



Die Festlegung des Leistungsspektrums kommunaler Bürgerbüros

**Eine Untersuchung am Beispiel kleiner und mittlerer
Städte und Gemeinden in Hessen**

Master-Arbeit

**zur Erlangung des Grades „Master of Public Management“ (MPM)
an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden**

vorgelegt von: **Thomas Schmidt**
Herderstraße 4
35315 Homberg (Ohm)

Erstprüfer: **Prof. Dr. Richard Merker,**
Verwaltungsfachhochschule
in Wiesbaden, Abt. Kassel

Studiengruppe: **ÖM 15**

Zweitprüfer: **Karl-Friedrich Emde,**
Verwaltungsfachhochschule
in Wiesbaden, Abt. Kassel

Matrikel-Nr.: **63440528**

vorgelegt am: **30. September 2006**

	Seite
Inhaltsverzeichnis	
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1. Einleitung	1
1.1 Bürgerbüros und ihre Rolle in der aktuellen Reformdiskussion.....	1
1.2 Problemstellung und Ziel der Arbeit.....	3
1.3 Vorgehensweise zur Klärung der Fragestellungen	3
2. Das Bürgerbüro und die Festlegung des Leistungsspektrums in Literatur und Forschung	4
2.1 Bürgerbüros als Instrument der Kundenorientierung.....	4
2.1.1 Die mit der Einrichtung eines Bürgerbüros verfolgten Ziele.....	4
2.1.2 Zum Begriff der Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung.....	6
2.1.3 Die Merkmale eines Bürgerbüros	8
2.1.4 Bürgerbüros in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden.....	12
2.1.5 Weitergehende Konzepte und Entwicklungstendenzen.....	13
2.2 Die Vorgehensweise bei der Festlegung des Leistungsspektrums.....	16
2.2.1 Bildung einer Projektgruppe	16
2.2.2 Beteiligung der Mitarbeiter	18
2.2.3 Beteiligung der Bürger.....	25
2.2.4 Einbeziehung der Fachämter.....	28
2.2.5 Fallstatistiken und Messung von Kundenströmen	29
2.2.6 Externe Beratungsleistungen.....	30
2.2.7 Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden nutzen.....	30
2.2.8 Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl	31
2.2.9 Überprüfung des Leistungsspektrums.....	38
3. Der empirische Befund	43
3.1 Vorgehensweise bei der empirischen Erhebung	43
3.2 Auswertung der empirischen Erhebung	47
3.2.1 Allgemeine Fragen zum Bürgerbüro.....	48
3.2.2 Aufgaben des Bürgerbüros.....	49
3.2.3 Öffnungszeiten	57
3.2.4 Festlegung des Leistungsspektrums.....	64
3.2.5 Überprüfung des Leistungsspektrums.....	74
4. Zusammenfassung der Ergebnisse	78
Literaturverzeichnis	82
Anlagen	87

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Frage 1. Wie lautet die Bezeichnung des Bürgerbüros Ihrer Stadt/Gemeinde?.....	48
Abbildung 2: Frage 2. Wann wurde das Bürgerbüro eingerichtet?	48
Abbildung 3: Frage 3. Wurde das Bürgerbüro im Rahmen weitergehender Modernisierungsbestrebungen eingeführt?.....	49
Abbildung 4: Frage 4. Welche der nachfolgend beispielhaft aufgeführten Aufgabenbereiche der Stadt-/Gemeindeverwaltung werden von Ihrem Bürgerbüro wahrgenommen?	51
Abbildung 5: Frage 5. Welche weiteren öffentlichen Aufgaben der Stadt-/Gemeindeverwaltung werden in Ihrem Bürgerbüro angeboten und von Ihnen als besonders wichtig erachtet?.....	53
Abbildung 6: Frage 6. Werden in Ihrem Bürgerbüro auch private Dienstleistungen angeboten?	54
Abbildung 7: Frage 6. Werden in Ihrem Bürgerbüro auch private Dienstleistungen angeboten? (Verteilung nach Größenklassen)	55
Abbildung 8: Frage 6. Falls ja, welche?	55
Abbildung 9: Frage 7. Können in Ihrem Bürgerbüro in der Regel alle Aufgaben von jedem einzelnen Mitarbeiter erbracht werden?	56
Abbildung 10: Frage 8. Sind die Öffnungszeiten des Bürgerbüros umfassender als die der übrigen Verwaltung?	57
Abbildung 11: Frage 9. Werden auch Dienstleistungsabende (mindestens bis 18.00 Uhr) angeboten?	58
Abbildung 12: Frage 9. Falls ja, wie oft?	58
Abbildung 13: Frage 10. Werden auch Samstagsöffnungszeiten angeboten?.....	59
Abbildung 14: Frage 10. Werden auch Samstagsöffnungszeiten angeboten? (Verteilung nach Größenklassen).....	59
Abbildung 15: Frage 10. Falls ja, wie oft?	60
Abbildung 16: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros?	61
Abbildung 17: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros? (Verteilung nach Größenklassen)	62
Abbildung 18: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros? (Verteilung der gewogenen arithmetischen Mittelwerte nach Größenklassen)	63
Abbildung 19: Frage 12. Werden vom Bürgerbüro auch Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten?	63
Abbildung 20: Frage 12. Werden vom Bürgerbüro auch Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten? (Verteilung nach Größenklassen)	64

Abbildung 21:Frage 13. Wurde im Vorfeld der Festlegung des Leistungsspektrums (Öffnungszeiten und Angebotsspektrum) eine Bürgerbefragung durchgeführt und die Ergebnisse bei der Festlegung berücksichtigt?	65
Abbildung 22:Frage 14. Wurden externe Beratungsleistungen in Anspruch genommen (z.B. KGSt, Unternehmensberatung)?	65
Abbildung 23:Frage 15. Wurde auf die Erfahrungen anderer Kommunen zurückgegriffen?	66
Abbildung 24:Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?.....	66
Abbildung 25:Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet? (Verteilung nach Größenklassen).....	67
Abbildung 26:Frage 16. Falls ja, hatte diese Arbeits- oder Projektgruppe auch die Entscheidungskompetenz oder hatte sie nur beratende bzw. vorbereitende Funktion?	68
Abbildung 27:Frage 17. Welche Kriterien wurden bei der Aufgabenauswahl herangezogen?	68
Abbildung 28:Frage 18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt?	70
Abbildung 29:Frage 19. Falls bei der Aufgabenauswahl Lebenslagenkonzepte/ Lebenszusammenhänge berücksichtigt wurden, welche sind dies?	71
Abbildung 30:Frage 20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums?.....	72
Abbildung 31:Frage 20. Falls ja, wer wurde beteiligt?.....	72
Abbildung 32:Frage 21. Wurden bei der Festlegung der Öffnungszeiten lokale Besonderheiten berücksichtigt (z.B. Markttag)?	74
Abbildung 33:Frage 22. Wurde das Leistungsspektrum des Bürgerbüros nach der Einführung überprüft und verändert?	74
Abbildung 34:Frage 23. Welche Veränderungen wurden vorgenommen?	76
Abbildung 35:Frage 24. Auf welcher Grundlage wurden diese Veränderungen vorgenommen?	77

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Größenklassen der Mitgliedsstädte und -gemeinden der KGSt.....	44
Tabelle 2: Bei der Auswertung der empirischen Erhebung verwendete Größenklassen	44
Tabelle 3: Verteilung der angeschriebenen Städte und Gemeinden auf die Größenklassen	45
Tabelle 4: Verteilung der angeschriebenen Städte und Gemeinden auf die Regierungsbezirke	46
Tabelle 5: Verteilung des Rücklaufs auf die Größenklassen.....	47
Tabelle 6: Verteilung des Rücklaufs auf die Regierungsbezirke.....	47
Tabelle 7: Frage 18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt? (Verknüpfung mit Frage 16)	70
Tabelle 8: Frage 20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums? (Verknüpfung mit Frage 16)	73

Abkürzungsverzeichnis

ebd.	ebenda
EC	Electronic Cash
GK	Größenklasse
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
http	Hypertext Transfer Protocol
IKO-Netz	Interkommunales Netz
ISDN	Integrated Services Digital Network
IuK-Technik	Informations- und Kommunikationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (früher: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
pdf	Portable Document Format
TQM	Total Quality Management
VOP	Zeitschrift Verwaltung / Organisation / Personal (heute: Innovative Verwaltung)
www	World Wide Web

1. Einleitung

1.1 Bürgerbüros und ihre Rolle in der aktuellen Reformdiskussion

Bereits in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts gab es erste Bestrebungen zu mehr Bürgernähe in der öffentlichen Verwaltung, die ihre Ursache in der wachsenden Unzufriedenheit der Bürger mit den Verwaltungen hatte.¹ Der Begriff der Kundenorientierung war damals für die Verwaltung noch nicht gebräuchlich sondern hielt erst mit der aktuellen Reformdiskussion Einzug in den Sprachgebrauch. Ausgehend von den Reformen in den öffentlichen Verwaltungen anderer Staaten, und dabei insbesondere dem „Tillburger Modell“ aus den Niederlanden und den Ansätzen des New Public Management (NPM) aus dem angelsächsischen Raum, begann Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts auch in Deutschland die Diskussion über eine Verwaltungsmodernisierung.

Die Ursachen für diesen Reformdruck sind vielfältig² und reichen von den veränderten Rahmenbedingungen durch die fortschreitende Internationalisierung bzw. Globalisierung, die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte (insbesondere durch die Belastungen der Wiedervereinigung) bis hin zu den Herausforderungen durch den demographischen Wandel. Aber auch gestiegene Erwartungen und Anforderungen der Bürger spielen eine Rolle. Außerdem geht man von einer Modernisierungslücke³ bzw. von Steuerungsmängeln⁴ im öffentlichen Sektor der Bundesrepublik Deutschland aus.

Ausgehend von dieser Problemlage entwarf die KGSt ihr Neues Steuerungsmodell (NSM) als Konzept einer „unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“,⁵ wobei an dieser Stelle darauf verzichtet wird, die Bestandteile des NSM im Detail darzustellen.⁶ Auch wenn es nicht wenige Stimmen gibt, die eine Überbetonung der betriebswirtschaft-

¹ Siehe z.B. Bogumil/Kißler 1995, 18; Müller 2000, 34.

² Siehe hierzu z.B. Abele 2000, 15 ff; Budäus 1995, 11 ff; Naschold 1995, 63 ff.

³ Budäus 1995, 11 ff; Reichard 1996, 13 ff.

⁴ KGSt 1993, 9.

⁵ KGSt 1993, 3.

⁶ Zu den Gestaltungselementen des NSM siehe KGSt 1993, 15 ff; Reichard 1996, 33 ff.

lichen Sichtweise bemängeln,⁷ kann aber festgehalten werden, dass sowohl im NSM als auch im NPM der Bereich Bürger- bzw. Kundenorientierung eine wichtige Rolle spielt.

Ein Ansatz zur Einführung einer stärkeren Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung sind Bürgerbüros. Unter **Bürgerbüro** sind dabei Einrichtungen der Städte und Gemeinden zu verstehen, in denen die Bürgerinnen und Bürger⁸ verschiedene publikumsintensive Dienstleistungen an einer Stelle erhalten. Häufig finden sich auch andere Bezeichnungen wie **Stadtbüro**, **Bürgeramt** oder **Bürgerservice**. In dieser Arbeit wird - soweit nicht auf konkrete Beispiele oder Literatur mit abweichender Bezeichnung Bezug genommen wird - einheitlich der Begriff Bürgerbüro verwendet.

Das erste Bürgerbüro wurde 1984 unter der Bezeichnung Bürgeramt in Unna (Nordrhein-Westfalen) eröffnet, fand aber zunächst nur wenige Nachahmer. Erst in den 90er Jahren erhielt die Bürgeramtsidee durch den bundesweit beachteten Modellversuch „Bürgerladen Hagen“ neue Impulse.⁹ In den letzten Jahren gab es dagegen eine regelrechte Welle zur Einrichtung von Bürgerbüros. Während FOBE/RIEGER-GENENNIG 1999 die Zahl der Kommunen mit eingeführten oder geplanten Bürgeramtsstrukturen auf „mindestens 80 bis 100“ schätzten¹⁰ und die KGSt im selben Jahr eine geschätzte Zahl der Bürgerämter in Deutschland von „weit über 100“¹¹ nannte, muss man davon ausgehen, dass die aktuelle Zahl ein Vielfaches davon beträgt. So gaben im Jahr 2003 bereits 82,3 % der befragten Bürgermeister in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen an, ein Bürgerbüro zu unterhalten.¹²

In der Regel bilden die klassischen Aufgaben des Einwohnerwesens das Grundgerüst der Aufgaben des Bürgerbüros. Unter Einwohnerwesen werden dabei die Bereiche Melde-, Lohnsteuerkarten- und Ausweiswesen verstanden.¹³ Damit erschöpfen sich größtenteils bereits die Gemeinsamkeiten, denn die Zahl der unterschiedlichen Modelle und Ausgestaltungen der Grundidee ist noch erheblich größer als die der verwendeten Bezeichnungen für die entsprechenden Organisationseinheiten.

⁷ So z.B. Abele 2000, 14; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 54; Reichard 1996, 85.

⁸ Nachfolgend wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die Nennung der geschlechtsspezifischen Unterscheidung verzichtet und jeweils nur die männliche Form angeführt.

⁹ Bogumil/Kißler 1995, 65.

¹⁰ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 58.

¹¹ KGSt 1999, 7.

¹² Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, 81.

1.2 Problemstellung und Ziel der Arbeit

Im Rahmen dieser Arbeit soll aus der Vielzahl der Problemstellungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros - beginnend bei der Auswahl des Standortes für das Bürgerbüro, der Gestaltung der Räume, der Mitarbeiterauswahl und -schulung, dem Technikeinsatz, den Problemen des Datenschutzes usw. - die Frage näher untersucht werden, wie und auf Grundlage welcher Daten und Erwägungen das Leistungsspektrum kommunaler Bürgerbüros festgelegt wird. Unter Leistungsspektrum werden dabei die wahrgenommenen Aufgaben bzw. angebotenen Dienstleistungen und die Öffnungszeiten verstanden. Zu diesem Themenbereich gibt es nur wenige empirische Untersuchungen und die vorliegende Literatur basiert häufig auf den Erfahrungen aus einigen wenigen wissenschaftlichen Begleitprojekten.

Es stellt sich die Frage, ob bei der Festlegung des Leistungsspektrums immer eine konzeptionelle Vorgehensweise im Vordergrund steht, und inwieweit hier gegebenenfalls noch Optimierungspotenzial erkennbar ist. In diesem Zusammenhang soll zudem auf die Besonderheiten in Bezug auf kleine und mittlere Städte und Gemeinden eingegangen werden. Entstanden ist die Idee der Bürgerbüros bzw. Bürgerämter nämlich in Großstädten, während sie in kleineren Kommunen erst in den letzten Jahren verstärkt Beachtung findet. Dabei ist auch zu klären, ob die in Großstädten gemachten Erfahrungen ohne weiteres auf kleine und mittlere Städte und Gemeinden übertragbar sind.

1.3 Vorgehensweise zur Klärung der Fragestellungen

Im ersten Teil der Arbeit werden zunächst die theoretischen Grundlagen für den zentralen Begriff der Kundenorientierung erarbeitet. Anschließend werden die Fragestellungen, was ein Bürgerbüro ausmacht und wie bei der Festlegung des Leistungsspektrums vorgegangen werden sollte, behandelt. Dies erfolgt auf der Grundlage von Literaturstudium einschließlich Internetrecherche.

Für den zweiten Teil wurde eine empirische Erhebung in Form einer schriftlichen Befragung bei kleinen und mittleren Städten und Gemeinden in Hessen durchgeführt, deren Ergebnisse ausgewertet, analysiert und dargestellt werden. Im Einzelfall erfolgt eine direkte Gegenüberstellung der festgestellten Ergebnisse mit dem Meinungsstand in Literatur und Forschung.

¹³ Abele 2000, 15.

2. Das Bürgerbüro und die Festlegung des Leistungsspektrums in Literatur und Forschung

2.1 Bürgerbüros als Instrument der Kundenorientierung

2.1.1 Die mit der Einrichtung eines Bürgerbüros verfolgten Ziele

In der Literatur werden mehrere Ziele genannt, die mit der Schaffung von Bürgerbüros verfolgt werden. ABELE geht z.B. von drei Oberzielen aus:¹⁴

- „Konsolidierung/Wirtschaftlichkeit“ der Gesamtverwaltung
- „Bürgerfreundlichkeit“
- „Verbesserung der Arbeitsbedingungen“

Dabei weist sie zu Recht auf die sich hieraus zwangsläufig ergebenden Zielkonflikte hin, vertritt aber insbesondere im Hinblick auf die Aufgabenauswahl die Forderung, dass „(...) sämtliche Vorschläge aus dem Blickwinkel aller drei Ziele beurteilt werden“.¹⁵ Es muss aber berücksichtigt werden, dass Bürgerfreundlichkeit nicht zum Nulltarif zu haben ist. So muss beispielsweise für die adäquate Gestaltung der Büroräume einschließlich der Arbeitsplätze und der Wartezonen mit nicht unerheblichen Investitionskosten gerechnet werden. Dies gilt insbesondere, wenn entsprechende Umbauarbeiten erforderlich sind. So wurden die Kosten für die Einrichtung des Bürgeramtes Trier (Rheinland-Pfalz), die mit Hochbaumaßnahmen verbunden war, im Jahr 1995 auf 910.000 DM beziffert.¹⁶ KISSLER/BOGUMIL/WIECHMANN konnten aber am Beispiel des Bürgerladens Hagen (Nordrhein-Westfalen) nachweisen, dass Bürgerbüros auch Produktivitätseffekte mit sich bringen,¹⁷ und im Rahmen des Monitoring-systems für die Berliner Bürgerämter wurde festgestellt, dass betriebswirtschaftliche Ziele

¹⁴ Abele 2000, 52; in ähnlicher Weise bei Bachmann 2002, 366; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 60; Müller 2000, 40.

¹⁵ Abele 2000, 52.

¹⁶ Sensburg 1998, 116.

¹⁷ Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, 173 f.

(geringe Kosten) nicht im Widerspruch zu Mitarbeiter- und Kundenorientierung stehen müssen.¹⁸

LENK/KLEE-KRUSE nennen im Zusammenhang mit den „Multifunktionalen Serviceläden“ (siehe hierzu unter 2.1.5) die folgenden fünf Ziele:¹⁹

- Kostenersparnis durch Investitionen in neue, breit realisierbare Lösungen
- Qualitätsverbesserung von Verwaltungsleistungen
- anspruchsvolle Arbeitsplätze schaffen und erhalten
- Technik zur Unterstützung der Menschen und der Aufgaben der Verwaltung einsetzen
- Impulse aus der stürmischen Entwicklung des Electronic Commerce aufnehmen

Hierzu ist anzumerken, dass sich die drei zuerst genannten Ziele inhaltlich kaum von den von ABELE genannten Oberzielen unterscheiden und es sich bei den beiden zuletzt genannten Punkten wohl eher um Mittel zur Erreichung der vorgenannten Ziele als um eigenständige Zielsetzungen handelt.

Auch FOBE/RIEGER-GENENNIG führen Kosten- und Wirtschaftlichkeitsfragen an, wobei sie aber betonen, dass Hauptziel und -anlass für die Einrichtung von Bürgerbüros die Verbesserung der Bürgerorientierung und Bürgernähe war und ist.²⁰ SENSBURG führt für das von ihm beschriebene Beispiel der Stadt Trier aus, dass aufgrund der durchgeführten Stärken-Schwächen-Analyse erklärtes Ziel nicht primär die Kosteneinsparung sondern eine Verbesserung des Kontakts zwischen dem Kunden und der Verwaltung als Dienstleister war.²¹ Bezogen auf die beiden Modellversuche „Bürgeramt Unna“ und „Bürgerladen Hagen“ weisen BOGUMIL/KISSLER unter Angabe entsprechender Nachweise darauf hin, dass das allgemeine Ziel der „Verbesserung der Bürgernähe“ bzw. der „Erprobung neuer Formen der Kundenorientierung in der Verwaltungspraxis“ im Vordergrund stand.²² Auch in den öffentlichen Verlautbarungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros werden in der Regel diese Aspekte hervorgehoben, wie z.B. in einem Bericht der Alsfelder Allgemeinen zum fraktionsübergreifenden Prüfauftrag zur Einrichtung eines Bürgerbüros in der Gemeinde

¹⁸ Klages 2006, 22.

¹⁹ Lenk/Klee-Kruse 2000, 13.

²⁰ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 219 ff.

²¹ Sensburg 1998, 31 und 41.

²² Bogumil/Kißler 1995, 40.

Heuchelheim (Hessen) mit der Überschrift „Wie kann Verwaltung bürgerfreundlicher werden?“.²³

2.1.2 Zum Begriff der Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung

Da als Beweggrund für die Einrichtung von Bürgerbüros in aller Regel an erster Stelle die Kundenorientierung genannt wird, bedarf es an dieser Stelle einiger Ausführungen zur Verwendung dieses Begriffs in der öffentlichen Verwaltung. Wie bereits angeführt, wurde in diesem Zusammenhang früher zumeist von Bürgernähe oder Bürgerfreundlichkeit gesprochen. Die seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts andauernde Reformdiskussion hat jedoch zu einer Tendenz geführt, dass Erfahrungen aus der Wirtschaft relativ vorbehaltlos und unkritisch auf den öffentlichen Bereich übertragen wurden.²⁴ Im Zuge dieser Entwicklung definieren sich einzelne Kommunen als „Unternehmen Stadt“ mit den Bürgern als Kunden²⁵ und der Begriff der Kundenorientierung hat breiten Eingang in die Diskussion gefunden.

In der Privatwirtschaft wird die Kundenorientierung als unerlässlicher Wettbewerbsfaktor für den Erfolg des Unternehmens angesehen und findet sich dementsprechend in verschiedenen Managementkonzepten (z.B. im Total Quality Management). NERDINGER definiert die Kundenorientierung wie folgt:

„Kundenorientierung heißt, die Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden zu erkennen und sich zu bemühen, diese zu erfüllen.“²⁶

Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist jedoch, ob sich diese Erkenntnis aus der Privatwirtschaft ohne Einschränkungen auf die öffentliche Verwaltung übertragen lässt. Hierzu ist festzustellen, dass die Verwaltung in vielen Bereichen durchaus als Dienstleister auftritt. Zum einen gibt es Bereiche, in denen die klassische Kundensituation eindeutig im Vordergrund steht, wie z.B. beim Verkauf von Schwimmbadkarten. Zum anderen trifft dies zum Teil für hoheitliche Aufgaben wie z.B. das Einwohnermeldewesen ebenfalls zu, bei dem der Bürger durch entsprechende Rechtsvorschriften zur Inanspruchnahme der Behördenleistungen verpflichtet wird und keine Auswahlmöglichkeit in Bezug auf den Anbieter hat. Gleichwohl besteht auch für diese „aufgezwungenen Dienstleistungen“ ein Angebots- und

²³ Alsfelder Allgemeine 2006, 39.

²⁴ So z.B. Bogumil/Kißler 1995, 12; Naschold/Bogumil 1998, 83.

²⁵ Budäus 1995, 33.

²⁶ Nerdinger 2003, 1.

Nachfrageverhältnis. Die entsprechenden Leistungen werden vom Bürger nachgefragt, auch wenn diese Nachfrage erst durch entsprechende Rechtsvorschriften ausgelöst wird. Somit befindet er sich in diesem Bereich also durchaus in einer Konsumentenrolle.²⁷

Bei anderen öffentlichen Aufgaben überwiegt dagegen eindeutig das Über-/Unterordnungsverhältnis. Dies gilt vor allem für die Ordnungsverwaltung. Der Bürger, gegen den sich eine Ordnungsverfügung richtet, wird sich kaum als Kunde der öffentlichen Verwaltung fühlen. Hier ist nicht das Subjekt des Verwaltungshandelns der Kunde sondern vielmehr die Allgemeinheit, die ein Interesse an der Einhaltung bestimmter Normen hat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch dieser Personenkreis Anspruch auf eine angemessene Behandlung hat. Aus den vorgenannten Gründen verwendet z.B. ABELE ausdrücklich den Begriff der „Bürgerfreundlichkeit“.²⁸ Auch FOBE/RIEGER-GENENNIG vertreten die Auffassung, dass der Begriff der „Bürgerorientierung“ unter Umständen geeigneter erscheint, die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungsaufgaben kenntlich zu machen.²⁹

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob sich die Rolle des Bürgers in einer demokratischen Gesellschaft auf die des Konsumenten reduzieren lässt. Kritische Anmerkungen zu diesem „Konsumerismus“ finden sich z.B. bei NASCHOLD/BOGUMIL, die darauf hinweisen, dass dabei die „Komplexität der öffentlichen Handlungssysteme“ mit ihrer Gemeinwohlorientierung, den Möglichkeiten zur Ausübung von Zwang usw. übersehen wird.³⁰ REICHARD betont außerdem, dass der Bürger über die Rolle des Konsumenten hinaus als „Stimmbürger“ und Mitgestalter der lokalen Gemeinschaft wichtige Funktionen wahrnimmt.³¹ Zu diesen verschiedenen Rollen des Bürgers äußert sich HILL wie folgt:

„Aus dieser Beschreibung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger ergeben sich verschiedene Rollen des Bürgers. Er ist Souverän und Auftraggeber, Beteiligter an staatlichen Entscheidungen, etwa im Bereich der Planung, Adressat von Verwaltungsakten und Empfänger von Verwaltungsleistungen. Darüber hinaus ist er aber auch aufgerufen, aktiv und verantwortlich an der Gestaltung des Gemeinwohls mitzuwirken. Er hat staatsbürgerliche Rechte und Pflichten.“³²

²⁷ Bogumil/Kißler 1995, 29 u. 33.

²⁸ Abele 2000, 24.

²⁹ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 65.

³⁰ Naschold/Bogumil 1998, 85.

³¹ Reichard 1996, 85.

³² Hill 2000, 1.

Bei aller Berechtigung einer stärkeren Orientierung an den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger müssen daher die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Vergleich mit privaten Unternehmen beachtet werden. BOGUMIL/KIßLER formulieren hierzu zutreffend:

„Öffentliche Verwaltungen verfolgen keine Profitmaximierung, sondern sie erstellen Leistungen, die die private Wirtschaft nicht erbringt oder die sie nach überwiegender Ansicht der Allgemeinheit nicht so gut erbringt. In der öffentlichen Verwaltung geht es also durchaus nicht immer um die Befriedigung von sich marktformig äußernden Bedürfnissen.“³³

Daher hat die KGSt bereits 1993 darauf hingewiesen, dass es beim Umbau der Kommunalverwaltung kein blindes Nachahmen von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor geben kann.³⁴ Auch bei einer Reihe von anderen Autoren finden sich ähnliche Aussagen.³⁵ Dabei muss außerdem berücksichtigt werden, dass es sowohl verwaltungsinterne (z.B. Gewährleistung einer funktionsgerechten Aufgaben- und Verwaltungsgliederung, Wirtschaftlichkeit) als auch verwaltungsexterne (z.B. durch die Ausgestaltung der Zuweisung von Aufgaben im Rahmen staatlicher Programme) Grenzen für eine bürgernahe Verwaltung gibt.³⁶

Ungeachtet der durchaus kritischen Bewertung des Begriffs der Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung, ist die zu beobachtende Veränderung des Selbstverständnisses öffentlicher Verwaltungen hin zum Dienstleistungsunternehmen (im Rahmen der geschilderten Grenzen) grundsätzlich zu begrüßen. Damit geht ein Wandel von der oft bemängelten Binnenorientierung der Verwaltung zur Außenorientierung einher, der den Bürger und seine Interessen und Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt.³⁷

2.1.3 Die Merkmale eines Bürgerbüros

Im Folgenden sollen die Merkmale dargestellt werden, die ein Bürgerbüro ausmachen. Dies gestaltet sich jedoch nicht ganz einfach, da - wie in der Einleitung bereits ausgeführt - eine Reihe unterschiedlicher Modelle und Ausgestaltungen existieren. SENSBURG führt hierzu zutreffend aus, dass sich eine feststehende Definition noch nicht durchgesetzt hat, und unter-

³³ Bogumil/Kißler 1995, 16.

³⁴ KGSt 1993, 14.

³⁵ So z.B. Abele 2000, 23 ff; Naschold/Bogumil 1998, 84; Sensburg 1998, 32.

³⁶ Bogumil/Kißler 1995, 20 f.

³⁷ Abele 2000, 32 f.

nimmt den Versuch einer Typologisierung.³⁸ Danach unterscheidet er folgende Ausprägungsformen, die hier verkürzt dargestellt werden sollen:

- a) Das **Informationsamt/-büro**, das als Beratungsstelle dem Bürger den Weg durch die Kommunalverwaltungen erleichtern soll.
- b) Das **Bezirksamt** als dezentrale Verwaltungsstelle in den Orts- bzw. Stadtteilen (die Bezirksämter der Stadtstaaten werden von SENSBURG zwar erwähnt, wegen ihrer rechtlichen Sonderstellung in diesem Zusammenhang aber zu Recht nicht näher behandelt).
- c) Das **Bürgeramt**, das in aller Regel aus dem ehemaligen Einwohnermeldeamt hervorgegangen ist, das dann den organisatorischen Grundstock bildet. Dabei stellt er fest, dass die Begriffe Bürgeramt und Bürgerbüro weitgehend synonym verwendet werden. Aufgaben aus anderen Ämtern werden wahrgenommen, soweit sie das Erscheinen des Bürgers erfordern und relativ leicht zu erledigen sind.
- d) Das **bürgeramtähnliche Einwohnermeldeamt**, bei dem weniger Aufgaben wahrgenommen werden als in einem Bürgeramt. Im Prinzip handelt es sich hier um einen Zwischenschritt auf dem Weg zum Bürgeramt.
- e) Der **Bürgerladen**, mit einer stärkeren Betonung der Dezentralisierung und dem Bestreben zur Integration weiterer Dienstleistungen wie z.B. Post oder Sparkasse.

Man kann aber feststellen, dass sich die verschiedenen Typen in der Praxis nicht immer eindeutig abgrenzen lassen. So gibt es auch bei den Bürgerbüros Bestrebungen zur Integration privater Dienstleistungen (z.B. Postagentur). Trotz der vorgenannten Abgrenzungsprobleme werden nachfolgend aber dennoch einige zentrale Prinzipien eines Bürgerbüros aufgelistet.³⁹

a) Aufgabenintegration

Im Bürgerbüro erfolgt eine Aufgabenintegration dergestalt, dass die meisten publikumswirksamen Dienstleistungen an einer Stelle gebündelt werden. Dabei stehen nicht hergebrachte binnenorientierte Zuständigkeiten oder Aufgabenzusammenhänge im Vordergrund, sondern die Interessen und Bedürfnisse der Bürger, die sich häufig aus dem Lebenszusammenhang ergeben.

³⁸ Sensburg 1998, 41 ff.

