen, an denen die tatsächliche Bearbeitung der Dienstleistungen erfolgt.

Die Bürgerämter in Warschau verfügen über ein einheitliches Wartemanagement. So werden an den elektronischen Terminals Wartemarken nach Anliegen ausgegeben – was sich insbesondere bei der Lenkung von Besucherströmen bewährt hat – und die Bürger können nach Vergabe einer Wartenummer bei Bekanntgabe ihrer Handynummer per SMS über die aktuellen Wartezeiten benachrichtigt werden. Das Internet bietet den Bürgern die Möglichkeit die aktuellen Wartezeiten in allen Bürgerämtern der Stadt in Echtzeit anzufragen. Außerdem besteht in allen Bürgerämtern die Möglichkeit der elektronischen Terminvergabe direkt auf der jeweiligen Internetseite bei einer Vorlaufzeit von zwei bis drei Tagen vorhanden, was ebenfalls zu einer besseren Steuerung der Kundenströme beiträgt. Die Leitungskräfte in den Bürgerämtern können durch das digitale System jederzeit und aktuell Einsicht in die Wartezeiten der Bürgerämter nehmen. So kann in den einzelnen Bürgerämtern bei einer verlängerten Wartezeit mit zusätzlichen Beschäftigten reagiert werden und die Wartezeit kurzfristig reduziert werden. Die Abteilung *BA/ SO* der Stadtverwaltung verfügt mit Hilfe dieses Wartemanagements über ein zentrales softwaregestütztes Instrument zur Erhebung von Statistiken und zum stadtweiten Qualitätsmanagement.

Die Stadtverwaltung und die jeweiligen Bezirksverwaltung in Warschau verfügen über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem. So wird jeder Antrag bei der Annahme mit einem elektronisch generierten Strichcode und einem Eingangsstempel versehen. Dieses Verfahren gilt auch bei postalischen oder elektronischen Anträgen, wobei der Schriftverkehr zentral von der im Bürgeramt angesiedelten Kanzlei

abgewickelt wird. Durch die Vergabe des Strichcodes ist der Vorgang elektronisch im stadtweiten Dokumentenmanagementsystem *SIGNUM*, auf das alle Behörden der Stadt- und Bezirksverwaltung Zugriff haben, registriert. Jeder Bearbeitungsschritt und Bearbeiter wird durch das Einscannen des Strichcodes für die Mitarbeiter sichtbar, so dass die uneingeschränkte Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns gegeben ist. Derzeit laufen in den meisten Bezirken Pilotprojekte zur Nachvollziehbarkeit der Vorgänge durch den Kunden im Internet anhand des Strichcodes. Der Kunde kann durch Eingabe des Strichcodes auf der Internetseite des zuständigen Bürgeramtes den Verlauf seines Antrages und den Bearbeitungsstand verfolgen. Aus Gründen des Datenschutzes und der Korruptionsprävention werden dem Kunden keine personenbezogenen Daten angezeigt. *SIGNUM* verfügt über die Möglichkeit die Bürger per SMS oder Email über die Bescheiderteilung und die Möglichkeit der Dokumentenabholung zu informieren. Die Zustellungsmethode des Bescheids (persönlich Abholung oder postalische Zustellung) und die Informationsquelle kann vom Bürger bei der Antragsstellung ausgewählt werden.

Die Warschauer Bürgerämter verfügen über einen zentralen Internetauftritt. Auf dieser Internetseite präsentiert sich das sogenannte *eWOM* (elektronisches Bürgeramt). Zusätzlich präsentieren sich die Bürgerämter auf der Internetseite des jeweiligen Bezirks. Auf der zentralen *eWOM*-Seite sind zu allen angebotenen Aufgaben des zentralen Dienstleistungskataloges die Anträge im pdf-Format hinterlegt. Darüber hinaus stehen Informationsblätter in polnischer und englischer Sprache, elektronische Musterformulare und die Rubrik Beantwortung von häufig gestellten Fragen (FAQ) zur Verfügung. Die Anträge können mit einem entsprechenden Informationsblatt zur gewünschten Leistung ausgedruckt und handschriftlich oder aber direkt im Internet digital ausgefüllt werden. Zurzeit sind insgesamt drei Dienstleistungen komplett online abrufbar. Hierbei handelt es sich um die Kfz-Anmeldung, Vergabe von Wohnungen des städtischen Wohnungsbaus und Anmeldung von gewerblichen Tätigkeiten. Die Möglichkeit einer elektronischen Signatur besteht nicht, so dass in jeden Fall das persönliche Erscheinen beim zuständigen Bürgeramt notwendig ist um seine Unterschrift zu leisten, da Bevollmächtigte nach polnischem Recht nicht zugelassen sind.

Die Warschauer Bürgerämter verfügen über keine mobilen Angebote. Lediglich bei landesweiten Umstellungen von Dokumenten, z.B. dem vor kurzem erfolgten Austausch der Personalausweise und Führerscheine aufgrund von Vorgaben der Europäischen Union, wurden alte, behinderte und schwangere Personen zu Hause, in Altersheimen oder in Krankenhäusern von Mitarbeitern aufgesucht. *Public Private Partnerships* finden in der Warschauer Stadtverwaltung bislang keine Anwendung.

3.2.23.3 Aus- und Fortbildung der Beschäftigten

Der Bürger stellt mit der Stadt- und Bezirksverwaltung ausschließlich Kontakt über die Bürgerämter in Sinne eines einheitlichen *Front Office*, den digitalen oder postalischen Vertriebsweg her. Daher muss durchgehend gewährleistet sein, dass die Bürger in den Bürgerämtern ausschließlich von bestmöglich geschulten Beschäftigten mit besonderen Kenntnissen im Bereich der *Soft-Skills* betreut werden.

Die polnische Beamtenschaft gehört zu den ältesten in Europa. Schon 1922 ist das erste Gesetz über die Staatsbeamten in Kraft getreten, welches inhaltlich nicht nur die Beschäftigtenverhältnisse in der Verwaltung, sondern auch die Teilnahme von Gewerkschaften an der Umsetzung von beamtenrechtlichen Gesetzen regelte. Heute arbeiten im öffentlichen Dienst Polens entweder ernannte Beamte oder mit einem Arbeitsvertrag ausgestattete Angestellte. Eine Unterteilung der Beschäftigten findet je nach den höchsten Bildungsabschlüssen in unterschiedliche Laufbahnen und Beförderungsstufen statt. Laut Gesetz ist der öffentliche Dienst Polens ein politisch neutraler, professioneller, sachgerechter und unparteiischer Vollbringer von Staatsaufgaben.⁶⁴⁸ Zum öffentlichen Dienst zählt nicht die territoriale Selbstverwaltung, so dass Beamte nur in den Ämtern der Regierungsverwaltung, Ministerien, Zentralbehörden, Wojewodschaftsverwaltungen und Kreisinspektionen anzutreffen sind.

Die Beschäftigten der territorialen Selbstverwaltung unterliegen nicht – mit wenigen Ausnahmen – dem Gesetz über den öffentlichen Dienst. So sind die meisten Beschäftigten der territorialen Selbstverwaltungsorgane Angestellte der jeweiligen Gemeinden oder Kreise. Die wenigen Stellen, die innerhalb der Selbstverwaltung mit Beamten besetzt sind, finden sich hauptsächlich auf der regionalen Ebene der Wojewodschaften. In Kreisen und Gemeinden sind fast keine Beamten anzutreffen, außer die Kreis- oder Gemeindeordnung schreibt eine Beschäftigung von Beamten ausdrücklich vor.

In den Bürgerämtern wird bei fast allen Tätigkeiten ein Hochschulabschluss benötigt. Ca. 90% der eingesetzten Beschäftigten verfügen über einen akademischen Abschluss. Das Personal ohne akademischen Abschluss wird vorrangig bei der Bearbeitung von Standarddienstleistungen wie die Erstellung von Personalausweisen sowie Führerscheinen oder bei Tätigkeiten im Bereich der Meldeangelegenheiten eingesetzt. Die Stellen in den Bürgerämtern sind im Vergleich zu anderen Stellen in der Stadtverwaltung oder den Bezirksverwaltungen hoch dotiert, weshalb alle Stellen besetzt sind und freie Stellen daher sehr leicht und schnell nachbesetzt werden können. Das Personal der Bürgerämter wird aus den Fachämtern und durch Außeneinstellungen gewonnen. Die Altersstruktur der Beschäftigten in den Bürgerämtern ist sehr niedrig, so entfallen 43.5% auf die Altersgruppe zwischen 20 und 29 Jahren, 20% auf die Altersgruppe zwischen 30 und 39 Jahren, 17.5% auf die Altersgruppe zwischen 40 und 49 Jahren und 19% auf die Altersgruppe zwischen 50 und 65 Jahren.⁶⁴⁹

Nachhaltige Aus- und Fortbildung der Beschäftigten ist bei den Warschauer Bürgerämtern ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg des einheitlichen *Front Office* für die Stadt- und Bezirksverwaltung und entscheidend für den anhaltenden hohen Servicestandard sowie die guten Ergebnisse bei den Kundenbefragungen in den letzten Jahren. Alle Schulungen der Beschäftigten basieren auf einem einheitlichen und zertifizierten Aus- und Fortbildungskonzept, aufgrund dessen verschiedene Schulungen und Kurse durchlaufen werden müssen. Im Rahmen des einheitlichen

648 Czaputowicz, Jacek 2005: The Civil Service in Poland – between Politization and Professionalization, S.27

649 interne Daten der Magistratsverwaltung Warschau - unveröffentlicht

Aus- und Fortbildungskonzeptes werden Themen zur serviceorientierten Kundenbetreuung besondere Beachtung geschenkt. Die meisten Schulungen werden durch die verwaltungsinterne Fortbildungsakademie aber auch durch private Träger abgewickelt. Ergänzende Aufbaustudiengänge werden von der Stadt- und Bezirksverwaltung gefördert. Die Kosten für einen Studiengang, der in der Freizeit der Beschäftigten stattfindet, werden mindestens zu 50%, in vielen Fällen auch komplett übernommen. Die Aufbaustudiengänge erfreuen sich trotz des hohen Zeitaufwands bei den Beschäftigten einer sehr großen Beliebtheit. Daten zum Fortbildungsbudget der Abteilung *BAI SO* liegen nicht vor, da die angebotenen Fortbildungsveranstaltungen von der verwaltungsinternen Fortbildungsakademie nicht berechnet werden und externe Fortbildungsaufträge durch die dezentral verantwortlichen Entscheidungsträger in den Bezirken vergeben werden.

Neben den anspruchsvollen Anforderungsprofilen für die Sachbearbeiter im Bereich der Bürgerämter und der Verpflichtung zur regelmäßigen Teilnahme an Fortbildungen existiert ein Bekleidungs- und Verhaltenskatalog mit insgesamt 26 Punkten, an den sich die Beschäftigten halten müssen. Bei Nichtbeachtung droht neben Disziplinarverfahren auch die Kündigung aus dem Verwaltungsdienst der Stadt Warschau. Das Ziel der Stadtverwaltung ist, mit den Beschäftigten der Bürgerämter das Gesicht der Verwaltung im positiven Sinne beim Bürger zu prägen. Die Warschauer Bürgerämter sollen von den Bürgern als das repräsentative Aushängeschild der Stadtverwaltung wahrgenommen werden.

3.2.23.4 Qualitätssicherung bei den Warschauer Bürgerdiensten

In Warschau ist der Stadtpräsident für die Aufsicht über die Bezirksverwaltungen und somit auch für die Steuerung der Entwicklung der Bürgerdienste verantwortlich. Die administrative Abwicklung dieser Aufsichtsfunktion wird von der Abteilung *BAI SO* wahrgenommen, die neben der Leitung der örtlichen Büros in den Bezirken sowie der Erstellung des einheitlichen Dienstleistungskatalogs auch für Festlegung von Qualitätsstandard und die Qualitätssicherung der Bürgerämter zuständig ist. Die Qualitätsstandards für die im zentralen Dienstleistungskatalog genannten Aufgaben wurden durch einen Erlass des Direktors der Abteilung *BAI SO* 2005 für alle Bürgerämter der Stadt festgelegt. Die Erlasslage wurde 2009 erneuert und aufgewertet, da die Qualitätsstandards im Rahmen einer Verordnung der Stadtpräsidentin festgelegt und die Verbindlichkeit der Qualitätsstandards damit auf eine höhere rechtliche Stufe gehoben wurden. Die in der Verordnung festgelegten Qualitätsstandards bei der Leistungserbringung der Dienstleistungen bilden die Grundlage der regelmäßigen Untersuchungen und Prüfungen in Bezug auf die rechtliche und fachliche Durchführung der Dienstleistungen sowie die Performance der Bürgerämter durch die Abteilung *BAI SO*.

Die Abteilung *BAI SO* verfügt über ein kennzahlengestütztes Monitoringsystem mit dem regelmäßig die Performance der Bürgerämter gemessen und seit 2005 ein jährlicher Wettbewerb zwischen den Bürgerämtern durchgeführt wird. Im Rahmen dieses Wettbewerbs werden Daten aus dem elektronischen Wartemarkensystem ausgewertet, eine direkte Kundenbefragung in Bezug auf die Zufriedenheit mit dem vorhandenen Serviceangebot in den Bürgerämtern durchgeführt und neue

Innovationen der einzelnen Bürgerämter gewürdigt. Die drei besten Bürgerämter der Stadt werden durch die Stadtpräsidentin ausgezeichnet. Hierbei ist besonders erwähnenswert, dass die Mitarbeiter der prämierten Bürgerämter direkt vom Erfolg profitieren und eine Einmalzahlung in Höhe eines durchschnittlichen monatlichen Nettogehalts erhalten.⁶⁵⁰

Neben der direkten Kundenbefragung wird eine jährliche Prüfung zur Kundenfreundlichkeit der Bürgerämter durchgeführt. Hierbei geben sich speziell von Marktforschungsunternehmen ausgebildete Probanden in den Bürgerämtern als Kunden aus und lassen sich bei verschiedenen Antragstellungen durch die Sachbearbeiter beraten. Bei dieser Art von Prüfung wird davon ausgegangen, dass die teilweise subjektiven und spontanen Aussagen von Kunden bei einer direkten Befragung im Bürgeramt vermieden werden und die Aussagekraft der durch die Probanden erhobenen Ergebnisse objektiver ist. Bei den beschriebenen Prüfungen werden unter anderem Fragen zur Wartezeit, zur Kompetenz und Freundlichkeit der Mitarbeiter und zur Verständlichkeit der Formulare gestellt. Die Ergebnisse dieser Umfragen werden auf den Internetseiten der Warschauer Stadtverwaltung veröffentlicht.

650 Für den Erstplatzierten pro Mitarbeiter 3.500 zloty, für den Zweitplatzierten pro Mitarbeiter 2.500 zloty, für den Drittplatzierten pro Mitarbeiter 1.000 zloty (jeweils netto nach Steuern und Sozialabgaben).

3.2.24 Fazit

Bis heute ist die lange Staatenlosigkeit und Fremdherrschaft Polens im 19. Jahrhundert der hauptsächlichste Grund für die tiefen Ängste polnischer Politiker, Eliten und der Bevölkerungsmehrheit vor einer radikalen Dezentralisierung sowie starker regionaler Autonomien. Als ein adäquates Gegenmittel wurde ein ausgeprägter zentralstaatlicher Verwaltungsaufbau errichtet, der im institutionellen Gefüge eine machtvolle Position einnimmt. Dennoch konnte sich nach der politischen Wende und insbesondere durch die mit dem EU- Beitritt verbundenen Förderungen der Dezentralisierung eine vergleichsweise starke kommunale Selbstverwaltung entwickeln. Wie sich die Dezentralisierungstendenzen weiterentwickeln, hängt maßgeblich von der politischen Ausrichtung der Zentralregierung ab, wobei auch die immer noch vorhandenen Entwicklungsunterschiede der polnischen Regionen einer verstärkten Übertragung von Kompetenzen im Wege stehen.

Warschau ist eine kreisfreie Stadt in der *Wojewodschaft Masowien* und genießt bis auf wenige Ausnahmen keinen gesonderten Status im Vergleich zu anderen polnischen Städten und Gemeinden. Warschau verfügt über einen zweigliedrigen Verwaltungsaufbau mit Magistrats- und Bezirksverwaltungen. Die Bürgerdienste werden über alle Vertriebswege durch die Bezirke sowie den Magistrat angeboten und mit Hilfe von Weisungsbefugnissen im Rahmen einer Multikanalstrategie gebündelt gesteuert. Die Bürgerämter können wegen ihres umfassenden Dienstleistungsportfolios als einheitliche *Front Offices* nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* bezeichnet werden. Zusammenfassend werden viele Kernelemente des *New Public Management* bei den Bürgerdiensten angewendet.

3.3 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten

Die Auswertung der Anwendung der Kernelemente des *NPM* in den Vergleichsstädten bezieht sich ausschließlich auf das Jahr 2011, sofern konkrete Daten als Indikatoren bewertet werden können.

Die vorliegende Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements beruht auf den Ausführungen der Masterarbeit zum Thema „Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau“. ⁶⁵¹ Aufbauend auf den Kapiteln 2.1 und 3.3 dieser Arbeit wurden weitere Indikatoren für die Außenperspektive (ordnungspolitische Makro-Dimension) und die Innenperspektive (binnenstrukturelle Mikro-Dimension) festgelegt. Diese wurden anhand subjektiver Bewertungen im Rahmen von Exkursionen, standardisierten Interviews mit den Verantwortlichen vor Ort (siehe Anhang I), statistischen Erhebungen und rechtlichen Grundlagen bewertet, um die Anwendung des *NPM* in den Vergleichsstädten vergleichen zu können.

Die Anzahl der Indikatoren je Kernelement und Dimension ist unterschiedlich, jedoch wird keinem Indikator mehr Bedeutung geschenkt beziehungsweise kein Indikator höher oder niedriger gewichtet als ein anderer. Eine 1:1-Gewichtung von Außen- und Innenperspektive wird nicht verwendet, da einigen Kernelementen mehr Indikatoren zugeordnet werden können als anderen. Einige Indikatoren können nicht bewertet werden, da aufgrund von rechtlichen Vorgaben, strukturellen und örtlichen Gegebenheiten oder der Nichterhebung von Daten keine Aussage – ja oder nein – getroffen werden kann. Die Aufzählung der 39 Indikatoren kann aus Sicht des New Public Managements noch unvollständig sein, ist jedoch für den Vergleich der europäischen Hauptstädte am Beispiel der Bürgerdienste ausreichend.

Die Ergebnisse der Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste für alle Vergleichsstädte ist in tabellarischer Form in Kapitel 3.3.7 zusammengefasst.

3.3.1 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Berlin

3.3.1.1 Außenperspektive

Kernelement *Betonung der Kundenorientierung*

Die Bürgerämter in Berlin haben keine einheitlichen Öffnungszeiten. Durchschnittlich sind die Bürgerämter 31,5 Stunden pro Woche geöffnet. ⁶⁵² Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist erfüllt.

Die Berliner Bürgerämter haben in der Regel montags, mittwochs und freitags von 08.00 bis 13.00/15.00 Uhr und dienstags und donnerstags in der Regel von 11.00 bis 18.00 Uhr geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an weniger als drei Werktagen in den

⁶⁵¹ Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau, S. 4 ff., S. 36 ff.

⁶⁵² Stand 2011

Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet. Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist nicht erfüllt.

Neun Berliner Bürgerämter öffnen samstags von 09.00 bis 13.00 Uhr (teilweise jeden Samstag, teilweise nur an bestimmten Samstagen im Monat). Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist erfüllt.

In Berlin gibt es in den 12 Bezirken insgesamt 43 Bürgerämter. Die Anzahl der Bürgerämter pro Bezirk ist unterschiedlich, es gibt jedoch mindestens drei pro Bezirk. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk ist erfüllt.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 3.477.766 und 43 Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 80.878 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist erfüllt.

Für die Berliner Bürgerämter liegt keine belastbare Wartezeit vor. Daher kann der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten nicht bewertet werden.

Ein landesweit einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept für die Beschäftigten der Berliner Bürgerdienste ist nicht vorhanden. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist nicht erfüllt.

Die Berliner Bürgerdienste verfügen über kein einheitliches elektronisches Wissensmanagement. Es sind lediglich individuelle Insellösungen innerhalb der Berliner Verwaltung verfügbar. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist nicht erfüllt.

Der persönliche Vertriebsweg wird von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport strategisch gesteuert, jedoch ist jeder Bezirk für seine Bürgerämter allein verantwortlich. Der elektronische Vertriebsweg wird hauptsächlich von der Senatskanzlei, aber auch direkt von den Bezirken verantwortet. Das Behördentelefon 115 wird vom Bundesministerium des Innern unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) betrieben. Der Indikator Multikanalstrategie ist nicht erfüllt.

Das Land Berlin ist Modellregion des bundesweiten Behördentelefon 115.⁶⁵³ Alle eingehenden Anrufe der Rufnummer werden zentral durch das Callcenter im ITDZ bearbeitet. Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Berlin verfügen über einen zentralen Internetauftritt auf der Seite www.berlin.de unter der Rubrik Bürgerservice. Darüber hinaus ist jedes Bürgeramt auf der Internetseite des jeweiligen Bezirkes vertreten. Es können einzelne Dienstleistungen online abgewickelt werden. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Berlin sind keine örtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Berlins kann unabhängig von seinem Wohnsitz in der Stadt in jedem Bürgeramt die landesweiten Dienstleistungen abrufen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist erfüllt.

653 Information zum Bürgertelefon 115: www.berlin.de/sen/inneres/organisationsentwicklung/115/buergertelefon115.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Jeder Beschäftigte der Bürgerämter ist in der Lage das gesamte Dienstleistungsangebot alleinverantwortlich zu bearbeiten. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Berlin verfügen über ein einheitliches Wartemanagement. Ein wesentlicher Teil dieses Wartemanagements ist das landesweite elektronische Terminmanagement. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist erfüllt.

Die Bürgerämter bieten einen kleinen Ausschnitt der Dienstleistungen der Berliner Verwaltung an, die in den meisten Fällen direkt in den *Front Offices* bearbeitet werden. Bei allen weiteren Dienstleistungen müssen sich die Bürger direkt an die örtlich und sachlich zuständigen *Back Offices* wenden. Der Indikator Trennung von *Front* und *Back Office* ist nicht erfüllt.

Die Bürgerämter in den Bezirken Spandau, Lichtenberg und Reinickendorf bieten mobile Serviceangebote an. Es werden zu bestimmten Terminen an wechselnden Standorten des öffentlichen Lebens dieselben Dienstleistungen wie in den stationären Bürgerämtern angeboten. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist erfüllt.

Jeder Bezirk ist selbst für die Ausstattung und Einrichtung der Bürgerämter verantwortlich, ein einheitliches *Corporate Design* existiert nicht. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation der Berliner Bezirke entspricht die Mehrzahl der Bürgerämter mit ihrer Ausstattung nicht den Erwartungen, die an ein bürgerorientiertes und modernes Dienstleistungszentrum der öffentlichen Verwaltung gestellt werden (siehe Anhang II). Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist nicht erfüllt.

Multimedia-Terminals existieren nicht flächendeckend in den Bürgerämtern. Einzige Ausnahme stellt der Bezirk Marzahn-Hellersdorf im Rahmen eines laufenden Pilotprojektes dar. Der Indikator Multimedia-Terminals ist nicht erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei. Im Bürgeramt Lichtenberg wird an jedem 2. Dienstag im Monat in der Zeit von 17.00 bis 19.00 Uhr eine Beratung für Gehörlose angeboten.⁶⁵⁴ Ein spezielles Telefon für Gehörlose existiert beim Behördentelefon 115. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist erfüllt.

Bislang wurden in 2005 und 2007 Kundenbefragungen bei den Berliner Bürgerdiensten mit Fokus auf die Bürgerämter durchgeführt. Beide Befragungen fanden im Rahmen einer Studie zur Entwicklung eines Monitoringsystems für die Bürgerdienste statt.^{655,656} Der Indikator regelmäßige Kundenbefragungen ist nicht erfüllt.

Die Berliner Bürgerdienste verfügen über kein Dokumentenmanagementsystem. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Berliner Bürgerdiensten 11 von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt, wobei ein Indikator aufgrund nicht vorhandener Daten nicht bewertet werden konnte. Das Kernelement kommt nicht im vollen Umfang zur Anwendung, es wird knapp über die Hälfte der Indikatoren erfüllt.

654 Stand 2011

655 Klages, Helmut (Hrsg.) 2006: Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter – Abschlussbericht

656 Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008

Kernelement *Stärkung der Marktorientierung*

Die Performance der Bürgerämter wird von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) ermittelt. Mit Hilfe einer webbasierten Softwarelösung wird der regelmäßig aktualisierte Datenbestand der Bürgerämter mit den in der Rahmenzielvereinbarung festgelegten Indikatoren abgeglichen und der aktuelle Grad der Zielerreichung festgestellt. Der Indikator Performancemanagement ist erfüllt.

In Berlin werden keine institutionalisierten Leistungsvergleiche durchgeführt. Die Bezirke lehnen die Festlegung von *Best-Practices* für die Berliner Bürgerämter ab, wie auch einen Wettbewerb um das effizienteste Bürgeramt der Stadt. Grund hierfür ist das Zustandekommen und die Belastbarkeit der Indikatoren und Kennzahlen. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist nicht erfüllt.

Bei den Berliner Bürgerdiensten wird eine umfangreiche Kosten- und Leistungsrechnung angewendet. Die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung dienen der Produktkostenermittlung und sind damit Grundlage für die Haushaltsaufstellung in den Bezirken. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist erfüllt.

Die zu erbringenden Dienstleistungen der Bürgerdienste sowie deren Qualität und Kosten werden jährlich im Rahmen einer Zielvereinbarung zwischen dem Staatssekretär für Inneres und den zuständigen Stadträten der Bezirke festgelegt. Produktivitätssteigerungen sind ein wesentlicher Bestandteil dieser Zielvereinbarungen. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist erfüllt.

Drei von vier Indikatoren des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* werden von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement *Auslagerung von Aufgaben*

Mit Ausnahme des telefonischen Vertriebsweges werden alle Vertriebswege der Bürgerdienste von den Haupt- oder Bezirksverwaltungen des Landes Berlin erbracht. Das Behördentelefon 115 wird in Berlin vom ITDZ betrieben. Das ITDZ ist kein Privatunternehmen sondern eine Anstalt des öffentlichen Rechts.⁶⁵⁷ Der Indikator Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist nicht erfüllt.

Kein Vertriebsweg oder Teilbereich der Berliner Bürgerdienste wird mit Hilfe von *Public Private Partnerships (PPP)* erbracht. Der Indikator *Public Private Partnership* ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* wird von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

657 www.itdz-berlin.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

3.3.1.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport steuert die Bürgerdienste strategisch, während die Leitstelle Bürgerdienste im nachgeordneten LABO das Angebot der Bürgerämter koordiniert und für eine einheitliche Umsetzung sorgt. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Leitstelle Bürgerdienste verfügen über keine Weisungsbefugnisse gegenüber den bezirklichen Bürgerämtern. Die Dienstleistungen der Bürgerdienste werden von den Bezirksämtern „nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung“ erledigt. Die berlinweite Abstimmung und Koordinierung findet auf der Basis einer freiwilligen Zusammenarbeit statt. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist nicht erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen für die Bürgerdienste in den Bezirken verfügen über umfangreiche Entscheidungsspielräume, die insbesondere die interne Arbeitsorganisation sowie Budget- und Personalangelegenheiten umfassen. Weder die Senatsverwaltung für Inneres und Sport noch die Leitstelle Bürgerämter können diese Entscheidungsspielräume einschränken. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist erfüllt.

Die Mehrheit der im *Front Office* eingesetzten Beschäftigten werden nach TV-L 7/8 vergütet beziehungsweise Besoldungsgruppe A 7/8 besoldet. Bedingt durch eine vergleichsweise niedrige Vergütung/Besoldung, geringe Aufstiegs- und Entwicklungschancen und das Fehlen von Leistungsprämien sind Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten nicht vorhanden.⁶⁵⁸ Der Indikator Anreizsysteme für Beschäftigte ist nicht erfüllt.

Einer von drei Indikatoren des Kernelementes *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* wird von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement *Zielorientierte Steuerung*

Bei den Berliner Bürgerämtern besteht die Möglichkeit die Performance zu ermitteln, allerdings werden keine Instrumente zur qualitativen Verbesserung der Dienstleistungen angewendet. Seit der Einführung der Bürgerämter in der heutigen Form wurden erst zwei Kunden- und Beschäftigtenbefragungen durchgeführt. Die anderen Vertriebswege der Bürgerdienste verfügen ebenfalls über kein nachhaltiges Qualitätsmanagement. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist für das strategische Controlling der Bürgerdienste verantwortlich, ohne über Weisungsbefugnisse gegenüber den sachlich zuständigen Bezirken zu verfügen. Auch die Leitstelle Bürgerdienste führt in Bezug auf die einheitliche Umsetzung des Dienstleistungsangebotes ein Controlling ohne entsprechende Weisungsbefugnisse durch. Ein landesweites zentrales Controlling der Bürgerdienste ist nicht vorhanden. Der Indikator zentrales Controlling ist nicht erfüllt.

Es wird jährlich eine Zielvereinbarung zwischen dem Staatssekretär für Inneres und den zuständigen Stadträten der Bezirke über die zu erbringenden Dienstleistungen der

658 verwaltungsinterne Daten des Landes Berlin - unveröffentlicht

Bürgerdienste sowie deren Qualität und Kosten abgeschlossen. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist erfüllt.

Einer von drei Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* wird von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen*

Die Bezirksämter bewirtschaften ihre Globalsummen eigenverantwortlich und setzen mit der Verwendung der Mittel eigene Schwerpunkte bei ihren Bürgerämtern. Der für die Bürgerämter zuständigen Abteilung der Bezirksverwaltung wird ein Anteil an der Globalsumme zugeschlagen mit dem die Personal- und Sachausgaben in eigener Verantwortung bestritten werden müssen. Die anderen Vertriebswege werden von den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten mit eigenen Budgets finanziert. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Beschäftigten der Bürgerämter sind den jeweiligen Bezirksverwaltungen zugeordnet. Die dezentralen Entscheidungsträger sind für den Personalbestand und die Personalkosten verantwortlich. Das Personal der anderen Vertriebswege ist bei den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten angesiedelt. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Berliner Bürgerämter sind Organisationseinheiten der Bezirksverwaltungen. Sie erstellen ihre Dienstleistungen eigenverantwortlich. Die Bezirksverwaltungen stellen den Bürgerämtern Räumlichkeiten, IT-Ausstattung und Personal zur Verfügung, die aus den Bezirkshaushalten finanziert werden. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen*

Die Zuständigkeiten der Berliner Bürgerdienste sind grundsätzlich durch Landesgesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Bedingt durch die Zuständigkeit der Hauptverwaltung für Aufgaben „von gesamtstädtischer Bedeutung“ und der Bezirksverwaltungen für örtliche und dezentral durchzuführende Aufgaben „nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung“ – bei gleichzeitigem Fehlen von Weisungsbefugnissen – sind die Zuständigkeiten der Bürgerdienste in einigen Fällen strittig. Im Einzelfall ist die Zuständigkeit für einen kompletten Vertriebsweg nicht eindeutig geregelt. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist nicht erfüllt.

Neben dem Abgeordnetenhaus und Senat als politische Organe der Landesebene, verfügt jeder Bezirk mit der BVV und dem Bezirksamt über politische Organe der bezirklichen Selbstverwaltung. Durch unterschiedliche politische Interessenlagen zwischen den Bezirken sowie zwischen Senat und Bezirken, werden wesentliche Entwicklungen der Verwaltung erheblich erschwert und verlangsamt. Der hohe Politisierungsgrad des zweistufigen Berliner Verwaltungsaufbaus bei fehlenden Weisungsbefugnissen der Hauptverwaltung gegenüber den Bezirken erfordert

Konfliktlösungen auf politischer Ebene schon bei vergleichsweise unbedeutenden Sachverhalten. Der Indikator Trennung von Politik und Verwaltung ist nicht erfüllt.

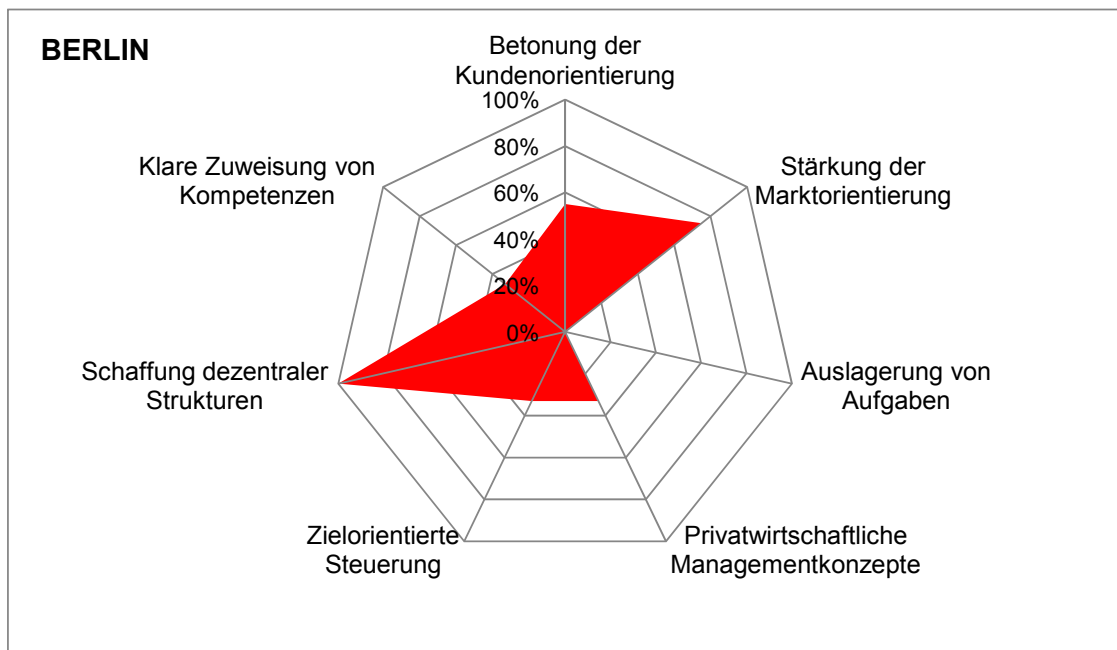
Die für das strategische Controlling der Bürgerdienste zuständige Abteilung ZS ist eine von fünf Abteilungen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und wird von einem Fachbeamten geleitet, der sich dem Staatssekretär als politischen Beamten zu verantworten hat. Ein vergleichbarer Verwaltungsaufbau ist bei den für die Bürgerämter zuständigen Bezirksverwaltungen vorhanden. Hier hat sich ein Amtsleiter als Fachbeamter dem Stadtrat als politischen Beamten zu verantworten. Neben dem Regierenden Bürgermeister, den Senatoren, Staatssekretären, Bezirksbürgermeistern und Stadträten als politische Beamte sind alle weiteren Positionen der Berliner Verwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Positionen mit Fachbeamten ist erfüllt.

Einer von drei Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* wird von den Berliner Bürgerdiensten erfüllt. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

3.3.1.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Berliner Bürgerdiensten sechs von sieben Kernelementen des *NPM* angewendet werden. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (55%) wird teilweise angewendet, wobei 11 von 20 Indikatoren erfüllt sind. Das Kernelement *Stärkung der Marktorientierung* (75%) wird zum größten Teil angewendet. Das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* (0%) wird nicht angewendet. Die Kernelemente *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (33%) und *Zielorientierte Steuerung* (33%) werden jeweils in geringem Umfang angewendet. Das Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet. Das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* (33%) wird in geringem Umfang angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.2 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Brüssel

3.3.2.1 Außenperspektive

Kernelement *Betonung der Kundenorientierung*

Die Bürgerämter in Brüssel haben keine einheitlichen Öffnungszeiten. Die beiden Bürgerämter mit dem kompletten Dienstleistungsangebot haben durchschnittlich 27 Stunden pro Woche geöffnet. Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist nicht erfüllt.

Die Mehrzahl der Bürgerämter in Brüssel hat Montag bis Freitag zwischen 08.30 und 12.00/13.00 Uhr sowie zwischen 13.00/13.30 und 15.30 Uhr geöffnet. In drei Bürgerämtern ist am Donnerstag von 08.30 bis 12.00/13.00 Uhr und dann erneut von 16.30 bis 18.30 Uhr geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an mehr als drei Werktagen in den Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet.⁶⁵⁹ Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist erfüllt.

Die Bürgerämter in Brüssel sind samstags geschlossen. Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist nicht erfüllt.

In Brüssel gibt es keine administrativen Stadtbezirke. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk kann daher nicht bewertet werden.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 165.041 und sechs Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 27.507 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist erfüllt.

Die Wartezeit in den Bürgerämtern der Stadt Brüssel liegt durchschnittlich bei 30 Minuten. Der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten ist nicht erfüllt.⁶⁶⁰

Ein einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept für die Beschäftigten der Bürgerdienste in Brüssel existiert nicht. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist nicht erfüllt.

Die Bürgerdienste in Brüssel wenden kein Wissensmanagement an. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist nicht erfüllt.

Die Abteilung für Demografie der Stadtverwaltung ist für den persönlichen, postalischen und telefonischen Vertriebsweg zuständig und erbringt diese Dienstleistungen mit eigenen Beschäftigten. Der elektronische Vertriebsweg wird von der Region Brüssel-Hauptstadt sowie von Bundesbehörden erbracht. Der Indikator Multikanalstrategie ist nicht erfüllt.

Es existiert keine einheitliche Behördenrufnummer. Lediglich die Bürgerämter können zu bestimmten Zeiten direkt telefonisch erreicht werden. Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist nicht erfüllt.

Die Bürgerdienste in Brüssel verfügen mit dem System *IRISbox* der Region Brüssel-Hauptstadt über einen zentralen Internetauftritt auf der Seite www.irisbox.irisnet.be. Es kann eine Vielzahl an Dienstleistungen mit Hilfe eines elektronischen

659 Stand 2011

660 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Brüssel - unveröffentlicht

Authentifizierungsverfahrens online abgewickelt werden. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Brüssel sind keine örtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Brüssels kann unabhängig von seinem Wohnsitz in der Stadt in jedem Bürgeramt Dienstleistungen abrufen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist erfüllt.

Die Beschäftigten der Bürgerämter sind jeweils nur für eine Dienstleistung zuständig. Eine übergreifende Bearbeitung des Dienstleistungsportfolios findet nicht statt. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist nicht erfüllt.

Die Bürgerämter verfügen über analoge Wartemarkensysteme, bei denen die ausgegebenen Wartenummern abgebildet werden. Die Systeme sind nicht miteinander verknüpft und ein Terminmanagement ist nicht vorhanden. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist nicht erfüllt.

Die Bürgerämter bieten lediglich einen kleinen Ausschnitt der Dienstleistungen der Stadtverwaltung Brüssel an, die in den meisten Fällen direkt in den *Front Offices* bearbeitet werden. Bei allen weiteren Dienstleistungen müssen sich die Bürger direkt an die sachlich zuständigen *Back Offices* wenden. Der Indikator Trennung von *Front-* und *Back Office* ist nicht erfüllt.

Die Abteilung für Demografie verfügt über ein Team, das in regelmäßigen Abständen Krankenhäuser und Altersheime besucht, um Bürger mit gültigen Ausweisdokumenten auszustatten. Darüber hinaus werden auf Anfrage gebrechliche und behinderte Menschen in ihren Wohnungen besucht. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Brüssel verfügen über kein einheitliches *Corporate Design*. Die Ausstattung der Bürgerämter ist unterschiedlich, wobei renovierte Standorte über eine neue und ansprechende und nicht renovierte Standorte über eine veraltete Ausstattung verfügen. Die Mehrzahl der Bürgerämter ist bislang nicht renoviert und entspricht daher nicht den Erwartungen an ein modernes Dienstleistungszentrum der öffentlichen Verwaltung (siehe Anhang II). Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist nicht erfüllt.

In der Mehrzahl der Bürgerämter sind Multimedia-Terminals mit einem kostenfreien Internetzugang vorhanden. Diese können von den Bürgern unter anderem für die Durchführung von elektronischen Dienstleistungen und die Ansteuerung von bestimmten amtlichen Internetseiten genutzt werden. Der Indikator Multimedia-Terminals ist erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei. Besondere Serviceangebote für blinde oder gehörlose Menschen werden nicht vorgehalten. Ein Behördentelefon für gehörlose Menschen ist nicht vorhanden. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist nicht erfüllt.

Kundenbefragungen in Bezug auf die Bürgerdienste werden nicht durchgeführt. Der Indikator regelmäßige Kundenbefragungen ist nicht erfüllt.

Die Bürgerdienste in Brüssel verfügen über kein Dokumentenmanagementsystem. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Brüssel fünf von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt, wobei ein Indikator nicht bewertet

werden konnte. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Viertel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement *Stärkung der Marktorientierung*

In Brüssel werden ausschließlich die Wartezeiten der einzelnen Bürgerämter von der Abteilung für Demografie miteinander verglichen. Für diesen Vergleich sind jedoch keine besonderen Kriterien oder Indikatoren im Sinne eines Performancemanagements definiert. Weitere Daten werden nicht erhoben. Der Indikator Performancemanagement ist nicht erfüllt.

Für die Bürgerdienste sind keine Indikatoren oder Kennzahlen definiert, so dass keine Leistungsvergleiche zwischen den Bürgerämtern durchgeführt werden können. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist nicht erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Brüssel wird keine Kosten- und Leistungsrechnung angewendet. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist nicht erfüllt.

Es werden keine verbindlichen Produktivitätssteigerungen bei den Bürgerdiensten vereinbart. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* wird von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

Kernelement *Auslagerung von Aufgaben*

Bis auf den elektronischen Vertriebsweg – hierfür ist die Region Brüssel-Hauptstadt zuständig – werden alle Vertriebswege der Bürgerdienste von der Stadtverwaltung Brüssel erbracht. Im Bereich der Bürgerdienste werden keine Aufgaben oder Dienstleistungen an private Dritte vergeben. Der Indikator der Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist nicht erfüllt.

Kein Vertriebsweg oder Teilbereich der Bürgerdienste in Brüssel wird mit Hilfe von *Public Private Partnerships* erbracht. Der Indikator *Public Private Partnership* ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* wird von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

3.3.2.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Abteilung für Demografie ist die zentrale Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste in Brüssel. Die Aufsicht mit Weisungsbefugnissen umfasst alle Vertriebswege, die organisatorisch an die Abteilung angebunden sind. Eine Ausnahme bildet der elektronische Vertriebsweg, der organisatorisch bei der Region Brüssel-Hauptstadt angesiedelt ist. Als Teilnehmer am System *IRISbox* hat die Abteilung für Demografie jedoch die Möglichkeit im Rahmen von Koordinierungs- und Abstimmungsrunden der Regionalverwaltung Einfluss zu nehmen. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen der Bürgerdienste verfügen über keine eigenen Entscheidungsspielräume. Die Organisation der Arbeitsabläufe sowie Budget- und Personalangelegenheiten werden alleinverantwortlich und zentral durch die Abteilung für Demografie festgelegt und entschieden. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist nicht erfüllt.

Die im *Front Office* eingesetzten Beschäftigten werden ausschließlich nach Positionen der unteren beiden Laufbahnen des belgischen Beamtengesetzes besoldet. Für die Beschäftigten sind keine Leistungsprämien oder sonstige Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit vorgesehen.⁶⁶¹ Der Indikator Anreizsysteme für Beschäftigte ist nicht erfüllt.

Einer von drei Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* wird von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement Zielorientierte Steuerung

Neben rechtlichen Grundlagen sind für die Dienstleistungen der Bürgerdienste in Brüssel keine Qualitätsstandards oder Leistungsindikatoren definiert. Es ist auch kein einheitlicher Handlungsleitfaden vorhanden, der ein Qualitätsniveau der einzelnen Dienstleistungen sicherstellt. Kunden- oder Beschäftigtenbefragungen in Bezug auf die Bürgerdienste werden nicht durchgeführt. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Die verantwortliche Abteilung für Demografie setzt keine geeigneten Instrumente für ein Controlling der Bürgerdienste ein. Der Indikator zentrales Controlling ist nicht erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Brüssel werden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* wird von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

Kernelement Schaffung dezentraler Strukturen

Die Abteilung für Demografie verfügt über ihr eigenes Haushaltsbudget, das sie alleinverantwortlich bewirtschaftet. Die Personal- und Sachausgaben für drei Vertriebswege der Bürgerdienste werden zentral vom Budget der Abteilung für Demografie abgedeckt. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Alle Beschäftigten der Bürgerdienste sind der Abteilung für Demografie zugeordnet. Die Abteilung für Demografie kann jederzeit Beschäftigte zwischen den Vertriebswegen, den Bürgerämtern oder auch innerhalb der Abteilung verschieben. Eine Ausnahme bildet der elektronische Vertriebsweg, deren Beschäftigte anderen Behörden zugeordnet sind. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Bürgerämter in Brüssel sind Außenstellen der Abteilung für Demografie. Die Bürgerämter wurden nach geographischen Erwägungen und den Einwohnerzahlen der

661 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Brüssel - unveröffentlicht

historisch gewachsenen Stadtteile in Brüssel verteilt. Für die Ausstattung, den Unterhalt, das Personal und die Arbeitsorganisation der Bürgerämter ist die Abteilung für Demografie verantwortlich. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist nicht erfüllt.

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement Klare Zuweisung von Kompetenzen

Die Zuständigkeiten der Bürgerdienste werden eindeutig durch städtische Gesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Alle Vertriebswege bis auf den elektronischen sind organisatorisch der Abteilung für Demografie zugeordnet, so dass keine doppelten oder unklaren Zuständigkeiten entstehen können. Für den elektronischen Vertriebsweg sind die Regionalverwaltung Brüssel-Hauptstadt und föderale Behörden zuständig. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist erfüllt.

Die Bürgerdienste werden von der Kommunalpolitik wegen ihrer großen Außenwirkung als Themenfeld wahrgenommen und sollen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Fachliche Weiterentwicklungsvorschläge werden mit Hilfe der Kommunalpolitik vorangetrieben. Bedingt durch den einstufigen Verwaltungsaufbau und einen vergleichsweise niedrigen Politisierungsgrad der Verwaltung ist die Einflussnahme der Politik auf die Verwaltung gering. Der Indikator der Trennung von Politik und Verwaltung ist erfüllt.

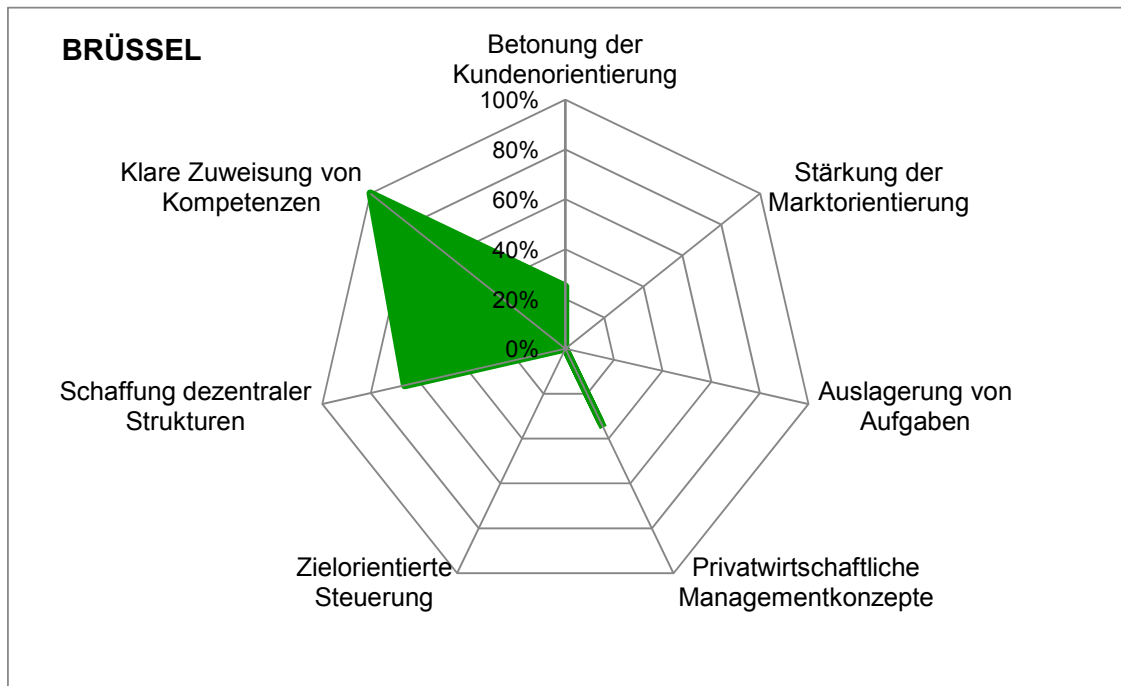
Die für die Bürgerdienste zuständige Abteilung für Demografie ist eine von zehn Abteilungen der Stadtverwaltung. Die Abteilung wird von einem Fachbeamten geleitet, der sich dem Stadtrat zu verantworten hat. Neben dem Bürgermeister und den Mitgliedern des Stadtrates als politische Beamte sind alle weiteren Positionen der Stadtverwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Position mit Fachbeamten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* werden von den Bürgerdiensten in Brüssel erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.2.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Bürgerdiensten in Brüssel vier von sieben Kernelementen des *NPM* angewendet werden. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (25%) wird im geringen Umfang angewendet, wobei fünf von 20 Indikatoren erfüllt sind. Die Kernelemente *Stärkung der Marktorientierung* (0%) und *Auslagerung von Aufgaben* (0%) werden nicht angewendet. Das Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (33%) wird in geringem Umfang angewendet. Das Kernelement *Zielorientierte Steuerung* (0%) wird nicht angewendet. Das Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen* (66%) wird teilweise angewendet. Das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.3 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen

3.3.3.1 Außenperspektive

Kernelement Betonung der Kundenorientierung

Die Bürgerämter in Kopenhagen haben einheitliche Öffnungszeiten und sind wöchentlich 40 Stunden geöffnet. Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist erfüllt.

Alle Bürgerämter sind von Montag bis Freitag durchgehend von 09.00 bis 17.00 Uhr geöffnet. Die Servicepunkte haben länger in den Abendstunden geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an mehr als drei Werktagen in den Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet.⁶⁶² Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist erfüllt.

In Kopenhagen sind die Servicepunkte samstags geöffnet. Diese Anlaufstellen bieten ein verringertes Dienstleistungsangebot der Bürgerdienste an, jedoch können dort alle dringenden Dienstleistungen wie die Ausstellung von Reisepässen und die Anmeldung zum *NemID-Verfahren* durchgeführt werden. Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist erfüllt.

In Kopenhagen gibt es keine administrativen Stadtbezirke. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk kann daher nicht bewertet werden.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 539.542 und sieben Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 77.077 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist erfüllt.

Die Wartezeit in den Bürgerämtern liegt bei durchschnittlich 12 Minuten. Der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten ist erfüllt.⁶⁶³

Für die Beschäftigten in den *Front Offices* der Bürgerdienste ist ein verbindliches und einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept vorhanden, das den Besuch von bestimmten Fortbildungsmaßnahmen vorschreibt. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Kopenhagen verfügen über ein einheitliches Wissensmanagement in Form einer speziellen Software. Alle Vertriebswege sind in das System einbezogen und allen Beschäftigten stehen neben einer detaillierten Beschreibung zur Abwicklung einzelner Dienstleistungen eine Vielzahl an geltenden Gesetzen sowie ein Verwaltungsführer zur Verfügung. Das Wissensmanagement wird zentral von der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste gepflegt. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist erfüllt.

Beim Konzept *Københavns Borgerservice* handelt es sich um eine einheitliche Multikanalstrategie für alle Vertriebswege der Bürgerdienste, das von einer zentralen weisungsbefugten Dienststelle gesteuert wird. Der Indikator Multikanalstrategie ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Kopenhagen können ausschließlich über das Behördentelefon 3366 3366 erreicht werden. Alle eingehenden Anrufe der Rufnummer werden

662 Stand 2011

663 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Kopenhagen - unveröffentlicht

zentral durch das Callcenter der Bürgerdienste bearbeitet.⁶⁶⁴,⁶⁶⁵ Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Kopenhagen verfügen mit der Internetseite www.kk.dk/borgerservice über einen einheitlichen Onlineauftritt. Im Rahmen des Konzeptes *Københavns Borgerservice* können alle Dienstleistungen der Bürgerdienste online abgewickelt werden die nicht zwingend aufgrund einer persönlichen oder biometrischen Identifizierung ein Erscheinen im Bürgeramt notwendig machen. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Kopenhagen sind keine örtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Kopenhagens kann unabhängig von seinem Wohnsitz in der Stadt in jedem Bürgeramt Dienstleistungen abrufen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist erfüllt.

Jeder Beschäftigte der Bürgerämter ist in der Lage das gesamte Dienstleistungsangebot alleinverantwortlich zu bearbeiten. Im Arbeitsalltag werden komplizierte Vorgänge intern an die in den Bürgerämtern beschäftigten Experten des jeweiligen Fachgebietes zur Bearbeitung übergeben. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist erfüllt.

Die Kopenhagener Bürgerdienste verfügen über kein einheitliches Warte- oder Terminmanagement. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist nicht erfüllt.

Durch das Konzept *Københavns Borgerservice* wird das *Front Office* klar vom *Back Office* getrennt. Alle Vertriebswege der Bürgerdienste stellen das einheitliche *Front Office* der Stadtverwaltung Kopenhagen nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* dar, da sie die erste Anlaufstelle für alle Dienstleistungen sind. Komplizierte und langfristige Dienstleistungen werden im *Front Office* entgegen genommen und in den zuständigen *Back Offices* erledigt; nur einfache und kurzfristige Dienstleistungen werden direkt im *Front Office* bearbeitet. Der Indikator Trennung von *Front-* und *Back Office* ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Kopenhagen bieten keine mobilen Serviceangebote an. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist nicht erfüllt.

Das gesamte *Corporate Design* aller Vertriebswege der Bürgerdienste in Kopenhagen ist einheitlich und standardisiert. Alle Bürgerämter sind farblich gleich gestaltet, verfügen über einheitliche Logos und zeichnen sich durch ihre moderne und ansprechende Ausstattung aus. Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist erfüllt (siehe Anhang II).

In jedem Bürgeramt sind mehrere Multimedia-Terminals mit kostenfreiem Internetzugang vorhanden. Diese können von den Bürgern für die Durchführung von elektronischen Dienstleistungen genutzt werden, wobei die Beschäftigten Hilfe zur Selbsthilfe anbieten. Der Indikator Multimedia-Terminals ist erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei. Besondere Serviceangebote für Blinde oder gehörlose Menschen werden nicht vorgehalten. Für Anrufe von gehörlosen Menschen steht zu bestimmten Zeiten ein zentraler Übersetzer beim Behördentelefon 3366 3366 zur Verfügung. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist nicht erfüllt.

