

Die Fähigkeit des Erstaunens über den Gang  
der Welt ist Voraussetzung der Möglichkeit  
des Fragens nach ihrem Sinn

*(Max Weber)*

# **Die Kommunalverwaltung auf dem Weg zur Bürgerorientierung**

von

Karin Gerz  
&  
Kerstin Alfes

Juli 2004

---

## Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsverzeichnis</i> .....	<i>II</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	<i>III</i>
<i>Abbildungsverzeichnis</i> .....	<i>IV</i>
<i>Tabellenverzeichnis</i> .....	<i>IV</i>
<i>Anlagenverzeichnis</i> .....	<i>IV</i>
<i>1 Einleitung</i> .....	<i>1</i>
<i>2 Das Bürokratiemodell nach Max Weber</i> .....	<i>2</i>
<i>2 Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung</i> .....	<i>4</i>
<i>3 Die Dimensionen der Serviceorientierung</i> .....	<i>7</i>
<i>3.1 Angebotsorientierung</i> .....	<i>7</i>
<i>3.2 Prozessorientierung</i> .....	<i>9</i>
<i>3.3 Verbesserungsorientierung</i> .....	<i>11</i>
<i>3.4 Mitarbeiterorientierung</i> .....	<i>13</i>
<i>3.5 Erreichbarkeits- und Ausstattungsorientierung</i> .....	<i>14</i>
<i>4 Der Service Performance Index</i> .....	<i>16</i>
<i>5 Zusammenfassung und Ausblick</i> .....	<i>19</i>
<i>Anhang</i> .....	<i>21</i>
<i>Literaturverzeichnis</i> .....	<i>26</i>

---

## Abkürzungsverzeichnis

Aufl.	Auflage
bspw.	beispielsweise
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
S.	Seite
SPI	Service Performance Index
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel
v.	vom
WiST	Wirtschaftswissenschaftliches Studium

### **Hinweis:**

Aus Gründen der Praktikabilität werden in dieser Arbeit jeweils nur männliche Begriffsformen benutzt. Dies schließt weibliche Personen explizit mit ein.

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Der Service Performance Index.....	17
Abbildung 2:	Ampelsystem, Dimension Prozessorientierung.....	18

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Ziele der Prozessorientierung aus Verwaltungs- und Kundensicht.....	11
------------	---	----

## **Anlagenverzeichnis**

Anlage 1:	Beispielhafte Übersicht für Indikatoren.....	21
Anlage 2:	Ursprünglicher Prozessablauf „Geburt“ .....	24
Anlage 3:	Verbesserter Prozessablauf „Geburt“ .....	25

## 1 Einleitung

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Bürokratie nimmt auch für die Bürger in ihrem täglichen Leben einen wichtigen Stellenwert ein. Je nach Herkunft benötigen sie in unterschiedlichem Maße öffentliche Leistungen, auf die sie kaum Einfluss nehmen können und sehen sich oftmals den als langwierig und kompliziert erachteten „Mühlen“ des Verwaltungsapparats ausgesetzt. So ergab kürzlich eine Umfrage des Mannheimer Ipos-Instituts, dass nach Ansicht von 93% der Bevölkerung in Deutschland viel oder sehr viel unnötige Bürokratie herrsche.<sup>1</sup>

Im Gegensatz hierzu beweisen viele Verwaltungen durch die Umsetzung moderner (betriebswirtschaftlicher) Konzepte, dass es durchaus möglich ist, eingefahrenen Praktiken entgegenzuwirken und eine *hohe Bürgerorientierung* zu verwirklichen.

Aus diesem Grund bildet die Gestaltung einer serviceorientierten kommunalen Verwaltung den Gegenstand dieser Arbeit. Im Anschluss an eine wissenschaftliche Betrachtung der Wurzeln des Bürokratiebegriffs erfolgt eine Erläuterung des Stellenwerts, den die Bürgerorientierung im Rahmen von Verwaltungsleistungen einnimmt. Um eine serviceorientierte Verwaltung zu realisieren, werden fünf als Kernkomponenten der Bürgerorientierung betrachtete Servicedimensionen in ihren Grundzügen erläutert. Als diese Servicedimensionen werden die Angebotsorientierung, die Prozessorientierung, die Verbesserungsorientierung, die Mitarbeiterorientierung, sowie die Erreichbarkeits- und Ausstattungsorientierung betrachtet. Diese Aspekte werden isoliert bereits häufig angeführt. Das Ziel dieser Arbeit besteht jedoch darin, diese Elemente in ein *ganzheitliches Konzept* zu integrieren, das auf übersichtliche Art und Weise die wesentlichen Elemente einer fortschrittlichen und dienstleistungsorientierten Verwaltung aufzeigt. Hierbei wurde bewusst auf die Eingängigkeit der Ausführungen Wert gelegt, um die verständliche Kommunikation der Servicedimensionen als Leitfaden innerhalb der Verwaltung sowie gegenüber den Bürgern zu ermöglichen. Die fünf Servicedimensionen münden in die Konzeption eines „Service Performance Index“ (SPI), durch den eine Überprüfung der Zielerreichung und eine Vergleichbarkeit von kommunalen Verwaltungen sichergestellt werden soll.

---

1 Vgl. FAZ v. 04.07.2004

---

## 2 Das Bürokratiemodell nach Max Weber

Der Begriff des Bürokratiemodells ist untrennbar mit dem Namen Max Weber verbunden, der bürokratische Strukturen insbesondere in seinem 1922 erschienenen Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ beschrieben hat.<sup>2</sup> Max Webers Leitgedanke war die Rationalisierung der Institutionen.<sup>3</sup> So sah er die Bürokratie als Idealtypus der Herrschaft und somit vorbildlichste, auf Rationalität beruhende, Form der Herrschaft an.<sup>4</sup> Das bürokratische Verwaltungssystem ist durch elf konstitutive Merkmale gekennzeichnet, die entweder die bürokratische Struktur oder aber die in einem Amtsbetrieb tätigen Beamten beschreiben.<sup>5</sup> So setzt sich der bürokratische Verwaltungsstab aus *fachlich geschulten* Beamten zusammen, die *hauptberuflich auf der Basis eines Arbeitsvertrags* angestellt sind. Die Beamten erhalten eine *feste Entlohnung* und entwickeln sich im Rahmen einer *vorgezeichneten Laufbahn* weiter. Jeder Beamte im Verwaltungsstab muss sich einer strengen *Amtsdisziplin und Kontrolle* unterwerfen, um sicherzustellen, dass alle Anweisungen ohne Rücksicht auf eigene Ansichten unpersönlich ausgeführt werden.

Damit die Bürokratie zu einem effizienten Herrschaftssystem werden konnte, mussten über die genannten Charakteristika der Beamten hinaus auch mehrere strukturelle Gegebenheiten erfüllt sein.<sup>6</sup> Die Bürokratie ist durch eine eindeutige *Amtshierarchie* geprägt, d. h. es existiert ein festes Über- und Unterordnungssystem der einzelnen Stellen, entlang derer Instanzenzug (Anweisungen von oben) und Dienstweg (Informationen von unten) verlaufen. Weiterhin typisch für eine Bürokratie sind die eindeutige *Kompetenzabgrenzung und Arbeitsteilung* sowie die Aufgabenerfüllung nach *festgelegten Regeln*. Neben der schriftlichen Fixierung vieler Regeln soll auch die Kommunikation zwischen den Mitgliedern der Verwaltung schriftlich festgehalten werden, was ein weiteres konstitutives Merkmal, die *Aktenmäßigkeit*, widerspiegelt. In der Bürokratie erfolgt schließlich sowohl eine *strikte Trennung der Beamten von sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln* als auch eine *Trennung zwi-*

---

<sup>2</sup> Vgl. Wolf, J. (2003), S. 50.

<sup>3</sup> Vgl. Wolf, J. (2003), S. 52.

<sup>4</sup> Vgl. Kieser, A. (2001), S. 46 f.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Weber, M. (1972), S. 126 f.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Weber, M. (1972), S. 125 ff., 551 f., 559 ff.