³⁹ Siehe z.B. Bogumil/Kißler 1995, 66 ff; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 249 ff; Klages/Masser 2000, 7 f; Lenk/Klee-Kruse 2000, 14.

b) Allzuständigkeit der Beschäftigten

In Bürgerbüros können in der Regel alle anfallenden Arbeiten von allen Mitarbeitern erledigt werden („Generalistenprinzip“). Dadurch hat der Bürger die Möglichkeit, den Bearbeiter auszuwählen und es entfallen längere Wartezeiten. Außerdem ermöglicht diese Allzuständigkeit eine hohe Flexibilität im Personaleinsatz und hat zudem für die Beschäftigten den Effekt, dass die Arbeit vielfältiger und abwechslungsreicher wird. Diese Form der Aufgabengestaltung und die darüber hinaus notwendigen sozialen Kompetenzen erfordern allerdings eine entsprechende Schulung der Beschäftigten. Es werden daher spezielle Fortbildungsangebote für „Bürgerberater“ angeboten.⁴⁰

c) Einbindung der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik)

LENK u.a. haben bereits 1990 darauf hingewiesen, „(...) dass die Informationstechnik einen Umbau der Verwaltung ermöglicht, der den uns bekannten gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird“.⁴¹ Für den Bereich der Bürgerbüros machen insbesondere die oben angesprochene Aufgabenintegration und die Allzuständigkeit der Mitarbeiter einen entsprechenden IuK-Technikeinsatz erforderlich, der es den Mitarbeitern durch die Vernetzung mit den Fachämtern erlaubt, auf die für die Bearbeitung benötigten Datenbestände zuzugreifen bzw. entsprechende Dateneinträge vorzunehmen. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch der Ausspruch „Die Daten sollen laufen nicht der Bürger!“ gebraucht, der im Zusammenhang mit dem Thema Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Abwandlungen Verwendung findet.

d) Beschäftigtenbeteiligung

Bürgerbüros sind häufig gekennzeichnet durch ein hohes Maß der Beteiligung der Beschäftigten bei der Konzeptumsetzung und insbesondere auch bei der Gestaltung der Arbeitsorganisation.

e) kurze Wartezeiten

In Bürgerbüros werden kurze Wartezeiten angestrebt. Diese Zielsetzung spielt daher bei der Aufgabenauswahl eine wichtige Rolle. Auch die oben angeführte Allzuständigkeit der Mitar-

⁴⁰ Siehe z.B. Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 23 vom 05.06.2006, S. 1217: Ausbildung zur Bürgerberaterin/zum Bürgerberater (Fortbildungsseminar des Hessischen Verwaltungsschulverbandes).

⁴¹ Lenk u.a. 1990, 158.

beiter trägt zur Erreichung dieses Ziels bei. Für die Kundenzufriedenheit spielen - wie verschiedene Untersuchungen gezeigt haben - die Wartezeiten eine ganz entscheidende Rolle.⁴²

f) erweiterte Öffnungszeiten

In den meisten Fällen haben die Bürgerbüros gegenüber der übrigen Verwaltung zum Teil erheblich umfangreichere Öffnungszeiten, die sich an den Bedürfnissen der Bürger orientieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Dienstleistungsabende, durchgehende Öffnung am Mittag oder auch Samstagsöffnungszeiten.

g) Raumkonzept

Die klassische räumliche Ausgestaltung eines Bürgerbüros ist das Großraumbüro, gegebenenfalls mit getrennten Wartezonen, wobei die freundliche und einladende Gestaltung dieser Räume eine wichtige Rolle spielt. Diese Form der Raumgestaltung muss allerdings bei der Aufgabenauswahl und dabei insbesondere im Hinblick auf den Problembereich Datenschutz/Diskretion besondere Beachtung finden. Für die Beschäftigten bringt das Großraumbüro unter Umständen Belastungen mit sich, da sie einer ständigen Beobachtung durch die Kunden ausgesetzt sind und diese „Präsentiertellersituation“ häufig als unangenehm empfunden wird.⁴³

h) Dezentralisierung

Insbesondere in größeren Städten spielt die Frage der Dezentralisierung eine große Rolle.⁴⁴ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Beispiel des Einwohneramtes der Stadt Kassel (Hessen).⁴⁵ Bezogen auf die untersuchten kleinen und mittleren Städte und Gemeinden in Hessen kann aber aufgrund der Ergebnisse der Internetrecherche festgestellt werden, dass die vorhandenen dezentralen Lösungen aufgrund der Größenordnungen in der Regel nur Verwaltungsaußenstellen mit eingeschränkten Leistungen und Öffnungszeiten darstellen. Gleichwohl gibt es aber auch hier im Einzelfall dezentrale Bürgerbüros.

⁴² Siehe z.B. Fallberg 2005, 25; Klages 2006, 19 und 96.

⁴³ Abele 2000, 201 ff; Bogumil/Kißler 1995, 69; Klages/Masser 2000, 32 f; Sensburg 1998, 108.

⁴⁴ Grömig 1999, 15.

⁴⁵ Siehe hierzu Abele/Brinckmann/Grimmer 1995.

2.1.4 Bürgerbüros in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden

In vielen kleineren Kommunen wird häufig die Auffassung vertreten, dass „die ganze Verwaltung ein einziges Bürgerbüro darstellt“.⁴⁶ Diese Einschätzung ist nicht ganz von der Hand zu weisen. So geht z.B. die KGSt in ihren grundlegenden Ausführungen zum Neuen Steuerungsmodell davon aus, dass die dort beschriebenen Steuerungsmängel in Gemeinden zwischen 10.000 und etwa 50.000 Einwohnern weniger scharf ausgeprägt sind. Begründet wird dies mit der geringeren Zahl an Organisationseinheiten und Hierarchiestufen, der unkomplizierteren Kommunikation und dem leichteren Zugang der Bürger zur Verwaltung. Gleichwohl unterstellt die KGSt, dass sich auch diese Gemeinden zu Dienstleistungsunternehmen entwickeln wollen und dafür u.a. kunden- und nachfrageorientierte Organisationseinheiten schaffen müssen, die sich auf Marktveränderungen einstellen.⁴⁷

Auch der Deutsche Städtetag kam 1999 im Rahmen seiner Umfrage zum Thema „Bürgerämter“ zu dem Ergebnis, dass nur 14 % der Städte der Größenklasse 6 (10.000 - 25.000 Einwohner) über ein Bürgerbüro verfügen. Dies führte man darauf zurück, dass dort einzelne Verwaltungsstellen ohnehin schon stärker gebündelte Aufgaben wahrnehmen.⁴⁸ Zu Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern äußern sich weder die KGSt noch der Deutsche Städtetag, da bei den beiden Institutionen keine bzw. nur sehr wenige Kommunen mit entsprechender Einwohnerzahl Mitglied sind.⁴⁹ Die obigen Einschätzungen müssen für diese kleinen Städte und Gemeinden aber wohl erst recht gelten.

BOGUMIL/HOLTKAMP/SCHWARZ kommen dagegen aufgrund von Untersuchungen in der Stadt Arnsberg (Nordrhein-Westfalen) zu dem Schluss, dass „(...) Bürgerbüros sich nicht nur für Großstädte eignen, sondern auch in mittleren und kleineren Städten in einem Maße zu einer stärkeren Kundenorientierung führen wie keine andere Maßnahme der Verwaltungsreform.“⁵⁰ Auch MARGIES konnte im Rahmen der Befragungen zur Kundenzufriedenheit in

⁴⁶ Zitat aus einem Telefonat mit dem Bürgermeister einer Gemeinde mit weniger als 10.000 Einwohnern im Zusammenhang mit der durchgeführten empirischen Erhebung; vgl. hierzu auch Margies 2002, 1; Müller 2000, 46.

⁴⁷ KGSt 1993, 36 ff.

⁴⁸ Grömig 1999, 14.

⁴⁹ http://www.kgst.de/kgst/skripte/kgst_upload/mitglieder_gk.html (Zugriff am 13.08.2006); http://www.staedtetag.de/10/staedte/nach_namen/index.html (Zugriff am 13.08.2006).

⁵⁰ Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, 81.

den Gemeinden Bürstadt (Hessen, Einwohnerzahl⁵¹ 15.334), Dudenhofen (Rheinland-Pfalz, Einwohnerzahl 10.832) und Graben-Neudorf (Baden-Württemberg, Einwohnerzahl 10.932) nachweisen, dass die dortigen Bürgerbüros „(...) von den Nutzern äußerst gut bewertet wurden und den Ansprüchen von ‚Kundenorientierung‘ in der Kommunalverwaltung sehr nahe kommen.“⁵² Ähnlich äußern sich auch BOGUMIL/HOLTKAMP/KIBLER unter Hinweis auf Beispiele in Marburg (Hessen) und Bad Laasphe (Nordrhein-Westfalen).⁵³ Es kann daher der Schluss gezogen werden, dass Bürgerbüros auch in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden erheblich zur Steigerung der Kundenorientierung beitragen können.

2.1.5 Weitergehende Konzepte und Entwicklungstendenzen

a) Multifunktionale Serviceläden

Auch hier gibt es eine Reihe von Modellen mit unterschiedlichen Bezeichnungen, deren gemeinsames Merkmal die Bündelung von privaten und öffentlichen Dienstleistungen ist. Im Vordergrund steht dabei die Sicht des Bürgers, denn diesem ist es gleichgültig, „(...) ob Daseinsvorsorge privat oder öffentlich, von der Kommune, dem Kreis oder dem Bund gewährleistet wird.“⁵⁴ In der Regel finden sich diese Lösungen im ländlichen Raum, da dort die Dienstleistungsangebote privater und öffentlicher Anbieter immer weiter reduziert werden (siehe z.B. Deutsche Post). Auch hier dienten zum Teil Beispiele aus dem Ausland und dabei insbesondere aus den Niederlanden, Skandinavien und dem angelsächsischen Raum als Vorbilder (Stichwort „One-Stop-Shops“). Der Multifunktionale Serviceladen übernimmt bei komplexeren Aufgaben überwiegend die Funktion des „Front-Office“ als Schnittstelle zum Kunden, während die Bearbeitung selbst weitgehend im „Back-Office“ als eigentliche Produktionsstätte bei den Kooperationspartnern im Hintergrund erfolgt. Diese Form der Aufgabenerledigung unter Einbeziehung der Möglichkeiten der modernen IuK-Technik ermöglicht somit eine Trennung von Produktion und Vertrieb der Dienstleistungen.⁵⁵

Eines dieser Modelle ist das so genannte „BürgerBüro“, dessen Idee auf eine Initiative des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes im Jahr 1988 zurückgeht. Trotz der gleich-

⁵¹ Jeweils Stand 01.01.1999.

⁵² Margies 2002, 3.

⁵³ Bogumil/Holtkamp/KiBler 2001, 54.

⁵⁴ Klee-Kruse 2002, 17.

⁵⁵ Lenk/Klee-Kruse 2000, 84; in diesem Sinne auch KGSt 2002, 33 f.

lautenden Bezeichnung unterscheiden sich die BürgerBüros deutlich von den bislang beschriebenen Bürgerbüros. Sie werden auch als „Dienstleistungs-Tante-Emma-Läden“ bezeichnet und von LENK/KLEE-KRUSE wie folgt definiert:

„Kennzeichen der BürgerBüros ist die Zusammenfassung von Dienst- und Verwaltungsleistungen unterschiedlicher Anbieter in einem kleinen Serviceladen in der Nachbarschaft, mit einem Einzugsbereich von mindestens 1.000 Einwohnern. (...) Von einer Stelle aus wird der Zugang zu den Leistungen unterschiedlicher Verwaltungen (Gemeinde, Kreis, Landesbehörden, Arbeitsverwaltung) und privater Anbieter (Paketdienst, Sparkasse, Versorgungsunternehmen) eröffnet.“⁵⁶

Hintergrund dieses Konzeptes ist die Erkenntnis, dass die „klassischen“ Bürgerbüros nur einen Ausschnitt der Aufgaben erledigen können, die sich aus einer bestimmten Lebenslage ergeben. Das Prinzip „Dienstleistungen aus einer Hand“ kann dort nicht vollständig realisiert werden, so dass die Bürger z.B. bei einem Umzug weiterhin verschiedene Stellen aufsuchen müssen, wobei sie oft dieselben Daten immer wieder neu mitteilen müssen.⁵⁷ Das Konzept des BürgerBüros wurde erstmalig im Rahmen eines Pilotprojektes in der Verwaltungsgemeinschaft Bismark, Sachsen-Anhalt, umgesetzt. Die BürgerBüros wurden dort 1996 in den Gemeinden Berkau und Meßdorf eröffnet, mussten allerdings nach der Kündigung der Mitarbeit durch die beteiligte Sparkasse (wegen eines Falls von Untreue durch eine Mitarbeiterin) zum 30.06.2002 geschlossen werden.⁵⁸

Ähnliche Modelle gibt es auch in anderen Bundesländern, so z.B. das KOMM-IN in Baden-Württemberg, das zuerst in der Gemeinde Sternenfels realisiert wurde und dessen Konzept inzwischen sogar gewerblich vermarktet wird.⁵⁹

b) Spezialbürgerbüros

Insbesondere in größeren Städten gewinnen so genannte Spezialbürgerbüros an Bedeutung, mit denen sich die Verwaltung stärker an der Nachfrage spezifischer Gruppen ausrichtet. Dies kann z.B. durch die Einrichtung einer Fachstelle für Wohnungslose, eines Sozialbürgerhauses, eines Bau-Bürgerbüros oder im Bereich der Wirtschaftsförderung erfolgen.⁶⁰ Die KGSt

⁵⁶ Lenk/Klee-Kruse 2000, 15.

⁵⁷ Ebd., 14.

⁵⁸ Schulz 2002, 27.

⁵⁹ http://www.sternenfels.org/html/frame_komm.html (Zugriff am 14.09.2006).

⁶⁰ Siehe z.B. Grömig 2006, 33; Hokkeler 2004/2005, 36.

spricht in diesem Zusammenhang vom „Dienstleistungsfachgeschäft“ im Unterschied zum klassischen Bürgerbüro als „Dienstleistungs-Supermarkt“.⁶¹ Mit diesen Spezialbürgerbüros können auch für spezielle Lebenslagen wie z.B. soziale Notlagen, Bauen oder Betriebsansiedlung „Dienstleistungen aus einer Hand“⁶² angeboten werden. Ein Beispiel ist das Technische Bürgeramt der Stadt Heidelberg (Baden-Württemberg), mit dem eine zentrale Anlaufstelle geschaffen wurde, in der die Bürger ohne Terminvereinbarung Informationen über Planen, Bauen und Umwelt bekommen.⁶³

c) Mobile Bürgerdienste

Einige Städte und Gemeinden bieten für ältere, kranke oder behinderte Personen mobile Bürgerdienste, so z.B. die Stadt Berlin. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass „(...) sowohl durch die Bürgerämter als auch durch das Internet nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen erreicht werden“⁶⁴, weil der Weg ins Bürgeramt zu beschwerlich ist und für die Nutzung des Internets die erforderlichen Vorkenntnisse fehlen. Der mobile Bürgeramtsarbeitsplatz besteht dabei aus einem Notebook, einem Chipkartenleser, einem Drucker, einem Bezahlterminal für EC-Karten und einem ISDN-Adapter.⁶⁵ Ein ähnliches Modell findet sich in Dortmund, wobei allerdings für diesen Service zusätzliche Gebühren fällig werden. Die Bestellung eines Hausbesuchs erfolgt ausschließlich über das Call-Center der Stadt Dortmund.⁶⁶

In Rheinberg (Nordrhein-Westfalen) wird seit 2001 ein Stadtmobil betrieben, das u.a. auch mit einer hydraulischen Hebebühne versehen ist, die Rollstuhlfahrern den Weg in das Fahrzeug ermöglicht. Damit soll auch in den Stadtteilen den Bürgern ein besserer Service geboten werden, nachdem man die Einrichtung von Außenstellen bzw. Bürgerbüros in den Stadtteilen aus Kostengründen verworfen hatte. Das Leistungsangebot ist dabei durchaus mit einem Bürgerbüro vergleichbar.⁶⁷ Auch in Hessen gibt es ähnliche Angebote. So bietet z.B. die Stadt Kirchhain ein „rollendes Rathaus“ an, das allerdings hilfebedürftigen Menschen vorbehalten ist. Dieser „Vor-Ort-Service“ steht dem entsprechenden Personenkreis nach tel. Absprache an

⁶¹ KGSt 2002, 65 f.

⁶² Ebd., 20.

⁶³ http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1012902_11/index.html (Zugriff am 17.09.2006).

⁶⁴ Rienaß/Wagnitz 2005, 19.

⁶⁵ Ebd., 20.

⁶⁶ Wagener 2006, 35.

⁶⁷ <http://www.rheinberg.de/> (Zugriff am 03.08.2006).

jedem ersten Donnerstag im Monat zur Verfügung.⁶⁸ Andere Kommunen bieten älteren und behinderten Bürgern einen Fahr- und Bringservice.

2.2 Die Vorgehensweise bei der Festlegung des Leistungsspektrums

Bei der Festlegung des Leistungsspektrums eines Bürgerbüros, also der Aufgabenauswahl und der Bestimmung der Öffnungszeiten, stellt sich die Frage der Vorgehensweise. Hierzu ist vorab anzumerken, dass es das Patentrezept, das auf alle Städte und Gemeinden übertragbar ist, nicht geben kann. So müssen immer die jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen und dabei u.a. die Größe der Kommune beachtet werden.⁶⁹ Nachfolgend sollen auf der Grundlage der gesichteten Quellen die wichtigsten Punkte angesprochen werden, wobei es sich bei der Reihenfolge der Nennung nicht um eine Rangfolge handelt. Außerdem bestehen z.T. Abhängigkeiten der verschiedenen Punkte, auf die im Einzelfall eingegangen wird. Das Vorliegen der grundsätzlichen politischen Entscheidung, ein Bürgerbüro einzurichten, wird dabei vorausgesetzt.⁷⁰

2.2.1 Bildung einer Projektgruppe

Bei den meisten Projekten, die in Literatur und Forschung im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros bzw. von Umstrukturierungsmaßnahmen beschrieben werden, erfolgte die Bildung einer Projekt- oder Steuerungsgruppe,⁷¹ wobei FOBE/RIEGER-GENENNIG insbesondere auch den Aspekt der Beteiligung der Beschäftigten (siehe hierzu unter 2.2.2) hervorheben.⁷² Diese Gruppen befassten sich neben den sonstigen zu klärenden Fragen natürlich auch mit der Festlegung des Leistungsspektrums. ABELE verweist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf, dass es sich bei der Bestimmung des Aufgabenzuschnitts um einen komplexen Prozess handelt, an dem u.a. viele Akteure aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung beteiligt sind und bei dem eine große Anzahl sehr unterschiedlicher Informa-

⁶⁸ <http://www.kirchhain.de/> (Zugriff am 03.08.2006).

⁶⁹ So z.B. Abele 2000, 50; Fallberg 2005, 24; KGSt. 1999, 8.

⁷⁰ Zur Bedeutung dieser Entscheidung siehe z.B. Abele 2000, 125; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 221 ff und 381.

⁷¹ Siehe z.B. Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 20 ff; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 406 ff (Anlagen 1-10: Fallbeispiele dezentraler Bürgeramtsstrukturen in Deutschland); Klages/Masser 2000, 60; Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 4.

⁷² Fobe/Rieger-Genennig 1999, 224 ff.

tionen zu berücksichtigen ist.⁷³ Auch BACHMANN betont, dass die Bildung eines Bürgerbüros eine fachübergreifende Aufgabe ist, die sich auf die Gesamtverwaltung auswirkt und daher nur teamorientiert erfüllt werden kann.⁷⁴

Obwohl die Zusammensetzung der Projekt- oder Steuerungsgruppen nicht einheitlich ist, lassen sich aus den von den verschiedenen Autoren untersuchten Beispielen bzw. den gegebenen Empfehlungen folgende Teilnehmer bzw. Gruppen entnehmen, die regelmäßig oder zumindest häufiger genannt wurden:

- Vertreter der Verwaltungsspitze
- Mitarbeitervertreter des (zukünftigen) Bürgerbüros
- Vertreter der „abgebenden“ Fachämter
- Vertreter der Querschnittsämter (Organisation, Personal, Finanzen)
- Personalrat
- Frauenbeauftragte
- bei Bedarf interne oder externe Spezialisten für Fachfragen (z.B. Verantwortliche für IuK-Technikeinsatz, Architekten usw.)
- ggf. externer Moderator

Wichtig ist, unabhängig von der konkreten Zusammensetzung der Projektgruppe, dass die Mitglieder bei weitgehender Gleichberechtigung möglichst hierarchiefrei zusammenarbeiten.⁷⁵ Außerdem müssen der Arbeitsauftrag und die Entscheidungsbefugnisse klar definiert sein. So ergaben sich im Rahmen des Projektes „Einwohnerservice in den Stadtbezirken“ in Kassel Probleme dahingehend, dass die dortige Projektsteuerungsgruppe von der Verwaltungsspitze nicht mit einem klaren Arbeitsauftrag und entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet war.⁷⁶ Bezogen auf die Aufgabenauswahl hält ABELE dabei die Entscheidungsbefugnis, über eine Aufgabenverlagerung definitiv beschließen zu können, von Vorteil.⁷⁷ Darüber hinaus weisen sowohl ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER als auch

⁷³ Abele 2000, 51.

⁷⁴ Bachmann 2002, 367.

⁷⁵ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 225.

⁷⁶ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 21.

⁷⁷ Abele 2000, 125.

FOBE/RIEGER-GENENNIG darauf hin, dass eine kontinuierliche und personell stabile Arbeit im Hinblick auf die Projektgruppenmitglieder von großer Wichtigkeit ist.⁷⁸

Hinsichtlich der erforderlichen Kompetenzen der Beteiligten für eine erfolgreiche Projektarbeit werden zum Teil hohe Anforderungen formuliert. Während BACHMANN die Kenntnis der Regeln des erfolgreichen Projektmanagements nur für die Projektleitung einfordert,⁷⁹ weisen FOBE/RIEGER-GENENNIG darauf hin, dass die Projektgruppenmitglieder über das notwendige Fach- und Verfahrenswissen für einen effektiven Planungs- und Umgestaltungsprozess verfügen müssen.⁸⁰ In diesem Zusammenhang bemängeln ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER die fehlende Erfahrung der in dem untersuchten Projekt beteiligten Gruppenmitglieder mit konzeptioneller Arbeit in ämter- bzw. funktionsübergreifend zusammengesetzten Gruppen.⁸¹

Auch wenn die eingeforderten Kompetenzen sicherlich wünschenswert sind, sollte man die mangelnde Erfahrung der in Frage kommenden Akteure mit einer entsprechenden Projektarbeit nicht zum Ausschlusskriterium erklären. Dies hätte insbesondere bei kleineren Kommunen, die sich unter Umständen im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Bürgerbüros erstmalig mit einem solchen Reformprozess beschäftigen, zwangsläufig zur Folge, dass auf die Bildung einer Projektgruppe verzichtet werden müsste. Dies wäre bedauerlich, da man so die in der eigenen Verwaltung vorhandenen Ressourcen nicht optimal ausschöpfen würde. Es sollte jedoch geprüft werden, ob nicht entsprechende Kenntnisse ggf. über einen externen Moderator eingebracht werden können. Auch geeignete Fortbildungsmaßnahmen im Vorfeld oder parallel zum Reformprozess sollten ins Auge gefasst werden. Außerdem stellt sich die Frage, ob die erforderlichen Kompetenzen nicht zumindest teilweise im Rahmen der Projektarbeit erarbeitet werden können.

2.2.2 Beteiligung der Mitarbeiter

Nach ganz überwiegender Meinung spielt die Beteiligung der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle für den Erfolg von Reformprozessen im Allgemeinen und dabei auch für die Einrich-

⁷⁸ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 21; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 225.

⁷⁹ Bachmann 2002, 367.

⁸⁰ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 225.

⁸¹ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 22.

tung von Bürgerbüros als ein Bestandteil von Verwaltungsreformen.⁸² Dabei muss diese Partizipation über die formalen Mitbestimmungsrechte des Personalrates hinausgehen. Die Beteiligung der Mitarbeiter bietet in zweierlei Hinsicht erhebliches Potenzial. Zum einen ist sie geeignet, die Motivation der Betroffenen zu erhöhen und zum anderen können die umfangreichen Fachkenntnisse und Erfahrungen der Mitarbeiter genutzt werden, um das Leistungsspektrum des Bürgerbüros optimal zu gestalten. ABELE vertritt hierzu die folgende Auffassung:

„Weiterbildung, Personalentwicklung und Beteiligung der Beschäftigten führen nicht automatisch zum Erfolg von Modernisierungsvorhaben (...) Eine Vernachlässigung der Beschäftigten hingegen verurteilt die Modernisierungsvorhaben automatisch zum Scheitern.“⁸³

Die mit der Einrichtung eines Bürgerbüros verbundenen Veränderungen können bei den betroffenen Mitarbeitern Ängste auslösen. Dies betrifft zum einen die zukünftigen Mitarbeiter, für die die Arbeit in einem Bürgerbüro mit neuen Anforderungen verbunden ist, die sich aus den oben beschriebenen Merkmalen ergeben (z.B. Allzuständigkeit, verstärkter Technikeinsatz, „Präsentiertellersituation“, erweiterte Öffnungszeiten). Zum anderen bestehen aber auch bei den Mitarbeitern der „abgebenden“ Fachämter Befürchtungen, Stellen und Einflussmöglichkeiten zu verlieren.⁸⁴ Diesen Ängsten muss mit einer Information und Beteiligung der Mitarbeiter entgegengetreten werden.

SENSBURG verweist dagegen auf den von der Vorgehensweise anderer Städte abweichenden Weg in Trier, wo die Einrichtung des Bürgeramtes maßgeblich vom Oberbürgermeister bestimmt wurde und eine breite Personaldiskussion nicht stattfand. Er betont dabei die erforderlichen Qualifikationen für die Planung eines Bürgeramtes und kommt daher zu dem Schluss, dass eine derart erweiterte Personalbeteiligung ein Ausnahmefall und im Allgemeinen abzulehnen ist.⁸⁵

Zu dieser Schlussfolgerung ist festzustellen, dass die Verwaltungsspitze natürlich die maßgeblichen Impulse liefern und den Prozess zur Einrichtung des Bürgerbüros unterstützen

⁸² so z.B. Abele 2000, 33 ff und 133 ff; Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 99 ff; Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 52; Budäus 1995, 76 f; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 68 ff und 382; KGSt. 1993, 29; Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, 74; Klages/Masser 2000, 60 f; Lenk/Klee-Kruse 2000, 123 ff; Reichard 1996, 64 ff; Stöbe 1998, 150.

⁸³ Abele 2000, 133.

⁸⁴ Lenk/Klee-Kruse 2000, 123.

⁸⁵ Sensburg 1998, 63.

muss. Auch die grundsätzlichen Entscheidungen sind von ihr bzw. den entsprechenden Gremien zu treffen.⁸⁶ Dies schließt eine Beteiligung der Mitarbeiter bei der Gestaltung des Bürgerbüros jedoch nicht aus. So betonen z.B. auch BOGUMIL/HOLTKAMP/SCHWARZ am Beispiel der Stadt Arnsberg die Bedeutung der Impulse für eine stärkere Kundenorientierung durch den Bürgermeister, weisen aber gleichzeitig auf die dort festgestellten Probleme dieses Top-Down-Ansatzes im Hinblick auf die Mitarbeiterorientierung hin. Sie äußern daher die Befürchtung, dass eine hieraus resultierende Unzufriedenheit der Mitarbeiter langfristig auch negativ auf die Kundenorientierung durchschlagen wird.⁸⁷ Auch die Analysen im Rahmen des Monitoringsystems für die Bürgerämter in Berlin haben gezeigt, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit gibt.⁸⁸

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie die Mitarbeiterbeteiligung konkret erfolgen soll. Hierzu werden auf der Grundlage der gesichteten Literatur einige wichtige Punkte angesprochen. Die oben im Zusammenhang mit den Merkmalen von Bürgerbüros erwähnte Beteiligung der Beschäftigten bei der Arbeitsorganisation im laufenden Betrieb wird dabei nicht behandelt, da diese für die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehende Frage nach der Festlegung des Leistungsspektrums keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle spielt.

a) Information der Mitarbeiter

Streng genommen handelt es sich bei der Information nicht um eine aktive Beteiligung der Mitarbeiter. Gleichwohl kommt ihr eine wichtige Rolle zu, da durch eine frühzeitige Information über die geplante Einrichtung eines Bürgerbüros und die damit verbundenen Zielsetzungen den oben beschriebenen Ängsten der betroffenen Mitarbeiter begegnet werden kann und diese Information die Voraussetzung für eine weitergehende Beteiligung ist.⁸⁹ FOBE/RIEGER-GENENNIG beschreiben dies wie folgt: „Informierte Betroffene sind offener für Veränderungen, leichter zu motivieren und beteiligungsbereiter.“⁹⁰ Die Information der Betroffenen stellt damit für die erfolgreiche Umsetzung dieses Veränderungsprozesses das „unabdingbare Minimum an Beteiligung“ dar.⁹¹

⁸⁶ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 221 ff.

⁸⁷ Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, 82 f.

⁸⁸ Klages 2006, 22.

⁸⁹ Siehe z.B. Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 26.

⁹⁰ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 382.

⁹¹ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 100.

b) Mitarbeiterbefragungen

Mitarbeiterbefragungen als Instrument der partizipativen Organisationsentwicklung gewannen mit den Ansätzen zur Verwaltungsmodernisierung in den 1990er Jahren an Bedeutung. Diese Befragungen erfolgen vor dem Hintergrund des „Humankapitals als wichtigstes Kapital der Verwaltung“ und der Einschätzung, dass die Mitarbeiter „Experten in eigener Sache“ sind.⁹² So weist z.B. NERDINGER darauf hin, dass die Mitarbeiter die Bedürfnisse der Kunden und ihre Reaktionen auf die Angebote am Besten kennen, und er betont die positiven Auswirkungen der Befragungen auf die Motivation.⁹³

Mitarbeiterbefragungen eignen sich besonders als Instrument der Erfolgskontrolle, da aus dem Vergleich gleichlautender Fragen auf die Wirkung von Reformmaßnahmen geschlossen werden kann.⁹⁴ So können u.a. die Auswirkungen der Festlegung der Öffnungszeiten und der Aufgabenauswahl aus Beschäftigtensicht bewertet werden. In Kassel wurde beispielsweise eine Beschäftigtenbefragung vor der Umstellung durchgeführt, die dann ca. ein Jahr nach Eröffnung des dortigen Einwohneramtes wiederholt wurde.⁹⁵ Dort konnte festgestellt werden, dass die Einrichtung des neuen Einwohneramtes auch zur Erreichung des Ziels einer Anhebung der Qualität der serviceleistenden Arbeitsplätze beigetragen hat.⁹⁶

Außerdem können im Rahmen einer Mitarbeiterbefragung Verbesserungsvorschläge abgefragt werden.⁹⁷ Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Leistungsspektrums, da die Beschäftigten im Bürgerbüro u.a. aufgrund der direkten Rückmeldungen der Kunden über entsprechende Informationen und Erfahrungen verfügen. Des Weiteren können sich wichtige Erkenntnisse für die Steuerung des Modernisierungsprozesses aus dem Vergleich der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen und Kundenbefragungen (siehe unter 2.2.3) ergeben.⁹⁸

Neben einer formellen Mitarbeiterbefragung hat aber das informelle Zurückgreifen auf die Erfahrungen der Beschäftigten im Bürgerbüro, wie dies z.B. ABELE im Zusammenhang mit

⁹² Bretschneider 2004, 70.