664 www.kk.dk/da/om-kommunen/kontakt/borgerservice (letzter Zugriff am 20.12.2013)

665 subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/LivingInCopenhagen/CitizenService.aspx (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Bei allen Vertriebswegen werden in unterschiedlichen Abständen Kundenbefragungen durchgeführt. Je nach Vertriebsweg erfolgen die Befragungen online, per Telefon oder mit Hilfe eines Fragebogens. Der Indikator regelmäßige Durchführung von Kundenbefragungen ist erfüllt.

Die Bürgerdienste verfügen über kein Dokumentenmanagementsystem. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen 16 von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt, wobei ein Indikator nicht bewertet werden konnte. Das Kernelement kommt nicht im vollen Umfang zur Anwendung, jedoch wird eine Mehrzahl der Indikatoren erfüllt.

Kernelement Stärkung der Marktorientierung

Die Performance der Bürgerämter wird von der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste ermittelt. Mit Hilfe einer speziellen Software sowie festgelegter Indikatoren und Kennzahlen werden bei allen Vertriebswegen die Wartezeiten, durchschnittliche Bearbeitungszeiten und die Kundenzufriedenheit miteinander verglichen. Der Indikator Performancemanagement ist erfüllt.

Im Rahmen der Performanceprüfung wird jährlich ein verwaltungsinterner Leistungsvergleich zwischen den Bürgerämtern durchgeführt. Die Hauptindikatoren des Vergleichs sind die Wartezeit, durchgeführte Dienstleistungen im Vergleich zum Personaleinsatz und zur Kundenzufriedenheit. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen wird keine Kosten- und Leistungsrechnung angewendet. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist nicht erfüllt.

Eine Steigerung der zu erbringenden Dienstleistungen bei gleichbleibender Qualität wird im Rahmen von jährlichen Gesprächen zwischen den dezentralen Verantwortlichen und der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste verbindlich vereinbart. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist erfüllt.

Drei von vier Indikatoren des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement Auslagerung von Aufgaben

In Kopenhagen werden alle Vertriebswege der Bürgerdienste von der Stadtverwaltung erbracht. Im Bereich der Bürgerdienste werden keine Aufgaben oder Dienstleistungen an private Dritte vergeben. Der Indikator der Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist nicht erfüllt.

Kein Vertriebsweg oder Teilbereich der Bürgerdienste in Kopenhagen wird mit Hilfe von *Public Private Partnerships* erbracht. Der Indikator *Public Private Partnership* ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* wird von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

3.3.3.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste ist die zentrale Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste in Kopenhagen. Diese Aufsicht mit Weisungsbefugnissen umfasst alle vier Vertriebswege der Bürgerdienste, die beim Referat Bürgerdienste angebunden sind. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen der Bürgerdienste verfügen über eigene Entscheidungsspielräume innerhalb des von der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste vorgegebenen Rahmens. Die Entscheidungsspielräume betreffen insbesondere die interne Arbeitsorganisation, Personalangelegenheiten und die Ausrichtung der Organisationseinheit. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist erfüllt.

Die Vergütung der Beschäftigten der Stadtverwaltung Kopenhagen setzt sich aus einem Festgehalt sowie dauerhafter oder einmaliger Leistungsprämien zusammen. Kündigungen aufgrund schlechter Leistungen oder langfristiger Erkrankungen sind möglich. Es sind für die Beschäftigten Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit vorhanden.⁶⁶⁶ Der Indikator Anreizsysteme für Beschäftigte ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Zielorientierte Steuerung*

Mit dem softwaregestützten Wissensmanagement werden für die Dienstleistungen der Bürgerdienste – unabhängig vom Vertriebsweg – einheitliche Qualitätsstandards festgelegt. Die Bürgerdienste verfügen daher über ein leistungsfähiges und nachhaltiges Qualitätsmanagementsystem. Zusätzlich werden in unterschiedlichen Abständen Kundenbefragungen bei allen Vertriebswegen durchgeführt. Die Befragungen werden nach einheitlichen Standards und Indikatoren durchgeführt. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist erfüllt.

Ein zentrales Controlling der Bürgerdienste wird von der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste gewährleistet. Bei der Bearbeitung jeder Dienstleistung wird automatisch das softwaregestützte Wissensmanagement geöffnet, das zusätzlich eine Statistik zu den Bearbeitungs- und Wartezeiten führt. Mit diesen Statistiken und weiteren Indikatoren aus dem Haushalts- und Personalbereich sind ausreichende Daten vorhanden um ein nachhaltiges und zielführendes Controlling für die Bürgerdienste durchzuführen. Der Indikator zentrales Controlling ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen werden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist nicht erfüllt.

666 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Kopenhagen - unveröffentlicht

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen*

Die Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste verfügt über ihre eigene Globalsumme und kann eigenverantwortlich die Schwerpunkte bei den Bürgerdiensten setzen. Die Personal- und Sachausgaben für alle Vertriebswege der Bürgerdienste werden zentral von der Globalsumme abgedeckt. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Alle Beschäftigten der Bürgerdienste sind der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste zugeordnet. Das Referat Bürgerdienste kann jederzeit Beschäftigte zwischen den Vertriebswegen, den Bürgerämtern oder auch innerhalb des Referates verschieben. Eine Ausnahme bilden lediglich die Servicepunkte, da diese Beschäftigten einer anderen Abteilung der Stadtverwaltung zugeordnet sind. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Bürgerämter in Kopenhagen sind Außenstellen der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste. Die Bürgerämter wurden nach geographischen Erwägungen und den Einwohnerzahlen der historisch gewachsenen Stadtteile in Kopenhagen verteilt. Für die Ausstattung, den Unterhalt, das Personal und die Arbeitsorganisation der Bürgerämter ist das Referat Bürgerdienste verantwortlich. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist nicht erfüllt.

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen*

Die Zuständigkeiten der Bürgerdienste werden eindeutig durch Gesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Alle Vertriebswege sind organisatorisch der Abteilung für Finanzen – Referat Bürgerdienste zugeordnet, so dass keine doppelten oder unklaren Zuständigkeiten entstehen können. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist erfüllt.

Die Entwicklung der Bürgerdienste ist seit der Einführung moderner Bürgerämter im Jahr 2004 ein wichtiges Themenfeld der Kommunalpolitik. Die Bürgerdienste sind aufgrund ihrer hohen Bedeutung an die Abteilung für Finanzen angebunden, die dem Oberbürgermeister untersteht. Dennoch ist die Einflussnahme der Politik auf die Verwaltung bedingt durch den einstufigen Verwaltungsaufbau und einen vergleichsweise niedrigen Politisierungsgrad der Verwaltung gering. Auch die skandinavische Transparenzkultur verhindert eine Interessenvermischung. Der Indikator Trennung von Politik und Verwaltung ist erfüllt.

Die für die Bürgerdienste zuständige Abteilung für Finanzen ist eine von sieben Abteilungen der Stadtverwaltung. Die Abteilung wird von einem Fachbeamten geleitet, der sich dem Oberbürgermeister als politischen Beamten zu verantworten hat. Neben dem Bürgermeister und seinen sechs Stellvertretern als politische Beamte sind alle

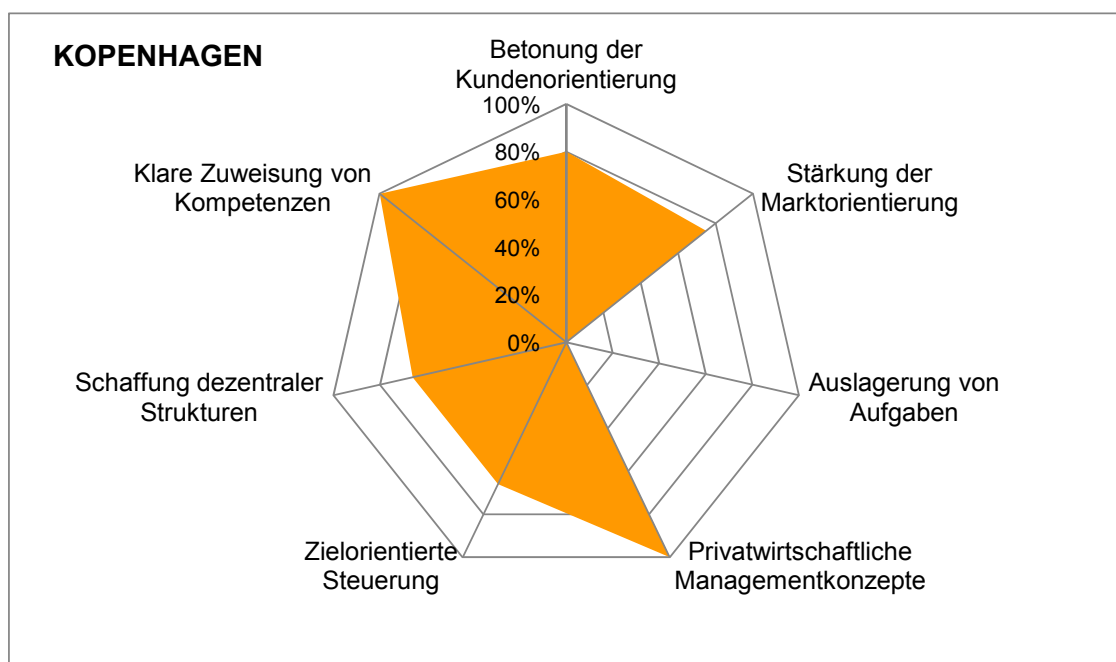
weiteren Positionen der Stadtverwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Position mit Fachbeamten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* werden von den Bürgerdiensten in Kopenhagen erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.3.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Bürgerdiensten in Kopenhagen sechs von sieben Kernelementen des *NPM* angewendet werden. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (80%) wird zum größten Teil angewendet, wobei 16 von 20 Indikatoren erfüllt sind. Das Kernelement *Stärkung der Marktorientierung* (75%) wird zum größten Teil angewendet. Das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* (0%) wird nicht angewendet. Das Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet. Die Kernelemente *Zielorientierte Steuerung* (66%) und *Schaffung dezentraler Strukturen* (66%) werden jeweils teilweise angewendet. Das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.4 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Madrid

3.3.4.1 Außenperspektive

Kernelement Betonung der Kundenorientierung

Die Bürgerämter von *LíneaMadrid* haben einheitliche Öffnungszeiten und sind wöchentlich 37 Stunden geöffnet. Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist erfüllt.

Die Bürgerämter sind von Montag bis Donnerstag durchgehend zwischen 09.00 und 17.00 Uhr sowie am Freitag zwischen 09.00 und 14.00 Uhr geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an mehr als drei Werktagen in den Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet.⁶⁶⁷ Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist erfüllt.

Alle Bürgerämter von *LíneaMadrid* sind samstags geschlossen. Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist nicht erfüllt.

In Madrid gibt es 21 Bezirke und insgesamt 23 Bürgerämter. In den beiden einwohnerstärksten Bezirken gibt es jeweils zwei Bürgerämter, in allen anderen jeweils ein Bürgeramt. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk ist erfüllt.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 3.269.861 und 23 Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 142.168 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist nicht erfüllt.

Die Wartezeit in den Bürgerämtern von *LíneaMadrid* liegt durchschnittlich bei drei Minuten.⁶⁶⁸ Der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten ist erfüllt.

Für die Beschäftigten in den *Front Offices* bei *LíneaMadrid* ist ein verbindliches und einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept vorhanden, das den Besuch von bestimmten Fortbildungsmaßnahmen sowie eine Mindestzahl an besuchten Unterrichtsstunden vorschreibt. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist erfüllt.

Im Rahmen des *Customer-Relationship-Managements (CRM)* von *LíneaMadrid* wird ein elektronisches Wissensmanagement mit einheitlichen Handlungsleitfäden zur Bearbeitung der angebotenen Dienstleistungen vorgehalten. Alle Vertriebswege sind einbezogen und allen Beschäftigten steht das System zur Verfügung. Das Wissensmanagement wird zentral von der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice gepflegt. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist erfüllt.

Beim Konzept *LíneaMadrid* handelt es sich um eine einheitliche Multikanalstrategie für alle Vertriebswege der Bürgerdienste, das von einer zentralen weisungsbefugten Dienststelle gesteuert wird. Der Indikator Multikanalstrategie ist erfüllt.

Die gesamte Stadtverwaltung Madrid kann ausschließlich über das Behördentelefon 010 erreicht werden.⁶⁶⁹ Alle eingehenden Anrufe werden zentral durch das Callcenter der Bürgerdienste bearbeitet. Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist erfüllt.

667 Stand 2011

668 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Madrid - unveröffentlicht

LíneaMadrid verfügt mit der Internetseite www.madrid.es über einen einheitlichen Onlineauftritt. Auf der Internetseite können alle Dienstleistungen der Bürgerdienste online abgewickelt werden. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Madrid sind keine örtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Madrids kann unabhängig von seinem Wohnsitz in der Stadt in jedem Bürgeramt alle Dienstleistungen abrufen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist erfüllt.

Aufgrund des *Public Private Partnership* in den Bürgerämtern unterscheiden sich die Aufgaben der Beschäftigten in hoheitliche und nicht-hoheitliche Tätigkeiten. Innerhalb des jeweiligen Tätigkeitsfeldes ist jeder Beschäftigte in der Lage das gesamte Dienstleistungsangebot alleinverantwortlich zu bearbeiten. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Madrid verfügen über ein einheitliches Wartemanagement. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Wartemanagements ist ein stadtweites elektronisches Terminmanagement. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist erfüllt.

Durch das Konzept von *LíneaMadrid* wird das *Front Office* klar vom *Back Office* getrennt. Alle Vertriebswege von *LíneaMadrid* stellen das einheitliche *Front Office* der Stadtverwaltung Madrid nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* dar, da sie die erste Anlaufstelle für alle Dienstleistungen der Stadtverwaltung sind. Komplizierte und langfristige Dienstleistungen werden im *Front Office* entgegen genommen und in den zuständigen *Back Offices* erledigt; nur einfache und kurzfristige Dienstleistungen werden direkt im *Front Office* bearbeitet. Der Indikator Trennung von *Front-* und *Back Office* ist erfüllt.

LíneaMadrid bietet keine mobilen Serviceangebote an. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist nicht erfüllt.

Das gesamte *Corporate Design* aller Vertriebswege von *LíneaMadrid* ist einheitlich und standardisiert. Alle Bürgerämter sind gleich gestaltet und aufgebaut, wobei sie sich durch eine moderne und ansprechende Ausstattung auszeichnen (siehe Anhang II). Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist erfüllt.

In den Bürgerämtern von *LíneaMadrid* sind keine Multimedia-Terminals vorhanden. Der Indikator Multimedia-Terminals ist nicht erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei, mit Blindenleitstreifen ausgestattet und verfügen über weitere Hilfsmittel für gehörlose und blinde Menschen. In jedem Bürgeramt ist mindestens ein Mitarbeiter mit Kenntnissen in der Gebärdensprache beschäftigt. Ein spezielles Telefon für Gehörlose existiert beim Behördentelefon 010. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist erfüllt.

Kundenbefragungen werden bei allen Vertriebswegen von *LíneaMadrid* jährlich durchgeführt. Je nach Vertriebsweg erfolgen die Befragungen online, per Telefon oder mit Hilfe eines Fragebogens. Der Indikator regelmäßige Kundenbefragungen ist erfüllt.

Alle Dokumente – die über einen Zugangskanal von *LíneaMadrid* eingehen – werden mit einer Zuordnungsnummer des stadtweiten elektronischen Dokumentenmanagementsystems versehen. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Madrid 17 von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt. Das Kernelement kommt nicht im vollen Umfang zur Anwendung, jedoch wird eine Mehrzahl der Indikatoren erfüllt.

Kernelement *Stärkung der Marktorientierung*

Die Performance der Bürgerämter wird von der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice ermittelt. Es werden insbesondere die Wartezeiten und die Kundenzufriedenheit der Bürgerämter anhand festgelegter Indikatoren und Kennzahlen miteinander verglichen. Die Performance der anderen Vertriebswege – insbesondere des Behördentelefon 010 und des Onlineportals – wird ebenfalls regelmäßig ermittelt. Der Indikator Performancemanagement ist erfüllt.

Im Rahmen der Performanceprüfung wird jährlich ein verwaltungsinterner Leistungsvergleich zwischen den Bürgerämtern durchgeführt. Die Hauptindikatoren des Vergleichs sind die Wartezeit, durchgeführten Dienstleistungen im Vergleich zum Personaleinsatz und zur Kundenzufriedenheit. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist erfüllt.

Bei *LíneaMadrid* wird eine intensive Kosten- und Leistungsrechnung im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufgaben an private Auftragnehmer angewendet. Darüber hinaus wird die Kosten- und Leistungsrechnung vor Abschluss eines *PPP* für die Produktkostenermittlung genutzt. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist erfüllt.

Die zu erbringenden Dienstleistungen, deren Qualität und die entsprechenden Kosten werden vertraglich mit den privaten Auftragnehmern durch *Service-Level-Agreements (SLA)* festgelegt. Eine Produktivitätssteigerung wird mit dem privaten Auftragnehmer jährlich vereinbart. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Auslagerung von Aufgaben*

Das Behördentelefon 010 wird alle vier Jahre im Rahmen eines allgemeinen Bieterverfahrens vergeben und von einem privaten Auftragnehmer betrieben. Die Vergütung des privaten Auftragnehmers erfolgt nach Anzahl und Länge der Anrufe sowie der tatsächlich durchgeführten Dienstleistungen. Der Indikator Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist erfüllt.

Bei *LíneaMadrid* wird ein *PPP* bei den Bürgerämtern angewendet. Hierbei stellt der private Partner Mitarbeiter sowie deren Büroausstattung mit entsprechender Hard- und Software zur Verfügung. Aus Gründen der Rechtssicherheit werden von den privaten

Beschäftigten ausschließlich nicht-hoheitliche Tätigkeiten bearbeitet. Der Indikator *Public Private Partnership* ist erfüllt.

Beide Indikatoren des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.4.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice ist die zentrale Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste in Madrid. Diese Aufsicht mit Weisungsbefugnissen umfasst per Verordnung alle Vertriebswege der *LíneaMadrid*, die organisatorisch an die Generaldirektion angebunden sind. Gegenüber dem Betreiber des Behördentelefon 010 und dem *PPP* für die Bürgerämter verfügt die Generaldirektion ebenfalls über eine Weisungsbefugnis, die im Rahmen der *SLA* festgelegt ist. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen der Bürgerdienste verfügen über eigene Entscheidungsspielräume innerhalb des von der Generaldirektion vorgegebenen Rahmens. Die Entscheidungsspielräume betreffen insbesondere die interne Arbeitsorganisation der jeweiligen Standorte und Vertriebswege. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist erfüllt.

Für die Arbeit im *Front Office* von *LíneaMadrid* wird den Beschäftigten ein 10 bis 15% höheres Gehalt im Vergleich zu einer Stelle im *Back Office* der Stadtverwaltung gezahlt. Es sind für die Beschäftigten Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit vorhanden.⁶⁷⁰ Der Indikator Anreizsystemen für Beschäftigte ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Zielorientierte Steuerung*

Mit dem digitalen *CRM* werden für die Dienstleistungen von *LíneaMadrid* – unabhängig vom Vertriebsweg – einheitliche Qualitätsstandards festgelegt. Die Bürgerdienste verfügen daher über ein leistungsfähiges und nachhaltiges Qualitätsmanagementsystem. Zusätzlich wird eine jährliche Kunden- und Beschäftigtenbefragung von einem externen Unternehmen durchgeführt. Die Befragungen erfolgen nach einheitlichen Standards und Indikatoren. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist erfüllt.

Ein zentrales Controlling der Bürgerdienste wird von der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice gewährleistet. Durch die Zusammenführung der Statistiken aus dem *CRM* und weiterer Indikatoren aus dem Haushalts- und Personalbereich sind ausreichende Daten vorhanden um ein nachhaltiges und zielführendes Controlling der

670 verwaltungsinterne Daten der Stadtverwaltung Madrid - unveröffentlicht

Bürgerdienste durchzuführen. Das Controlling umfasst auch die privaten Auftragnehmer. Der Indikator zentrales Controlling ist erfüllt.

Bei *LíneaMadrid* werden Zielvereinbarungen mit den privaten Auftragnehmern abgeschlossen. Im Rahmen der *SLA* werden neben strategisch-abstrakten auch operativ-konkrete Ziele festgelegt. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement Schaffung dezentraler Strukturen

Die Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice verfügt über ihre eigene Globalsumme und kann eigenverantwortlich die Schwerpunkte bei den Bürgerdiensten setzen. Die Personal- und Sachausgaben für alle Vertriebswege der Bürgerdienste werden zentral von der Globalsumme abgedeckt. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Bis auf wenige Ausnahmen sind alle Beschäftigten der Bürgerdienste der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice zugeordnet. Die Generaldirektion kann jederzeit Beschäftigte zwischen den Bürgerämtern oder auch innerhalb der Generaldirektion verschieben. Eine Ausnahme bilden der telefonische Vertriebsweg und das *PPP* in den Bürgerämtern, deren Beschäftigte privaten Auftragnehmern zugeordnet sind. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Bürgerämter in Madrid sind Außenstellen der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice. Die Bürgerämter sind in den Bezirken verteilt, sie sind jedoch nicht organisatorisch an die dezentralen Bezirksverwaltungen angebunden. Für die Ausstattung, den Unterhalt, das Personal und die Arbeitsorganisation der Bürgerämter ist die Generaldirektion verantwortlich. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist nicht erfüllt.

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement Klare Zuweisung von Kompetenzen

Die Zuständigkeiten in Rahmen von *LíneaMadrid* werden eindeutig durch städtische Gesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Alle Vertriebswege sind organisatorisch der Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice zugeordnet, so dass keine doppelten oder unklaren Zuständigkeiten entstehen können. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist erfüllt.

Das Konzept *LíneaMadrid* wird unabhängig von den in Madrid regierenden Parteien seit mehr als 10 Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Die Politik spielt bei der Freigabe von zusätzlichen Haushaltsmitteln und der Zustimmung von wesentlichen Veränderungen eine wichtige Rolle, dennoch dominieren bei den Bürgerdiensten fachliche Gründe als Entscheidungsgrundlage. Politik und Verwaltung agieren in

Madrid als gleichberechtigte Partner, welche die Entwicklung einer modernen, kundenorientierten und effizienten Verwaltung vorantreiben. Der Indikator Trennung von Politik und Verwaltung ist erfüllt.

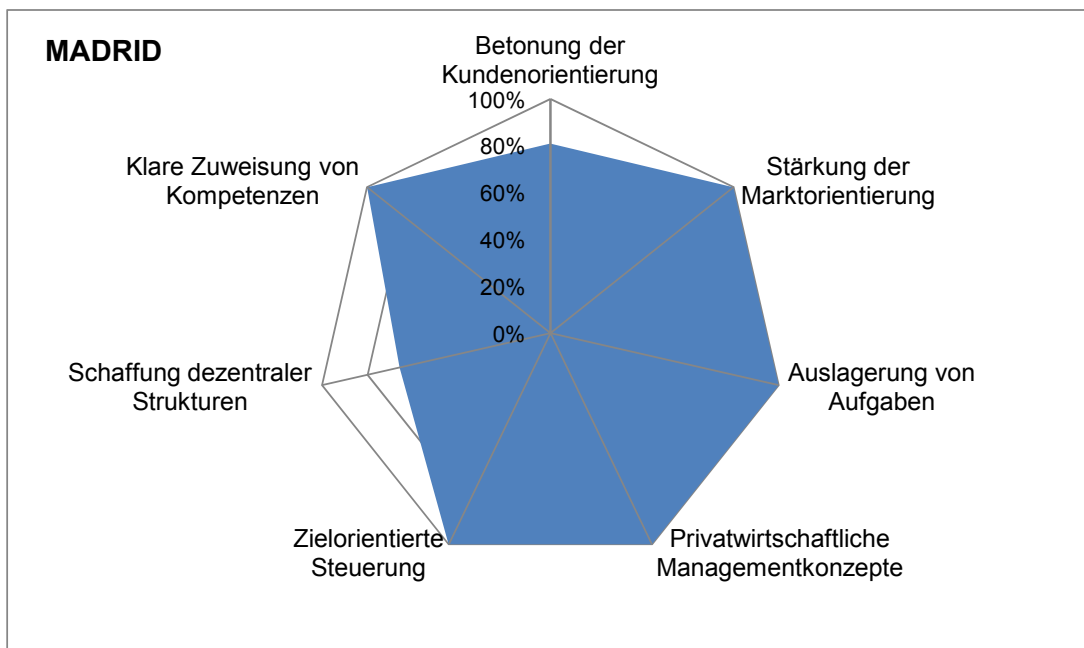
Die für *LíneaMadrid* zuständige Generaldirektion für Qualität und Bürgerservice ist eine von drei Generaldirektionen in der Abteilung für Arbeit und Wirtschaft der Stadtverwaltung. Die Abteilung wird von einem Fachbeamten geleitet, der sich einem Staatssekretär als politischen Beamten zu verantworten hat. Neben dem Bürgermeister, seinen zwei Stellvertretern und acht Staatssekretären als politische Beamte sind alle weiteren Positionen der Stadtverwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Position mit Fachbeamten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* werden von den Bürgerdiensten in Madrid erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.4.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Bürgerdiensten in Madrid alle Kernelemente des *NPM* angewendet werden, fünf sogar bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (81%) wird zum größten Teil angewendet, wobei 17 von 21 Indikatoren erfüllt sind. Die Kernelemente *Stärkung der Marktorientierung* (100%), *Auslagerung von Aufgaben* (100%), *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (100%) und *Zielorientierte Steuerung* (100%) werden bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet. Das Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen* (66%) wird teilweise angewendet. Das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.5 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Prag

3.3.5.1 Außenperspektive

Kernelement *Betonung der Kundenorientierung*

Die Bürgerämter in Prag haben keine einheitlichen Öffnungszeiten. Durchschnittlich sind die Bürgerämter 30 Stunden pro Woche geöffnet. Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist erfüllt.

Die meisten Bürgerämter sind Montag und Mittwoch zwischen 08.00 und 18.00 Uhr – unterbrochen von einer einstündigen Mittagspause – geöffnet. Dienstag, Donnerstag und Freitag ist in den meisten Fällen von 08.00 bis 12.00 Uhr geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an weniger als drei Werktagen in den Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet.⁶⁷¹ Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist nicht erfüllt.

Alle Bürgerämter in Prag sind samstags geschlossen. Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist nicht erfüllt.

In Prag gibt es 57 Bezirke und insgesamt 57 Bürgerämter, wobei in jedem Bezirk ein Bürgeramt angesiedelt ist. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk ist erfüllt.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 1.241.664 und 57 Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 21.783 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist erfüllt.

Für die Prager Bürgerämter liegt keine belastbare Wartezeit vor.⁶⁷² Daher kann der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten nicht bewertet werden.

Ein stadtweit einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept für die Beschäftigten der Prager Bürgerdienste ist nicht vorhanden. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist nicht erfüllt.

Die Bürgerdienste in Prag verfügen über kein einheitliches Wissensmanagement. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist nicht erfüllt.

Der persönliche Vertriebsweg wird von der Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten gesteuert, wobei jeder Bezirk für sein Bürgeramt verantwortlich ist. Der elektronische Vertriebsweg wird vom tschechischen Innenministerium gesteuert. Der postalische und telefonische Vertriebsweg sind von keiner einheitlichen Strategie erfasst. Der Indikator Multikanalstrategie ist nicht erfüllt.

Es existiert keine einheitliche Behördenrufnummer. Die Bürgerämter und anderen Behörden können zu bestimmten Zeiten direkt telefonisch erreicht werden. Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist nicht erfüllt.

Die Bürgerdienste in Prag verfügen über einen zentralen Internetauftritt auf der Seite www.praha.eu unter der Rubrik Bürgerservice. Darüber hinaus ist jedes Bürgeramt auf der Internetseite des jeweiligen Bezirkes vertreten. Es können keine Dienstleistungen online abgewickelt werden. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Prag sind örtliche Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Prags muss für sein Anliegen das Bürgeramt im Bezirk seines

671 Stand 2011

672 verwaltungsinterne Daten der Magistratsverwaltung Prag - unveröffentlicht

Hauptwohnsitzes beziehungsweise das zuständige Bürgeramt mit erweiterten Kompetenzen aufsuchen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist nicht erfüllt.

Die Beschäftigten der Bürgerämter sind jeweils nur für eine Dienstleistung zuständig. Eine übergreifende Bearbeitung des Dienstleistungsportfolios findet nicht statt. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist nicht erfüllt.

Die Bürgerämter verfügen über analoge Wartemarkensysteme, bei denen die ausgegebenen Wartenummern abgebildet werden. Die Systeme sind nicht miteinander verknüpft. Ein einheitliches Terminmanagement ist nicht vorhanden. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist nicht erfüllt.

In allen Bürgerämtern sind das *Front Office* und das *Back Office* aus Gründen der Korruptionsprävention voneinander getrennt, jedoch handelt es sich bei den Bürgerämtern nicht um das einheitliche *Front Office* der Verwaltung in Prag nach dem *One-Stop-Government-Prinzip*. Die Bürgerämter bieten lediglich einen kleinen Ausschnitt der Dienstleistungen der Magistrats- und Bezirksverwaltung an. Bei allen weiteren Dienstleistungen müssen sich die Bürger direkt an die sachlich zuständigen *Back Offices* wenden. Der Indikator Trennung von *Front-* und *Back Office* ist nicht erfüllt.

Die meisten Bezirksverwaltungen bieten verschiedene mobile Serviceangebote an. Die Angebote reichen von Hausbesuchen bei Senioren über mobile Büros in Einkaufszentren bis hin zu Besuchen in Gefängnissen. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist erfüllt.

Jeder Bezirk ist selbst für die Ausstattung und Einrichtung der Bürgerämter verantwortlich, ein einheitliches *Corporate Design* existiert nicht. Alle Bürgerämter zeichnen sich durch ihre moderne und ansprechende Ausstattung aus und entsprechen den Erwartungen an ein modernes Dienstleistungszentrum der öffentlichen Verwaltung (siehe Anhang II). Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist erfüllt.

In den Prager Bürgerämtern sind keine Multimedia-Terminals vorhanden. Der Indikator Multimedia-Terminals ist nicht erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei. Eine Mehrzahl bietet besondere Serviceangebote für gehörlose und blinde Menschen sowie elektronische Vorrichtungen zur barrierefreien Kommunikation an. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist erfüllt.

Bei keinem Vertriebsweg der Bürgerdienste hat jemals eine Kundenbefragung stattgefunden. Der Indikator regelmäßige Kundenbefragungen ist nicht erfüllt.

In allen Prager Bürgerämtern ist ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem vorhanden, das auf einem Strichcodesystem basiert. Dieses Strichcodesystem wird bei Antragsdokumenten für Personalausweise und Reisepässe eingesetzt. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Prag acht von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt, wobei ein Indikator aufgrund nicht vorhandener Daten nicht bewertet werden konnte. Das Kernelement kommt nicht im vollen Umfang zur Anwendung, es wird mehr als ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement *Stärkung der Marktorientierung*

Die Bürgerämter werden jährlich von der Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten auf eine rechtlich einwandfreie Bearbeitung der stadtweiten Dienstleistungen überprüft. Als Kriterien für diese Überprüfung dienen einschlägige normative Vorschriften. Weitere Daten werden bei den Bürgerdiensten nicht erhoben. Ein dauerhaftes und nachhaltiges Performancemanagement wird nicht angewendet. Der Indikator Performancemanagement ist nicht erfüllt.

Für die Bürgerdienste sind keine Indikatoren oder Kennzahlen definiert, so dass keine Leistungsvergleiche zwischen den Bürgerämtern durchgeführt werden können. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist nicht erfüllt.

Bei den Prager Bürgerdiensten wird keine Kosten- und Leistungsrechnung angewendet. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist nicht erfüllt.

Es werden keine verbindlichen Produktivitätssteigerungen bei den Bürgerdiensten vereinbart. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* wird von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

Kernelement *Auslagerung von Aufgaben*

Bis auf den elektronischen Vertriebsweg – hierfür ist das tschechische Innenministerium zuständig – werden alle Vertriebswege der Bürgerdienste von der Magistrats- oder Bezirksverwaltung erbracht. Im Bereich der Bürgerdienste werden keine Aufgaben oder Dienstleistungen an private Dritte vergeben. Der Indikator der Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist nicht erfüllt.

Kein Vertriebsweg oder Teilbereich der Bürgerdienste in Prag wird mit Hilfe von *Public Private Partnerships* erbracht. Der Indikator *Public Private Partnership* ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* wird von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

3.3.5.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten ist die zentrale Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste in Prag. Die Aufsicht hat per Gesetz Weisungsbefugnisse und umfassende Prüfungsrechte gegenüber den Bezirksverwaltungen. Die Bezirke haben bei Fällen des übertragenen Wirkungskreises – zu dem der überwiegende Teil der Aufgaben der Bürgerdienste zählt – die gesetzliche Pflicht den Forderungen des Magistrats nachzukommen. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen für die Bürgerdienste in den Bezirken verfügen über umfangreiche Entscheidungsspielräume, die insbesondere die interne Arbeitsorganisation sowie Budget- und Personalangelegenheiten umfassen. Die Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten kann diese Entscheidungsspielräume nicht einschränken. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist erfüllt.

Die im *Front Office* eingesetzten Beschäftigten werden nach Positionen der unteren Laufbahnen des tschechischen Beamtengesetzes besoldet. Generell sind alle Beschäftigten der Bezirksverwaltungen eine Laufbahn niedriger als die Beschäftigten des Magistrats eingeordnet. Für die Beschäftigten sind keine Leistungsprämien oder sonstige Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit vorgesehen.⁶⁷³ Der Indikator Anreizsysteme für Beschäftigte ist nicht erfüllt.

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* werden von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement Zielorientierte Steuerung

Neben rechtlichen Grundlagen sind für die Dienstleistungen der Bürgerdienste in Prag keine Qualitätsstandards oder Leistungsindikatoren definiert. Daher können auch keine Instrumente zur qualitativen Verbesserung der Dienstleistungen angewendet werden. Kunden- oder Beschäftigtenbefragungen in Bezug auf die Bürgerdienste werden nicht durchgeführt. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist nicht erfüllt.

Die Magistratsabteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten ist für das zentrale Controlling der Bürgerdienste verantwortlich und verfügt über entsprechende Weisungsbefugnisse. Mit detaillierten rechtlichen Grundlagen, internen Statistiken und Ergebnissen umfangreicher Prüfungen der einzelnen Vertriebswege und Bürgerämtern sind ausreichende Daten für ein zielführendes Controlling vorhanden. Der Indikator zentrales Controlling ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Prag werden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist nicht erfüllt.

Einer von drei Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* wird von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt im geringen Umfang zur Anwendung, es wird ein Drittel der Indikatoren erfüllt.

Kernelement Schaffung dezentraler Strukturen

Die Bezirksämter bewirtschaften ihren Haushalt eigenverantwortlich und setzen mit der Verwendung der Mittel eigene Schwerpunkte bei ihren Bürgerämtern. Dem Bürgeramt wird von der Bezirksverwaltung ein Anteil am Haushalt zugeschlagen, mit dem die Personal- und Sachausgaben in eigener Verantwortung bestritten werden müssen. Es werden Zuschüsse vom Innenministerium der Tschechischen Republik zur Anschaffung von technischen Ausstattungsgegenständen zur Ausstellung von biometrischen Ausweisdokumenten gewährt. Die anderen Vertriebswege werden von den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten mit eigenen Budgets finanziert. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Beschäftigten der Bürgerämter sind den jeweiligen Bezirksverwaltungen zugeordnet. Die dezentralen Entscheidungsträger sind für den Personalbestand und die Personalkosten verantwortlich. Das Personal der anderen Vertriebswege ist bei

673 verwaltungsinterne Daten der Magistratsverwaltung Prag - unveröffentlicht

den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten angesiedelt. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Prager Bürgerämter sind Organisationseinheiten der Bezirksverwaltungen. Sie erstellen ihre Dienstleistungen eigenverantwortlich. Die Bezirksverwaltungen stellen den Bürgerämtern Räumlichkeiten, IT-Ausstattung und Personal zur Verfügung, die aus den Bezirkshaushalten finanziert werden. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement Klare Zuweisung von Kompetenzen

Die Zuständigkeiten der Bürgerdienste werden eindeutig durch städtische Gesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Der Magistrat, die Bezirke und das tschechische Innenministerium teilen sich die Zuständigkeiten für die Bürgerdienste, wobei die Zuständigkeit der einzelnen Dienstleistungen explizit geregelt ist. Bedingt durch die dem Magistrat per Gesetz garantierten Aufsichtsfunktion mit Weisungsbefugnissen gegenüber den Bezirken werden doppelte oder unklare Zuständigkeiten in Prag verhindert. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist erfüllt.

Neben dem Stadtparlament und Stadtrat als politische Organe der Magistratsebene verfügt jeder Bezirk mit dem Bezirksparlament und Bezirksrat über politische Organe der bezirklichen Selbstverwaltung. Durch unterschiedliche politische Interessenlagen zwischen den Bezirken wie auch zwischen Magistrat und Bezirken, kann es zu langwierigen Entscheidungsprozessen kommen. Dem hohen Politisierungsgrad des zweistufigen Prager Verwaltungsaufbaus wirkt jedoch die umfassende Aufsichtsfunktion des Magistrats im Bereich des übertragenen Wirkungsbereiches nachhaltig entgegen. Der Indikator der Trennung von Politik und Verwaltung ist erfüllt.

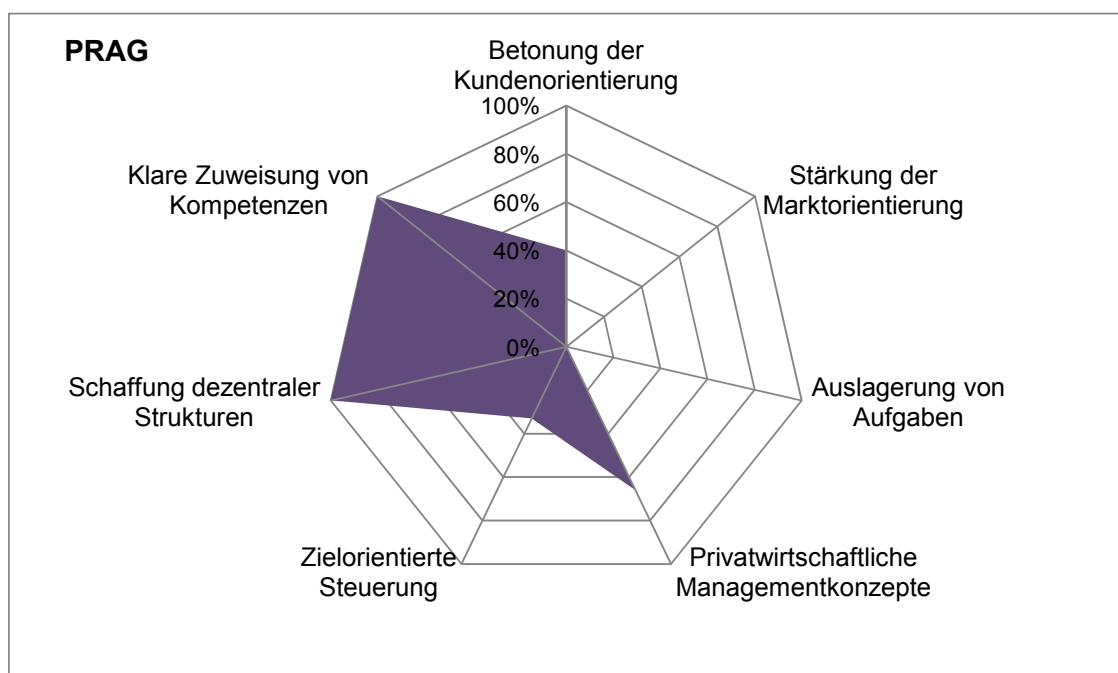
Die für die Bürgerdienste zuständige Abteilung für Gewerbe und Bürgerangelegenheiten ist eine von elf Abteilungen des Magistrats. Die Abteilung wird von einem Fachbeamten geleitet, der sich einem Stadtrat als politischen Beamten zu verantworten hat. Ein vergleichbarer Verwaltungsaufbau ist bei den für die Bürgerämter zuständigen Bezirksverwaltungen vorhanden. Hier hat sich ein Bürgeramtsleiter als Fachbeamter dem Bezirksbürgermeister als politischen Beamten zu verantworten. Neben dem Bürgermeister, den Stadträten, den Bezirksbürgermeistern und den Bezirksräten sind alle weiteren Positionen der Prager Verwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Position mit Fachbeamten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* werden von den Bürgerdiensten in Prag erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.5.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Bürgerdiensten in Prag fünf von sieben Kernelementen des *NPM* angewendet werden. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (40%) wird im mittleren Umfang angewendet, wobei acht von 20 Indikatoren erfüllt sind. Die Kernelemente *Stärkung der Marktorientierung* (0%) und *Auslagerung von Aufgaben* (0%) werden nicht angewendet. Das Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (66%) wird teilweise angewendet. Das Kernelement *Zielorientierte Steuerung* (33%) wird in geringem Umfang angewendet. Die Kernelemente *Schaffung dezentraler Strukturen* (100%) und *Klare Zuweisung von Kompetenzen* (100%) werden bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.6 Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements bei den Bürgerdiensten in Warschau

3.3.6.1 Außenperspektive

Kernelement *Betonung der Kundenorientierung*

Die Warschauer Bürgerämter haben einheitliche Öffnungszeiten und sind wöchentlich 42 Stunden geöffnet. Der Indikator Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche ist erfüllt.

Die Bürgerämter sind am Montag zwischen 08.00 und 18.00 Uhr und von Dienstag bis Freitag zwischen 08.00 und 16.00 Uhr geöffnet. Innerhalb einer Woche wird an mehr als drei Werktagen in den Nachmittagsstunden nach 15.00 Uhr geöffnet.⁶⁷⁴ Der Indikator Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr ist erfüllt.

Alle Warschauer Bürgerämter sind samstags geschlossen. Der Indikator Samstagsöffnungszeiten ist nicht erfüllt.

Es gibt in Warschau 18 Bezirke und insgesamt 18 Bürgerämter, wobei in jedem Bezirk ein Bürgeramt angesiedelt ist. Der Indikator mindestens ein Bürgeramt je Bezirk ist erfüllt.

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 1,71 Millionen und 18 Bürgerämtern wohnen durchschnittlich 94.900 Einwohner im Einzugsbereich eines Bürgeramtes. Der Indikator durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt ist erfüllt.

Die Wartezeit in den Warschauer Bürgerämtern liegt durchschnittlich bei vier Minuten und 24 Sekunden.⁶⁷⁵ Der Indikator Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten ist erfüllt.

Für die Beschäftigten in den *Front Offices* der Bürgerdienste ist ein einheitliches und zertifiziertes Aus- und Fortbildungskonzept vorhanden, das den Besuch von bestimmten Fortbildungsmaßnahmen sowie eine Mindestzahl an besuchten Unterrichtsstunden vorschreibt. Der Indikator einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Warschau verfügen über ein einheitliches Wissensmanagement, das auf digitalisierten Handlungsleitfäden für die jeweiligen Dienstleistungen basiert und von allen Beschäftigten im Intranet der Stadtverwaltung abgerufen werden kann. Neben einer detaillierten Beschreibung zur Abwicklung einzelner Dienstleistungen steht eine Vielzahl an Gesetzen und ein Verwaltungsführer zur Verfügung. Das Wissensmanagement wird zentral von Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste gepflegt. Der Indikator standardisiertes elektronisches Wissensmanagement ist erfüllt.

Die Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste hat eine einheitliche Multikanalstrategie für die Bürgerdienste in Warschau entwickelt und setzt diese für den persönlichen, postalischen und digitalen Vertriebsweg mit ihren Weisungskompetenzen entsprechend um. Für den telefonischen Vertriebsweg ist das Innenministerium der Republik Polen zuständig, weshalb die Stadt Warschau über den

674 Stand 2011

675 verwaltungsinterne Daten der Magistratsverwaltung Warschau - unveröffentlicht

Verwaltungsrat Einfluss auf das Serviceangebot und die wesentlichen Entscheidungen nimmt. Der Indikator Multikanalstrategie ist erfüllt.

Die Stadt Warschau ist Teilnehmer am landesweiten Behördentelefon 19 115.⁶⁷⁶ Alle eingehenden Anrufe werden zentral durch ein Callcenter bearbeitet. Der Indikator einheitliches Behördentelefon ist erfüllt.

Die Warschauer Bürgerdienste verfügen über einen zentralen Internetauftritt auf der Seite www.um.warszawa.pl. Darüber hinaus ist jedes Bürgeramt auf der Internetseite des jeweiligen Bezirkes vertreten. Es können einzelne Dienstleistungen online abgewickelt werden. Der Indikator einheitliches Onlineangebot ist erfüllt.

In Warschau sind örtliche Zuständigkeiten in Bezug auf die Bürgerdienste vorhanden. Jeder Einwohner Warschaus muss für seine Anliegen das Bürgeramt im Bezirk seines Hauptwohnsitzes aufsuchen. Der Indikator keine örtlichen Zuständigkeiten ist nicht erfüllt.

Jeder Beschäftigte ist in der Lage das gesamte Dienstleistungsangebot zu bearbeiten. Ausgenommen hiervon sind Reisepassangelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Wojewodschaft fallen. Der Indikator Allzuständigkeitsprinzip ist erfüllt.

Die Bürgerdienste in Warschau verfügen über ein einheitliches Wartemanagement. Ein wesentlicher Teil dieses Wartemanagements ist das stadtweite elektronische Terminmanagement. Der Indikator einheitliches Wartemanagement ist erfüllt.

In Warschau wird das *Front Office* klar vom *Back Office* getrennt. Die Vertriebswege der Warschauer Bürgerdienste stellen das einheitliche *Front Office* der Stadt- und Bezirksverwaltung nach dem *One-Stop-Government-Prinzip* dar, da sie die erste Anlaufstelle für alle Dienstleistungen sind. Komplizierte und langfristige Dienstleistungen werden im *Front Office* entgegen genommen und in den zuständigen *Back Offices* erledigt; nur einfache und kurzfristige Dienstleistungen werden direkt im *Front Office* bearbeitet. Der Indikator Trennung von *Front-* und *Back Office* ist erfüllt.

Bei den Warschauer Bürgerdiensten werden keine mobilen Serviceangebote angeboten. Der Indikator mobile Bürgerdienste ist nicht erfüllt.

Das gesamte *Corporate Design* aller Vertriebswege der Bürgerdienste in Warschau ist einheitlich und standardisiert. Alle Bürgerämter sind farblich gleich gestaltet, verfügen über einheitliche Logos und zeichnen sich durch ihre moderne und ansprechende Ausstattung aus (siehe Anhang II). Der Indikator moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter ist erfüllt.

In jedem Bürgeramt sind mehrere Multimedia-Terminals mit kostenfreiem Internetzugang vorhanden. Diese können von den Bürgern für die Nutzung von bezirklichen, städtischen und staatlichen Internetangeboten genutzt werden. Der Indikator Multimedia-Terminals ist erfüllt.

Alle Bürgerämter sind barrierefrei und es ist immer mindestens ein Mitarbeiter mit Kenntnissen in der Gebärdensprache anwesend. Der Indikator Serviceangebote für behinderte Menschen ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten werden mehrere Kundenbefragungen pro Jahr durchgeführt. Die Befragungen erfolgen nach unterschiedlichen Schwerpunkten von der

676 www.um.warszawa.pl/ (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Stadtverwaltung oder Marktforschungsunternehmen. Der Indikator regelmäßige Durchführung von Kundenbefragungen ist erfüllt.

Alle Dokumente – die bei den Bürgerdiensten eingehen – werden mit einer Zuordnungsnummer des stadtweiten elektronischen Dokumentenmanagementsystems *SIGNUM* versehen. Der Indikator elektronisches Dokumentenmanagementsystem ist erfüllt.

Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Warschau 18 von insgesamt 21 Indikatoren erfüllt. Das Kernelement kommt nicht im vollen Umfang zur Anwendung, jedoch wird eine Mehrzahl der Indikatoren erfüllt.

Kernelement Stärkung der Marktorientierung

Die Performance der Bürgerämter wird von der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste ermittelt. Mit Hilfe einer speziellen Software sowie festgelegter Indikatoren und Kennzahlen werden bei den Bürgerdiensten die Wartezeiten, durchschnittlichen Bearbeitungszeiten, qualitative Leistungserbringung und die Kundenzufriedenheit miteinander verglichen. Der Indikator Performancemanagement ist erfüllt.

Im Rahmen der Performanceprüfungen wird jährlich ein Leistungsvergleich zwischen den Bürgerämtern als öffentlicher Wettbewerb durchgeführt. Die Hauptindikatoren des Vergleichs sind die Wartezeit, durchgeführte Dienstleistungen im Vergleich zum Personaleinsatz und zur Kundenzufriedenheit. Der Indikator Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Warschau wird keine Kosten- und Leistungsrechnung angewendet. Der Indikator Kosten- und Leistungsrechnung ist nicht erfüllt.

Eine Steigerung der zu erbringenden Dienstleistungen bei gleichbleibender Qualität wird im Rahmen von jährlichen Gesprächen zwischen den dezentralen Verantwortlichen und der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste verbindlich vereinbart. Der Indikator jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung ist erfüllt.

Drei von vier Indikatoren des Kernelementes *Stärkung der Marktorientierung* werden von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement Auslagerung von Aufgaben

Bis auf den telefonischen Vertriebsweg – hier ist das polnische Innenministerium zuständig – werden alle Vertriebswege der Bürgerdienste von der Stadt- und Bezirksverwaltung in Warschau erbracht. Im Bereich der Bürgerdienste werden keine Aufgaben oder Dienstleistungen an private Dritte vergeben. Der Indikator der Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO ist nicht erfüllt.

Kein Vertriebsweg oder Teilbereich der Bürgerdienste in Warschau wird mit Hilfe von *Public Private Partnerships* erbracht. Der Indikator *Public Private Partnership* ist nicht erfüllt.

Kein Indikator des Kernelementes *Auslagerung von Aufgaben* wird von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt nicht zur Anwendung.

3.3.6.2 Innenperspektive

Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte*

Die Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste ist die zentrale Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste in Warschau. Die Aufsicht umfasst per Gesetz alle Vertriebswege, die im Zuständigkeitsbereich der Stadt- und Bezirksverwaltung liegen. Die Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste ist mit Weisungsbefugnissen und umfassenden Prüfungsrechten gegenüber den Bezirksverwaltungen ausgestattet. Der Indikator zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen ist erfüllt.

Die dezentralen Verantwortlichen für die Bürgerdienste in den Bezirken verfügen über umfangreiche Entscheidungsspielräume, die insbesondere die interne Arbeitsorganisation sowie Budget- und Personalangelegenheiten umfassen. Die Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste kann diese Entscheidungsspielräume nicht einschränken. Der Indikator Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen ist erfüllt.

Die meisten Beschäftigten der Bürgerdienste verfügen über einen akademischen Abschluss. Die Stellen in den Bürgerämtern sind im Vergleich zu anderen Stellen in der Stadt- oder Bezirksverwaltung hoch dotiert. Im Rahmen des jährlichen Wettbewerbes um das beste Bürgeramt der Stadt werden die drei bestplatzierten Bürgerämter ausgezeichnet, deren Beschäftigte direkt vom Erfolg profitieren und eine Einmalzahlung in Höhe eines durchschnittlichen monatlichen Nettogehalts als Prämie erhalten. Es sind für die Beschäftigten Anreize zur Erhöhung der Motivation und Leistungsfähigkeit vorhanden.⁶⁷⁷ Der Indikator Anreizsysteme für Beschäftigte ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* werden von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Zielorientierte Steuerung*

Die einheitlichen Qualitätsstandards für die Dienstleistungen der Bürgerdienste wurden mit einer Verordnung der Stadtpräsidentin festgelegt. Die Bürgerdienste verfügen über ein leistungsfähiges und nachhaltiges Qualitätsmanagementsystem, das von der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste zentral gesteuert wird. Zusätzlich werden in unterschiedlichen Abständen Kundenbefragungen bei den Vertriebswegen durchgeführt. Die Befragungen erfolgen nach einheitlichen Standards und Indikatoren. Der Indikator Qualitätsmanagementsystem ist erfüllt.

Ein zentrales Controlling der Bürgerdienste wird von der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste gewährleistet. Mit Statistiken zu Bearbeitungs- und Wartezeiten sowie weiteren Indikatoren aus dem Haushalts- und Personalbereich sind ausreichende Daten vorhanden um ein nachhaltiges und zielführendes Controlling für die Bürgerdienste durchzuführen. Der Indikator zentrales Controlling ist erfüllt.

Bei den Bürgerdiensten in Warschau werden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen. Der Indikator Abschluss von Zielvereinbarungen ist nicht erfüllt.

⁶⁷⁷ verwaltungsinterne Daten der Magistratsverwaltung Warschau - unveröffentlicht

Zwei von drei Indikatoren des Kernelementes *Zielorientierte Steuerung* werden von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt zwar nicht im vollen Umfang zur Anwendung, eine Mehrzahl der Indikatoren wird jedoch erfüllt.

Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen*

Die Bezirksämter bewirtschaften ihren Haushalt eigenverantwortlich und setzen mit der Verwendung der Mittel eigene Schwerpunkte bei ihren Bürgerämtern. Dem Bürgeramt wird von der Bezirksverwaltung ein Anteil am Haushalt zugeschlagen, mit dem die Personal- und Sachausgaben in eigener Verantwortung bestritten werden müssen. Die anderen Vertriebswege werden von den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten mit eigenen Budgets finanziert. Der Indikator eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Beschäftigten der Bürgerämter sind den jeweiligen Bezirksverwaltungen zugeordnet. Die dezentralen Entscheidungsträger sind für den Personalbestand und die Personalkosten verantwortlich. Das Personal der anderen Vertriebswege ist bei den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten angesiedelt. Der Indikator eigene Personalhoheit der Bürgerdienste ist erfüllt.

Die Warschauer Bürgerämter sind Organisationseinheiten der Bezirksverwaltungen. Sie erstellen ihre Dienstleistungen eigenverantwortlich. Die Bezirksverwaltungen stellen den Bürgerämtern Räumlichkeiten, IT-Ausstattung und Personal zur Verfügung, die aus den Bezirkshaushalten finanziert werden. Der Indikator Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Schaffung dezentraler Strukturen* werden von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen*

Die Zuständigkeiten der Bürgerdienste werden eindeutig durch städtische Gesetze, Ausführungsvorschriften und Verordnungen geregelt. Die Bezirksverwaltungen sind für die Bürgerdienste zuständig. Bedingt durch die der Stadtverwaltung per Gesetz garantierten Aufsichtsfunktion mit Weisungsbefugnissen gegenüber den Bezirken werden doppelte oder unklare Zuständigkeiten in Warschau verhindert. Der Indikator klar definierte Zuständigkeiten ist erfüllt.