---

*schen Amt und Person*. Somit ist in der Bürokratie keine private Besitzergreifung des Amts möglich, so dass Privatsphäre und Dienstsphäre streng getrennt bleiben.<sup>7</sup>

Bei dem Versuch einer präzisen Begriffsbestimmung der Bürokratie fällt auf, dass Max Weber selbst – trotz der detaillierten Beschreibung des bürokratischen Verwaltungssystems - auf eine explizite Definition des Begriffs Bürokratie verzichtet hat.<sup>8</sup> Vielmehr haben sich nachfolgende Wissenschaftler bemüht, aufbauend auf die Beschreibungen eine prägnante Begriffsdefinition herauszuarbeiten. Es wird deutlich, dass der Begriff Bürokratie eine gewisse *Mehrdimensionalität* besitzt. So unterscheiden Grunow und Hegner zwischen den Begriffen Bürokratismus, Bürokratisierung und Bürokratie.<sup>9</sup> Während Bürokratismus häufig im negativen Sinne verwandt wird und eine gesteigerte Form bürokratischer Elemente zum Ausdruck bringt, enthält der Begriff Bürokratisierung eine eher neutrale Nuance. Die Mehrdimensionalität zeigt sich auch in den „sieben modernen Betrachtungsweisen der Bürokratie“ nach Albrow, die sowohl positive als auch negative Assoziationen des Begriffs Bürokratie erwecken.<sup>10</sup>

Max Weber selbst hat sehr wohl die Probleme, die in einer Bürokratie entstehen können, gesehen. So war er sich bewusst, dass die Abhängigkeit von Regeln und die Verfolgung des Prinzips der Rechenhaftigkeit aus bürokratischer Organisation ein „*stahlhartes Gebäude*“ werden lassen, an deren Reglementierungen sich nicht nur ihre Mitglieder, sondern auch Außenstehende, die Bürger, stoßen.<sup>11</sup> Dennoch sah er die Bürokratie aufgrund ihrer Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit als eine sehr vorteilhafte Organisationsform an.

Das heute dominierende umgangssprachliche Verständnis von Bürokratie hat sich demgegenüber erheblich verändert, da Bürokratie für gewöhnlich als die negativen Auswüchse einer schwerfälligen, ineffizienten Einheit verstanden wird. Im Zuge der gegenwärtigen Antibürokratiewelle wird einer bürokratischen Organisation abgesprochen, die Herausforderungen einer sich ständig neu verändernden Umwelt zu meistern.<sup>12</sup> Entsprechend haftet dem Begriff der Bürokratie auch in der Öffentlichkeit ein vorwiegend negatives Image an.<sup>13</sup> Die allgemein

---

<sup>7</sup> Vgl. Wolf, J. (2003), S. 56.

<sup>8</sup> Vgl. Albrow (1972), S. 45.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Grunow/Hegner (1977), S. 49.

<sup>10</sup> Vgl. Albrow (1972), S. 99 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Kieser, A. (2001), S. 52.

<sup>12</sup> Vgl. Du Gay, P. (2000), S. 63 f.

<sup>13</sup> Vgl. Grunow/Hegner (1977).

---

negativ geprägte Sichtweise der Bürokratie von Bürgern und Gesellschaft sowie mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen sind daher Gegenstand der folgenden Kapitel.

## 2 Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung

Erfahrungen mit einem durch Intransparenz geprägten System von Regelungen haben aus Sicht der Bürger zu einem regelrechten „*Feindbild Bürokratie*“ geführt, welches in eine weitgehend pessimistische Haltung gegenüber der Leistungsfähigkeit staatlicher Strukturen resultiert. Im Zuge dieser Entwicklungen ist auch eine spürbare Politikverdrossenheit zu verzeichnen. Diese Faktoren haben insbesondere in Verbindung mit der kritischen Finanzlage öffentlicher Haushalte einen wachsenden Problemdruck erzeugt, der ein tiefgreifendes Umdenken bezüglich der Rolle von Staat und Verwaltung ins Rollen gebracht hat. Dieser Wandel vollzog sich ähnlich in vielen westlichen Nationen und bewirkte Reformprozesse, die unter dem Begriff des „*New Public Management*“ subsumiert werden können. Diese sind insbesondere durch eine stärkere Ausrichtung an Markt- und Wettbewerbselementen gekennzeichnet.<sup>14</sup>

In Deutschland stehen vor allem die Kommunalverwaltungen im Zentrum der Modernisierungsansätze, wobei das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entworfene „Neue Steuerungsmodell“ wegweisend ist.<sup>15</sup> Als zentrale Anforderungen an die öffentliche Verwaltung werden bürgerfreundliches Verhalten, beschleunigte Verfahren, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, Mobilität und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter angesehen.<sup>16</sup> Für die Umsetzung ist die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente unerlässlich – dies betrifft beispielsweise die Etablierung flexiblerer und leistungsfähiger Organisationsstrukturen, die Verbesserung der Managementinformationsversorgung durch Kosten- und Leistungsrechnung und Maßnahmen im Rahmen von Personalentwicklung und -führung. Auch die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie bildet einen zentralen Bestandteil, wenn es um die Verwirklichung der *Vision des „Dienstleistungsunternehmens Kommune“* geht.

Der Kunden- bzw. Bürgerorientierung – ein Kernaspekt des New Public Managements – kommt in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung zu. Schließlich existieren öffentliche Institutionen in einem demokratischen System, um Leistungen für die Bürger zu

---

<sup>14</sup> Zur Entwicklung des New Public Managements vgl. exemplarisch Reichard, C. (1996), S. 243 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Reichard, C. (1996), S. 241.

<sup>16</sup> Vgl. Eichhorn, P. (1999), S. 1.

---

erbringen. Dennoch sind es nicht die öffentlichen Einrichtungen, sondern die privaten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, die eine Orientierung an den Bedürfnissen der Abnehmer ihrer Leistungen als unerlässlich erachten. Der wesentliche Unterschied liegt hierbei darin, dass private Unternehmen bezüglich ihrer Finanzierung direkt von ihren Kunden abhängig sind. Dieses Prinzip von Leistung und Gegenleistung existiert dagegen nicht bei öffentlichen Verwaltungen, die zum Großteil indirekt über Steuermittel gespeist werden. Zudem bieten sich für den Bürger im Verwaltungsbereich in der Regel auch keine Ausweichmöglichkeiten auf andere „Anbieter“ an.<sup>17</sup> Warum also sollten sich öffentliche Verwaltungen überhaupt an den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger ausrichten?

Als ein Argument kann zum Beispiel der *zunehmende Standortwettbewerb* zwischen Kommunen angesehen werden,<sup>18</sup> dem durch Leistungsverbesserung im Zusammenhang mit einem erhöhten Dienstleistungsverständnis zu begegnen ist. Hierbei gilt es, sowohl Bürgern das Leben in der Kommune angenehmer zu gestalten als auch die Attraktivität gegenüber ansässigem oder potenziellem Gewerbe zu erhöhen. Zudem bietet eine ausgeprägte Bürgerorientierung einen zentralen Ansatzpunkt, um der um sich greifenden *Politikverdrossenheit entgegenzuwirken* sowie um die Legitimation der Verwaltung aus Sicht der Bürger (als indirekte Auftraggeber der Leistungserstellung) wieder zu verbessern.<sup>19</sup> Nicht zu unterschätzen ist hierbei, dass durch Bürgerorientierung bewirkte Bürgernähe und eine daraus entstehende „Kundenbeziehung“ zwischen Kommune und Bürgern auch einen wesentlichen Beitrag zu einer *stärkeren Bürgeraktivierung* leisten kann. Auf diese Weise motivierte Bürger könnten ein weitaus größeres Engagement hinsichtlich ehrenamtlicher Aufgaben und der freiwilligen Teilnahme an entsprechenden Projekten im Umfeld der Kommune entfalten.

Die Verbesserung des Services birgt darüber hinaus für die öffentlichen Verwaltungen ein hohes Potenzial, um *Effizienz- und Effektivitätssteigerungen* zu erzielen. Beispielsweise können über eine Analyse zur Verbesserung der Prozessabläufe überflüssige Tätigkeiten identifiziert und abgebaut werden, womit Kosteneinsparungen zu erreichen wären. Eine konsequente Ausrichtung der Leistungen an den Bürgerinteressen stellt sicher, dass die im Rahmen der Verwaltung eingesetzten Ressourcen unmittelbar ihrem Zweck zugeführt werden und nicht auf umständliche, zeitaufwendige Verfahren entfallen. Der Einsatz leistungsfähiger In-

---

<sup>17</sup> Vgl. Osborne, D./Gaebler, T. (1993), S. 166 f.

<sup>18</sup> Vgl. Bauer H. H. et al. (2002), S. 5.

<sup>19</sup> Vgl. Schedler, K./Proeller, I. (2000), S. 25 ff., S. 56.

---

formationstechnologie zur Interaktion mit den Bürgern und eine elektronische Abwicklung von Tätigkeiten kann Arbeitserleichterungen für das Verwaltungspersonal ermöglichen. So ist insgesamt auch von einem positiven Einfluss auf die Mitarbeiterzufriedenheit und -leistungsfähigkeit auszugehen. Schließlich sollte die Bürgerorientierung bei der Dienstleistungserstellung im Zeitablauf dazu führen, dass kontinuierlich Wege gesucht werden, um die **Qualität der Leistungen und Abläufe** zu verbessern. Hierdurch würde eine innovations- und lernorientierte Atmosphäre geschaffen, die ganz im Gegensatz zu der einstigen „Starheit“ traditionell bürokratischer Verhältnisse in der Verwaltung stünde.