⁹³ Nerdinger 2003, 15 f.

⁹⁴ Bretschneider 2004, 70.

⁹⁵ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 47 ff.

⁹⁶ Ebd., 63.

⁹⁷ Stöbe 1998, 153.

⁹⁸ Klages/Masser 2000, 9.

der Überprüfung des Aufgabenzuschnitts anspricht,⁹⁹ ebenso seine Berechtigung. Insbesondere in kleineren Verwaltungen wird - auch im Hinblick auf die geringe Zahl der betroffenen Beschäftigten - das Instrument einer Mitarbeiterbefragung im oben genannten Sinne vermutlich nur selten zum Einsatz kommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Erfahrungen der Mitarbeiter, insbesondere in Bezug auf das Leistungsspektrum, nicht genutzt werden können.

c) Beteiligung des Personalrates und der Frauenbeauftragten

Für die Beteiligung des Personalrats und der Frauenbeauftragten gelten die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen.¹⁰⁰ Die Durchführung dieser „institutionalisierten Form der repräsentativen Partizipation“¹⁰¹ wird daher vorausgesetzt. Auf nähere Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung dieser Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte wird an dieser Stelle verzichtet. Dies soll die Bedeutung der Beteiligung des Personalrats und der Frauenbeauftragten jedoch keinesfalls schmälern. So ging z.B. die Initiative zur Schaffung des Bürgerladens in Hagen vom dortigen Personalrat aus.¹⁰²

d) Mitarbeit in der Projektgruppe

Eine Möglichkeit zur aktiven Beteiligung der Mitarbeiter stellt die Mitarbeit von Beschäftigtenvertretern in den unter 2.2.1 beschriebenen Projekt- oder Steuerungsgruppen dar. Hierzu wird auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen. In Speyer wurde von den befragten Mitarbeitern ausdrücklich bemängelt, dass sie zu wenige Möglichkeiten zur Mitarbeit in der gebildeten Projektgruppe hatten, die der Führungsebene vorbehalten blieb.¹⁰³

e) Qualitätszirkel

Eine besondere Form der aktiven Beteiligung stellt das Instrument der Qualitätszirkel dar. Diese werden von ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER - unter Hinweis auf abweichende Bezeichnungen und Definitionen in Literatur und Praxis - wie folgt definiert:

„Hier werden unter Qualitätszirkeln kleine Gruppen von Beschäftigten (meist der unteren Hierarchiestufen) verstanden, die sich regelmäßig auf freiwilliger Basis zu moderierten Sitzungen treffen, um gemeinsam

⁹⁹ Abele 2000, 50 f.

¹⁰⁰ In Hessen das Hessische Personalvertretungsgesetz und das Hessische Gleichberechtigungsgesetz.

¹⁰¹ Abele 2000, 135.

¹⁰² Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, 47.

¹⁰³ Klages/Masser 2000, 60.

Verbesserungen für ihren Arbeitsbereich zu entwickeln. Diese Verbesserung können die Zusammenarbeit, die Arbeitsabläufe, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsergebnisse betreffen.“¹⁰⁴

Auf nähere Ausführungen zur Arbeitsweise und den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit von Qualitätszirkeln wird an dieser Stelle verzichtet.¹⁰⁵ Es kann aber festgehalten werden, dass Qualitätszirkel in Bezug auf Bürgerbüros ein Ansatzpunkt sein können, um u.a. das Leistungsspektrum nach der Einführung zu überprüfen bzw. fortzuentwickeln.

Für eine erfolgreiche aktive Beteiligung der Mitarbeiter müssen nach ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER vor allem die nachfolgenden vier Bedingungen erfüllt sein:¹⁰⁶

1. Ausmaß der Arbeitsbelastung

Partizipation bedeutet immer auch zusätzlichen Aufwand. Daher muss durch geeignete Maßnahmen (z.B. Aushilfskräfte) der notwendige Freiraum geschaffen werden, damit die Beteiligung nicht als unzumutbare zusätzliche Belastung empfunden wird.

2. Vorerfahrungen mit aktiver Beteiligung/vorhandene Beteiligungskompetenz

Es wird darauf hingewiesen, dass Partizipation neben fachlicher Kompetenz eine Reihe „extrafunktionaler Qualifikationen (Problemlösekompetenz, Abstraktionsvermögen, Methodenwissen etc.)“ erfordert.

3. Interesse und Motivation zur Beteiligung

Beteiligung kann nur erfolgreich sein, wenn sie freiwillig erfolgt.¹⁰⁷ Dies setzt bei den Mitarbeitern Interesse und Beteiligungsbereitschaft voraus. Diese wiederum hängen u.a. entscheidend von der unter 1. beschriebenen Arbeitsbelastung und den nachfolgend aufgeführten Erfolgsmöglichkeiten ab.

4. Erfolgsmöglichkeiten

Die Motivation zur Beteiligung hängt u.a. davon ab, ob diese auch zu Erfolgen führt. Wenn die Beteiligung dagegen ohne Einfluss auf den Reformprozess bleibt oder gar der Innovati-

¹⁰⁴ Abele 2000, 106 ff.

¹⁰⁵ Nähere Ausführungen hierzu finden sich z.B. bei Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 25ff und 106 ff; Abele 2000, 145 ff; Naschold/Bogumil 1998, 143 ff.

¹⁰⁶ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 101 ff; in ähnlicher Weise bei Abele 2000, 139 ff.

¹⁰⁷ In diesem Sinne auch Lenk/Klee-Kruse 2000, 124 (mit weiteren Nachweisen).

onsprozess insgesamt nicht zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden kann, hat dies negative Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter für eine weitere aktive Beteiligung.

Diese vier formulierten Bedingungen für eine erfolgreiche aktive Beteiligung der Mitarbeiter finden sich in ähnlicher Weise auch bei anderen Autoren.¹⁰⁸ Hinsichtlich der geforderten Beteiligungskompetenz wird allerdings auf die im Zusammenhang mit den für eine Mitarbeit in Projekt- oder Steuerungsgruppen geforderten Kompetenzen bereits gemachten Anmerkungen verwiesen.

Es muss aber an dieser Stelle angesprochen werden, dass es keineswegs unumstritten ist, ob die Mitarbeiter tatsächlich mehr Verantwortung tragen möchten. STÖBE führt die durchaus vorkommende Ablehnung einer Erweiterung der Verantwortung darauf zurück, dass den Mitarbeitern durch die traditionell hierarchisch geprägte Verwaltungskultur die Verantwortung abgewöhnt worden sei.¹⁰⁹ Kritisch zur Umsetzung der Beschäftigtenbeteiligung in der Praxis äußern sich NASCHOLD/BOGUMIL im Zusammenhang mit dem NSM und führen dies auf unterschiedliche Vorstellungen der Modernisierer und der Beschäftigten darüber zurück, was beide Seiten jeweils unter Beschäftigtenbeteiligung verstehen.¹¹⁰ Es muss bei aller Bedeutung der Beteiligung der Beschäftigten daher deutlich auf die Grenzen dieser Partizipation hingewiesen werden. Die grundlegenden Entscheidungen und damit der Rahmen für die Ausgestaltung des Bürgerbüros müssen immer von der Verwaltungsspitze bzw. den kommunalen Gremien getroffen werden. In diesem Rahmen werden den Mitarbeitern Gestaltungsspielräume eingeräumt, innerhalb derer ihre Vorschläge auch die Chance auf Realisierung haben. Werden dagegen bei den Beschäftigten überzogene Erwartungen an die Partizipationsmöglichkeiten geweckt, die im weiteren Verlauf des Prozesses nicht erfüllt werden können, wird sich dies regelmäßig negativ auf die Beteiligungsbereitschaft auswirken.¹¹¹

¹⁰⁸ Siehe z.B. Stöbe 1998, 156 ff.

¹⁰⁹ Stöbe 1998, 157 f.

¹¹⁰ Naschold/Bogumil 1998, 149.

¹¹¹ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 18.

2.2.3 Beteiligung der Bürger

Wenn eine stärkere Kundenorientierung bei der Einrichtung von Bürgerbüros im Vordergrund steht und statt der binnenorganisatorischen Sicht der Verwaltung die Perspektive der Bürger stärker berücksichtigt werden soll,¹¹² dann erscheint es nur folgerichtig, die Bürger auch in die Gestaltung des Leistungsspektrums einzubinden. Häufig stellt sich nämlich das Problem, dass zwar Vermutungen über die Kundenansprüche bestehen, aber es gibt keine empirischen Untersuchungen, in denen die Kunden selbst zur Wichtigkeit einzelner Gestaltungsmerkmale befragt wurden.¹¹³ Es fehlen fundierte Kenntnisse, welche Kriterien für die Zufriedenheit der Kunden entscheidend sind.¹¹⁴

Daher stellen Kunden- und Bürgerbefragungen wichtige Grundlagen zur Steigerung der Kundenorientierung dar. Sie können einen wesentlichen Beitrag dazu liefern, die eigene Einschätzung des Verwaltungshandelns zu relativieren und Erwartungen der Kunden besser kennen zu lernen.¹¹⁵ KLAGES/MASSER weisen darauf hin, dass die Einführung von Bürgerbüros in Speyer (Rheinland-Pfalz) u.a. auf den im Rahmen von Befragungen festgestellten Rückgang der Kundenzufriedenheit zurückzuführen ist.¹¹⁶

Die Begriffe Kundenbefragung und Bürgerbefragung werden häufig synonym verwendet. Demgegenüber betonen BOGUMIL/HOLTKAMP/KIßLER aber zu Recht die Unterschiede, die hier nur verkürzt wiedergegeben werden können.¹¹⁷ Danach werden bei Kundenbefragungen zumeist im Rathaus selbst mündliche Befragungen der Besucher durch Interviewer durchgeführt. Demgegenüber richten sich Bürgerbefragungen nicht nur an aktuelle Kunden, sondern an einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung (teilweise erfolgen aber auch Vollerhebungen) und werden meist als schriftliche Befragungen durchgeführt. Nachteil der Kundenbefragung ist, dass die Bürger, die - aus welchen Gründen auch immer - keinen Kontakt mit der Verwaltung haben, nicht erreicht werden können. Auf der anderen Seite können von den tatsächlichen Nutzern öffentlicher Leistungen natürlich konkretere Aussagen zur

¹¹² Abele 2000, 47.

¹¹³ Bogumil/Kißler 1995, 46.

¹¹⁴ Hokkeler 2004/2005, 37.

¹¹⁵ Bandemer 1998, 377.

¹¹⁶ Klages/Masser 2000, 9.

¹¹⁷ Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 22 ff; in ähnlicher Weise bei Spitzer 1998, 135 (unter Verwendung der Begriffe „Publikumsbefragung“ und „Bürgerumfrage“).

Zufriedenheit erwartet werden als von Bürgern, die bisher mit diesen Dienstleistungen keine Erfahrungen gesammelt haben.¹¹⁸

FOBE/RIEGER-GENENNIG vertreten unter Hinweis auf verschiedene Beispiele aus der Praxis die Auffassung, dass Bürgerbefragungen ein sinnvoller und gangbarer Weg sind, um die Bürger in die Schaffung von Bürgeramtsstrukturen einzubeziehen. Dabei waren die angeführten Bürgerbefragungen vorrangig auf die Wünsche der Bürger zur Aufgabenstruktur und den Öffnungszeiten ausgerichtet.¹¹⁹ Bezüglich der Aufgabenauswahl ergibt sich dabei aber das Problem, dass aus Sicht des Bürgers die Möglichkeit bestehen sollte, möglichst alle Aufgaben der Verwaltung im Bürgerbüro zu erledigen.¹²⁰ Diesen Wünschen sind jedoch Grenzen gesetzt, auf die unten im Zusammenhang mit dem anzustrebenden Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl noch näher eingegangen wird.

Kunden- und Bürgerbefragungen spielen ebenfalls eine große Rolle für die Bewertung der Auswirkungen von Bürgerbüros und dabei insbesondere für die Überprüfung des Leistungsspektrums. So betonen BOGUMIL/KIBLER neben der Bedeutung von Bevölkerungsumfragen für die Erfassung der Kundensicht, um die Kundenperspektive in das Entwicklungsvorhaben einzubringen, das Ziel einer Erfolgskontrolle veränderter Organisationsstrukturen in der Kommunalverwaltung.¹²¹ Gerade zu diesem Zweck sind auch Befragungen im Vorfeld sinnvoll, da hierdurch u.a. Vergleichswerte für die Messung der Fortschritte in der Kundenorientierung gewonnen werden können. So wurde beispielsweise in Kassel eine Publikumsbefragung vor der Umstellung durchgeführt, die dann ca. ein Jahr nach Eröffnung des dortigen Einwohneramtes wiederholt wurde, um Unterschiede feststellen zu können.¹²² Dabei konnte festgestellt werden, dass das Ziel eines verbesserten Einwohnerservices aus Bürgersicht erreicht wurde.¹²³ Bei den von KLAGES/MASSER durchgeführten Kundenbefragungen in den Bürgerbüros in Speyer wurden die Ergebnisse ebenfalls mit Befragungen verglichen, die vor der Einrichtung der Bürgerbüros durchgeführt wurden. Auch hier konnte damit der Nachweis

¹¹⁸ Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 23 f (mit weiteren Nachweisen).

¹¹⁹ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 228.

¹²⁰ Ebd., 231.

¹²¹ Bogumil/Kißler 1995, 39.

¹²² Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 47 ff.

¹²³ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 63.

erbracht werden, dass durch die Bürgerbüros eine erhebliche Steigerung der Zufriedenheitswerte erreicht wurde.¹²⁴

Eine weitere Möglichkeit zur Beteiligung der Bürger könnten „Bürgerarbeitskreise“ oder „Kundenbeiräte“ als „dialogorientierte Verfahren“ sein, in denen einzelne Bürger sich als Kunden einbringen.¹²⁵ Dabei ergibt sich jedoch eine Reihe von Problemen. BOGUMIL/HOLTKAMP/KIßLER verweisen in diesem Zusammenhang u.a. auf den z.T. sehr hohen Ressourcenverbrauch, die Motivationsprobleme zur dauerhaften Mitarbeit und darauf, dass die entsprechenden Gruppen „häufig sozial selektiv zusammengesetzt“ sind.¹²⁶ Bei BOGUMIL//KIßLER wird auf die Probleme bei der Eingrenzung des Adressatenkreises und bezüglich des Beteiligungsinteresses der Bürger hingewiesen.¹²⁷ ABELE vertritt die Auffassung, dass eine direktere aktive Partizipation der Bürger in der Praxis selten realisierbar ist, und verweist in diesem Zusammenhang auf die Heterogenität der Kunden (Alter, soziale Schicht etc.) und ihrer Anforderungen.¹²⁸

In der Literatur finden sich daher in Bezug auf die Einrichtung von Bürgerbüros keine wirklichen Positivbeispiele für eine aktive Bürgerbeteiligung in der beschriebenen Form. So ist z.B. in Unna der Versuch einer direkten Einbeziehung der Bürgerschaft durch einen Arbeitskreis interessierter Bürger aus Sicht von BOGUMIL/KIßLER trotz sehr günstiger Beteiligungsbedingungen gescheitert. Sie kommen daher zu folgendem Schluss:

„Werden z.B. Bürgerämter oder Bürgerläden eingerichtet, so wird dies in der Regel zwar als positiv begrüßt, aber die Zustimmungshaltung bleibt diffus und verdichtet sich nicht zu einem Interesse an direkter Beteiligung.“¹²⁹

FOBE/RIEGER-GENENNIG beurteilen die Ergebnisse in Unna zwar etwas positiver, verweisen aber auch auf die geringe Zahl der interessierten Bürger (durchschnittlich sieben) und darauf, dass die Möglichkeiten und Chancen für eine intensive und kontinuierliche Bürger-

¹²⁴ Klages/Masser 2000, 17ff.

¹²⁵ Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 27.

¹²⁶ Ebd., 30 f.

¹²⁷ Bogumil/Kißler 1995, 24 f.

¹²⁸ Abele 2000, 61.

¹²⁹ Bogumil/Kißler 1995, 25.

beteiligung von den Gesprächspartnern in den untersuchten Kommunen nahezu durchgängig als begrenzt angesehen wurden.¹³⁰

2.2.4 Einbeziehung der Fachämter

Sofern die Fachämter nicht über die unter 2.2.1 angesprochenen Projekt- oder Steuerungsgruppen eingebunden sind, muss sichergestellt sein, dass diese in anderer Weise beteiligt werden. Dies gilt zum einen im Hinblick auf das dort vorhandene Expertenwissen in Bezug auf geeignete Aufgaben für das Bürgerbüro und zum anderen hinsichtlich der zu erwartenden Widerstände gegen eine Abgabe von Zuständigkeiten. So wurde in Baunatal als einer der ersten Schritte eine Befragung der Fachämter durchgeführt, welche Aufgaben in welchem Umfang aus dortiger Sicht für eine Verlagerung in das neu zu schaffende Bürgerbüro in Frage kommen. Zu eventuellen Widerständen der Fachämter gegen eine Aufgabenverlagerung finden sich dort keine Hinweise.¹³¹ In Speyer wurden die Fachämter im Rahmen eines kooperativen Prozesses ebenfalls aufgefordert, Vorschläge für die Übertragung von Tätigkeitsbereichen an die geplanten Bürgerbüros zu unterbreiten, so dass die umfangreiche Erfahrung der abgebenden Ämter genutzt wurde. Allerdings konzentrierte sich die Beteiligung auf die Leitungsebene der Fachämter.¹³²

Bei der Einrichtung von Bürgerbüros besteht die Gefahr, dass - insbesondere durch öffentliche Verlautbarungen - der Eindruck erweckt wird, hier entstehe ein privilegiertes „Superamt“, bei dem die Kundenorientierung im Vordergrund steht. Dies suggeriert unterschwellig, dass dies bei der übrigen Verwaltung nicht der Fall sei, und eventuelle Neidreaktionen (u.a. auch hinsichtlich der räumlichen Ausstattung, der Vergütung der Mitarbeiter usw.) können zu einer ablehnenden Haltung der anderen Ämter führen.¹³³ LENK/KLEE-KRUSE schätzen den Widerstand der Fachämter, die Aufgabenanteile abgeben müssen, gegen Veränderungen als sehr groß ein und führen dies auf die Furcht zurück, Stellen, Einflussmöglichkeiten und Macht zu verlieren.¹³⁴ Auch FOBE/RIEGER-GENENNIG berichten eingehend über die in allen dort untersuchten Städten und Gemeinden festgestellten Widerstände der betroffenen

¹³⁰ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 227 f.

¹³¹ Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 7 u. 32 (Anlagen, hier: 1. Bericht der Projektgruppe, ohne Seitennummerierung).

¹³² Klages/Masser 2000, 61 f.

¹³³ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 246; Klages/Masser 2000, 67.

Fachämter gegen die Schaffung der in den Bürgerämtern weitgehend an Lebenszusammenhängen der Bürger orientierten neuen Organisationsstruktur¹³⁵ und ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER sprechen in diesem Zusammenhang von der „Beharrungstendenz abgebender Ämter“.¹³⁶ Diesen Widerständen muss vorrangig durch Information und die Beteiligung der Fachämter begegnet werden, wobei die Grenzen zur Beschäftigtenbeteiligung fließend sind. Im Einzelfall kann aber auch ein Einschreiten der Verwaltungsspitze erforderlich sein, um eine Blockade des Prozesses zu verhindern.

2.2.5 Fallstatistiken und Messung von Kundenströmen

Eine Grundvoraussetzung für eine sinnvolle Aufgabenauswahl und die Festlegung der Öffnungszeiten ist die Kenntnis darüber, welche Dienstleistungen häufig nachgefragt werden und zu welchen Zeiten mit dem stärksten Besucherstrom gerechnet werden muss. Auch hier gilt, dass nicht die vermuteten Wünsche und Bedürfnisse der Bürger maßgeblich sind, sondern die tatsächlichen.¹³⁷ Hierzu kann - neben der Befragung - auch die Erstellung von Fallstatistiken und die Messung von Kundenströmen beitragen, so dass es sich empfiehlt, entsprechende Daten zu erheben. Außerdem werden diese Daten für die Bemessung des Personalbedarfs benötigt,¹³⁸ was hier aber nicht vertieft werden soll.

In Baunatal wurde vor der Einrichtung des Bürgerbüros das Kundenverhalten hinsichtlich der Zahl der Kontakte und ihrer zeitlichen Verteilung analysiert.¹³⁹ In Trier wurden nach der Einrichtung des Bürgeramtes zur Bewertung des dortigen Aufgabenkataloges Erhebungen zur Häufigkeit der Nachfrage einzelner Leistungen durchgeführt.¹⁴⁰ Auch KLAGES/MASSER betonen die Notwendigkeit der Messung der Kundenströme. Dabei weisen sie auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Kundenströmen und die in der Öffentlichkeit bekannten Informationen über die Öffnungszeiten hin.¹⁴¹ Hinweise auf die Bedeutung der Öffentlich-

¹³⁴ Lenk/Klee-Kruse 2000, 123.

¹³⁵ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 245 ff.

¹³⁶ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 66.

¹³⁷ Ebd., 381 f.

¹³⁸ Fallberg 2005, 25.

¹³⁹ Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 8 u. 32 (Anlagen, hier: 2. Bericht der Projektgruppe, ohne Seitennummerierung).

¹⁴⁰ Sensburg 1998, 83.

¹⁴¹ Klages/Masser 2000, 46 ff.

keitsarbeit finden sich bezogen auf die Öffnungszeiten bzw. die Bürgerbüros und ihr Leistungsspektrum im Allgemeinen auch bei anderen Autoren.¹⁴²

2.2.6 Externe Beratungsleistungen

Die in der Literatur beschriebenen Beispiele wurden häufig im Rahmen von Begleitforschungsprojekten umgesetzt, wobei diese wissenschaftliche Begleitung in der Regel auch durch Fördermittel unterstützt wurde.¹⁴³ Unter diesen Rahmenbedingungen ist eine konzeptionelle Umsetzung des Auftrages zur Einrichtung eines Bürgerbüros natürlich ungleich leichter zu realisieren, als dies in kleinen und mittleren Kommunalverwaltungen möglich ist, die diese Aufgabe mit ihren eigenen Ressourcen erledigen müssen. Es sollte jedoch im Hinblick auf die beschriebenen Anforderungen für eine Beteiligung der Mitarbeiter und die anzustrebende Projektgruppe geprüft werden, inwieweit nicht zumindest für die Projekt- oder Steuerungsgruppe ein externer Moderator eingesetzt wird.¹⁴⁴ So betont z.B. ABELE die Bedeutung einer kompetenten Moderation der Planungs-, Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse sowohl für erfolgreiche Innovationsstrategien als auch für eine gelungene Beschäftigtenbeteiligung.¹⁴⁵

Es muss auch berücksichtigt werden, dass der Druck des Alltagsgeschäftes häufig verhindert, dass die hergebrachten Verwaltungsroutinen verlassen und neue Wege beschritten werden. Dem kann durch die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen entgegengetreten werden. NASCHOLD/BOGUMIL sprechen in diesem Zusammenhang sehr anschaulich von der „Vogelperspektive“ dieser externen Berater.¹⁴⁶

2.2.7 Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden nutzen

Häufig ist der erste Schritt auf dem Weg zu einem Bürgerbüro der „Blick über den Zaun“ zu anderen Verwaltungen, die bereits ein Bürgerbüro eingerichtet haben. Dabei geben diese Beispiele oft genug den Anstoß, sich überhaupt mit dem Bürgerbürogedanken auseinander zu

¹⁴² Abele 2000, 149 ff; Fallberg 2005, 26; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 229 ff; Hockeler 2004/2005, 38.

¹⁴³ Siehe z.B. Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 13 ff; Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, 11 f; Lenk/Klee-Kruse 2000, 15.

¹⁴⁴ Bachmann 2002, 367.

¹⁴⁵ Abele 2000, 137.

¹⁴⁶ Naschold/Bogumil 1998, 148.

setzen. Von der KGSt wird diese Verfahrensweise ausdrücklich empfohlen¹⁴⁷ und auch ABELE hält es speziell für den Prozess der Aufgabenauswahl für durchaus sinnvoll, die Modelle und Erfahrungen anderer Städte zu berücksichtigen.¹⁴⁸ Beide betonen jedoch, dass die dort gefundenen Lösungen nicht einfach übernommen werden können, sondern die örtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. In diesem Sinne äußert sich auch die „Projektgruppe Bürgeramt Baunatal“.¹⁴⁹

Es kann aber festgehalten werden, dass das Zurückgreifen auf die Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden grundsätzlich zu begrüßen ist, wenn dabei die lokalen Bedingungen nicht vernachlässigt werden. Die Weisheit, dass man „das Rad nicht neu erfinden muss“, findet auch in diesem Zusammenhang ihre Bestätigung. Auf dieser Erkenntnis basiert auch die von der KGSt zusammengetragene Materialsammlung zum Thema Bürgerämter.¹⁵⁰

2.2.8 Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl

Eine ganz entscheidende Frage im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros ist, welche Aufgaben dort erledigt werden sollen. Dabei müssen im Hinblick auf den Umfang der Aufgabenerledigung im Bürgerbüro drei Kategorien unterschieden werden:¹⁵¹

- Abschließende Sachbearbeitungsaufgaben
- Annahme und Weiterleitung von Anträgen
- Informations- und Beratungsleistungen

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass der Kernbereich der Aufgaben in aller Regel durch das Einwohnerwesen gebildet wird.¹⁵² Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Bereich mit Abstand die meisten Kundenkontakte in der Kommunalverwaltung stattfinden.¹⁵³ Außerdem können die hier anfallenden Sachbearbeitungsaufgaben in der Regel auch ab-

¹⁴⁷ KGSt 1999, 9.

¹⁴⁸ Abele 2000, 50.

¹⁴⁹ Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 26.

¹⁵⁰ KGSt 1999.

¹⁵¹ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 234 ff.

¹⁵² Siehe z.B. Abele 2000, 15; Lenk/Klee-Kruse 2000, 14; Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, 63; Sensburg 1998, 47 f.

¹⁵³ Siehe z.B. Bogumil/Kißler 1995, 31; Klages/Masser 2000, 52; Magistrat der Stadt Baunatal 1995, 32 (Anlagen, hier: 3. Bericht der Projektgruppe, ohne Seitennummerierung); Sensburg 1998, 83.

schließlich im Bürgerbüro bearbeitet werden.¹⁵⁴ Für die Aufgaben in diesem Bereich, unter dem hier die in der Regel anzutreffende Zusammenfassung von Melde-, Lohnsteuerkarten- und Ausweiswesen verstanden wird,¹⁵⁵ treffen die am häufigsten formulierten Anforderungen für die Aufgabenauswahl zu, dass es sich um publikumsintensive Aufgaben mit kurzer Bearbeitungsdauer handeln soll.

Bei näherer Betrachtung wird man jedoch zu dem Schluss kommen, dass diese Anforderungen alleine nicht zur Bestimmung des Angebotsspektrums ausreichen. So stellen ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die von KIBLER/BOGUMIL/WIECHMANN¹⁵⁶ im oben genannten Sinne formulierte Vorgabe für die Aufgabenauswahl zu Recht fest, dass dies in den meisten Fällen nicht ausreichend ist, da diese Vorgabe zu wenig Rückschluss auf inhaltliche und arbeitsorganisatorische Aspekte zulässt.¹⁵⁷ Daher empfiehlt sich für die Entscheidung, welche Aufgaben in welchem Umfang im Bürgerbüro erledigt werden sollen, die Aufstellung eines Kriterienkatalogs. Von ABELE werden folgende Vorteile der Verwendung systematischer Kriterien genannt:¹⁵⁸

- Der Prozess der Aufgabenauswahl kann rationaler gestaltet werden. Jede in Frage kommende Aufgabe wird anhand der Kriterien bewertet, so dass keines der formulierten Ziele vernachlässigt wird und alle Beteiligteninteressen berücksichtigt werden können.
- Die Aufgabenauswahl wird für die Betroffenen (z.B. Beschäftigte, „abgebende“ Fachämter) und auch Außenstehende nachvollziehbar, was zu einer höheren Akzeptanz führt.
- Die Verwendung der Kriterien trägt dazu bei, dass alle Informationen erhoben werden, die für die Entscheidung über die Aufgabenverlagerung relevant sind.
- Es können gegebenenfalls Kosten eingespart werden, da in der Planungsphase bereits so weit wie möglich „vorgedacht“ wird. Damit können Fehlentwicklungen durch eine übereilte Aufgabenverlagerung vermieden werden.

Von ABELE/BRINCKMANN/GRIMMER wurden im Rahmen des Projekts „Einwohnerservice in den Stadtbezirken“ - ausgehend von den drei Oberzielen „Bürgerfreundlichkeit“,

¹⁵⁴ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 234.

¹⁵⁵ Abele 2000, 15.

¹⁵⁶ Kibler/Bogumil/Wiechmann 1994, 149.

¹⁵⁷ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 71.

¹⁵⁸ Abele 2000, 54 ff.

„Aufgabenanreicherung/Verbesserung der Arbeitsbedingungen“ und „Konsolidierung/Wirtschaftlichkeit der Gesamtverwaltung“ - Kriterien für eine systematische Vorauswahl und eine weitergehende Aufgabenanalyse erarbeitet, wobei dort die Frage der Dezentralisierung eine wichtige Rolle spielte.¹⁵⁹ Dieser Kriterienkatalog umfasst in verschiedenen Kategorien insgesamt 40 Kriterien, wobei hier insbesondere arbeitsorganisatorische Aspekte explizit behandelt werden. Außerdem werden einige Aspekte aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet. So wird z.B. die Bearbeitungsdauer bzw. die Wartezeit sowohl aus der Sicht des Publikums als auch im Hinblick auf den Arbeitsablauf behandelt. Dieser Kriterienkatalog findet sich mit weitergehenden Ausführungen in nahezu unveränderter Form auch bei ABELE, da die dortigen Ausführungen auf den Erfahrungen im Rahmen des Projekts „Einwohnerservice in den Stadtbezirken“ basieren.¹⁶⁰

Auch wenn eine solch detaillierte Vorgehensweise im Rahmen eines Begleitforschungsprojekts angebracht ist, bestehen jedoch Zweifel, ob sich der Kriterienkatalog in dieser Form in einer kleinen oder mittleren Kommune umsetzen lässt. Die nachfolgenden Ausführungen, die im Wesentlichen auf den beiden vorgenannten Quellen basieren, beschränken sich daher auf die wichtigsten Kriterien, wobei zum Teil auch Kriterien zusammengefasst wurden. Außerdem wurde auf die von SENSBURG formulierten Kriterien für die Aufgabenauswahl zurückgegriffen.¹⁶¹

a) Häufigkeit der Nachfrage

In der Regel kommen nur Dienstleistungen, die entsprechend häufig nachgefragt werden, für eine Verlagerung in das Bürgerbüro in Frage. Dabei sind insbesondere auch die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter im Hinblick auf die anzustrebende Allzuständigkeit zu berücksichtigen. Daher sollten selten nachgefragte Leistungen - sofern es sich nicht um relativ einfache Verrichtungen handelt - nicht im Bürgerbüro angeboten werden. Als Grundlage für die Anwendung dieses Kriteriums sind entsprechende Fallzahlen erforderlich.

b) Bearbeitungs- und Wartezeiten

Die Erfahrungen und Kundenbefragungen im Zusammenhang mit Bürgerbüros haben ergeben, dass die Bearbeitungs- und Wartezeiten maßgeblichen Einfluss auf die Zufriedenheit der

¹⁵⁹ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 72.