Neben dem Stadtrat und Magistrat als politische Organe der Stadt Warschau verfügt jeder Bezirk mit dem Bezirksrat und dem Bezirksvorstand über politische Organe der bezirklichen Selbstverwaltung. Die Rechte und Einflussmöglichkeiten der Bezirke mit ihren Organen sind gering. Ihre Aufgaben beschränken sich vor allem auf die Abwicklung von bezirklichen Verwaltungstätigkeiten. Der zweistufige Warschauer Verwaltungsaufbau ist von einem Übergewicht der städtischen Ebene mit umfangreichen Aufsichtsfunktionen geprägt. Der Indikator der Trennung von Politik und Verwaltung ist erfüllt.

Die für die Bürgerdienste zuständige Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste ist eine von 40 Abteilungen der Stadtverwaltung. Die Abteilung wird von einem

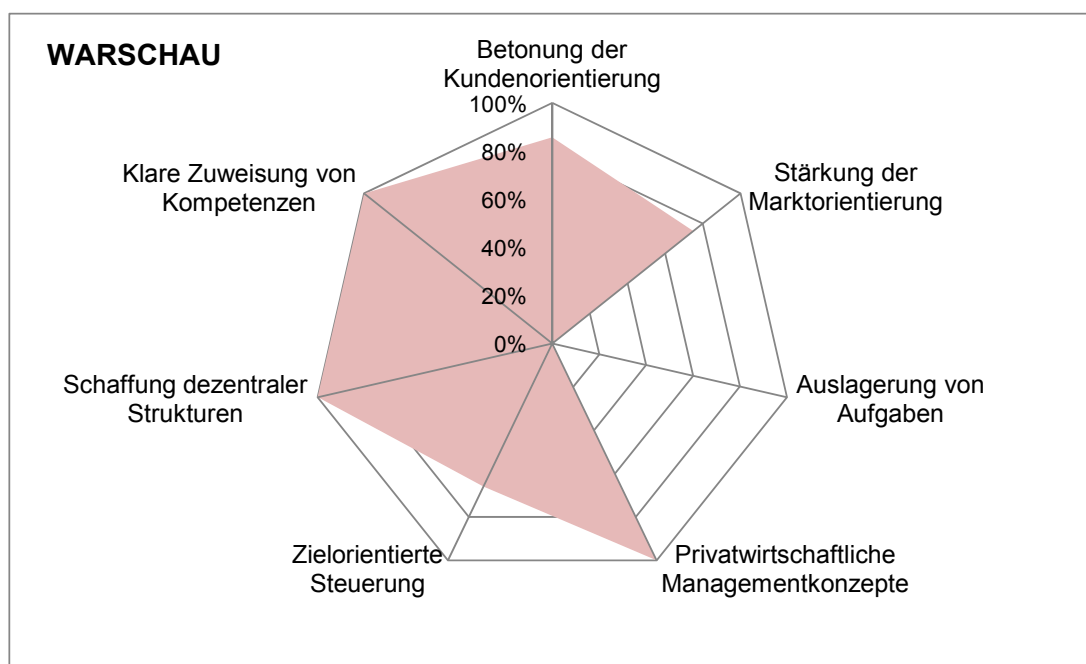
Fachbeamten geleitet, der sich der Stadtpräsidentin als politische Beamtin zu verantworten hat. Ein vergleichbarer Verwaltungsaufbau ist bei den für die Bürgerämter zuständigen Bezirksverwaltungen vorhanden. Hier hat sich ein Bürgeramtsleiter als Fachbeamter dem Bezirksbürgermeister als politischen Beamten zu verantworten. Neben der Stadtpräsidentin und ihren Stellvertretern sowie den Bezirksbürgermeistern und ihren Vertretern sind alle weiteren Positionen der Warschauer Verwaltung mit Fachbeamten besetzt. Der Indikator Besetzung leitender Positionen mit Fachbeamten ist erfüllt.

Alle Indikatoren des Kernelementes *Klare Zuweisung von Kompetenzen* werden von den Bürgerdiensten in Warschau erfüllt. Das Kernelement kommt im vollen Umfang zur Anwendung.

3.3.6.3 Zusammenfassung der Anwendungsanalyse

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Bürgerdiensten in Warschau sechs von sieben Kernelementen des NPM angewendet werden. Das Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* (86%) wird zum größten Teil angewendet, wobei 18 von 21 Indikatoren erfüllt sind. Das Kernelement *Stärkung der Marktorientierung* (75%) wird zum größten Teil angewendet. Das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* (0%) wird nicht angewendet. Das Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* (100%) wird bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet. Das Kernelement *Zielorientierte Steuerung* (66%) wird teilweise angewendet. Die Kernelemente *Schaffung dezentraler Strukturen* (100%) und *Zuweisung von Kompetenzen* (100%) werden bei kompletter Erfüllung aller Indikatoren angewendet.

In Form eines Spinnendiagramms stellt sich der Score über die Kernelemente verteilt wie folgt dar:



(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.7 Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten

In der Folge werden die Ergebnisse der Anwendungsanalyse in tabellarischer Form dargestellt. Zunächst wird als erstes Kernelement die Betonung der Kundenorientierung als Teil der Außenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten 21 Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

AUßENPERSPEKTIVE												
Betonung der Kundenorientierung	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Öffnungszeiten von mindestens 30 Stunden pro Woche	X			X	X		X		X		X	
Nachmittagsöffnungszeiten nach 15.00 Uhr		X			X		X			X		
Samstagsöffnungszeiten	X			X	X			X				X
Mindestens ein Bürgeramt je Bezirk	X		---		---		X		X			
Durchschnittlich weniger als 100.000 Einwohner je Bürgeramt	X		X					X	X		X	
Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten	---				X		X			---		X
Einheitliches Aus- und Fortbildungskonzept		X		X	X		X			X		X
Standardisiertes elektronisches Wissensmanagement		X		X	X		X			X		X
Multikanalstrategie		X		X	X		X			X		X
Einheitliches Behördentelefon	X			X	X		X			X		X
Einheitliches Onlineangebot	X			X	X		X			X		X
Keine örtlichen Zuständigkeiten	X		X				X			X		X

3. Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste –
Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten

Betonung der Kundenorientierung (Fortsetz.)	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Allzuständigkeitsprinzip	X			X	X		X			X		X
Einheitliches Wartemanagement	X			X		X				X		X
Trennung von <i>Front</i> und <i>Back Office</i>		X		X	X		X			X		X
Mobile Bürgerdienste	X		X			X		X				X
Moderne und ansprechende Ausstattung der Bürgerämter		X		X	X		X		X		X	
Multimedia-Terminals		X	X		X			X			X	
Serviceangebote für behinderte Menschen	X			X		X		X		X		X
Regelmäßige Kundenbefragungen		X		X	X		X			X		X
Elektronisches Dokumentenmanagementsystem		X		X		X		X		X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

Als zweites Kernelement wird die Stärkung der Marktorientierung als Teil der Außenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten vier Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

Stärkung der Marktorientierung	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Performancemanagement	X			X	X		X			X		X
Leistungsvergleiche zwischen Bürgerämtern		X		X	X		X			X		X
Kosten- und Leistungsrechnung	X			X		X		X		X		X
Jährlich vereinbarte Produktivitätssteigerung	X			X	X		X			X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

3. Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste –
Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten

Als drittes Kernelement wird die Auslagerung von Aufgaben als Teil der Außenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten zwei Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

Auslagerung von Aufgaben	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Aufgabenvergabe an Privatunternehmen oder NGO		X		X		X				X		X
Public Private Partnership		X		X		X				X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

Als viertes Kernelement wird die Auslagerung von Aufgaben als Teil der Innenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten drei Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

INNENPERSPEKTIVE

Privatwirtschaftliche Managementkonzepte	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zentrale Aufsichtsverwaltung mit Weisungsbefugnissen		X	X		X			X		X		X
Entscheidungsspielräume der dezentralen Verantwortlichen	X			X	X		X		X		X	
Anreizsysteme für Beschäftigte		X		X	X		X			X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

3. Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste –
Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten

Als fünftes Kernelement wird die Zielorientierte Steuerung als Teil der Innenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten drei Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

Zielorientierte Steuerung	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Qualitätsmanagementsystem		X		X	X			X			X	
Zentrales Controlling		X		X	X			X		X		
Abschluss von Zielvereinbarungen	X			X		X		X		X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

Als sechstes Kernelement wird die Schaffung dezentraler Strukturen als Teil der Innenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten drei Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

Schaffung dezentraler Strukturen	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Eigene Budgetverantwortlichkeit der Bürgerdienste	X		X		X			X		X		X
Eigene Personalhoheit der Bürgerdienste	X		X		X			X		X		X
Bürgerämter als dezentrale Verwaltungseinheiten	X			X		X		X		X		X

(Quelle: Eigene Darstellung)

3. Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste –
Übersicht der Anwendung der Kernelemente des New Public Managements in den Vergleichsstädten

Als siebentes Kernelement wird die Klare Zuweisung von Kompetenzen als Teil der Innenperspektive des NPM aufgeführt. Die in Kapitel 3.3.1 – 3.3.6 bewerteten drei Indikatoren werden mit einer Ja/Nein-Auswertung zusammengefasst und die Ergebnisse den Vergleichsstädten zugeordnet.

Klare Zuweisung von Kompetenzen	Berlin		Brüssel		Kopenhagen		Madrid		Prag		Warschau	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Klar definierte Zuständigkeiten		X	X		X		X		X		X	
Trennung von Politik und Verwaltung		X	X		X		X		X		X	
Besetzung leitender Positionen mit Fachbeamten	X		X		X		X		X		X	

(Quelle: Eigene Darstellung)

3.3.8 Fazit der Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Management in den Vergleichsstädten

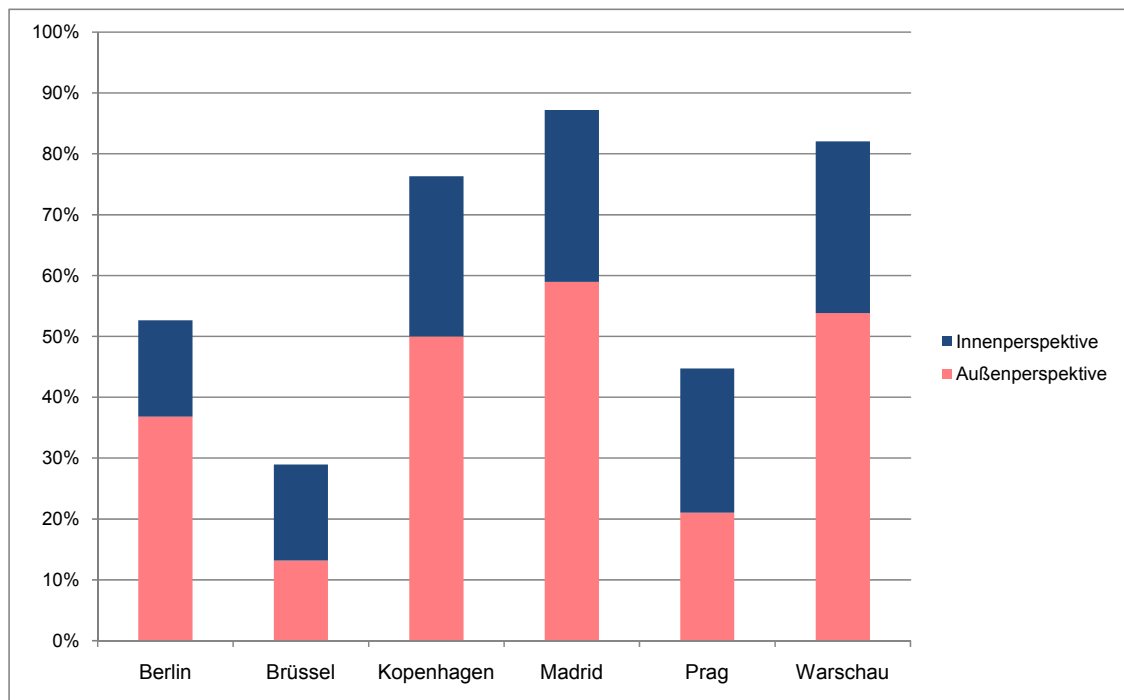


Abbildung 9: Prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM
(Quelle: Eigene Darstellung)

Von den insgesamt 39 Indikatoren werden 27 den drei Kernelementen der Außenperspektive und 12 den vier Kernelementen der Innenperspektive zugeordnet. Bei der Außenperspektive wendet nur Madrid zwei Kernelemente zu 100% an. In den anderen Vergleichsstädten werden keine Kernelemente zu 100%, sondern lediglich einige Indikatoren der jeweiligen Kernelemente, angewendet. Berlin, Kopenhagen und Warschau wenden Teile von zwei Kernelementen an, Brüssel und Prag wenden nur Teile aus einem Kernelement an. Bei der Innenperspektive werden von Madrid und Warschau jeweils drei Kernelemente zu 100% angewendet. Kopenhagen und Prag wenden jeweils zwei Kernelemente zu 100% an und Berlin und Brüssel jeweils ein Kernelement zu 100%.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei den Kernelementen der Innenperspektive ein durchschnittlich höherer Erfüllungsgrad von den Vergleichsstädten erreicht wurde, als bei den Kernelementen der Außenperspektive. Dieses Ergebnis entspricht voll und ganz den in der Theorie dieser Arbeit wiedergegebenen Feststellungen der Verwaltungswissenschaften nach zwei Jahrzehnten Verwaltungsreform nach *NPM/NSM*. Verwaltungseinheiten fällt die Anwendung von Kernelementen des *NPM* in der binnenstrukturellen Mikro-Dimension leichter, weshalb diese stärker zur Anwendung kommen, wohingegen die Anwendung von Kernelementen in der ordnungspolitischen Makro-Dimension deutlich schwerer fällt und diese daher in einem geringeren Ausmaß zur Anwendung kommen.

Unter Berücksichtigung der Annahme, dass die Außenperspektive des *NPM*, die für den Bürger wahrnehmbarere und somit wichtigere Perspektive ist, erscheint das

vorliegende Ergebnis suboptimal im Sinne der Verbesserung der Kundenorientierung. Das Ergebnis ist insbesondere deshalb ernüchternd, da das *NPM* seit seiner Einführung verstärkt an den konkreten Vorteilen für den Nutzer öffentlicher Dienstleistungen – also an der Außenperspektive – gemessen wird.

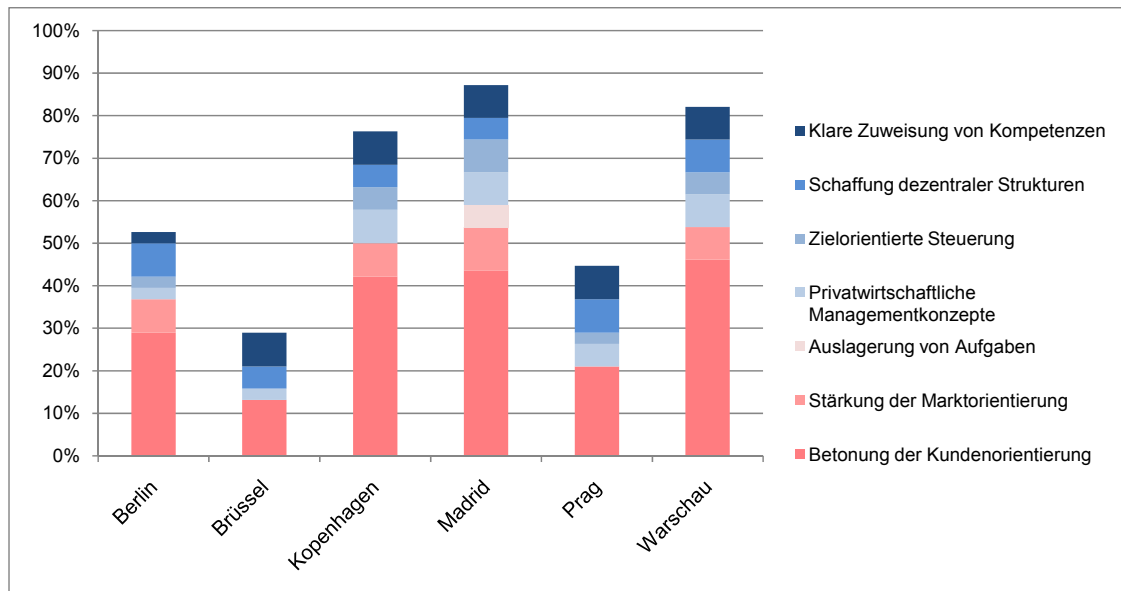


Abbildung 10: Detaillierte prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM
(Quelle: Eigene Darstellung)

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Position der europäischen Hauptstädte im Gesamtvergleich schlechter ausfällt, je weniger Kernelemente angewendet werden. Madrid gewinnt den Vergleich, wobei alle sieben Kernelemente angewendet werden. In Warschau, Kopenhagen und Berlin werden sechs von sieben Kernelementen angewendet und die Städte erreichen im Vergleich die Plätze zwei, drei und vier. Prag wendet fünf von sieben Kernelementen an und belegt Platz fünf. Brüssel wendet lediglich vier von sieben Kernelementen an und beendet den Vergleich auf der letzten Position.

Von den 39 Indikatoren, die sich auf die sieben Kernelemente verteilen, werden in Madrid 34 Indikatoren angewendet. Das entspricht einem Erfüllungsgrad von 87%, was im Vergleich der untersuchten europäischen Hauptstädte der ersten Position entspricht. In Madrid werden als einzige Stadt alle Kernelemente angewendet, wobei das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* in keiner anderen Stadt außer Madrid angewendet wird. In Madrid werden bis auf die Kernelemente *Betonung der Kundenorientierung* mit 81% und *Schaffung dezentraler Strukturen* mit 66% alle Kernelemente bei kompletter Erfüllung angewendet. Der Wert bei der *Betonung der Kundenorientierung* ist im Vergleich zu den anderen Städten hoch. Ein vergleichsweise hoher Wert bei der *Schaffung dezentraler Strukturen* entspricht der Tendenz der spanischen Verwaltung sich von einem zentralistischen System nach kontinentaleuropäisch napoleonischer Rechts- und Verwaltungstradition hin zu einem föderalen System nach kontinentaleuropäisch deutscher Rechts- und

Verwaltungstradition zu entwickeln. In Madrid können daher umfassende Bemühungen hin zu einer verstärkten Dezentralisierung festgestellt werden.

An zweiter Position im Vergleich der untersuchten europäischen Hauptstädte steht Warschau mit 32 angewendeten Indikatoren, was einem Erfüllungsgrad von 82% entspricht. Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* wird in Warschau mit 86% der höchste Erfüllungsgrad aller Vergleichsstädte erreicht. Bis auf das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* werden in Warschau alle Kernelemente angewendet, wobei drei vollständig erfüllt werden. Die komplette Erfüllung der Kernelemente *Schaffung dezentraler Strukturen* und *Zuweisung von Kompetenzen* spiegeln die Zugehörigkeit der polnischen Verwaltung zur kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition wider. Grundsätzlich fällt auf, dass in Warschau in den Bereichen der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten, beispielsweise dem Abschluss von Zielvereinbarungen, der Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung oder der Auslagerung von Aufgaben, Defizite vorhanden sind.

Kopenhagen belegt mit 29 angewendeten Indikatoren und einem Erfüllungsgrad von 76% die dritte Position. Es ist anzumerken, dass statt 39 lediglich 38 Indikatoren bewertet werden konnten. In Kopenhagen existieren keine Bezirke, so dass der Indikator *Mindestens ein Bürgeramt pro Bezirk* nicht bewertet werden konnte. Es werden bis auf das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* alle Kernelemente angewendet, hiervon werden zwei zu 100% erfüllt. Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* werden 80% erreicht. Bemerkenswert ist, dass beim Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen* lediglich 66% erreicht werden, obwohl sich die kontinentaleuropäisch skandinavische Rechts- und Verwaltungstradition durch eine starke kommunale Selbstverwaltung auszeichnet. Defizite sind wie in Warschau bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten erkennbar. In Kopenhagen werden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen, die Kosten-Leistungsrechnung nicht angewendet und keine Aufgaben ausgelagert.

An vierter Position liegt Berlin mit 20 angewendeten Indikatoren und einem Erfüllungsgrad von 53%. In Berlin konnten wie in Kopenhagen statt der geplanten 39 lediglich 38 Indikatoren bewertet werden. In Berlin werden die Wartezeiten der Kunden in den Bürgerämtern nicht landesweit mit einem einheitlichen Verfahren gemessen, so dass der Indikator *Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten* nicht bewertet werden konnte. In Berlin werden bis auf das Kernelement *Auslagerung von Aufgaben* alle Kernelemente angewendet, wobei das Kernelement *Schaffung dezentraler Strukturen* zu 100% angewendet wird. Die komplette Erfüllung dieses Kernelements entspricht dem dezentralen Verwaltungsaufbau der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition mit einem ausgeprägten Föderalismus im Allgemeinen und der Berliner Sondersituation mit mächtigen Bezirksverwaltungen im Besonderen. Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* wird mit 55% trotz verstärkter Modernisierungs- und Reformbemühungen nur ein mittlerer Wert erreicht. Bemerkenswert ist, dass in Berlin das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* nur zu 20% erfüllt wird und nicht wie in allen anderen Vergleichsstädten zu 100%. Als Grund hierfür kann alleine der komplizierte strukturelle Aufbau der Verwaltung sowie die fehlenden Weisungsbefugnisse zwischen den zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten verantwortlich gemacht werden. Bei der *Stärkung*

der *Marktorientierung* wird ein vergleichsweise hoher Wert mit 66% erreicht. Starke Defizite sind bei den *Privatwirtschaftlichen Managementkonzepten* und der *Zielorientierten Steuerung* mit jeweils 33% erkennbar, was für Mängel im Bereich des zentralen Controllings und dessen Wirksamkeit spricht.

Prag belegt mit 17 angewendeten Indikatoren und einem Erfüllungsgrad von 45% die fünfte Position. Wie schon in Berlin und Kopenhagen können statt 39 lediglich 38 Indikatoren bewertet werden. In Prag werden stadtweit die Wartezeiten der Kunden in den Bürgerämtern nicht gemessen, so dass der Indikator *Wartezeit durchschnittlich unter 15 Minuten* nicht bewertet werden konnte. Die zwei Kernelemente *Stärkung der Marktorientierung* sowie *Auslagerung von Aufgaben* werden nicht angewendet und beim Kernelement *Zielorientierte Steuerung* wird mit 33% ein geringer Wert erreicht, was für Defizite bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten spricht. In diesem Zusammenhang ist interessant zu beobachten, dass beim Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* 66% erreicht werden. Die Kernelemente *Klare Zuweisung von Kompetenzen* und *Schaffung dezentraler Strukturen* werden komplett erfüllt, was wie schon in Warschau die Zugehörigkeit zur kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition widerspiegelt. Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* wird mit 40% ein vergleichsweise geringer Wert erreicht, was für ein traditionelles Rollenverständnis zwischen Bürgern und der Verwaltung spricht.

Brüssel belegt mit Abstand die letzte Position im vorliegenden Vergleich. Es werden 11 Indikatoren angewendet, was einem Erfüllungsgrad von 29% entspricht. Wie schon in Kopenhagen, Berlin und Prag konnten statt 39 lediglich 38 Indikatoren bewertet werden. In Brüssel existieren keine Bezirke, weshalb der Indikator *Mindestens ein Bürgeramt pro Bezirk* nicht bewertet werden konnte. Die drei Kernelemente *Stärkung der Marktorientierung*, *Zielorientierte Steuerung* und *Auslagerung von Aufgaben* werden nicht angewendet, was für deutliche Defizite bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten sowie des zentralen Controllings und dessen Wirksamkeit spricht. Diese Tendenz wird auch durch den geringen Erfüllungsgrad von 33% beim Kernelement *Privatwirtschaftliche Managementkonzepte* bestätigt. Im Gegensatz hierzu wird das Kernelement *Klare Zuweisung von Kompetenzen* komplett angewendet, was die Zugehörigkeit zur kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition deutlich widerspiegelt. Ähnlich wie in Madrid entspricht ein vergleichsweise hoher Wert bei der *Schaffung dezentraler Strukturen* von 66% der Tendenz der belgischen Verwaltung sich von einem zentralistischen hin zu einem föderalen System zu entwickeln. Beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* wird mit 25% der schlechteste Wert im Vergleich erreicht, was für ein geringes Maß an Kundenorientierung spricht und die Zugehörigkeit zur kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition unterstreicht.

Als grundsätzliche Aussage kann festgestellt werden, dass die Implementierung und dauerhafte Anwendung einer einheitlichen Multikanalstrategie mit den hierfür notwendigen weiteren Instrumenten des *NPM* für eine gute Platzierung der europäischen Hauptstädte im vorliegenden Vergleich ausschlaggebend ist. Hier scheint der Schlüssel zum Erfolg von modernen und kundenorientierten

Bürgerdiensten zu liegen. Die drei bestplatzierten Städte wenden eine Multikanalstrategie mit einem zentralen Controlling und einer weisungsbefugten Aufsichtsverwaltung an. Interessant zu beobachten ist in diesen Städten, dass alle über wenig ausgeprägte dezentrale Strukturen und stattdessen über eine zentrale und weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung für die Bürgerdienste verfügen. Die komplette Erfüllung des Kernelements *Schaffung dezentraler Strukturen* scheint demnach für den Erfolg im vorliegenden Vergleich nicht entscheidend zu sein.

Die drei bestplatzierten Städte verfügen über Anreizsysteme für ihre Beschäftigten. Die Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten hat ebenfalls ein gutes Abschneiden im Vergleich zur Folge. Jedoch garantiert die Anwendung einzelner Instrumente aus dem umfangreichen Repertoire der Betriebswirtschaft, beispielsweise die Kosten-Leistungsrechnung oder der Abschluss von Zielvereinbarungen, die für sich genommen sehr umfangreiche Arbeit und Investitionen auslösen, alleine nicht automatisch eine gute Platzierung im Vergleich, was am Beispiel Berlins erkennbar ist.

Als Fazit kann die aufgestellte These, dass die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU in Folge der grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er Jahren bedeutend mehr Kernelemente des *NPM* beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt haben, im Rahmen des vorliegenden Vergleichs nur teilweise bestätigt werden. Die beiden Hauptstädte der östlichen Mitgliedsstaaten der EU – Prag und Warschau – schneiden vollkommen unterschiedlich ab. Warschau erfüllt die aufgestellte These und schneidet sehr gut mit der zweiten Platz knapp hinter Madrid ab. Prag schneidet mit einem vierten Platz und einer Erfüllungsquote von 45% lediglich durchschnittlich ab. Besonders interessant ist das unterschiedliche Abschneiden, da beide Städte der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition angehören und ähnliche Voraussetzungen für die Implementierung von Instrumenten des *NPM* in der Zeit nach den politischen Umbrüchen der 1990er Jahre vorlagen. Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung sind vielfältig, jedoch können die Gewichtung der Verwaltungsmodernisierung in der Lokalpolitik und die Anbindung der Bürgerdienste in den Stadtverwaltungen als zwei wesentliche Indikatoren herangezogen werden. In Warschau waren die Themen Korruptionsbekämpfung und Kundenorientierung der Verwaltung Ende der 1990er Jahre wesentliche Wahlkampfthemen der Lokalpolitik, weshalb in der Folge eine moderne Multikanalstrategie für die Bürgerdienste der Stadt eingeführt wurde. Es wurden Bezirke gegründet und ihnen die Zuständigkeit für die Bürgerämter übertragen. Gleichzeitig wurde eine starke und weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung auf der Magistratebene installiert, welche für die einheitliche Umsetzung der zentralen Multikanalstrategie sorgt. Genau hier liegt der Unterschied zu Prag. Dort waren die Kundenorientierung und Modernisierung der Verwaltung nie Hauptthemen der Lokalpolitik. Die politischen Verantwortlichen legten Wert auf eine verstärkte Dezentralisierung, weshalb eine Vielzahl an Bezirken entstand, welche für die Bürgerdienste zuständig sind. Es wurde keine durchsetzungsstarke Aufsichtsverwaltung installiert und es existiert auch keine einheitliche Multikanalstrategie. Daher entstand eine Vielzahl dezentraler Verwaltungseinheiten, die teilweise aufgrund ihrer personellen Situation überhaupt nicht in der Lage sind, ein

umfassendes Dienstleistungsportfolio oder ein modernes Verwaltungsmanagement in gleichbleibender Qualität auf allen Vertriebswegen anzubieten.

Die aufgestellte These, dass die der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungskultur zugeordneten westeuropäischen Hauptstädte vergleichsweise zögerlich bei der Einführung und Anwendung von Instrumenten des *NPM* sind, kann nur teilweise bestätigt werden. Die beiden Vertreter dieses Typus schneiden beim vorliegenden Vergleich konträr ab. Madrid belegt den ersten Platz und Brüssel den letzten.

Brüssel erfüllt die oben genannte These einer klassischen kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungskultur, da bei den Bürgerdiensten sehr wenige Instrumente des *NPM* angewendet werden und dabei die Kundenorientierung gering ausgeprägt ist, was für ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen der Verwaltung und den Bürgern spricht. Zwar verfügt Brüssel über eine weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung die dem klassischen Bild einer zentralistischen Verwaltung entspricht, jedoch existiert keine Multikanalstrategie für die Bürgerdienste. Obwohl Brüssel aufgrund des ausufernden Sozialstaates in Belgien unter starken Finanzproblemen leidet, werden überhaupt keine betriebswirtschaftlichen Instrumente des *NPM* bei den Bürgerdiensten angewendet. Es gibt in der Geschichte Brüssels kein einschneidendes Ereignis, was eine grundsätzliche Reform der Bürgerdienste zwingend notwendig gemacht hätte. Im Gegenteil verkomplizieren der immer stärker werdende Föderalismus sowie traditionell starke Gewerkschaften in Belgien jegliche Reformbemühungen.

Madrid als zweiter Repräsentant der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungskultur erfüllt die These der Reformträgheit der westeuropäischen Städte überhaupt nicht. Ganz im Gegenteil gewinnt Madrid den Anwendungsvergleich deutlich und die Bürgerdienste zeichnen sich durch eine fast idealtypische Anwendung von Instrumenten des modernen Verwaltungsmanagements aus. In Madrid lagen genau wie in Brüssel keine zwingenden systemisch bedingten Reformgründe vor, jedoch war ein umfassender Umbau der Bürgerdienste im Fokus der lokalen und nationalen Politik. Madrid verkörpert den Idealtyp der Bürgerdienste nach den Maßstäben des modernen Verwaltungsmanagements. Es wird eine Vielzahl von Indikatoren angewendet, als einzige Stadt im Vergleich werden alle Kernelemente angewendet und dazu gibt es eine weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung über die Bürgerdienste mit einer einheitlichen Multikanalstrategie. Die Rolle Madrids im spanischen Staatsgefüge war neben der Priorisierung durch die Lokalpolitik ein entscheidender Grund für die Implementierung der neuen Bürgerdienste. Die Hauptstadt in einer zentralistischen Republik hat einen besonderen Status und eine Vorbildfunktion, die Madrid insbesondere bei den Bürgerdiensten zufällt. Da Madrid die reichste Region Spaniens ist, standen ausreichende Mittel zur Realisierung eines solchen kostenintensiven Reformprojektes zur Verfügung. Ob die Weiterentwicklung der Bürgerdienste nach der spanischen Finanzkrise auch in Zukunft priorisiert ist, bleibt fraglich.

Kopenhagen erfüllt die These einer zukunftsgerichteten und modernen Ideologie der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition. Kopenhagen belegt bei einem vergleichsweise hohen Erfüllungsgrad die dritte Position. Die

Bürgerdienste stehen ohne zwingende systemisch bedingte Reformgründe der Einführung von Elementen des *NPM* aufgeschlossen gegenüber. Kopenhagen fördert gemäß der modernen Ideologie der skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition den elektronischen Vertriebsweg übermäßig stark. Es sollen Kosten reduziert werden, indem andere Vertriebswege nach Möglichkeit auf ein äußerst geringes Maß zurückgefahren werden und die Bürger bewegt werden diese Vertriebswege nicht mehr zu nutzen. Von den Einschränkungen sind insbesondere der persönliche und der postalische Vertriebsweg betroffen, die sehr kostenintensiv sind. Dem gegenüber stehen der elektronische und der telefonische Vertriebsweg, die schon alleine durch die Automatisierung von Dienstleistungen und die erhöhte Bearbeitung von Anliegen durch die eingesetzten Beschäftigten deutlich günstiger sind als die beiden anderen Vertriebswege.

Berlin erfüllt mit seiner Sonderrolle als wiedervereinigte Stadt die aufgestellte These im vollen Umfang. Berlin liegt an vierter Position im Mittelfeld des Anwendungsvergleiches. Beim Blick auf die Ergebnisse zeigen sich schnell die Besonderheiten der Stadt, die aus ihrer wechselhaften Geschichte und Traditionen erwachsen sind. Bei der Umsetzung von Reformen aus dem Bereich des modernen Verwaltungsmanagements sowie der Anwendung von Instrumenten des *NPM* fällt auf, dass bei den Bürgerdiensten lediglich einzelne Indikatoren umgesetzt wurden. Bedingt durch die komplizierte Aufgabenteilung zwischen den Bezirken und dem Senat ist ein Flickenteppich an angewendeten Instrumenten des *NPM* entstanden. Mit Blick auf die Instrumente wird klar, dass die Zielrichtung der Reformen nicht unbedingt ein besserer Service für den Bürger war, sondern hauptsächlich die Konsolidierung der Haushalts- und Personalausgaben im Fokus stand. Zudem wird bei Betrachtung des Scores klar, dass in weiten Teilen auch der politische Wille für eine grundsätzliche Reform der Bürgerdienste gefehlt hat oder die systemischen Voraussetzungen hierfür nicht gegeben waren.

4. EFFIZIENZVERGLEICH DER BÜRGERDIENSTE

Bei der Bestimmung der Effizienz von Organisationseinheiten muss das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen (Input) und der erbrachten Leistung (Output) betrachtet werden. Im Bereich der Bürgerdienste ist der Ressourceneinsatz weitgehend bestimmt durch das Vollzeitäquivalent, also der Gesamtzahl von Stellen, die zur Bearbeitung von Dienstleistungen eingesetzt werden.

Im Rahmen dieser Arbeit werden zunächst die ermittelten Kennzahlen des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 grafisch dargestellt und kurz interpretiert. Anschließend wird die Effizienz der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten mit einer relativen Effizienzmessung und der *FDH-Methode* bestimmt, wobei bei der *FDH-Methode* die Veröffentlichung von *Bouckaert*⁶⁷⁸ als wesentliche Grundlage zur Effizienzbestimmung herangezogen wird. Zwischen dem relativen Effizienzvergleich und der *FDH-Methode* gibt es qualitative Unterschiede hinsichtlich der Aussagekraft der jeweiligen Ergebnisse. Im Rahmen eines relativen Effizienzvergleiches werden Kennzahlen verschiedener Städte mit Hilfe eines Balkendiagramms verglichen und im Anschluss eine Reihenfolge festgelegt. Im Gegensatz hierzu werden bei der *FDH-Methode* die Kennzahlen der Städte in Beziehungen zueinander gesetzt. Diese Beziehungen werden durch die Veränderungen der Kennzahlen beeinflusst. Die *FDH-Methode* ist außerdem um Qualitätsindikatoren erweiterbar, indem Indikatoren der zuvor durchgeführten Anwendungsanalyse des *NPM* in die Betrachtung einfließen. Bedingt durch den Einbeziehung der Qualitätsindikatoren kann ein umfassendes Ranking bezogen auf die Anwendung und Wirkung von modernen Verwaltungen nach dem *NPM* am Beispiel der Bürgerdienste in europäischen Vergleichsstädten erstellt und neue Schlussfolgerungen gezogen werden.

Als Input wird in allen Fällen das komplette Vollzeitäquivalent der Bürgerämter der Vergleichsstädte verwendet, also die Gesamtzahl an Stellen die zur Bearbeitung aller angebotenen Dienstleistungen in den Bürgerämtern eingesetzt werden. Die einfache Anzahl der Beschäftigten in den Bürgerämtern wäre als Input nicht geeignet, da eine solche Darstellung Teilzeitkräfte in Gänze berücksichtigt und so zu einer Verfälschung der Ergebnisse führen würde.

Diese Vorgehensweise weicht bei der *FDH-Methode* von der Veröffentlichung von *Bouckaert*⁶⁷⁹ ab, wird jedoch dem Ansatz des *Allzuständigkeitsprinzips* gerecht, bei dem jeder Beschäftigte in der Lage ist, alle Dienstleistungen des Portfolios zu erbringen. Bei den Vergleichsstädten wird lediglich in Prag und Brüssel das *Allzuständigkeitsprinzip* in den Bürgerämtern nicht angewendet. Stattdessen sind dort für die einzelnen Dienstleistungen feste Beschäftigte zuständig. In beiden Städten sind jedoch keine validen Daten zur Anzahl der Beschäftigten in Bezug auf ihre jeweiligen Aufgabengebiete verfügbar. Selbst wenn entsprechende Daten vorliegen würden, so wäre deren Nutzung für einen Vergleich nicht angemessen, da die Städte unter Anwendung des *Allzuständigkeitsprinzips* hierdurch stark benachteiligt wären.

678 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 11-27

679 ebd., S. 14

Als Output werden die folgenden vier beispielhaften Dienstleistungen verwendet:

- Anzahl der Meldeangelegenheiten
- Anzahl der Personalausweisangelegenheiten
- Anzahl der Führerscheingelegenheiten
- Anzahl der Reisepassangelegenheiten

Mit diesen beispielhaften Dienstleistungen wurde versucht, die am weitesten verbreiteten und möglichst in allen Vergleichsstädten angebotenen Dienstleistungen abzudecken und somit eine hohe Datendichte sowie einen hohen Grad an Vergleichbarkeit zwischen den Städten zu erreichen. Alle Dienstleistungen sind als „-angelegenheiten“ festgelegt, da z.B. die reine Anzahl der ausgestellten Reisepässe für einen eingehenden Effizienzvergleich zu kurz käme. Der Begriff Reisepassangelegenheiten umfasst hingegen alle Dienstleistungen rund um den Reisepass, wie z.B. Beantragung, Abholung, Adressänderung, Eintragung von Kindern, Ungültigkeitserklärung und ist somit wesentlich präziser als der Begriff Reisepass, der ausschließlich die reine Anzahl an ausgestellten Reisepässen umfasst. Hinzu kommt, dass die verwaltungsinternen Statistiken in allen Vergleichsstädten immer die Dienstleistungen im Zusammenhang mit einem Reisepass messen und eben nicht nur die Zahl der ausgegebenen Reisepässe.

Für die Effizienzbestimmung werden Daten aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 herangezogen. Die vorliegenden Daten wurden entweder aus öffentlich zugänglichen Ressourcen - beispielsweise von den Statistischen Ämtern - oder aus verwaltungsinternen Statistiken der für die Bürgerdienste zuständigen Verwaltungen in den Vergleichsstädten gewonnen. Es konnten die Einwohnerzahlen, die Anzahl der Bürgerämter und die Vollzeitäquivalente in Gänze für alle Städte über den gesamten Vergleichszeitraum festgestellt werden. Bei der Recherche vor Ort und Erhebung von verwaltungsinternen Daten wurde festgestellt, dass einige der ausgewählten Dienstleistungen von den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte aus Gründen nicht vorhandener Zuständigkeiten oder gesetzlicher Vorgaben nicht angeboten werden:

- In Dänemark werden keine Personalausweise ausgegeben.
- Die Zuständigkeit für Reisepassangelegenheiten in Madrid und in Warschau liegt nicht bei der jeweiligen Stadtverwaltung, sondern in Spanien beim Zentralstaat und in Polen bei der Wojewodschaft.
- Die Zuständigkeit für Personalausweis- und Führerscheingelegenheiten in Spanien liegt nicht bei der Stadtverwaltung Madrid, sondern beim Zentralstaat.
- Die Zuständigkeit für Führerscheingelegenheiten liegt in Prag nicht bei den dezentralen Bürgerämtern der Stadtbezirke, sondern bei einem zentralen Referat der Magistratsverwaltung.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass bei den zu untersuchenden Dienstleistungen nur für die Meldeangelegenheiten aus allen Vergleichsstädten Daten vorliegen. Bei den anderen drei Dienstleistungen sind die Daten unvollständig, da pro Dienstleistung aus zwei Vergleichsstädten keine Daten vorliegen. Für Madrid können bei den Dienstleistungen lediglich Daten der Meldeangelegenheiten in den Effizienzvergleich einbezogen werden, da alle weiteren Dienstleistungen nicht im Zuständigkeitsbereich der Stadtverwaltung liegen. Daten zu den Besuchern, der Besucherwartezeit und der Kundenzufriedenheit sind aus insgesamt drei Vergleichsstädten verfügbar.

4.1 Auswertung der Grundzahlen von den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte

Tabelle 10: Grundzahlen der Vergleichsstädte für die Jahre 2009-2011 (teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte)

Stadt (Fläche)	Jahr	Einwohnerzahl	Einwohner je km ²	Anzahl Bürgerämter	Vollzeit- äquivalent	Besucher	Anzahl Melde- angelegenheiten	Anzahl Personal- ausweis- angelegenheiten	Anzahl Reisepass- angelegenheiten	Anzahl Führerschein- angelegenheiten	Besuchervarte- zeit (in Minuten)	Kundenzufrie- denheit (in %)
Berlin (891 km ²)	2009	3.442.675	3.864	44	606	---	573.240	484.247	200.783	97.092	---	---
	2010	3.460.725	3.884	44	606	---	552.785	483.676	223.177	100.377	---	---
	2011	3.477.766	3.903	43	578	---	542.641	412.921	213.680	104.816	---	---
Brüssel (33 km ²)	2009	157.394	4.770	6	245	258.660	144.404	23.193	9.186	9.786	---	---
	2010	161.771	4.902	6	245	251.518	136.832	22.493	11.465	9.476	---	---
	2011	165.041	5.001	6	259	265.658	145.312	40.692	9.460	9.476	---	---
Kopenhagen (90 km ²)	2009	518.574	5.762	6	120	506.077	166.924	---	75.642	60.721	---	---
	2010	528.208	5.869	7	120	610.091	113.344	---	94.806	72.110	8,0	90
	2011	539.542	5.995	8	94	382.856	73.845	---	62.031	73.953	11,7	90
Madrid (604 km ²)	2009	3.272.970	5.419	22	198	2.677.195	1.071.625	---	---	---	7,5	87
	2010	3.284.071	5.437	23	259	2.315.383	1.362.622	---	---	---	3,8	89
	2011	3.269.861	5.414	24	268	2.361.920	1.178.363	---	---	---	3,5	90
Prag (496 km ²)	2009	1.249.026	2.518	57	237	---	60.812	122.314	65.227	---	---	---
	2010	1.257.158	2.535	57	237	---	63.089	111.144	59.076	---	---	---
	2011	1.241.664	2.503	57	237	---	61.956	135.345	74.178	---	---	---
Warschau (516 km ²)	2009	1.714.446	3.323	17	437	---	97.279	91.228	---	60.999	4,5	76
	2010	1.700.112	3.295	17	458	---	106.658	95.925	---	53.696	3,0	79
	2011	1.708.491	3.311	18	447	---	108.859	132.525	---	56.659	4,4	94

4.1.1 Einwohnerzahlen

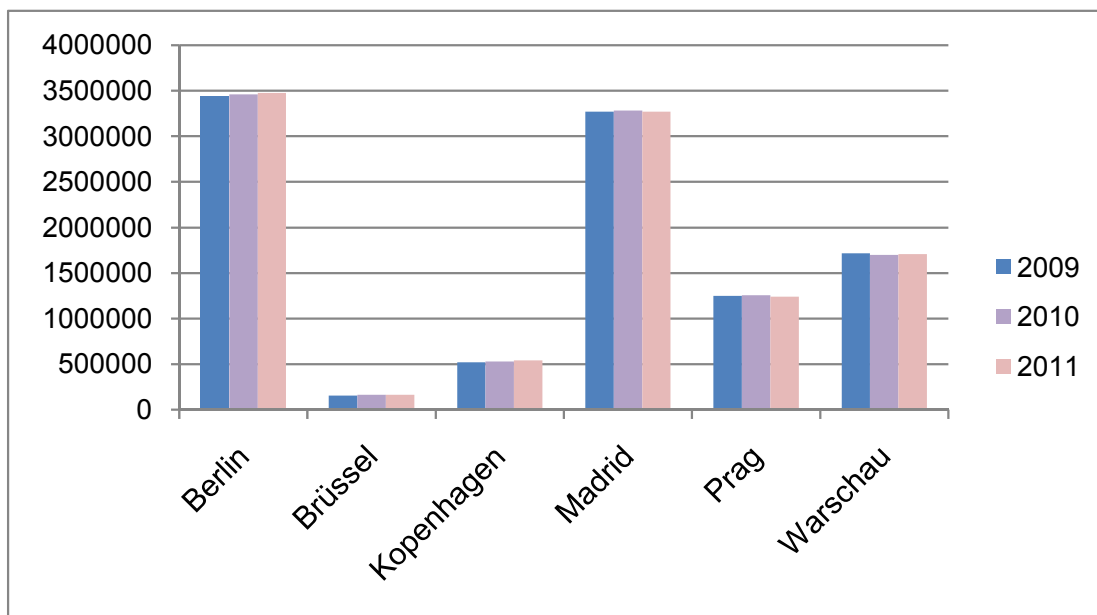


Abbildung 11: Vergleich der Einwohnerzahlen der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Einwohnerzahlen kann festgestellt werden, dass alle Vergleichsstädte bis auf Brüssel und Kopenhagen im gesamten Vergleichszeitraum über eine Million Einwohner haben. Berlin mit 3,47 Mio. und Madrid mit 3,27 Mio. haben die mit Abstand meisten Einwohner in 2011. Prag mit 1,24 Mio. und Warschau mit 1,71 Mio. bewegen sich im Mittelfeld der Vergleichsstädte in 2011. Kopenhagen liegt mit knapp 540.000 Einwohnern in 2011 deutlich unter dem Einwohnerdurchschnitt der Vergleichsstädte von 1,73 Mio.. Brüssel hat mit gut 165.000 Einwohnern in 2011 die geringste Bevölkerung. Hierbei ist zu beachten, dass es um die Einwohnerzahl der Stadt Brüssel handelt und nicht der Region Brüssel-Hauptstadt, die knapp 1,1 Mio. Einwohner hat. Die Beschränkung auf die Stadt Brüssel war notwendig, da keine gesammelten Daten der Region Brüssel-Hauptstadt zu den Bürgerdiensten verfügbar waren.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass lediglich die Einwohnerzahlen in Madrid, Prag und Warschau leicht rückläufig sind. Alle anderen Vergleichsstädte verzeichnen kontinuierliche Zuwächse bei ihren Einwohnerzahlen (Abbildung 11).

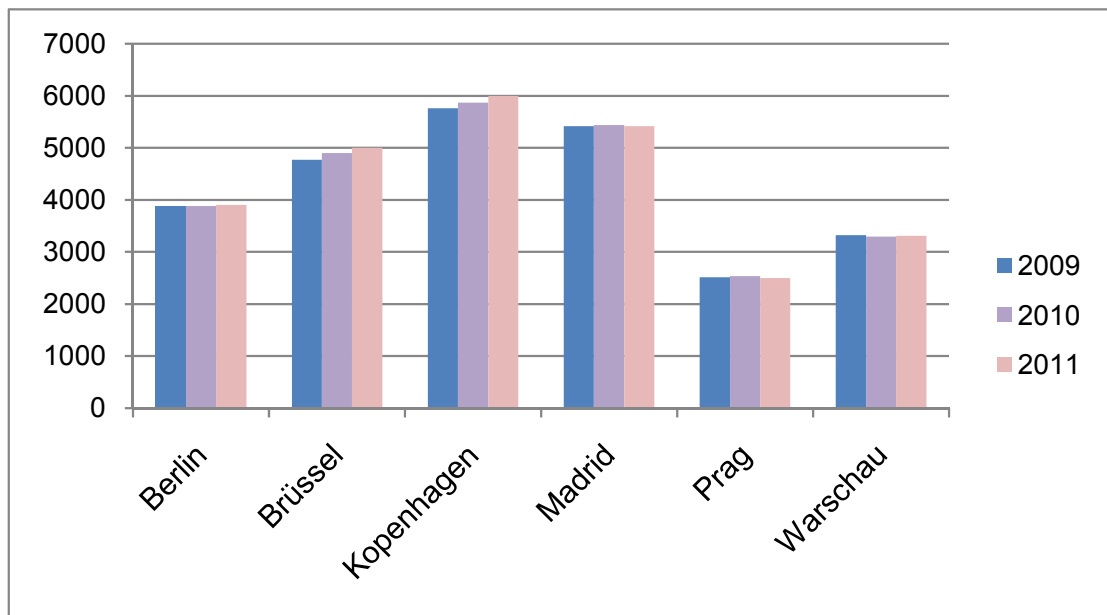


Abbildung 11: Vergleich der Einwohnerzahlen pro km² der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Da die Bevölkerungszahlen der Vergleichsstädte in 2011 von gut 165.000 Einwohnern in Brüssel bis 3,47 Mio. Einwohnern in Berlin eine enorme Spannweite aufweisen, ist neben der Betrachtung der absoluten Einwohnerzahlen zusätzlich eine Betrachtung der Einwohner pro km² heranzuziehen. Beim Blick auf die absoluten Zahlen erscheint ein Effizienzvergleich der untersuchten europäischen Hauptstädte aufgrund der beschriebenen Divergenz der Einwohnerzahlen schwer möglich. Mit Blick auf die Einwohnerzahlen pro km² kann festgestellt werden, dass beispielsweise Berlin im Vergleich zu Brüssel zwar knapp 22 mal so viele Einwohner hat, bei der Einwohnerzahl pro km² in 2011 jedoch mit gut 3.900 deutlich unter Brüssel mit 5.000 liegt.

Kopenhagen mit knapp 6.000, gefolgt von Madrid mit gut 5.400 und Brüssel mit gut 5.000 Einwohnern pro km² erzielen die höchsten Werte der Vergleichsstädte. Berlin mit 3.900, Warschau mit gut 3.300 und Prag mit 2.500 Einwohnern pro km² belegen im Vergleich die hinteren Positionen. Die Spannweite der Ergebnisse bei den Einwohnern pro km² ist deutlich geringer als bei Betrachtung der absoluten Zahlen, so dass eine Vergleichbarkeit der europäischen Hauptstädte in Bezug auf die Effizienz ihrer Bürgerämter durchgehend gegeben ist. Der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt in 2011 bei 4.345 Einwohnern je km².

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Einwohner je km² lediglich in Madrid, Prag und Warschau leicht rückläufig sind. Alle anderen Vergleichsstädte verzeichnen kontinuierliche Zuwächse (Abbildung 12).

4.1.2 Anzahl der Bürgerämter

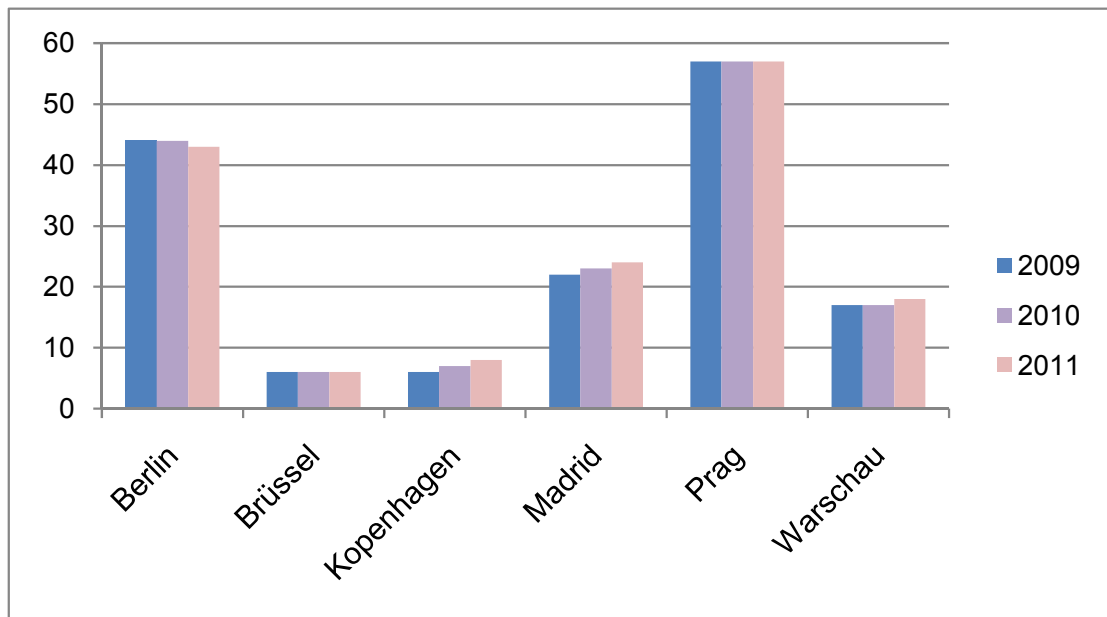


Abbildung 13: Vergleich der Anzahl der Bürgerämter der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Prag hat mit 57 die meisten Bürgerämter der Vergleichsstädte in 2011. Prag liegt bei den Einwohnerzahlen im Mittelfeld, hat jedoch mit 57 die meisten Stadtbezirke der Vergleichsstädte. An zweiter Position liegt Berlin mit 43 Bürgerämtern, mit der höchsten Einwohnerzahl und 12 Stadtbezirken. Es folgt Madrid mit 24 Bürgerämtern und der zweithöchsten Einwohnerzahl nach Berlin. Warschau liegt mit 18 Bürgerämtern an vierter Position, mit der dritthöchsten Einwohnerzahl und 18 Stadtbezirken. Auf den letzten beiden Plätzen liegen Kopenhagen mit acht Bürgerämtern und Brüssel mit sechs Bürgerämtern, wobei diese Zahlen auch kongruent zu den geringen Einwohnerzahlen der Städte sind.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass lediglich in Berlin und Brüssel die Anzahl der Bürgerämter rückläufig ist (Abbildung 13). In beiden Städten wurde im Vergleichszeitraum jeweils ein Bürgeramt geschlossen. In Prag ist die Anzahl über den Vergleichszeitraum hinweg konstant. Die größten Zuwächse bei den Bürgerämtern haben Kopenhagen und Madrid. In beiden Städten wurden im Vergleichszeitraum jeweils zwei neue Bürgerämter eröffnet. In Warschau wurde ein Bürgeramt im Vergleichszeitraum neu eröffnet.