Als elementares Konzept für die serviceorientierte Verwaltung hat sich mittlerweile der Begriff des „Citizen Relationship Managements“ (in Anlehnung an die privatwirtschaftliche Variante des Customer Relationships Managements) etabliert. Dahinter verbirgt sich die umfassende Anwendung verschiedener Instrumente, die mit Aufbau und Pflege von Kundenbeziehungen in Verbindung stehen. Gemäß einer allgemeinen Definition stehen die „Interaktionen zwischen Kunden (Bürger und Gewerbe) und der Verwaltung mittels integrierter Kommunikationskanäle“<sup>20</sup> im Vordergrund, wobei es auf das Verständnis für den Kunden und die von ihm gewünschten Leistungen ankommt.

Im Zusammenhang mit der Beziehungsgestaltung zwischen Bürgern und Verwaltung spielen beispielsweise auch Ergebnisse eine wichtige Rolle, wie sie eine Befragung zur Zufriedenheit und Unzufriedenheit österreichischer Bürger ergeben hat. Demnach ergaben sich als Ansatzpunkte für eine serviceorientierte Verwaltung insbesondere die Verbesserung der Erreichbarkeit der Verwaltung, die Einrichtung eines „single contact points“ sowie die Verkürzung von Wartezeiten und Verwaltungsabläufen.<sup>21</sup>

Im Folgenden sollen in einem umfassenden Ansatz grundlegende Aspekte dargestellt werden, deren Berücksichtigung für die Verwirklichung der leistungsfähigen bürgernahen Verwaltung von hoher Bedeutung ist.

---

<sup>20</sup> Weiß, M./Ematinger, R. (2004), S. 38.

<sup>21</sup> Vgl. Rondo-Brovetto, P./Sicher, C. (2004), S. 11.

---

## 3 Die Dimensionen der Serviceorientierung

### 3.1 Angebotsorientierung

Die Frage, welche Leistungen seitens der Verwaltung auf welche Weise angeboten werden, stellt den zentralen Ansatzpunkt dar, um Bürgerinteressen zu berücksichtigen. Mit dem Ziel, eine höhere Effektivität zu erreichen kann durch die Angebotsorientierung eine verbesserte Wahrnehmung und Inanspruchnahme der Dienstleistungen bewirkt werden.

Den Ausgangspunkt einer serviceorientierten Verwaltung bildet zunächst die Formulierung *eines Servicekonzeptes*. Hierbei geht es weniger um die Ausarbeitung zukunftsbezogener „Visionen“ als vielmehr um die Etablierung eines prägnanten einheitlichen Selbstverständnisses der gegenwärtigen Leistungserbringung. Welches stellen die Produkte der Verwaltung dar, welchen Wert erbringen sie für die Kunden? Eine solche kurze Darstellung hilft der Verwaltung, sowohl gegenüber den Mitarbeitern als auch den Kunden ein klares Bild der zentralen Ziele zu erzeugen.<sup>22</sup>

Zudem kann ein Verständnis für die Belange der Bürger nur entwickelt werden, wenn eine Vorstellung darüber besteht, *welche Gruppen zum Kundenkreis der Verwaltung gehören*. An dieser Stelle wird ganz bewusst der Kundenbegriff verwendet. Auch wenn das sonst typische Merkmal der Entgeltlichkeit von Leistungen nicht vorliegt, ist die Sichtweise der Leistungsempfänger als Kunden wichtig, um ihnen gegenüber die entsprechend implizierte Wertschätzung aufzubringen und die Rolle der Verwaltung als Serviceerbringer zu unterstreichen.<sup>23</sup> Eine Neuausrichtung des Verwaltungsangebots sollte sich an den Bedürfnissen der Kunden orientieren. In diesem Zusammenhang können *Bürgerbefragungen* relevante Hinweise zum gewünschten Leistungsspektrum geben. Interdisziplinäre Arbeitsgruppen, bestehend aus Mitgliedern der Kommunalverwaltung und Bürgergruppen, stellen eine zusätzliche Möglichkeit zur Erarbeitung eines neuen Rahmenkonzeptes dar.

Um die erbrachten Dienstleistungen zu verbessern, wurden vielerorts bereits die Bezirksverwaltungen neu gestaltet und Bürgerämter gebildet. Im Vordergrund steht die persönliche Erreichbarkeit für die Bürger, denen außer verkürzten Wegen und geringeren Wartezeiten vor allem umfassendere Beratungsmöglichkeiten aus einer Hand geboten werden sollen. Voraussetzung hierfür stellt die *Bündelung von Dienstleistungen mehrerer Ämter* dar, womit eine

---

<sup>22</sup> Vgl. Johnston, R./Clark, G. (2001), S. 27 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Kindt, A. (2001), S. 19.

---

Übertragung bestimmter publikumsintensiver Aufgaben der Fachämter auf die Bürgerämter verbunden ist.<sup>24</sup> Auf diese Weise lassen sich beispielsweise die Tätigkeiten der Einwohnermeldeämter, Lohnsteuerangelegenheiten, Kfz-Zulassungen und die Bearbeitung verschiedenster Anträge (bzw. deren vorgeprüfte Weiterleitung) unter einem Dach integrieren. Für die Bündelung der angebotenen Leistungen bietet sich die *Ausrichtung an den Lebenslagen* der Bürger an. Hinweise und Formulare sollten zusammenhängend sortiert bzw. ausgehändigt werden (bspw. bezüglich der zu erledigenden Tätigkeiten im Rahmen eines Umzugs). Zur Verbesserung des Angebots ist in diesem Zusammenhang auch die *Vereinfachung von Formularen und Informationsbroschüren* zu zählen.

Um eine optimale Nutzung der Bürgerdienste zu ermöglichen, stellen die *Öffnungszeiten* ein weiteres wesentliches Kriterium dar. Unter Berücksichtigung von eventuellen Stoßzeiten sowie den Bedürfnissen der berufstätigen Bevölkerung nach einer Öffnung in den Abendstunden, dient eine erhöhte Erreichbarkeit dem Abbau von Wartezeiten und der Qualität der Beratung. (Hierbei sind bspw. bezüglich des Personaleinsatzes Möglichkeiten der Teilzeitarbeit zu nutzen).

Insgesamt ist vor dem Hintergrund der veränderten Lebensgewohnheiten der Bürger die „physische“ Leistungsvorhaltung alleine nicht mehr als ausreichend anzusehen. Verschiedene Kommunikationsinstrumente bieten zusätzliche Wege, um eine ausgeweitete Präsenz bzw. Erreichbarkeit der Verwaltung sicherzustellen. Darüber hinaus sollte das mit den neuen Medien verbundene Potenzial zur Intensivierung der Kundenbeziehungen nicht verschenkt werden. So ist zum einen die Vorteilhaftigkeit der *Einrichtung von Call Centern* mit geschultem Personal (als Ersatz für die herkömmliche Telefonzentrale) zu prüfen. Der hierdurch aufgewertete kundenfreundliche Bürgerservice – im Sinne einer unkomplizierten schnellen Auskunft über allgemeine Sachverhalte – bedeutet für die Fachangestellten in den Ämtern gleichzeitig eine Entlastung, so dass sich diese intensiver ihren Kernaufgaben widmen können.<sup>25</sup>

Zum anderen ist insbesondere die Bedeutung des Internets hervorzuheben, das eine zeitunabhängige Interaktion mit den Kunden ermöglicht und unter dem Begriff des „E-Government“ Einzug in die Verwaltungen hält. *Bestandteile des E-Governments* bilden beispielsweise Informations- und Kommunikationskomponenten, Formularangebote, elektronische Auftragsbearbeitung und elektronische Verwaltungsbescheide oder Genehmigungen sowie die Mög-

---

<sup>24</sup> Vgl. Haas-Betz Wieser, E. (1999), S. 11.

<sup>25</sup> Vgl. Huland, D./Rüttgers, S. (2002), S. 36 ff.

---

lichkeit, eine Plattform für demokratische Prozesse – denkbar wären Abstimmungen zu verschiedenen Themen bzw. die allgemeine Einholung der öffentlichen Meinung – bereitzustellen.<sup>26</sup> Die im Internet angebotenen Bürgerdienste sind wiederum strikt an den Kundenbedürfnissen auszurichten. So sollten Informationen und bereitgestellte Formulare ebenfalls gemäß dem bereits erwähnten Lebenslagenkonzept strukturiert werden. In Allianz mit nicht-öffentlichen Betrieben ist es hier sogar denkbar, weitere mit einer Lebenslage verknüpfte Sachverhalte bzw. entsprechende Links aufzuführen.<sup>27</sup> Die Bürger werden auf diese Weise in die Lage versetzt, sich schnell, umfassend und ohne großen Aufwand zu informieren und bestimmte Anliegen in Ruhe zu Hause erledigen zu können. Als besonders vielversprechend sind in diesem Zusammenhang „*personalisierte Portale*“ anzusehen. Im Anschluss an eine Registrierung des interessierten Bürgers kann sich dieser auf den Internetseiten ein eigenes Benutzerprofil hinsichtlich der für ihn relevanten Themen und Angebote gestalten, Transaktionen vornehmen (wie z.B. die Beantragung von Dokumenten) und sich über den Status der Bearbeitung seiner Verwaltungsangelegenheiten informieren.<sup>28</sup> Inwieweit es der Kommune durch ihren Internetauftritt gelingt, Interesse zu wecken, Vertrauen zu schaffen und Bürger zu eigenen Beiträgen zu aktivieren ist entscheidend von der *attraktiven Gestaltung, Transparenz, bereitgestellten Information und Transaktionsmöglichkeiten* sowie der *laufenden Pflege* des elektronischen Angebots abhängig.