¹⁶⁰ Abele 2000, 76 ff und 102 ff.

¹⁶¹ Sensburg 1998, 77 ff (mit weiteren Nachweisen).

Kunden hat und diese möglichst zehn Minuten nicht überschreiten sollten.¹⁶² Dies muss daher bei der Aufgabenauswahl Berücksichtigung finden.

c) Arbeitsteiligkeit der Aufgabe

Dieses Kriterium hängt eng mit den angestrebten kurzen Bearbeitungs- und Wartezeiten zusammen. Sofern eine Aufgabe die Beteiligung verschiedener Stellen bzw. Fachbereiche erfordert, kommt sie für eine Bearbeitung im Bürgerbüro in der Regel nicht in Frage, da es hier zu arbeitsorganisatorischen Problemen kommt und zum Teil erhebliche Nachbearbeitungszeiten erforderlich sind. Es sollte aber geprüft werden, inwieweit die Ausgabe und Entgegennahme von Anträgen usw. sinnvoll ist.

d) Lebenslagenkonzepte/Lebenszusammenhänge

Hierbei handelt es sich um ein zentrales Kriterium für das Ziel der Kundenorientierung.¹⁶³ Ein klassisches Beispiel ist der Wohnungswechsel, bei dem sich für den Kunden die Situation ergibt, dass er eine ganze Reihe von Verwaltungsleistungen in Anspruch nimmt bzw. nehmen muss. Bezogen auf die Stadt-/Gemeindeverwaltung können dies z.B. die Ummeldung, die Umschreibung von Personalausweisen und Kfz-Papieren, die Beantragung von Müllgefäßen, die Anmeldung von Kindergartenkindern, die Anmeldung des Hundes usw. sein. Auf die Problematik, dass in diesem Lebenszusammenhang weitere Leistungen öffentlicher und privater Dienstleister nachgefragt werden, wurde bereits unter 2.1.5 im Zusammenhang mit den Multifunktionalen Serviceläden eingegangen. Das Ziel sollte daher sein, zumindest alle kommunalen Aufgaben im Zusammenhang mit bestimmten Lebenslagen aus Bürgersicht zu bündeln, um die oft zitierte „Ämterrallye“ zu vermeiden. Die angestrebte Aufgabenbündelung kann dabei zur Folge haben, dass auch selten nachgefragte Dienstleistungen in das Bürgerbüro verlagert werden. Weitere Beispiele für Lebenszusammenhänge sind z.B. Geburten oder Eheschließungen. Grenzen für die Aufgabenbündelung ergeben sich u.a. durch die oben angesprochene Arbeitsteiligkeit von Aufgaben. So wäre ein Angebot aus dem Lebenszusammenhang „Bauen“ aus Sicht des Bürgers wünschenswert. Diese Aufgabe lässt sich aber in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden nur schwer realisieren, da die Zuständigkeit für die Bauaufsicht bei den Landkreisen liegt und eine Reihe weiterer Behörden zu beteiligen sind.

¹⁶² Siehe z.B. Fallberg 2005, 25; Klages 2006, 19; Klages/Masser 2000, 22 ff.

¹⁶³ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 75; Bogumil/Kißler 1995, 40.

e) Örtliche Situation/räumliche Gegebenheiten

Auch wenn BACHMANN die Auffassung vertritt, dass es ein typischer Fehler sei, wenn ein Bürgerbüro von einem bestehenden Raumangebot her geplant wird,¹⁶⁴ muss dieses doch regelmäßig Berücksichtigung finden. Die Situation, dass völlig unabhängig von den vorhandenen räumlichen Gegebenheiten geplant werden kann, dürfte - insbesondere angesichts der angespannten Haushaltslage der meisten Städte und Gemeinden - eher die Ausnahme sein. Diese Rahmenbedingungen können im Hinblick auf die Gestaltung des Bürgerbüros und der Wartezonen z.B. durch beengte Verhältnisse, Anforderungen des Denkmalschutzes usw. häufig eine wichtige Rolle spielen. So muss bei beengten räumlichen Verhältnissen darauf geachtet werden, dass bei der Aufgabenauswahl die zu erwartenden Besucherströme Berücksichtigung finden. Außerdem ist der Raumbedarf für eine gegebenenfalls erforderliche Aktenführung zu beachten.¹⁶⁵ Darüber hinaus spielt auch der Standort des Bürgerbüros eine Rolle. So kann z.B. die Lage des Bürgerbüros im verkehrlich stark belasteten Innenstadtbereich gegen die Übernahme der Aufgabe Kfz-Zulassung sprechen.¹⁶⁶

f) Datenschutz/Diskretion

Hier ist zum einen wieder auf die räumlichen Gegebenheiten hinzuweisen, da Bürgerbüros üblicherweise in Form von Großraumbüros realisiert werden. Dabei ergibt sich das Problem, dass Gespräche zwangsläufig auch von anderen Kunden und Mitarbeitern mitgehört werden können. Die Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordert daher,

„(...) dass in Bürgerbüros den Bürgerinnen und Bürgern angeboten wird, dass jedes Gespräch auch unter vier Augen in einem separaten Raum geführt werden kann, dass Stellwände vorgesehen werden, dass Bildschirme uneinsehbar sind und dass Abstandsflächen ausreichend bemessen werden.“¹⁶⁷

Es muss daher bei der Aufgabenauswahl darauf geachtet werden, dass durch die vorgenannten Maßnahmen ein Mindestmaß an Diskretion eingehalten werden kann. So haben z.B. die in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf durchgeführten Kundenbefragungen ergeben,

¹⁶⁴ Bachmann 2002, 368.

¹⁶⁵ Sensburg 1998, 80.

¹⁶⁶ Ebd., 90 f.

¹⁶⁷ Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ 1999, 8 f.

dass die Bewertung der Diskretion erhebliche Auswirkungen auf die Kundenzufriedenheit hat.¹⁶⁸ Datenschutzrechtlich besonders sensible Bereiche wie z.B. Sozialhilfeangelegenheiten, Wohngeld und Steuerangelegenheiten sollten dagegen möglichst nicht in ein Bürgerbüro verlagert werden.¹⁶⁹ Während in diesem Punkt weitgehend Einigkeit besteht, gibt es jedoch noch erheblichen Diskussionsbedarf z.B. hinsichtlich des Datenaustausches mit den Fachämtern oder aber auch in Bezug auf die Übertragung von Aufgaben anderer Verwaltungen im Wege der Auftragsverwaltung (z.B. Kfz-Zulassung).¹⁷⁰ Diese Diskussion soll hier lediglich angedeutet werden. Es muss aber festgestellt werden, dass es zu Zielkonflikten zwischen der angestrebten Kundenorientierung und den Anforderungen des Datenschutzes kommen kann.

g) Qualifikation der Mitarbeiter

Bei der Aufgabenauswahl muss berücksichtigt werden, ob die entsprechenden Leistungen von den Mitarbeitern des Bürgerbüros auch adäquat erbracht werden können. Dabei ist zu beachten, dass erforderliches Spezialwissen, welches gegebenenfalls häufig aktualisiert werden muss, mit zusätzlichen Belastungen für die Mitarbeiter verbunden ist und zu Überlastungen führen kann. Solche Aufgaben sollten daher bei den Spezialisten in den Fachämtern verbleiben. Dies gilt - wie bereits ausgeführt - insbesondere, wenn die Aufgabe nur selten nachgefragt wird.

h) Belastung der Mitarbeiter

Die mit der Arbeit in einem Bürgerbüro verbundene Allzuständigkeit und der intensive Kundenkontakt stellen erhebliche Anforderungen an die Mitarbeiter. Daher muss darauf geachtet werden, dass keine Überforderung entsteht. Die Problematik der Qualifikation wurde dabei oben bereits angesprochen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr eines zu monotonen Arbeitsalltages bei einer sehr eingeschränkten Aufgabenauswahl. Dabei sind außerdem die Belastungen durch die oftmals vorherrschenden Bildschirmarbeitsplätze zu beachten. Weitere Belastungen können sich dadurch ergeben, dass die ausgewählten Aufgaben vorwiegend ein „schwieriges“ Publikum mit sich bringen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass auch die reine Antragsentgegennahme nicht unproblematisch ist. Die Beschäftigten wer-

¹⁶⁸ Margies 2002, 61 f.

¹⁶⁹ Siehe z.B. Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ 1999, 8; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 231 f; Sensburg 1998, 91.

¹⁷⁰ Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ 1999, 6 f.

den hierbei häufig mit einem Beratungsbedarf konfrontiert, dem sie nicht entsprechen können.¹⁷¹

i) Wirtschaftlichkeit/Kosten

Im Zusammenhang mit der Einführung von Bürgerbüros wird zumeist auch das Ziel der Wirtschaftlichkeit angesprochen. Es sollte daher darauf geachtet werden, dass die Aufgabenverlagerung kostenneutral erfolgen kann oder im Idealfall mit Einsparungen verbunden ist. Dabei dürfen jedoch nicht alleine die einmaligen Investitionskosten im Zuge der Einrichtung des Bürgerbüros betrachtet werden, sondern es müssen auch die langfristigen Effekte Berücksichtigung finden. Ob sich diese Zielsetzungen immer verwirklichen lassen, muss an dieser Stelle offen bleiben. Gleichwohl dürfen aber bei der Aufgabenauswahl die Fragen der Wirtschaftlichkeit nicht vernachlässigt werden. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere auch die privaten Dienstleistungen angesprochen werden, da diese häufig mit entsprechenden Einnahmen verbunden sind (z.B. Postagentur, Verkauf von Stadtplänen usw.) und dadurch zu einem wirtschaftlichen Betrieb des Bürgerbüros beitragen können.

j) rechtliche Grenzen

Abschließend sollen noch die rechtlichen Grenzen für die Aufgabenauswahl erörtert werden. Diese können zum einen ihre Gründe im bereits angesprochenen Datenschutz haben, zum anderen bestehen aber auch spezielle rechtliche Hindernisse wie z.B. hinsichtlich der Rechtsberatung. Ein besonderes Problem stellen die Einschränkungen für eine wirtschaftliche Betätigung der Städte und Gemeinden dar, die oftmals einer Übernahme von privaten Dienstleistungen entgegenstehen.¹⁷² Für Hessen ist hier auf § 121 der Hessischen Gemeindeordnung hinzuweisen, wonach sich die Gemeinde wirtschaftlich nur betätigen darf, wenn der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Somit muss jeweils der Nachweis erbracht werden, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Dies kann unter Umständen im ländlichen Raum leichter sein, da sich hier viele private Dienstleister zurückziehen und ihre Filialen schließen. Damit findet kein unzulässiger Wettbewerb mit privaten Anbietern statt, sondern die Stadt oder Gemeinde

¹⁷¹ Abele 2000, 79.

¹⁷² Fobe/Rieger-Genennig 1999, 243; Lenk/Klee-Kruse 2000, 80 ff.

erweitert ihr Angebot im öffentlichen Interesse einer Basisversorgung der Bevölkerung.¹⁷³ Diesbezüglich wird auch auf die unter 2.1.5 gemachten Ausführungen zu den Multifunktionalen Serviceläden verwiesen.

Es ist offensichtlich, dass die Bewertung der verschiedenen Kriterien zwangsläufig zu Zielkonflikten führt. Die Kriterien sprechen unterschiedliche Dimensionen an und müssen daher für die Entscheidung gewichtet werden, wobei diese Gewichtung auch dazu führen kann, dass einzelne Punkte zu Ausschlusskriterien werden (z.B. Datenschutz, rechtliche Grenzen). Die Gewichtung, bei der die jeweilige örtliche Situation zu berücksichtigen ist, kann aufgrund der verschiedenen Prioritäten der Beteiligten durchaus subjektiv unterschiedlich ausfallen.¹⁷⁴ ABELE kommt daher bezogen auf die von ihr beschriebenen Kriterien zu folgendem Schluss:

„Die Kriterien münden jedoch nicht automatisch in einen optimalen Aufgabenzuschnitt und sie entheben die beteiligten Akteure auch nicht der Notwendigkeit, in Aushandlungsprozessen vor dem Hintergrund der subjektiven Interessen und Prioritätensetzungen einen Konsens zu bilden.“¹⁷⁵

2.2.9 Überprüfung des Leistungsspektrums

Im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen wurde bereits mehrfach die Bewertung und Überprüfung des Leistungsspektrums angesprochen, deren Bedeutung in der Literatur immer wieder betont wird. So fordert beispielsweise ABELE, dass der Aufgabenzuschnitt periodisch immer wieder überprüft und gegebenenfalls neu bestimmt werden sollte, um neuen Anforderungen und geänderten Rahmenbedingungen gegenüber flexibel zu sein.¹⁷⁶ Auch FOBE/RIEGER-GENENNIG betonen unter Hinweis auf die geführten Interviews mit Bürgeramtsverantwortlichen und auch Beschäftigten bezogen auf die übernommenen Aufgaben die Notwendigkeit einer bewussten und kontinuierlichen Aufgabenkritik, so dass Aufgaben entsprechend der Nachfrage in das Bürgerbüro integriert oder aber auch wieder ausgelagert werden können.¹⁷⁷

¹⁷³ Lenk/Klee-Kruse 2000, 81.

¹⁷⁴ Abele 2000, 59; Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 73.

¹⁷⁵ Abele 2000, 273.

¹⁷⁶ Abele 2000, 50 f.

¹⁷⁷ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 239.

Auf die Ansätze des Total Quality Management (TQM), bei dem bei der Bewertung der Qualität die Kunden, deren Zufriedenheit ständig überprüft wird, den höchsten Stellenwert einnehmen, und kontinuierliche Verbesserungsprozesse eine wichtige Rolle spielen, sei in diesem Zusammenhang nur am Rande hingewiesen.¹⁷⁸ BANNER hatte jedoch bereits 1994 das Qualitätsmanagement als einen von vier Trends zur Beförderung der Umformung der Kommunalverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen ausgemacht.¹⁷⁹

Es soll ebenfalls nur kurz angesprochen werden, dass sich die Leistungen der Kommunalverwaltung (wie Leistungen der öffentlichen Verwaltung allgemein) einer Bewertung durch den Markt weitgehend entziehen. Diesbezüglich sei noch einmal auf die unter 2.1.2 gemachten Ausführungen zur Verwendung des Begriffs der „Kunden“ verwiesen. Es kann aber z.B. mit kommunalen Umfragen eine „Quasi-Marktforschung“ betrieben werden, in der zumindest die Art und Weise der kommunalen Leistungserbringung bewertet wird. Diese Bewertungen durch die Kunden können zur Steuerung der Prozessqualität der Leistungserbringung verwendet werden.¹⁸⁰ Nach Auffassung der KGSt wird diese Nachbereitung von vielen Verwaltungen bisher vernachlässigt, obwohl sich aus den Beobachtungen der Bürger oder Kunden zahlreiche Anregungen für eine bessere Gestaltung des Leistungserstellungsprozesses gewinnen lassen.¹⁸¹ In ähnlicher Weise äußern sich auch LENK/KLEE-KRUSE.¹⁸²

Als Instrumente für die Bewertung und Überprüfung kommen z.B. Kundenbefragungen, Arbeits- bzw. Projektgruppen, Mitarbeiterbefragungen, Qualitätszirkel oder Fallstatistiken und die Messung von Kundenströmen in Frage. So weist z.B. BRETTSCHEIDER auf die Bedeutung von im Zeitablauf wiederholten Mitarbeiter- und Kundenbefragungen für die Erfolgskontrolle bei Modernisierungsmaßnahmen hin.¹⁸³ Ergänzend zu diesen oben bereits beschriebenen Instrumenten sollen nachfolgend noch die Auswertung von Anregungen und Beschwerden sowie interkommunale Leistungsvergleiche angesprochen werden, die für die Überprüfung des Leistungsspektrums ebenfalls von Bedeutung sind.

¹⁷⁸ Bandemer 1998, 371.

¹⁷⁹ Banner 1994, 8 ff.

¹⁸⁰ Bretschneider 2004, 64.

¹⁸¹ KGSt 2002, 32.

¹⁸² Lenk/Klee-Kruse 2000, 29.

¹⁸³ Bretschneider 2004, 70 und 74.

Auswertung von Anregungen und Beschwerden

Mit dem Begriff der „Beschwerde“ werden in der Regel negative Assoziationen hervorgerufen und häufig wird deshalb versucht, Kundenkontakte dieser Art zu vermeiden.¹⁸⁴ Die Auswertung von Anregungen und Beschwerden ist jedoch eine Möglichkeit, um in Erfahrung zu bringen, wie der Bürger bzw. Kunde die Leistungen der Verwaltung sieht und was er tatsächlich möchte. Laut NERDINGER stellt die Analyse von Kundenbeschwerden eine einfache Methode dar, „(...) um die Unzufriedenmacher einer Leistung zu ermitteln.“¹⁸⁵ Er kommt daher für Unternehmen zu dem Schluss, dass Beschwerden und Anerkennungen durch die Kunden Informationen von unschätzbarem Wert sind, da sie aktuell sind, sich auf eindeutige Vorfälle beziehen und ihre Analyse wenig kostet.¹⁸⁶ Diese Einschätzung lässt sich auch auf die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung übertragen.

BANDEMER plädiert in diesem Zusammenhang für ein Beschwerdemanagement, „(...) um den Ursachen von Beschwerden, Anfragen, Eingaben und Petitionen systematisch auf den Grund zu gehen und diese zu beseitigen, statt lediglich auf den Einzelfall zur reagieren.“¹⁸⁷ Dabei unterscheidet man zwischen einem **aktiven** Beschwerdemanagement, bei dem die Bürger bewusst stimuliert werden sollen, Anregungen und Beschwerden vorzubringen, und dem **passiven** Beschwerdemanagement, bei dem nur auf eingehende Anregungen und Beschwerden reagiert wird.¹⁸⁸ Die Bedeutung des Beschwerdemanagements für die Verbesserung der Verwaltungsleistungen wird von verschiedenen Autoren betont.¹⁸⁹ BOGUMIL/HOLTKAMP/KIßLER heben ebenfalls die Vorteile eines aktiven Beschwerdemanagements hervor, weisen aber auch auf die Probleme hin, die entstehen können, wenn dies in der Praxis nur von wenigen „Stammkunden“ genutzt wird.¹⁹⁰

BOGUMIL/HOLTKAMP/SCHWARZ verweisen darauf, dass nach den von ihnen durchgeführten Untersuchungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen das aktive Beschwerdemanagement besonders in Städten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern reali-

¹⁸⁴ Otto/Michalski 2001, 43.

¹⁸⁵ Nerdinger 2003, 14.

¹⁸⁶ Ebd.

¹⁸⁷ Bandemer 1998, 376.

¹⁸⁸ Siehe z.B. Otto/Michalski 2001, 44.

¹⁸⁹ Siehe z.B. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, 76 ff; Grömig 2006, 33; Lenk/Klee-Kruse 2000, 29.

¹⁹⁰ Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 27.

siert wurde. Sie führen dies darauf zurück, dass die Entscheidungsträger in kleineren Städten eher davon ausgehen, dass die Bürger noch relativ gut einen Ansprechpartner für Beschwerden in der Verwaltung finden.¹⁹¹ Auch wenn einiges für diese Schlussfolgerung spricht, sollte dennoch geprüft werden, wie die eingehenden Anregungen und Beschwerden zentral gesammelt und ausgewertet werden können. Durch diese Nutzung des Bürgers als „Unternehmensberater“ kann die Kundenzufriedenheit gesteigert werden und Einzelfallinterventionen werden reduziert.

Interkommunale Leistungsvergleiche

Interkommunale Leistungsvergleiche spielen seit Beginn der 1990er Jahre eine immer stärkere Rolle, wobei hier insbesondere auf die Initiativen der Bertelsmann Stiftung und der KGSt hingewiesen werden soll.¹⁹² Durch sie wird eine Art „nicht-marktlicher Wettbewerb“ geschaffen.¹⁹³ Auch SCHÖNEICH vertritt die Auffassung, dass kommunale Vergleichsringe das Lernen von anderen fördert und hilfreiche Wettbewerbssituationen schaffen.¹⁹⁴ Laut FALLBERG bietet sich der Bereich „Einwohnerwesen/Bürgeramt“ für einen schnellen Einstieg in die Vergleichsarbeit an, da der Erhebungsaufwand nach ihrer Auffassung im Vergleich zum Nutzen gering ist und viele Daten EDV-gestützt vorhanden sind.¹⁹⁵ Von der KGSt wurden bzw. werden eine Reihe von interkommunalen Vergleichen zu diesem Themenbereich im Rahmen der Vergleichsringarbeit des KGST-IKO-Netzes betreut, wobei an diesen Vergleichsringen überwiegend Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohnern teilgenommen haben. Als Motivation für die Teilnahme wurde von den Kommunen angegeben, dass nach der Euphorie zum Start des Bürgerbüros eine Phase der Stagnation eingetreten sei.¹⁹⁶ Voraussetzung für einen interkommunalen Vergleich ist allerdings die Entwicklung eines entsprechenden Kennzahlensystems¹⁹⁷ und darauf aufbauend die Erhebung der entsprechenden Daten durch Kundenbefragungen, Messung der Kundenströme, Fallstatistiken usw.

¹⁹¹ Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003, 80 f.

¹⁹² Kuhlmann 2004, 96 ff.

¹⁹³ Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 47.

¹⁹⁴ Schöneich 1999, 7.

¹⁹⁵ Fallberg 2000, 24.

¹⁹⁶ Fallberg 2005, 24.

¹⁹⁷ Zu den in diesem Zusammenhang auftretenden Konzipierungs- und Datenproblemen siehe Kuhlmann 2004, 109 f.

Ein Problem bei der Mitarbeit in interkommunalen Leistungsvergleichen ergibt sich hinsichtlich der Motivation der Mitarbeiter, da mit den Kennzahlenmessungen und Fortschreibungen von Vergleichsdaten (z.B. in Form von Aufschreibungen zu Bearbeitungszeiten, der Zahl bearbeiteter Fälle usw.) eine erhebliche Mehrarbeit anfällt, die zusätzlich zum Tagesgeschäft erledigt werden muss. Auch die Problematik des von den Mitarbeitern empfundenen „Kontrolldrucks“ spielt hier eine Rolle. KUHLMANN kommt daher zu dem Ergebnis, dass vielerorts eher eine rückläufige als steigende Mitarbeiterzufriedenheit festzustellen ist und führt dies auch auf die mit der Vergleichsarbeit verbundenen Ziele zurück. So sind z.B. Effizienzsteigerungen häufig mit Personaleinsparungen verbunden und die angestrebte Steigerung der Kundenzufriedenheit kann beispielsweise eine Verlängerung der Öffnungszeiten zur Folge haben.¹⁹⁸ Daher muss auch in diesem Zusammenhang wieder auf die Bedeutung der Information und Beteiligung der Mitarbeiter hingewiesen werden.

Es kann aber festgehalten werden, dass interkommunale Leistungsvergleiche auch für den Bereich der Bürgerbüros und dabei insbesondere für die Bewertung und Überprüfung des Leistungsspektrums ein geeignetes Instrument sein können. So weist z.B. FALLBERG Bezugnehmend auf das KGSt-IKO-Netz darauf hin, dass das Vergleichsprodukt „Sonstige Dienstleistungen“ mit seinen unterschiedlichen Angeboten immer wieder dazu anregt, dass einzelne Teilnehmer des Vergleichsrings ihr Leistungsspektrum erweitern.¹⁹⁹ KUHLMANN kommt sogar zu dem Schluss, dass durch den interkommunalen Erfahrungsaustausch in den Vergleichsrings die Verbreitung des Bürgeramtsmodells gefördert wurde.²⁰⁰ Sie verweist weiter darauf, dass es bei den an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligten Verwaltungen zu messbaren Verbesserungen im Serviceniveau (z.B. hinsichtlich der Öffnungs- und Wartezeiten) gekommen ist.²⁰¹

¹⁹⁸ Kuhlmann 2004, 107 f.

¹⁹⁹ Fallberg 2000, 24.

²⁰⁰ Kuhlmann 2004, 103.

²⁰¹ Ebd., 105 (mit weiteren Nachweisen).

3. Der empirische Befund

3.1 Vorgehensweise bei der empirischen Erhebung

Gegenstand der Untersuchung sind kleine und mittlere Städte und Gemeinden in Hessen. Die Auswahl des Bundeslandes Hessen erfolgte dabei beispielhaft, da durch die vorgegebene Bearbeitungszeit für diese Arbeit eine entsprechende Beschränkung erforderlich war. Es stellt sich zunächst die Frage, wie kleine und mittlere Städte und Gemeinden definiert werden. Hierzu ist festzustellen, dass es keine allgemeingültige Klassifizierung für Kommunen gibt. Lediglich für Großstädte ist nach einer Begriffsbestimmung der Internationalen Statistikkonferenz von 1887 festgelegt, dass hierunter alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern fallen.²⁰² Daraus könnte geschlossen werden, dass alle Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern als kleine und mittlere Kommunen anzusehen sind. Für die vorliegende Arbeit wurden diese jedoch dahingehend definiert, dass als kleine und mittlere Städte und Gemeinden solche bis 50.000 Einwohner zu verstehen sind. Der Grund für diese Begrenzung liegt darin, dass die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern von der Struktur und den wachzunehmenden Aufgaben her kaum mit den kleineren Kommunen vergleichbar sind. So sind in Hessen den kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern weitere Aufgaben übertragen, die einer Vergleichbarkeit im Wege stehen.²⁰³ Diese sieben sogenannten „Sonderstatusstädte“ nehmen auch nur einen Anteil von 1,6 % der insgesamt 426 hessischen Kommunen ein.

Eine weitere Problemstellung ergibt sich hinsichtlich der Einteilung der Städte und Gemeinden in Größenklassen. Das Statistische Bundesamt unterscheidet in seinem Statistischen Jahrbuch 2005 insgesamt 14 Gemeindegrößenklassen, wobei aufgrund der Gemeindestruktur in Hessen die ersten drei Größenklassen (bis unter 500 Einwohner) nicht besetzt sind und sich auch in den folgenden drei Größenklassen (500 bis unter 3000 Einwohner) nur 34 Kommunen finden.²⁰⁴ Die KGSt unterscheidet bezogen auf ihre Mitglieder die nachfolgenden sechs Grö-

²⁰² <http://de.wikipedia.org/wiki/Gro%C3%9Fstadt> (Zugriff am 11.09.2006)

²⁰³ § 4a Hessische Gemeindeordnung

²⁰⁴ Statistisches Bundesamt 2005, 40 f.

ßenklassen, die im Übrigen mit der gleichen Abstufung auch vom Deutschen Städtetag für die Klassifizierung seiner Mitglieder verwendet werden:

Tabelle 1: Größenklassen der Mitgliedsstädte und -gemeinden der KGSt²⁰⁵

GK 1	über 400.000 Einwohner
GK 2	über 200.000 bis 400.000 Einwohner
GK 3	über 100.000 bis 200.000 Einwohner
GK 4	über 50.000 bis 100.000 Einwohner
GK 5	über 25.000 bis 50.000 Einwohner
GK 6	über 10.000 bis 25.000 Einwohner

Daher wurde hier eine eigene Festlegung getroffen. Für die Klassifizierung wurden vier Größenklassen gebildet, die sich an der Einteilung des Statistischen Bundesamtes orientieren. Dabei wurden allerdings die ersten sieben der im Statistischen Jahrbuch 2005 aufgeführten Größenklassen (bis unter 5000 Einwohner) zusammengefasst, da sich - wie bereits ausgeführt - in den ersten sechs Größenklassen (bis unter 3000 Einwohner) nur 34 Städte und Gemeinden finden. Die fünf gebildeten Größenklassen wurden wie folgt definiert, wobei die Größenklasse 5 nicht untersucht wurde und nur zur Vollständigkeit mit aufgeführt wird:

Tabelle 2: Bei der Auswertung der empirischen Erhebung verwendete Größenklassen

Größenklasse 1	bis 5.000 Einwohner
Größenklasse 2	über 5.000 bis 10.000 Einwohner
Größenklasse 3	über 10.000 bis 20.000 Einwohner
Größenklasse 4	über 20.000 bis 50.000 Einwohner
Größenklasse 5	über 50.000 Einwohner

Die Grundgesamtheit für die durchgeführte empirische Erhebung kann auf dieser Grundlage wie folgt definiert werden: Alle Städte und Gemeinden in Hessen mit bis zu 50.000 Einwohnern, die ein Bürgerbüro betreiben. Hier stellt sich allerdings das Problem, dass es keine Liste der entsprechenden Kommunen gibt. Somit war weder eine Vollerhebung noch eine repräsen-

²⁰⁵ http://www.kgst.de/kgst/skripte/kgst_upload/mitglieder_gk.html (Zugriff am 13.08.2006).

tative Auswahl von Städten und Gemeinden möglich. In diesem Zusammenhang sei auch noch einmal auf die bereits angesprochene Problematik hingewiesen, dass es keine allgemeingültige Definition von Bürgerbüros gibt und sich diese in ihrer Ausgestaltung erheblich unterscheiden können.

Für die Befragung erfolgte daher eine bewusste Auswahl der Städte und Gemeinden auf der Grundlage der Recherche auf den Internetseiten der Kommunen, wobei der Zugriff in der Regel über die im Onlineangebot des Hessischen Statistischen Landesamtes verfügbaren allgemeinen Informationen zu allen hessischen Gemeinden erfolgte.²⁰⁶ Auch die Einwohnerdaten (Stand 31.12.2005) wurden dieser Quelle entnommen.²⁰⁷ Auf den Internetseiten der Städte und Gemeinden wurde nach Hinweisen für ein Bürgerbüro bzw. eine entsprechende Organisationseinheit mit anderer Bezeichnung gesucht. Auf dieser Grundlage wurde eine Liste von insgesamt 147 Kommunen erstellt, bei denen aufgrund der eigenen Angaben im Internet davon ausgegangen wurde, dass sie ein Bürgerbüro betreiben. Diese Liste kann und will dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Die angeschriebenen Städte und Gemeinden verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Größenklassen, wobei die Gesamtzahlen für Hessen insgesamt als Vergleich ebenfalls dargestellt werden:

Tabelle 3: Verteilung der angeschriebenen Städte und Gemeinden auf die Größenklassen

Größenklasse	Anzahl Umfrage	Anzahl Umfrage (%)	Anzahl Hessen	Anzahl Hessen (%)
GK 1	9	6,1%	108	25,4%
GK 2	43	29,3%	146	34,3%
GK 3	60	40,8%	114	26,8%
GK 4	35	23,8%	46	10,8%
GK 5	0	0,0%	12	2,8%
Gesamt	147	100,0%	426	100,0%

²⁰⁶ <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/index.html> (Zugriffe im Juli 2006).

²⁰⁷ <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html> (Zugriff am 01.09.2006).

Die Verteilung der angeschriebenen Städte und Gemeinden nach Größenklassen zeigt kein repräsentatives Abbild der Kommunen in Hessen. Dies wurde auch nicht angestrebt. Die Frage, ob die zum Teil erheblichen Abweichungen auf das Auswahlverfahren zurückzuführen sind oder aber die untersuchte Grundgesamtheit in ihrer Verteilung auf die Größenklassen bereits erheblich von der Verteilung aller Städte und Gemeinden abweicht, muss offen bleiben. Die Zahlen legen aber zumindest die Vermutung nahe, dass Bürgerbüros in Kommunen der Größenklassen 4 und 5 eine besonders große Rolle spielen. Diese Frage wäre daher für weitergehende Untersuchungen von Interesse.