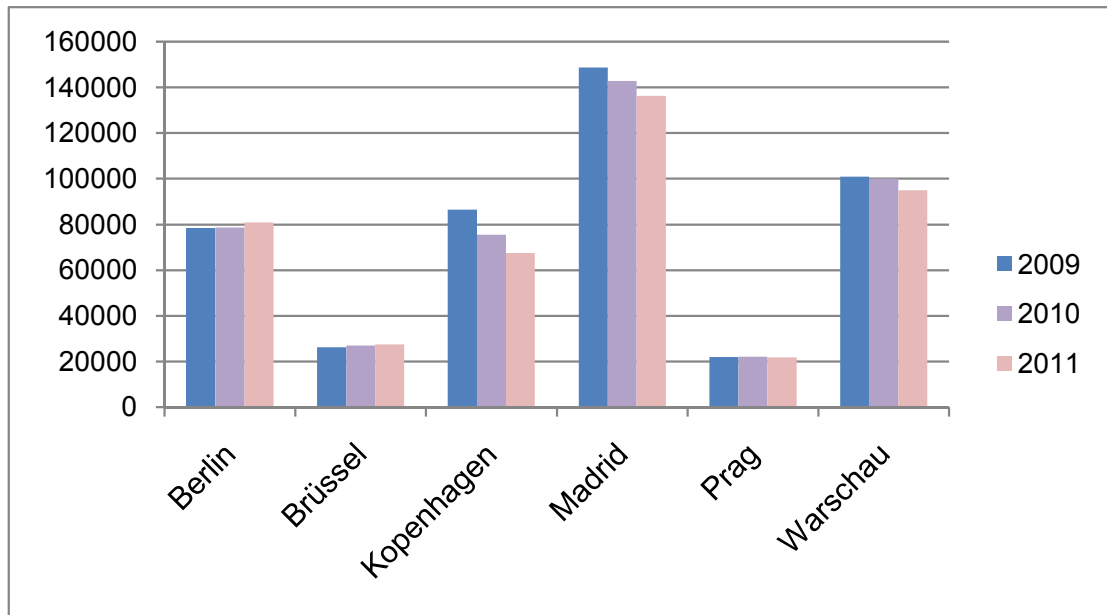


Abbildung 14: Vergleich der Einwohnerzahlen je Bürgeramt der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Das Ranking der Vergleichsstädte fällt deutlich anders aus, wenn statt der absoluten Zahl der Bürgerämter die Anzahl der Einwohner pro Bürgeramt als Vergleichsgrundlage angesetzt wird (Abbildung 14). Bei diesem Ranking ist im Sinne der Kundenorientierung die Stadt mit der kleinsten Anzahl von Einwohnern pro Bürgeramt an erste Position zu setzen, da davon ausgegangen werden kann, dass in dieser Stadt die Betreuungsqualität hoch ist und die Wartezeiten gering sind. An erster Position steht Prag mit 21.784 Einwohnern pro Bürgeramt in 2011. Es folgen Brüssel mit 27.507, Kopenhagen mit 67.443, Berlin mit 80.878, Warschau mit 94.916 und Madrid mit 136.244 Einwohnern pro Bürgeramt.

Die Ergebnisspanne ist mit 21.784 Einwohnern pro Bürgeramt bis hin zu 136.244 Einwohnern pro Bürgeramt enorm.

4.1.3 Vollzeitäquivalent

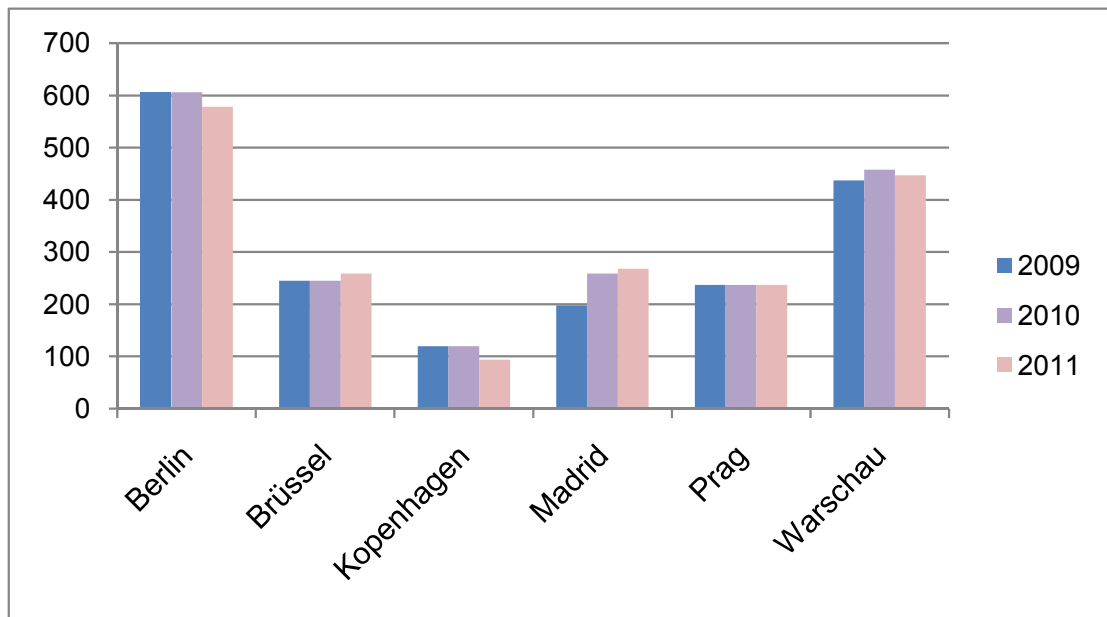


Abbildung 15: Vergleich der Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Vollzeitäquivalenten fällt auf, dass Berlin bei den Bürgerämtern mit 578 Vollzeitäquivalenten in 2011 über den mit Abstand größten Personalkörper verfügt. Es folgt Warschau mit 447 Vollzeitäquivalenten, wobei die Einwohnerzahl nur halb so hoch wie in Berlin ist. An dritter Position liegt Madrid mit 268 Vollzeitäquivalenten und einer fast genau so hohen Einwohnerzahl wie Berlin. Im Mittelfeld liegen Brüssel mit 259 und Prag mit 237 Vollzeitäquivalenten, wobei Prag achtmal mehr Einwohner hat als Brüssel. An letzter Position liegt Kopenhagen, das mit 94 Vollzeitäquivalenten über den kleinsten Personalkörper verfügt.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Vollzeitäquivalente aller Vergleichsstädte mit Ausnahme von Berlin und Kopenhagen konstant gleich oder kontinuierlich gewachsen sind (Abbildung 15). Der Personalkörper in Madrid vergrößert sich aufgrund der Eröffnung von zwei neuen Bürgerämtern im Vergleichszeitraum. In Warschau steigt das Vollzeitäquivalent in 2010 an, sinkt 2011 um jedoch über dem Stand von 2009 zu bleiben, was augenscheinlich mit der Eröffnung eines Bürgeramtes im Vergleichszeitraum zusammenhängt. In Brüssel vergrößert sich der Personalkörper ohne, dass ein weiteres Bürgeramt eröffnet wird. In Prag bleibt der Vollzeitäquivalent wie auch die Anzahl der Bürgerämter über den Vergleichszeitraum gleich. In Berlin ist die Reduzierung des Personalkörpers bei den Bürgerämtern auf umfangreiche Einsparungen wegen der extrem hohen Schuldenlast der Landes- und Bezirkshaushalte zurückzuführen. In Kopenhagen ist die Verkleinerung des Personalkörpers auf die Auslagerung von einigen Bürgerämtern auf die Stadtbibliotheken sowie die verstärkte Nutzung des elektronischen Vertriebsweges und den damit verbundenen Besucherrückgang zurückzuführen. Interessant zu

beobachten ist hierbei der Rückgang des Vollzeitäquivalents bei gleichzeitigem Zuwachs der Standorte.

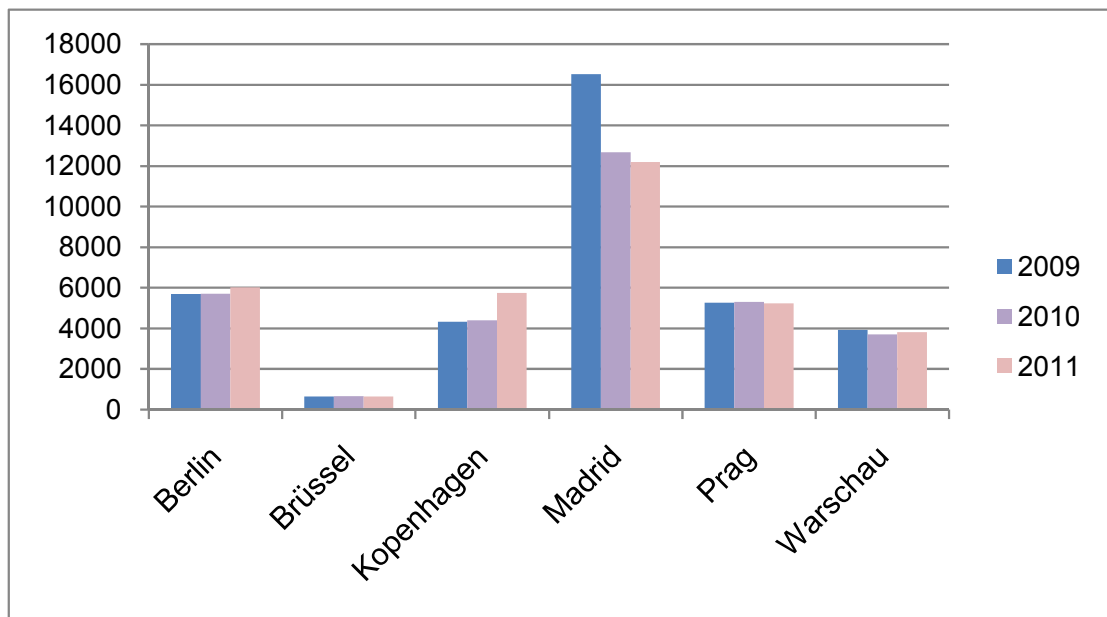


Abbildung 16: Vergleich der Einwohnerzahlen je Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Das Ranking der Vergleichsstädte fällt deutlich anders aus, wenn statt der absoluten Zahl der in den Bürgerämtern eingesetzten Stellen die Anzahl der Einwohner pro Vollzeitäquivalente als Vergleichsgrundlage angesetzt wird (Abbildung 16). Bei diesem Ranking ist im Sinne der Kundenorientierung die Stadt mit der geringsten Anzahl von Einwohnern pro Vollzeitäquivalente an erste Position zu setzen, da davon ausgegangen werden kann, dass in der Stadt die Betreuungsqualität hoch ist und die Wartezeiten gering sind. An erster Position steht Brüssel mit 637 Einwohnern pro Vollzeitäquivalente in 2011. Es folgen Warschau mit 3.822, Prag mit 5.239, Kopenhagen mit 5.740, Berlin mit 6.017 und Madrid mit 12.201 Einwohnern pro Vollzeitäquivalente.

Die Ergebnisspanne ist mit 637 Einwohnern pro Vollzeitäquivalente bis hin zu 12.201 Einwohnern pro Vollzeitäquivalente enorm. Ob diese Werte tatsächlich die zuvor vermuteten Auswirkungen auf die Kundenorientierung haben, wird an anderer Stelle diskutiert.

4.1.4 Besucherzahlen

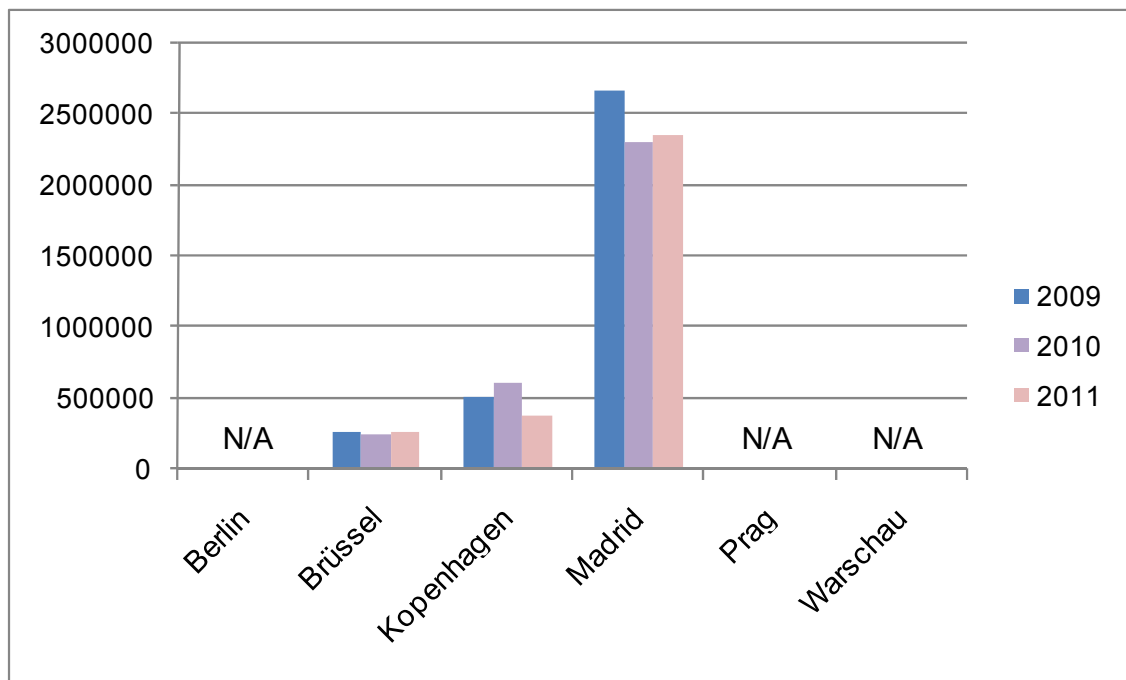


Abbildung 17: Vergleich der Besucherzahlen der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den vorliegenden Besucherzahlen von Brüssel, Kopenhagen und Madrid kann festgestellt werden, dass Madrid über den gesamten Vergleichszeitraum über die mit Abstand höchsten Besucherzahlen verfügt. In Madrid besuchen statistisch gesehen ca. 70% der Einwohner ein Mal im Jahr ein Bürgeramt. Außerdem kann festgestellt werden, dass es in Brüssel durchgehend fast doppelt so viele Besucher wie Einwohner gibt und somit statistisch gesehen jeder Einwohner zwei Mal im Jahr ein Bürgeramt besucht. In Kopenhagen sind die Besucherzahlen stark schwankend.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Besucherzahlen bei zwei der drei Vergleichsstädte rückläufig sind (Abbildung 17). Am drastischsten ist der Rückgang mit 40% von 2010 zu 2011 in Kopenhagen zu beobachten. Als Grund für den Rückgang von Besuchern in den Städten ist die vermehrte Nutzung des elektronischen und telefonischen Vertriebsweges zu nennen, die bei einigen Dienstleistungen den persönlichen Besuch im Bürgeramt überflüssig macht. In Brüssel sind die Zahlen nahezu konstant.

Für alle weiteren Vergleichsstädte liegen keine validen Daten zu den Besucherzahlen vor.

4.1.5 Meldeangelegenheiten

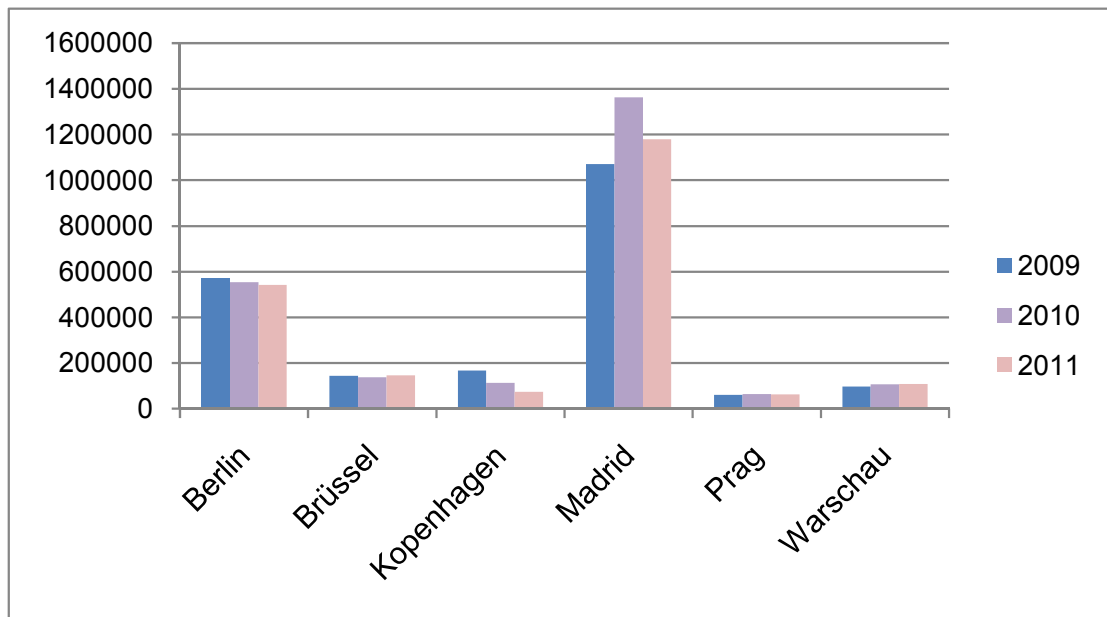


Abbildung 18: Vergleich der Meldeangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Meldeangelegenheiten fällt auf, dass Madrid mit knapp 1,2 Mio. in 2011 den mit Abstand höchsten Wert erzielt. In Berlin werden im gleichen Zeitraum bei einer höheren Einwohnerzahl nur gut 540.000 Meldeangelegenheiten bearbeitet. An dritter Position mit 145.000 Meldeangelegenheiten liegt Brüssel. Hierbei fällt auf, dass pro Jahr fast so viele Meldeangelegenheiten bearbeitet werden, wie Brüssel Einwohner hat. An vierter Position mit knapp 109.000 Meldeangelegenheiten liegt Warschau, gefolgt von Kopenhagen mit knapp 74.000 Meldeangelegenheiten. Die wenigsten Meldeangelegenheiten werden in Prag mit gut 61.000 bearbeitet.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Entwicklungen der Meldeangelegenheiten in den Vergleichsstädten uneinheitlich sind (Abbildung 18). So erhöht sich die Zahl der durchgeführten Meldeangelegenheiten ausschließlich in Warschau kontinuierlich. In Madrid und Prag steigen die Meldeangelegenheiten von 2009 zu 2010 an, um in 2011 zu fallen, jedoch in beiden Städten nicht unter den Wert von 2009. In Berlin und Kopenhagen nimmt die Anzahl der Meldeangelegenheiten kontinuierlich ab. Hierbei ist Kopenhagen hervorzuheben, wo sich die Anzahl von 2010 auf 2011 um mehr als ein Drittel verringert. Grund hierfür ist die Einführung eines Onlineverfahrens zur Ummeldung im Internet. In Brüssel bleibt die Anzahl der Meldeangelegenheiten nahezu konstant über den gesamten Vergleichszeitraum.

Die Ergebnisspanne ist mit 61.000 bis hin zu 1,2 Mio. Meldeangelegenheiten pro Jahr enorm. Dieses Ranking alleine lässt keine Rückschlüsse auf die Effizienz der Bürgerdienste in den einzelnen Vergleichsstädten zu. Hierfür wird an anderer Stelle die Anzahl der bearbeiteten Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent untersucht.

4.1.6 Personalausweisangelegenheiten

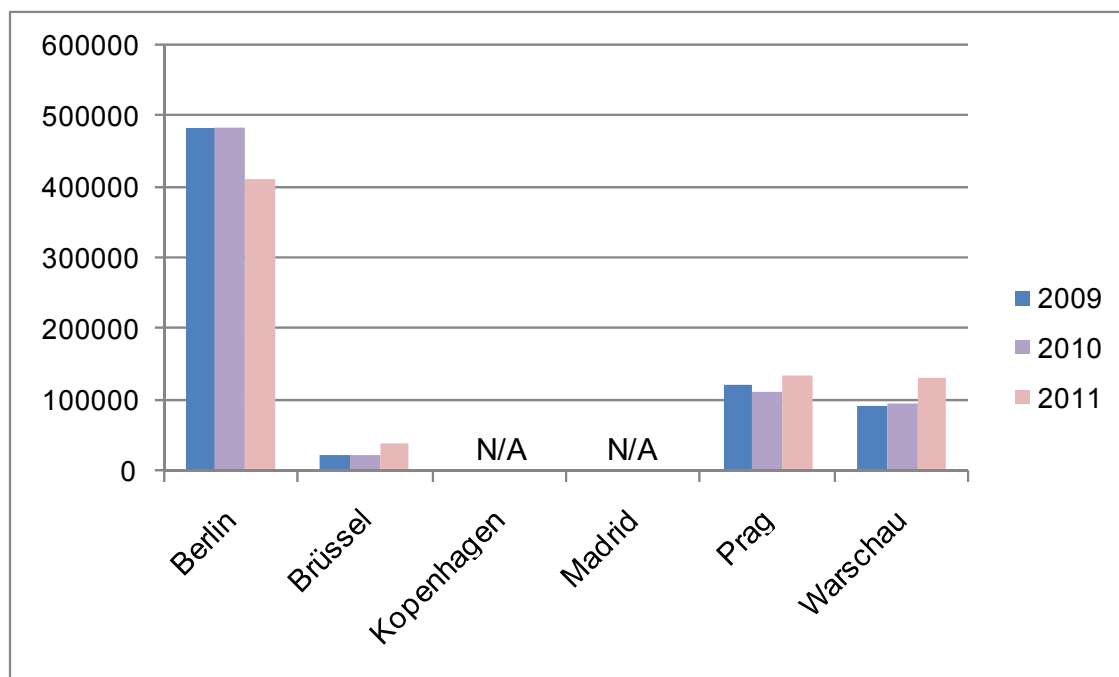


Abbildung 19: Vergleich der Personalausweisangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Personalausweisangelegenheiten fällt auf, dass Berlin mit gut 410.000 in 2011 den mit Abstand höchsten Wert erzielt. In Prag und Warschau werden im gleichen Zeitraum circa 130.000 Personalausweisangelegenheiten bearbeitet. Die wenigsten Personalausweisangelegenheiten werden in Brüssel mit gut 22.000 bearbeitet.

Über die Gründe für die uneinheitlichen Entwicklungen der Werte der Personalausweisangelegenheiten im Vergleichszeitraum kann nur spekuliert werden. Das Gültigkeitsdatum der Personalausweise hat augenscheinlich einen wesentlichen Anteil an der Anzahl der in diesem Zusammenhang durchgeführten Dienstleistungen in den Bürgerämtern. Die Personalausweisangelegenheiten in Berlin sind konstant rückläufig (Abbildung 19). Der Rückgang von 2010 auf 2011 ist so immens, dass die Personalausweisangelegenheiten um knapp 20% sinken. In Brüssel steigt die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten um fast das Doppelte von 2009 zu 2011 an. In Warschau nehmen die Personalausweisangelegenheiten ebenfalls zu. Es ist von 2010 zu 2011 ein starker Anstieg von über 30% zu beobachten. Grund hierfür war das zehnjährige Jubiläum der neuen Personalausweise in Polen, weshalb eine hohe Zahl ihre Gültigkeit verlor. In Prag sinkt die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten von 2009 zu 2010, um in 2011 um über 20% anzusteigen, wobei der Wert von 2009 deutlich übertroffen wird. In Prag kann der Anstieg in 2011 – analog zu Warschau – mit dem zwanzigjährigen Jubiläum der neuen Personalausweise begründet werden, was ein deutlich erhöhtes Aufkommen von Personalausweisangelegenheiten zur Folge hat. Für Kopenhagen und Madrid liegen keine validen Daten zu den Personalausweisangelegenheiten vor, da in Dänemark keine Personalausweise ausgegeben werden und in Madrid die Zuständigkeit für Personalausweise beim Zentralstaat liegt.

4.1.7 Reisepassangelegenheiten

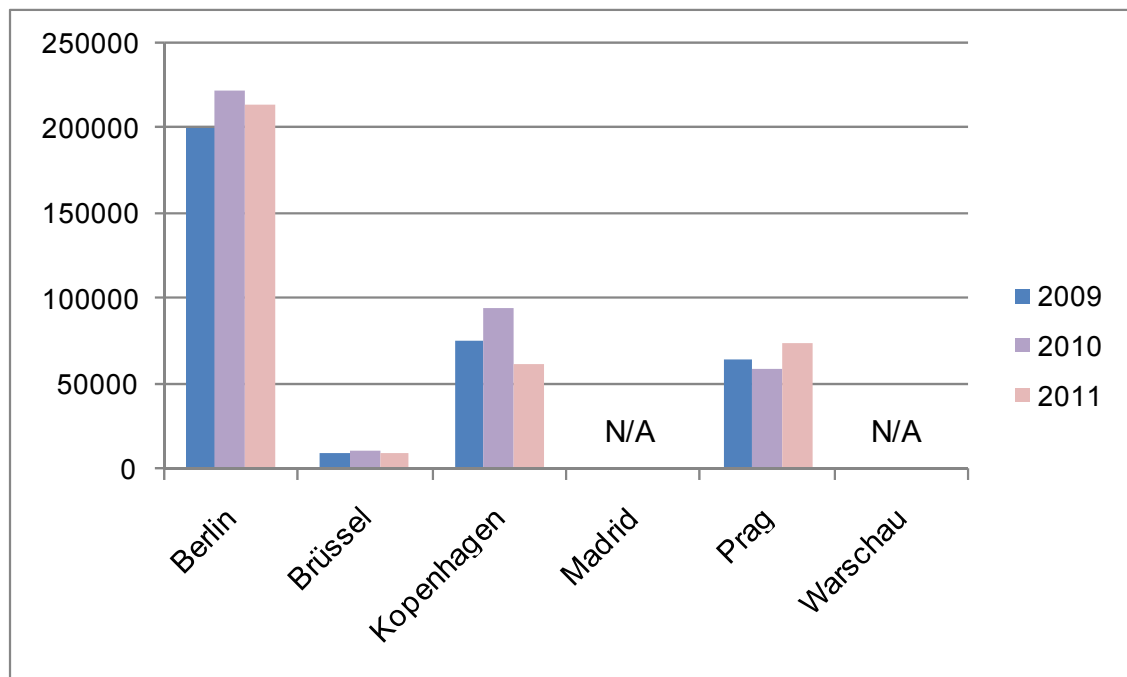


Abbildung 20: Vergleich der Reisepassangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Reisepassangelegenheiten fällt auf, dass Berlin mit einer Anzahl von gut 210.000 in 2011 den mit Abstand höchsten Wert erzielt. In Prag werden im gleichen Zeitraum gut 74.000 und in Kopenhagen 62.000 Reisepassangelegenheiten bearbeitet. Die wenigsten Reisepassangelegenheiten werden in Brüssel mit gut 9.500 bearbeitet.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Reisepassangelegenheiten in den Vergleichsstädten uneinheitlich sind (Abbildung 20). Die Anzahl der Reisepassangelegenheiten bleibt in Brüssel auf einem ungefähr gleichen Niveau. In Berlin und Kopenhagen steigt die Anzahl der Reisepassangelegenheiten von 2009 zu 2010 an, um in 2011 zu fallen. In Kopenhagen fällt im Gegensatz zu Berlin die Anzahl sogar unter den Wert von 2009 zurück. In Prag nimmt die Anzahl der Reisepassangelegenheiten von 2009 zu 2010 ab und steigt in 2011 an, wobei der Wert von 2009 deutlich übertroffen wird.

Über die Gründe für die uneinheitlichen Entwicklungen der Werte der Reisepassangelegenheiten kann nur spekuliert werden. So hat beispielsweise das Gültigkeitsdatum der Reisepässe einen wesentlichen Anteil an der Anzahl der in diesem Zusammenhang durchgeführten Dienstleistungen in den Bürgerämtern. Augenscheinlich endet die Gültigkeit von vielen Reisepässen in Berlin, Brüssel und Kopenhagen in „runden“ Jahren wie z.B. in 2010. In Prag kann der Anstieg in 2011 – wie auch schon bei den Personalausweisangelegenheiten – mit dem zwanzigjährigen Jubiläum der neuen Reisepässe begründet werden, was eine deutlich erhöhtes Aufkommen von Reisepassangelegenheiten zur Folge hat. Für Madrid und Warschau liegen keine validen Daten zu den Reisepassangelegenheiten vor, da in Spanien die Zuständigkeit für Reisepässe beim Zentralstaat und in Polen bei der Wojewodschaft liegt.

4.1.8 Führerscheinangelegenheiten

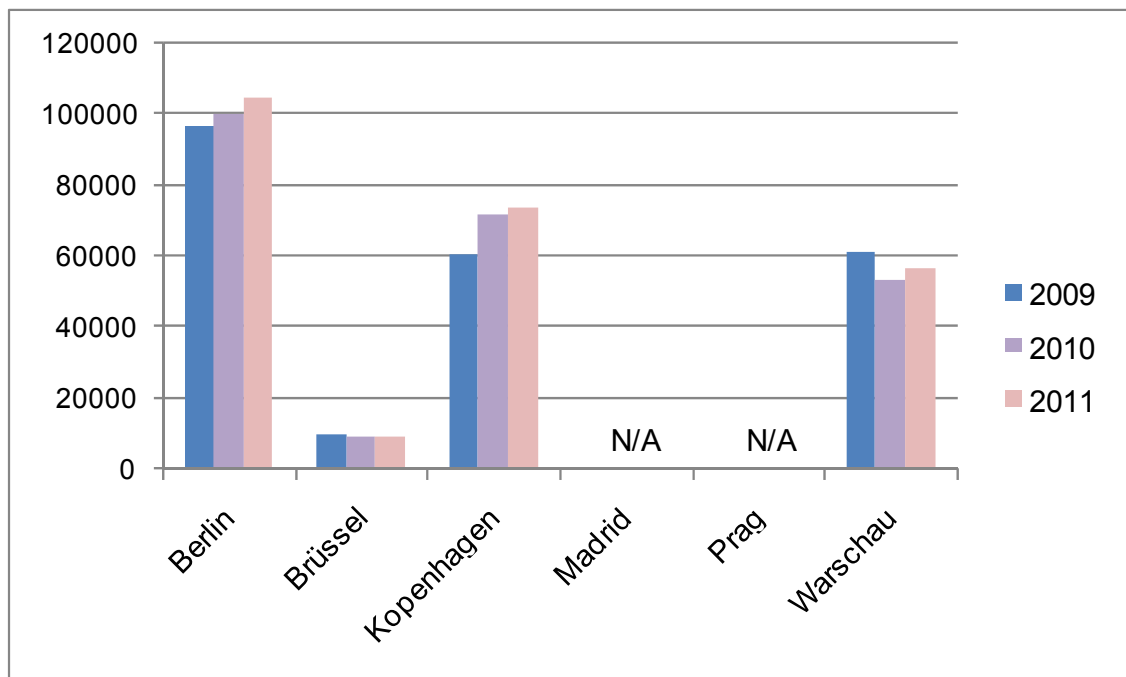


Abbildung 21: Vergleich der Führerscheinangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Führerscheinangelegenheiten fällt auf, dass Berlin mit knapp 105.000 in 2011 den höchsten Wert erzielt. In Kopenhagen werden im gleichen Zeitraum knapp 74.000 und in Warschau gut 56.000 Führerscheinangelegenheiten bearbeitet. Die wenigsten Führerscheinangelegenheiten werden in Brüssel mit gut 9.500 bearbeitet.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten in Berlin und Kopenhagen kontinuierlich erhöht (Abbildung 21). In Brüssel ist die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten nahezu konstant, jedoch sinken die absoluten Zahlen im geringen Umfang kontinuierlich. In Warschau nimmt die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten von 2009 zu 2010 ab und steigt in 2011 an, wobei der Wert von 2009 nicht übertroffen wird. Die Gründe für die Veränderungen in den Vergleichsstädten sind nicht bekannt, können aber bei Steigerungen der Führerscheinangelegenheiten grundsätzlich im Bevölkerungswachstum gesucht werden.

Für Madrid und Prag liegen keine validen Daten zu den Führerscheinangelegenheiten vor, da in Spanien die Zuständigkeit für Führerscheine beim Zentralstaat und in Prag bei einem zentralen Referat der Magistratsverwaltung liegt.

4.1.9 Besucherwartezeiten

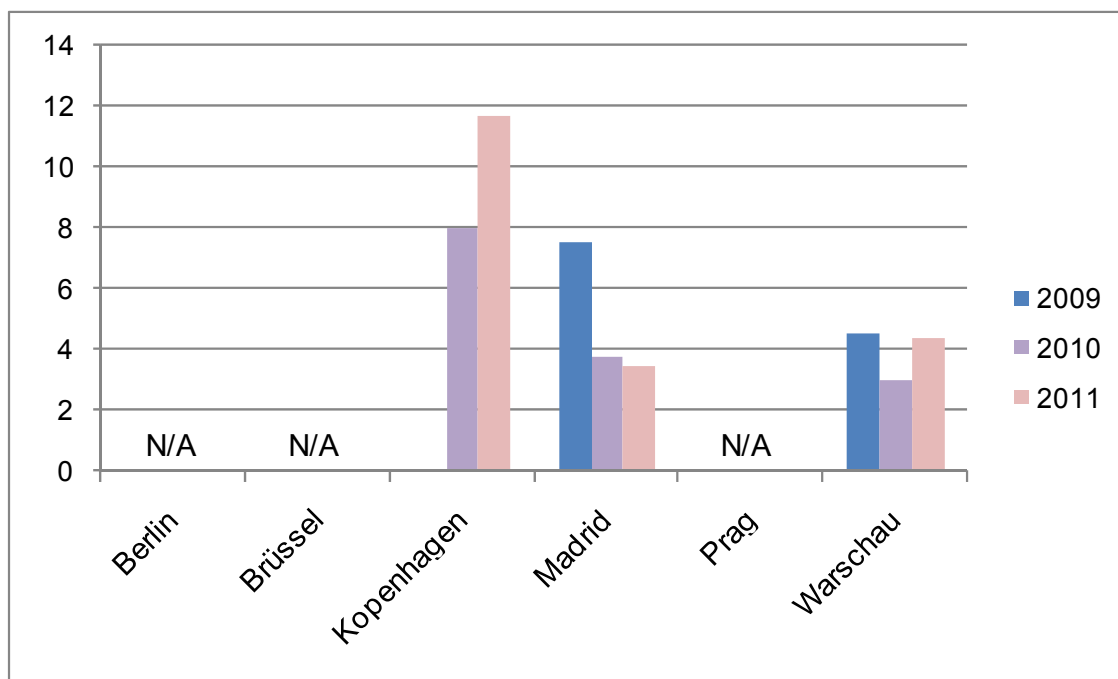


Abbildung 22: Vergleich der Besucherwartezeiten (in Minuten) der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Wartezeiten fällt auf, dass diese in Madrid in 2011 mit durchschnittlich 3,5 Minuten am kürzesten sind. Warschau bewegt sich auf einem ähnlich niedrigen Niveau, weist jedoch eine längere Wartezeit von durchschnittlich 4,4 Minuten auf. Die längsten Wartezeiten hat Kopenhagen mit durchschnittlich 11,7 Minuten.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass sich die Wartezeiten in Madrid kontinuierlich verringern (Abbildung 22). Im Vergleich von 2009 zu 2011 werden die durchschnittlichen Wartezeiten in den Bürgerämtern halbiert. Der Trend ist nachvollziehbar, da sich gleichzeitig der Personalkörper vergrößert und die Besucherzahlen rückläufig sind (vgl. Kapitel 4.1.4). In Warschau geht die Wartezeit von 2009 zu 2010 zurück und steigt in 2011 an, wobei der Wert von 2009 knapp unterboten wird. Die Reduzierung der durchschnittlichen Wartezeit in 2010 und die Erhöhung der Wartezeit in 2011 kann durch die Erhöhung des Personalkörpers in 2010 und die Reduzierung in 2011 begründet werden. Der Anstieg oder Abfall der durchgeführten Dienstleistungen scheint in Warschau keinen Einfluss auf die Wartezeiten zu haben. In Kopenhagen werden Daten zur Besucherwartezeit erst seit 2010 erhoben. Zwischen 2010 und 2011 erhöht sich die durchschnittliche Wartezeit um knapp 50%, was mit der Reduzierung des Personalkörpers zu begründen ist. Gleichzeitig geht in Kopenhagen die Anzahl der durchgeführten Dienstleistungen mit Ausnahme der Führerscheine zurück. Bei gleichbleibenden Dienstleistungszahlen hätte sich die durchschnittliche Wartezeit wahrscheinlich noch stärker erhöht.

Für alle weiteren Vergleichsstädte liegen keine validen Daten zu den Besucherwartezeiten vor.

4.1.10 Kundenzufriedenheit

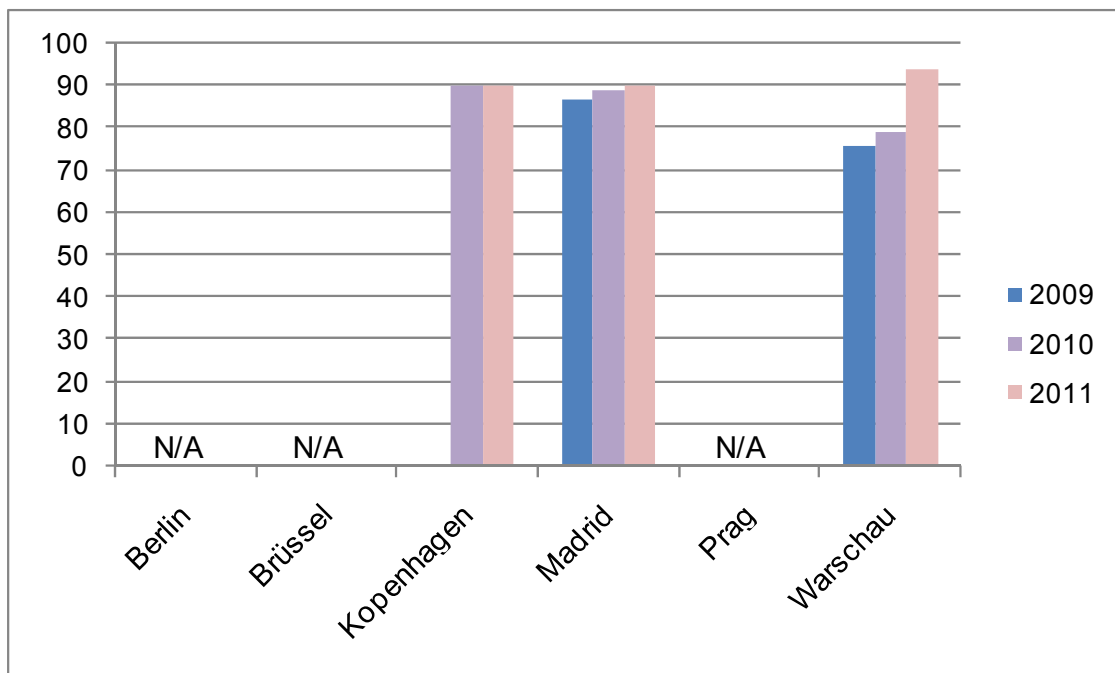


Abbildung 23: Vergleich der Kundenzufriedenheit (in Prozent) der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Kundenzufriedenheit ist in Warschau mit 94% in 2011 am höchsten. Kopenhagen und Madrid bewegen sich auf einem ähnlich hohen Niveau und kommen beide auf eine Kundenzufriedenheit von 90%. Alle Werte wurden von den Städten nach eigenen Kriterien erhoben und sind daher nicht vergleichbar.

Bei Betrachtung des Vergleichszeitraums von 2009 bis 2011 kann festgestellt werden, dass die Kundenzufriedenheit in Madrid und Warschau kontinuierlich steigt (Abbildung 23). In Madrid steigt die Kundenzufriedenheit analog zu den sinkenden Wartezeiten, der Erhöhung des Vollzeitäquivalents und der Eröffnung weiterer Bürgerämter. Hier wirkt sich die Offensive bei der Kundenorientierung direkt in einer höheren Kundenzufriedenheit aus.

In Warschau steigt die Kundenzufriedenheit von 2009 zu 2010 um 3% und von 2010 zu 2011 um 15%. Die Gründe hierfür sind anhand der vorliegenden Daten schwer zu interpretieren. 2010 steigt das Vollzeitäquivalent an und die Wartezeiten sinken, was die Verbesserung der Kundenzufriedenheit rechtfertigt. 2011 wurde ein neues Bürgeramt eröffnet, was sich erneut positiv auf die Kundenzufriedenheit auswirkt, jedoch eine Steigerung von 15% nicht rechtfertigt.

In Kopenhagen wird die Kundenzufriedenheit erst seit 2010 gemessen und ist seither konstant. Die Gründe hierfür sind schwer zu interpretieren, da das Vollzeitäquivalent reduziert wurde und analog dazu die durchschnittlichen Wartezeiten ansteigen, was für eine Verschlechterung der Kundenzufriedenheit spricht. Im Vergleichszeitraum wird andererseits ein weiteres Bürgeramt eröffnet, was die Verschlechterung der Kundenzufriedenheit durch die beiden anderen Faktoren kompensieren dürfte.

Für alle weiteren Vergleichsstädte liegen keine validen Daten zur Kundenzufriedenheit vor.

4.2 Bestimmung der Effizienz bei den Bürgerdiensten der Vergleichsstädte

Der Effizienzbestimmung durch die *FDH-Methode* ist eine relative Effizienzmessung vorangestellt, mit der das Verhältnis von Output zu Input anhand einer Ordinalskala dargestellt wird. Die Ordinalskala dient der Charakterisierung von Variablen zwischen denen eine Rangordnung besteht. Für zusätzliche Informationen zu den verwendeten Rechenverfahren wird auf das Kapitel 2.3 verwiesen.

Grundsätzlich ist es schwierig, Bürgerdienste verschiedener Städte in Gänze rechnerisch miteinander zu vergleichen, da in den meisten Fällen unterschiedliche Serviceangebote nach den jeweiligen Kundenbedürfnissen angeboten werden. Bei der Ausrichtung der Serviceangebote haben unterschiedliche Faktoren, wie z.B. die demographische Entwicklung oder der Migrantenanteil, entscheidenden Einfluss. Daher scheidet ein kompletter Effizienzvergleich der Bürgerdienste aus und es ist eine Konzentration auf beispielhafte Dienstleistungen, einen Vertriebsweg und weitere Faktoren, wie z.B. Kundenzufriedenheit oder Wartezeit, notwendig.

Bei der Durchführung der Effizienzberechnungen wird bei der Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten die Vorgehensweise intensiv für jeden Schritt erläutert. Bei den weiteren Berechnungen werden die Ergebnisse kurz dargestellt und beim Vergleich zwischen den Vergleichsstädten entsprechend kommentiert.

4.2.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten

Die erste Effizienzbestimmung der Bürgerdienste wird anhand der bearbeiteten Meldeangelegenheiten durchgeführt. Hierbei soll festgestellt werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den Vollzeitäquivalenten (Input) und der Anzahl der Meldeangelegenheiten (Output) gibt und welche Vergleichsstädte am effizientesten in Bezug auf die Meldeangelegenheiten sind. Für die Auswertung werden die vorliegenden Daten aller Vergleichsstädte des Vergleichszeitraums 2009 bis 2011 herangezogen (Tabelle 11).

Tabelle 11: Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) in den Vergleichsstädten⁶⁸⁰

Bürgeramt / Stadt	Symbol	Jahr	Input	Output
Berlin	BER	2009	606	573.240
		2010	606	552.785
		2011	578	542.641
Brüssel	BRÜ	2009	245	144.404
		2010	245	136.832
		2011	259	145.312
Kopenhagen	KPH	2009	120	166.924
		2010	120	113.344
		2011	94	73.845
Madrid	MAD	2009	198	1.071.625
		2010	259	1.362.622
		2011	268	1.178.363
Prag	PRG	2009	237	60.812
		2010	237	63.089
		2011	237	61.956
Warschau	WAR	2009	437	97.279
		2010	458	106.658
		2011	447	108.859

(Quelle: Eigene Darstellung)

680 teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte

4.2.1.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung

Stellt man die Quotienten aus Output und Input für die Jahre 2009 bis 2011 im Rahmen einer relativen Effizienzmessung grafisch dar, so erhält man einen ersten Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in den Vergleichsstädten (Abbildung 24).

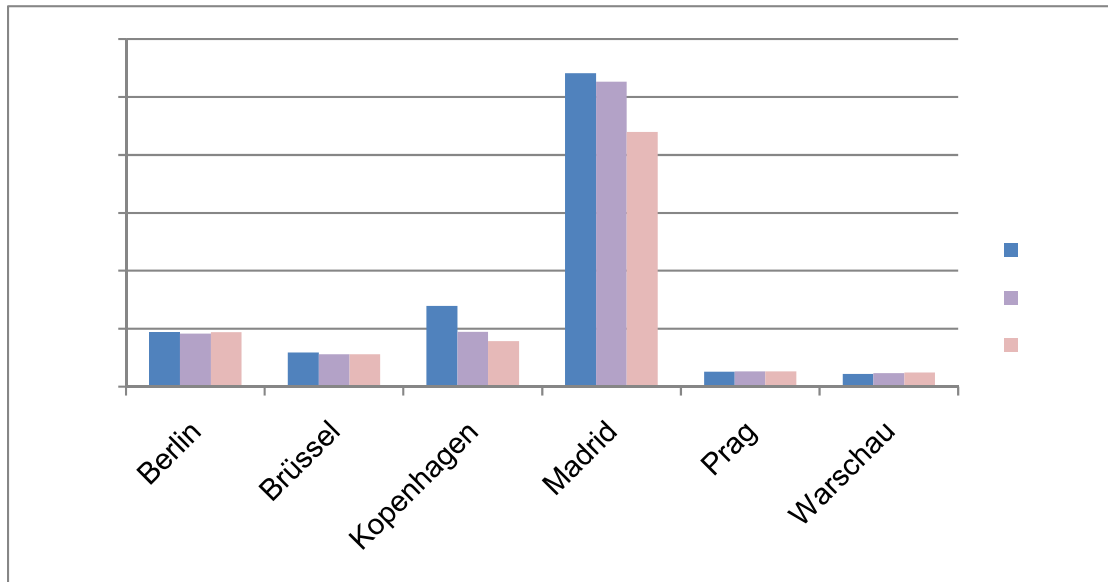


Abbildung 24: Vergleich der Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die relative Effizienzmessung zeigt, dass die effizienteste Bearbeitung von Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent über den gesamten Vergleichszeitraum in Madrid stattfindet (2009: 5.412, 2010: 5.261, 2011: 4.397 pro Vollzeitäquivalent). Zwar ist die Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten von 2009 bis 2011 rückläufig, jedoch liegt auch der niedrigste Wert aus 2011 (4.397 pro Vollzeitäquivalent) deutlich über dem Effizienzwert Berlins (939 pro Vollzeitäquivalent). Der Rückgang der Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in Madrid ist auf die Erhöhung des Vollzeitäquivalents von 198 auf 268 im Vergleichszeitraum zurückzuführen, da die Meldeangelegenheiten weniger stark als der Vollzeitäquivalents steigen.

Kopenhagen erreicht beim Vergleich die zweite Position. Hier sinkt die Bearbeitungseffizienz kontinuierlich (2009: 1.391, 2010: 945, 2011: 786 pro Vollzeitäquivalent). Grund hierfür ist wie Madrid der Rückgang von Meldeangelegenheiten, wobei gleichzeitig das Vollzeitäquivalent verringert wird. Die Absenkung des Vollzeitäquivalents findet nicht in einem so umfassenden Maß wie der Rückgang der Meldeangelegenheiten statt.

Berlin liegt bei der Effizienzbetrachtung auf der Position drei, wobei die Bearbeitungseffizienz über den Vergleichszeitraum nachlässt (2009: 946, 2010: 912,

2011: 939 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz sinkt von 2009 zu 2010 und steigt in 2011 wieder an, jedoch unter den Wert von 2009. Die geringere Effizienz in 2010 ist auf den Rückgang von Meldeangelegenheiten bei gleich bleibendem Vollzeitäquivalent und die bessere Effizienz in 2011 auf die Absenkung des Vollzeitäquivalents bei einem nicht so starken Rückgang der Meldeangelegenheiten zurückzuführen.

Brüssel liegt bei der vorliegenden Betrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum auf der vierten Position (2009: 589, 2010: 558, 2011: 561 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz sinkt von 2009 zu 2010 und steigt in 2011 wieder an, jedoch unter den Wert von 2009. Die geringere Effizienz in 2010 ist auf den Rückgang von Meldeangelegenheiten bei gleich bleibendem Vollzeitäquivalent zurückzuführen. Ein gering ansteigendes Vollzeitäquivalent und eine gleich bleibende Anzahl der Meldeangelegenheiten hat eine Erhöhung der Effizienz von 2010 zu 2011 zur Folge.

Prag erreicht die fünfte Position, wobei die Bearbeitungseffizienz schwankt (2009: 257, 2010: 266, 2011: 261 pro Vollzeitäquivalent). Prag steigert seine Effizienz von 2009 zu 2010 und verringert diese in 2011. Der Wert von 2011 bleibt jedoch über dem Niveau von 2009. Das Vollzeitäquivalent in Prag bleibt über den gesamten Vergleichszeitraum gleich, wobei die Anzahl der Meldeangelegenheiten schwankt, was Auswirkungen auf die Effizienz hat.

Warschau liegt an sechster Position und schneidet bei der vorliegenden Effizienzbetrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum am schlechtesten ab (2009: 223, 2010: 233, 2011: 244 pro Vollzeitäquivalent). Warschau steigert seine Effizienz im Vergleichszeitraum kontinuierlich, wobei das Vollzeitäquivalent wie auch die Anzahl der Meldeangelegenheiten kontinuierlich ansteigt.

4.2.1.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Meldeangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)

Stellt man die Input / Output-Wertepaare nach der *FDH-Methode* grafisch dar, so erhält man einen Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in den Vergleichsstädten. Zur Interpretation der Grafiken wird der allgemeine Ansatz der *FDH-Methode* verwendet. Diese Methode basiert auf der Identifikation von Fällen, deren Output von keinem anderen Fall mit gleichem oder höherem Input übertroffen wird. Diese Fälle werden als *Best-Practices* bezeichnet. So ist im vorliegenden Fall kein anderes Bürgeramt in der Lage, die gleiche Zahl von Meldeangelegenheiten mit der gleichen oder einem noch geringeren Vollzeitäquivalent zu erledigen, als die *Best-Practices*. Bürgerämter, die mit dem gleichen oder einem größeren Vollzeitäquivalent weniger Meldeangelegenheiten bearbeiten, werden als nicht optimal identifiziert und durch die effizienten Bürgerämter dominiert. Der Grad der Dominanz drückt sich im horizontalen oder vertikalen Abstand von den *Best-Practices* aus. In der grafischen Darstellung stellen die horizontalen Differenzen die „Input-Ineffizienz“ und die vertikalen Differenzen die „Output-Ineffizienz“ dar. Die effizientesten Bürgerämter werden durch eine Linie miteinander verbunden. Alle Bürgerämter, die in irgendeiner Form ineffizient zu einem anderen Bürgeramt sind, liegen als Punkte horizontal unter oder vertikal rechts neben der Linie, die treppenförmig von links unten nach rechts oben verläuft. Laut *Bouckaert* kann es kein effizientes Bürgeramt geben, was

standardmäßig ist. Damit wird ausgedrückt, dass effiziente Bürgerämter immer andere Bürgerämter dominieren müssen.⁶⁸¹

a)

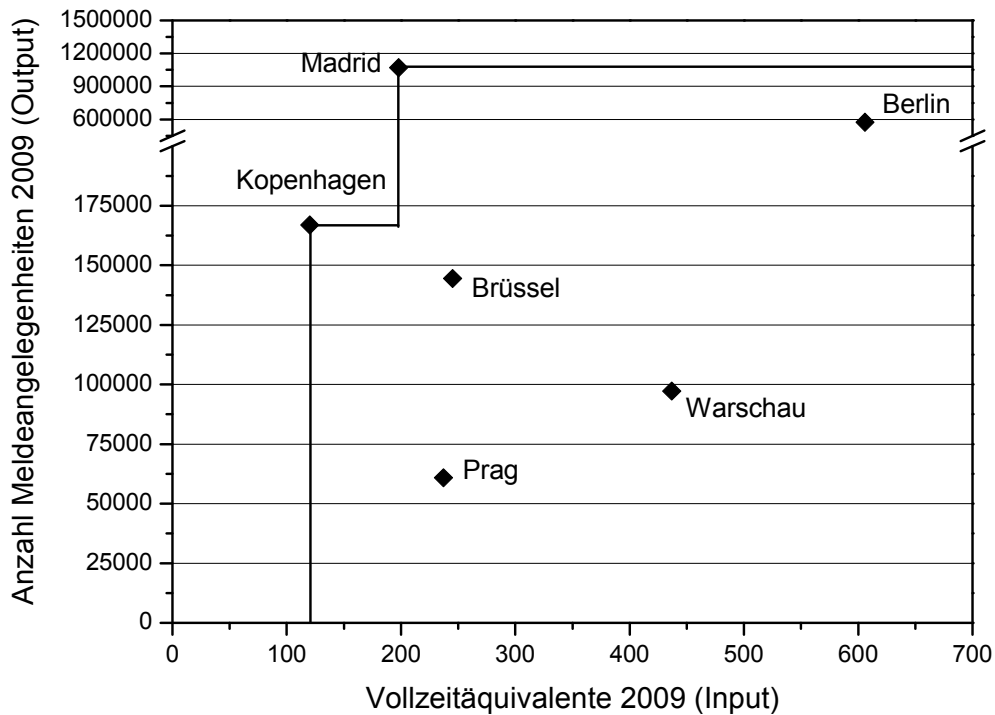


Abbildung 25 a: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 25 a ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Kopenhagen und Madrid.
- Berlin (606) bearbeitet mit einem knapp dreifach so hohen Vollzeitäquivalent wie Madrid (198) gut die Hälfte an Meldeangelegenheiten (573.240) gegenüber Madrid (1.071.625).
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 144.404, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 lediglich 60.812 Meldeangelegenheiten bearbeitet. Prag ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Brüssel.

681 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 16

- Brüssel und Kopenhagen bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 245 (Brüssel) und 120 (Kopenhagen) etwa die gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten. Daher ist Brüssel „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

b)

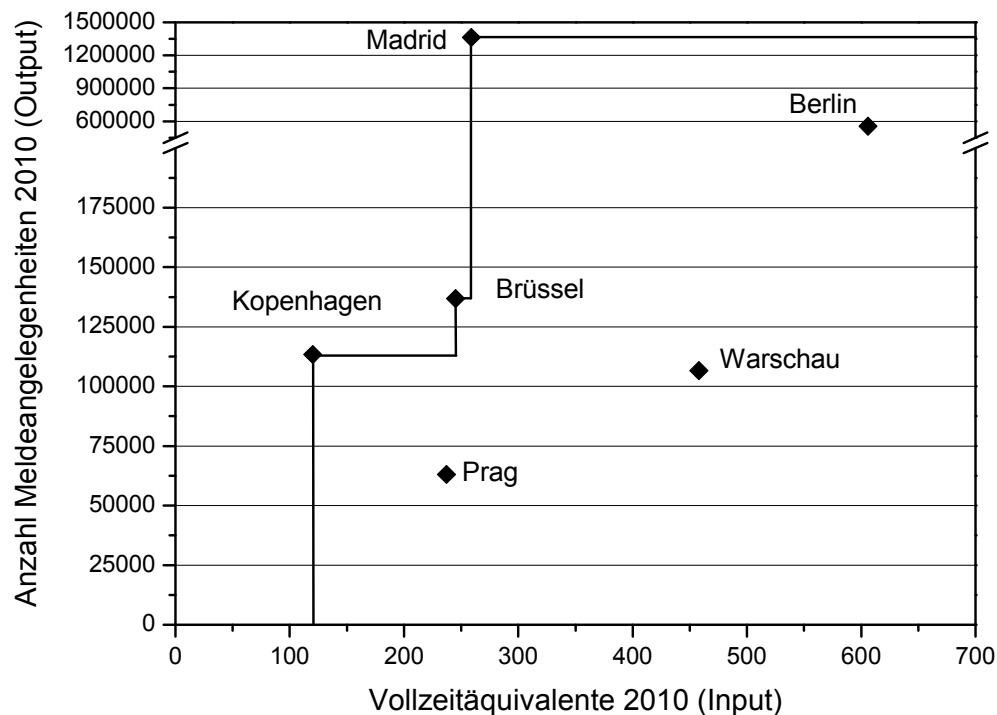


Abbildung 25 b: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010

(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 25 b ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Kopenhagen, Madrid und Brüssel.
- Berlin (606) bearbeitet mit einem gut doppelt so hohen Vollzeitäquivalent wie Madrid (259) knapp die Hälfte an Meldeangelegenheiten (552.785) gegenüber Madrid (1.362.622).
- In Madrid werden mit einem Vollzeitäquivalent von 259 insgesamt 1.362.622 Meldeangelegenheiten durchgeführt, in Brüssel mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 245 lediglich ein Zehntel (136.832). Daher ist Brüssel „Input-ineffizient“ gegenüber Madrid.

- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 136.832, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 lediglich 63.089 Meldeangelegenheiten bearbeitet. Prag ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Brüssel.
- Brüssel und Kopenhagen bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 245 (Brüssel) und 120 (Kopenhagen) etwa die gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten. Brüssel ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.
- In Warschau (106.658) und Kopenhagen (113.344) wird eine etwa gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten durchgeführt, wobei Kopenhagen nur ein knappes Viertel der Vollzeitäquivalenten (120) aufweist. Daher ist Warschau „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

c)

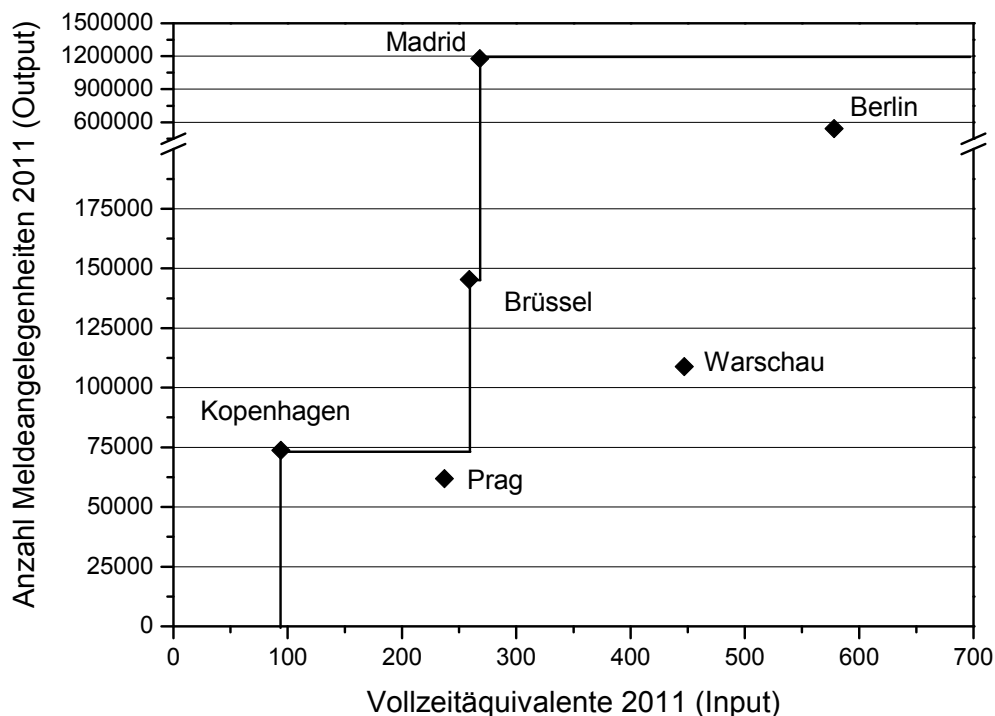


Abbildung 25 c: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011

(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 25 c ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Kopenhagen, Madrid und Brüssel.
- Berlin (578) bearbeitet mit einem gut doppelt so hohen Vollzeitäquivalent wie Madrid (268) knapp die Hälfte an Meldeangelegenheiten (542.641) gegenüber Madrid (1.178.363).

- In Madrid werden mit einem Vollzeitäquivalent von 268 insgesamt 1.178.363 Meldeangelegenheiten durchgeführt, in Brüssel mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 259 lediglich ein Achtel (145.312). Daher ist Brüssel „Input-ineffizient“ gegenüber Madrid.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 259 etwa 145.312, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 lediglich 61.956 Meldeangelegenheiten bearbeitet. Prag ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Brüssel.
- Brüssel (259) bearbeitet mit dreifachem Vollzeitäquivalent gegenüber 94 in Kopenhagen lediglich das Doppelte an Meldeangelegenheiten (145.312 gegenüber 73.845).
- Kopenhagen bearbeitet mit weniger als der Hälfte an Vollzeitäquivalenten (94) gegenüber Prag (237) etwa die gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten. Prag ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.
- In Brüssel (145.312) und Warschau (108.859) wird eine etwa gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten durchgeführt, wobei Brüssel nur die Hälfte der Vollzeitäquivalenten (Brüssel: 259, Warschau: 447) aufweist. Daher ist Warschau „Output-ineffizient“ gegenüber Brüssel.

Aus den Abbildungen 25 a bis c der Tabelle (Input / Output) können die weiteren Beziehungen ermittelt werden. Es ergeben sich effiziente und ineffiziente Bürgerämter, deren Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz wie folgt berechnet werden kann.

Tabelle 12: Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Meldeangelegenheiten als Output

Bürgeramt / Stadt	Jahr	Dominierende Stadt	Input-Ineffizienz	Output-Ineffizienz	Gesamt-Ineffizienz
Berlin	2009	MAD	0,33	0,53	0,43
	2010	MAD	0,43	0,41	0,42
	2011	MAD	0,46	0,46	0,46
Brüssel	2009	KPH, MAD	0,49	0,13	0,47
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Kopenhagen	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Madrid	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Prag	2009	KPH, MAD	0,51	0,06	0,34
	2010	KPH	0,51	0,56	0,54
	2011	KPH	0,40	0,84	0,62
Warschau	2009	BRÜ, KPH, MAD	0,27	0,09	0,27
	2010	BRÜ, KPH, MAD	0,26	0,08	0,33
	2011	BRÜ, MAD	0,58	0,09	0,35

(Quelle: Eigene Darstellung)

Mit einem Input von 606 Vollzeitäquivalenten in Berlin gegenüber einem Input von 198 Vollzeitäquivalenten in Madrid ergibt sich eine Input-Ineffizienz von 0,33 (198 geteilt durch 606) für Berlin im Jahr 2009, da ein geringerer Input vorhanden ist. Die Output-Ineffizienz von Berlin gegenüber Madrid entspricht 0,53 (573.240 geteilt durch 1.071.625), da ebenfalls ein geringerer Output erzielt wird. Addiert man die Input- und die Output-Ineffizienz und dividiert dieses Ergebnis durch zwei ($0,33 + 0,53 = 0,86 / 2$), so erhält man die Gesamt-Ineffizienz (0,43). Diese Berechnung wird analog für die Jahre 2010 und 2011 durchgeführt.

Bei Brüssel ist die Berechnung für 2009 komplizierter, denn hier errechnet sich die Gesamt-Ineffizienz aus dem Durchschnitt aller Input- und Output-Verhältnisse zu den

dominierenden Städten Kopenhagen und Madrid. Hierbei erfolgt zuerst die Berechnung der Input-Ineffizienz von Brüssel zu den dominierenden Städten. Bei Kopenhagen ergibt sich eine Input-Ineffizienz von 0,49 (120 geteilt durch 245) und bei Madrid von 0,81 (198 geteilt durch 245). In die Tabelle wird die niedrigste Input-Ineffizienz übertragen (0,49). Es folgt die Berechnung der Output-Ineffizienz von Brüssel zu den dominierenden Städten. Bei Kopenhagen ergibt sich eine Output-Ineffizienz von 0,87 (144.404 geteilt durch 166.924) und bei Madrid von 0,13 (144.404 geteilt durch 1.071.625). Es wird erneut die niedrigste Ineffizienz in die Tabelle übertragen. Als Gesamt-Ineffizienz wird der jeweilige Mittelwert der Städte errechnet: Bei Kopenhagen ergibt sich eine Gesamt-Ineffizienz von 0,68 (Mittelwert aus 0,49 und 0,87) und bei Madrid von 0,47 (Mittelwert aus 0,81 und 0,13). Der niedrigste Wert (0,47) wird in die Spalte der Gesamt-Ineffizienz übertragen. Bei allen Städten, die von zwei oder mehr Vergleichsstädten dominiert werden, wird die beschriebene Berechnung analog durchgeführt.

Mit Blick auf die Ineffizienzen ist festzustellen, dass die dominierenden Städte nicht automatisch das Optimum darstellen. Auch die dominierenden Städte sind weiterhin in der Lage ihre Input-Effizienzen zu verbessern, da es keine standardmäßig effiziente Stadt geben soll. Die Ineffizienzen stellen den Grad der Dominanz durch die dominierende Stadt dar, die bei der vorliegenden Untersuchung als *Best-Practices* gilt. Je kleiner sich die Ineffizienz numerisch darstellt, desto schlechter ist die Performance der Vergleichsstadt und der Abstand zum *Best-Practices* ist größer. Je größer sich die Ineffizienz numerisch darstellt, desto besser ist die Performance und der Abstand zum *Best-Practices* ist geringer. Daher kann bei Betrachtung der Gesamt-Ineffizienz der Vergleichsstädte festgestellt werden, dass Warschau mit 0,27, 0,33 und 0,35 über den gesamten Vergleichszeitraum am ineffizientesten gegenüber den dominierenden Städten ist. Es folgen Prag (0,34, 0,54 und 0,62) und Berlin (0,43, 0,42 und 0,46). Zwar werden alle drei Städte von Kopenhagen, Madrid und Brüssel (ab 2010) dominiert, jedoch ist in allen Städten eine Effizienzsteigerung von 2009 zu 2011 festzustellen, da sich die Gesamt-Ineffizienzen erhöhen. Diese kontinuierliche Steigerung ist bemerkenswert, da sich die dominierten Städte somit den dominierenden Städten annähern und ihre Performance verbessern.

Interessant ist zu beobachten, dass Prag als effizienteste der dominierten Städte durch eine Verringerung seines Vollzeitäquivalents auf das Niveau von Kopenhagen bei gleichbleibender Anzahl von Meldeangelegenheiten selbst das *Best-Practices* erreichen und somit eine dominierende Stadt werden könnte. Jedoch ist an dieser Stelle anzumerken, dass diese Verringerung des Vollzeitäquivalents eine Halbierung des Personalkörpers bedeuten würde (Prag 237 versus Kopenhagen 120 / 94) und somit praktisch insbesondere aufgrund der Vielzahl an Bürgerämtern und der dezentralen Verwaltungsstruktur in Prag als ausgeschlossen gilt.

4.2.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Personalausweisangelegenheiten

Die zweite Effizienzbestimmung der Bürgerdienste wird anhand der bearbeiteten Personalausweisangelegenheiten durchgeführt. Hierbei soll festgestellt werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den Vollzeitäquivalenten (Input) und der Anzahl der Personalausweisangelegenheiten (Output) gibt und welche Vergleichsstädte am effizientesten in Bezug auf die Personalausweisangelegenheiten sind. Für die Auswertung werden die vorliegenden Daten der Vergleichsstädte des Vergleichszeitraums 2009 bis 2011 herangezogen (Tabelle 13). Für Kopenhagen und Madrid liegen keine Daten vor.

Tabelle 13: Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) in den Vergleichsstädten⁶⁸²

Bürgeramt / Stadt	Symbol	Jahr	Input	Output
Berlin	BER	2009	606	484.247
		2010	606	483.676
		2011	578	412.921
Brüssel	BRÜ	2009	245	23.193
		2010	245	22.493
		2011	259	40.692
Kopenhagen	KPH	2009	120	N/A
		2010	120	N/A
		2011	94	N/A
Madrid	MAD	2009	198	N/A
		2010	259	N/A
		2011	268	N/A
Prag	PRG	2009	237	122.314
		2010	237	111.144
		2011	237	135.345
Warschau	WAR	2009	437	91.228
		2010	458	95.925
		2011	447	132.525

(Quelle: Eigene Darstellung)

682 teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte

4.2.2.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Personalausweisangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung

Stellt man die Quotienten aus Output und Input für die Jahre 2009 bis 2011 im Rahmen einer relativen Effizienzmessung grafisch dar, so erhält man einen ersten Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Personalausweisangelegenheiten in den Vergleichsstädten (Abbildung 26).

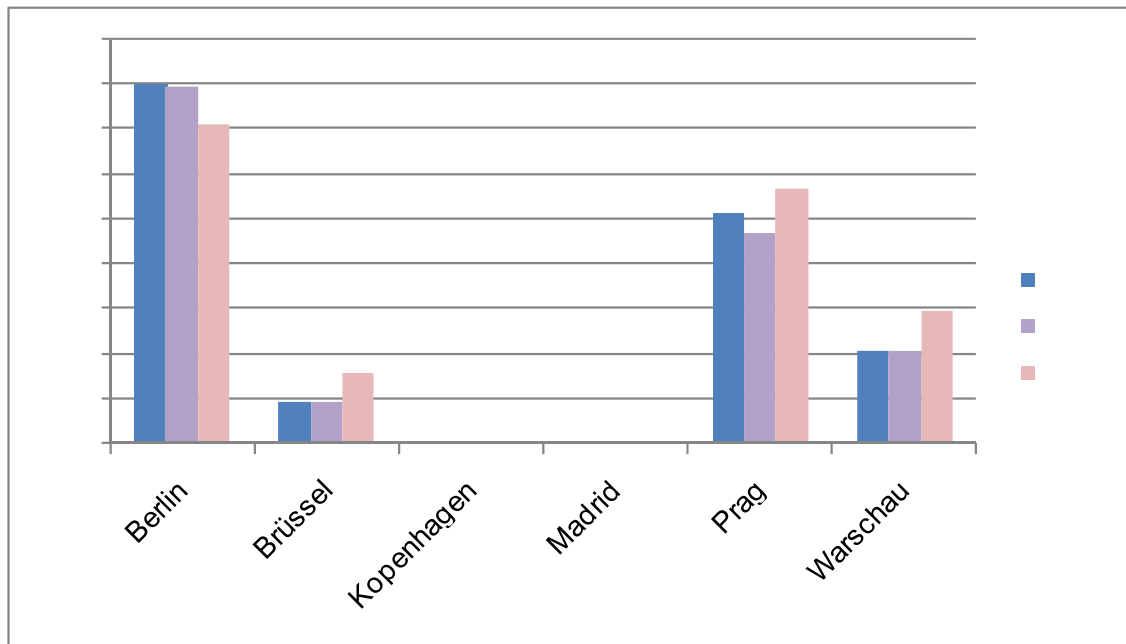


Abbildung 26: Vergleich der Personalausweisangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011 (Quelle: Eigene Darstellung)

Die relative Effizienzmessung zeigt, dass die effizienteste Bearbeitung von Personalausweisangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent über den gesamten Vergleichszeitraum in Berlin stattfindet (2009: 799, 2010: 798, 2011: 714 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz bei der Bearbeitung ist kontinuierlich rückläufig, wobei zwischen 2010 und 2011 ein besonders starker Rückgang feststellbar ist. Hier wird zwar einerseits das Vollzeitäquivalent von 606 auf 578 gesenkt, andererseits geht die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten erheblich zurück. Grund für die geringere Bearbeitungseffizienz ist die geringere Absenkung des Vollzeitäquivalents im Vergleich zum starken Rückgang der Personalausweisangelegenheiten.

Prag liegt mit einer deutlich geringeren Bearbeitungseffizienz im Vergleich zu Berlin (2009: 516, 2010: 469, 2011: 571 pro Vollzeitäquivalent) an zweiter Position über den gesamten Vergleichszeitraum. Die Effizienz in Prag sinkt von 2009 zu 2010 deutlich, um dann jedoch von 2010 zu 2011 stark zuzunehmen und den Wert von 2009 zu übertreffen. Hierbei bleibt das Vollzeitäquivalent über den Vergleichszeitraum gleich, jedoch schwankt die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten, was zu uneinheitlichen Effizienzwerten führt.

Warschau liegt bei der vorliegenden Betrachtung an dritter Position (2009: 209, 2010: 209, 2011: 296 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz bleibt von 2009 zu 2010 gleich und

nimmt in 2011 stark zu. Das Vollzeitäquivalent steigt von 2009 zu 2010 und sinkt in 2011 ab. Die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten nimmt gleichzeitig kontinuierlich zu, wobei ein besonders starker Anstieg in 2011 zu beobachten ist. Daher steigt die Bearbeitungseffizienz in 2011 deutlich, da die Anzahl der Personalausweisangelegenheiten steigt und das Vollzeitäquivalent gleichzeitig gesenkt wird. Trotz dieser Steigerung wird in 2011 mit 296 weniger als die Hälfte von Berlin mit 714 Personalausweisangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent erbracht.

Brüssel liegt an vierter Position und schneidet bei der vorliegenden Effizienzbetrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum am schlechtesten ab (2009: 95, 2010: 92, 2011: 157 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz verringert sich bei den Personalausweisangelegenheiten kontinuierlich Grund hierfür ist ein gleichbleibendes Vollzeitäquivalent bei gleichzeitigem Absinken der Personalausweisangelegenheiten.

4.2.2.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Personalausweisangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)

Stellt man die Input / Output-Wertepaare nach der *FDH-Methode* grafisch dar, so erhält man einen Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Personalausweisangelegenheiten in den Vergleichsstädten:

a)

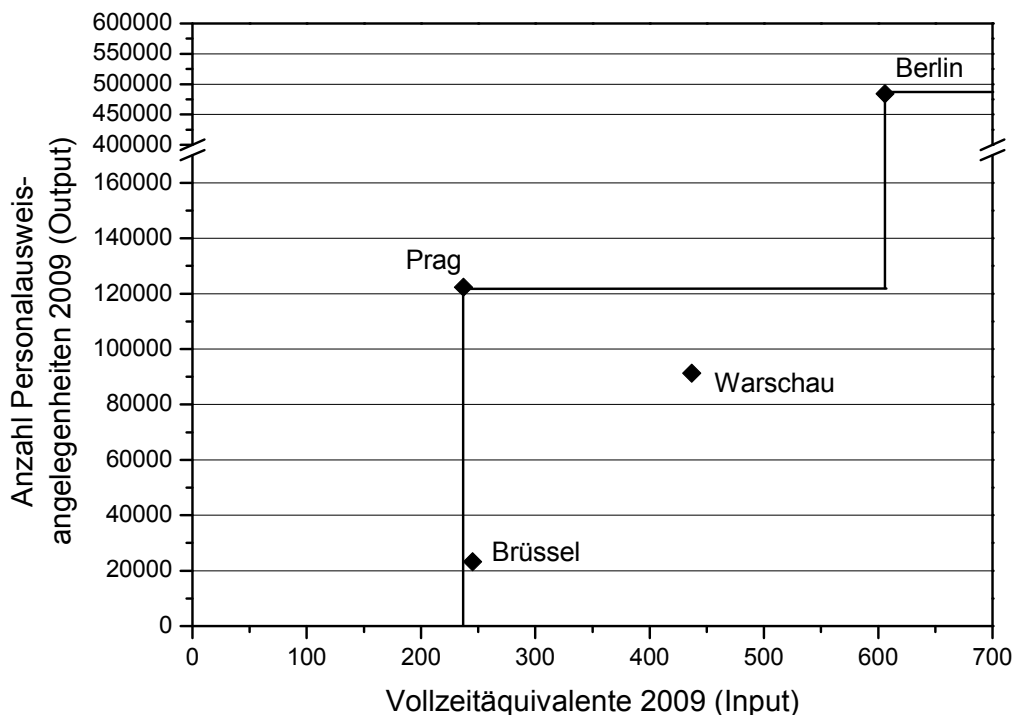


Abbildung 27 a: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009

(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 27 a ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Prag. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient, weil keine andere Stadt mit Berlin verglichen werden kann und Berlin daher zwingend *Best-Practice* sein muss, da es keine *Worse-Practices* gibt.⁶⁸³
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 23.193, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 gut fünfmal so viele Personalausweisangelegenheiten (122.314) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Prag (122.314) bearbeitet gut ein Drittel mehr Personalausweisangelegenheiten als Warschau (91.228) mit einem knapp halb so großen Vollzeitäquivalent (237) im Vergleich zu Warschau (437). Warschau ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Prag.

b)

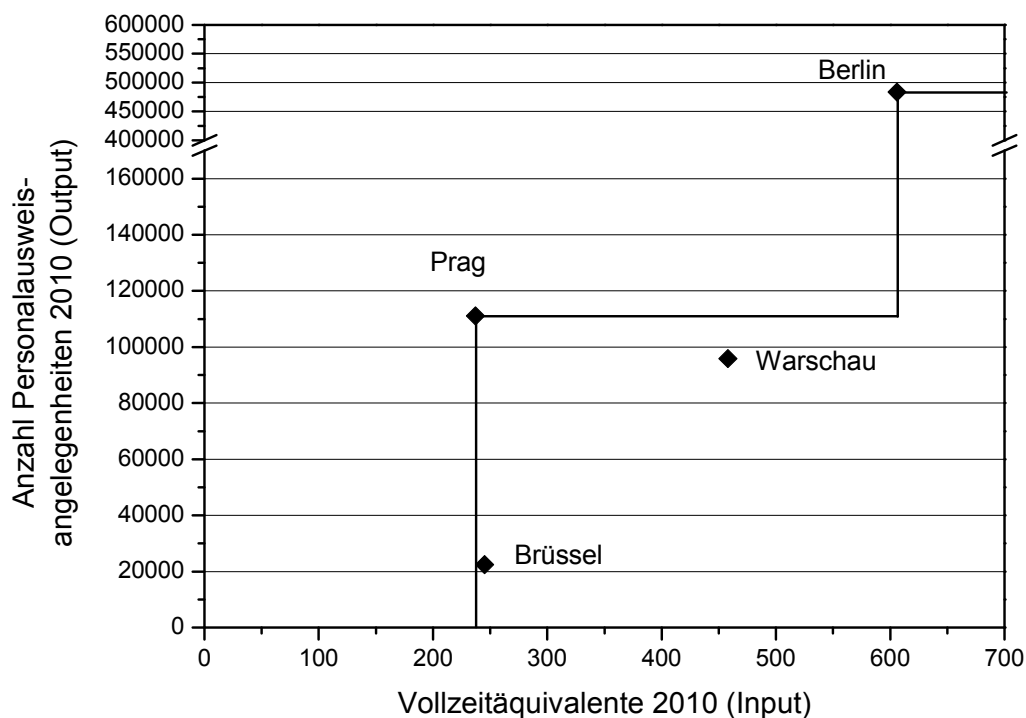


Abbildung 27 b: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
(Quelle: Eigene Darstellung)

683 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 16 f.

Aus der Abbildung 27 b ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Prag. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 22.493, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 knapp fünfmal so viele Personalausweisangelegenheiten (111.144) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Warschau und Prag bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 458 (Warschau) und 237 (Prag) etwa die gleiche Anzahl an Personalausweisangelegenheiten. Daher ist Warschau „Output-ineffizient“ gegenüber Prag.

c)

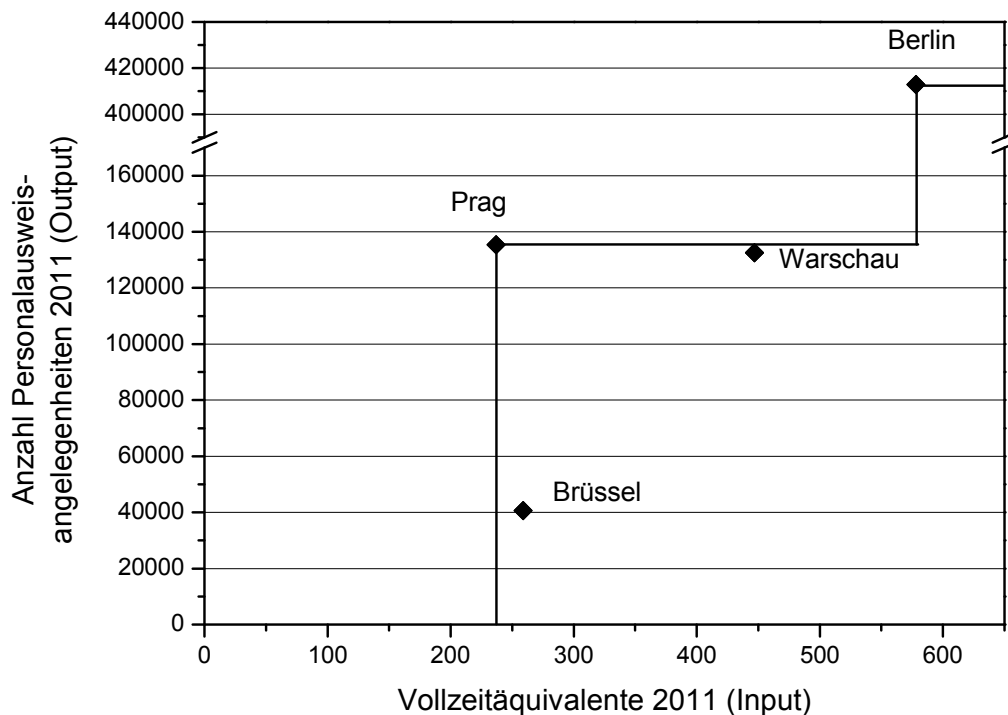


Abbildung 27 c: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011

(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 27 c ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Prag. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 259 insgesamt 40.692, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 gut dreimal so viele Personalausweisangelegenheiten (135.345) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Warschau und Prag bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 447 (Warschau) und 237 (Prag) etwa die gleiche Anzahl an Personalausweisangelegenheiten. Daher ist Warschau „Output-ineffizient“ gegenüber Prag.

Aus den Abbildungen 27 a bis c der Tabelle (Input / Output) können die weiteren Beziehungen ermittelt werden. Es ergeben sich effiziente und ineffiziente Bürgerämter, deren Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz wie folgt berechnet werden kann.

Tabelle 14: Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Personalausweisangelegenheiten als Output

Bürgeramt / Stadt	Jahr	Dominierende Stadt	Input-Ineffizienz	Output-Ineffizienz	Gesamt-Ineffizienz
Berlin	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Brüssel	2009	PRG	0,97	0,19	0,58
	2010	PRG	0,97	0,20	0,59
	2011	PRG	0,92	0,30	0,61
Prag	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Warschau	2009	PRG	0,54	0,75	0,65
	2010	PRG	0,52	0,86	0,69
	2011	PRG	0,53	0,98	0,76

(Quelle: Eigene Darstellung)

Brüssel und Warschau werden über den gesamten Vergleichszeitraum von 2009 bis 2011 von Prag dominiert. Aus der Tabelle kann eine kontinuierliche Effizienzsteigerung von Brüssel und Warschau über den Vergleichszeitraum abgelesen werden. Brüssel steigert seine Gesamt-Ineffizienz von 0,58 in 2009 auf 0,61 in 2011 und Warschau von 0,65 in 2009 auf 0,76 in 2011. Brüssel wie auch Warschau werden von Prag dominiert, wobei Warschau über den gesamten Vergleichszeitraum effizienter ist als Brüssel. Wenn Brüssel in 2009 und 2010 einen geringeren Input von acht Vollzeitäquivalenten hätte, wäre es dominant und *Best-Practice*. Wenn Warschau in 2011 einen höheren Output von 3.000 Personalausweisangelegenheiten hätte, würde es auf einer Linie mit Prag liegen und somit ebenfalls ein *Best-Practice* sein.

Für Madrid und Kopenhagen liegen keine validen Daten vor, weshalb keine Einbeziehung in die Auswertung erfolgen kann.

4.2.3 Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten

Die dritte Effizienzbestimmung der Bürgerdienste wird anhand der bearbeiteten Reisepassangelegenheiten durchgeführt. Hierbei soll festgestellt werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den Vollzeitäquivalenten (Input) und der Anzahl der Reisepassangelegenheiten (Output) gibt und welche Vergleichsstädte am effizientesten in Bezug auf die Reisepassangelegenheiten sind. Für die Auswertung werden die vorliegenden Daten der Vergleichsstädte des Vergleichszeitraums 2009 bis 2011 herangezogen (Tabelle 15). Für Madrid und Warschau liegen keine Daten vor.

Tabelle 15: Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Reisepassangelegenheiten) in den Vergleichsstädten⁶⁸⁴

Bürgeramt / Stadt	Symbol	Jahr	Input	Output
Berlin	BER	2009	606	200.783
		2010	606	223.177
		2011	578	213.680
Brüssel	BRÜ	2009	245	9.186
		2010	245	11.465
		2011	259	9.460
Kopenhagen	KPH	2009	120	75.642
		2010	120	72.110
		2011	94	62.031
Madrid	MAD	2009	198	N/A
		2010	259	N/A
		2011	268	N/A
Prag	PRG	2009	237	65.227
		2010	237	59.076
		2011	237	74.178
Warschau	WAR	2009	437	N/A
		2010	458	N/A
		2011	447	N/A

(Quelle: Eigene Darstellung)

684 teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte

4.2.3.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung

Stellt man die Quotienten aus Output und Input für die Jahre 2009 bis 2011 im Rahmen einer relativen Effizienzmessung grafisch dar, so erhält man einen ersten Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Reisepassangelegenheiten in den Vergleichsstädten (Abbildung 28).

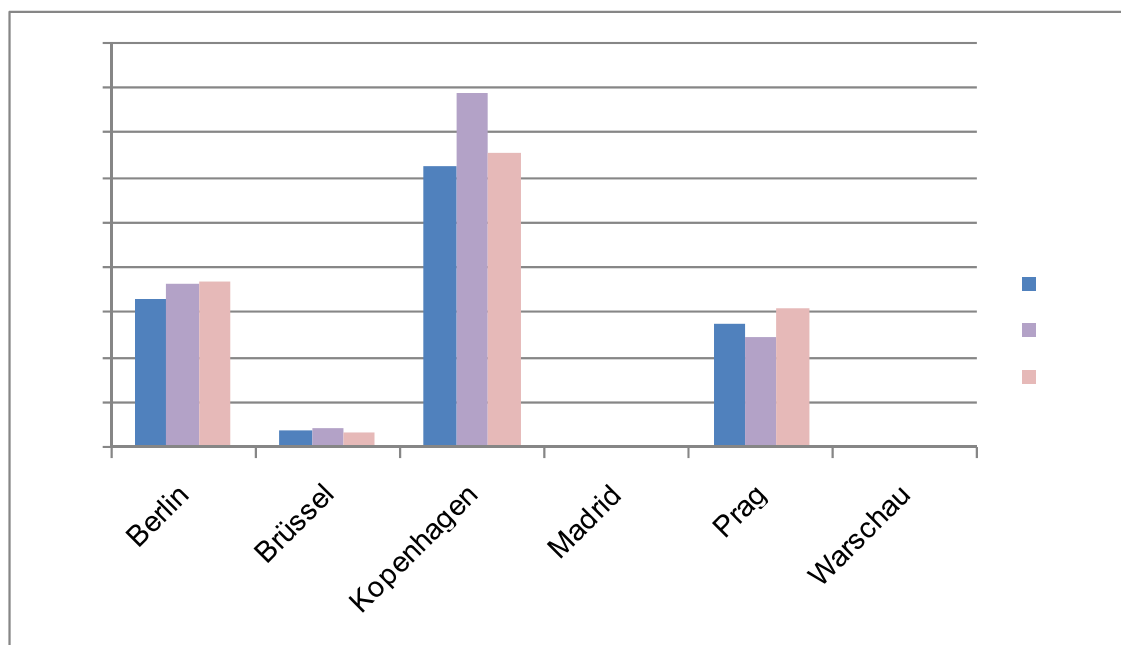


Abbildung 28: Vergleich der Reisepassangelegenheiten pro Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die relative Effizienzmessung zeigt, dass die effizienteste Bearbeitung von Reisepassangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent über den gesamten Vergleichszeitraum in Kopenhagen stattfindet (2009: 630, 2010: 790, 2011: 660 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz steigt von 2009 zu 2010 deutlich, um dann von 2010 zu 2011 stark abzusinken, wobei der Wert von 2009 übertroffen wird. Gründe hierfür sind, dass die Anzahl der Reisepassangelegenheiten von 2009 zu 2010 sprunghaft angestiegen ist und das Vollzeitäquivalent konstant bleibt, weshalb die Bearbeitungseffizienz stark ansteigt. Von 2010 und 2011 sinkt die Anzahl der Reisepassangelegenheiten stark und fällt unter den Wert von 2009, wobei gleichzeitig das Vollzeitäquivalent verringert wird. Diese Verringerung fällt jedoch weniger stark aus als der Rückgang der Reisepassangelegenheiten, so dass die Bearbeitungseffizienz deutlich sinkt, jedoch über dem Wert von 2009 bleibt.

Berlin liegt bei der Effizienzbetrachtung an zweiter Position, wobei die Bearbeitungseffizienz über den Vergleichszeitraum kontinuierlich zunimmt (2009: 331, 2010: 368, 2011: 370 pro Vollzeitäquivalent). Gründe für die kontinuierliche Steigerung sind einerseits die steigende Anzahl der Reisepassangelegenheiten von 2009 zu 2010 bei gleichzeitig konstantem Vollzeitäquivalent und andererseits ein Rückgang der

Reisepassangelegenheiten von 2010 zu 2011 bei einer gleichzeitigen Reduzierung des Vollzeitäquivalents. Das Vollzeitäquivalent wird stärker reduziert, als die Anzahl der Reisepassangelegenheiten sinkt, so dass die Bearbeitungseffizienz weiter zunimmt. Dennoch wird im Jahr 2011 mit 370 nur knapp mehr als die Hälfte von Kopenhagen mit 660 Reisepassangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent erbracht.

Prag erreicht beim Vergleich die dritte Position (2009: 275, 2010: 249, 2011: 313 pro Vollzeitäquivalent). Die Bearbeitungseffizienz sinkt von 2009 zu 2010, um dann von 2010 zu 2011 zuzunehmen und den Wert von 2009 zu übertreffen. Hierbei bleibt das Vollzeitäquivalent über den Vergleichszeitraum gleich und die Anzahl der Reisepassangelegenheiten schwankt, was zu einer uneinheitlichen Bearbeitungseffizienz führt.

Brüssel liegt an vierter Position und schneidet bei der vorliegenden Effizienzbetrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum am schlechtesten ab (2009: 37, 2010: 47, 2011: 37 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz steigt von 2009 zu 2010, um dann von 2010 zu 2011 abzusinken, wobei der exakt der Wert von 2009 erreicht wird. Gründe hierfür sind, dass die Anzahl der Reisepassangelegenheiten von 2009 zu 2010 stark angestiegen ist und das Vollzeitäquivalent konstant bleibt, weshalb die Bearbeitungseffizienz ansteigt. In 2011 sinkt die Anzahl der Reisepassangelegenheiten fast auf den Wert von 2009, wobei gleichzeitig das Vollzeitäquivalent vergrößert wird. Aufgrund der Vergrößerung des Vollzeitäquivalents bei gleichzeitigem Rückgang der Reisepassangelegenheiten geht die Bearbeitungseffizienz auf den Wert von 2009 zurück.

4.2.3.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Reisepassangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)

Stellt man die Input / Output-Wertepaare nach der *FDH-Methode* grafisch dar, so erhält man einen Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Reisepassangelegenheiten in den Vergleichsstädten:

a)

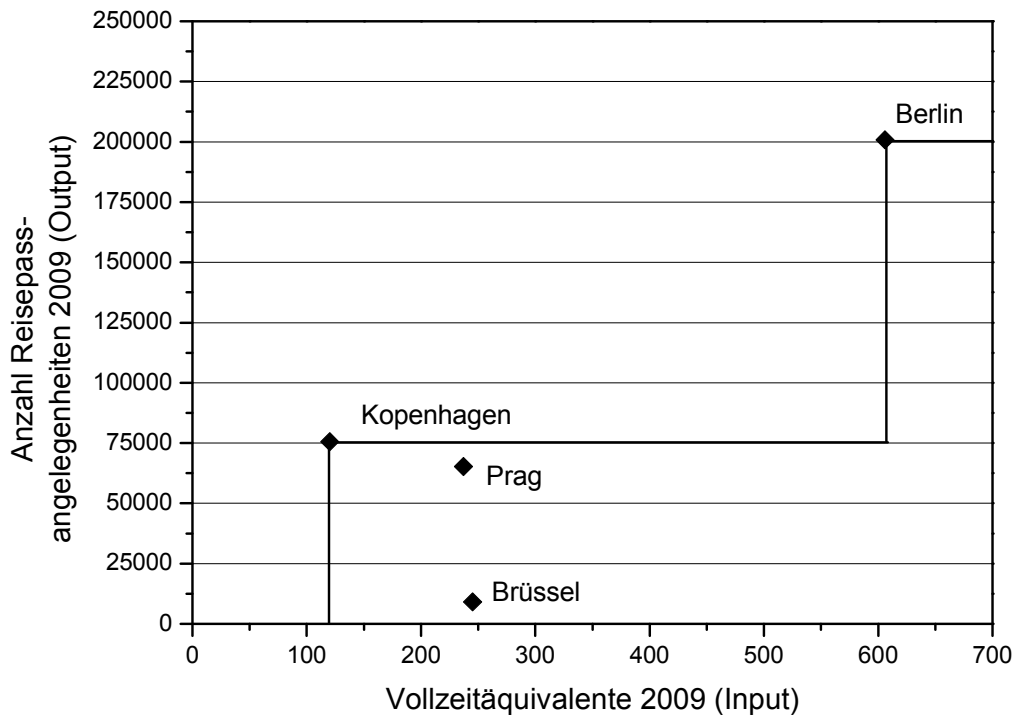


Abbildung 29 a: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepass-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 29 a ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Kopenhagen. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient, weil keine andere Stadt mit Berlin verglichen werden kann und Berlin daher zwingend *Best-Practice* sein muss, da es keine *Worse-Practices* gibt.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 9.186, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 gut siebenmal so viele Reisepassangelegenheiten (65.227) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Kopenhagen und Prag bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 120 (Kopenhagen) und 237 (Prag) etwa die gleiche Anzahl an Reisepassangelegenheiten. Prag ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

b)

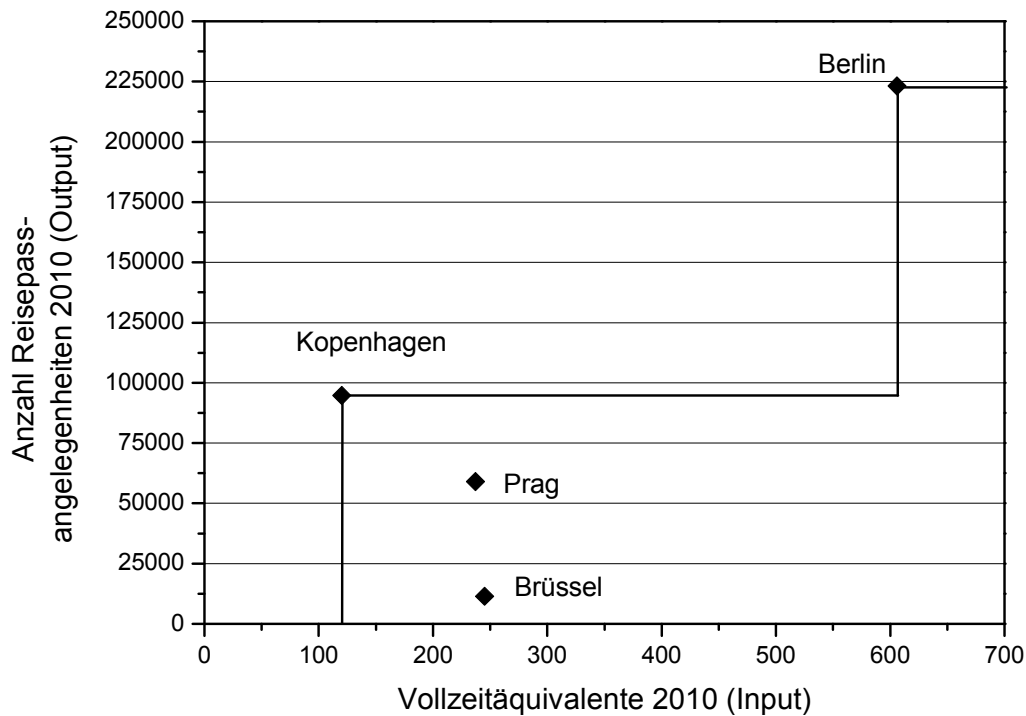


Abbildung 29 b: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepass-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 29 b ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Kopenhagen. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 11.465, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 gut fünfmal so viele Reisepassangelegenheiten (59.076) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Kopenhagen (94.806) bearbeitet ein Drittel mehr Reisepassangelegenheiten als Prag (59.076) mit einem knapp halb so großen Vollzeitäquivalent (120) im Vergleich zu Prag (237). Prag ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

c)

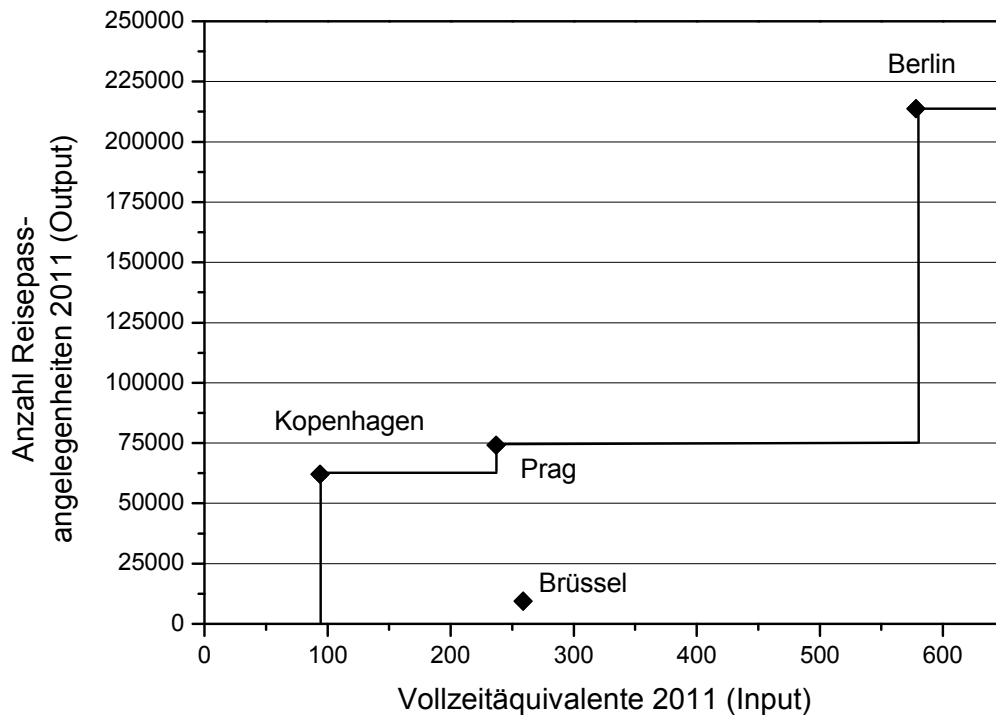


Abbildung 29 c: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepass-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 29 c ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin, Kopenhagen und Prag. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 259 insgesamt 9.460, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 knapp achtmal so viele Reisepassangelegenheiten (74.178) bearbeitet. Brüssel ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Prag.
- Kopenhagen und Prag bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 94 (Kopenhagen) und 237 (Prag) etwa die gleiche Anzahl an Reisepassangelegenheiten. Prag ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen. Prag wird durch einen höheren Output im Vergleich zu 2009 und 2010 zu einem *Best-Practice*.

Aus den Abbildungen 29 a bis c der Tabelle (Input / Output) können die weiteren Beziehungen ermittelt werden. Es ergeben sich effiziente und ineffiziente Bürgerämter, deren Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz wie folgt berechnet werden kann.

Tabelle 16: Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Reisepassangelegenheiten als Output

Bürgeramt / Stadt	Jahr	Dominierende Stadt	Input-Ineffizienz	Output-Ineffizienz	Gesamt-Ineffizienz
Berlin	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Brüssel	2009	KPH, PRG	0,49	0,12	0,31
	2010	KPH, PRG	0,49	0,12	0,31
	2011	KPH, PRG	0,36	0,13	0,26
Kopenhagen	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Prag	2009	KPH	0,51	0,86	0,69
	2010	KPH	0,51	0,62	0,57
	2011	---	---	---	---

(Quelle: Eigene Darstellung)

Brüssel wird über den gesamten Vergleichszeitraum von 2009 bis 2011 von Kopenhagen und Prag dominiert. Prag wird in 2009 und 2010 von Kopenhagen dominiert. In Brüssel kann über den gesamten Vergleichszeitraum eine kontinuierliche Absenkung der Effizienz aus der Tabelle abgelesen werden. In Brüssel sinkt die Gesamt-Ineffizienz von 0,31 in 2009 auf 0,26 in 2011. Auch für Prag ist eine Verringerung der Effizienz von 2009 zu 2010 erkennbar. Die Gesamt-Ineffizienz sinkt von 0,69 auf 0,57.

Prag wird 2011 durch einen höheren Output im Vergleich zu 2009 und 2010 zu einem *Best-Practice*. Wenn Brüssel über den Vergleichszeitraum seinen Input halbieren würde, würde es auf einer Linie mit Kopenhagen liegen und wäre somit ebenfalls ein *Best-Practice*.

Für Madrid und Warschau liegen keine validen Daten vor, weshalb keine Einbeziehung in die Auswertung erfolgen kann.

4.2.4 Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten

Die vierte Effizienzbestimmung der Bürgerdienste wird anhand der bearbeiteten Führerscheinangelegenheiten durchgeführt. Hierbei soll festgestellt werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den Vollzeitäquivalenten (Input) und der Anzahl der Führerscheinangelegenheiten (Output) gibt und welche Vergleichsstädte am effizientesten in Bezug auf die Führerscheinangelegenheiten sind. Für die Auswertung werden die vorliegenden Daten der Vergleichsstädte des Vergleichszeitraums 2009 bis 2011 herangezogen (Tabelle 17). Für Madrid und Prag liegen keine Daten vor.

Tabelle 17: Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Führerscheinangelegenheiten) in den Vergleichsstädten⁶⁸⁵

Bürgeramt / Stadt	Symbol	Jahr	Input	Output
Berlin	BER	2009	606	97.092
		2010	606	100.377
		2011	578	104.816
Brüssel	BRÜ	2009	245	9.786
		2010	245	9.476
		2011	259	9.476
Kopenhagen	KPH	2009	120	60.721
		2010	120	72.110
		2011	94	73.953
Madrid	MAD	2009	198	N/A
		2010	259	N/A
		2011	268	N/A
Prag	PRG	2009	237	N/A
		2010	237	N/A
		2011	237	N/A
Warschau	WAR	2009	437	60.999
		2010	458	53.696
		2011	447	56.659

(Quelle: Eigene Darstellung)

685 teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte

4.2.4.1 Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten nach relativer Effizienzmessung

Stellt man die Quotienten aus Output und Input für die Jahre 2009 bis 2011 im Rahmen einer relativen Effizienzmessung grafisch dar, so erhält man einen ersten Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Führerscheinangelegenheiten in den Vergleichsstädten (Abbildung 30).

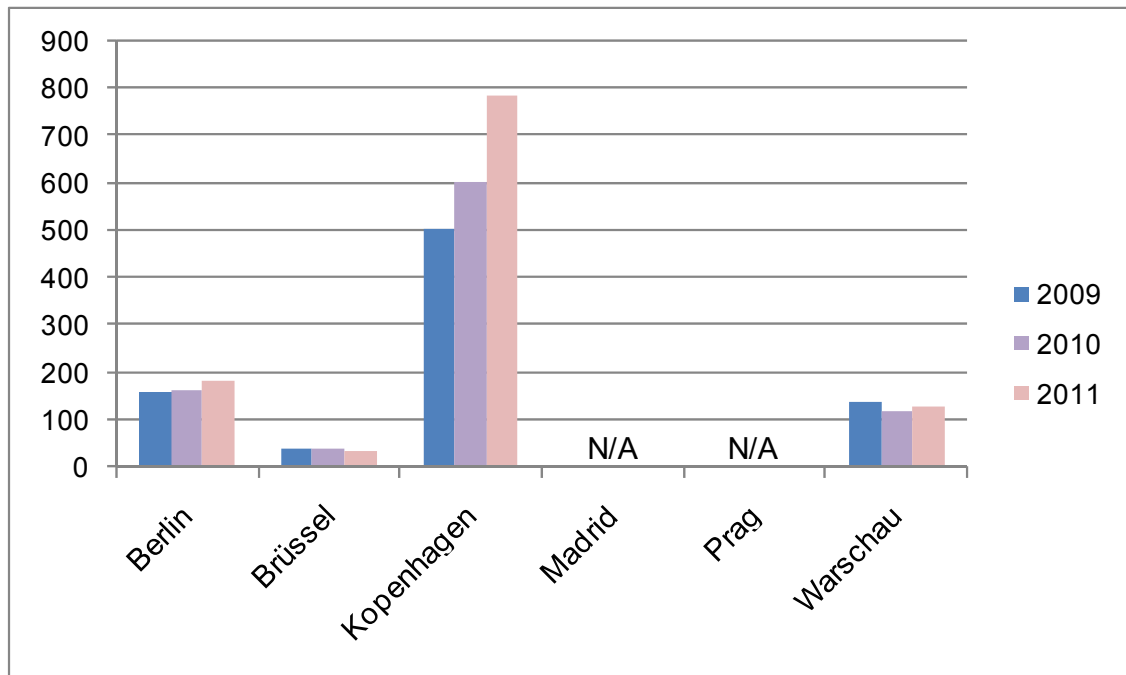


Abbildung 30: Vergleich der Führerscheinangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die relative Effizienzmessung zeigt, dass die effizienteste Bearbeitung von Führerscheinangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent über den gesamten Vergleichszeitraum in Kopenhagen stattfindet (2009: 506, 2010: 600, 2011: 786 pro Vollzeitäquivalent). Die Bearbeitungseffizienz nimmt kontinuierlich zu, wobei die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten durchgehend ansteigt. Das Vollzeitäquivalent ist von 2009 zu 2010 konstant und wird 2011 reduziert. Daher ist die Steigerung der Bearbeitungseffizienz von 2010 zu 2011 noch deutlicher als von 2009 zu 2010.

Berlin liegt bei der Effizienzbetrachtung an zweiter Position (2009: 160, 2010: 166, 2011: 181 pro Vollzeitäquivalent). Die Bearbeitungseffizienz nimmt über den Vergleichszeitraum durchgehend zu, wobei die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten kontinuierlich steigt. Das Vollzeitäquivalent ist von 2009 zu 2010 konstant und wird von 2010 zu 2011 reduziert. Daher ist die Steigerung der Bearbeitungseffizienz von 2010 zu 2011 deutlicher als von 2009 zu 2010. Trotz der kontinuierlichen Erhöhung der Bearbeitungseffizienz wird im Jahr 2011 mit 181 nur knapp ein Viertel der Effizienz von Kopenhagen mit 786 Führerscheinangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent erbracht.

An dritter Position steht über den gesamten Vergleichszeitraum Warschau (2009: 140, 2010: 117, 2011: 127 pro Vollzeitäquivalent). Die Effizienz in Warschau sinkt von 2009 zu 2010, um dann von 2010 zu 2011 zuzunehmen, wobei der Wert von 2009 nicht übertroffen wird. Gründe hierfür sind, dass das Vollzeitäquivalent von 2009 zu 2010 zunimmt und gleichzeitig die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten abnimmt. Von 2010 zu 2011 steigt die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten und das Vollzeitäquivalent nimmt gleichzeitig ab. Beide Faktoren verhalten sich konträr zueinander, so dass die Bearbeitungseffizienz in einem Vergleichsjahr sinkt und im anderen Vergleichsjahr steigt.

Brüssel liegt an vierter Position und schneidet bei der vorliegenden Effizienzbetrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum am schlechtesten ab (2009: 40, 2010: 39, 2011: 37 pro Vollzeitäquivalent). Hierbei bleibt die Bearbeitungseffizienz auf einem fast konstanten Niveau. Das Vollzeitäquivalent bleibt über den gesamten Vergleichszeitraum gleich und die Anzahl der Führerscheinangelegenheiten sinkt leicht.