Als grundlegende Voraussetzung müssen Kommunen hinsichtlich der Modernisierung ihres Dienstleistungsangebots „Marketing in eigener Sache“ betreiben. Nur wenn die Bürger ausreichend auf die Veränderungen aufmerksam gemacht werden, können sie die Leistungen in vollem Umfang nutzen und schätzen.

### 3.2 Prozessorientierung

Eng mit der Angebotsorientierung ist die Betrachtung der Verwaltungsprozesse verknüpft. Während die Frage nach dem Leistungsangebot der kommunalen Bürgerdienste auf eine Effektivitätserhöhung zielt, stehen bei der Prozessorientierung zudem effizienz erhöhende Maßnahmen im Mittelpunkt.

---

<sup>26</sup> Zu den Komponenten und einer ausführlicheren Beschreibung von E-Government vgl. Kraus, H. (2003) S. 271 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Daum, R. (2002), S. 85.

<sup>28</sup> Vgl. Daum, R. (2003), S. 197 ff.

---

Ausgangspunkt für Veränderungen von Verwaltungsverfahren sollte eine ***Ist-Analyse gegenwärtiger Prozessstrukturen*** bilden. Als geeignetes Modell bietet sich beispielsweise das Blueprinting an, welches ein Instrument zur Analyse der Dienstleistungsqualität darstellt. Anhand einer graphischen Darstellung einzelner Prozessteilschritte ermöglicht Blueprinting eine systematische Untersuchung von Verwaltungsabläufen, wobei Qualitätsprobleme aufgedeckt und wichtige interne Schnittstellen, bei denen z.B. Verzögerungen oder Abstimmungen besonders kritisch sind, identifiziert werden können (siehe Anlagen 2 und 3). Bei der Visualisierung sind Unterteilungen verschiedener Bereiche vorzunehmen: So werden zunächst in dem aus Kundenperspektive sichtbaren Bereich alle einzelnen Aktionen des Bürgers in Zusammenhang mit einem bestimmten Verfahren aufgeführt. Die „Line of External Interaction“ trennt hierbei die Aktivitäten des Bürgers von denen der „Kontaktperson“, d.h. des jeweiligen Verwaltungsmitarbeiters. Im Idealfall sollte, vor dem Hintergrund des angestrebten Services aus einer Hand, der Bürger jeweils der gleichen Person – also ***einem bestimmten Ansprechpartner*** in der Verwaltung – gegenüberstehen, der die zentrale Steuerung der Abläufe vornimmt. (Als Negativbeispiel wären Prozesse anzusehen, bei denen Bürger mit vielen unterschiedlichen Mitarbeitern an verschiedenen Stellen in Kontakt treten müssten, da dies für sie mit Unannehmlichkeiten verbunden ist und ebenso für die Verwaltung insgesamt einen hohen Aufwand darstellt). Zur weiteren Systematisierung trennt die „Line of Visibility“ den nach außen sichtbaren vom internen Bereich, unterteilt also Front- und Back-Office Aktivitäten. Schließlich erfolgt anhand der „Line of Internal Interaction“ eine Abgrenzung unterstützender Vorgänge.<sup>29</sup> In diesem Zusammenhang kann auch die seitens des Business-Reengineering - Konzeptes geforderte Unterscheidung von Kernprozessen und Subprozessen erfolgen. Während Kernprozesse die zentralen kundenbezogenen Aufgaben beinhalten, sorgen Subprozesse für ihren reibungslosen Ablauf und bilden gegebenenfalls den Gegenstand von outsourcing Entscheidungen.<sup>30</sup>

Im Rahmen der Prozessanalyse ist es eine zentrale Aufgabe, die ***Abläufe zu straffen***, für ***klare Verantwortlichkeiten*** zu sorgen, einzelne Stufen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu hinterfragen und überflüssige Tätigkeiten zu identifizieren. Auch hier schafft E-Government erhebliche Erleichterung. Durch die Vernetzung von Verwaltungsstellen und einer elektronischen Aufgabebearbeitung werden Mehrfacheingaben von Daten und damit zusammenhängende

---

<sup>29</sup> Vgl. zur Erläuterung des Blueprinting Homburg, C./Krohmer, H. (2003), S. 824 f.

<sup>30</sup> Vgl. Osterloh, M./Frost, J. (1996), S. 34 f.

Fehlerquellen vermieden. Da *alle Verwaltungsmitarbeiter Zugriff auf die Daten haben*, erübrigt sich zudem das Warten auf und Suchen nach Unterlagen. Zu einer weiteren Entlastung kann die oben bereits aufgezeigte Vernetzung nach außen führen, wenn Bürger sich nicht nur selbständig über den Bearbeitungsstand informieren können, sondern darüber hinaus selbst die Eingabe relevanter Daten vornehmen und an die Verwaltung übermitteln (z.B. anhand von E-Formularen). Nach einer erfolgten Prozessoptimierung ist es wichtig, für eine *hohe Transparenz der Abläufe* zu sorgen – dies nicht nur intern, sondern auch gegenüber den Bürgern als Kunden. Auf diese Weise lässt sich bei den Bürgern ein größeres Verständnis und in Folge eine erhöhte Akzeptanz der Leistungserstellung erreichen. Zusammenfassend werden nochmals Vorteile einer strikten Prozessorientierung aufgeführt:

Aus Verwaltungssicht:	Aus Kundensicht:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffe und transparente Abläufe</li> <li>• Klare Verantwortlichkeiten</li> <li>• Optimierung von Schnittstellen</li> <li>• Fehlerminimierung</li> <li>• Vermeidung von Doppelarbeit</li> <li>• Verbesserte Information</li> <li>• Entlastung der Mitarbeiter und mehr Zeit für „Wesentliches“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kürzere Wartezeiten vor Ort</li> <li>• schnellere Auftragsbearbeitung</li> <li>• ein zuständiger Ansprechpartner (aufgrund vernetzter Tätigkeiten)</li> </ul>

Tabelle 1: Ziele der Prozessorientierung aus Verwaltungs- und Kundensicht  
Quelle: Eigene Darstellung

### 3.3 Verbesserungsorientierung

Um nachhaltig den verschiedenen Anforderungen an die Verwaltung gerecht werden zu können, ist ein kontinuierliches Lernen und in diesem Zusammenhang eine auf stetige Verbesserung ausgerichtete Sichtweise zu implementieren.

Ein wichtiges internes Instrument stellt zu diesem Zweck ein *Beschwerdemanagement* dar. Hierbei sind Beschwerden von Bürgern als Informationsbasis für eine weitere Verbesserung der Verwaltungsleistungen zu begreifen, da besondere Problempunkte artikuliert werden. Aus diesem Grund sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Meinungen und Vorschläge der Bürger einzuholen, so zum Beispiel durch ausliegende Zettel und einen bereitgestellten „Kummer“-Briefkasten in den Räumen der Bürgerdienste oder sogar eine eigens eingerichtete Telefonnummer. Zudem stellen die im Kundenkontakt involvierten Mitarbeiter eine hervorrage-

de Quelle dar, um Feedback über die Akzeptanz von Leistungen bzw. Kritikpunkte einzuholen und auf diese Weise Verbesserungsmechanismen in Gang zu setzen. Da Beschwerdemanagement auch bedeutet, die Zufriedenheit von verärgerten Bürgern wiederherzustellen, ist auf ein adäquates Verhalten der Mitarbeiter zu achten. Insbesondere ist das Problem für den Bürger so schnell und so weit möglich zu beheben und ihm gegenüber zu verdeutlichen, dass der Vorfall verwaltungsintern ernst genommen wird.<sup>31</sup> Um Probleme wirklich dauerhaft beseitigen zu können und Verbesserungen zu erreichen, ist der Begriff „Management“ wörtlich zu nehmen – es reicht nicht, lediglich Feedback einzuholen, sondern dieses ist systematisch auszuwerten und priorisiert zu bearbeiten.

Wie deutlich wird, nehmen die Mitarbeiter auch bezüglich der Verbesserungsorientierung eine wichtige Rolle ein. Aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen kann ein *internes Vorschlagswesen* zur Verbesserung der verschiedenen Verwaltungsbestandteile von großem Vorteil sein. Eine Förderung von Lern-, Verbesserungs- und Innovationsorientierung muss zudem vor dem Hintergrund einer entsprechenden Fehlerkultur erfolgen, in der Fehler als Quelle des Lernens und nicht Ursache des Tadels begriffen werden.