Die angeschriebenen Kommunen verteilen sich wie folgt auf die drei Regierungsbezirke:

Tabelle 4: Verteilung der angeschriebenen Städte und Gemeinden auf die Regierungsbezirke

Regierungsbezirk	Anzahl Umfrage	Anzahl Umfrage (%)	Anzahl Hessen	Anzahl Hessen (%)
Darmstadt	74	50,3%	187	43,9%
Gießen	27	18,4%	101	23,7%
Kassel	46	31,3%	138	32,4%
Gesamt	147	100,0%	426	100,0%

Hier gelten die oben zu der Verteilung auf die Größenklassen gemachten Ausführungen entsprechend. Die Beantwortung der Frage, ob es tatsächlich eine Tendenz gibt, dass Bürgerbüros im Regierungsbezirk Darmstadt besonders häufig anzutreffen sind, während sie im Regierungsbezirk Gießen noch keine so große Rolle spielen, setzt ebenfalls weitergehende Untersuchungen voraus.

Für die schriftliche Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entworfen, der am 14.07.2006 mit einem Begleitschreiben an die genannten 147 Städte und Gemeinden versandt wurde. Diese Form der Befragung wurde gewählt, da nur auf diesem Wege im Rahmen der vorgegebenen Bearbeitungszeit für die Arbeit eine für eine aussagekräftige Erhebung ausreichende Zahl von Kommunen befragt werden konnte. Der Fragebogen gliedert sich, ohne dass dies äußerlich deutlich gemacht wurde, in zwei Teile. Der erste Teil (Fragen 1 bis 12) befasst sich mit allgemeinen Fragen zum Bürgerbüro und zur Ausgestaltung des Angebotspektrums und der Öffnungszeiten. Der zweite Teil (Fragen 13 bis 24) beschäftigt sich dann mit der Frage, wie das Leistungsspektrum festgelegt wurde. Die Fragen wurden überwiegend als geschlossene Fragen formuliert. Teiloffene Fragen wurden im Interesse der statistischen

Auswertbarkeit nur vereinzelt vorgesehen, soweit eine abschließende Auflistung aller denkbaren Antwortmöglichkeiten nicht möglich oder nicht sinnvoll war.

3.2 Auswertung der empirischen Erhebung

Von den angeschriebenen 147 Städten und Gemeinden haben 118 einen ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt, was einer Rücklaufquote von 80,3 % entspricht. Dies ist ein sehr guter Wert und die Erhebung hat damit eine ausreichende Aussagekraft. Die hohe Rücklaufquote spricht auch für das anhaltend hohe Interesse an der Thematik. Von weiteren vier Kommunen liegen Rückmeldungen vor, dass dort - entgegen dem ersten Eindruck aufgrund der Internetrecherche - kein bzw. noch kein Bürgerbüro im genannten Sinne eingerichtet wurde. Der Rücklauf verteilt sich wie folgt auf die Größenklassen und die drei Regierungsbezirke:

Tabelle 5: Verteilung des Rücklaufs auf die Größenklassen

Größenklasse	Anzahl Rücklauf	Anzahl Rücklauf (%)	Anzahl Hessen	Anzahl Hessen (%)
GK 1	6	5,1%	108	25,4%
GK 2	33	28,0%	146	34,3%
GK 3	51	43,2%	114	26,8%
GK 4	28	23,7%	46	10,8%
GK 5	0	0,0%	12	2,8%
Gesamt	118	100,0%	426	100,0%

Tabelle 6: Verteilung des Rücklaufs auf die Regierungsbezirke

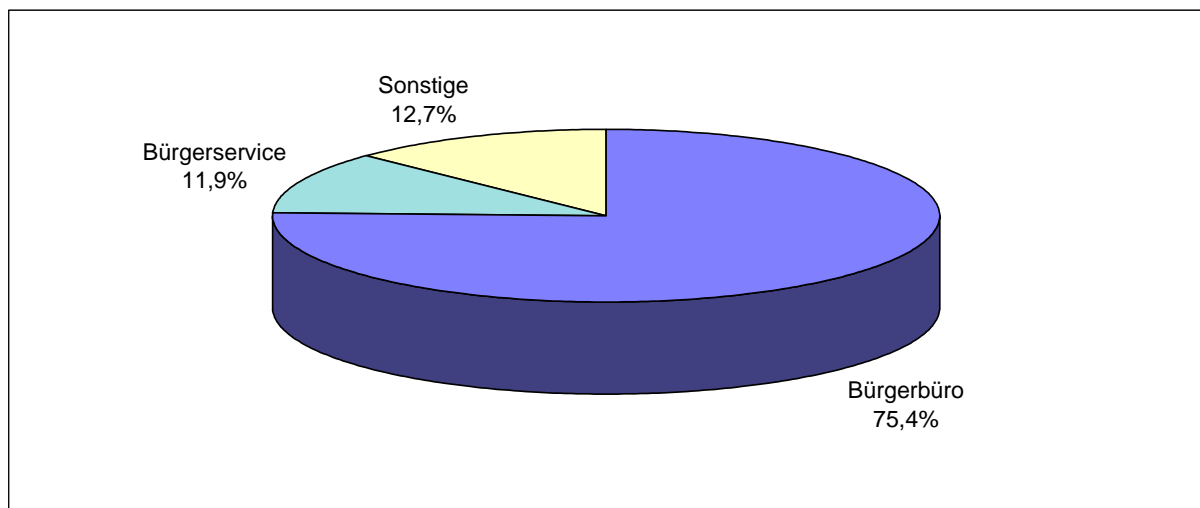
Regierungsbezirk	Anzahl Rücklauf	Anzahl Rücklauf (%)	Anzahl Hessen	Anzahl Hessen (%)
Darmstadt	55	46,6%	187	43,9%
Gießen	22	18,6%	101	23,7%
Kassel	41	34,7%	138	32,4%
Gesamt	118	100,0%	426	100,0%

Weder bezogen auf die Größenklassen noch auf die Regierungsbezirke ergeben sich signifikante Auffälligkeiten bei der Rücklaufquote.

3.2.1 Allgemeine Fragen zum Bürgerbüro

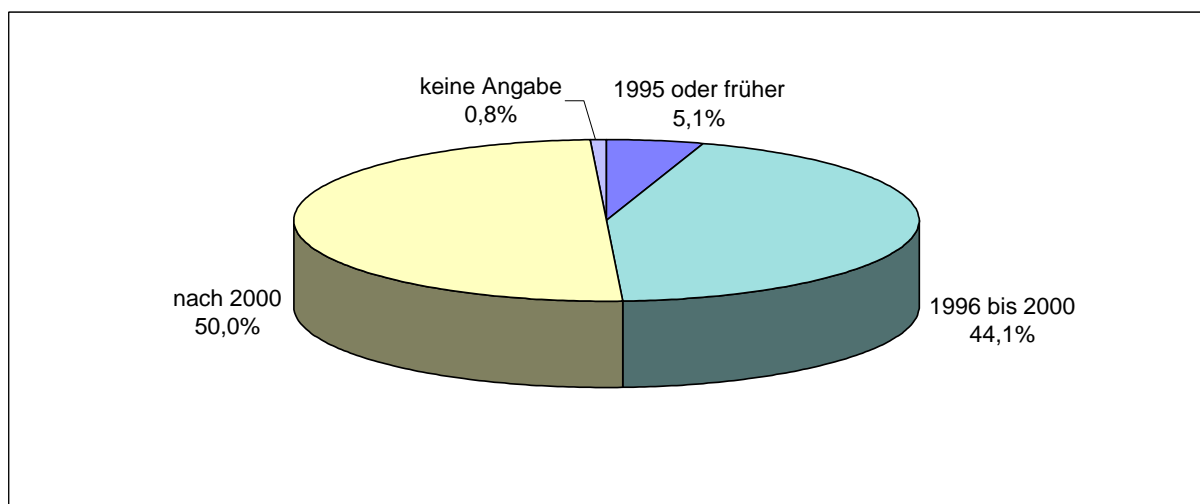
Bei der einleitenden Frage ergab sich, dass die entsprechende Organisationseinheit in 75,4 % der befragten Städte und Gemeinden als „Bürgerbüro“ bezeichnet wird. Nur in 11,9 % der Kommunen wird die Bezeichnung „Bürgerservice“ und in 12,7 % eine andere Bezeichnung verwendet. Damit hat sich in Hessen die Bezeichnung „Bürgerbüro“ durchgesetzt, während in der Literatur häufiger von „Bürgerämtern“ die Rede ist.

Abbildung 1: Frage 1. Wie lautet die Bezeichnung des Bürgerbüros Ihrer Stadt/Gemeinde?



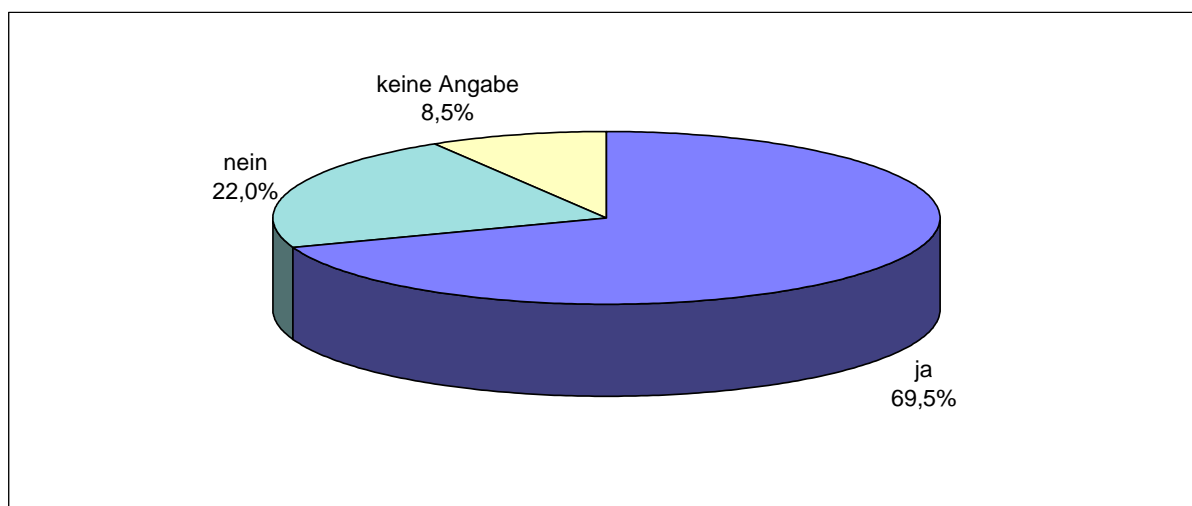
Die Frage nach dem Zeitpunkt der Einrichtung des Bürgerbüros erbrachte folgendes Ergebnis:

Abbildung 2: Frage 2. Wann wurde das Bürgerbüro eingerichtet?



Somit wurden nur 5,1 % der Bürgerbüros vor 1996 und exakt 50 % erst nach dem Jahr 2000 eingerichtet. Daher liegt die Vermutung nahe, dass ein Zusammenhang zwischen der seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts andauernden Reformdiskussion und der Einrichtung von Bürgerbüros besteht. Diese Vermutung wird durch die Antworten auf die nächste Frage bestätigt, wonach immerhin 69,5 % der befragten Städte und Gemeinden angaben, das Bürgerbüro im Rahmen weitergehender Modernisierungsbestrebungen eingeführt zu haben. Somit hat die Diskussion über die Verwaltungsmodernisierung in den Kommunalverwaltungen bereits zu ersten greifbaren Ergebnissen im Hinblick auf eine verstärkte Kundenorientierung geführt. Die KGSt formuliert dies wie folgt: „Bürgerbüros sind der für die Bürger sichtbare Teil der Verwaltungsreform.“²⁰⁸

Abbildung 3: Frage 3. Wurde das Bürgerbüro im Rahmen weitergehender Modernisierungsbestrebungen eingeführt?



3.2.2 Aufgaben des Bürgerbüros

Wie bereits ausgeführt wurde, gibt es verschiedene Ausgestaltungen der Bürgerbüroidee und damit verbunden sehr unterschiedliche Aufgabenzuschnitte. Lediglich hinsichtlich des Einwohnerwesens besteht Einigkeit, dass diese publikumsintensiven Leistungen im Bürgerbüro angesiedelt werden sollten. Daher wurde bei der Frage nach den Aufgaben, die im Bürgerbüro wahrgenommen werden, ausdrücklich nur ein beispielhafter Ausschnitt einiger typischer Aufgabenbereiche als Antwortmöglichkeiten vorgegeben.

²⁰⁸ KGSt 1999, 7.

Außerdem muss eingeschränkt werden, dass bei der Auswahl der verschiedenen Antwortmöglichkeiten nicht vorausgesetzt wurde, dass alle in Frage kommenden Dienstleistungen aus dem jeweiligen Aufgabenbereich angeboten werden. Hierzu ist anzumerken, dass sich im Rahmen einer schriftlichen Befragung einer relativ großen Zahl von Städten und Gemeinden unter Verwendung eines standardisierten Fragebogens naturgemäß Grenzen ergeben, die einer differenzierteren Betrachtung entgegenstehen.

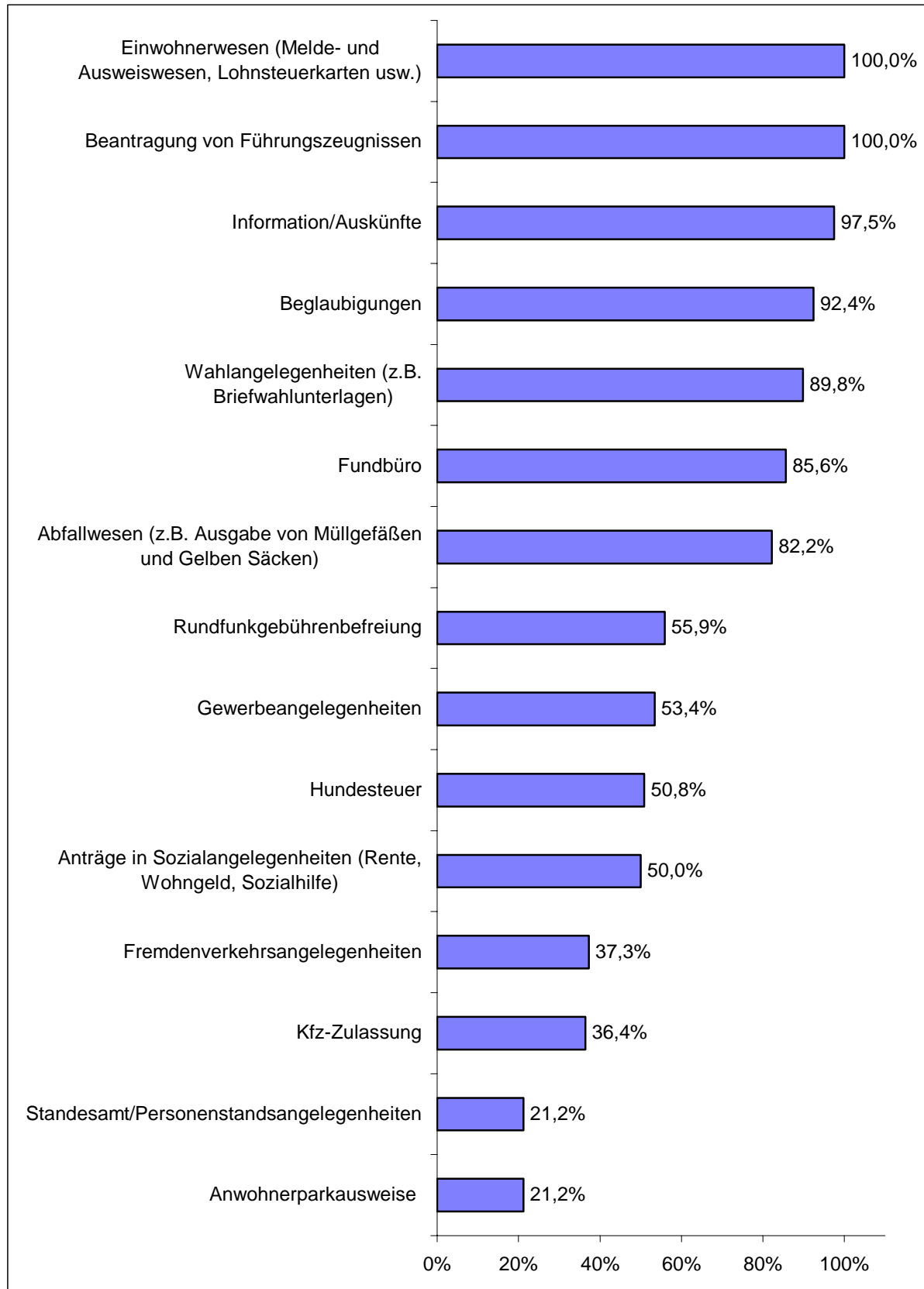
In diesem Zusammenhang wird auf einige Beispiele kurz eingegangen. So werden in den Bürgerbüros einiger Kommunen im Aufgabenbereich Abfallwesen lediglich „Gelbe Säcke“ ausgegeben. Bei anderen beschränkt sich die Aufgabenwahrnehmung für bestimmte Bereiche auf die Antragsausgabe und -annahme. Bei dem Bereich Hundesteuer wiederum haben einige Städte und Gemeinden ausdrücklich angemerkt, dass im Bürgerbüro nur die An- und Abmeldung von Hunden erfolgt, während die weitere Bearbeitung im Fachamt vorgenommen wird.

Besonderes Augenmerk verdient außerdem der Aufgabenbereich Kfz-Zulassung, da die untersuchten kreisangehörigen Kommunen hier keine Zuständigkeit für die eigentlichen Zulassungsaufgaben haben, sondern diese nur im Rahmen von Vereinbarungen mit den Kreisverwaltungen als Auftragsverwaltung wahrnehmen können. Liegt eine solche Vereinbarung nicht vor, obliegt ihnen nur die Änderung von Anschriftendaten in den Fahrzeugpapieren bei einem Umzug innerhalb des Landkreises. Einige Städte und Gemeinden haben daher den Aufgabenbereich Kfz-Zulassung nicht ausgewählt, bei der nachfolgenden offenen Frage zu weiteren Aufgaben des Bürgerbüros aber diese Anschriftenänderung angegeben.

Die Antworten zu den wahrgenommenen Aufgaben können daher lediglich einen groben Überblick geben.

Abbildung 4: Frage 4. Welche der nachfolgend beispielhaft aufgeführten Aufgabenbereiche der Stadt-/Gemeindevverwaltung werden von Ihrem Bürgerbüro wahrgenommen?

(Mehrfachnennungen möglich)

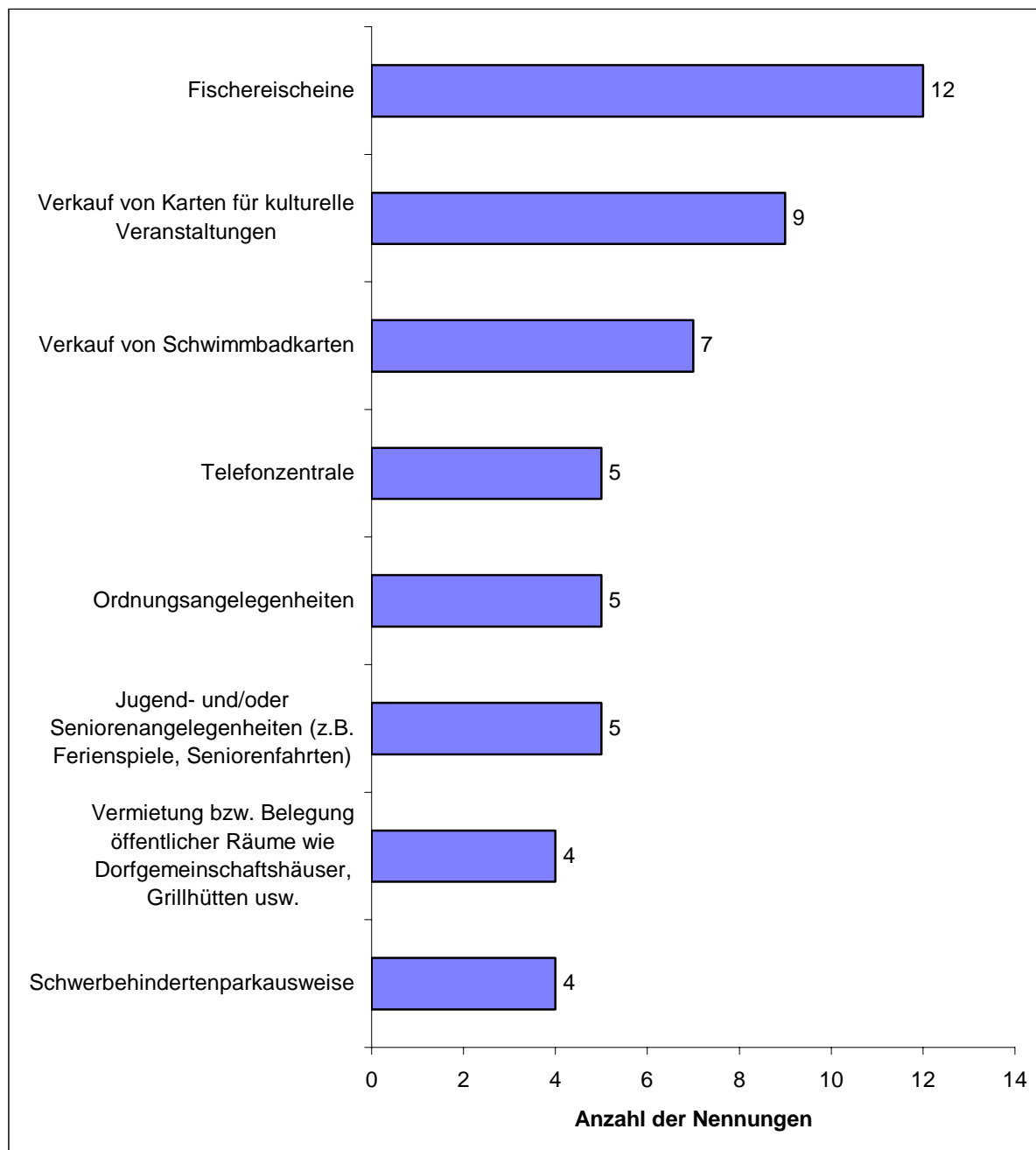


Die Ergebnisse zeigen, dass in allen befragten Städten und Gemeinden die Aufgaben des Einwohnerwesens und die Beantragung von Führungszeugnissen im Bürgerbüro erledigt werden. Außerdem gaben die meisten Kommunen an, dass dort die Wahrnehmung von Aufgaben aus den Bereichen Information/Auskünfte, Beglaubigungen, Wahlangelegenheiten (saisonal), Fundbüro und Abfallwesen erfolgt. Viele dieser Aufgaben werden oftmals auch in Einwohnermeldeämtern erledigt. Daneben finden sich weitere häufig nachgefragte Dienstleistungen, beispielsweise aus den Bereichen Rundfunkgebührenbefreiung und Hundesteuer, die in der Regel nur mit Kurzkontakten verbunden sind. Auffallend ist die relativ hohe Zahl von Städten und Gemeinden (53,4 %), bei denen auch Gewerbeangelegenheiten im Bürgerbüro erledigt werden. Hier ist davon auszugehen, dass es bei einzelnen Aufgaben aus diesem Bereich zu längeren Bearbeitungszeiten kommen kann und sich unter Umständen das Problem der Diskretion bzw. des Datenschutzes stellt. Dabei muss jedoch offen bleiben, wie weitgehend die Bearbeitung im Bürgerbüro erfolgt. Diese Einschränkungen gelten auch für den Aufgabenbereich Standesamt/Personenstandsangelegenheiten, der von 21,2 % der Kommunen genannt wurde.

Nachfolgend wurde die Frage gestellt, welche weiteren öffentlichen Aufgaben im Bürgerbüro angeboten und als besonders wichtig erachtet werden. Dabei wurde im Hinblick auf die Vielfalt der teilweise angebotenen Dienstleistungen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hier keine abschließende Aufzählung erwartet wurde. Von insgesamt 67 Städten und Gemeinden (56,8 %) wurden zu dieser Frage Angaben gemacht. Die häufigsten Antworten wurden, soweit sie nicht im weiteren Sinne dem Bereich Einwohnerwesen zuzuordnen waren, klassifiziert.

Abbildung 5: Frage 5. Welche weiteren öffentlichen Aufgaben der Stadt-/Gemeindeverwaltung werden in Ihrem Bürgerbüro angeboten und von Ihnen als besonders wichtig erachtet?

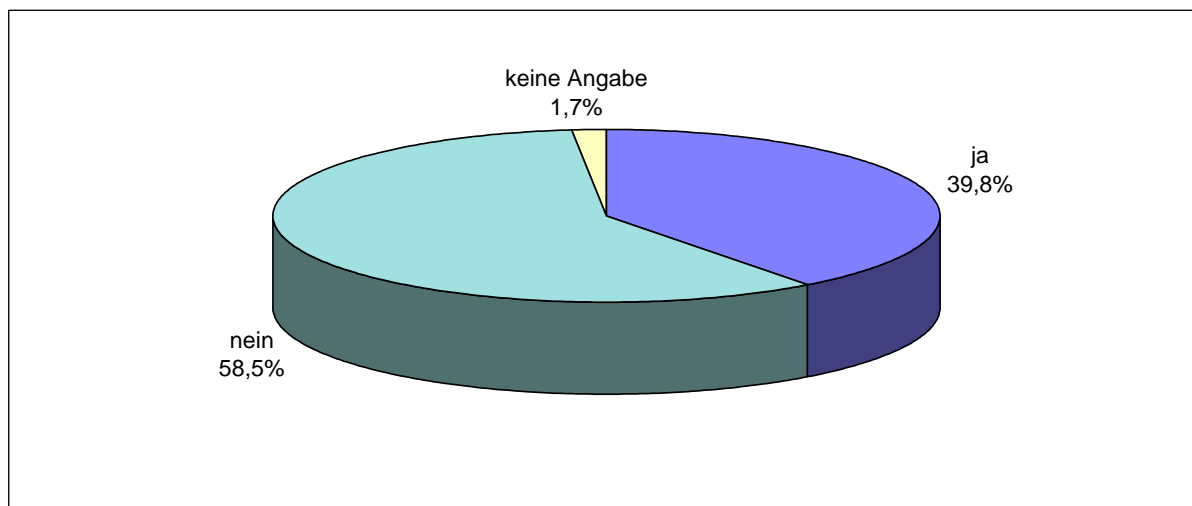
(Mehrfachnennungen möglich)



Hier fällt auf, dass neben der Ausstellung von Fischereischeinen, die eine typische Kurzkontaktaufgabe darstellt, insbesondere der Verkauf von Karten für kulturelle Veranstaltungen und von Schwimmbadkarten häufig genannt wurde (9 Nennungen). Die Aufnahme solcher Aufgaben hat den Vorteil, dass die Beschäftigten im Bürgerbüro auf diesem Wege auch „echte“ Dienstleistungen erbringen und die Kundenkontakte im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten in der Regel einfacher und positiver sind als bei anderen Aufgaben. Die Übertra-

gung solcher Aufgaben an das Bürgerbüro kann somit zu einer höheren Arbeitszufriedenheit und zur Verbesserung des Images des Bürgerbüros als Dienstleistungsverwaltung beitragen. Dies gilt auch für die Wahrnehmung von privaten Dienstleistungen, die zudem häufig den Vorteil haben, dass sie mit entsprechenden Einnahmen verbunden sind.²⁰⁹ 39,8 % der befragten Städte und Gemeinden bieten in ihren Bürgerbüros solche Dienstleistungen an.

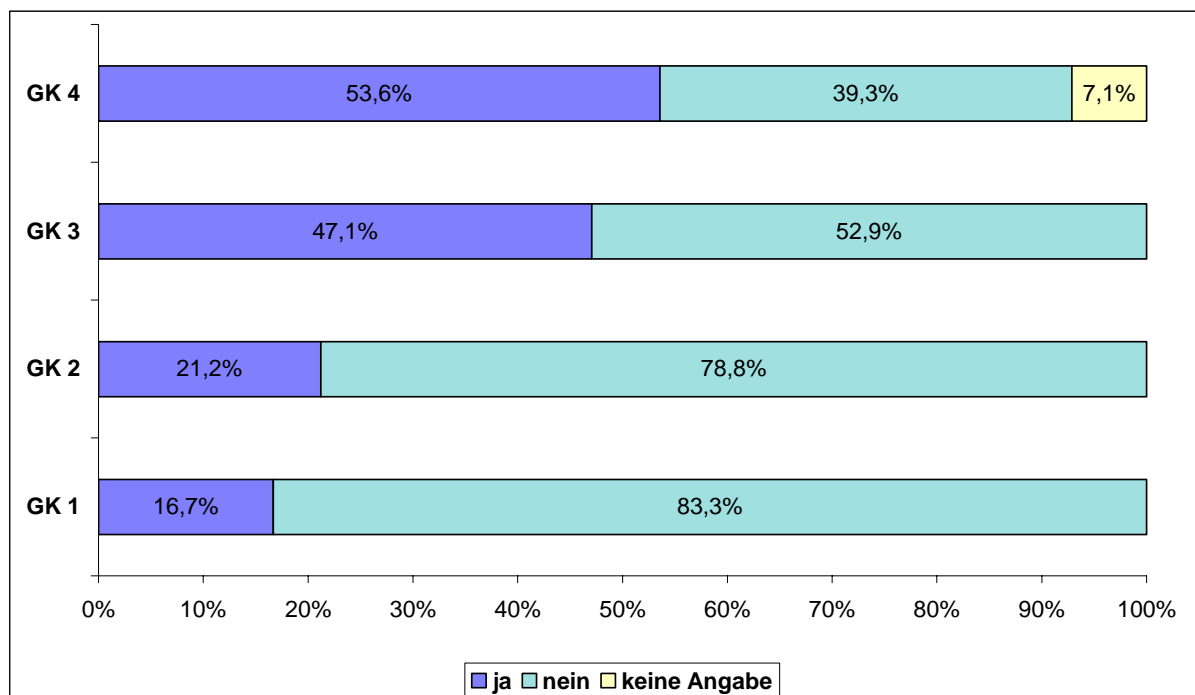
Abbildung 6: Frage 6. Werden in Ihrem Bürgerbüro auch private Dienstleistungen angeboten?



Bei der Verteilung auf die Größenklassen zeigt sich, dass private Dienstleistungen vor allem in den Größenklassen 3 (über 10.000 bis 20.000 Einwohner) und 4 (über 20.000 bis 50.000 Einwohner) angeboten werden (47,1 % bzw. 53,6 %). In den kleineren Städten und Gemeinden spielen sie dagegen mit Anteilen von 16,7 % (Größenklasse 1, bis 5.000 Einwohner) bzw. 21,2 % (Größenklasse 2, über 5.000 bis 10.000 Einwohner) eine weitaus geringere Rolle.