4.2.4.2 Effizienzbestimmung am Beispiel der Führerscheinangelegenheiten nach der Free Disposal Hull-Methode (FDH-Methode)

Stellt man die Input / Output-Wertepaare nach der *FDH-Methode* grafisch dar, so erhält man einen Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Führerscheinangelegenheiten in den Vergleichsstädten (Abbildung a, b, c):

a)

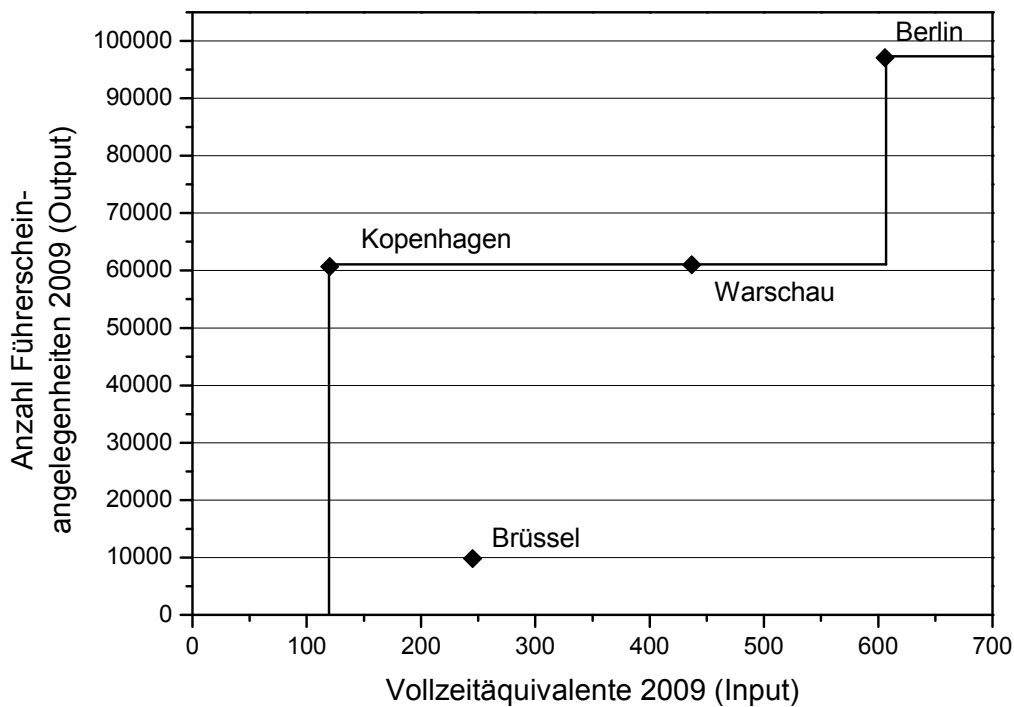


Abbildung 31 a: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerschein-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 31 a ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin, Kopenhagen und Warschau. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient, weil keine andere Stadt mit Berlin verglichen werden kann und Berlin daher zwingend *Best-Practices* sein muss, da es keine *Worse-Practices* gibt.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 9.786, in Kopenhagen mit einem halb so großen Vollzeitäquivalent von 120 gut sechsmal so viele Führerscheinangelegenheiten (60.721) bearbeitet.
- In Kopenhagen werden mit einem Vollzeitäquivalent von 120 insgesamt 60.721, in Warschau mit einem knapp viermal so großen Vollzeitäquivalent von 437 insgesamt 60.999 Führerscheinangelegenheiten bearbeitet. Warschau ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

b)

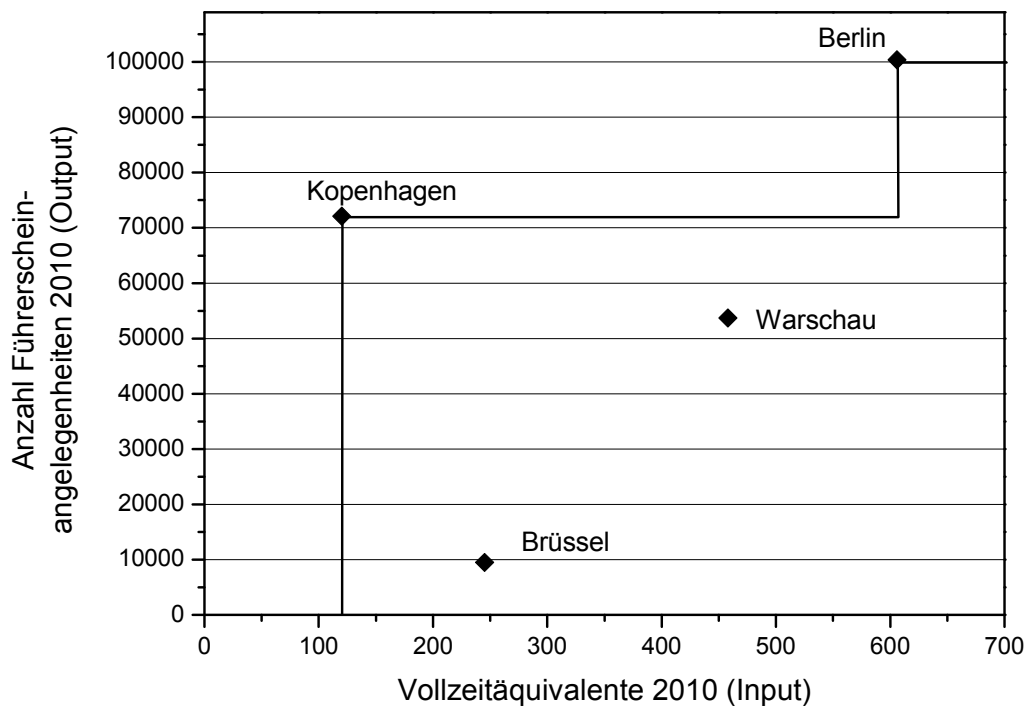


Abbildung 31 b: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerschein-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 31 b ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Kopenhagen. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 9.476, in Kopenhagen mit einem halb so großen Vollzeitäquivalent von 120 gut siebenmal so viele Führerscheinangelegenheiten (72.110) bearbeitet.
- In Kopenhagen werden mit einem Vollzeitäquivalent von 120 insgesamt 72.110, in Warschau mit einem knapp viermal so großen Vollzeitäquivalent von 437 insgesamt 53.696 Führerscheinangelegenheiten bearbeitet. Warschau ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen. Warschau ist durch einen geringeren Output im Vergleich zu 2009 nicht mehr *Best-Practice*.

c)

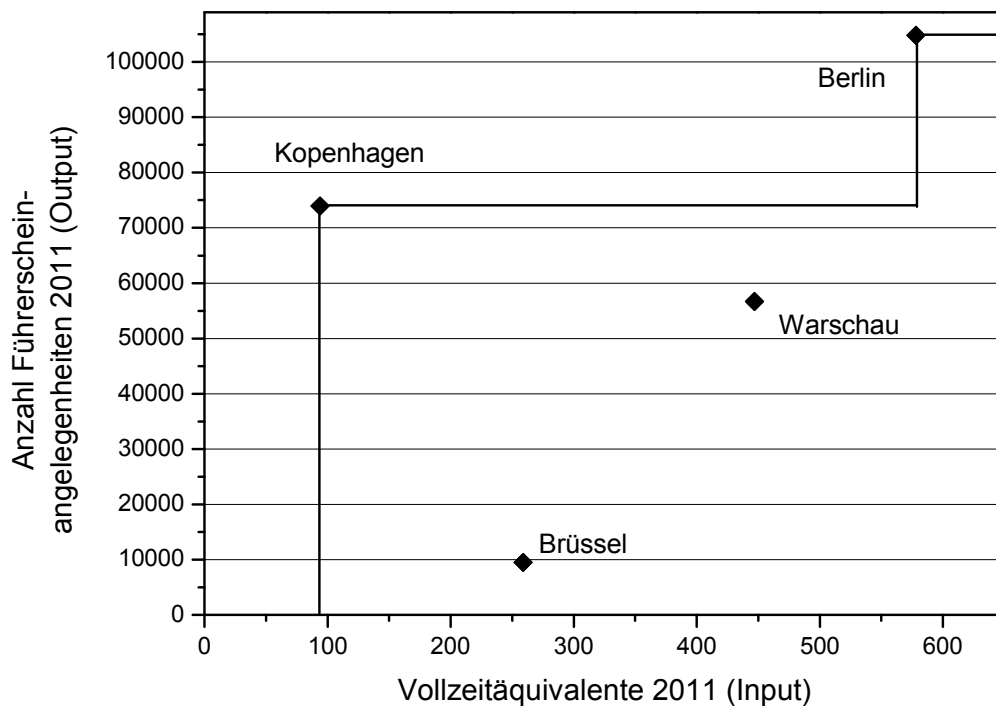


Abbildung 31 c: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerschein-angelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Abbildung 31 c ist folgendes zu entnehmen:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Berlin und Kopenhagen. Berlin ist dabei dominant und standardmäßig effizient.
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 259 insgesamt 9.476, in Kopenhagen mit einem knapp zwei Drittel kleineren Vollzeitäquivalent von 94 gut siebenmal so viele Führerscheinangelegenheiten (73.953) bearbeitet.
- In Kopenhagen werden mit einem Vollzeitäquivalent von 94 insgesamt 73.953, in Warschau mit einem gut viermal so großen Vollzeitäquivalent von 437 insgesamt 56.659 Führerscheinangelegenheiten bearbeitet. Warschau ist daher „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

Aus den Abbildungen 31 a bis c der Tabelle (Input / Output) können die weiteren Beziehungen ermittelt werden. Es ergeben sich effiziente und ineffiziente Bürgerämter, deren Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz wie folgt berechnet werden kann.

Tabelle 18: Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Führerscheinangelegenheiten als Output

Bürgeramt / Stadt	Jahr	Dominierende Stadt	Input-Ineffizienz	Output-Ineffizienz	Gesamt-Ineffizienz
Berlin	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Brüssel	2009	KPH	0,49	0,16	0,33
	2010	KPH	0,49	0,13	0,31
	2011	KPH	0,36	0,13	0,25
Kopenhagen	2009	---	---	---	---
	2010	---	---	---	---
	2011	---	---	---	---
Warschau	2009	---	---	---	---
	2010	KPH	0,26	0,18	0,22
	2011	KPH	0,21	0,17	0,19

(Quelle: Eigene Darstellung)

Brüssel wird über den gesamten Vergleichszeitraum von 2009 bis 2011 von Kopenhagen dominiert. Warschau wird in 2010 und 2011 ebenfalls von Kopenhagen dominiert. In Brüssel kann über den gesamten Vergleichszeitraum eine kontinuierliche Absenkung der Effizienz aus der Tabelle abgelesen werden. In Brüssel sinkt die Gesamt-Ineffizienz von 0,33 in 2009 auf 0,25 in 2011. Auch für Warschau ist eine Verringerung der Effizienz von 2010 zu 2011 erkennbar. Die Gesamt-Ineffizienz sinkt von 0,22 auf 0,19.

Warschau ist 2010 und 2011 durch einen geringeren Output im Vergleich zu 2009 nicht mehr *Best-Practice*. In 2011 müsste Warschau seinen Output um gut 17.000 Führerscheinangelegenheiten erhöhen, um erneut *Best-Practice* werden zu können. Wenn Brüssel über den Vergleichszeitraum seinen Input halbieren würde, würde es auf einer Linie mit Kopenhagen liegen und wäre somit ebenfalls ein *Best-Practice*.

Für Madrid und Prag liegen keine validen Daten vor, weshalb keine Einbeziehung in die Auswertung erfolgen kann.

4.3 Fazit des Effizienzvergleichs der Bürgerdienste

Zur Bestimmung eines Trends der Vergleichsstädte als Ergebnis des Effizienzvergleichs der Bürgerdienste werden die Platzierungen der beiden angewendeten Vergleichsverfahren bei gleicher Wertigkeit aufsummiert. Durch diesen Schritt kann ein Ranking für den gesamten Betrachtungszeitraum dargestellt werden. Das Ranking wird für jede der vier untersuchten Dienstleistungen einzeln durchgeführt, da aufgrund fehlender Zuständigkeiten nicht jede Vergleichsstadt alle Dienstleistungen anbietet. Bei den Meldeangelegenheiten liegen valide Daten für alle sechs Vergleichsstädte vor, wohingegen bei den anderen drei Dienstleistungen lediglich aus vier Vergleichsstädten valide Daten vorliegen. Daher können nur bei Berlin und Brüssel für alle vier untersuchten Dienstleistungen Trends bestimmt werden.

Tabelle 19: Platzierung der Vergleichsstädte bei den Meldeangelegenheiten

Stadt	Methode	Platzierung			
		2009	2010	2011	Σ
Berlin	Relative Effizienz	3	3	2	22
	FDH	4	5	5	
Brüssel	Relative Effizienz	4	4	4	21
	FDH	3	3	3	
Kopenhagen	Relative Effizienz	2	2	3	13
	FDH	2	2	2	
Madrid	Relative Effizienz	1	1	1	6
	FDH	1	1	1	
Prag	Relative Effizienz	5	5	5	28
	FDH	5	4	4	
Warschau	Relative Effizienz	6	6	6	36
	FDH	6	6	6	

(Quelle: Eigene Darstellung)

Mit Blick auf die Ergebnisse kann festgestellt werden, dass Madrid bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum den ersten Platz belegt. Aufgrund der niedrigsten Gesamtsumme belegt Madrid im Ranking der Vergleichsstädte für die Meldeangelegenheiten die erste Position. Diesem Ranking ist eine besondere Gewichtung beizumessen, da bei den Meldeangelegenheiten als einzige Dienstleistung im Vergleich valide Daten aus allen sechs Vergleichsstädten vorliegen.

Kopenhagen belegt bis auf eine Abweichung bei der relativen Effizienz in 2011 durchgehend bei beiden Verfahren den zweiten Platz. Durch die zweitniedrigste Gesamtsumme nach Madrid liegt Kopenhagen im Ranking auf der zweiten Position.

Brüssel belegt bei der relativen Effizienzmethode über den gesamten Betrachtungszeitraum den vierten Platz. Bei der FDH-Methode liegt Brüssel hingegen

durchgehend auf dem dritten Platz. Nach Bildung der Gesamtsumme belegt Brüssel knapp vor Berlin die dritte Position im Ranking.

Für Berlin können als einziger Stadt bei beiden Vergleichsverfahren Veränderungen in den Platzierungen festgestellt werden. Bei der relativen Effizienz belegt Berlin in 2009 und 2010 den dritten Platz und verbessert sich in 2011 auf den zweiten Platz. Bei der FDH-Methode belegt Berlin in 2009 den vierten Platz und verschlechtert sich in 2010 und 2011 auf den fünften Platz. Nach Bildung der Gesamtsumme belegt Berlin knapp hinter Brüssel die vierte Position im Ranking.

Prag belegt bei der relativen Effizienz durchgehend den fünften Platz. Bei der FDH-Methode verbessert sich Prag vom fünften Platz in 2009 auf den vierten Platz in 2010 und 2011. Nach Bildung der Gesamtsumme belegt Prag die fünfte Position im Ranking.

Warschau liegt bei beiden Vergleichsverfahren durchgehend auf dem sechsten Platz und belegt somit die letzte Position im Ranking.

Zusammenfassend lässt sich als Trend feststellen, dass in Madrid Meldeangelegenheiten am effizientesten bearbeitet werden. Bei der Bearbeitungseffizienz folgen Kopenhagen, Brüssel, Berlin, Prag und Warschau auf den Plätzen.

Die Platzierungen der Vergleichsstädte sind bei der relativen Effizienz mit Ausnahme von Berlin und Kopenhagen im Vergleich von 2010 zu 2011 stringent gleich. Grund für die Platzierungsverschiebung ist unter Umständen, dass in Kopenhagen eine Reduzierung des Vollzeitäquivalents von 2010 auf 2011 um ein Drittel bei gleichzeitiger Halbierung der Meldeangelegenheiten von 2009 zu 2011 erfolgte, wohingegen in Berlin eine geringere Reduzierung des Vollzeitäquivalentes von 2010 zu 2011 um nur 5% erfolgte, die Meldeangelegenheiten von 2009 zu 2011 jedoch nahezu gleich blieben.

Bei der FDH-Methode verteilen sich die Platzierungen mit Ausnahme von Berlin und Prag im Vergleich von 2009 zu 2010 gleich. Grund für die Platzierungsverschiebung ist unter Umständen, dass in Berlin und Prag die Vollzeitäquivalente von 2009 zu 2010 gleich geblieben sind, jedoch die Meldeangelegenheiten in Prag um etwa 5% gestiegen, in Berlin um etwa 5% gefallen sind.

Bei Auswertung der Ergebnisse der Meldeangelegenheiten fällt auf, dass bei drei Städten die Platzierungen der beiden Verfahren in unterschiedlichen Jahren voneinander abweichen, wohingegen bei den anderen drei Städten die Platzierungen bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum deckungsgleich sind.

Tabelle 20: Platzierung der Vergleichsstädte bei den Personalausweisangelegenheiten

Stadt	Methode	Platzierung			
		2009	2010	2011	Σ
Berlin	Relative Effizienz	1	1	1	6
	FDH	1	1	1	
Brüssel	Relative Effizienz	4	4	4	24
	FDH	4	4	4	
Kopenhagen	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	
Madrid	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	
Prag	Relative Effizienz	2	2	2	12
	FDH	2	2	2	
Warschau	Relative Effizienz	3	3	3	18
	FDH	3	3	3	

(Quelle: Eigene Darstellung)

Für die Personalausweisangelegenheiten liegen lediglich aus vier Vergleichsstädten valide Daten vor. Aus Kopenhagen und Madrid liegen keine Daten vor, da in Dänemark keine Personalausweise ausgegeben werden und in Spanien die Zuständigkeit für die Ausgabe der Personalausweise beim Zentralstaat und nicht bei der Stadtverwaltung Madrid liegt.

Mit Blick auf die Ergebnisse kann festgestellt werden, dass Berlin bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum den ersten Platz belegt. Aufgrund der niedrigsten Gesamtsumme liegt Berlin im Ranking der Vergleichsstädte für die Personalausweisangelegenheiten an erster Position.

Prag liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem zweiten Platz und belegt dementsprechend die zweite Position im Ranking.

Warschau liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem dritten Platz und belegt dementsprechend die dritte Position im Ranking.

Brüssel liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem vierten Platz und belegt dementsprechend die letzte Position im Ranking.

Zusammenfassend lässt sich als Trend feststellen, dass in Berlin Personalausweisangelegenheiten am effizientesten bearbeitet werden. In der Bearbeitungseffizienz folgen Prag, Warschau und Brüssel.

Bei Auswertung der Ergebnisse in Bezug auf Personalausweisangelegenheiten fällt auf, dass die Platzierungen aller Vergleichsstädte bei beiden Vergleichsverfahren stringent gleich sind.

Tabelle 21: Platzierung der Vergleichsstädte bei den Reisepassangelegenheiten

Stadt	Methode	Platzierung			
		2009	2010	2011	Σ
Berlin	Relative Effizienz	2	2	2	12
	FDH	2	2	2	
Brüssel	Relative Effizienz	4	4	4	24
	FDH	4	4	4	
Kopenhagen	Relative Effizienz	1	1	1	6
	FDH	1	1	1	
Madrid	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	
Prag	Relative Effizienz	3	3	3	18
	FDH	3	3	3	
Warschau	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	

(Quelle: Eigene Darstellung)

Für die Reisepassangelegenheiten liegen lediglich aus vier Vergleichsstädten valide Daten vor. Aus Madrid und Warschau liegen keine Daten vor, da in Spanien die Zuständigkeit für die Ausgabe der Reisepässe beim Zentralstaat und nicht bei der Stadtverwaltung Madrid liegt und in Polen Reisepässe von der jeweils zuständigen Wojewodschaftsverwaltung und nicht von der Magistratsverwaltung Warschau ausgegeben werden.

Mit Blick auf die Ergebnisse kann festgestellt werden, dass Kopenhagen bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum den ersten Platz belegt. Aufgrund der niedrigsten Gesamtsumme liegt Kopenhagen im Ranking der Vergleichsstädte für die Reisepassangelegenheiten an erster Position.

Berlin liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem zweiten Platz und belegt dementsprechend die zweite Position im Ranking.

Prag liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem dritten Platz und belegt dementsprechend die dritte Position im Ranking.

Brüssel liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem vierten Platz und belegt dementsprechend die letzte Position im Ranking.

Zusammenfassend lässt sich als Trend feststellen, dass in Kopenhagen Reisepassangelegenheiten am effizientesten bearbeitet werden. In der Bearbeitungseffizienz folgen Berlin, Prag und Brüssel.

Bei Auswertung der Ergebnisse in Bezug auf Reisepassangelegenheiten fällt auf, dass die Platzierungen aller Vergleichsstädte bei beiden Vergleichsverfahren stringent gleich sind.

Tabelle 22: Platzierung der Vergleichsstädte bei den Führerscheinangelegenheiten

Stadt	Methode	Platzierung			
		2009	2010	2011	Σ
Berlin	Relative Effizienz	2	2	2	12
	FDH	2	2	2	
Brüssel	Relative Effizienz	4	4	4	20
	FDH	4	3	3	
Kopenhagen	Relative Effizienz	1	1	1	6
	FDH	1	1	1	
Madrid	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	
Prag	Relative Effizienz	---	---	---	---
	FDH	---	---	---	
Warschau	Relative Effizienz	3	3	3	18
	FDH	3	4	4	

(Quelle: Eigene Darstellung)

Für die Führerscheinangelegenheiten liegen lediglich aus vier Vergleichsstädten valide Daten vor. Aus Madrid und Prag liegen keine Daten vor, da in Spanien die Zuständigkeit für die Ausgabe der Führerscheine beim Zentralstaat und nicht bei der Stadtverwaltung Madrid liegt und in Prag die Führerscheine zentral von einem Referat in der Magistratsverwaltung und nicht von den Bürgerämtern ausgegeben werden.

Mit Blick auf die Ergebnisse kann festgestellt werden, dass Kopenhagen bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum den ersten Platz belegt. Aufgrund der niedrigsten Gesamtsumme liegt Kopenhagen im Ranking der Vergleichsstädte für die Führerscheinangelegenheiten an erster Position.

Berlin liegt bei beiden Verfahren durchgehend auf dem zweiten Platz und belegt dementsprechend die zweite Position im Ranking.

Warschau belegt bei der relativen Effizienzmethode über den gesamten Betrachtungszeitraum den dritten Platz. Bei der FDH-Methode belegt Warschau in 2009 ebenfalls den dritten Platz, verschlechtert sich jedoch in 2010 und 2011 auf den vierten Platz. Nach Bildung der Gesamtsumme belegt Warschau knapp vor Brüssel die dritte Position im Ranking.

Brüssel belegt bei der relativen Effizienzmethode durchgehend den vierten Platz. Bei der FDH-Methode verbessert sich Brüssel vom vierten Platz in 2009 auf den dritten Platz in 2010 und 2011. Nach Bildung der Gesamtsumme belegt Brüssel dennoch die letzte Position im Ranking.

Zusammenfassend lässt sich als Trend feststellen, dass in Kopenhagen Führerscheinangelegenheiten am effizientesten bearbeitet werden. In der Bearbeitungseffizienz folgen Berlin, Warschau und Brüssel.

Bei Auswertung der Ergebnisse in Bezug auf Führerscheinangelegenheiten fällt auf, dass die Platzierungen aller Vergleichsstädte bei der relativen Effizienzmethod stringent gleich sind. Bei der FDH-Methode verteilen sich die Platzierungen mit Ausnahme von Brüssel und Warschau im Vergleich von 2009 zu 2010 ebenfalls gleich. Grund für die Platzierungsverschiebung ist unter Umständen, dass in Brüssel das Vollzeitäquivalent wie auch die Führerscheinangelegenheiten von 2009 zu 2010 gleich bleiben und in Warschau von 2009 zu 2010 das Vollzeitäquivalent um etwa 5% bei gleichzeitigem Rückgang der Führerscheinangelegenheiten um etwa 10% ansteigt.

Bei der Auswertung der Ergebnisse der beiden Vergleichsverfahren fällt auf, dass bei zwei Städten in jeweils zwei Jahren die Platzierungen der beiden Verfahren voneinander abweichen, wohingegen bei den anderen zwei Städten die Platzierungen bei beiden Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum deckungsgleich sind.

Als Fazit der Effizienzanalyse fällt auf, dass über den gesamten Betrachtungszeitraum mit insgesamt 13 Abweichungen bei 108 festgestellten Platzierungen (12% Abweichungsquote) lediglich geringe Unterschiede bei den Ergebnissen der beiden Vergleichsmethoden „relative Effizienz“ und „FDH-Methode“ feststellbar sind. Die berechneten Trends sind daher aussagekräftig.

Es kann festgestellt werden, dass die Platzierungen der Vergleichsstädte über den Betrachtungszeitraum grundsätzlich konstant sind und positive sowie negative Ausschläge die Ausnahme darstellen. Es können bei 108 festgestellten Platzierungen insgesamt sechs Veränderungen (5,6% Veränderungsquote) bei den jeweiligen Dienstleistungen festgestellt werden. Es finden vier Veränderungen bei der FDH-Methode und zwei Veränderungen bei der relativen Effizienzmethode statt.

Tabelle 23: Die Platzierungen / Trends der Vergleichsstädte über den gesamten Betrachtungszeitraum im Überblick

Stadt	Platzierungen / Trends			
	Melde-angelegenheiten	Personalausweis-angelegenheiten	Reisepass-angelegenheiten	Führerschein-angelegenheiten
Berlin	4	1	2	2
Brüssel	3	4	4	4
Kopenhagen	2	---	1	1
Madrid	1	---	---	---
Prag	5	2	3	---
Warschau	6	3	---	3

(Quelle: Eigene Darstellung)

Es kann festgehalten werden, dass lediglich bei Berlin und Brüssel für alle vier untersuchten Dienstleistungen Trends bestimmt werden konnten. Bei Madrid konnte aufgrund der fehlenden Zuständigkeiten lediglich bei einer Dienstleistung ein Trend

ermittelt werden. Aufgrund fehlender Zuständigkeiten konnte bei den verbleibenden Städten jeweils nur bei einer Dienstleistung kein Trend bestimmt werden. Diese Tatsache schmälert zwar die Aussagekraft des Vergleiches einzelner Performances, jedoch kann unabhängig davon eine eindeutige Aussage zur Forschungsthese dieser Dissertation getroffen werden.

Durch die vorliegenden Ergebnisse ist erwiesen, dass die Bürgerdienste in den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedsstaaten nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten arbeiten. Das Gegenteil ist der Fall, da beim Vergleich der aussagekräftigen Meldeangelegenheiten die beiden Vertreterinnen der östlichen EU-Mitgliedsstaaten die beiden letzten Positionen belegen. Die Trends bei den Meldeangelegenheiten sind besonders aussagekräftig, da ausschließlich bei dieser Dienstleistung aus allen Vergleichsstädten valide Daten vorliegen

Madrid belegt als Vertreterin der als zögerlich bei der Einführung von *NPM-Instrumenten* geltenden kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition und des Verwaltungstyps der westeuropäischen Hauptstädte überraschenderweise die erste Position beim Vergleich der Meldeangelegenheiten und lässt die anderen Vergleichsstädte deutlich hinter sich. Die zweite Position geht aufgrund der zukunftsgerichteten kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition und des dementsprechenden effizienten Arbeitsansatzes der Verwaltung erwartungsgemäß an Kopenhagen. Das durchschnittliche Abschneiden Berlins als Vertreterin des einzigartigen Verwaltungstyps einer wiedervereinigten Stadt und das schlechte Abschneiden Brüssels als traditionelle Vertreterin der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition bestätigen die Erwartungen.

Die Positionen bei den Vergleichen der anderen drei untersuchten Dienstleistungen unterstreichen die Erkenntnisse aus dem repräsentativen Beispiel der Meldeangelegenheiten mehrheitlich. Prag und Warschau als Vertreterinnen östlicher EU-Mitgliedsstaaten belegen mit Ausnahme einer zweiten Position durchgehend die durchschnittliche dritte Position. Bei diesen drei Dienstleistungen arbeiten die Bürgerdienste der Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten – wie schon bei den Meldeangelegenheiten – ebenfalls nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten. Es liegt durchgehend immer eine Vergleichsstadt aus den westlichen EU-Mitgliedsstaaten (Kopenhagen oder Berlin) vor Prag und Warschau, aber auch immer eine Stadt hinter ihnen (Brüssel). Prag und Warschau schneiden daher mit ihrer Performance bei den drei verbleibenden Dienstleistungen mittelmäßig ab.

Die zweite Position Kopenhagens bei den Meldeangelegenheiten entwickelt sich aufgrund der fehlenden Zuständigkeiten Madrids bei den Reisepass- und Führerscheingelegenheiten zur ersten Position. Berlin belegt bei diesen beiden Dienstleistungen die zweite Position und rückt bei den Personalausweisangelegenheiten aufgrund fehlender Zuständigkeiten Kopenhagens auf die erste Position vor.

Brüssel belegt bei allen drei Dienstleistungen die letzte Position und weist die schlechteste Bearbeitungseffizienz auf.

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung aller Trends arbeiten die Bürgerdienste der beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten. Die Bürgerdienste in Prag und Warschau arbeiten im Vergleich zu anderen Hauptstädten durchschnittlich effizient oder wie im Fall der aussagekräftigen Meldeangelegenheiten uneffizient.

Die Gründe für die durchschnittliche oder schlechte Performance von Prag und Warschau sind vielfältig. Ein Grund für das schlechte Abschneiden sind unter Umständen die umfangreichen Personalkörper der Bürgerdienste. Prag (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 5.270 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) und Warschau (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 3.820 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) verfügen nach Brüssel über die aufwendigsten Personalkörper im Bereich der Bürgerdienste der Vergleichsstädte. Warschau mit dem zweithöchsten Vollzeitäquivalent im Vergleich zur Einwohnerzahl schneidet deshalb auch durchgehend schlechter ab als Prag.

Die Anzahl der vorhandenen Bürgerämter könnte ein weiterer Grund für die mittelmäßige bis schlechte Performance von Prag und Warschau sein. Jedoch weichen die Werte mit durchschnittlich 22.320 Einwohner pro Bürgeramt (Prag) und durchschnittlich 98.625 Einwohner pro Bürgeramt (Warschau) über den gesamten Vergleichszeitraum zu sehr voneinander ab, als dass dieser Indikator eine Begründung für die schlechte Bearbeitungseffizienz darstellen könnte. Dennoch kann bei der reinen Anzahl der vorhandenen Bürgerämter eine interessante Beobachtung gemacht werden. Prag mit der geringsten Bevölkerungsdichte der Vergleichsstädte von durchschnittlich 2.518 Einwohnern pro km² verfügt über die meisten Bürgerämter (57) im Vergleich. Das bedeutet eine durchschnittliche Ausstattung von fünf Vollzeitäquivalenten pro Bürgeramt. Die Bürgerdienste in Prag bearbeiten die geringste Anzahl an Melde-, Personalausweis- und Reisepassangelegenheiten der Vergleichsstädte.

Die Besucherzahlen als weiteren möglichen Grund für die schlechte Performance heran zu ziehen ist wegen des zu geringen Datenbestandes bei den Vergleichsstädten nicht möglich.

Die Auswirkungen der mittelmäßigen bis schlechten Performance von Prag und Warschau auf die Wartezeiten in den Bürgerämtern, Kundenzufriedenheit und Besucherzahlen können aufgrund eines zu geringen Datenbestandes der Vergleichsstädte sowie mangelnder Vergleichbarkeit, bedingt durch eine uneinheitliche und nicht standardisierte Erhebung, an dieser Stelle nicht konkret bestimmt und in Zusammenhang gebracht werden. Der Versuch einer Einbeziehung der Faktoren Qualität und Outcome in die Effizienzanalyse der Bürgerdienste wird im folgenden Kapitel mit Hilfe der *erweiterten FDH-Methode* unternommen.

4.4 Erweiterte Effizienzanalyse am Beispiel der Meldeangelegenheiten – Verknüpfung von In- und Output mit den Faktoren Qualität und Outcome

Es wurden von mehreren Autoren in der Vergangenheit Versuche unternommen am Beispiel der Bürgerdienste standardisierte, kennzahlengestützte Leistungsvergleiche unter Einbeziehung der Faktoren Qualität und Outcome in die Effizienzanalyse von Verwaltungssystemen einfließen zu lassen oder die Effizienz-, Qualitäts- und Outcomeergebnisse miteinander zu verknüpfen.^{686,687,688,689,690}

Zur Effizienzbestimmung wird in den meisten Fällen die *FDH-Methode* herangezogen, die Input und Output gegenübergestellt und somit die Effizienz ermittelt. Als Erweiterung der *FDH-Methode* ist die Einbindung einer Outcome-Größe vorstellbar, wobei in den meisten Fällen die Kundenzufriedenheit herangezogen wird. Dieses sogenannte erweiterte Best-Practice-Verfahren wurde von *Masser et al.* am Beispiel der Berliner Bürgerdienste durchgeführt.⁶⁹¹ Im Rahmen dieses erweiterten Best-Practice-Verfahrens kann neben dem Effizienzvergleich der Verwaltungssysteme durch die gleichberechtigte Einbeziehung der Kundenorientierung eine Aussage bezüglich des Outcomes getroffen werden. Hierbei wird stellvertretend für das Verhältnis von Input und Output die Kennzahl „Vollzeitäquivalent pro 1.000 Besucher“ verwendet. Grundvoraussetzung für die Anwendung dieser Kennzahl ist die einheitliche und standardisierte Erhebung der Besucherzahlen in allen zu untersuchenden Bürgerämtern. In der Folge muss die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Besucher“ mit der Outcome-Größe Kundenzufriedenheit in Beziehung gesetzt werden, wobei auch hier eine einheitliche und standardisierte Erhebung der Kundenzufriedenheit notwendig ist. Im Ergebnis erhält man die Auswirkungen der Effizienz der Bürgerämter auf den Outcome in Form der Kundenzufriedenheit.⁶⁹²

Bedingt durch den Mangel an validen Daten aus den Vergleichsstädten scheidet die Durchführung dieses erweiterten Best-Practice-Verfahrens im Rahmen der vorliegenden Arbeit aus. Die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Besucher“ kann im vorliegenden Fall nicht angewendet werden, da lediglich aus Brüssel, Kopenhagen und Madrid valide Daten zu den Besuchern der Bürgerämter vorliegen. Zur Kundenzufriedenheit liegen lediglich aus Kopenhagen (2010-11), Madrid (2009-11) und Warschau (2009-11) valide Daten vor.

Ein weiteres Best-Practice-Verfahren wurde von *Tietz*⁶⁹³ beim Effizienzvergleich der Bürgerdienste in Berlin und Warschau durchgeführt. Auf Grundlage der Ausführung von *Masser et al.* wurde die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Besucher“ in

686 Kuhlman, Sabine 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, S. 99-126

687 Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, S. 349-370

688 Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008

689 Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau

690 Deprins, Dominique; Simar, Léopold; Tulkens, Henry 1984: Measuring Labor Efficiency in Post Offices, S. 243-267

691 Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008, S. 75 ff.

692 ebd., S. 79 ff.

693 Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau, S. 60 f.

Ermangelung nicht vorhandener valider Zahlen zu den Besuchern dahingehend angepasst, dass statt der Besucher die Einwohnerzahlen der Städte herangezogen wurden. Ersatzweise wurde die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner“ verwendet, da hierfür aus Berlin und Warschau valide Daten vorlagen. In der Folge muss die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner“ mit der Outcome-Größe Kundenzufriedenheit in Beziehung gesetzt werden. Im Ergebnis erhält man die Auswirkungen der Effizienz der Bürgerämter auf den Outcome in Form der Kundenzufriedenheit. Es ist allerdings zu betonen, dass mit der Einwohnerzahl eine weniger aussagekräftige Bezugsgröße für das Verhältnis von Input und Output – also der Effizienz – vorliegt, da die Einwohnerzahl nicht zwangsläufig repräsentativ für das Kundenaufkommen in den Bürgerämtern ist.⁶⁹⁴

Bedingt durch den Mangel an validen Daten aus den Vergleichsstädten scheidet die Durchführung des aufgezeigten Verfahrens im Rahmen der vorliegenden Arbeit ebenfalls aus. Die Kennzahl „Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner“ kann zwar in allen Städten mit validen Zahlen hinterlegt werden, jedoch liegen zur Kundenzufriedenheit lediglich aus Kopenhagen (2010-11), Madrid (2009-11) und Warschau (2009-11) valide Daten vor.

Es ist an dieser Stelle zu unterstreichen, dass beide zuvor aufgezeigten erweiterten Best-Practice-Verfahren auch bei der Vorlage von kompletten Datensätzen zur Kundenzufriedenheit aus allen Vergleichsstädten nicht zu validen Ergebnissen geführt hätten. Der Grund hierfür liegt in der uneinheitlichen und nicht standardisierten Erhebung der Daten zur Kundenzufriedenheit in den Bürgerämtern der Vergleichsstädte. Es macht beispielsweise einen bedeutenden Unterschied, ob Kunden oder Bürger, persönlich oder per Fragebogen, freiwillig oder gezwungen befragt werden. Es kann keine pauschale Einheitlichkeit oder Standardisierung der Befragungsmethoden in den Vergleichsstädten vorausgesetzt werden, weshalb eine Heranziehung solcher Daten – wenn sie in Gänze vorgelegen hätten – im Rahmen dieser Arbeit nicht statthaft gewesen wäre. Für eine einheitliche und standardisierte Erhebung der Kundenzufriedenheit wäre eine eigene Erhebung vor Ort in allen Vergleichsstädten über einen längeren Zeitraum notwendig gewesen, was jedoch den personellen und zeitlichen Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit gesprengt hätte.

Nachdem sich die beiden erweiterten Best-Practice-Verfahren für eine Verknüpfung von In- und Output mit der Qualität oder dem Outcome Kundenzufriedenheit im Rahmen der vorliegenden Arbeit als ungeeignet erwiesen haben, wird eine Erweiterung der *relativen Effizienzmessung* (Kapitel 2.3.1) und der *FDH-Methode* (Kapitel 2.3.2) geprüft. Es bieten sich für die exemplarische Durchführung eines erweiterten Verfahrens ausschließlich die Meldeangelegenheiten an, da nur bei dieser Dienstleistung aus allen Vergleichsstädten valide Daten vorliegen. Bei allen anderen untersuchten Dienstleistungen liegen jeweils nur aus vier Vergleichsstädten valide Daten vor, was die Ergebnisinterpretation deutlich erschweren und gegebenenfalls die Ergebnisse selbst verfälschen würde. Außerdem ist eine Beschränkung auf das Jahr

694 Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau, S. 60

2011 notwendig, da sich die Anwendungsanalyse der Kernelemente des *NPM* in den Vergleichsstädten ausschließlich auf das Jahr 2011 bezieht (vgl. Kapitel 3.3).

Bei der Prüfung der Anwendbarkeit eines erweiterten Verfahrens gilt es zunächst die Ergebnisse der *relativen Effizienzmessung* (Kapitel 4.2.1.1) und der *FDH-Methode* (Kapitel 4.2.1.2 (Abbildung 25 c)) am Beispiel der Meldeangelegenheiten für 2011 zu vergleichen und in eine Beziehung zueinander zu setzen. Hierbei wird der Faktor Qualität mit dem Erfüllungsgrad der Anwendungsanalyse der Kernelemente des *NPM* (vgl. Kapitel 3.3) definiert.

Bei der *relativen Effizienzmessung* ist zu unterstreichen, dass die Servicequalität weder in die Berechnung, noch in das Ranking einbezogen wird. Nach Durchführung der *relativen Effizienzmessung* ergibt sich für das Jahr 2011 das folgende Ranking bei der Durchführung von Meldeangelegenheiten:

Platz 1:	Madrid
Platz 2:	Berlin
Platz 3:	Kopenhagen
Platz 4:	Brüssel
Platz 5:	Prag
Platz 6:	Warschau

(Quelle: Eigene Darstellung)

Auch bei der *FDH-Methode* spielt die Servicequalität keine Rolle und hat somit keinen Einfluss auf das Ranking. Daher können auch ineffiziente und dominierte Städte möglicherweise über eine höhere Servicequalität als die *Best-Practices* verfügen. Nach Durchführung der *FDH-Methode* ergibt sich für das Jahr 2011 das folgende Ranking:

Platz 1:	Madrid	(Best-Practice und dominierend)
Platz 2:	Kopenhagen	(Best-Practice und dominierend)
Platz 3:	Brüssel	(Best-Practice und dominierend)
Platz 4:	Prag	(ineffizient und dominiert)
Platz 5:	Berlin	(ineffizient und dominiert)
Platz 6:	Warschau	(ineffizient und dominiert)

(Quelle: Eigene Darstellung)

Tabelle 24: Kennzahlen und Platzierungen der Vergleichsstädte

Stadt	Einwohner 2011	Input (Vollzeit- äquivalent 2011)	Output (Meldeangelegen- heiten 2011)	Platzierung	
				relative Effizienz	FDH- Methode
Berlin	3.477.766	578	542.641	2	5
Brüssel	165.041	259	145.312	4	3
Kopenhagen	539.542	94	73.845	3	2
Madrid	3.269.861	268	1.178.363	1	1
Prag	1.241.664	237	61.956	5	4
Warschau	1.708.491	447	108.859	6	6

(Quelle: Eigene Darstellung)

Beim direkten Vergleich der jeweiligen Rankings und Ergebnisse der *relativen Effizienzmessung* und der *FDH-Methode* am Beispiel der Meldeangelegenheiten für 2011 sind lediglich zwei Übereinstimmungen der *Best-Practices* bei Madrid und Warschau erkennbar.

Beide Verfahren zur Effizienzbestimmung berücksichtigen die Servicequalität der erbrachten Dienstleistungen nicht. Eine Erweiterung der *einfachen Effizienzbestimmung* um den Faktor Servicequalität scheidet aufgrund der Eindimensionalität des Balkendiagramms aus, so dass dieses Verfahren für eine Verknüpfung von In- und Output mit der Qualität nicht geeignet ist. Eine Erweiterung der *FDH-Methode* nach *Bouckaert* bietet sich hingegen aufgrund der vorliegenden Zweidimensionalität für die Einbindung des Faktors Servicequalität an. Diese Erweiterung wurde bereits von *Bouckaert* beispielhaft durchgeführt und als *erweiterte FDH-Methode* bezeichnet.⁶⁹⁵ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird daher die Servicequalität als dritte Dimension in die *FDH-Methode* integriert.

Die Einbindung des Faktors Kundenzufriedenheit als Outcome scheidet hingegen bei der *erweiterten FDH-Methode* wie auch bei der *relativen Effizienzmessung* aus, da eine hierfür notwendige einheitliche und standardisierte Erhebung der Daten zur Kundenzufriedenheit in den Bürgerämtern der Vergleichsstädte nicht durchgeführt werden konnte.

695 Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008, S. 75 ff.

Durch die Einbindung des Faktors Qualität soll die Hypothese überprüft werden, ob nach der *FDH-Methode* dominierte Städte ineffizient sind, weil ihre Servicequalität höher ist als die der *Best-Practices*. Eine höhere Servicequalität kann sich entweder in einem höheren Input oder einem niedrigeren Output im Vergleich zu den *Best-Practices* widerspiegeln. Hierbei wird vorausgesetzt, dass diese Abweichungen in jedem Fall der Qualität der Dienstleistungsbearbeitung zu Gute kommen.⁶⁹⁶

Bei der Überprüfung dieser Hypothese können sich drei verschiedene Interpretationsmöglichkeiten ergeben. Voraussetzung für die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten sind zwei Städte 1 und 2 mit einem etwa gleichen Output Y , aber unterschiedlichen Inputs X_1 und X_2 . Der Input von Stadt 2 (X_2) ist größer als der von Stadt 1 (X_1). In diesem Fall wird Stadt 2 von Stadt 1 dominiert und ist ineffizient. Unter Einbeziehung des Faktors Servicequalität sind die folgenden drei Interpretationsmöglichkeiten denkbar:⁶⁹⁷

- **Möglichkeit 1:** Stadt 1 und 2 haben die gleiche Servicequalität. In diesem Fall kann die Servicequalität nicht für eine Differenzierung der beiden Städte herangezogen werden. Stadt 2 wird weiterhin von Stadt 1 dominiert und ist somit eine ineffiziente Stadt. Der Faktor Servicequalität liefert keine Begründung für den höheren Input von Stadt 2.
- **Möglichkeit 2:** Stadt 1 hat eine höhere Servicequalität als Stadt 2. Auch in diesem Fall bleibt Stadt 1 die dominante und effiziente Stadt gegenüber Stadt 2. Stadt 2 hat ihre Position aufgrund der Einbeziehung des Faktors Servicequalität zusätzlich verschlechtert, da sie nun in der quantitativen und der qualitativen Dimension von Stadt 1 dominiert wird.
- **Möglichkeit 3:** Stadt 1 hat eine geringere Servicequalität als Stadt 2. In diesem Fall kann Stadt 2 eine niedrigere Effizienz haben, weil bewusst ein größeres Vollzeitäquivalent für eine bessere Servicequalität des Outputs eingesetzt wird. Andererseits kann auch Stadt 1 bewusst eine geringere Servicequalität akzeptieren, um in einer dominanten und effizienten Position zu bleiben.

Zur Nachweisführung der beschriebenen Hypothese wird die Auswertung der Anwendung der Kernelemente des *NPM* aus dem Jahr 2011 (Kapitel 3.3) als Faktor Servicequalität in die *erweiterte FDH-Methode* einbezogen. Entsprechend der Zielrichtung des *NPM* liegt bei der Anwendungsanalyse der Kernelemente der Schwerpunkt auf der Außenperspektive – 27 der 39 Indikatoren – und der Betonung der Kundenorientierung (21 Indikatoren). Es kann daher unterstellt werden, dass ein höheres Qualitätsniveau vorhanden ist, je mehr Indikatoren der Kernelemente erfüllt sind. Hierbei müssen Indikatoren der Innen- und Außenperspektive gleichberechtigt und ohne besondere Gewichtung berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse der Anwendungsanalyse unverändert aus den Kapiteln 3.3.7 und 3.3.8 herangezogen.

696 Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, S. 19 ff.

697 ebd., S. 21

Es sollen an dieser Stelle nicht alle Indikatoren der Anwendungsanalyse erneut aufgelistet werden, folgend nur eine beispielhafte Auswahl:

- tägliche Öffnungszeiten, vorwiegend in den Nachmittagsstunden und auch an Samstagen
- eine Anlaufstelle in Wohnort- oder Arbeitsplatznähe, das heißt der Service ist dezentral in unterschiedlichen Bezirken der Städte organisiert und nicht zentral in einer Liegenschaft konzentriert
- Einheitliches Angebot aller vier Vertriebswege (Multikanalstrategie)
- kurze Wartezeiten
- barrierefreie Services für behinderte Menschen
- Anreize für Beschäftigte zur schnellen und fehlerfreien Bearbeitung von Dienstleistungen
- Qualitätsmanagement und Controlling zur Verbesserung der internen Arbeitsabläufe

Nach Abschluss der Anwendungsanalyse wurde ein Qualitätsranking anhand der erfüllten Indikatoren des NPM gefertigt. In einigen Städten konnten statt 39 lediglich 38 Indikatoren untersucht werden, da die rechtlichen oder systemischen Voraussetzungen für bestimmte Indikatoren nicht in allen Städten vorlagen. Es ergibt sich das folgende Ranking der Vergleichsstädte (vgl. Kapitel 3.3.8):

Platz 1:	Madrid	(34 von 39 Indikatoren)
Platz 2:	Warschau	(32 von 39 Indikatoren)
Platz 3:	Kopenhagen	(29 von 38 Indikatoren)
Platz 4:	Berlin	(20 von 38 Indikatoren)
Platz 5:	Prag	(17 von 38 Indikatoren)
Platz 6:	Brüssel	(11 von 38 Indikatoren)

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Platzierungen der Anwendungsanalyse werden nun mit den Ergebnissen der FDH-Methode am Beispiel der Meldeangelegenheiten aus dem Jahr 2011 tabellarisch gegenübergestellt:

Tabelle 25: Platzierung der Vergleichsstädte nach Anwendung von NPM und FDH-Methode

Stadt	Platzierung	
	Anwendung NPM	FDH-Methode
Berlin	4	5
Brüssel	6	3
Kopenhagen	3	2
Madrid	1	1
Prag	5	4
Warschau	2	6

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Ergebnisse der Anwendungsanalyse (vgl. Kapitel 3.3.8) werden nun mit den Ergebnissen des Effizienzvergleiches am Beispiel der Meldeangelegenheiten für das Jahr 2011 (vgl. Kapitel 4.2.1.2, Abbildung 25 c) in Beziehung gesetzt. Bei den Meldeangelegenheiten konnten alle Vergleichsstädte in die Untersuchung einbezogen werden, weshalb in der folgenden Abbildung auch alle sechs Platzierungen aus der Anwendungsanalyse abgebildet werden. Durch diese Verbindung der Ergebnisse der Anwendungsanalyse mit denen der *FDH-Methode* ergibt sich die nachfolgende Grafik zur *erweiterten FDH-Methode*:

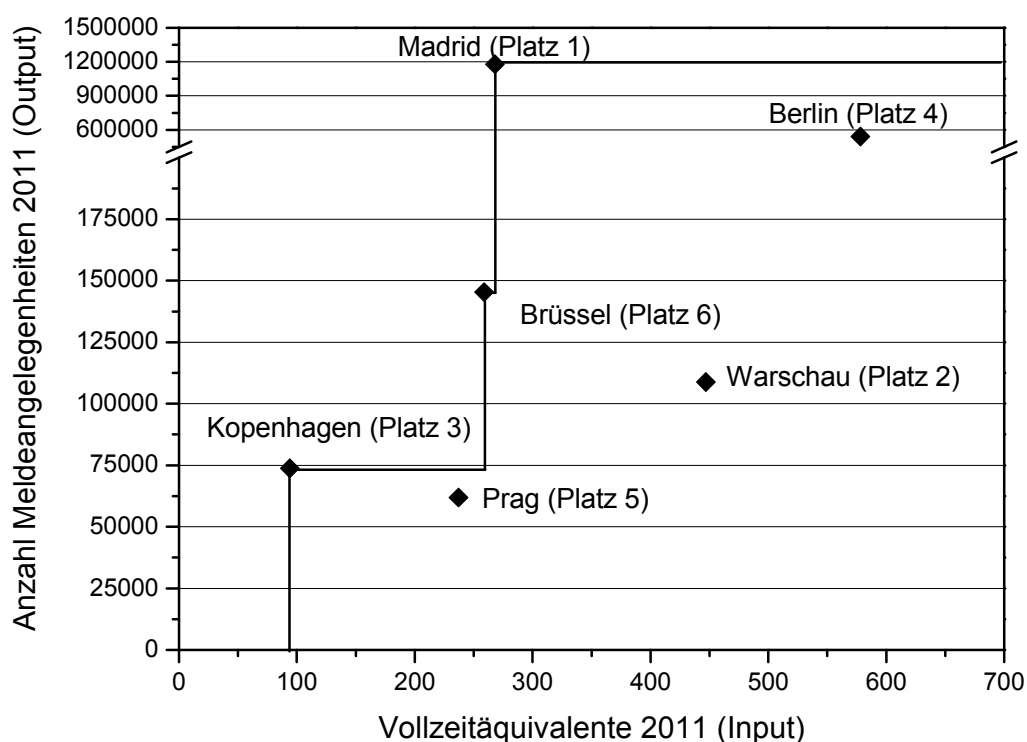


Abbildung 32: Input (Vollzeitäquivalente), Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) und Qualität (Platzierung) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die nach der *FDH-Methode* dominanten Städte Kopenhagen, Brüssel und Madrid als *Best-Practices* liegen beim Anwendungsvergleich der Kernelemente des NPM auf den Plätzen 3, 6 und 1.

Madrid schneidet neben seiner dominierenden Position bei der *FDH-Methode* auch als beste Stadt im Ranking des Anwendungsvergleiches ab (Platz 1). Kopenhagen ist nach der *FDH-Methode* ebenfalls eine dominierende Stadt und schneidet beim Anwendungsvergleich mit einem mittleren Platz im Ranking ab (Platz 3). Die dominanten Positionen von Madrid und Kopenhagen beim Effizienzvergleich gehen daher nicht zu Lasten der Servicequalität von Meldeangelegenheiten in den beiden Vergleichsstädten, da beide Städte beim Anwendungsvergleich die beste und eine gute Platzierung erreichen.

Brüssel als dominante Stadt schneidet hingegen beim Anwendungsvergleich mit der schlechtesten Platzierung im Anwendungsvergleich (Platz 6) ab. Die dominante Position beim Effizienzvergleich nach *FDH-Methode* resultiert aller Wahrscheinlichkeit nach aus einer geringeren Servicequalität bei den Meldeangelegenheiten im Vergleich zu den anderen Hauptstädten. Brüssel investiert unter Umständen nicht im ausreichenden Maß in den Kundenservice und die Dienstleistungsqualität, sondern produziert stattdessen möglichst viele Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent.

Die nach der *FDH-Methode* ineffizienten sowie dominierten Städte Prag, Warschau und Berlin liegen beim Anwendungsvergleich der Kernelemente des *NPM* auf den Plätzen 5, 2, und 4.

Prag schneidet neben seiner ineffizienten und dominierten Position gegenüber den *Best-Practices* nach der *FDH-Methode* auch mit einer schlechten Position beim Anwendungsvergleich der Kernelemente des *NPM* ab (Platz 5). Daraus folgt, dass die ineffiziente und dominierte Position beim Effizienzvergleich nicht mit einer umfänglichen Fokussierung auf die Servicequalität begründet werden kann, da ansonsten die Position bei der Anwendungsanalyse deutlich besser sein müsste.

Berlin schneidet mit seiner ineffizienten und dominierten Position nach *FDH-Methode* auch mit einer vergleichsweise schlechten Position bei der Anwendungsanalyse ab (Platz 4). Daraus folgt, dass die ineffiziente und dominierte Position beim Effizienzvergleich – wie auch in Prag – nicht auf eine umfängliche Fokussierung auf die Servicequalität zurückzuführen ist.

Die nach der *FDH-Methode* ineffiziente und dominierte Stadt Warschau schneidet hingegen beim Qualitätsranking der Anwendungsanalyse mit einer guten Platzierung im oberen Drittel ab (Platz 2). Daraus folgt, dass die niedrige Effizienz in Warschau auf eine besondere Qualitätsstrategie zurückzuführen ist, die ein hohes Qualitätsniveau bei der Dienstleistungserbringung forciert und die effiziente Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in den Hintergrund stellt.

Durch die Ergebnisse der *erweiterten FDH-Methode* können zwei Interpretationsmöglichkeiten der zuvor aufgestellten Hypothese am Beispiel nachgewiesen werden:

- **Möglichkeit 2:** Beim Vergleich von Kopenhagen und Prag ist ein etwa gleich großer Output feststellbar. Kopenhagen dominiert Prag aufgrund eines geringeren Inputs. Gleichzeitig hat Kopenhagen (Platz 3) eine höhere Servicequalität als Prag (Platz 5). Daher kann die schlechtere Platzierung Prags im Effizienzvergleich nicht mit einer höheren Servicequalität begründet werden.
- **Möglichkeit 3:** Beim Vergleich von Brüssel und Warschau ist ebenfalls ein etwa gleich großer Output feststellbar. Brüssel dominiert Warschau aufgrund eines geringeren Inputs. Jedoch hat Brüssel (Platz 6) eine schlechtere Servicequalität als Warschau (Platz 2). Die schlechtere Platzierung Warschaus im Effizienzvergleich kann daher mit einer höheren Servicequalität begründet werden.

Die kontinuierliche Verbesserung von Qualität und Effizienz ist eine wichtige Aufgabe der Bürgerdienste. In diesem Zusammenhang ist für eine aussagekräftige Einschätzung der Qualität und der Dienstleistungen eine entsprechende Analyse unverzichtbar. Als Voraussetzung hierfür kommt der kontinuierlichen Bestimmung der Qualität und der Kundenzufriedenheit eine sehr hohe Bedeutung zu. Die Resultate aus laufenden oder sich regelmäßig wiederholenden Erhebungen stellen eine unentbehrliche Grundlage dar, insbesondere für strategische Entscheidungen und Entwicklungen der Bürgerdienste. Die Zielrichtung einer besseren Qualität und

Kundenzufriedenheit bei gleichzeitiger Steigerung der Effizienz ist der Königsweg bei Veränderungsprozessen im Bereich der Bürgerdienste.

Wie im echten Wettbewerb kann die erweiterte Effizienzanalyse einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess initiieren und ist somit eine hervorragende Möglichkeit gute Lösungen, das heißt Best Practices und beste Qualität, von einer Verwaltungseinheit auf die andere zu übertragen. Auf die Weise sind die Bürgerdienste nicht darauf angewiesen, täglich das Rad neu zu erfinden, sondern können bei Leistungsvergleichen von den Besten lernen.

5. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

„Die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU haben in Folge der grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er Jahren bedeutend mehr Kernelemente des NPM beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt.

Durch den folgerichtigen Aufbau kundenorientierter und moderner Verwaltungen sowie der strikten Anwendung der Kernelemente des New Public Management arbeiten die Bürgerdienste in den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedsstaaten effizienter und wirkungsvoller als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten.“

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die aufgestellte wissenschaftliche These der vorliegenden Dissertation nur in wenigen Teilen bestätigen lässt.