Zudem ist das *Benchmarking* als Möglichkeit aufzuführen, aus den Erfahrungen und Prozessen anderer Verwaltungen zu lernen. Ein offener Austausch zwischen Verwaltungen (wenn auch ggf. nicht in regionaler Nähe) kann gegenseitig zu wertvollen Ideen und Veränderungen beitragen, wie bestimmte Abläufe effizient gestaltet werden können und sich die Leistungen gegenüber den Bürgern realisieren lassen. Auf diese Weise können mögliche Fehlerquellen und Risiken bestimmter Umstrukturierungen vermindert werden.

Eine weitere, in den USA im Zusammenhang mit Gesetzen eingeführte Maßnahme, erscheint ebenfalls nachahmenswert: So wäre es denkbar, für bestimmte zentrale und komplexere Verfahren eine „Gültigkeitsdauer“ festzulegen, um auf diese Weise systematische Verbesserungsprozesse festzuschreiben. Wenn solche Verfahren in angemessenen Zeitabständen überprüft und kritisch hinterfragt werden, kann einem sich sonst möglicherweise einschleichendem Wildwuchs von Vorschriften entgegengewirkt und Transparenz für Mitarbeiter und Bürger beibehalten werden.

---

<sup>31</sup> Vgl. zu verschiedenen Inhalten des Beschwerdemanagements Johnston, R./Clark, G. (2001), S. 318 ff.

---

### 3.4 Mitarbeiterorientierung

Da die Anliegen der Bürger von den Verwaltungsangestellten bearbeitet sowie das Ergebnis den Bürgern kommuniziert wird, kommt den Mitarbeitern einer Verwaltung im Rahmen der Serviceorientierung einer modernen Verwaltung eine wichtige Rolle zu.

Die zunehmende Globalisierung sowie ein immer schnellerer technologischer Wandel stellen neue Herausforderungen an die *fachlichen Qualifikationen und Kompetenzen* auch der Mitarbeiter in einer Verwaltung. Die Europäisierung und der damit verbundene freie Personenverkehr ermöglicht den Bewohnern der Europäischen Union grenzenlose Mobilität innerhalb der EU. Bürger anderer Länder leben, arbeiten und wohnen in Deutschland und treten somit auch verstärkt mit der Verwaltung der jeweiligen Stadt in Kontakt. Daher sollten vor allem in Großstädten die Mitarbeiter einer Verwaltung über Fremdsprachenkenntnisse in mindestens einer zweiten europäischen Sprache verfügen.<sup>32</sup> Auch der technologische Wandel hat Implikationen für die Qualifikationsanforderungen der Mitarbeiter. Diese sollten moderne Informations- und Kommunikationsmittel wie Internet und Email beherrschen, um online mit den Bürgern kommunizieren zu können.<sup>33</sup> Nur so können die Bürger über alternative Medien jederzeit und an jedem Ort mit der Verwaltung in Kontakt treten und sich somit unnötige Wegstrecken ersparen. Die erhöhten Qualifikationsanforderungen sollten bereits bei der Einstellung neuer Mitarbeiter im Anforderungsprofil erkennbar sein, wohingegen bereits angestellten Mitarbeitern über Schulungen die neuen Qualifikationen zu vermitteln sind.

Serviceorientierung und Dienstleistungsgedanke sollten sich auch in den Einstellungen der Mitarbeiter widerspiegeln. Das bedeutet, dass Mitarbeiter in höflicher und angemessener Weise mit Kunden umgehen und diese *hilfsbereit und kompetent* beraten.<sup>34</sup> Über die Fachkompetenz hinaus schließt dies die Bereitschaft der Mitarbeiter ein, sich auf unterschiedliche Kunden und deren Anliegen einzustellen. *Kundenwünsche* sollten auch dann zum Maßstab für Qualität der Arbeit werden, wenn sie Mehrarbeit bedeuten. Dadurch erhalten Verwaltungen die Möglichkeit, sich aufgeschlossen und freundlich und mit einem Umgangston, der vom Interesse an den Anliegen der Bürger geprägt ist, zu präsentieren.

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Qualität der Arbeit liegt in der *Motivation* der Mitarbeiter. Diese kann vor allem dadurch erhöht werden, dass Mitarbeiter zu *eigenverantwortli-*

---

<sup>32</sup> Vgl. Eichhorn, P. (2000), S. 26 f.f

<sup>33</sup> Vgl. Eichhorn, P. (2000), S. 29.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Kindt, A. (2001), S. 20.

*chem Handeln* animiert werden. Mittels Zielvereinbarungen können die Ziele der gesamten Verwaltung zunächst auf Teamebene und darauf folgend auch auf die einzelnen Mitarbeiter „heruntergebrochen“ werden. Im Rahmen der Mitarbeiterbeurteilung lassen sich zudem durch Anwendung der Methode der kritischen Ereignisse Aspekte des Arbeitsverhaltens identifizieren, die nachweisbar zum Erfolg oder Misserfolg geführt haben.<sup>35</sup> Auf diese Weise kann die Kunden- und Serviceorientierung bei Mitarbeitern der Verwaltung ein wichtiges Kriterium im Zielvereinbarungs- und Beurteilungsprozesses darstellen. Im Rahmen eigenverantwortlichen Handelns sollten Mitarbeiter auch dazu motiviert werden, die Intention der von ihnen im Verwaltungsalltag angewandten Regeln vor ihrer Anwendung kritisch zu überprüfen. Dadurch wird verhindert, dass die Verwaltungsangestellten programmierte Lösungen auch auf solche Fälle anwenden, die eigentlich eine innovative Lösung benötigen.<sup>36</sup> Vielmehr werden Mitarbeiter animiert, zu kontrollieren, ob die angewandte Regel dem vorliegenden Fall entspricht oder ob gegebenenfalls ein erweiterter Blickwinkel auch im Hinblick auf den Bürger angebracht wäre.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Rahmen der Dimension der Mitarbeiterorientierung ist der in der Verwaltung herrschende *Führungsstil*. Den Führungskräften in der Verwaltung kommt eine wichtige Vorbildfunktion in bezug auf Service- und Kundenorientierung zu. Nur wenn Führungskräfte ein offenes Ohr für die Schwierigkeiten und Probleme ihrer Mitarbeiter haben, können diese ihrerseits die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger ernst nehmen und kundenorientiert bearbeiten.<sup>37</sup> Dies setzt auf Seiten der Führungskräfte nicht nur Fach-, sondern vor allem Sozialkompetenz und Führungsqualitäten voraus. Die Führungskraft sollte durch ihre positive, kundenfreundliche Einstellung als gutes Beispiel für die Mitarbeiter dienen, da der in der Verwaltung geforderte Kulturwandel nur möglich wird, wenn er von der Verwaltungsspitze mitgetragen und vorgelebt wird.

### **3.5 Erreichbarkeits- und Ausstattungsorientierung**

Damit eine moderne Verwaltung dem Servicegedanken gerecht wird, ist es nicht zuletzt notwendig, dass auch die Erreichbarkeit und Ausstattung der Verwaltung unter kundenorientierten Gesichtspunkten gestaltet werden.

---

<sup>35</sup> Vgl. Oechsler, W. A. (2000), S. 468.

<sup>36</sup> Vgl. Kieser, A./Walgenbach, P. (2003), S. 113.

<sup>37</sup> Vgl. Kindt, A. (2001), S. 22.

---

Wichtig für eine gute Erreichbarkeit der Verwaltung ist, dass bürgerrelevante Büros entweder in *zentraler Lage* in dem entsprechenden Bezirk oder aber dezentral in Wohn- und Arbeitsgebieten mit hoher Nutzerwartung liegen, um dem Bürger einen schnellen und unkomplizierten Zugang zu ermöglichen.<sup>38</sup> Die Verwaltungsgebäude sollten sowohl mit öffentlichen als auch mit privaten Verkehrsmitteln leicht zu erreichen sein, was bedeutet, dass ausreichend Parkplätze zur Verfügung gestellt werden sollten.

Einen weiteren Anhaltspunkt im Rahmen der Erreichbarkeit bildet das Vorhandensein eines *behindertengerechten Zugangs*, den auch Eltern mit Kinderwagen unkompliziert nutzen können. So wird vermieden, dass diese andere Personen um Hilfe bitten müssen und sich stattdessen in der Verwaltung willkommen fühlen.