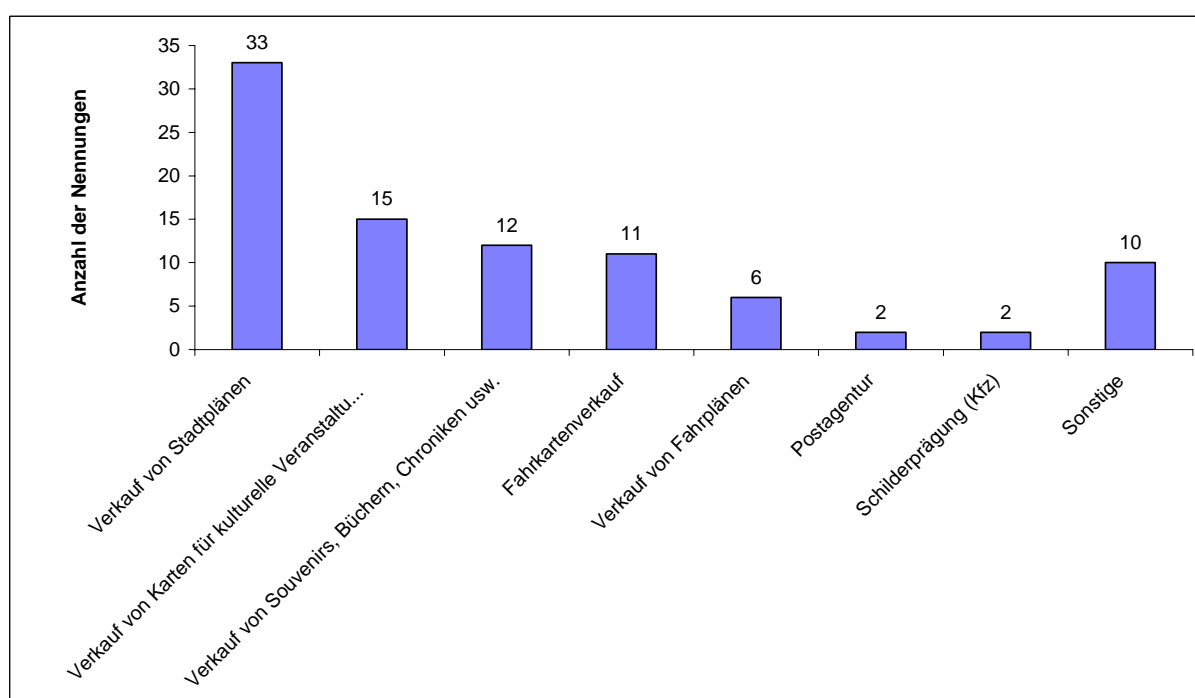
²⁰⁹ Abele 2000, 26.

Abbildung 7: Frage 6. Werden in Ihrem Bürgerbüro auch private Dienstleistungen angeboten?
(Verteilung nach Größenklassen)



Die Auswertung der Folgefrage nach den gegebenenfalls angebotenen Dienstleistungen kann der nachfolgenden *Abbildung 8* entnommen werden, wobei die offenen Antworten - soweit möglich - klassifiziert wurden und ebenfalls aufgeführt sind.

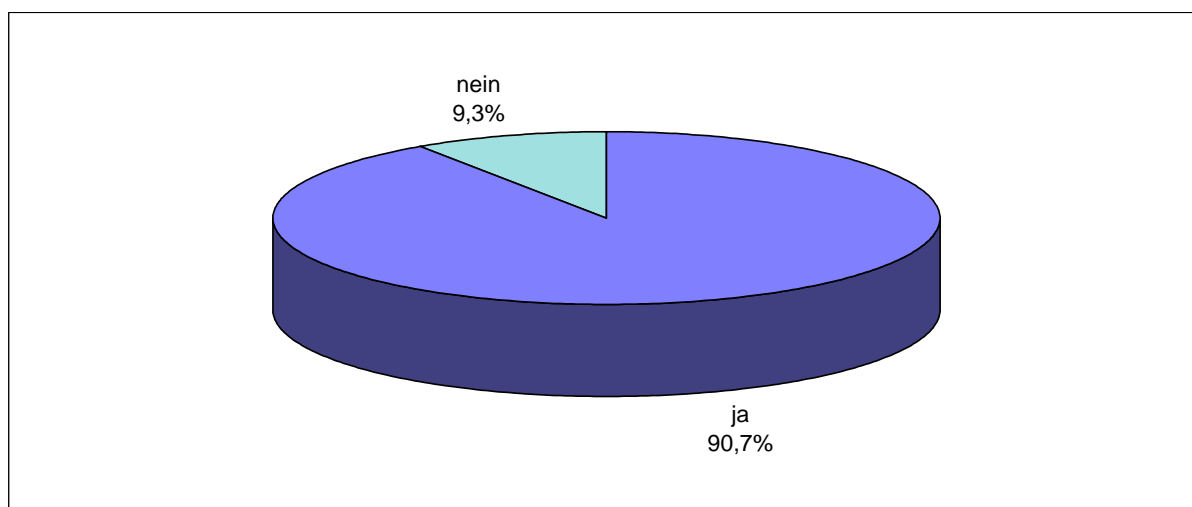
Abbildung 8: Frage 6. Falls ja, welche?
(Mehrfachnennungen möglich)



Es fällt auf, dass hier neben dem Verkauf von Stadtplänen (33 Nennungen) ebenfalls der Verkauf von Karten für kulturelle Veranstaltungen mit 15 Nennungen eine wichtige Rolle spielt. Weiterhin von Bedeutung sind der Verkauf von Souvenirs, Büchern, Chroniken usw. (12 Nennungen), der Fahrkartenverkauf (11 Nennungen) und der Verkauf von Fahrplänen (6 Nennungen). Da die vorgenannten Aufgaben in größeren Städten und Gemeinden in der Regel eine höhere Bedeutung haben, erklärt sich auch, warum dort private Dienstleistungen häufiger angeboten werden als in kleineren Kommunen. Die Schilderprägung (Kfz) und die Postagentur sind mit jeweils 2 Nennungen nur von geringer Bedeutung. Bei diesen Dienstleistungen kann zwar einerseits am Ehesten mit nennenswerten Einnahmen gerechnet werden, andererseits ergeben sich hier aber auch die größten Schwierigkeiten im Hinblick auf die rechtlichen Grenzen für eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen.

Die Frage, ob in der Regel alle Aufgaben im Bürgerbüro von jedem einzelnen Mitarbeiter erbracht werden können, ergab, dass dieses grundlegende Prinzip des Bürgerbüros in mehr als 90 % der befragten Städte und Gemeinden umgesetzt wurde. Demgegenüber kam die vom Deutschen Städtetag 1999 bei seinen Mitgliedsstädten durchgeführte Umfrage zum Thema „Bürgerämter“ zu dem Ergebnis, dass dort nur in 66 % der befragten Städte ausschließlich „Einheitssachbearbeiter“ eingesetzt wurden.²¹⁰ Die Frage, ob diese Differenz auf zwischenzeitliche Entwicklungen, eine andere Aufgabenstruktur bei den befragten Städten oder auf eine abweichende Formulierung der Fragestellung zurückzuführen ist, kann nur durch nähere Untersuchungen beantwortet werden.

Abbildung 9: Frage 7. Können in Ihrem Bürgerbüro in der Regel alle Aufgaben von jedem einzelnen Mitarbeiter erbracht werden?

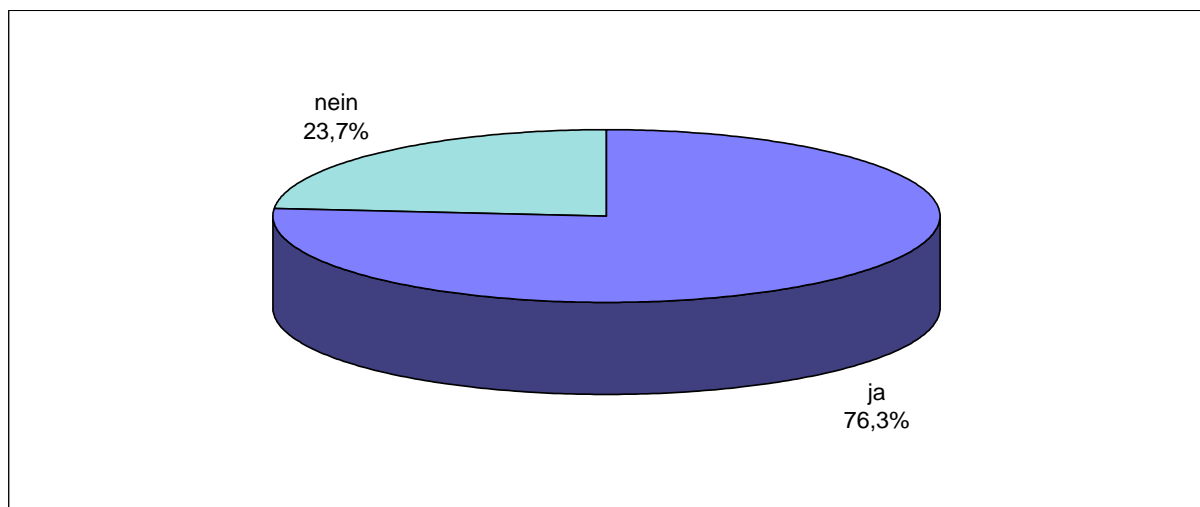


²¹⁰ Grömig 1999, 16.

3.2.3 Öffnungszeiten

Ein weiteres zentrales Merkmal der Bürgerbüros stellen die weitgehenden Öffnungszeiten dar. Hier geben mehr als drei Viertel der befragten Städte und Gemeinden an, dass die Öffnungszeiten ihres Bürgerbüros umfassender sind als die der übrigen Verwaltung. Hierzu ist anzumerken, dass sich durch die unterschiedlichen Öffnungszeiten auch Probleme bei eventuell erforderlichen Rückfragen bei den Fachämtern ergeben können.²¹¹

Abbildung 10: Frage 8. Sind die Öffnungszeiten des Bürgerbüros umfassender als die der übrigen Verwaltung?



In diesem Zusammenhang spielen Dienstleistungsabende und Samstagsöffnungszeiten eine wichtige Rolle. Dabei sind Dienstleistungsabende relativ weit verbreitet und werden von 89 % der befragten Kommunen angeboten. In zwei Drittel dieser Städte und Gemeinden beschränken sich die Abendöffnungszeiten auf einen Tag in der Woche und nur in 17,1 % werden diese zweimal und in 16,2 % mehr als zweimal pro Woche angeboten.

²¹¹ Klages/Masser 2000, 66.

Abbildung 11: Frage 9. Werden auch Dienstleistungsabende (mindestens bis 18.00 Uhr) angeboten?

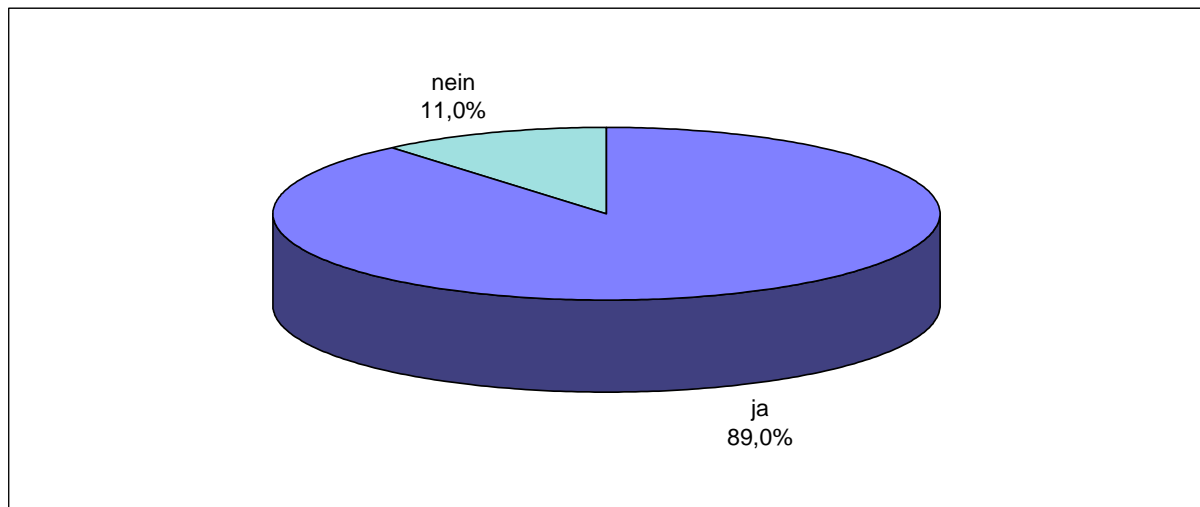
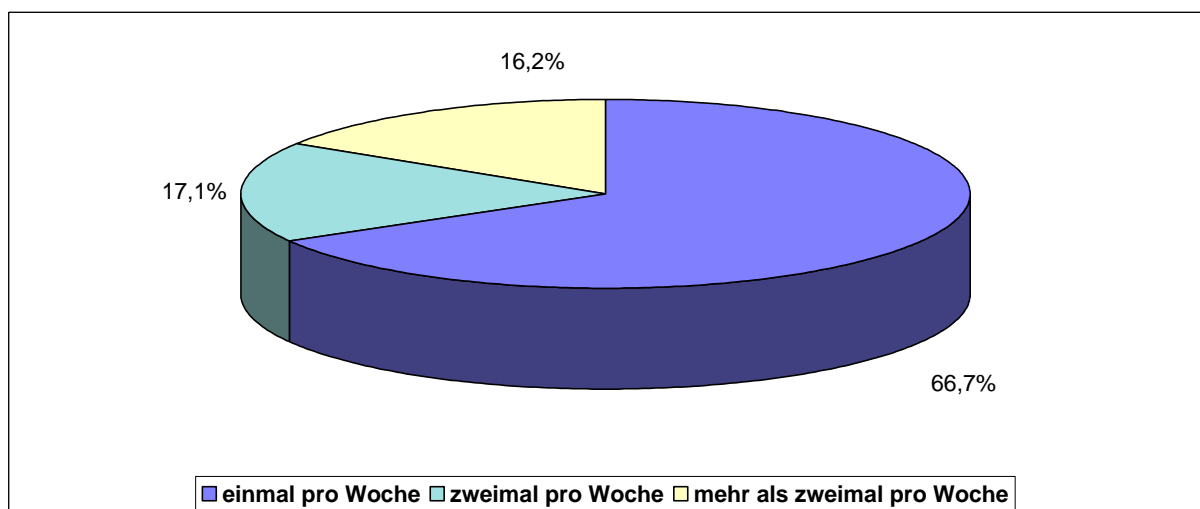
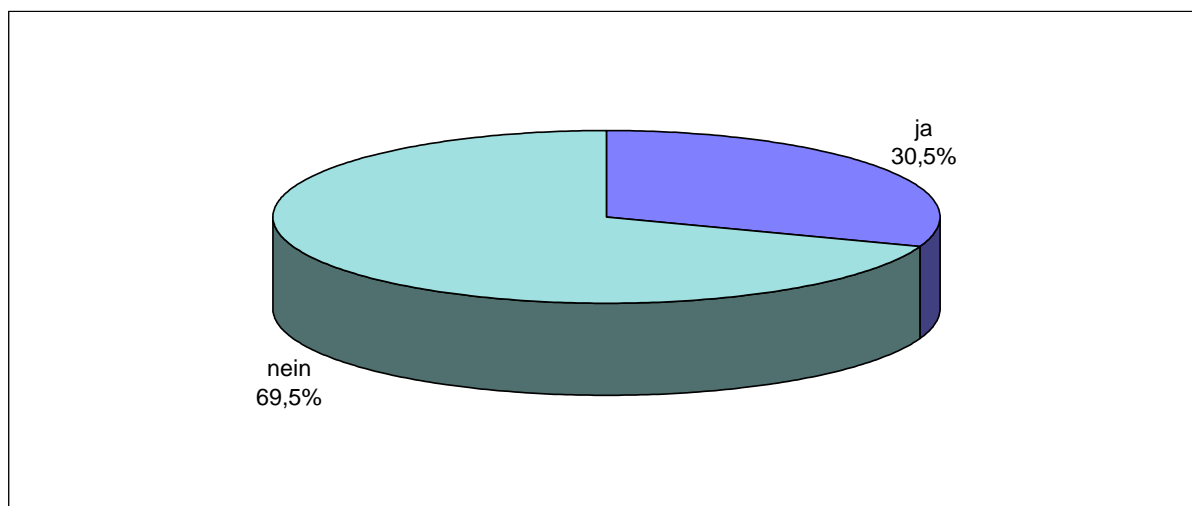


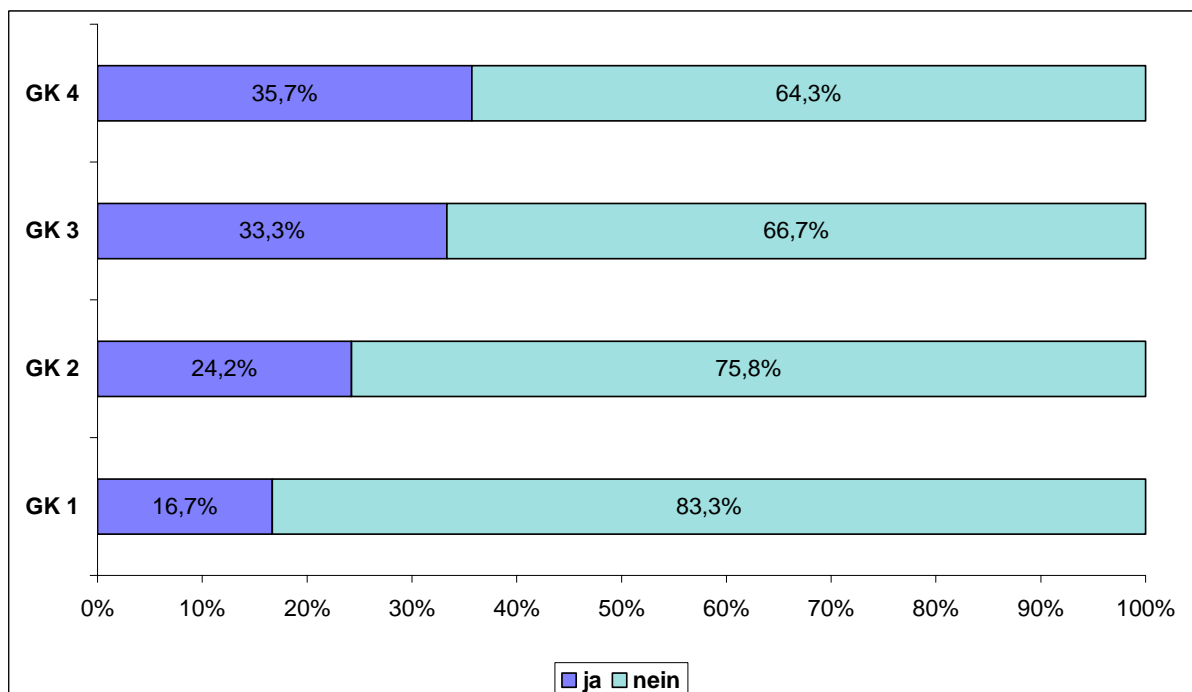
Abbildung 12: Frage 9. Falls ja, wie oft?



Bei den Samstagsöffnungszeiten ist festzustellen, dass diese von 30,5 % der untersuchten Kommunen angeboten werden. Die bereits angesprochene Umfrage des Deutschen Städtetages kam zu dem Ergebnis, dass Samstagsöffnungszeiten der Bürgerämter je nach Größenklasse nur in 7 bis 22 % der dort befragten Städte angeboten wurden. Dabei fand sich dieses Angebot schwerpunktmäßig nicht bei den Großstädten sondern vielmehr bei den Städten mit einer Einwohnerzahl von 25.000 bis 100.000 Einwohnern (dortige Größenklassen 4 und 5).²¹² Hieraus kann geschlossen werden, dass Samstagsöffnungszeiten in den letzten Jahren eine stärkere Verbreitung gefunden haben.

Abbildung 13: Frage 10. Werden auch Samstagsöffnungszeiten angeboten?

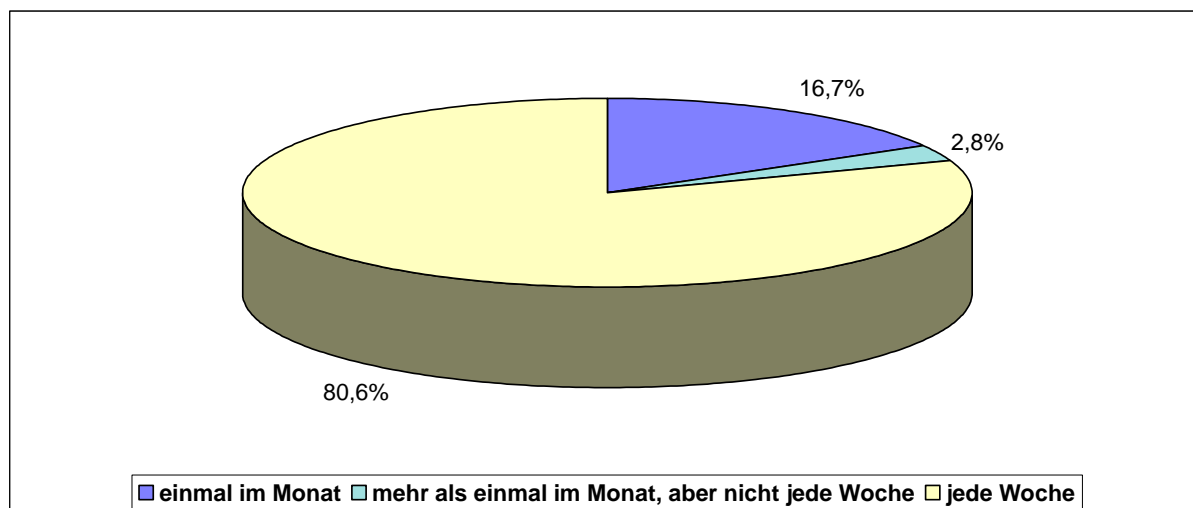
Die Verteilung der Antworten auf diese Frage nach den Größenklassen ergibt eindeutig, dass die Bedeutung der Samstagsöffnungszeiten mit der Größe der Kommune zunimmt. Die Zahl der Nennungen steigt von 16,7 % in der Größenklasse 1 (bis 5.000 Einwohner) bis auf 35,7 % in der Größenklasse 4 (über 20.000 bis 50.000 Einwohner).

*Abbildung 14: Frage 10. Werden auch Samstagsöffnungszeiten angeboten?
(Verteilung nach Größenklassen)*

²¹² Grömig 1999, 16.

Wenn Samstagsöffnungszeiten angeboten werden, dann ist das Bürgerbüro in den allermeisten der entsprechenden Städte und Gemeinden (80,6 %) auch jede Woche samstags geöffnet. Dies bietet für den Bürger u.a. den Vorteil, dass sich die Öffnungszeiten leichter einprägen.

Abbildung 15: Frage 10. Falls ja, wie oft?



Zu der Ausgestaltung der Öffnungszeiten ist allgemein anzumerken, dass sich hier eine Wertung ohne nähere Untersuchungen weitgehend verbietet. So muss z.B. offen bleiben, ob in der jeweiligen Kommune tatsächlich ein Bedarf für Samstagsöffnungszeiten oder eine Ausweitung der Dienstleistungsabende besteht. Daher wurden die Ergebnisse der empirischen Erhebung zu diesen Fragen ohne weitergehende Bewertungen wiedergegeben. Es muss aber deutlich darauf hingewiesen werden, dass in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen werden konnte, dass die Öffnungszeiten erheblichen Einfluss auf die Kundenzufriedenheit haben.²¹³

In diesem Zusammenhang soll noch erwähnt werden, dass einige Städte und Gemeinden angemerkt haben, dass sie Frühöffnungszeiten (ab 7.00 Uhr) oder durchgehende Öffnungszeiten am Mittag anbieten. Dies kann - bei entsprechender Nachfrage - eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung zu Dienstleistungsabenden und Samstagsöffnungszeiten sein. Die Bedeutung der frühen Vormittagsstunden im Hinblick auf die Besucherfrequenz wird durch mehrere Untersuchungen bestätigt.²¹⁴ So ergab beispielsweise eine Umfrage des Deutschen Städtetages, dass die Vormittagsstunden und dabei insbesondere die Zeit zwischen 7.00 Uhr und 9.00 Uhr die am häufigsten frequentierten Besuchszeiten in den Bürgerämtern der befragten

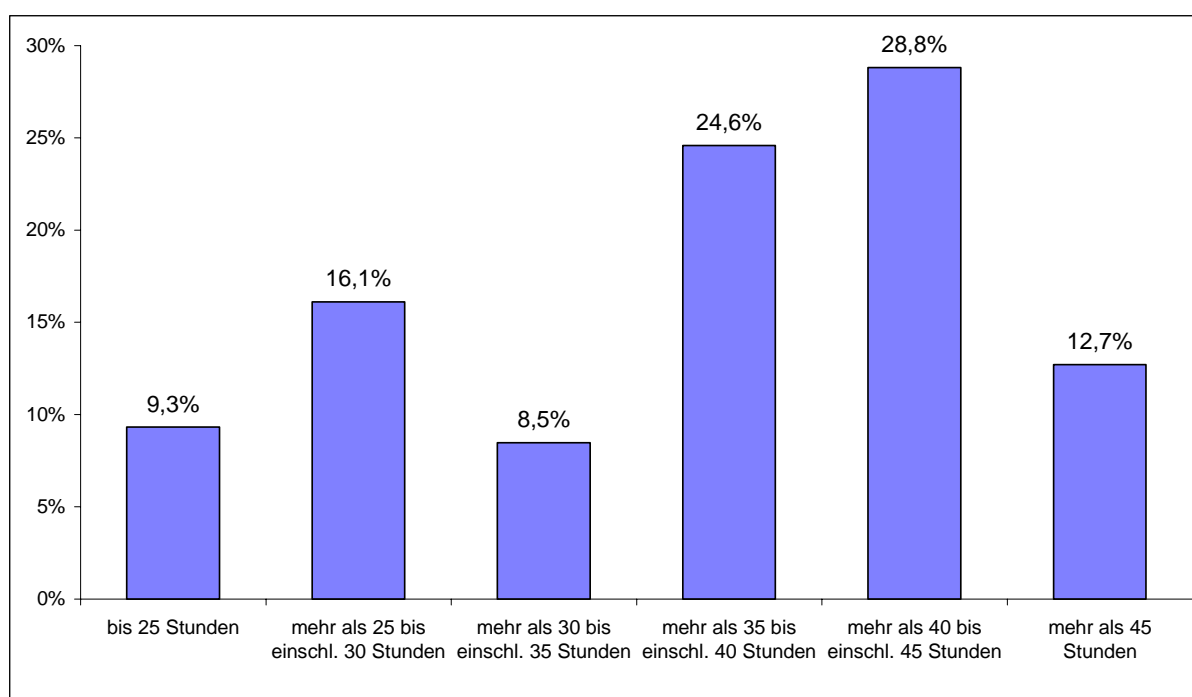
²¹³ Klages 2006, 169 ff; Klages/Masser 2000, 45 f; Margies 2002, 47 ff.

²¹⁴ Siehe z.B. Margies 2002, 40.

Städte waren.²¹⁵ In Speyer konnte dagegen kein verstärkter Publikumsstrom für die Zeit von 7.00 Uhr bis 8.00 Uhr festgestellt werden.²¹⁶ Diese Thematik wäre daher für vertiefende Betrachtungen von Interesse.

Bei der Frage nach dem Umfang der durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten ergab sich, dass diese bei nahezu zwei Drittel der befragten Städte und Gemeinden bei mehr als 35 Stunden und nur bei 9,3 % unter 25 Stunden liegen. Wochenöffnungszeiten von mehr als 45 Stunden hatte nur etwa jede achte Kommune (12,7 %).

Abbildung 16: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros?

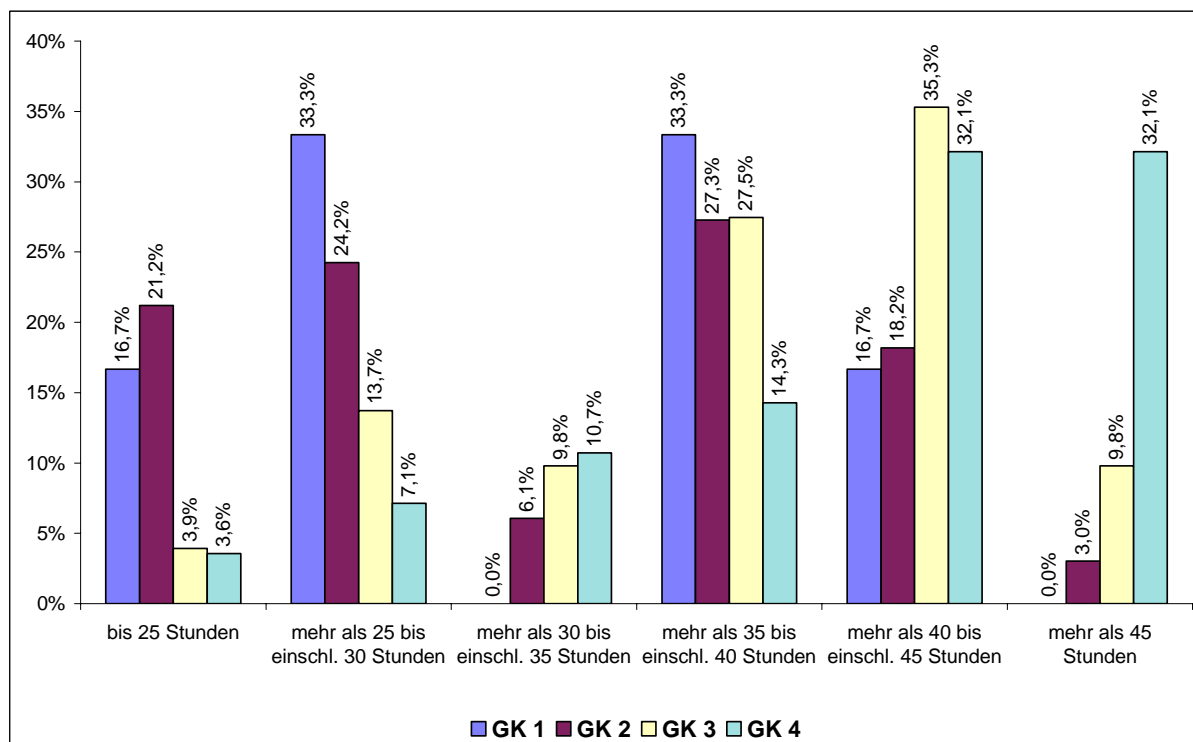


Betrachtet man die Verteilung auf die verschiedenen Größenklassen, so zeigt sich, dass die umfangreichsten Öffnungszeiten in der Größenklasse 4 (über 20.000 bis 50.000 Einwohner) angeboten werden. Hier haben 64,2 % der Städte und Gemeinden Öffnungszeiten von mehr als 40 Stunden in der Woche. In den Größenklassen 1 (bis 5.000 Einwohner) und 2 (über 5.000 bis 10.000 Einwohner) ist dies dagegen nur in 16,7 % bzw. 21,2 % der Fall. Wochenöffnungszeiten von mehr als 45 Stunden hat keine Kommune der Größenklasse 1 und nur eine der Größenklasse 2.