Im vorliegenden Vergleich dominieren Berlin, Brüssel, Kopenhagen und Madrid als Hauptstädte der westlichen EU-Mitgliedsstaaten. Diese vier Hauptstädte bilden bis auf die angelsächsische alle Rechts- und Verwaltungstraditionen sowie alle verbleibenden Verwaltungstypen ab. Berlin gehört der kontinentaleuropäisch deutschen, Kopenhagen der kontinentaleuropäisch skandinavischen und Brüssel sowie Madrid gehören der kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition an. Berlin vertritt den einzigartigen Verwaltungstyp einer nach mehr als vier Jahrzehnten wiedervereinigten Stadt. Diese Verwaltung war von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa im Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder stark betroffen und es bestand daher die Notwendigkeit, drastische Reformen durchzuführen. Brüssel, Kopenhagen und Madrid repräsentieren hingegen den Verwaltungstyp der westeuropäischen Hauptstädte, dessen Verwaltungen von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa im Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder nicht betroffen waren. Es bestand daher seinerzeit keine zwingende Notwendigkeit für umfassende Reformen.

Die beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten im Vergleich sind Prag und Warschau. Weitere Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten konnten trotz großer Bemühungen nicht für den Vergleich gewonnen werden. Prag und Warschau gehören der kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition an und vertreten den Verwaltungstyp der osteuropäischen Hauptstädte, die nach dem Systemwechsel in den 1990er Jahren durch neue gesellschaftliche und politische Strukturen die einmalige Möglichkeit hatten, komplett neue und moderne Verwaltungen nach dem *NPM* aufzubauen.

5.1 Zusammenfassung

Nach Durchführung einer Anwendungsanalyse der Kernelemente des *New Public Managements* am Beispiel der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten mittels 39 Indikatoren der Innen- und Außenperspektive konnte ein abschließendes Ranking für die Anwendung von Kernelementen in den Vergleichsstädten erstellt werden.

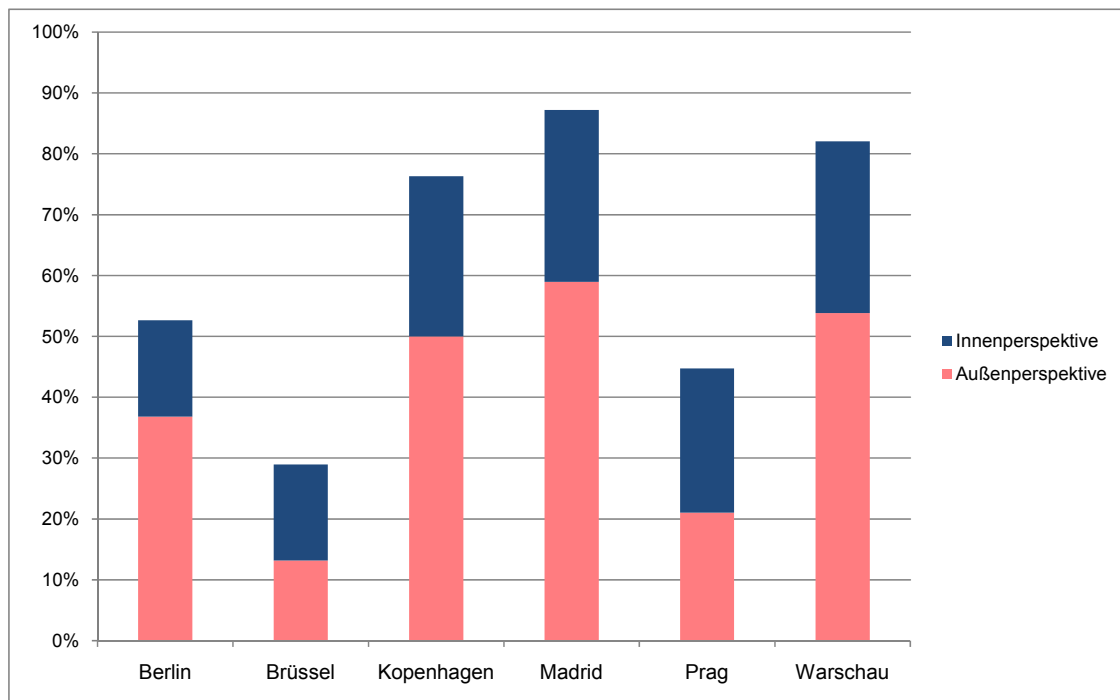


Abbildung 33: Prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM

(Quelle: Eigene Darstellung)

Madrid liegt bei diesem Ranking auf der ersten Position gefolgt von Warschau, Kopenhagen, Berlin, Prag und Brüssel. Die Vertreterinnen der östlichen EU-Mitgliedsstaaten belegen mit der zweiten Position (Warschau) und der fünften Position (Prag) stark voneinander abweichende Platzierungen.

Warschau dominiert mit einem Erfüllungsgrad von 82% und der Anwendung von 32 Indikatoren drei Vertreterinnen der westlichen EU-Mitgliedsstaaten. Lediglich Madrid kann mit einem Erfüllungsgrad von 87% unter Anwendung von 34 Indikatoren bessere Ergebnisse als Warschau aufweisen. Es kann zusammenfassend festgestellt werden, dass in Warschau mehr Kernelemente als in der Mehrzahl der am Vergleich teilnehmenden westeuropäischen Hauptstädte angewendet werden. In Warschau sind lediglich Defizite bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten, wie zum Beispiel beim Abschluss von Zielvereinbarungen, der Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung oder der Auslagerung von Aufgaben, vorhanden. Ein Teil der wissenschaftlichen These kann aufgrund der Ergebnisse der Anwendungsanalyse von *NPM-Kernelementen* für die Vergleichsstadt Warschau bestätigt werden.

Prag liegt im Gegensatz zu Warschau mit einem Erfüllungsgrad von 45% und bei Anwendung von 17 Indikatoren auf dem schlechten fünften Platz. Der Rückstand zu Berlin auf der vierten Position beträgt 8% und der Vorsprung zu Brüssel auf der letzten

Position 16%. Nach der Anwendungsanalyse der Kernelemente des *NPM* am Beispiel der Bürgerdienste kann zusammenfassend festgestellt werden, dass in Prag weniger Kernelemente als in der Mehrzahl der am Vergleich teilnehmenden westeuropäischen Hauptstädte angewendet werden. Ein Teil der wissenschaftlichen These kann aufgrund der Ergebnisse der Anwendungsanalyse von *NPM-Kernelementen* für die Vergleichsstadt Prag nicht bestätigt werden.

Eine interessante Beobachtung ergibt sich bei der Anwendungsanalyse. Warschau erreicht beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* mit 86% den höchsten Erfüllungsgrad aller Vergleichsstädte. Hier wird deutlich, dass Warschau ein besonderes Augenmerk auf die Kundenorientierung seiner Bürgerdienste legt. Die Platzierungen der anderen Vergleichsstädte bleiben bei diesem gesonderten Blick auf die Kundenorientierung unverändert. Prag belegt als zweite Vertreterin der östlichen EU-Mitgliedsstaaten mit einem Erfüllungsgrad von 40% den vorletzten Platz bei der Kundenorientierung, was eine vergleichsweise geringe Kundenorientierung und ein traditionelles Rollenverständnis der Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger vermuten lässt.

Die Gründe für das unterschiedliche Abschneiden der beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten sind vielfältig. Die Ausgangssituation der beiden Städte war bedingt durch die Zugehörigkeit zur kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition und die politischen Umbrüche in den 1990er Jahren grundsätzlich gleich.

Als wesentliche Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der Bürgerdienste in beiden Städten können deren jeweilige Anbindung in den Stadtverwaltungen sowie die abweichenden Agenden der Lokalpolitik und die daraus folgende unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Bürgerdienste angesehen werden. In Warschau war die Kundenorientierung der Verwaltung Ende der 1990er Jahre ein bedeutendes Wahlkampfthema der Lokalpolitik, in Folge dessen eine moderne Multikanalstrategie für die Bürgerdienste der Stadt implementiert wurde. Im Sinne der dezentralen Kundenorientierung wurde unter erheblichem finanziellen Aufwand die Zuständigkeit für Bürgerdienste auf die Bezirksebene abgeschichtet und Bürgerämter in den einzelnen Stadtbezirken gegründet. Parallel dazu wurde eine weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung für die Bürgerdienste auf Magistratsebene installiert, welche die einheitliche Umsetzung der Modernisierungskonzepte der Bürgerdienste in den Stadtbezirken steuert und überwacht. In Prag war hingegen die Kundenorientierung der Verwaltung nie ein wesentliches Wahlkampfthema der Lokalpolitik. Die politisch Verantwortlichen legen zwar Wert auf einen dezentralen Aufbau der Stadtverwaltung – weshalb auch die Bürgerdienste im Zuständigkeitsbereich der Stadtbezirke liegen – jedoch wurde keine einheitliche Multikanalstrategie mit einer durchsetzungsstarken Aufsichtsverwaltung für die Bürgerdienste installiert. Der Einsatz umfangreicher finanzieller Mittel für die Bürgerdienste blieb aus, da die Stadtbezirke diese im Rahmen ihrer dezentralen Verantwortung mit eigenen Mitteln ausstatten mussten. In Folge der stark dezentralen Organisationsstrukturen der Bürgerdienste in Prag sind einige Verwaltungseinheiten aufgrund ihrer angespannten Personalsituation überhaupt nicht in der Lage ein umfassendes Dienstleistungsportfolio in gleichbleibender Qualität auf

allen Vertriebswegen anzubieten. Diese Erkenntnis wird durch den Vergleich der Ergebnisse beim Kernelement *Betonung der Kundenorientierung* unterstrichen.

Brüssel und Madrid als Vertreterinnen der als zögerlich bei der Einführung von *NPM-Instrumenten* geltenden kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition schneiden bei der vorliegenden Anwendungsanalyse vollkommen konträr ab. Madrid belegt beim Ranking mit einem Erfüllungsgrad von 87% den ersten und Brüssel mit einem Erfüllungsgrad von 29% den letzten Platz. Brüssel erfüllt somit in Gänze die Vermutung bezüglich der Zurückhaltung bei der Einführung von *NPM-Instrumenten*, wobei Brüssel darüber hinaus unter großen haushalterischen Problemen sowie einem systembedingten Reformstau leidet. Es werden sehr wenige *NPM-Instrumente* angewendet und es herrscht bei der Dienstleistungsabwicklung statt Kundenorientierung ein traditionelles Verständnis von Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger. Madrid zeichnet sich hingegen nicht durch Reformträgheit, sondern durch eine fast idealtypische Anwendung von Instrumenten des modernen Verwaltungsmanagements im Bereich der Bürgerdienste aus. In beiden Vergleichsstädten lagen keine zwingenden Reformgründe, ausgelöst durch politische oder gesellschaftliche Umbrüche, vor. In Madrid lag jedoch der umfassende Umbau der Bürgerdienste im Fokus der kommunalen und nationalen Politik. Die hervorgehobene Rolle Madrids im spanischen Staatsgefüge und die Tatsache, dass Madrid die reichste Region Spaniens ist, waren entscheidende Gründe für die umfangreiche Implementierung von modernen und kundenorientierten Bürgerdiensten. Hieraus folgt auch das besonders erfolgreiche Abschneiden Madrids in der Anwendungsanalyse der Kernelemente.

Wenig überraschend ist die gute Platzierung von Kopenhagen als Vertreterin der zukunftsgewandten kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition. Es lagen in Kopenhagen keine zwingenden Reformgründe, ausgelöst durch politische oder gesellschaftliche Umbrüche, vor. Dennoch wurden aufgrund der modernen Verwaltungsideologie und der skandinavischen Kontaktkultur viele *NPM-Instrumente* unter besonderer Berücksichtigung des elektronischen Vertriebswegs implementiert und ein Erfüllungsgrad von 76% erreicht.

Der vergleichsweise schlechte vierte Platz von Berlin überrascht im Vergleich, da Berlin aufgrund der Zusammenführung von zwei Verwaltungen aus Ost- und West-Berlin gezwungen war, die öffentliche Verwaltung drastisch zu reformieren. Bei einem Erfüllungsgrad von 53% wird in Berlin lediglich knapp mehr als die Hälfte der Indikatoren angewendet. Es wurde in Berlin zwar eine politisch forcierte Verwaltungsreform durchgeführt, jedoch blieb die komplexe Aufgabenteilung zwischen den beiden Verwaltungsebenen bestehen oder wurde teilweise sogar noch weiter verkompliziert. Die Zielrichtung der Reform war zudem nicht unbedingt eine bessere Kundenorientierung oder die umfangreiche Implementierung von *NPM-Instrumenten*, sondern vielmehr die Konsolidierung der ausufernden Haushalts- und Personalausgaben.

Nach Durchführung einer Effizienzanalyse der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten mittels einer relativen Effizienzmessung und der *FDH-Methode* am Beispiel von vier populären Dienstleistungen konnten die folgenden Trends festgestellt werden:

Tabelle 26: Die Platzierungen der Vergleichsstädte über den gesamten Betrachtungszeitraum im Überblick

Stadt	Platzierungen			
	Melde- angelegenheiten	Personalausweis- angelegenheiten	Reisepass- angelegenheiten	Führerschein- angelegenheiten
Berlin	4	1	2	2
Brüssel	3	4	4	4
Kopenhagen	2	---	1	1
Madrid	1	---	---	---
Prag	5	2	3	---
Warschau	6	3	---	3

(Quelle: Eigene Darstellung)

Zur Bestimmung der Platzierungen als abschließendes Ranking des Effizienzvergleichs wurden die Positionen der beiden angewendeten Vergleichsverfahren bei gleicher Wertigkeit aufsummiert. Wegen fehlender Zuständigkeiten bietet nicht jede Vergleichsstadt alle Dienstleistungen an, so dass lediglich für Berlin und Brüssel bei allen vier untersuchten Dienstleistungen Platzierungen bestimmt werden konnten. Für Kopenhagen, Prag und Warschau konnte jeweils eine Platzierung nicht bestimmt werden, für Madrid konnte die Bestimmung von drei Dienstleistungen nicht erfolgen. Diese Tatsache schmälert zwar die Aussagekraft des Vergleichs einzelner Performances, jedoch kann unabhängig davon eine eindeutige Aussage zur Forschungsthese dieser Dissertation getroffen werden, da für eine Dienstleistung aus allen Vergleichsstädten die Daten vorgelegen haben.

Madrid liegt beim aussagekräftigsten Effizienzvergleich der Meldeangelegenheiten – für den aus allen Vergleichsstädten Daten vorlagen – auf der ersten Position gefolgt von Kopenhagen, Brüssel, Berlin, Prag und Warschau. Es kann festgehalten werden, dass die Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten die beiden letzten Platzierungen belegen und somit die schlechtesten Performances im Vergleich aufweisen. Die Trends der drei weiteren untersuchten Dienstleistungen unterstreichen die Erkenntnisse aus dem repräsentativen Beispiel der Meldeangelegenheiten mehrheitlich. Prag und Warschau als Vertreterinnen östlicher EU-Mitgliedsstaaten belegen die Positionen zwei beziehungsweise drei. Es liegt immer eine Stadt vor Prag und Warschau (Kopenhagen oder Berlin), aber auch immer eine Stadt hinter ihnen (Brüssel). Prag und Warschau schneiden daher und aufgrund der Tatsache, dass bei den drei verbleibenden Dienstleistungen jeweils nur vier Vergleichsstädte berücksichtigt werden konnten mit ihrer Performance vergleichsweise mittelmäßig bis schlecht ab.

Die Gründe für die durchschnittliche oder schlechte Performance von Prag und Warschau liegen unter Umständen bei den überdimensionalen Personalkörpern der Bürgerdienste. Prag (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 5.270 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) und Warschau (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 3.820 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) verfügen nach Brüssel über die aufwendigsten Personalkörper im Bereich der Bürgerdienste der Vergleichsstädte. Warschau mit dem zweitgrößten Vollzeitäquivalent im Vergleich zur Einwohnerzahl schneidet deshalb bei der Effizienzanalyse auch durchgehend schlechter ab als Prag. Die Anzahl der vorhandenen Bürgerämter könnte ein weiterer Grund für die mittelmäßige bis schlechte Performance von Prag und Warschau sein. Jedoch weichen die Werte mit durchschnittlich 22.320 Einwohner pro Bürgeramt (Prag) und durchschnittlich 98.625 Einwohner pro Bürgeramt (Warschau) über den gesamten Vergleichszeitraum zu sehr voneinander ab, als dass dieser Indikator eine Begründung für die schlechte Bearbeitungseffizienz darstellen könnte.

Mit den Ergebnissen der Effizienzanalyse wird der zweite Teil der wissenschaftlichen These der vorliegenden Dissertation klar widerlegt. Unter Berücksichtigung aller Trends arbeiten die Bürgerdienste der beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten. Die Bürgerdienste in Prag und Warschau weisen stattdessen im Vergleich zu den anderen Vergleichsstädten lediglich eine durchschnittliche bis schlechte Performance auf.

Bei der Gesamtbetrachtung der Erkenntnisse aus der Anwendungsanalyse und der Effizienzanalyse am Beispiel der aussagekräftigen Meldeangelegenheiten können die folgenden interessanten Zusammenhänge beobachtet werden:

- Berlin belegt die vierte Platzierung bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Brüssel belegt die letzte Platzierung bei der Anwendungsanalyse und die dritte Platzierung bei der Effizienzanalyse
- Kopenhagen belegt die dritte Platzierung bei der Anwendungsanalyse und die zweite Platzierung bei der Effizienzanalyse
- Madrid belegt die erste Platzierung bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Prag belegt die fünfte Platzierung bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Warschau belegt die zweite Platzierung bei der Anwendungsanalyse und die letzte Platzierung bei der Effizienzanalyse

Die Platzierungen der Anwendungs- und Effizienzanalyse aller Städte mit Ausnahme von Brüssel und Warschau stehen in einem logischen Zusammenhang. Bei einer geringen Implementierung von Kernelementen des *NPM* erscheint eine schlechte Performance bei der Effizienzanalyse unvermeidlich, wie auch bei einem hohen Implementierungsgrad eine gute Performance beim Effizienzvergleich die Folge zu sein scheint. Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse der beiden Analysen bestätigt, da bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte die Platzierungen bei der

Anwendungs- und der Effizienzanalyse gleich sind oder maximal um eine Position voneinander abweichen.

Brüssel mit zwei stark abweichenden und Warschau mit zwei komplett konträren Platzierungen bei beiden Analyseverfahren fallen besonders auf. Brüssel ist an dieser Stelle keiner vertiefenden Betrachtung zu unterziehen, da die Platzierungen bei den anderen drei Dienstleistungen der Effizienzanalyse den Platzierungen der Anwendungsanalyse entsprechen und somit die starke Abweichung bei den Meldeangelegenheiten eine nicht vertiefungswürdige Ausnahme darstellt. Bei Warschau können hingegen auch bei den weiteren Dienstleistungen der Effizienzanalyse die beschriebenen konträren Platzierungen zur Anwendungsanalyse beobachtet werden.

Der Grund für die konträren Platzierungen von Warschau kann erneut in der großzügigen Bemessung des Vollzeitäquivalents gesehen werden. Zwar haben Brüssel und Prag noch umfangreichere Vollzeitäquivalente, jedoch schneiden diese beiden Städte bereits schlecht bei der Anwendungsanalyse ab, weshalb die Platzierungen bei beiden Analyseverfahren nicht voneinander abweichen. Warschau hingegen schneidet mit der zweiten Platzierung gut bei der Anwendungsanalyse ab, weshalb sich der überproportionale Personalansatz besonders negativ auf die Performance auswirkt und die schlechteste Platzierung bei der Effizienzanalyse zur Folge hat. Madrid und Kopenhagen – die ebenfalls gut bei der Anwendungsanalyse abschneiden – kommen mit einem deutlich geringeren Personalansatz pro Einwohner aus und erreichen daher auch beim Effizienzvergleich gute Platzierungen.

Die am Beispiel von Warschau festgestellte Platzierungsabweichung zwischen Anwendungs- und Effizienzanalyse leitet zur grundsätzlichen Frage über, ob die festgestellten Performanceunterschiede der Bürgerdienste auf den jeweiligen Reformstand der Vergleichsstädte zurückzuführen sind. Nach Betrachtung der vorgelegten Forschungsergebnisse kann bis auf Warschau bestätigt werden, dass sich der Umsetzungsstand der *NPM-Reformen* in den Vergleichsstädten neben den Platzierungen der Anwendungsanalyse auch an den Ergebnissen der Effizienzanalyse ablesen lässt. Insbesondere anhand der bei Anwendungs- und Effizienzanalyse bestplatzierten Vergleichsstadt Madrid und der bei beiden Analyseverfahren schlechtplatziertesten Vergleichsstadt Brüssel wird unterstrichen, dass sich der Implementierungsgrad von Kernelementen deutlich an der Performance einzelner Verwaltungseinheiten widerspiegelt.

In Warschau wird Wert auf eine umfangreiche Anwendung der Kernelemente des *NPM* gelegt, was mit einem überproportionalen Personalansatz sichergestellt wird. Diese Vorgehensweise schließt auch auf eine besondere Priorisierung der Kundenorientierung, da durch den hohen Personalansatz eine umfassende Betreuung der Bürger und eine eingehende Bearbeitung sichergestellt werden kann. Dies unterstreichen auch die Ergebnisse der Anwendungsanalyse, da Warschau den höchsten Erfüllungsgrad der Kundenorientierung erreicht. Ergo vernachlässigt Warschau die Effizienz zugunsten eines hohen Grades an Kundenorientierung. Die anderen Vergleichsstädte mit einem hohen Implementationsgrad der Kernelemente haben hingegen einen Mittelweg gefunden, der sich durch einen geringeren Personalansatz und eine entsprechend geringere Kundenorientierung ausdrückt.

Leider können die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen der Vergleichsstädte nicht ausgewertet werden, da die Wartezeiten in den Bürgerämtern und die Kundenzufriedenheit aufgrund eines zu geringen Datenbestandes der Vergleichsstädte und mangelnder Vergleichbarkeit durch uneinheitliche Erhebungen sowie fehlender Standards nicht konkret bestimmt und in Zusammenhang gebracht werden können.

Als Gesamtfazit der vorliegenden Dissertation kann festgehalten werden, dass die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedsstaaten der EU in Folge der Umbrüche in der 1990er in ihren Bürgerdiensten nicht mehr Kernelemente des *NPM* beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt haben, als die Hauptstädte der westlichen Mitgliedsstaaten der EU. Im Gegenteil wendet Prag deutlich weniger Kernelemente als andere Vergleichsstädte an, wohingegen Warschau zwar viele Kernelemente anwendet, jedoch im Vergleich immer von einer westeuropäischen Hauptstadt übertroffen wird. Die Vermutung, dass die Bürgerdienste in den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedsstaaten effizienter arbeiten als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten hat sich nicht bewahrheitet. Das Gegenteil ist der Fall, da die beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedsstaaten durchschnittliche oder schlechte Performances aufweisen. Interessanterweise unabhängig davon, wie viele Kernelemente sie anwenden. Bei den Effizienzanalysen von populären Dienstleistungen belegen Prag und Warschau entweder mittlere oder die letzten Platzierungen.

Die aufgestellte wissenschaftliche These ist durch die Forschungsergebnisse daher widerlegt, lediglich das gute Abschneiden der Vergleichsstadt Warschau bei der Anwendungsanalyse kann einen Teil der These im gewissen Umfang bestätigen.

5.2 Ausblick

Die vorliegende Dissertation baut auf die Masterarbeit des Autors auf, die seinerzeit einigen Forschungsfragen aufgrund des engen zeitlichen Rahmens nicht nachgehen konnte. Mit der vorliegenden Arbeit konnten viele wissenschaftliche Fragestellungen abgearbeitet und eine umfangreiche wissenschaftliche These widerlegt werden. Hinzu kommt die erfolgreiche Durchführung der *FDH-Methode* am Beispiel von sechs Bürgerdiensten in europäischen Hauptstädten, die bedingt durch ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen europäischen Rechts- und Verwaltungstraditionen und die Einbeziehung von östlichen und westlichen EU-Mitgliedsstaaten einen repräsentativen Querschnitt abbilden. Auch konnte ein umfangreicher Datensatz von teils verwaltungsinternen Daten erhoben und der Wissenschaft zugänglich gemacht werden.

Trotz der umfangreichen Themenbearbeitung im Rahmen der vorliegenden Dissertation ist das Themengebiet bei weiteren Forschungen erweiterbar. An einigen Stellen der Arbeit musste die weitere Verfolgung von Fragestellungen aufgrund der begrenzten zeitlichen und personellen Möglichkeiten abgebrochen werden. Es empfiehlt sich für weitere Forschungsaktivitäten in diesem Bereich beispielsweise eine Einbeziehung von Hauptstädten der angelsächsische Rechts- und Verwaltungstradition, die für die vorliegende Dissertation nicht gewonnen werden konnten. Eine Erweiterung um weitere Teilnehmer aus der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition wie auch eine einheitliche und standardisierte Erhebung von Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit bezüglich der Bürgerdienste vor Ort ist denkbar. Wenn auch alle anderen in der Arbeit verwendeten Daten vergleichbar waren und zu validen Ergebnissen geführt haben – die teilweise vorhandenen Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit waren hierfür nicht geeignet. Insbesondere bei der Erhebung der Kundenzufriedenheit macht es einen bedeutenden Unterschied, ob Kunden oder Bürger, persönlich oder per Fragebogen, freiwillig oder gezwungen befragt werden. Für eine einheitliche und standardisierte Erhebung der genannten Daten ist eine selbstständige Feststellung vor Ort in allen Vergleichsstädten über einen längerfristigen Zeitraum notwendig. Bei Vorlage von einheitlichen und standardisierten Werten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit könnte die *erweiterte FDH-Methode* in vollem Umfang genutzt werden, um präzise Aussagen bezüglich des Outcomes von *NPM-Reformen* am Beispiel der Bürgerdienste zu treffen.

Neben der Erweiterung der vorliegenden Dissertation um weitere Vergleichsstädte und die einheitliche und standardisierte Erhebung von Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit vor Ort ist auch eine erneute Überprüfung der aktuell festgestellten Forschungserkenntnisse in fünf bis zehn Jahren denkbar. In diesem Fall könnten dann aktuelle Erkenntnisse mit den heute gewonnenen Ergebnissen verglichen und Veränderungen der Anwendung von Kernelementen des *NPM* sowie der Performances festgestellt werden.

Mit Blick auf die Entwicklung der durchgeführten Dienstleistungen der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten kann kein eindeutiger Trend bezüglich ihrer Zu- oder Abnahme festgestellt werden. Die meisten Dienstleistungszahlen schwanken, ohne dass dieses auf besondere Gründe zurückzuführen ist. Aus dieser Tatsache kann geschlossen

werden, dass die Abwicklung von öffentlichen Dienstleistungen in Zeiten des E-Governments und der stark verbreiteten Internetnutzung auch zukünftig zu einem festen prozentualen Anteil auf dem persönlichen Vertriebsweg durch die örtlichen Bürgerämter erfolgen wird. Daher wird der persönliche Vertriebsweg der Bürgerdienste perspektivisch ein interessantes und forschungsrelevantes Feld bleiben.

Zwar sind die Bemühungen um eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung gemäß der theoretischen Ausführungen der vorliegenden Arbeit inzwischen in schwierige Fahrwasser geraten, jedoch bleiben moderne Bürgerdienste ein wesentlicher Erfolg der Verwaltungsmodernisierung mit der Besonderheit, dass die Bürger die Bürgerdienste „anfassen“ können. Diese Tatsache ist besonders wichtig, da die theoretischen Ausführungen wie auch die Forschungserkenntnisse bestätigen, dass die öffentliche Verwaltung auch heute noch ihr Hauptaugenmerk auf die Binnenmodernisierung legt, wovon der Bürger wenig bis überhaupt nicht betroffen ist und in der Folge auch keine Verbesserungen im direkten Kontakt mit der Verwaltung feststellen kann. Der Fokus der Verwaltungsmodernisierung sollte zukünftig verstärkt auf die Kundenorientierung gerichtet sein. Der vorliegende Vergleich zeigt, dass eine gute Kundenorientierung umfangreiche personelle wie auch monetäre Ressourcen bindet und keine direkten wirtschaftlichen Verbesserungen generiert, wie beispielsweise die Einführung von Managementinstrumenten. Letztendlich müssen die politisch Verantwortlichen die Frage für sich beantworten, ob die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich analog zu einem Unternehmen arbeiten oder aber den Bürgern den bestmöglichen Service zur Verfügung stellen sollte, für den die Bürger Gebühren in Form von Steuern zahlen. Die Gewinnerin des vorgelegten Vergleichs zeigt klar auf, wie ein sehr guter Service und eine effiziente Bearbeitung parallel möglich sind; es existiert also ein gangbarer Mittelweg. In Madrid war der politische Wille entscheidend, mit dem Einsatz von umfangreichen finanziellen Mitteln moderne und kundenorientierte Bürgerdienste zu etablieren, die dank eines geringen Personalansatzes und motivierter Beschäftigter effizient arbeiten.

Im Rahmen der vorliegenden Dissertation soll ein Anstoß für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Vergleichsstädten auf dem Gebiet der Bürgerdienste gegeben werden. Es bleibt zu hoffen, dass zwischen den Vergleichsstädten ein verstärkter fachlicher Austausch in Form von Expertenkontakten, Hospitationen und Seminaren auf europäischer Ebene stattfinden wird, aber auch ein Austausch der politisch Verantwortlichen angestoßen wird.

Bedingt durch die Finanzkrise, den anhaltenden demographischen Wandel in den westlichen Industrienationen und dem immer härteren globalen Wettbewerb kommt der öffentlichen Verwaltung zukünftig eine noch größere Bedeutung zu. Unter diesen Voraussetzungen müssen die Verwaltungen behutsam weiter modernisiert werden. Im Rahmen der vorliegenden Dissertation konnten viele positive Beispiele von modernen Verwaltungen, aber auch erschreckende Zustände festgestellt werden. Die Modernisierungsbewegung der öffentlichen Verwaltung in Europa ist grundsätzlich auf einem guten Weg, jedoch darf sie diesen Weg nicht verlassen, sondern muss den Modernisierungsprozess weiter kontinuierlich vorantreiben. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die globale Wirtschaft leicht verletzlich ist und die Nationalstaaten mit

ihren administrativen Unterbauten eine wesentliche Konstante darstellen. Daher müssen die öffentlichen Verwaltungen mit einem kundenorientierten, effizienten und modernen Aufbau für die Zukunft gerüstet sein. Dieses Vorhaben kostet viel Zeit und Geld, jedoch ist es für die Zukunft gewinnbringend angelegt. Die öffentliche Verwaltung muss in diesem Zusammenhang nicht jeden aktuellen Trend mitgehen, aber sie muss fit und verlässlich sein für eine sich schnelle verändernde Zukunft.

ANHANG I: EXPERTENINTERVIEWS

I. Interview mit dem Abteilungsleiter für Zentrale Services der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Herrn Udo Rienaß am 15.08.2011 in Berlin

1. *Hat es sich rückblickend bewährt, die Bürgerämter organisatorisch in den Bezirksämtern anzusiedeln und diese Aufgaben nicht direkt von der Hauptverwaltung des Landes Berlin durchführen zu lassen?*

Ich war als damaliger Direktor des Landeseinwohneramtes Berlin (heute: Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten) zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts damit betraut, die ursprünglich in der Hauptverwaltungsebene angesiedelten Meldestellen in die Berliner Bezirke zu verlagern und kann heute nur feststellen, dass diese Maßnahme sich bewährt hat. Mit den Meldestellen, die bis Ende der 1980iger Jahre in Berlin noch unmittelbar Polizeidienststellen waren und als solche von der Bevölkerung auch noch später lange wahrgenommen wurden, konnte ein wesentlicher Kern für die neuen bezirklichen Bürgerämter geschaffen werden. Zugleich bestand auch die Möglichkeit, weitere – bereits in der Bezirksverwaltung angesiedelte – bürgernahe Aufgabenfelder dort zu bündeln. Um einen einheitlichen Standard der Berliner Bürgerämter zu sichern werden einerseits das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten als Leitstelle für die bezirklichen Bürgerämter tätig und andererseits die gesamtstädtischen Ziele und Qualitätsindikatoren in einer Rahmenzielvereinbarung zwischen dem zuständigen Staatssekretär der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie den für Bürgerdienste zuständigen politisch Verantwortlichen (Bezirksbürgermeister/ Bezirksstadträte) der zwölf Berliner Bezirke vereinbart und gemeinsam controlled.

2. *Hat sich Ihrer Meinung nach das Prinzip der Bürgerämter mit großer Bürgernähe und einem erhöhten Servicestandard nach One-Stop-Government sowie einer freundlichen räumlichen Atmosphäre bewährt?*

Berlin hat schon sehr früh darauf gesetzt, gleichrangige und serviceorientierte Zugangsvoraussetzungen für alle vier Zugangswege zur öffentlichen Verwaltung (persönlich, telefonisch, schriftlich und elektronisch) zu schaffen. Nach dieser Philosophie sollen auf allen Zugangswegen die gleichen Standards und Informationsmöglichkeiten gesichert werden. Die Bürgerämter sind daher nach dem Prinzip „*One face for the customer*“ konzipiert und nehmen die Rolle eines *Front Office* wahr, zugleich aber auch in dem Bestreben, bei zahlreichen Produkten und Dienstleistungen eine abschließende Bearbeitung vorzunehmen. Nur wenn diese nicht möglich ist, wird die weitere Bearbeitung in einer Fachabteilung im Sinne eines *Back Office* vorgenommen. Hinsichtlich der räumlichen Atmosphäre und Ausstattung der Bürgerämter gibt es allerdings deutliche Unterschiede in den Bezirken. Dies ist u.a. auch der schwierigen Haushaltssituation des Landes Berlin und der Bezirke geschuldet. Nicht überall konnten neue und bedarfsgerechte Räumlichkeiten für die Bürgerämter geschaffen werden. Auch habe ich den

Eindruck, dass nicht in allen Berliner Bezirken den Bürgerämtern die Bedeutung zugemessen wird, die ihnen zusteht. Dies hängt zum Teil auch mit den jeweiligen politischen Opportunitäten in den Bezirken zusammen.

3. *Hat die Eröffnung von Bürgerämtern die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung in der Bevölkerung verändert?*

Wie ich bereits zur vorangegangenen Frage geantwortet habe, gibt es Unterschiede in der Leistungsqualität der Bürgerämter. Dort wo es in den Bürgerämtern gut funktioniert, werden die Bürgerämter von der Bevölkerung und der veröffentlichten Meinung positiv wahrgenommen; dort wo grundsätzliche Probleme bestehen, gibt es eher eine negative Wahrnehmung. Gerade in den letzten Wochen sind wieder einige Bürgerämter in die negativen Schlagzeilen gekommen. Bei genauerer Betrachtung war jedoch festzustellen, dass es sich neben einigen standortbezogenen Problemen auch ganz wesentlich um Managementprobleme gehandelt hat oder handelt. Insgesamt hat sich in der jüngsten Zeit jedoch das Image der Bürgerämter durch ein gezieltes Terminmanagement mit einem Terminvereinbarungssystem über das Internet oder über die Servicetelefonnummer 115 deutlich verbessert.

4. *Sehen Sie in Bezug auf die Bürgerämter Potenzial, weitere Dienstleistungen in das bisherige Angebot aufzunehmen?*

Wir haben ja in den letzten Jahren im Land Berlin neben den Bürgerämtern auch die bezirklichen Ordnungsämter aufgebaut, die ebenfalls zentrale Anlauf- und Beratungsstellen haben und natürlich mit den Bürgerämtern zusammengefasst werden können. Zudem haben wir gerade aktuell in einer Machbarkeitsstudie zum Thema „Gemeinsame Anlaufstellen“ festgestellt, dass es in der Berliner Verwaltung weit über 700 unterschiedliche Anlaufpunkte für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt gibt und hier durchaus Möglichkeiten und Potenziale für eine Zusammenführung bestehen. Der Staatssekretärsausschuss für die Verwaltungsmodernisierung hat in diesem Juni unsere Verwaltung beauftragt, einen Zeit- und Maßnahmenplan für die Entwicklung gemeinsamer Anlaufstellen vorzulegen. Ich gehe davon, dass dieses Projekt in der im November 2011 beginnenden neuen Legislaturperiode erfolgreich angegangen wird.

5. *Sehen Sie es als eine realistische Zukunftsprognose, dass der Bürger mittelfristig ausschließlich das Bürgeramt für alle seine behördlichen Vorhaben besucht?*

Ich glaube, dass die Verwaltungsdienstleistungen doch so unterschiedlich und vielfältig sind, dass nicht ausschließlich die Bürgerämter als einzige Anlaufstelle entwickelt werden können. Ich halte dies auch nicht für sinnvoll. Viel sinnvoller ist es, gemeinsame Anlaufstellen für einzelne artverwandte Dienstleistungen im Sinne von Servicecentern zu schaffen. In diesem Zusammenhang muss aber auch noch geprüft werden, ob die für die Bürgerämter bereits bestehende örtliche Unabhängigkeit bei der Zuständigkeitsfrage auch für weitere Dienstleistungszentren gelten kann. Für die Entgegennahme von Anträgen wird

das wohl gehen, bei der abschließenden Bearbeitung wohl eher nicht. Auf jeden Fall wird wegen der verfassungsmäßigen Zweistufigkeit der Verwaltung in Berlin ein Weg für eine verbesserte ebenenübergreifende Verwaltungsarbeit zu finden sein.

6. *Wie sehen Sie die Entwicklung der Bürgerämter in Bezug auf E-Government? Werden stationäre Bürgerämter, als Anlaufpunkt für den Bürger vielleicht langfristig nicht mehr benötigt?*

Wir gehen in Berlin davon aus, dass wir auch weiterhin Bürgerämter als Anlaufstellen für den persönlichen Zugangsweg zur öffentlichen Verwaltung haben werden, allein schon um der „digitalen Spaltung der Gesellschaft“ entgegenzuwirken. Ich gehe aber davon aus, dass sich die Zahl der stationären Bürgerämter (ursprünglich 60 an 44 Standorten) deutlich verringern wird. Um aber den persönlichen Zugangsweg auch weiterhin zu sichern, bauen wir die vor ca. 10 Jahren entwickelten *mobilen Bürgerdienste* aus, die bereits heute schon in einigen Bezirken oder auch am Flughafen Tegel eingesetzt werden und mobil alle Dienstleistungen anbieten, die auch in den stationären Bürgerämtern angeboten werden. Die technische Ausstattung wurde gerade aktuell den Entwicklungen angepasst. Im Sinne des strategischen Ziels „*aufsuchenden Stadt*“ sollen die mobilen Dienste auch für andere Verwaltungsdienstleistungen entwickelt und eingesetzt werden. Weiterhin haben wir in enger Zusammenarbeit mit dem Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin ein Kiosksystem entwickelt, das sogenannte Kioskterminals in verschiedenen Einrichtungen des Bezirks vorsieht, über die dann die Bürgerinnen und Bürger elektronisch mit der Verwaltung in Verbindung treten können. Es besteht die Absicht, dieses System in allen Bezirken einzuführen. Die entsprechenden Haushaltsmittel wurden in die Haushaltsanmeldung eingestellt.

7. *Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der Bürgerämter die Arbeitskultur in der Berliner Verwaltung verändert?*

Diese Frage möchte ich nicht allgemein und pauschal beantworten. Es gilt für die Bürgerämter ebenso wie für andere Bereiche der Verwaltung und auch der Wirtschaft, dass es eine allgemeine und allumfassende Arbeitskultur nicht gibt. Vielmehr finden wir eher organisationsspezifische Kulturen, die auch ganz wesentlich von dem Binnenklima in der jeweiligen Organisationseinheit und dem Führungsverhalten abhängen. Natürlich fühlen sich die Beschäftigten dort wohler, wo auch die Bürgerinnen und Bürger zufrieden sind. Dies bedeutet, dass in den Bürgerämtern, die von der Bevölkerung positiv wahrgenommen werden, auch ein positives Arbeitsklima haben. Besonders hervorzuheben ist aber auch, dass wir zwischen den Bürgerämtern bereits zweimal einen intrakommunalen Leistungsvergleich vorgenommen haben, der u.a. Mitarbeiter- und Kundenbefragungen enthalten hat. Besonders hervorzuheben ist da eine Situation, die durchaus etwas mit einer veränderten Arbeitskultur zu tun hat. In dem Bezirk, in dem es im ersten Durchgang die schlechteste Kundenbewertung gegeben hat, haben sich die Beschäftigten danach zusammengesetzt und überlegt, was sie wie

besser machen können. Nach gemeinsamen Überlegungen und durchgeführten Veränderungen lag dieser Bezirk bei der zweiten Kundenbefragung im Spitzenfeld der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Das ist aus meiner Sicht ein positives Beispiel dafür, dass sich Arbeitskultur auch durch Vergleich mit anderen entwickeln kann. Insofern bin ich auch sehr daran interessiert zu erfahren, welche Ergebnisse der Vergleich mit anderen europäischen Hauptstädten zeigt.

II. Interview mit der Generaldirektorin der Abteilung für Demografie und Bürgerdienste der Stadt Brüssel, Frau Mary-Odile Lognard am 07.06.2011 in englischer Sprache in Brüssel

1. *In retrospective: Was it a successful decision to establish Citizen Service Offices after the modern administrative approach in Brussels?*

Difficult to answer as most of our missions are compulsory that is why it was not really a decision, but it is an obligation to have citizen services. We are implementing a new and modern approach right now, trying to move from an old-fashioned administrative approach to a “user-friendly” service.

2. *Do you think the Citizen Service Offices with their high level of proximity to customers and service-standards together with a friendly space atmosphere are proved?*

It is improving, but needs continuous efforts from authorities and the staff.

3. *Did the opening of modern Citizen Service Offices change the sense of the public administration in the eyes of the city’s population in a positive way?*

We have not had any survey to prove it, but we aspire to enforce such a survey soon.

4. *Do you see in relation to the Citizen Service Offices a potential to add more services in the current range of their portfolio?*

Yes, absolutely, we are thinking more and more of a global approach – “*guichet unique*”.

5. *In the medium term: Do you see it as a realistic prognosis for the future that the citizens will exclusively visit the Citizen Service Offices for all of their public administrative requests (so called One-Stop-Government-Principle)?*

Yes, absolutely, we are thinking more and more of a global approach – “*guichet unique*”.

6. *How do you see the development of the Citizen Service Offices in relation to e-government? Is there probably no longer a need for stationary Citizen Service Offices as a contact point for the citizens in the long term in the face of an ongoing electronic development?*

There are still a lot of operations that will require the citizen to come in person to the administration (e.g. ID and passports) in order to identify the person and her/his documents. However, e-administration is improving and we are trying to improve its use.

7. *Do you think the work culture of the public administration has changed by the introduction of the Citizen Service Offices?*

It is changing slowly and will take a lot of time.

III. Interview mit dem Leiter der Bürgerämter der Stadt Kopenhagen, Herrn Flemming Otto am 11.05.2011 in englischer Sprache in Kopenhagen

1. *In retrospective: Was it a successful decision to establish Citizen Service Offices after the modern administrative approach in Copenhagen?*

Yes.

2. *Do you think the Citizen Service Offices with their high level of proximity to customers and service-standards together with a friendly space atmosphere are proved?*

Based on the annual customer satisfaction survey, the numbers show a high level of satisfaction with the ability to solve the wide range of problems the citizens presents, as well as a high degree of satisfaction with the level of service and courtesy in general. Based on those parameters the citizen service centers have been proved.

3. *Did the opening of modern Citizen Service Offices change the sense of the public administration in the eyes of the city's population in a positive way?*

To some extend. The Public Service is still seen by too many people as a non-service oriented establishment, but we are making it a priority to change that view. The citizens with an actual experience with a citizen service center regard the experience as very satisfactory, see the above answer.

4. *Do you see in relation to the Citizen Service Offices a potential to add more services in the current range of their portfolio?*

The addition of tasks and services has from the beginning of the service centers been a prerequisite, which have called for a high degree of flexibility and adaptation. The Service Strategy for the city of Copenhagen is to move as many people away from personal appearance toward e-service and phone service. This is done to accommodate the rising demand for e-services, but also with respect for the citizens' time and money. The e-service and phone service approach is far cheaper than the personal or written approach.

The current strategy for the city of Copenhagen is to merge offices in order for the citizens to have to seek out fewer addresses, but have the possibility to have a wider range of problems solved at the same location. We have closed 3 of our full service centers, but the 3 service centers that remain have seen an extended task portfolio and an increased professionalism in regards to both width and depth.

To better service the citizens that are in no need of the full service center, we have opened 5 light service centers combined with existing libraries that can accommodate the citizens with easy and straight forward services like passport, digital signature and e-services. More of this light service centers will open in the coming years.

5. *In the medium term: Do you see it as a realistic prognosis for the future that the citizens will exclusively visit the Citizen Service Offices for all of their public administrative requests (so called One-Stop-Government-Principle)?*

We are currently running a “One-Stop-Shop” for new arrivals in Copenhagen, where all public offices that are necessary for a person moving to Denmark are present. Public offices both at State and City level have been moving towards centralizing offices with a wider service portfolio, but the timeline for a full integration of public services is still to uncertain to guess about. The target for both City and State is to create a unique way of approaching the public administration, but it is still a work in progress

6. *How do you see the development of the Citizen Service Offices in relation to e-government? Is there probably no longer a need for stationary Citizen Service Offices as a contact point for the citizens in the long term in the face of an ongoing electronic development?*

The need for a stationary Citizen Service Center will almost certainly always be there to some extent. The main number of inquiries is in regard to passports, driving licenses and new arrivals and those inquiries are only dealt with in person. For the remaining numbers of inquiries, the current target for the city of Copenhagen is to have 37 percent of all inquiries that are not conditioned by personal appearance to go through our e-services. At present we are just below 20 percent. More and more citizens will be comfortable with our e-services, and more will be presented with no other option than the e-service, but a 100 percent target is not a realistic one or a desirable one. There will always be a need for an open door for socially disadvantaged citizens or citizens with special needs.

7. *Do you think the work culture of the public administration has changed by the introduction of the Citizen Service Offices?*

Definitely. The change from a bureaucratic approach to a service culture with a citizen focus has been evident from day one. The change in focus has also given us the opportunity to recruit employees with an inherited service approach, whom otherwise would not necessarily see the city as an attractive work place. As mentioned above, we’re still trying to turn the image of the classic public employee around, but the Citizen Service Centers are spearheading this turnaround.

IV. Interview mit dem stellvertretenden Generaldirektor der Abteilung für Bürgerservices des Magistrats der Stadt Madrid, Herrn Francisco J. López Carmona am 30.03.2011 in englischer Sprache in Madrid

1. *In retrospective: Was it a successful decision to establish the Citizen Service Offices at the district administrations or would it have been a better decision if the city council administration performed their tasks centralized?*

The City Council of Madrid has undertaken during the last 10 years the task of providing all kinds of citizen services through a coherent multi-channel service infrastructure named *LíneaMadrid*, that integrates the provision of services in person, via the telephone and via telematic means, enabling citizens to approach the City Hall via any of the available channels in accordance with their needs and resources. Services are provided in person via the Citizen Services Offices, the telephone service is facilitated via the 010 system and the telematic service is afforded via the City Hall of Madrid's web site, www.madrid.es.

LíneaMadrid is therefore a centrally managed service, even though it has 23 main Citizen Offices only geographically distributed throughout the city, and this centralization decision is considered a very successful one, especially according to the citizen satisfaction surveys that we perform every year.

2. *Do you think the Citizen Service Offices with their high level of proximity to customers and service-standards together with a friendly space atmosphere are proved?*

As stated before, the citizen satisfaction surveys that we perform every year show high scores, specifically considering the 23 citizen service offices (average score of 8.86 in a 1-10 scale, more than 97% users considering themselves "very satisfied" or "satisfied" with the service provided by *LíneaMadrid*).

Those surveys show as well high rates in "order and cleaning" (8.99), comfort (9.00), "kindness" (9.14) and other service parameters.

3. *Did the opening of modern Citizen Service Offices change the sense of the public administration in the eyes of the city's population in a positive way?*

We believe that it contributed to build a better opinion on public services.

4. *Do you see in relation to the Citizen Service Offices a potential to add more services in the current range of their portfolio (e.g. ID-cards, passports, driving licenses)?*

Yes we do. In fact every year new services are added to the Customer Service Offices portfolio, both in matters related to the City Council and to other (regional and national) levels of government.

5. *In the medium term: Do you see it as a realistic prognosis for the future that the citizens will exclusively visit the Citizen Service Offices for all of their public administrative requests (so called One-Stop-Government-Principle)?*

We do not believe so, at least “exclusively” for every public administrative request. Nevertheless, it may happen for all requests related to the City Council of Madrid, and for general or very standardized procedures managed by other government levels, but specialized attention (i.e., complex tax related issues) will still require specialized channels and civil servants.

6. *How do you see the development of the Citizen Service Offices in relation to e-government? Is there probably no longer a need for stationary Citizen Service Offices as a contact point for the citizens in the long term in the face of an ongoing electronic development?*

We believe in a multi-channel approach, in which there is still a place for stationary *Citizen Service Offices*. Our studies show that some categories of citizens (the elderly, immigrants, and others) prefer a personal relation instead than an electronic or telephone contact with the city council.

7. *Do you think the work culture of the public administration has changed by the introduction of the citizen service offices?*

We believe that we have a special organizational culture in *LíneaMadrid*. Our civil servants are particularly focused on citizen satisfaction and innovation. It’s not merely because of the introduction of the *Citizen Service Offices*, but also due to the kind of management and integration in a single, coherent and multi-channel citizen service project.

V. Interview mit der Direktorin der Abteilung für Gewerbe- und Bürgerangelegenheiten des Magistrats der Stadt Prag, Frau Eva Novaková am 09.03.2011 in Prag (per Dolmetscher vom Tschechischen ins Deutsche übersetzt)

1. *Hat es sich rückblickend bewährt, die Bürgerämter organisatorisch in den Bezirksämtern anzusiedeln und diese Aufgaben nicht direkt von der Magistratsverwaltung durchführen zu lassen?*

Die Durchführung verschiedener Aufgaben auf dem Gebiet der staatlichen Verwaltung durch die Bezirksämter ist in Prag ein bewährtes Modell. Jedoch entwickelt sich dieses Modell dauerhaft weiter, insbesondere erweitert sich der Umfang der den Bezirksämtern anvertrauten Aufgaben. So sind den Bezirksämtern zahlreiche Aufgaben per Gesetz vom Zentralstaat auferlegt, weitere Aufgaben können den Bezirksämtern per Statut vom Magistrat der Stadt Prag auferlegt werden.

Die Hauptstadt Prag ist nach dem Gesetz über die Hauptstadt Prag (Nr. 131/2000 Slg.) traditionell in Bezirke aufgeteilt. Jeder Bezirk verfügt über die einheitlichen Organe Bezirksvertretung, Bezirksrat, Bezirksbürgermeister, Bezirksamt und Sonderorgane des Bezirks. Die Bezirke sind nur dann gleichzeitig ein Verwaltungsbezirk, wenn ihnen per Gesetz oder Satzung die Ausübung von Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises eines Bezirkes“ anvertraut wird.

Alle Bezirke haben ihr eigenes Haushaltsbudget und bewirtschaften dieses nach den per Gesetz, Sondergesetz oder Satzung festgelegten Bedingungen. Die Hauptstadt Prag und ihre Bezirke sind gesetzlich verpflichtet ihre Aufgaben im „übertragenen Wirkungskreis“ zum größten Teil aus ihren eigenen Budgetmitteln wahrzunehmen.

Mit der Reform der öffentlichen Verwaltung in Tschechien Mitte der 1990er Jahr wurden der Hauptstadt Prag und ihrer Bezirke viele weitere Tätigkeiten übertragen, die bis dahin von zentralstaatlichen Behörden wahrgenommen wurden. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Bearbeitung von Reisepass- und Personalausweisangelegenheiten, für die bis zum 01.07.2000 die zentralstaatliche Polizeibehörde zuständig war und seitdem von den Bezirksämtern übernommen wurde. Die Meldeangelegenheiten wurden bis dahin von der Polizeibehörde in den einzelnen Bezirken 1 bis 10 (gemäß der damaligen Gliederung der Hauptstadt Prag) und in den kleineren Stadtteilen (Praha Běchovice bis Praha Zličín) bearbeitet.

Auch für Führerscheineangelegenheiten und das Fahrzeugregister war früher die zentralstaatliche Polizeibehörde zuständig. Seit dem 01.01.2002 befinden sich diese Aufgaben ebenfalls in der Zuständigkeit des Magistrats der Hauptstadt Prag. Alle mit dieser Zuständigkeit verbundenen Aufgaben werden an einer zentralen Stelle in der Magistratsverwaltung durchgeführt. Eine Dezentralisierung dieser Aufgaben auf die Bezirke ist nicht vorgesehen oder geplant.

2. *Hat sich Ihrer Meinung nach das Prinzip der Bürgerämter mit großer Bürgernähe und einem erhöhten Servicestandard nach One-Stop-Government sowie einer freundlichen räumlichen Atmosphäre bewährt?*
3. *Hat die Eröffnung von Bürgerämtern die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung in der Bevölkerung verändert?*
4. *Sehen Sie in Bezug auf die Bürgerämter Potenzial, weitere Dienstleistungen in das bisherige Angebot aufzunehmen?*

Ich kann die Fragen 2 – 4 in jeder Hinsicht positiv beantworten. Die bereits angesprochene Reform Mitte der 1990er Jahre hatte unter anderem die Verbesserung der Bürgernähe und des Service zum Ziel. Die heutigen Arbeitsplätze in den Bezirksämtern sind personell und technisch so gut ausgerüstet, dass sie ihren Aufgaben aus den Bereichen des Melde-, Reisepass- und Personalausweiswesens in Gänze gerecht werden. Mir persönlich sind in den vergangenen drei Jahren meiner Tätigkeit keine Beschwerden in Bezug auf die Bürgerämter bekannt, mit denen sich die Bürger an die Magistratsverwaltung gewandt hätten. Ich persönlich bin ebenfalls davon überzeugt, dass wir in Prag über ein funktionierendes und ausgewogenes System der Bürgerdienste verfügen. Als ein Indikator für die dauerhafte Erweiterung des Serviceangebots zeugen die so genannten *CzechPoints*, die derzeit weiter ausgebaut werden und deren Serviceportfolio ständig erweitert wird.

5. *Sehen Sie es als eine realistische Zukunftsprognose, dass der Bürger mittelfristig ausschließlich das Bürgeramt für alle seine behördlichen Vorhaben besucht?*

Es ist ein wesentliches Ziel der Prager Bürgerdienste, perspektivisch allen Einwohnern die Möglichkeit einzuräumen, so viele Dienstleistungen wie möglich direkt von zu Hause aus über den elektronischen Vertriebsweg erledigen zu können. Darüber hinaus bieten die Webseiten der einzelnen Bezirksämter und der Ämter des Magistrats schon heute die Rubrik „*wie bekomme ich...*“ an. Unter dieser Rubrik werden nützliche Hinweise zur Abwicklung unterschiedlichster Dienstleistungen – zum Beispiel auch zur Ausstellung eines neuen Personalausweises – gegeben.