Häufig genutzte Anlaufstellen wie zum Beispiel das Bürgeramt sollten sich im Eingangsbereich des Gebäudes befinden, um den Bürgern so einen schnellen Zugang zu den von ihnen gewünschten Dienstleistungen der Verwaltung zu ermöglichen.<sup>39</sup> Außerdem ist die Einrichtung einer *Information*, an der die Mitarbeiter den Bürgern bei Fragen oder kurzen Anliegen weiterhelfen können, sinnvoll. Dadurch können aus Sicht des Bürgers lästige Suchzeiten vermieden und Wartezeiten verkürzt werden, da der Bürger sofort erfährt, welche Dienstleistungen die Verwaltung anbietet, wo sich das Büro seines Ansprechpartners befindet und welche Unterlagen er gegebenenfalls für seinen Antrag benötigt. Diese „Vorarbeiten“ erleichtern darüber hinaus die Arbeit des Sachbearbeiters und vermeiden, dass sich ein Bürger ohne vollständige Unterlagen in die Warteschlange einreicht und letztendlich unverrichteter Dinge ein weiteres Mal kommen muss. Des weiteren fällt eine serviceorientierte Verwaltung besonders in großen Verwaltungsgebäuden durch ein gutes *Wegweisersystem* auf, das durch einfache Beschilderung die Bürger schnell zu ihrem Ansprechpartner finden lässt. Damit die Beschilderung auch für nicht- bzw. wenig-deutschsprechende Ausländer verständlich ist, sollten einprägsame und verständliche Zeichen anstatt komplizierter verbaler Beschreibungen verwandt werden.

Auch der *Ausstattungspolitik* kommt in einer Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Hier geht es um die Gestaltung der sichtbaren Faktoren einer Dienstleistungsinfrastruktur wie z. B. Gebäude und Inneneinrichtung.<sup>40</sup> Aufgrund der Intangibilität der von der Verwaltung erbrach-

---

<sup>38</sup> Vgl. Haas-Betzwieser, E. (1999), S. 13.

<sup>39</sup> Vgl. Haas-Betzwieser, E. (1999), S. 13.

<sup>40</sup> Vgl. Homburg, C./Krohmer, H. (2003), S. 842.

ten Dienstleistung ziehen Bürger die oben erwähnten sichtbaren Faktoren als Hinweis für die Qualität heran.<sup>41</sup> Alleine durch eine angemessene Ausstattungspolitik kann eine serviceorientierte Verwaltung dem Bürger somit ein positives Bild von ihrer Leistungsfähigkeit und weiterhin das Gefühl vermitteln, als Kunde willkommen zu sein anstatt als Bittsteller zur Last zu fallen. Eine durch Dekorationen und Lichtverhältnisse geschaffene ansprechende Atmosphäre wirkt sich weiterhin positiv auf die Interaktionen zwischen Bürgern und Verwaltung aus. Büro- und Warteräume in einer modernen Verwaltung sind daher hell und freundlich einzurichten und mit Postern/Plakaten sowie Pflanzen zu versehen. In den Warteräumen liegen neben Prospekten, die über die Verwaltung informieren, auch Regionalzeitungen, Hinweise auf Kulturveranstaltungen und Bilder- bzw. Malbücher für die Kinder aus. Wichtig hierbei ist, dass die im Rahmen der Infrastruktur geschaffene Atmosphäre mit den von der Verwaltung erbrachten Dienstleistungen konsistent ist.

#### **4 Der Service Performance Index**

Vor dem Hintergrund oftmals unabhängig voneinander geäußerter Anforderungen an Verwaltungen erscheint die Konzeption eines integrierenden Ansatzes notwendig. In diesem Beitrag sollen daher die fünf beschriebenen Dimensionen kombiniert werden. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, wird auf diese Weise eine einheitliche Perspektive geschaffen, die Informationen über die Servicequalität und Kundenorientierung einer Verwaltung gibt.

---

<sup>41</sup> Vgl. Homburg, C./Krohmer, H. (2003), S. 842.

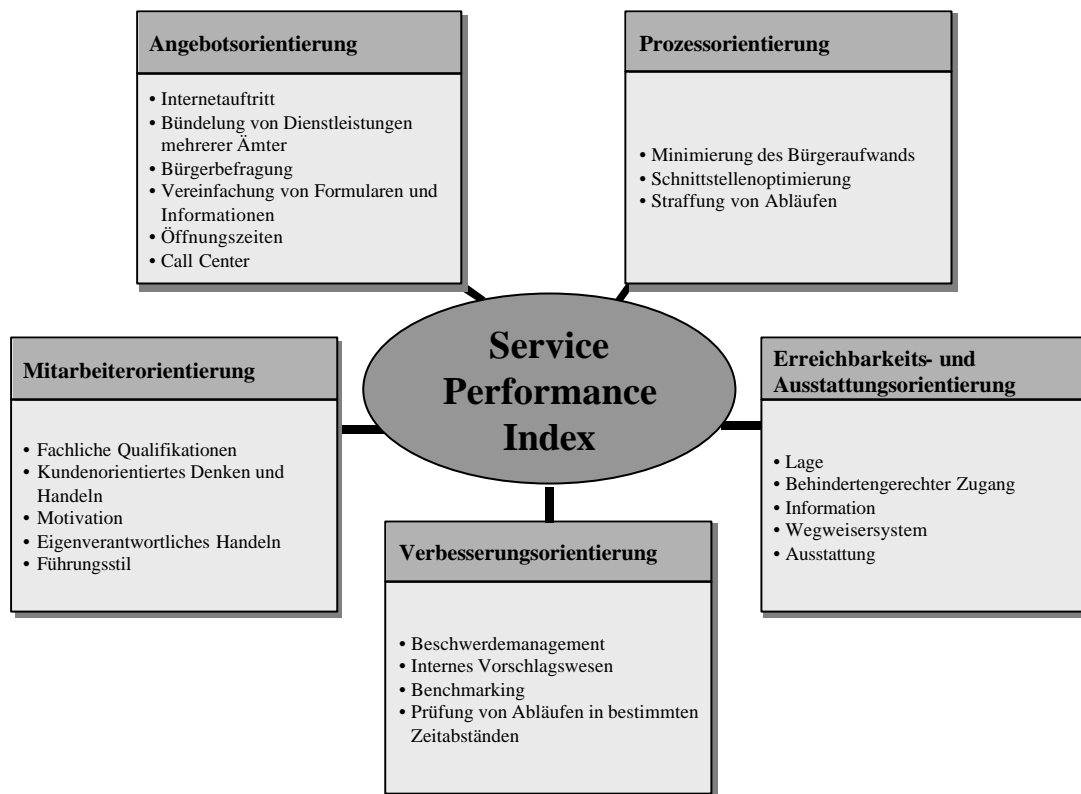


Abbildung 1: Der Service Performance Index

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden wird daher beispielhaft aufgezeigt, wie ein geeigneter SPI entwickelt werden kann. Das Ziel des SPI besteht dabei neben der *Integration der unterschiedlichen Dimensionen* in der Möglichkeit, ein verwaltungsübergreifendes Benchmarking durchzuführen. Jede Verwaltung kann sich somit durch Orientierung am Klassenbesten kontinuierlich auf dem Weg zu mehr Serviceorientierung und Dienstleistungsqualität verbessern. Das von einer Verwaltung erreichte Ergebnis des SPI kann dabei zusätzlich als Marketing in eigener Sache genutzt werden, indem das Resultat nach außen hin auch den Bürgern gegenüber kommuniziert wird.

Zur Konstruktion des SPIs: Zunächst ist es wichtig, die einzelnen Perspektiven der fünf verschiedenen Dimensionen zu operationalisieren. Dazu müssen verwaltungsübergreifend aussagekräftige Indikatoren entwickelt werden. Eine beispielhafte Aufstellung möglicher *Indikatoren* wird im Rahmen dieses Beitrags im Anhang dargestellt, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Indikatoren jederzeit beliebig ergänzt werden können.

Eine autonome übergeordnete Verwaltungsstelle sollte die Serviceindikatoren für die Verwaltungen festlegen, wobei diese durch regional unterschiedliche Indikatoren weiter ergänzt werden können, um örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Neben den relevanten Indikatoren legt die Verwaltungsstelle auch den Service Performance Standard und das Service Performance Ziel fest. Der *Service Performance Standard* beschreibt dabei das minimal akzeptable Serviceniveau einer Verwaltung; unter dem *Service Performance Ziel* wird der Level an Serviceorientierung verstanden, der von einer serviceorientierten Verwaltung erwartet wird. Zur Operationalisierung könnten den einzelnen Indikatoren bspw. Bewertungsskalen von +1 bis +10 hinterlegt werden, wobei +5 als Service Performance Standard und +8 als Service Performance Ziel definiert wird. Zur Durchführung von Vergleichen ist es dabei wichtig, dass Indikatoren, Skalen, Service Performance Standard, Service Performance Ziel sowie die zugrunde liegenden Bewertungskriterien verwaltungsübergreifend einheitlich definiert werden.

Die unterschiedlichen Verwaltungen werden anhand der einheitlichen Bewertungskriterien hinsichtlich der unterschiedlichen Indikatoren in den einzelnen Dimensionen beurteilt. Dabei ist es sinnvoll, ein Ampelsystem einzuführen, das wie in der folgenden Abbildung ersichtlich, sofort aufzeigt, ob sich die Verwaltung im grünen (+8 bis +10), gelben (+5 bis +7) oder roten (+1 bis +4) Bereich befindet.