²¹⁵ Grömig/Fröhlke 2003, 16.

²¹⁶ Klages/Masser 2000, 48.

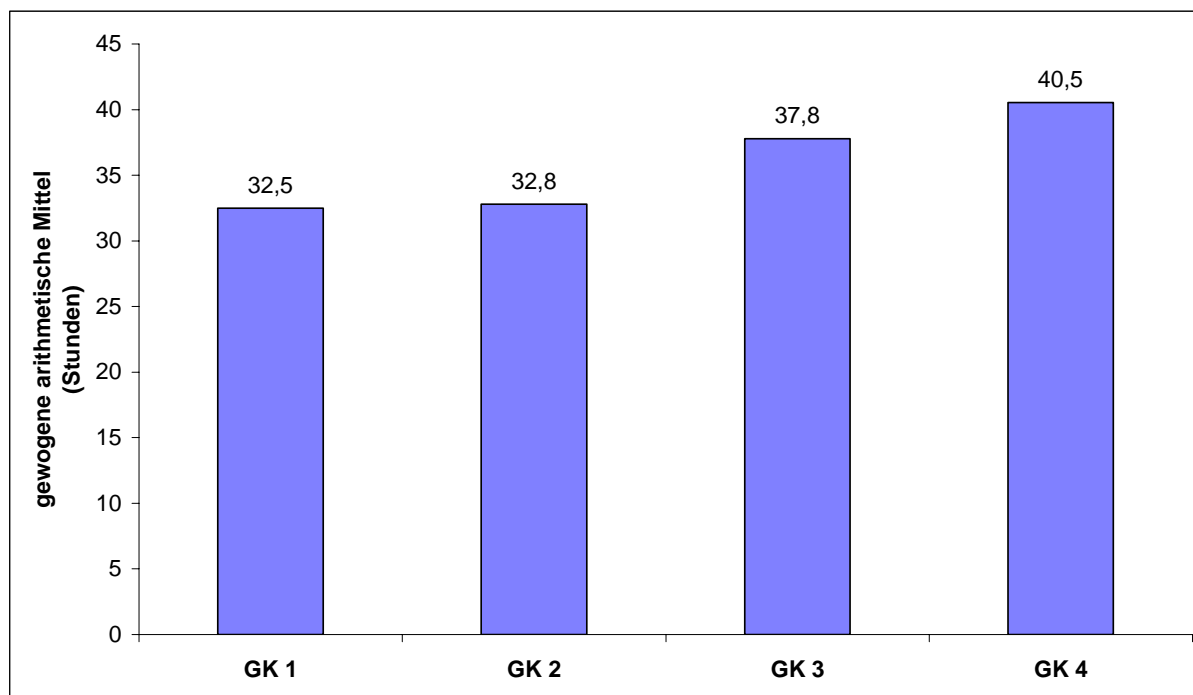
Abbildung 17: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros?
(Verteilung nach Größenklassen)



Geht man für die verschiedenen Klassen von Öffnungszeiten jeweils vom Mittelwert aus (wobei hier für die Klasse „bis 25 Stunden“ 22,5 Stunden und für die Klasse „mehr als 45 Stunden“ 47,5 Stunden angenommen werden), so ergibt sich für alle Städte und Gemeinden ein gewogenes arithmetisches Mittel von ca. 37 Stunden Wochenöffnungszeiten. In der Literatur finden sich sehr unterschiedliche Angaben zu den Wochenöffnungszeiten von Bürgerbüros. Häufig werden jedoch Werte zwischen 35 und 45 Stunden genannt.²¹⁷ Bezogen auf die Größenklassen ergibt sich folgende Verteilung der gewogenen arithmetischen Mittel:

²¹⁷ Siehe z.B. Bogumil/Kißler 1995, 68; Grömig 1999, 16; Margies 2002, 37; Sensburg 1998, 60.

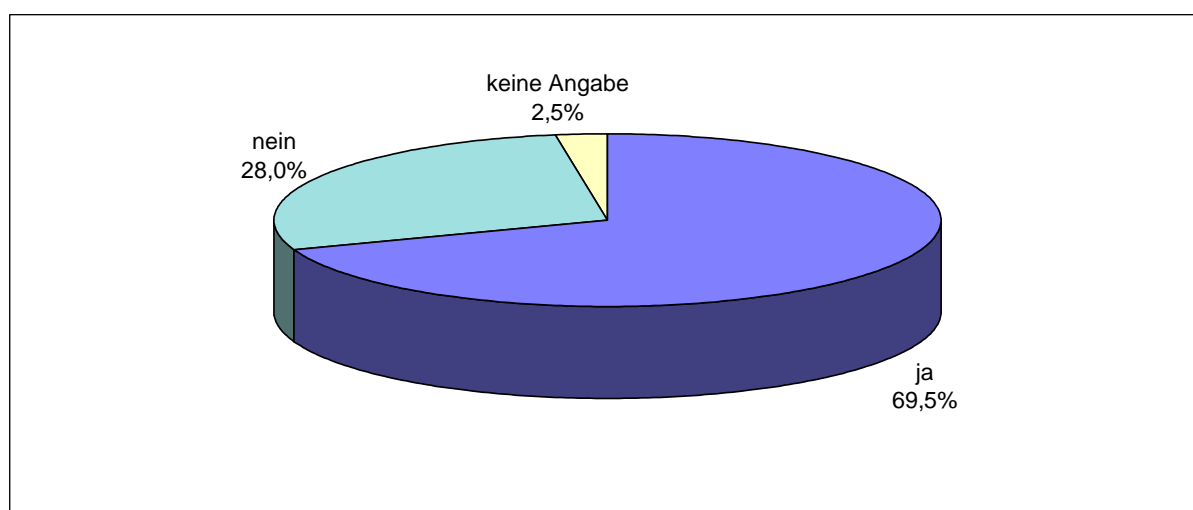
Abbildung 18: Frage 11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros?
(Verteilung der gewogenen arithmetischen Mittelwerte nach Größenklassen)



Es zeigt sich, dass - zumindest hinsichtlich der durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten - kaum Unterschiede zwischen den Größenklassen 1 und 2 festzustellen sind. Mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommunen nimmt jedoch der Umfang der Öffnungszeiten zu.

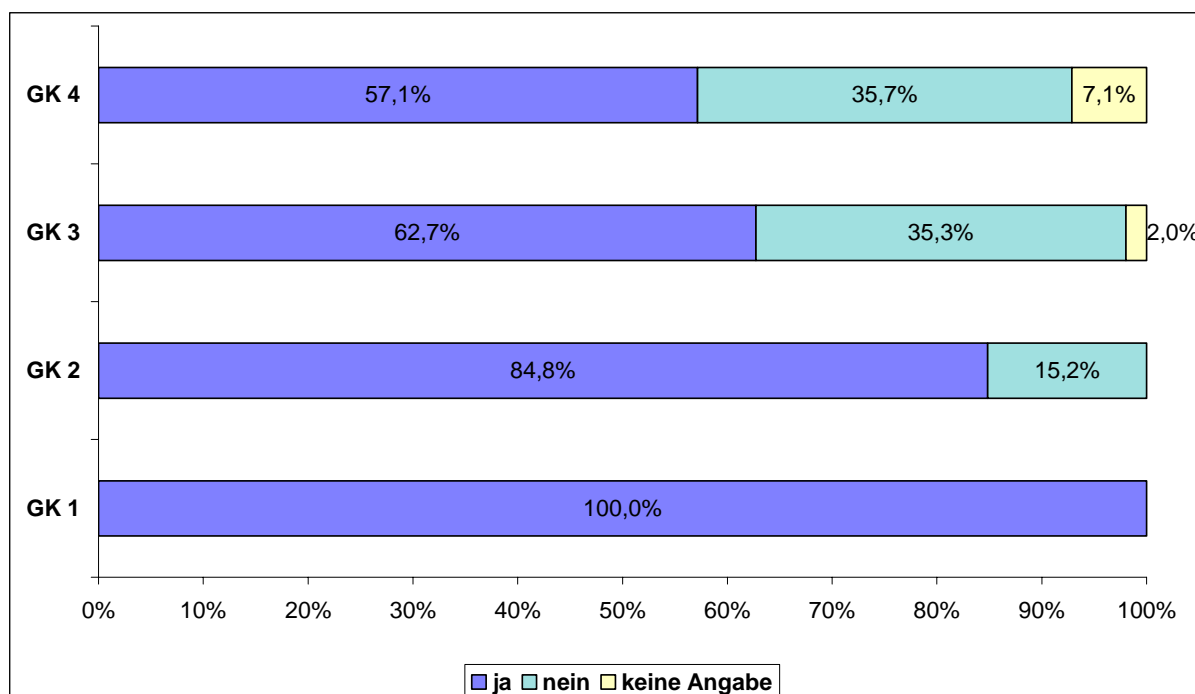
Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten werden von 69,5 % der befragten Städte und Gemeinden angeboten.

Abbildung 19: Frage 12. Werden vom Bürgerbüro auch Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten?



Die Verteilung nach Größenklassen zeigt eindeutig, dass diese flexible Möglichkeit zur Ausweitung des Leistungsspektrums vor allem von kleineren Kommunen genutzt wird und in der Größenklasse 1 (bis 5.000 Einwohner) sogar von allen befragten Gemeinden angeboten wird. In den kleineren Städten und Gemeinden ergeben sich durch die relativ geringe Zahl der Beschäftigten in den Bürgerbüros die größten organisatorischen Probleme für eine generelle Ausweitung der Öffnungszeiten. Die Möglichkeit zur Vereinbarung von Terminen außerhalb der Öffnungszeiten des Bürgerbüros kann daher eine sinnvolle und flexible Alternative sein. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Möglichkeit bei den Bürgern hinreichend bekannt ist.

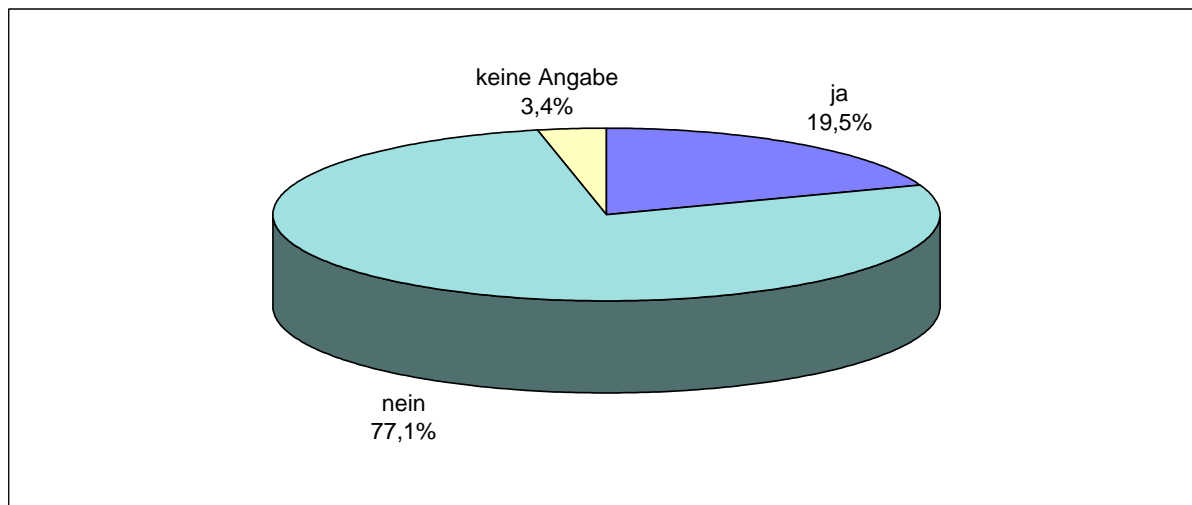
*Abbildung 20: Frage 12. Werden vom Bürgerbüro auch Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten?
(Verteilung nach Größenklassen)*



3.2.4 Festlegung des Leistungsspektrums

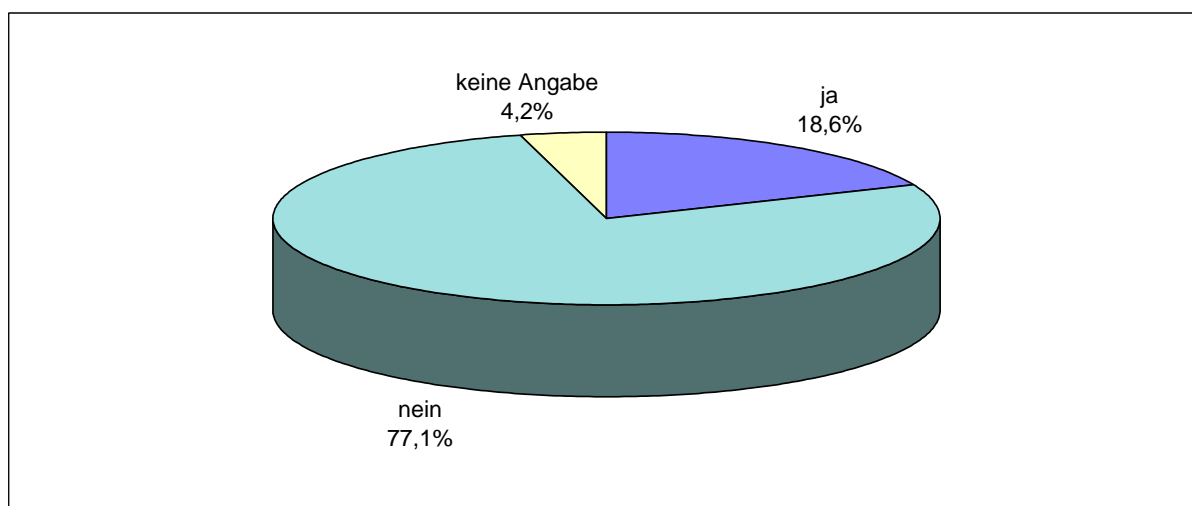
Die folgenden Fragen beschäftigen sich mit der Vorgehensweise bei der Festlegung des Leistungsspektrums. Dabei wurde zunächst danach gefragt, ob im Vorfeld eine Bürgerbefragung durchgeführt wurde. Dies war nur in etwa jeder fünften Kommune der Fall. Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung wird auf die Ausführungen unter 2.2.3 Bezug genommen. An dieser Stelle soll aber nochmals darauf hingewiesen werden, dass Bürgerbefragungen zusammen mit der Messung von Kundenströmen wertvolle Anhaltspunkte und Grundlagen insbesondere für die Festlegung der Öffnungszeiten liefern können.

Abbildung 21: Frage 13. Wurde im Vorfeld der Festlegung des Leistungsspektrums (Öffnungszeiten und Angebotsspektrum) eine Bürgerbefragung durchgeführt und die Ergebnisse bei der Festlegung berücksichtigt?



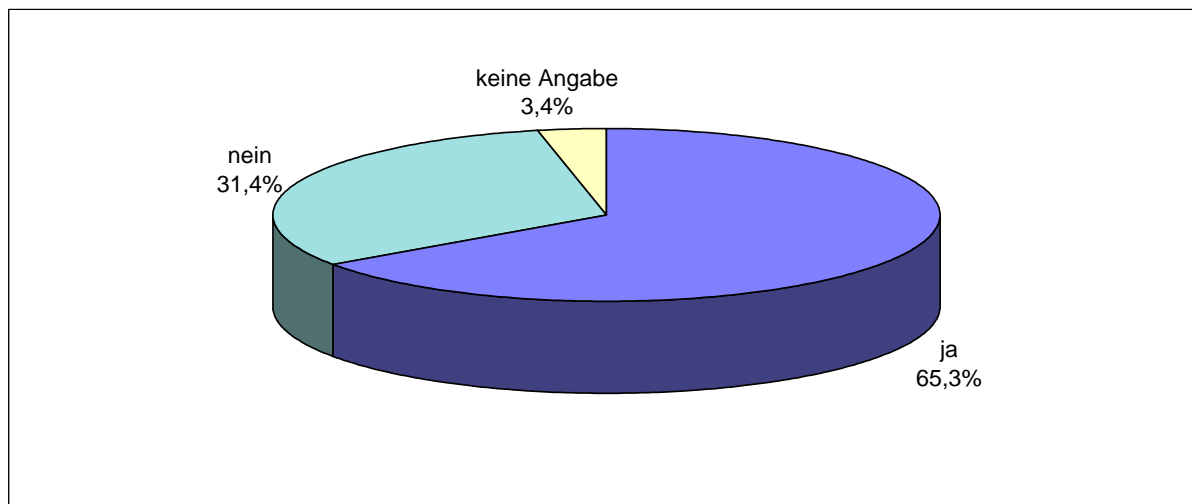
Auch externe Beratungsleistungen wurden nur von 18,6 % der befragten Städte und Gemeinden in Anspruch genommen. Darüber, ob dies eventuell auf finanzielle Erwägungen zurückzuführen ist, kann nur spekuliert werden, da die Fragestellung an dieser Stelle im Hinblick auf den Umfang des Fragebogens nicht vertieft wurde. Es kann aber unterstellt werden, dass z.B. die Hinzuziehung eines externen Moderators bei der weiter unten behandelten Arbeits- oder Projektgruppe hilfreich sein kann.

Abbildung 22: Frage 14. Wurden externe Beratungsleistungen in Anspruch genommen (z.B. KGSt, Unternehmensberatung)?



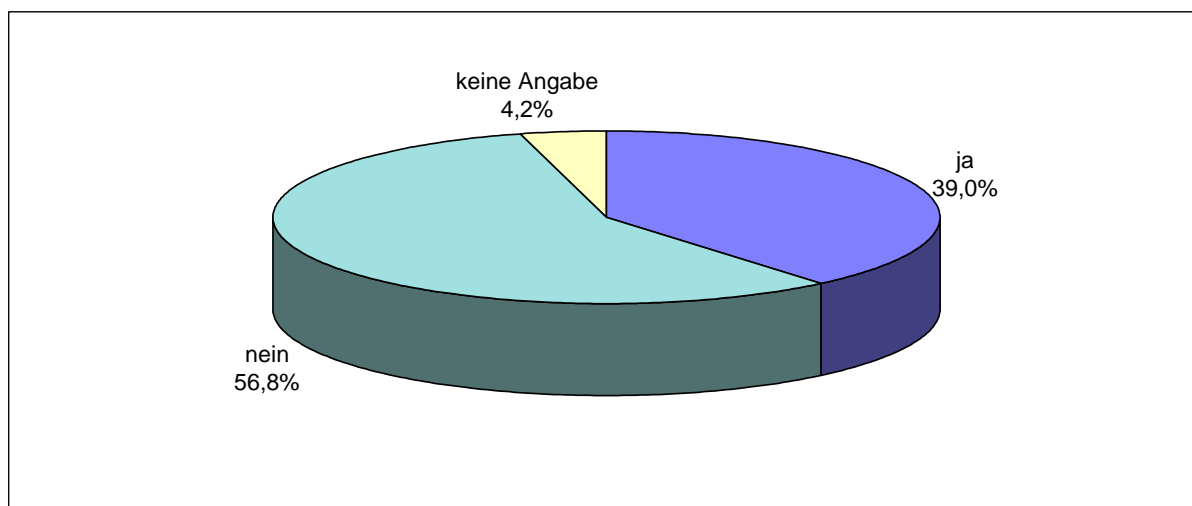
Auf die Erfahrungen anderer Kommunen haben dagegen beinahe zwei Drittel der befragten Städte und Gemeinden zurückgegriffen. Dies zeugt auch von einem gewissen befruchtenden Wettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden.

Abbildung 23: Frage 15. Wurde auf die Erfahrungen anderer Kommunen zurückgegriffen?



Im Zusammenhang mit der Festlegung des Leistungsspektrums wurde in 39 % der Kommunen eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet. Wie unter 2.2.1 bereits ausgeführt, handelt es sich insbesondere bei der Bestimmung des Aufgabenzuschnitts um einen komplexen Prozess, an dem u.a. viele Akteure aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung beteiligt sind und bei dem eine große Anzahl sehr unterschiedlicher Informationen zu berücksichtigen ist.²¹⁸ Die Bildung einer Arbeits- oder Projektgruppe erschließt daher erhebliche Potenziale für eine Nutzung der vorhandenen Ressourcen im Hinblick auf eine optimale Gestaltung der Öffnungszeiten und des Angebotsspektrums. Diese sollten stärker genutzt werden.

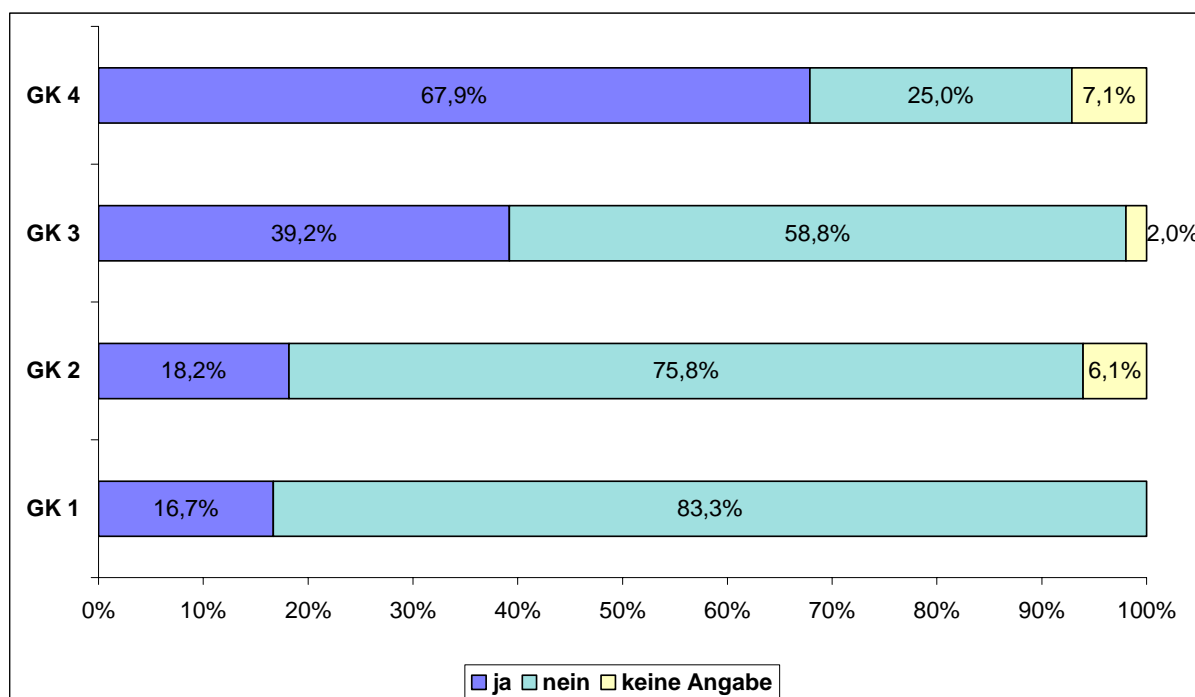
Abbildung 24: Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?



²¹⁸ Abele 2000, 51.

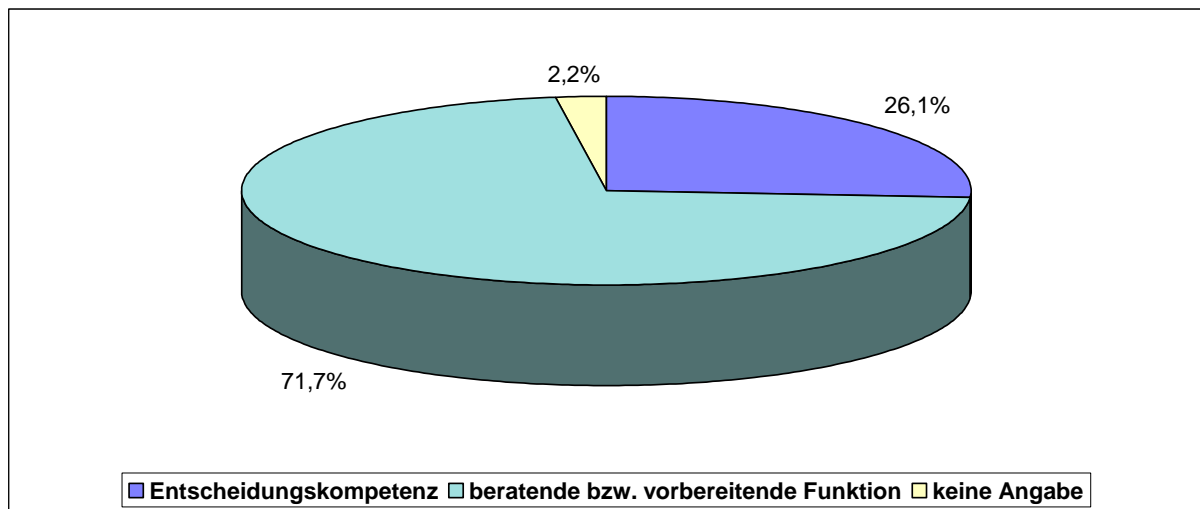
Der Vergleich der verschiedenen Größenklassen zeigt, dass Arbeits- bzw. Projektgruppen für die Festlegung des Leistungsspektrums in größeren Städten und Gemeinden deutlich häufiger und dabei in der Größenklasse 4 (über 20.000 bis 50.000 Einwohner) in mehr als zwei Drittel der Fälle gebildet wurden. Dies erklärt sich vermutlich u.a. aus dem höheren Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf in größeren Verwaltungseinheiten.

Abbildung 25: Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?
(Verteilung nach Größenklassen)



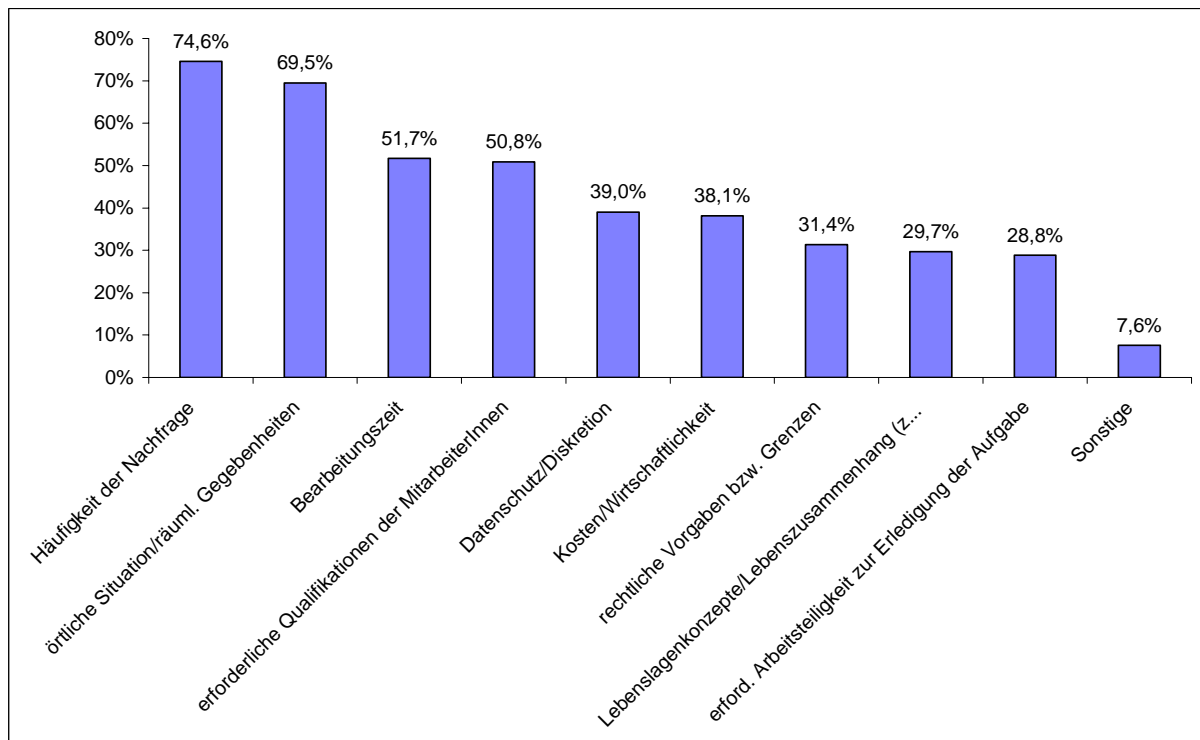
Nur in weniger als 30 % der Kommunen hatte die gebildete Arbeits- oder Projektgruppe eine Entscheidungskompetenz. Auf die Probleme, die sich in der Projektarbeit durch diese fehlende Entscheidungskompetenz ergeben können, wurde unter 2.2.1 bereits hingewiesen. Sofern die entsprechenden Kompetenzen nicht an die Arbeits- oder Projektgruppe übertragen werden, sollte dies bereits im Vorfeld klar festgelegt werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass bei den Beteiligten Frustrationen entstehen, die sich negativ auf die Beteiligungsmotivation auswirken können.

Abbildung 26: Frage 16. Falls ja, hatte diese Arbeits- oder Projektgruppe auch die Entscheidungskompetenz oder hatte sie nur beratende bzw. vorbereitende Funktion?



Die Auswertung der Frage nach den Kriterien, die bei der Aufgabenauswahl herangezogen wurden, kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden, wobei sich für die offenen Antworten keine sinnvollen Klassifizierungen ergaben. Diese sind deshalb unter Sonstige aufgeführt.

Abbildung 27: Frage 17. Welche Kriterien wurden bei der Aufgabenauswahl herangezogen? (Mehrfachnennungen möglich)



Die Tatsache, dass das Kriterium „Häufigkeit der Nachfrage“ mit 74,6 % die meisten Nennungen erhalten hat, überrascht nicht, da die Zusammenfassung publikumsintensiver Aufgaben zu den grundlegenden Merkmalen der Bürgerbüros gehört. Auffällig ist allerdings, dass die „örtliche Situation/räumliche Gegebenheiten“ mit beinahe 70 % folgen. Diese Frage hat somit in der Praxis eine erhebliche Relevanz. So ist z.B. die Ausgangslage eine andere, wenn ein Rathaus neu gebaut wird als wenn alte Bausubstanz integriert werden muss.²¹⁹ Auf die Bedeutung dieses Kriteriums wurde bereits unter 2.2.8 hingewiesen. Weitere wichtige Kriterien sind aus Sicht der untersuchten Kommunen die „Bearbeitungszeit“ (51,7 %) und die „erforderliche Qualifikation der Mitarbeiter“ (50,8 %).

Es ist festzustellen, dass „Lebenslagenkonzepte bzw. Lebenszusammenhänge“ bei den untersuchten Städten und Gemeinden eher selten als Kriterium herangezogen wurden (29,7 %), während es in der Literatur als zentral für das Ziel der Kundenorientierung beschrieben wird.²²⁰ Lebenslagenkonzepte sollten daher stärker in die Überlegungen zur Aufgabenauswahl einbezogen werden. Die geringe Zahl der Nennungen kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass es sich bei den in der Literatur beschriebenen Beispielen überwiegend um größere Städte handelt. Bei diesen spielt die Zusammenfassung von Aufgaben aus Sicht des Bürgers im Hinblick auf die häufig räumlich getrennten Verwaltungseinheiten naturgemäß eine deutlich größere Rolle. Außerdem haben diese Städte auch weitergehende Zuständigkeiten, was insbesondere das Zusammenfassen von Aufgaben nach besonderen Lebenslagen (z.B. Bauen) erleichtert. Bei den befragten Kommunen liegen diese Zuständigkeiten häufig bei anderen Aufgabenträgern (z.B. Landkreis), so dass die Bildung von Aufgabenbündeln nach Lebenszusammenhängen ungleich schwieriger zu verwirklichen ist. Diese Frage bietet noch erheblichen Raum für weitergehende Untersuchungen.