Grundsätzlich ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den einzelnen zentralstaatlichen Behörden und den Gemeinde- beziehungsweise Bezirksämtern längst noch nicht abgeschlossen. Dessen ungeachtet ist uns kein Konzept bekannt, das sich mit der Einrichtung eines einzigen Bürgeramtes als einheitliche Anlaufstelle für alle behördlichen Vorhaben befasst. Trotzdem sind wir darum bemüht, dass die Bürger innerhalb der Hauptstadt Prag nicht von einer Behörde zur nächsten laufen müssen. Stattdessen sollen sich die Behörden die jeweiligen Angelegenheiten intern übersenden und den Bürgern die entsprechenden Dienstleistungen vermitteln.

6. *Wie sehen Sie die Entwicklung der Bürgerämter in Bezug auf E-Government? Werden stationäre Bürgerämter, als Anlaufpunkt für den Bürger vielleicht langfristig nicht mehr benötigt?*

Eine Funktionserweiterung der Bürgerämter zu einer „Sammelstelle der öffentlichen Verwaltung“ oder auch zu einem Anlaufpunkt für andere Behörden ist durchaus denkbar, die Anfänge dessen kann man bereits heute schon bei einigen Bürgerämtern mit einem integrierten *CzechPoint* beobachten.

Ich möchte jedoch betonen, dass die stationären Bürgerämter keinesfalls in Zukunft unnötig werden, schon alleine deshalb weil sie neben ihren vom Zentralstaat übertragenden Aufgaben auch eine Reihe von weiteren Aufgaben ihres eigenen autonomen Wirkungskreises zusätzlich wahrnehmen.

7. *Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der Bürgerämter die Arbeitskultur in der Prager Verwaltung verändert?*

Das Niveau und der Umfang der Tätigkeiten, die heute den Bürgern von den einzelnen Bezirksamtern und dem Magistrat angeboten wird, haben sich im Vergleich zu früher deutlich erhöht. Auch die deutlich verbesserte Hardware- und Softwareausstattung der Bürgerämter und die Beantwortung zahlreicher Fragen und Wünsche auf dem elektronischen Vertriebsweg haben erheblich zur besseren und schnelleren Abwicklungen von vielen Angelegenheiten beigetragen. Für den Magistrats selbst kann neben der Einrichtung von *CzechPoints* in den eigenen Liegenschaften noch die Einrichtung der *Abteilung Öffentliche Dienstleistungen* erwähnt werden. Diese Abteilung wickelt mit Arbeitsplätzen in Form von Schaltern eine Reihe von unterschiedlichen Dienstleistungen ab, im direkten Kontakt mit den Bürgern.

Lassen Sie mich einige Neuerungen der letzten Zeit auf dem Gebiet der Prager Bürgerdienste kurz darstellen:

- Möglichkeiten zur Vereinbarung von Terminen in verschiedenen Ämtern per Email oder Telefon werden ständig erweitert
- Öffnungszeiten der Bürgerämter wurden montags und mittwochs stark erweitert und in diesem Zusammenhang ein Schichtbetrieb bei den Beschäftigten eingeführt, so dass eine bestmögliche Verfügbarkeit der Dienstleistungen in den Bürgerämtern gewährleistet werden kann
- Es werden verschiedene Informationssysteme und Informationsterminals zur besseren Information der Bürger betrieben
- Mit Projekten und Meinungsumfragen wird die Qualität der erbrachten Dienstleistungen dauerhaft überprüft, um so den besten Standard für die Bürger anbieten zu können

VI. Interview mit der Leiterin des Aufsichtsreferats über die Bürgerämter in der Abteilung BAI SO der Warschauer Stadtverwaltung, Frau Boguslawa Lompies am 14.05.2009 in Warschau (per Dolmetscher vom Polnischen ins Deutsche übersetzt)

1. *Hat es sich rückblickend bewährt, die Bürgerämter organisatorisch in den Bezirksämtern anzusiedeln und diese Aufgaben nicht direkt von der Magistratsverwaltung durchführen zu lassen?*

Ja, die Lösung hat sich bewährt. Es muss aber an dieser Stelle betont werden, dass auch vor der Einführung der Bürgerämter so genannte Serviceschalter für die Bürger nicht bei der Hauptstadtverwaltung angesiedelt waren. Aktuell befindet sich die Stadtverwaltung Warschau in einer Phase der zunehmenden Dezentralisierung und es ist der Abteilung BAI SO sehr wichtig, dass eine einheitliche Vorgehensweise in den Bürgerämtern der Bezirke sichergestellt ist. Es soll vermieden werden, dass die Bürgerämter beginnen in unterschiedlicher Qualität zu arbeiten. Daher hat die Abteilung BAI SO den Entwurf einer Verordnung zur Einführung einheitlicher Standards bei den Servicedienstleistungen der Bürgerämter erarbeitet, der voraussichtlich noch in diesem Jahr von der Stadtpräsidentin unterzeichnet und somit die alte Erlasslage aus dem Jahr 2005 ersetzen wird. Diese Verordnung wird den Mindeststandard beschreiben, der von allen Bürgerämtern der Stadt zu erfüllen ist.

2. *Hat sich Ihrer Meinung nach das Prinzip der Bürgerämter mit großer Bürgernähe und einem erhöhten Servicestandard nach One-Stop-Government sowie einer freundlichen räumlichen Atmosphäre bewährt?*

Ja, dieses Prinzip der modernen bürgerfreundlichen Verwaltung hat sich überaus gut bewährt. Diese Aussage wird auch regelmäßig durch die Ergebnisse der Meinungsumfragen zur Kundenzufriedenheit bestätigt. Aktuell wurde im Mai 2009 eine weitere Meinungsumfrage durchgeführt, welche die Verständlichkeit der in jedem Bürgeramt ausliegenden und im Internet abrufbaren Informationsblätter zu den angebotenen Leistungen zum Inhalt hatte. Auch hier wurden die Informationsblätter von den Kunden durchweg positiv bewertet. Selbstverständlich gibt es auch immer Verbesserungsvorschläge zu einzelnen Punkten, die natürlich berücksichtigt oder direkt, wie in diesem Fall, in die Informationsblätter eingearbeitet werden.

3. *Hat die Eröffnung von Bürgerämtern die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung in der Bevölkerung verändert?*

Ja, bei der Warschauer Stadtbevölkerung erfolgte eine sehr große Veränderung im positiven Sinne. Das ursprüngliche Ziel der Stadtverwaltung war es, Bürgerämter zu schaffen, die sich für den Bürger offen und freundlich präsentieren. Dieses Ziel wurde in Gänze erreicht. Wir haben es heute oft mit Situationen zu tun, bei denen viele Bürger jahrelang keine Verwaltung mehr besucht haben und von den

durchgeführten Veränderungen seit ihrem letzten Besuch sehr positiv überrascht sind.

4. *Sehen Sie in Bezug auf die Bürgerämter Potenzial, weitere Dienstleistungen in das bisherige Angebot aufzunehmen?*

Grundsätzlich gibt es keine Dienstleistung und kein Angebot, das man nicht besser machen könnte. Aber eine weitere Vervollständigung des Dienstleistungsangebotes der Warschauer Bürgerämter ist eigentlich nicht mehr möglich, da es bereits ein sehr hohes Niveau erreicht hat.

5. *Sehen Sie es als eine realistische Zukunftsprognose, dass der Bürger mittelfristig ausschließlich das Bürgeramt für alle seine behördlichen Vorhaben besucht?*

Wenn es sich bei der Zusammenfassung von behördlichen Vorhaben um Aufgaben der Warschauer Stadtverwaltung handelt, so wäre dieses Vorhaben relativ schnell zu realisieren und wird auch generell von der Abteilung BAI SO im Sinne des erhöhten Kundenservices mittelfristig angestrebt.

Anders verhält es sich jedoch bei den behördlichen Vorhaben für welche die Stadtverwaltung nicht zuständig ist, wie beispielsweise die Erteilung von Reisepässen durch das Woiwodschaftsamt oder die Bearbeitung von Steuerbescheiden durch das Finanzamt. Zwar wurde vor kurzem eine Vereinbarung mit dem Woiwodschaftsamt geschlossen in insgesamt sechs Bürgerämtern den Reisepassservice anzubieten. Diese Vereinbarung bezieht sich jedoch nur auf die örtliche Einrichtung von Reisepassstellen in den Bürgerämtern und eine einheitliche farbliche Gestaltung. Organisatorisch sind das Bürgeramt und die Reisepassstelle jedoch komplett voneinander getrennt.

Grundsätzlich wären durchaus ähnliche Vereinbarungen mit anderen Behörden wie den Finanzämtern denkbar, jedoch wären für eine engere Zusammenarbeit weitreichende Gesetzesänderungen notwendig, die derzeit nicht angestrebt werden.

6. *Wie sehen Sie die Entwicklung der Bürgerämter in Bezug auf E-Government? Werden stationäre Bürgerämter, als Anlaufpunkt für den Bürger vielleicht langfristig nicht mehr benötigt?*

Fest installierte Bürgerämter als Anlaufstelle für die Bürger werden grundsätzlich immer benötigt. Viele Bürger schätzen und bevorzugen den direkten Kontakt mit den Beschäftigten der Bürgerämter. Diesem Bedürfnis sollte man im Sinne der Kundenorientierung gerecht werden. Auch wenn die Angebote des E-Government im Rahmen unseres virtuellen Bürgeramtes eWOM ständig erweitert werden, wird es auch weiterhin Bürger geben, die nicht über die Möglichkeiten eines Internetanschlusses verfügen oder mit diesem modernen Medium nicht umgehen können. Denken wir doch nur an die älteren oder behinderten Menschen in unserer Gesellschaft. So kann man meiner Meinung nach nie komplett auf fest installierte Bürgerämter verzichten, insbesondere weil E-Government nur eine Option neben Telefon, Telefax, Emails, Briefen und dem persönlichen Besuch im Bürgeramt ist.

7. *Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Einführung der Bürgerämter die Arbeitskultur in der Warschauer Verwaltung verändert?*

In Polen ist allgemein eine akademische Ausbildung und ein hohes Maß an Intelligenz für diese Art von Verwaltungstätigkeiten eine Grundvoraussetzung, da der Kompliziertheitsgrad der Verwaltungsabläufe generell als sehr hoch einzuschätzen ist. Diese hohen Anforderungen für die Stellenbesetzungen in den Bürgerämtern werden durch die praktischen Erfahrungen in diesem Bereich nachhaltig bestätigt. Besonders die Arbeit in den Bürgerämtern, bei der die Verzahnung zwischen verschiedenen Fachbereichen durch die Allzuständigkeit der Mitarbeiter täglich praktiziert wird, ist sehr anspruchsvoll. Diese Tatsache trifft zu, auch wenn die tatsächliche Bearbeitung und Bescheiderteilung in den Fachämtern stattfindet, da auch die Annahme von Anträgen mit einer eingehenden Beratung des Bürgers immanent wichtig ist und von gut ausgebildeten Kräften durchgeführt werden muss. Daher verfügen fast alle Mitarbeiter in den Bürgerämtern über akademische Abschlüsse in den Fächern Verwaltungsrecht, Jura, Betriebswirtschaftslehre oder Volkswirtschaftslehre, was zu einer nachhaltig besseren Arbeitskultur insbesondere in Bürgerämtern, aber auch in der gesamten Warschauer Verwaltung geführt hat.

ANHANG II: BILDMAPPE



Berlin: Arbeitsplätze im Bürgeramt 1 des Bezirks *Lichtenberg*



Berlin: Informationsschalter im Bürgeramt 1 des Bezirks *Lichtenberg*



Berlin: Informationsschalter im Bürgeramt 1 des Bezirks *Neukölln*



Berlin: Arbeitsplätze im Bürgeramt 1 des Bezirks *Neukölln*



Brüssel: Informationsschalter im Bürgeramt der Verwaltungszentrale



Brüssel: Arbeitsplätze im Bürgeramt der Verwaltungszentrale



Brüssel: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Laeken*



Brüssel: Arbeitsplätze im Bürgeramt des Bezirks *Laeken*



Kopenhagen: Informationsschalter im Bürgeramt City Center



Kopenhagen: E-Terminal zur Anmeldungen beim NemID-Verfahren



Kopenhagen: Wartebereich im Bürgeramt City Center



Kopenhagen: Arbeitsplätze im Bürgeramt City Center



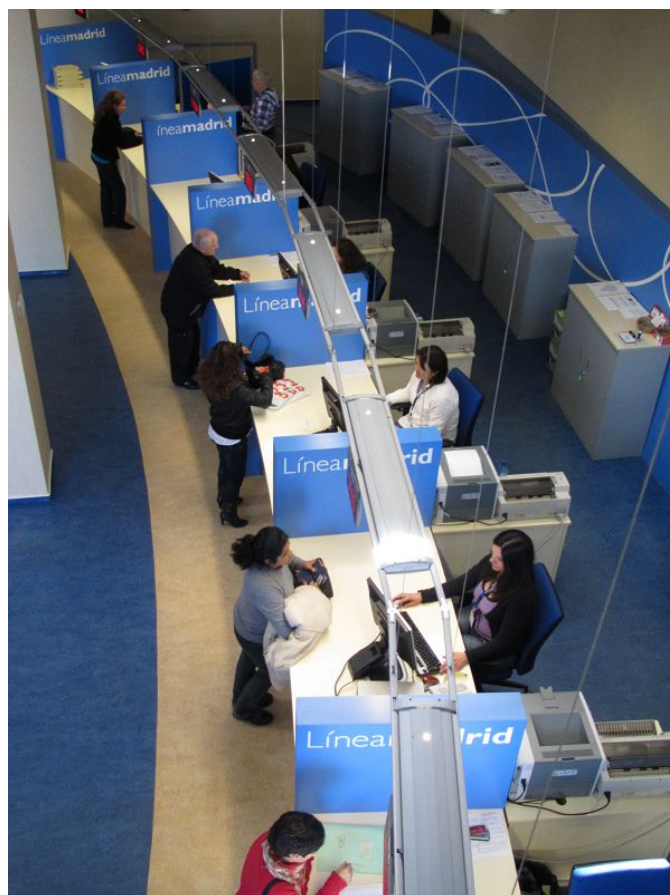
Madrid: Informationsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Centro*



Madrid: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Centro*



Madrid: Eingang zum Bürgeramt des Bezirks *Fuencarral – El Pardo*



Madrid: Arbeitsplätze im Bürgeramt des Bezirks *Fuencarral – El Pardo*



Prag: Informationsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Praha 6*



Prag: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Praha 8*



Prag: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Praha 4*



Prag: Arbeitsplatz im Bürgeramt des Bezirks *Praha 4*



Warschau: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Wilanow*



Warschau: Informationsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Ursynow*



Warschau: Bearbeitungsschalter im Bürgeramt des Bezirks *Praga Poludnie*



Warschau: Bearbeitungsschalter und Wartebereich im Bürgeramt des Bezirks *Zoliborz*

ANHANG III: ABKÜRZUNGEN

ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Berlin
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BAI SO	Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich (dt. örtliches Büro der Abteilung für Verwaltung und Bürgerdienste der Stadtverwaltung Warschau)
BER	Berlin
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BRÜ	Brüssel
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
CAF	Common Assessment Framework
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CRM	Customer-Relationship-Management
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEA	Data Envelopment Analysis
FAQ	häufig gestellten Fragen (engl. frequently asked questions)
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
KGSt	Kommunales Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KPH	Kopenhagen
LABO	Leitstelle Bürgerämter im Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten
LEA	Landeseinwohneramt
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentren
MAD	Madrid
NGO	Non-Governmental Organization (dt. Nichtregierungsorganisation)
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
PIMMS	Points Information Médiation Multi Services
PPP	Public Private Partnership
PRG	Prag
SE	Serviceeinheiten
SLA	Service-Level-Agreements
StD	Steuerungsdienst
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz

VvB	Verfassung von Berlin
WAR	Warschau
WOM	Wydział Obsługi Mieszkańców (dt. Bürgerämter in den Bezirken der Hauptstadt Warschau)
ZustKatOrd	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben

ANHANG IV: ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- 1 New Public Management
- 2 Effizienzgrenzen unter der Annahme der FDH und DEA
- 3 Karte der Berliner Bezirke
- 4 Karte der Region Brüssel-Hauptstadt
- 5 Karte der Kopenhagener Bezirke
- 6 Karte der Bezirke Madrids
- 7 Karte der Prager Bezirke
- 8 Karte der Warschauer Bezirke
- 9 Prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM
- 10 Detaillierte prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM
- 11 Vergleich der Einwohnerzahlen der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 12 Vergleich der Einwohnerzahlen pro km² der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 13 Vergleich der Anzahl der Bürgerämter der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 14 Vergleich der Einwohnerzahlen je Bürgeramt der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 15 Vergleich der Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 16 Vergleich der Einwohnerzahlen je Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 17 Vergleich der Besucherzahlen der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 18 Vergleich der Meldeangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 19 Vergleich der Personalausweisangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 20 Vergleich der Reisepassangelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 21 Vergleich der Führerscheingelegenheiten der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
- 22 Vergleich der Besucherwartezeiten (in Minuten) der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011

23	Vergleich der Kundenzufriedenheit (in Prozent) der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
24	Vergleich der Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
25 a	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
25 b	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
25 c	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
26	Vergleich der Personalausweisangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
27 a	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
27 b	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
27 c	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
28	Vergleich der Reisepassangelegenheiten pro Vollzeitäquivalente der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
29 a	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepassangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
29 b	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepassangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
29 c	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Reisepassangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
30	Vergleich der Führerscheinangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011
31 a	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerscheinangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009
31 b	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerscheinangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2010
31 c	Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Führerscheinangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
32	Input (Vollzeitäquivalente), Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) und Qualität (Platzierung) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2011
33	Prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM

ANHANG V: TABELLENVERZEICHNIS

- 1 Effiziente Punkte (Best-Practices) und ineffiziente (dominierte) Punkte
- 2 Rechts- und Verwaltungstraditionen in den EU-Mitgliedsstaaten
- 3 Kennzahlen der EU-Länder sowie die Einordnung in Rechts- und Verwaltungstraditionen
- 4 Statistische Grunddaten der Berliner Bezirke
- 5 Statistische Grunddaten der Stadt Brüssel
- 6 Statistische Grunddaten der Kopenhagener Bezirke
- 7 Statistische Grunddaten der Bezirke Madrids
- 8 Statistische Grunddaten der Prager Bezirke
- 9 Statistische Grunddaten der Warschauer Bezirke
- 10 Grundzahlen der Vergleichsstädte für die Jahre 2009-2011
- 11 Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) in den Vergleichsstädten
Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Meldeangelegenheiten als Output
- 13 Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Personalausweisangelegenheiten) in den Vergleichsstädten
Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Personalausweisangelegenheiten als Output
- 14 Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Reisepassangelegenheiten) in den Vergleichsstädten
Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Reisepassangelegenheiten als Output
- 15 Input (Vollzeitäquivalenten) und Output (Anzahl der Führerscheinangelegenheiten) in den Vergleichsstädten
Effiziente und ineffiziente (dominierte) Bürgerämter, Input-Ineffizienz, Output-Ineffizienz und Gesamt-Ineffizienz, basierend auf den Führerscheinangelegenheiten als Output
- 16 Platzierung der Vergleichsstädte bei den Meldeangelegenheiten
- 17 Platzierung der Vergleichsstädte bei den Personalausweisangelegenheiten
- 18 Platzierung der Vergleichsstädte bei den Reisepassangelegenheiten
- 19 Platzierung der Vergleichsstädte bei den Führerscheinangelegenheiten
- 20 Die Platzierungen / Trends der Vergleichsstädte über den gesamten Betrachtungszeitraum im Überblick
- 21
- 22
- 23

24	Kennzahlen und Platzierungen der Vergleichsstädte
25	Platzierung der Vergleichsstädte nach Anwendung von NPM und FDH-Methode
26	Die Platzierungen der Vergleichsstädte über den gesamten Betrachtungszeitraum im Überblick

ANHANG VI: LITERATURVERZEICHNIS

- Alba, Carlos; Navarro, Carmen 2003: Twenty-five years of democratic government in Spain, in: Norbert Kersting, Angelika Vetter (Hrsg.): Reforming Local Government in Europe, Opladen: Leske + Budrich, S. 197-221
- Alen, André 1995: Der Föderalstaat Belgiens. Nationalismus – Föderalismus – Demokratie, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Bäck, Henry et al. (Hrsg.) 2006: The European Mayor: Political leaders in the Changing Context of Local Democracy, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bals, Hansjürgen; Reichard, Christoph 2000: Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, in: Dietrich Budäus, Willi Küpper, Lothar Streitferdt (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen – Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 203-233
- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltung, Organisation, Personal, Nr. 1, S. 6-11
- Banner, Gerhard 1993: Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5/1993
- Barrios, Harald 2009: Das politische System Spaniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 713-764
- Beblavý, Miroslav 2009: Europeanization and Bureaucratic Autonomy in the New Member States: a Case Study of the Agricultural Paying Agency in Slovakia, in: Public Administration, Nr. 87 (4), S. 923-937
- Beckers, Peter; Jonas, Uwe 1994: Das Modellbezirksamt Weißensee – Ergebnisse einer Begleituntersuchung, Berlin-Forschung: Freie Universität Berlin
- Beckmanns Welt-Lexikon und Welt-Atlas 1932, Leipzig: Verlag Otto Beckmann
- Benz, Arthur 2008: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, München: Oldenbourg

- Benz, Arthur; Zimmer, Christina 2011: Germany: Varieties of democracy in a federal system, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 147-172
- Bernecker, Walther L. 2010: Spanische Geschichte. Vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 5. erweiterte und aktualisierte Auflage, München: Beck
- Bielecki, André 2011: Efficient Frontier Analysis, in: Sönke Albers et al. (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung (zusätzliche Beiträge), Wiesbaden: Gabler-Verlag
- Blom-Hansen, Jens; Heeager, Anne 2011: Denmark: Between local Democracy and implementing agency of the welfare, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 221-240
- Bogenstahl, Christoph 2012: Management von Netzwerken: Eine Analyse Der Gestaltung Interorganisationaler Leistungsaustauschbeziehungen, Wiesbaden: Gabler-Verlag
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo; Wiechmann, Elke 1993: Kundenorientierung der Stadtverwaltung: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Dietrich Budäus et al. (Hrsg.): New Public Management. Band 8 der Reihe Managementforschung, Berlin: Walter de Gruyter, S. 123-149
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998: Vom Untertan zum Kunden?: Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, 2. unveränderte Auflage, Berlin: Edition Sigma
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik: kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Kißler, Leo 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 19, Berlin: Edition Sigma

-
- Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv, Nr. 93 (1), S. 129-148
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, in: Werner Jann, Manfred Röber, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag; VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 349-370
- Bogumil, Jörg et al. 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. unveränderte Auflage, Berlin: Edition Sigma
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph 2002: Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses, EIPA, Maastricht
- Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, in: International Review of Administrative Sciences, Nr. 59, S. 11-27
- Bouckaert, Geert 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung, New Public Management im internationalen Vergleich, in: Jörg Bogumil et al.(Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, S. 354-372
- Bouckaert, Geert 2009: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, in: Halduskultuur, Nr. 10, S. 94-104
- Bouckaert, Geert 2012: Trust and Public Administration, in: Administration, Nr. 60 (1), S. 91-115

-
- Budäus, Dietrich 1998: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, in: Dietrich Budäus et al. (Hrsg.): New Public Management. Band 8 der Reihe Managementforschung, Berlin: Walter de Gruyter, S. 1-10
- Budäus, Dietrich 1998: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 4. unveränderte Auflage, Berlin: Edition Sigma
- Budäus, Dietrich 2001: Innovation von Staat und Verwaltungen in Deutschland - ausgewählte Probleme und Entwicklungsperspektiven, in: Hermann Hill (Hrsg.): Modernisierung - Prozess oder Entwicklungsstrategie?, Frankfurt am Main: Campus, S. 305-324
- Brüggemeier, Martin; Röber, Manfred 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst - auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Rainer Koch, Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden: Gabler-Verlag, S. 123-153
- Brüggemeier, Martin 2010: Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung, Bürokratieabbau durch einen vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug, in: Verwaltung & Management, Nr. 16 (2), S. 93-101
- Buzogány, Aron; Stuchlik, Andrej 2010: Wandlungen in Kafkas Schloß? Verwaltungsreform und -Modernisierung in Mittel- und Osteuropa, in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung 2010, Reihe Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Band 17, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 287-313
- Cicekdagi, Hayari; Sablik, Jozef 2006: Effizienzsteigerung in den öffentlichen Verwaltungen, S. 1-5
- Cobbers, Arndt 2008: Kleine Berlin-Geschichte: Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, 2. aktualisierte Berlin: Jaron
- Colino, César; del Pino, Eloisa 2011: Spain: The consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 356-384

- Coombes, David; Meaker, Benjamin 2006: Redesigning Technical Assistance for Professional Public Administration in CEE and the CIS, Paper submitted for the 14th Annual Conference of NISPACEE in Ljubljana, Slovenia
- Czaputowicz, Jacek 2005: The Civil Service in Poland – between Politization and Professionalization, *The Polish Yearbook of Civil Service*, S. 23-45
- Daum, Ralf 2002: Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltung, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Daum, Ralf 2003: Umsetzung des Lebenslagenkonzepts im Electronic Government, in: *KommunalPraxis Spezial*, Nr. 9, S. 24-32
- Davies, Norman 2006: Im Herzen Europas. Geschichte Polens, 4. durchgesehene Auflage, München: Beck
- De Borger, Bruno et al. 1994: Explaining Differences in Productive Efficiency: An Application to Belgian Municipalities, in: *Public Choice*, Nr. 80 (2), S. 339-358
- De Borger, Bruno; Kerstens, Kristiaan 1996: Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches, in: *Regional Sciences and Urban Economics*, Nr. 26 (2), S. 145-170
- Decker, Frank 2004: Das parlamentarische System in den Ländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 50-51, S. 3-9
- Demmke, Christoph et al. 2006: Decentralisation and Accountability as Focus on Public Administration Modernisation, Bundeskanzleramt Österreich, Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform, 2. Auflage, Wien
- Deprins, Dominique; Simar, Léopold; Tulkens, Henry 1984: Measuring Labor Efficiency in Post Offices, in: Maurice Marchand et al. (Hrsg.): *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurements*, Amsterdam: North Holland, S. 243-267
- Deschouwer, Kris 1999: From consociation to federation: How the Belgian parties won, in: Kurt Richard Luther, Kris Deschouwer (Hrsg.): *Party Elites in Divided Societies*, London: Routledge, S. 73-107

-
- Dimitrova, Antoaneta L. 2005: Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe, in: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca: Cornell University Press, S. 71-91
- Döhler, Marian; Jann, Werner 2002: Germany, in: OECD (Hrsg.): Distributed Public Governance – Agencies, Authorities and other Government Bodies, S 97-112
- Drechsler, Wolfgang 2008: Aufstieg und Untergang des New Public Management, in: Kurswechsel, 2/2008, S. 17-26
- Dunker, Klaus 1988: Kommunale Bürgerämter und Informationstechnik, in: Heinrich Reiner mann et al. (Hrsg.): Neue Informationstechniken - Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg: Decker & Müller, S. 259-277
- Edeling, Thomas et al. 2004: Kommunale Betrieb in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, KGSt-Materialien, 2/2004, Köln
- Engli, Christian; Haus, Wolfgang 1975: Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart: W. Kohlhammer
- Evans, Peter B. 1992: The State as a Problem and a Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, in: Stephan Haggard, Robert R. Kaufman (Hrsg.): The Politics of Economic Adjustment, New Jersey: Princeton University Press, S. 139-181
- Evans, Peter B.; Rauch, James E. 1999: Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth, in: American Sociological Review, 64 (5), S. 748-756
- Falter, Rolf 1999: Belgium's Peculiar Way to Federalism, in: Kas Deprez, Louis Vos (Hrsg.): Nationalism in Belgium. Shifting Identities 1780-1995, 2. Auflage, Basingstoke: Macmillan, S. 177-197
- Farrell, Michael J. 1957: The Measurement of Productive Efficiency, in: Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General), Nr. 120 (3), S. 253-290
- Fock, Alexandra 2004: Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag

- Fortin, Jessica 2010: A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006, in: European Journal of Political Research, Nr. 49 (5), S. 654-686
- Fox William et al. 1991: Public Management, Kenwyn: Juta
- Freise, Ulrich 2008: Die serviceorientierte Dienstleistung als Verwaltungsstandard, in: Innovative Verwaltung, Nr. 10, S. 13-15
- Furbach, Irina 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Spanien, in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas – Länderberichte, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 643-668
- Gabriel, Oscar W.; Holtmann, Everhard 2005: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München: Oldenbourg
- Geissler, Heiner 1978: Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Verwaltung, Frankfurt am Main: Ullstein-Verlag
- Gerstlberger, Wolfgang et al. 1999: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma
- Gladen, Werner 2005: Performance Measurement. Controlling mit Kennzahlen, Wiesbaden: Gabler-Verlag
- Glück, Michael 2007: Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit, Bern: Haupt-Verlag
- Grabow, Bussow; Knipp, Rüdiger; Schneider, Stefan 2009: ServiceStadt Berlin 2016 - Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Leistungs- und Serviceangebote im Land Berlin unter sich verändernden Rahmenbedingungen, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu)
- Grömig, Erko; Gruner, Kersten 1998: Reform in den Rathäusern, in: Der Städtetag, Nr. 8, S. 581-587
- Grömig, Erko 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: Der Städtetag, Nr. 3, S. 11-18

- Grüning, Gernod 2000: Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, Münster: LIT Verlag
- Grunow, Dieter 1998: Bürgernahe Verwaltung : Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt am Main: Campus Verlag
- Haensch, Peter; Holtmann, Everhard 2008: Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in: Oscar W. Gabriel, Sabine Kropp (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 606-630
- Hajnal, György 2005: The spirit of management reforms, in: Public Management Review, Nr. 7 (4), S. 495-513
- Halligan, John 2003: Anglo-American civil service systems: an overview, in: John Halligan (Hrsg.): Civil Service Systems in Anglo-American Countries, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, S. 1-10
- Hammerschmidt, Maik 2006: Effizienzanalyse im Marketing, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- Hansen, Morten Balle 2011: Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government, in: Public Administration, Nr. 89 (2), S. 285-306
- Hecking, Claus 2003: Das politische System Belgiens, Opladen: Leske + Budrich
- Heeks, Richard 1999: Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform, London: Routledge
- Hensen, Jürgen; Schulz, Christian 2005: Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office Organisation, in: Verwaltung & Management, Nr. 11 (1), S. 7-11
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1979: Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag

-
- Holtkamp, Lars 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Nr. 02/2008, S. 423-446
- Hood, Christopher 1991: A public management for all seasons?, in: Public Administration, Nr. 69, S. 3-19
- Horsch, Andreas 2005: Institutionenökonomie und Betriebswirtschaftslehre, München: Vahlen
- Illner, Michael 2011: The Czech Republic: Local government in the years after the reform, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 505-527
- Ipsen, Jörn 2012: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 24. neu bearbeitete Auflage, München: Vahlen Verlag
- Ismayr, Wolfgang 2009: Das politische System Deutschlands, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 515-566
- Jann, Werner 2000: Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, in: Die Verwaltung, S. 325-349
- Jann, Werner 2002: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirisch und international vergleichenden Forschung, in: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 425-447
- Jann, Werner et al. 2006: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, 2. unveränderte Auflage, Berlin: Edition Sigma
- Jann, Werner 2011: Neues Steuerungsmodell, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. aktualisierte und ergänzte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98-107
- Jenei, György 2008: A Post-accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernisation in Hungary, in: NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Nr. 1 (2), S. 55-67

-
- Karpen, Ulrich 1977: Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung am Beispiel der Hochschulplanung, in: Zeitschrift für Politik, S. 262-290
- Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform!, in: Der Städtetag, Nr. 4, S. 14-96
- Kickert, Wolfgang J.M. 2008: The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management , Nr. 1/2008, S. 221-234
- Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske+Budrich
- Kißler, Leo et al. 1997: Moderne Zeiten im Rathaus?: Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Modernisierung des öffentlichen Sektors – Sonderband 8, Berlin: Edition Sigma
- Kißler, Leo 2000: Moderne Zeiten im Rathaus?: Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, 2. unveränderte Auflage, Berlin: Edition Sigma
- Klages, Helmut 1997: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: Verwaltung und Management, Nr. 3, S. 132-139
- Klages, Helmut (Hrsg.) 2006: Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter - Abschlussbericht, in: Speyerer Forschungsberichte, Nr. 244, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung
- Klee-Kruse, Gudrun; Lenk, Klaus 1995: BürgerBüros als innovative kommunale Serviceagenturen, Heidelberg: R. von Decker-Verlag
- Koch, Rainer 2004: Umbau Öffentlicher Dienste: Internationale Trends in der Anpassung Öffentlicher Dienste an ein New Public Management, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- Kost, Andreas 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung, Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften

-
- Köhler, Henning 1987: Berlin in der Weimarer Republik (1918-1932), in: Wolfgang Ribbe (Hrsg.): Geschichte Berlins. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart, 2. Band, München: C.H. Beck
- König, Klaus 1999: Verwaltungsstaat im Übergang, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- König, Klaus 2006: Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Werner Jann et al. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 23-34
- König, Klaus 2007: Verwaltungskulturen und Verwaltungswissenschaften, in: Klaus König, Christoph Reichard (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 254, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, S. 1-24
- Kreutzer, Heinz 1959: Die Neuordnung der Berliner Bezirksverwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 431-451
- Kubicek, Herbert; Hagen, Martin 2000: One-Stop-Government in Europe. An Overview, in: Martin Hagen, Herbert Kubicek (Hrsg.): One Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys, Universität Bremen - Staats- und Universitätsbibliothek, S. 1-36
- Kuhlmann, Sabine 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv, Nr. 94 (1), S. 99-126
- Kuhlmann, Sabine 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, Nr. 3, S. 149-153
- Kuhlmann, Sabine 2006: Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich, in: Jörg Bogumil et al.(Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, S. 397-423
- Kuhlmann, Sabine 2009: Ökonomisierung der deutschen Kommunen: Neue Steuerung und Privatisierung, in: Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 59-78

-
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2010: Verwaltung in Europa - Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive, Studienkurs an der FernUniversität Hagen
- Lange, Hans-Jürgen et al. 2000: Einleitung: Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, in: Leo Kißler (Hrsg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 13-23
- La Porta, Rafael et al. 1999: The quality of government, in: Journal of Law, Economics and Organization, Nr. 15, S. 222-279
- Last, Anne-Kathrin; Wetzel, Heike 2009: Effizienzmessverfahren: eine Einführung, University of Lüneburg Working Paper Series in Economics, Nr. 145
- Laz, Andrzej Jerzy 2006: Verwaltungsmodernisierung in Polen, in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas – Länderberichte, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 433-460
- Lehner, Franz 1979: Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland: Probleme und Perspektiven des kooperativen Förderalismus, in: Der Bürger im Staat, S. 3-8
- Lenk, Klaus (Hrsg.) 1998: Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Heidelberg: Decker/Müller-Verlag
- Lenk, Klaus 2002: Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. Potenziale und Voraussetzungen des Electronic Government, in: Verwaltung und Management, Nr. 8 (1), S. 4-10
- Lenk, Klaus 2004: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin: Edition Sigma
- Leoński, Zbigniew 1999: Samorząd terytorialny w RP, Warschau: C.H. Beck
- Lerche, Rudi 2005: Bürgerämter als Dienstleistungsunternehmen, in: Verwaltung & Management, Nr.11 (6), S. 298-301
- Leunig, Sven 2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, 1. Auflage, Opladen: Verlag Barbara Budrich

-
- Lippert, Barbara; Umbach, Gaby 2005: The pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Löffler, Elke 2003: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Jens Harms, Christoph Reichard (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Lynn, Lawrence; Hill, Caroline 2008: Public Management: A Three-Dimensional Approach, Washington: CQ-Press
- Mädling, Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik, in: Deutscher Städtetag, S. 17-24
- Martin, Albrecht 1984: Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 278-290
- Martínez Soria, José 2007: Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, in: Thomas Mann, Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. völlig neu bearbeitete Auflage, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, Berlin: Springer, S. 1015-1043
- Masser, Kai et al. 2008: Entwicklung und Erprobung eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter– Abschlussbericht zur 2. Projektphase 2006-2008, in: Speyerer Forschungsberichte, Nr. 258, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung
- Mehde, Veith 2000: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin: Duncker & Humblot
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik 2004: Civil Service Reform in Post-Communist Europe. The Bumpy Road to Depoliticisation, in: West European Politics, Nr. 27 (1), S. 71-103
- Mielke, Siegfried; Reutter, Werner 2004: Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in: Siegfried Mielke, Werner Reutter (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte, Struktur, Funktionen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-52

-
- Montén, Anna 2009: Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen; in: Ifo Dresden berichtet, Nr. 06/2009, S. 3-12
- Musil, Andreas 2005: Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, Tübingen: Mohr Siebeck
- Musil, Andreas; Kirchner, Sören 2012: Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Berlin: Springer
- Nannestad, Peter 2003: Das politische System Dänemarks, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 55-92
- Nannestad, Peter 2009: Das politische System Dänemarks, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-106
- Naschold, Frieder et. al. 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin: Sigma
- Naschold, Frieder; Jann, Werner; Reichard, Christoph 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Modernisierung des öffentlichen Sektors - Band 16, Berlin: Edition Sigma
- Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage, Opladen : Leske + Budrich
- Nemec, Juraj 2008: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, in: Geert Bouckaert et al. (Hrsg.), Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, Bratislava: NISPAcee, S. 343-371
- Niskanen, William A. 2004: Policy analysis and public choice: Selected papers, Cheltenham: Elgar

-
- Nohlen, Dieter; Hildebrand, Andreas 2005: Spanien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik – ein Studienbuch, 2. erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur, Nr. 45 (4), S. 279-292
- Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als Promotor im Modernisierungsprozess – kundenorientierte Dienstleistungspolitik in internationaler Perspektive, in: Frieder Naschold, Maria Oppen, Alexander Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen, Stuttgart: Kohlhammer, S. 231-268
- Osborne, David; Gebler, Ted 1992: Reinventing Government, Reading: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Osborne, David 1993: Reinventing Government, in: Public Productivity & Management Review, Nr. 16 (4), S. 349-356
- Osborne, David; Plastrik, Peter 1997: Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government, Reading: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Page, Edward C. 1992: Localism and Centralism in Europe, Oxford: Oxford University Press
- Pestalozza, Christian 2009: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 10. Auflage, München : Deutscher Taschenbuch-Verlag
- Pfennig, Gero; Neumann, Manfred J. 2000: Verfassung von Berlin. Kommentar, 3. neu bearbeitete Auflage, Berlin: de Gruyter
- Pielow, Johann-Christian 1993: Autonomía Local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland - eine rechtsvergleichende Untersuchung mit Blick auf Grundstrukturen und aktuelle Probleme, Band 53 der Schriften zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, München: Vahlen
- Plees, Yves 2005: Belgium: the changing world of Belgian municipalities, in: Bas Denters, Lawrence E. Rose (Hrsg.): Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndsmills: Palgrave Macmillan, S. 47-64

- Pollitt, Christopher 1993: *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, 2. Auflage, Cambridge: Blackwell
- Pollitt, Christopher; van Thiel, Sandra; Homburg, Vincent 2007 (Hrsg.): *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Houndsmills: Palgrave Macmillan
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011: *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press
- Raadschelders, Jos C. N. et al. 1996: *The Evolution of Civil Service Systems*, in: H. A. G. M. Bekke et al. (Hrsg.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, S. 67-99
- Reichard, Christoph 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin: Edition Sigma
- Reichard, Christoph 1998: *Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung*, in: Dieter Grunow, Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*, Basel: Birkhäuser, S. 85-102
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred 2001: *Konzept und Kritik des New Public Management*, in: Eckhard Schröter (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392
- Reichard, Christoph 2002: *Verwaltung als öffentliches Management*, in: Klaus König (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 255-277
- Reichard, Christoph 2004: *Das Konzept des Gewährleistungsstaates*, in: Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Neue Institutionenökonomie, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat*, Berlin, S. 48-60
- Reichard, Christoph 2007: *Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement*, in: *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor: ein Handbuch, Festschrift für Prof. Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag*. Bern: Haupt-Verlag, S. 3-12

-
- Reichard, Christoph 2008: Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships. Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out, in: KWI Schriften 1 - Verwaltungskooperation, S. 61-72
- Reinermann, Heinrich 1996: Verwaltung der Zukunft - was sagt die Wissenschaft?, in: Wolfgang Fischer und Ehrhard Mundhenke (Hrsg.): New Public Management, Brühl: Schriftenreihe des Bundes der öffentlichen Verwaltung, S. 9-28
- Resch, Christine 2005: Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft?: Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise, 1. Auflage, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Reuter, Ernst 1973: Zentrale und Bezirke, in: Hans E. Hirschfeld et al. (Hrsg.), Ernst Reuter. Schriften und Reden, 2. Band, Berlin: Propyläen-Verlag
- Rienaß, Udo; Wagnitz, Rainer 2005: Mobile Verwaltung ermöglicht besseren Service, in: Innovative Verwaltung, Nr. 1-2, S. 19-21
- Roth, Roland 1994: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln: Bund-Verlag
- Rudolph, Sebastian 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, Göttingen: Cuvillier Verlag
- Rudzio, Wolfgang 1968: Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt
- Rudzio, Wolfgang 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Sasse, Gwendolyn; Hughes, James 2004: Integration mit Tiefgang, in: Osteuropa, Nr. 54 (5/6), S. 180-194
- Sauer, Dieter 2002: Kundenorientierung – ein Leitbild moderner Dienstleistungsarbeit?, in: Dieter Sauer (Hrsg.): Dienst-Leistung(s)-Arbeit. Kundenorientierung und Leistung in tertiären Organisationen, München: Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V., S. 9-17
- Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt am Main: Campus

-
- Schauenberg, Bernd et al. 2005: Institutionenökonomik als Managementlehre?, Wiesbaden: Gabler
- Schedler, Kuno 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, 2. Auflage, Bern: Haupt-Verlag
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2011: New Public Management, 5. korrigierte Auflage, Bern: Haupt-Verlag
- Scherer-Vankova, Dagmar 2006: Verwaltungsmodernisierung in der Tschechischen Republik; in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas – Länderberichte. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 669-691
- Scheuner, Ulrich 1969: Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Nr. 8, S. 209-248
- Schmidt-Eichstädt, Gerd 1993: Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 36, S. 3-15
- Schmidt-Eichstädt, Gerd 1999: Autonomie und Regelung von oben, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 323-337
- Schmitt, Oliver J. 1999: Call Center – Strategischer Erfolgsfaktor auf dem Weg ins nächste Jahrtausend, in: Frank Deges (Hrsg.): Einsatz interaktiver Medien im Unternehmen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 55-73
- Schmitz, André, Thöne, Gabriele 2006: Bilanz 2001 bis 2006: Strukturreformen und Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Sektor des Landes Berlin, inhaltliche Vorlage zur 39. Sitzung des Staatssekretärausschusses zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung am 04. September 2006, Berlin - unveröffentlicht
- Schnapp, Kai-Uwe 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich

-
- Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut 2005: New Public Management, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-73
- Schröter, Eckhard 2011: New Public Management, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. aktualisierte und ergänzte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89
- Schuppan, Tino 2010: E-Government Competencies: Looking Beyond Technology, in: Christopher M. Shea, G. David Garson (Hrsg.): Handbook of public information systems, 3. Auflage, Boca Raton: CRC Press, S. 353-370
- Schuster, Ferdinand 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin: Verlag für Wirtschaftskommunikation
- Sedelmeier, Ulrich 2008: After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe, in: Journal of European Public Policy, Nr. 15 (6), S. 806-825
- Speer, Benedikt 2001: Das SIGMA-Programm der OECD: Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa?, in: Klaus König, Markus Adam (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte 219, Speyer, S. 67-87
- Strauss, Heiko 2006: Die Verwaltungsmodernisierung in Belgien, in: Hermann Hill (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas – Länderberichte, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 9-36
- Sulowski, Stanislaw 2001: Das politische System Polens, Warschau: Verlag Elipsa
- Swianiewicz, Pawel 2011: Poland: Europeanization of subnational governments, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 480-503
- Thieme, Werner; Prillwitz, Günter 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2008: Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Auflage, Wiesbaden: Gabler-Verlag

-
- Thomé, Frank 2007: Öffentliche Leistungsnetze: Eine sachlich-analytische Untersuchung im Kontext von Electronic Government, Hamburg: Verlag Dr. Kovac
- Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau, Masterarbeit, Berlin
- Trojahn, Nikolaus 2012: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung, 63. Auflage, Berlin: Kulturbuch-Verlag
- Tulkens, Henry 1993: On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts, and Urban Transit, in: Journal of Productivity Analysis, Nr. 4, 183-210
- Valcke, Toni. et al. 2008: Leadership, governance and legitimacy at an intermediate government level: the case of Flemish Governors, in: Local Government Studies, Nr. 34/2, S. 245-265
- Verheijen, Tony J.G. 2003: L'administration publique en Europe centrale et orientale: apparition d'un modèle sui generis ou avatar des traditions européennes, in: Revue française d'administration publique, Nr. 105-106, S. 98-105
- Verhoest, Koen et al. 2004: The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review, in: Public Administration and Development, Nr. 24 (2), S. 101-118
- Vodička, Karel 2005: Das politische System Tschechiens, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Vodička, Karel 2009: Das politische System Tschechiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 275-316
- Vogelgesang, Klaus et al. 2005: Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. überarbeitete Auflage, Berlin: Schmidt-Verlag
- Vrangbaek, Karsten 2010: Structural Reform in Denmark 2007-09. Central Reform Processes in a Decentralized Environment, in: Local Government Studies, Nr. 36 (2), S. 205-222

-
- Walter, Alfred 2011: Das Unbehagen in der Verwaltung – Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht, Berlin: Edition Sigma
- Wayenberg, Ellen et al. 2011: Belgium: A tale of regional divergence, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of local and regional democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 71-95
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, besorgt von Johannes Winckelmann, 5. rev. Auflage, Studienausgabe, Tübingen
- Weber, Max 2010: Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie, Frankfurt am Main: Zweitausendeins-Verlag
- Weinberg, Jakob; Grässel, Robin 2004: Bürgerservice: Strukturiertes Leben, in: Kommune, Nr. 21 (3), S.12-13
- Wilde, Klaus D.; Hippner, Hajo 2008: Customer Relationship Management: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, in: Das Wirtschaftsstudium. WISU Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Weiterbildung, Nr. 37 (1), S. 105-111
- Wilson, David 2005: The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?, in: Bas Denters, Lawrence E. Rose (Hrsg.): Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndsmills: Palgrave Macmillan, S. 155-173
- Woyke, Wichard 2009: Das politische System Belgiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 451-482
- Zimmer, Klaus; Matthes, Claudia-Yvette 2009: Das politische System Polens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209-274
- Zivier, Ernst R. 1992: Aufbau und Aufgaben der Berliner Bezirksverwaltung, Berlin: Möller
- Zivier, Ernst R. 2008: Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. neu bearbeitete Auflage, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag

Rechtsquellen und Publikationen der öffentlichen Verwaltung:

Abgeordnetenhaus von Berlin: 2. Bericht (Schlussbericht) der Enquête-Kommission zur Verwaltungsreform vom 30.05.1984, Drucksache 9/1829

Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin vom 14. April 1992, in der Fassung vom 11. Oktober 2006, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, ausgegeben am 14. Oktober 2006, Nr. 34, S. 930-955

Bekanntmachung der Neufassung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 28. Februar 2001, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, ausgegeben am 21. März 2001, Nr. 10, S. 61-68

Beschlussprotokoll der 20. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 31.10.2002, Drucksache 15/777 bis 15/779

Bezirksverwaltungsgesetz, geändert durch Drittes Gesetz zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vom 11. Juli 2006, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, ausgegeben am 22. Juli 2006, Nr. 28, S. 819-822

Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz) vom 17. Mai 1999, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, ausgegeben am 28. Mai 1999, Nr. 21, S. 171-178

Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I) vom 4. Dezember 1984 (Beilage zum Amtsblatt für Berlin Teil I Nr. 9 vom 7. Februar 1985)

Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) in der Fassung vom 22. Juli 1996

Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 10. Juni 1998

Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeiten des Landeseinwohneramtes Berlin vom 08. Dezember 2000, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, ausgegeben am 21. Dezember 2000, Nr. 43, S. 515-518

Gesetz über die Wojewodschaftsselbstverwaltung vom 05.06.1998

Gesetz über die gemeindliche Selbstverwaltung vom 08.03.1990

Gesetz über die Kreisselbstverwaltung vom 05.06.1998

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1),
zuletzt geändert durch Artikel 1 Grundgesetz vom 17. Juli 2012 (BGBl. I
S. 1478)

KL / Kommunalverband der Gemeinden (Hrsg.) 2003: Local Government in Denmark,
Broschüre, Kopenhagen

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell.
Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2002: „Lebenslagen“:
Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, KGSt-Bericht
Nr. 5/2002, Köln

Koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994

Machbarkeitsstudie Entwicklung gemeinsamer Anlaufstellen in der Berliner Verwaltung
im Auftrag der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin 2011

Reguladora de las Bases del Régimen Local vom 2. April 1985

Senatsverwaltung für Inneres Berlin 1998: Machbarkeitsstudie zum Projekt
„BürgerDienste“, Berlin: Senatsverwaltung für Inneres – unveröffentlicht

Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2008: Rahmenzielvereinbarung für den
Leistungszeitraum 2008/2009 über die Weiterentwicklung der Berliner
Bürgerdienste, Berlin: Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2009: Projektauftrag zum Projekt
Einführung Zeitmanagementsystem für Behörden, Modul Wartemanagement
(ProWSM), Berlin: Senatsverwaltung für Inneres und Sport - unveröffentlicht

Statistisches Bundesamt 2011: Statistisches Jahrbuch 2011 für die Bundesrepublik
Deutschland, Wiesbaden

The Local Government Denmark (LGDK) 2009: The Danish Local Government System, Broschüre, Kopenhagen

Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch das 9. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 06. Juli 2006

Verfassungsgesetz vom 9. Mai 1948 die Verfassung der Tschechoslowakischen Republik betreffend

Verfassungsgesetz betreffend die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Juli 1960

Verfassung des Königreiches Spanien vom 29. Dezember 1978

Verfassung der Polnischen Republik vom 2. April 1997

Verfassung der Tschechischen Republik vom 3. Dezember 1997

Zweites Gesetz zur Änderung der Berliner Verfassung von Berlin vom 27.03.1998

Internetquellen:

Müller, Kay 2004: Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - Internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Ein Beitrag zum Studierenden-Wettbewerb 2004 des BMI: „Zwischen Amtsstube und Servicepoint – über Bürokratieabbau zur modernen Verwaltung“; www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/PolitischeBildung/Wettbewerbe/2004/Wissenschaftlich_Beitrag_M%C3%BCller_pdf.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Universität Potsdam - KWI Publikationen - Online Publikationen - Lexikon zu Verwaltungsreform: www.uni-potsdam.de/u/kwi/publikationen/lexikon_verwaltungsreform/lex_b.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

City Population – Einwohnerzahlen & Karten der größten Städte, Agglomerationen & Verwaltungsgebiete für alle Staaten & Länder der Welt: www.citypopulation.de/index_d.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

ASOG Berlin, Anlage Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord): www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/abteilungiii/vorschriften/081103_zustkatordnung.pdf (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Berliner Bauaufsicht – Informationsportal der Obersten Bauaufsicht: www.berlin.de/bauaufsicht/pix/berlinkarte_bezirke_470.jpg (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Berlin im Überblick – Geschichte: www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/index.de.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920: www.verfassungen.de/de/be/berlin20.htm (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.juraforum.de/gesetze/vwvfg/23-amtssprache (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.berlin.de/sen/inneres/itk/mobued.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Internetseite der Region Brüssel-Hauptstadt: www.brussels.irisnet.be (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Internetseite der Föderation Wallonie-Brüssel: www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=457&L=3#c5562 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.spiegel.de/spiegel/print/d-83679138.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.spiegel.de/politik/ausland/belgiens-politikkrise-sprachlos-in-bruessel-a-773921.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.bruessel-gui.de/bruessel/lage_daten.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.brussels.irisnet.be/a-propos-de-la-region/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques-par-themes/population (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.bruxelles.be/artdet.cfm/4138 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.bruxelles.be/artdet.cfm?id=4142 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.brussels.irisnet.be/about-the-region/the-communes-of-the-region/what-does-a-commune-do (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Internetseite der Europaregion Sønderjylland-Schleswig: www.region.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Københavns Kommune: www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.kk.dk/da/om-kommunen/fakta-og-statistik/statistik-og-historie/saadan-er-byen-inddelt/bydele (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=768 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=9079 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.kk.dk/Borger/Borgerservice.aspx (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.erasmus-madrid.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Buscador-Simple/Series-de-Poblacion?vgnextfmt=default&vgnextoid=c4cbba0cd1c9c210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=8db7566813946010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&pk=5882385 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento?vgnextfmt=default&vgnnextchannel=ce069e242-ab26010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/El-Pleno/Composicion/Alcaldes-de-Madrid/Alcaldes-de-Madrid?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=fb2eee5ca8806210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=89a1f3334ed72210VgnVCM2000000c205a0aRCRD (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/LineaMadrid/Files/Estudio%20Satisfacci%C3%B3n%20de%20usuarios%201999-2011%20LINEAMADRID.pdf (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Statistisches Amt der Tschechischen Republik 2008: www.czso.cz (letzter Zugriff am 20.12.2013)/

commons.wikimedia.org/wiki/File:Prague_administrative_districts.png (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.praha.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/krajkapitola/104007-11-n_2011-06 (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organ/zastupitelstvo_hmp/index.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organ/rhmp/index.html (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.um.warszawa.pl/en (letzter Zugriff am 20.12.2013)

commons.wikimedia.org/wiki/File:Warszawa_podzial_administracyjny_2002.svg (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Zentrales Amt für Statistik der Polnischen Republik (*Główny Urząd Statystyczny*):
www.stat.gov.pl/gus/ludnosc_ENG_HTML.htm (letzter Zugriff am 20.12.2013)

Information zum Bürgertelefon 115:
www.berlin.de/sen/inneres/organisationsentwicklung/115/buergertelefon115.html
(letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.itdz-berlin.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.irisbox.irisnet.be (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.kk.dk/da/om-kommunen/kontakt/borgerservice (letzter Zugriff am 20.12.2013)

subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/LivingInCopenhagen/CitizenService.aspx (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Linea-Madrid/Telefono-010/Telefono-010-Linea-Madrid.-Informacion-y-gestion?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=28c5a0da2db8b010VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=7d57ad3e79943310VgnVCM1000000b205a0aRCRD
(letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.berlin.de (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.bruxelles.be (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.kk.dk (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.madrid.es (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.praha.eu (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.um.warszawa.pl/ (letzter Zugriff am 20.12.2013)

www.wirtschaftslexikon24.net/d/wirtschaftlichkeitsprinzip/wirtschaftlichkeitsprinzip.htm
(letzter Zugriff am 20.12.2013)

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Dissertation ohne fremde Hilfe angefertigt und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Teile, die wörtlich oder sinngemäß einer Veröffentlichung entstammen, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde noch nicht veröffentlicht oder einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Potsdam, den 10.01.2014

.....

Unterschrift