Perspektive	Indikatoren	Bewertungsskala									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Blueprinting	Wartezeit der Bürger						X				
	Bearbeitungszeit der Anträge				X						
	Verhältnis Liegezeit Anträge zu Gesamtbearbeitungszeit										X

Abbildung 2: Ampelsystem, Dimension Prozessorientierung

Quelle: Eigene Darstellung

Durch Addition der verschiedenen Indikatorenbewertungen erhält jede Verwaltung pro Dimension einen Wert, der geteilt durch die Anzahl der Indikatoren der jeweiligen Dimension einen Ergebniswert für die Dimension ergibt. Durch Addition aller Indikatorenwerte erhält man – geteilt durch die Gesamtzahl der Indikatoren – den Service Performance Index, der das

Servicelevel einer Verwaltung in einer einzelnen Kennziffer aufzeigt. Sowohl die Ergebnisse der einzelnen Dimensionen als auch der gesamte SPI kann dabei von den Verwaltungen als Benchmarking und Selbstvermarktungsinstrument genutzt werden.

Als Einschränkung sollte dabei gelten, dass nur solche Verwaltungen als *best-practice Verwaltungen* gelten, die sämtliche Indikatoren im gelben oder grünen Ampelbereich haben. So wird verhindert, dass Verwaltungen, die in einigen Indikatoren sehr schlecht abschneiden, diese durch besonders gute Ergebnisse in anderen Indikatoren ausgleichen, um mit einem guten SPI bewertet zu werden.

Bei Festlegung der Service Performance Standards und der Ziele ist darauf zu achten, dass insbesondere im Anfangsstadium eine Orientierung an der hundertprozentig perfekten Verwaltung kritisch sein kann. Werden sehr ehrgeizige Ziele gesetzt, könnte dies aufgrund bspw. damit verbundener Kosten dazu führen, dass die Vorgaben als nicht erreichbar abgetan werden. Somit würde die Wirkung und der Sinn des Indikators verfehlt. Für die Verwaltungen ist es wichtig, dass insbesondere mit vergleichsweise wenig Aufwand realisierbare Aspekte angegangen werden und notwendige Projekte, die einen längeren Zeitraum und Aufwand in Anspruch nehmen, in die Planung aufgenommen werden. Hierbei liefert die Bewertung innerhalb des SPI wichtige Hinweise für die Ressourcenzuteilung, indem besonders verbesserungswürdige Bereiche aufgezeigt werden.

Letztendlich sollte auch geklärt werden, von welcher Institution die Bewertung und Überprüfung der einzelnen Verwaltungen übernommen wird. Hier bietet sich eine Kommission an, in der Mitglieder mit unterschiedlichsten Hintergründen vertreten sind. Da die Bewertung und Überprüfung vor allem dem Erfahrungsaustausch dienen kann, sollten neben Verwaltungsexperten auch Fach- und Führungskräfte der Privatwirtschaft sowie Experten aus der Wissenschaft vertreten sein.

## **5 Zusammenfassung und Ausblick**

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass auch bürokratisch geprägte Verwaltungen durch die Orientierung an einem integrierten Bewertungsindex in unkomplizierter Art und Weise mehr Dienstleistungs- und Kundenorientierung erreichen können. In einem ersten Schritt gilt es, insbesondere für noch nicht modernisierte Verwaltungen, aktiv zu werden. Durch Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungen und Kommunikation in Form von Best-Practice Vorgehensweisen, profitieren letztendlich nicht nur die Verwaltungen, sondern vor allem der Bür-

ger, der dann vielleicht wieder in Einklang mit Max Weber eine kunden- und serviceorientierte „Bürokratie“ als eine vorteilhafte Organisationsform ansieht.

Die Zukunft wird zeigen, inwieweit Verwaltungen durch kontinuierliche Verbesserungen in verschiedenen Dimensionen mehr Nähe zum Bürger schaffen und im Verwaltungswettbewerb bestehen können. Bleibt zu wünschen, dass möglichst viele Verwaltungen die Nase vorn haben werden!

## Anhang

### Anlage 1: Beispielhafte Übersicht für Indikatoren

Dimension	Perspektive	Indikator
Angebotsorientierung	Internetauftritt	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anteil der über das Internet gestützten Verwaltungsvorgänge (in %)</li> </ul>
	Bündelung von Dienstleistungen mehrerer Ämter	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Durchschnittliche Anzahl der Leistungen pro Amt</li> <li>○ Anzahl der Leistungen pro one-stop Bürgerdienst</li> </ul>
	Bürgerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Häufigkeit der Befragungen</li> <li>○ Möglichkeiten der Bürger, Vorschläge zu unterbreiten / sich einzubringen</li> </ul>
	Vereinfachung von Formularen und Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dauer der Ausfüllzeit für ein Formular bzw. Umfang von Formularen</li> <li>○ Verständlichkeit</li> </ul>
	Öffnungszeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anzahl Stunden (bei höherer Gewichtung von Randstunden, die intensiv genutzt werden)</li> </ul>
	Call Center	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anzahl Stunden Erreichbarkeit</li> <li>○ Dauer (Klingelzeichen) bis Anruf beantwortet wird</li> <li>○ %-Satz abschließend gegebener Auskünfte ohne Weitervermittlung</li> </ul>
Prozessorientierung	Minimierung des Bürgeraufwands	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wartezeit der Bürger</li> <li>○ Möglichkeiten zur Terminvereinbarung</li> </ul>
	Schnittstellenoptimierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zeitverzögerung von Verwaltungsabläufen aufgrund von z.B. Urlaub, nicht geregelten Verantwortlichkeiten</li> </ul>
	Straffung von Abläufen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bearbeitungszeit von Anträgen</li> <li>○ Verhältnis Liegezeit der Anträge zur Gesamtbearbeitungszeit</li> </ul>

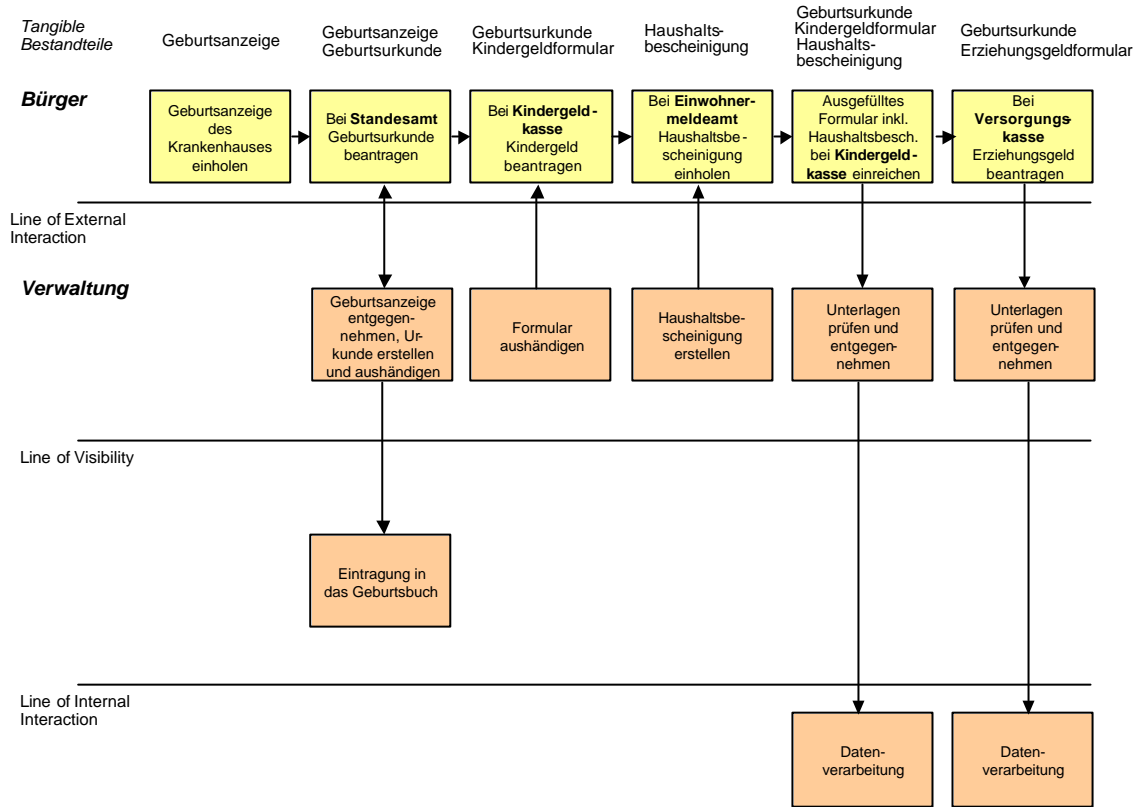
<b>Dimension</b>	<b>Perspektive</b>	<b>Indikator</b>
Verbesserungsorientierung	Beschwerdemanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zeit bis zur Rückmeldung gegenüber Bürger</li> <li>○ %-Zahl zufriedenstellend gelöster Probleme</li> <li>○ Interne Maßnahmenenergreifung (z.B. in %-Zahl relevanter Beschwerden; Sicherstellung von Gremien/Prozessen die sich um Probleme nachhaltig kümmern)</li> </ul>
	Internes Vorschlagswesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anzahl umgesetzter Vorschläge je Mitarbeiter und Jahr</li> </ul>
	Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Häufigkeit der Vergleiche mit anderen Verwaltungen</li> <li>○ Intensität (reiner Kennzahlenvergleich oder Prozessanalysen)</li> </ul>
	Prüfung von Abläufen in bestimmten Zeitabständen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Werden Abläufe regelmäßig, bei Bedarf oder gar nicht überarbeitet</li> </ul>
Mitarbeiterorientierung	Fachliche Qualifikationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anteil der Mitarbeiter, die mind. eine Fremdsprache sprechen</li> <li>○ Anzahl Stunden Weiterbildung pro Mitarbeiter im Jahr</li> </ul>
	Kundenorientiertes Denken und Handeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beurteilung aus Bürgerbefragungen</li> <li>○ Reklamationen je Mitarbeiter pro Jahr</li> </ul>
	Motivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wert in einer Mitarbeiterbefragung</li> <li>○ Krankenstand</li> </ul>
	Eigenverantwortliches Handeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bewertung des Ausmaßes durch Verwaltungsanordnung vorgeschriebener Rückfragen</li> <li>○ Anteil von Prozessen, die selbstständig von Mitarbeiter durchgeführt werden</li> </ul>
	Führungsstil	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beurteilung aus Mitarbeiterbefragung</li> <li>○ Existenz von Zielvereinbarungs- und Feedback-Gesprächen</li> </ul>

Erreichbarkeits- und Ausstattungsorientierung	Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Passanten je Stunde oder Anzahl der Anwohner in einem Umkreis von x km</li> </ul>
	Behindertengerechter Zugang	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Abstufungen: selbständiger Zugang möglich, mit Hilfe möglich, nicht möglich</li> </ul>
	Information	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestehend: Ja/Nein</li> <li>○ Wenn ja: Beurteilung aus Bürgerbefragung</li> </ul>
	Wegweisersystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestehend: Ja/Nein</li> <li>○ Verständlichkeit</li> <li>○ Turnus der Überprüfung auf Aktualität (hinsichtlich der Wegweiser und darauf aufgeführter Informationen)</li> </ul>
	Ausstattung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alter der Einrichtung</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## Anlage 2: Ursprünglicher Prozessablauf „Geburt“

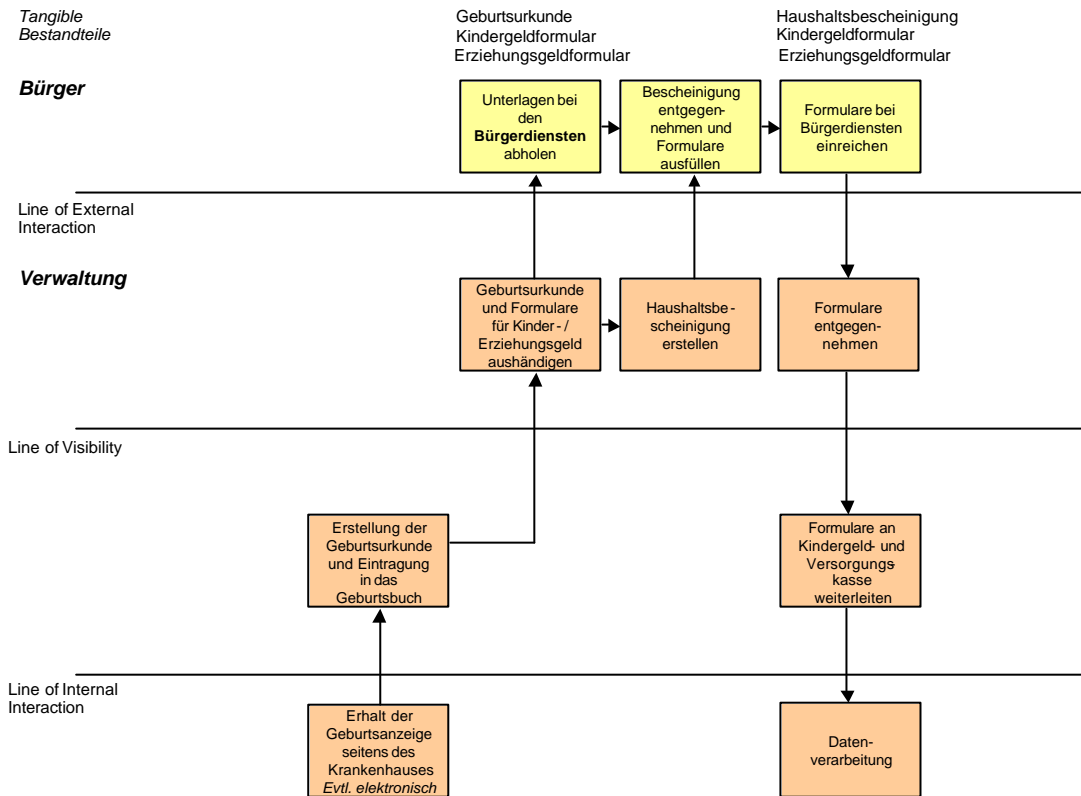
**Prozessanlass: Geburt (ursprünglicher Ablauf)**



Quelle: Eigene Darstellung

### Anlage 3: Verbesserter Prozessablauf „Geburt“

Prozessanlass: Geburt (verbesserter Ablauf)



Quelle: Eigene Darstellung

---

## Literaturverzeichnis

- Albrow, M. (1972): Bürokratie, München, 1972.
- Bauer, H. H. et al. (2002): Customer Relationship Management in der öffentlichen Verwaltung, Mannheim, 2002.
- Daum, R. (2002): Citizen Relationship Management und Electronic Government, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, 226, 2002, S. 80-86.
- Daum, R. (2003): Die Bedeutung personalisierter Portale im Electronic Government, in: WiST - Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 32. Jg., Heft 4, 2003, S. 197-202.
- Du Gay, Paul (2000): In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics, London, 2000.
- Eichhorn, P. (1999): Verwaltung im Umbruch, in: Reihe BWL aktuell, Nr. 5, Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Klagenfurt, 1999.
- Eichhorn, P. (2000): Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst - Bestandsaufnahme und Anforderungen, in: Verwaltung und Fortbildung, 28. Jg., 2000, S. 25-32.
- Grunow, D./Hegner, F. (1977): Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen, in: Leuenberger, T./Ruffmann, K.-H. (Hrsg.): Bürokratie, Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern/Frankfurt am Main, 1977, S. 45-80.
- Haas-Betzwieser, E. (1999): Mindestkriterien für den Service am Bürger, in: Verwaltung, Organisation, Personal, 21. Jg., Heft 6, 1999, S. 11-13.
- Homburg, C./Krohmer, H. (2003): Marketingmanagement: Strategie - Instrumente - Umsetzung - Unternehmensführung, Wiesbaden, 2003.
- Huland, D./Rüttgers, S. (2002): Die Telefonzentrale - Aushängeschild der Verwaltung, in: Innovative Verwaltung, 24. Jg., Heft 1-2, 2002, S. 36-39.
- Johnston, R./Clark, G. (2001): Service Operations Management, London, 2001.
- Kieser, A. (2001): Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Organisationstheorien, hrsg. von Alfred Kieser, 4. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, 2001.
- Kieser, A./Walgenbach, P. (2003): Organisation, 4. Aufl., Stuttgart, 2003.
- Kindt, A. (2001): Mehr Wertschätzung für die Dienstleistung: Kundenorientierung und Service im öffentlichen Sektor, in: Verwaltung, Organisation, Personal, 23. Jg., Heft 10, 2001, S. 19-22.
- Kraus, H. (2003): E-Government Vision und Realität, in: Blümle, E.-B. et al. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Wien, 2003, S. 269-284.

- o. V. (2004): Deutsche gegen Bürokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.07.2004.
- Oechsler, W. A. (2000): Personal und Arbeit: Grundlagen des Human Resource Management und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, 7. Aufl., München/Wien, 2000.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1993): Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York, 1993.
- Osterloh, M./Frost, J. (1996): Prozessmanagement als Kernkompetenz: wie Sie Business Process Reengineering strategisch nutzen können, Wiesbaden, 1996.
- Reichard, C. (1996): Die "New Public Management"-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel/Boston/Berlin, 1996, S. 241-274.
- Rondo-Brovetto, P./Sicher, C. (2004): Efficiency and effectiveness: Improvement through Advanced E-Government Solutions, Präsentation anlässlich des Symposiums "Streamlining Bureaucracy" am 18./19. Juni in Gießen.
- Schedler, K./Proeller I. (2000): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien, 2000.
- Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen, 1972.
- Weiß, M./Ematinger, R. (2004): CRM als modernes Management der Bürgerorientierung, in: Innovative Verwaltung, 26. Jg., Heft 6, 2004, S. 36-39.
- Wolf, J. (2003): Organisation, Management, Unternehmensführung: Theorien und Kritik, Wiesbaden, 2003.