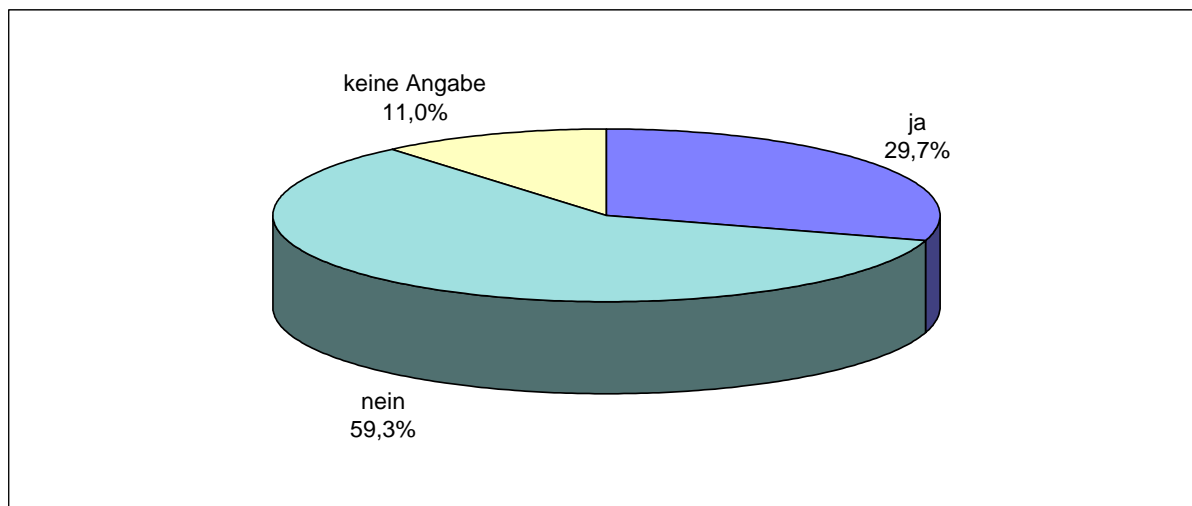
Ein Kriterienkatalog wurde nur in 29,7 % der befragten Städte und Gemeinden aufgestellt. Auffällig ist, dass 11 % zu diesem Punkt keine Angaben machten. Bezüglich der Vorteile einer systematischen Vorgehensweise anhand eines solchen Kriterienkataloges wird auf die Ausführungen unter 2.2.8 verwiesen. Der Verzicht auf diese systematische Vorgehensweise birgt die Gefahr, dass einzelne Kriterien nicht betrachtet werden und die Erhebung der erforderlichen Informationen unterbleibt. Dies kann zur Folge haben, dass die entsprechenden Festlegungen nicht von allen Beteiligten nachvollzogen werden können oder gar als willkür-

²¹⁹ KGSt 1999, 8.

²²⁰ Abele/Brinckmann/Grimmer 1995, 75, Bogumil/Kißler 1995, 40.

lich angesehen werden. So wurde beispielsweise in einem Fragebogen bei den offenen Antwortmöglichkeiten „Vorgaben städtische Gremien“ angegeben.

Abbildung 28: Frage 18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt?



Die Aufstellung eines Kriterienkataloges ist insbesondere auch eine Voraussetzung für die Aufgabenauswahl durch eine Arbeits- oder Projektgruppe, da die Projektarbeit ansonsten kaum sinnvoll strukturiert werden kann.²²¹ Dies wird durch die Verknüpfung mit der Frage 16 (Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?) deutlich. Hier zeigt sich, dass in 58,7 % der Kommunen, in denen eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet wurde, auch ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt wurde.

Tabelle 7: Frage 18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt? (Verknüpfung mit Frage 16)

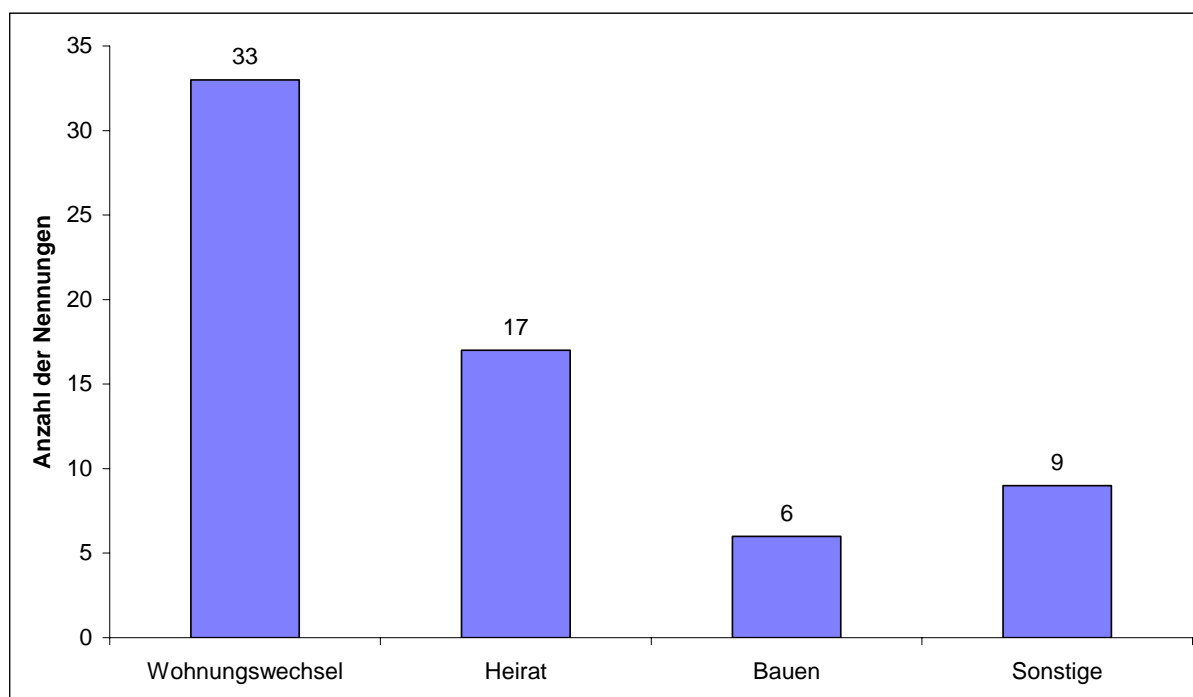
Frage 18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt?	Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?			Gesamt
	ja	nein	keine Angabe	
ja	58,7%	11,9%	0,0%	29,7%
nein	23,9%	85,1%	40,0%	59,3%
keine Angabe	17,4%	3,0%	60,0%	11,0%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

²²¹ Abele 2000, 115 ff.

Bei den Antworten zu Frage 19 dominiert mit 33 Nennungen eindeutig der „Wohnungswechsel“. Dieser ist bezogen auf die Aufgaben der Kommunalverwaltung auch der Lebenszusammenhang mit der größten Praxisrelevanz. Es folgen die „Heirat“ mit 17 und das „Bauen“ mit 6 Nennungen. Beim Lebenszusammenhang „Bauen“ ergibt sich die Problematik, dass die Bauaufsichtsbehörde in Hessen (von wenigen Ausnahmen abgesehen) bei den Landkreisen, kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern liegt. Damit sind die Möglichkeiten für die untersuchten Kommunen, eine Aufgabenbündelung für diesen Lebenszusammenhang vorzunehmen, sehr begrenzt. Die übrigen 9 Nennungen bei dieser teiloffenen Frage lassen sich nicht sinnvoll klassifizieren und sind unter Sonstige aufgeführt.

Abbildung 29: Frage 19. Falls bei der Aufgabenauswahl Lebenslagenkonzepte/ Lebenszusammenhänge berücksichtigt wurden, welche sind dies?

(Mehrfachnennungen möglich)



Unter 2.2.2 wurde auf die Bedeutung der Mitarbeiterbeteiligung hingewiesen. Hier ist festzustellen, dass in mehr als zwei Drittel der untersuchten Kommunen eine Beteiligung der Beschäftigten bei der Festlegung des Leistungsspektrums erfolgte. Dabei dominiert die Einbindung der zukünftigen Mitarbeiter des Bürgerbüros mit 62,7 % aller befragten Städte und Gemeinden, gefolgt vom Personalrat mit 40,7 %. Die Mitarbeiter der „abgebenden“ Ämter wurden nur in 29,7 % der Kommunen beteiligt. Insbesondere bezogen auf diese Mitarbeitergruppe besteht daher noch Bedarf für eine intensivere Einbeziehung. Andererseits kann aufgrund der Erkenntnisse aus den Antworten zu den Fragen 4 und 5 geschlossen werden, dass

wegen der Dominanz von Aufgaben aus dem Bereich Einwohnerwesen und verwandten Aufgabenbereichen bei den meisten Aufgaben die Mitarbeiter des „abgebenden“ ehemaligen Einwohnermeldeamtes auch die zukünftigen Mitarbeiter des Bürgerbüros waren.

Abbildung 30: Frage 20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums?

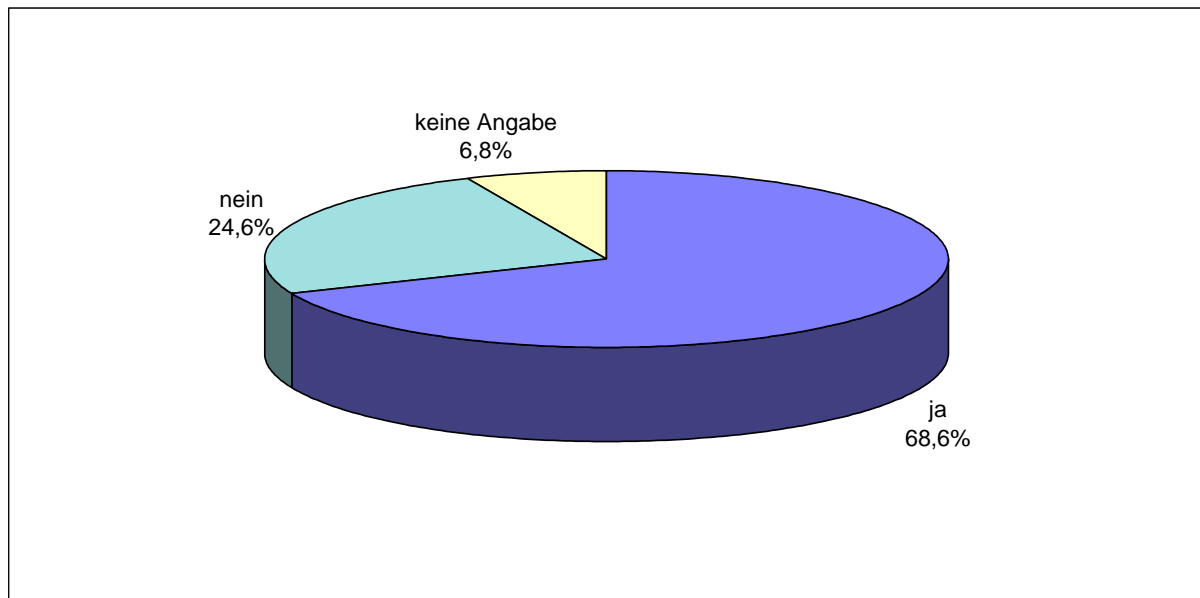
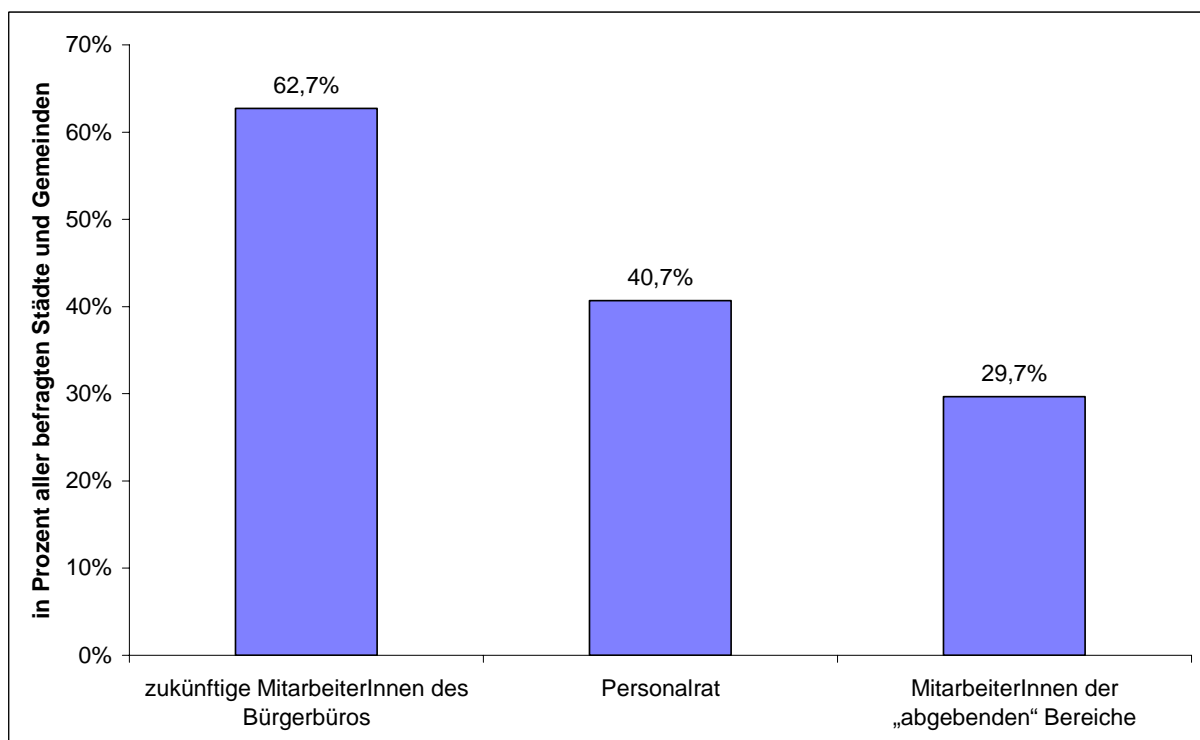


Abbildung 31: Frage 20. Falls ja, wer wurde beteiligt?
(Mehrfachnennungen möglich)



Wie unter 2.2.1 und 2.2.2 ausgeführt, spielen für die Mitarbeiterbeteiligung u.a. Arbeits- oder Projektgruppen eine wichtige Rolle. Daher stellt sich die Frage, ob auch in den untersuchten Städten und Gemeinden ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Punkten festzustellen ist. Hierzu wurden die Fragen 20 und 16 (Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?) miteinander verknüpft. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass Kommunen, in denen für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet wurde, mit 78,3 % deutlich häufiger als die Gesamtheit (68,6 %) angegeben haben, dass die Mitarbeiter bei der Festlegung des Leistungsspektrums beteiligt wurden. Daraus kann gefolgert werden, dass dieses Instrument für die Beteiligung der Beschäftigten eine wichtige Rolle spielt.

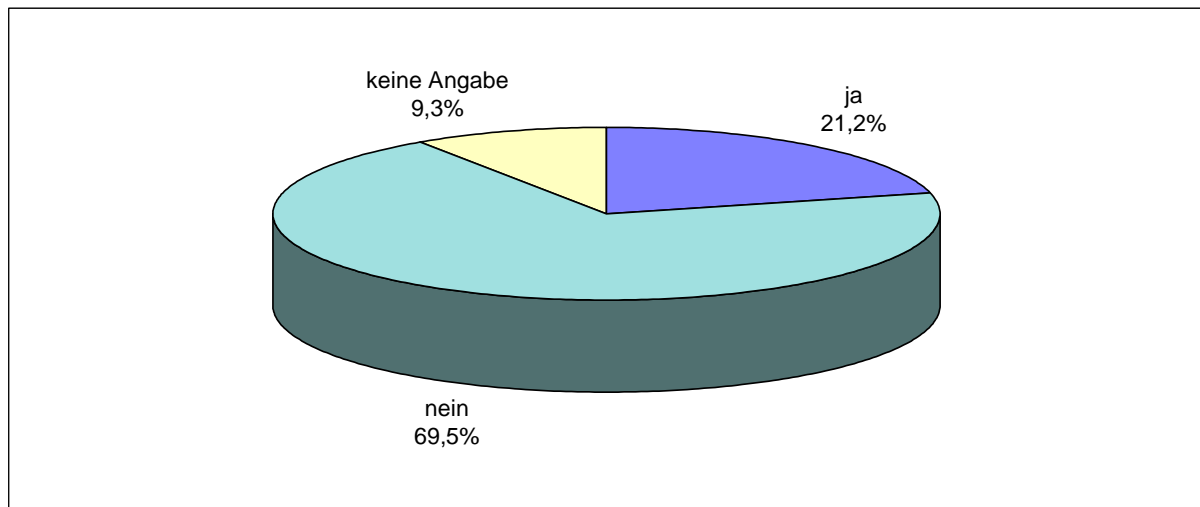
*Tabelle 8: Frage 20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums?
(Verknüpfung mit Frage 16)*

Frage 20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums?	Frage 16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?			
	ja	nein	keine Angabe	Gesamt
ja	78,3%	64,2%	40,0%	68,6%
nein	10,9%	32,8%	40,0%	24,6%
keine Angabe	10,9%	3,0%	20,0%	6,8%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Für die Ausgestaltung der Öffnungszeiten gibt es keine allgemeinverbindlichen Leitlinien. Diese sollten vielmehr unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten festgelegt werden.²²² So ist z.B. an Markttagen mit einem höheren Kundenstrom zu rechnen. Dabei spielt die Lage des Bürgerbüros eine wichtige Rolle. Liegt dieses zentral in unmittelbarer Umgebung zu Geschäften usw., sollten die dortigen Öffnungszeiten Beachtung finden. In den untersuchten Kommunen wurden in 21,2 % lokale Besonderheiten wie z.B. Markttage bei der Festlegung der Öffnungszeiten berücksichtigt. Ob bei den übrigen Städten und Gemeinden solche Besonderheiten nicht gegeben sind, muss hier offen bleiben.

²²² Fallberg 2005, 26.

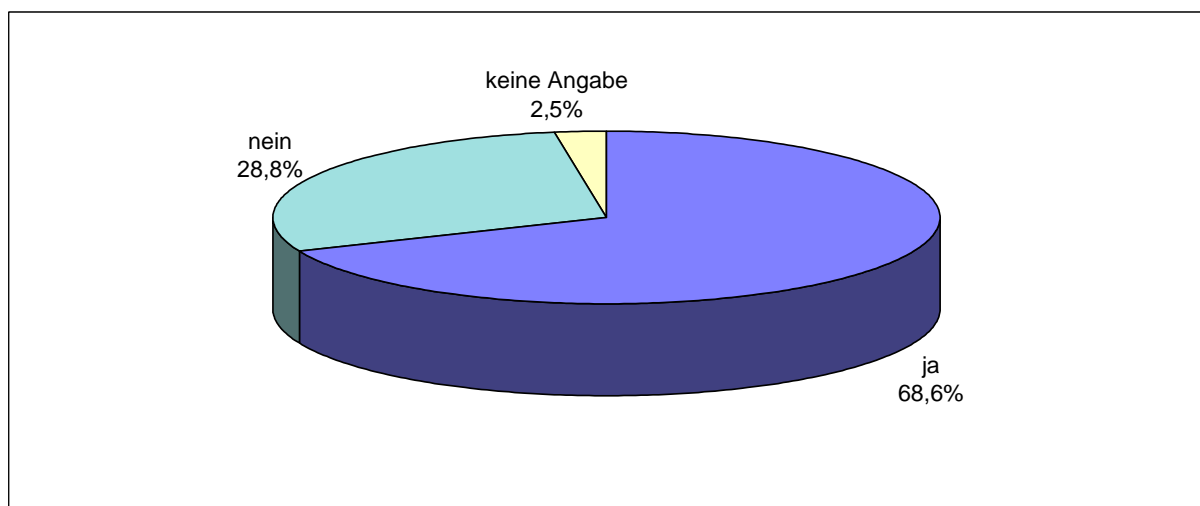
Abbildung 32: Frage 21. Wurden bei der Festlegung der Öffnungszeiten lokale Besonderheiten berücksichtigt (z.B. Markttage)?



3.2.5 Überprüfung des Leistungsspektrums

Wie unter 2.2.9 ausgeführt, sollte das Leistungsspektrum des Bürgerbüros regelmäßig überprüft werden. In den befragten Städten und Gemeinden wurde eine solche Überprüfung in 68,6 % der Fälle durchgeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Hälfte der Bürgerbüros erst nach dem Jahr 2000 eingerichtet wurde (siehe Frage 2).

Abbildung 33: Frage 22. Wurde das Leistungsspektrum des Bürgerbüros nach der Einführung überprüft und verändert?



In der überwiegenden Zahl der Kommunen (69,1 %), die eine Überprüfung des Leistungsspektrums durchgeführt haben, führte diese zu einer Ausweitung des Angebotsspektrums. Dies zeigt, dass viele der befragten Städte und Gemeinden zunächst mit einem kleineren Angebotsspektrum in ihren Bürgerbüros begonnen haben, welches dann ausgebaut wurde. Für

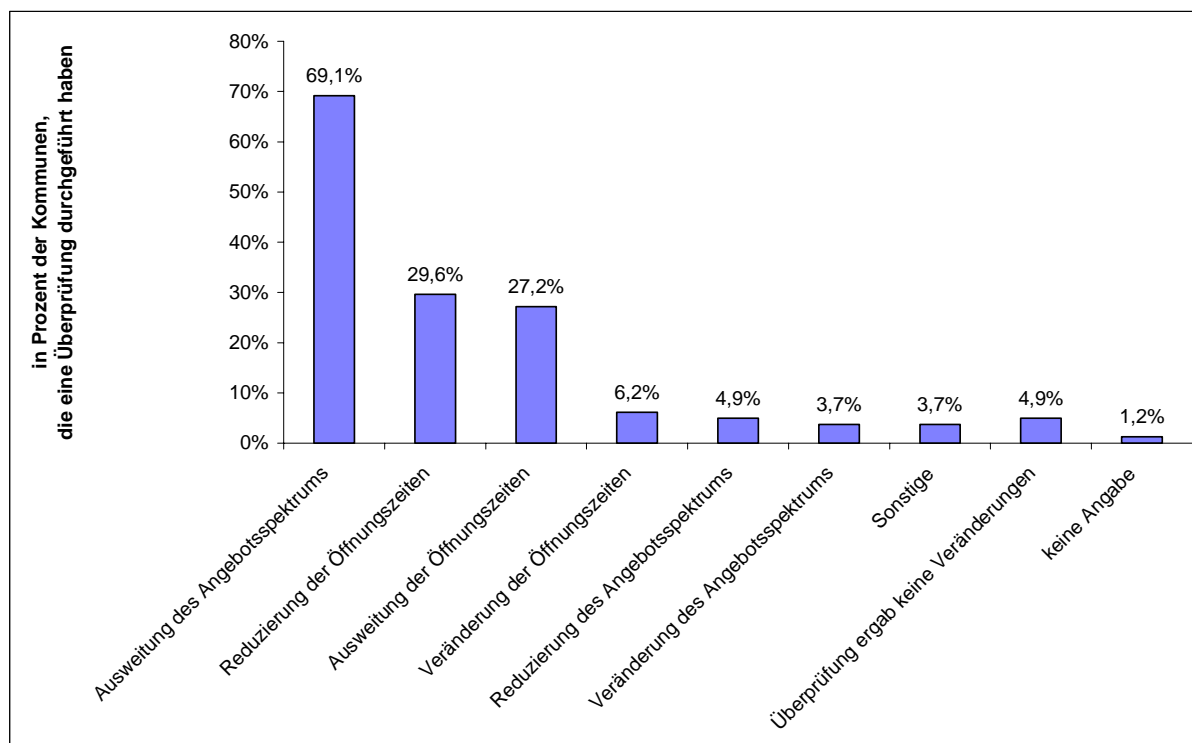
diese modulare Vorgehensweise gibt es gute Argumente. So können sich nach der Einrichtung des Bürgerbüros zunächst die Arbeitsabläufe einspielen, bevor die Aufgaben ausgeweitet werden. Dabei sind auch die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter zu berücksichtigen. Es ist jedoch zu beachten, dass bei der Einrichtung des Bürgerbüros bereits räumlich, organisatorisch und personell die Voraussetzungen für einen möglichen späteren Aufgabenzuwachs geschaffen werden.²²³

Es ergab sich weiterhin, dass in fast 30 % der Kommunen die Öffnungszeiten nach der Eröffnung des Bürgerbüros reduziert wurden. Dies führt zu dem Schluss, dass bei der grundsätzlich zu begrüßenden Festlegung weitgehender Öffnungszeiten immer geprüft werden muss, ob hierfür aufgrund der konkreten Verhältnisse in der jeweiligen Kommune tatsächlich ein Bedarf besteht.

Die offenen Antworten wurden - soweit möglich - klassifiziert. Dabei fällt auf, dass in mehreren Städten und Gemeinden die Öffnungszeiten und das Angebotsspektrum verändert wurden. Das heißt, dass die Öffnungszeiten in Teilbereichen ausgeweitet und zu anderen Zeiten reduziert wurden, und dass sowohl Aufgaben zusätzlich übertragen als auch wieder aus dem Bürgerbüro herausgenommen wurden. Hierzu ist anzumerken, dass weitere Kommunen sowohl die Ausweitung des Angebotsspektrums bzw. der Öffnungszeiten als auch die Reduzierung derselben ausgewählt haben. All diese Veränderungen zeigen wiederum, wie wichtig die Überprüfung des Leistungsspektrums ist. Es soll aber auch erwähnt werden, dass in 4,9 % der untersuchten Städte und Gemeinden die Überprüfung keine Notwendigkeit von Veränderungen ergab.

²²³ Abele 2000, 51.

Abbildung 34: Frage 23. Welche Veränderungen wurden vorgenommen?
(Mehrfachnennungen möglich)



Die Antworten auf die Frage, auf welcher Grundlage diese Veränderungen vorgenommen wurden, können der *Abbildung 35* entnommen werden, wobei die offenen Antworten nicht klassifiziert werden konnten und gesammelt unter Sonstige aufgeführt sind. Dabei finden sich dort auch die Angaben „Zuweisung durch Gemeindevorstand und Bürgermeister“ und „Auf Anordnung“. Dies zeigt, dass die vorgenommenen Änderungen nicht immer für alle Beteiligten nachvollziehbar vorgenommen wurden.

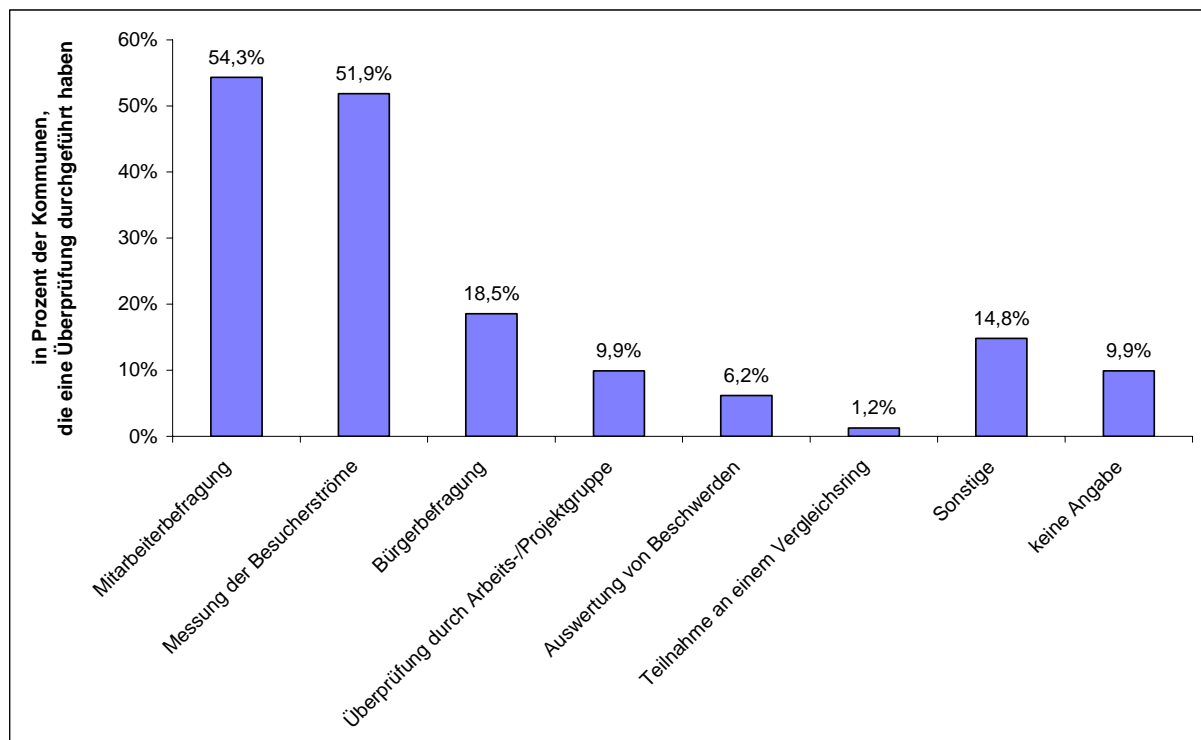
Bei den Nennungen zu dieser Frage liegen die Mitarbeiterbefragung und die Messung der Besucherströme mit 54,3 % und 51,9 % beinahe gleichauf und deutlich vor den Übrigen. Auch wenn offen bleiben muss, in welcher Form die Mitarbeiterbefragung erfolgte, zeigt dies doch, wie wichtig in der Praxis die Nutzung des Expertenwissens der Mitarbeiter bei der Überprüfung des Leistungsspektrums ist. Die Messung der Besucherströme ist für eine sinnvolle Gestaltung der Öffnungszeiten eine unabdingbare Voraussetzung. Andererseits hat bei nahezu der Hälfte der Städte und Gemeinden die Befragung der Mitarbeiter und die Messung der Besucherströme bei den vorgenommenen Veränderungen keine Rolle gespielt.

Erstaunlich ist, dass Bürgerbefragungen nur bei 18,5 % der Kommunen, die eine Überprüfung des Leistungsspektrums durchgeführt haben, die Grundlage für die Veränderungen waren. Hier besteht noch Potenzial für eine verstärkte Nutzung dieses Instruments. Bürger- oder

Kundenbefragungen (zur Unterscheidung siehe unter 2.2.3) eignen sich besonders für die Bewertung der Frage, ob das Ziel einer Verbesserung der Kundenorientierung erreicht wurde und ob Veränderungen hinsichtlich der Öffnungszeiten und der Aufgabenauswahl erforderlich sind bzw. gewünscht werden. Die Überprüfung durch eine Arbeits-/Projektgruppe und die Auswertung von Beschwerden haben mit 9,9 % und 6,2 % nur eine untergeordnete Bedeutung. Dabei bleibt offen, inwieweit Anregungen und Beschwerden über die Mitarbeiterbefragung indirekt Einfluss auf die Überprüfung des Leistungsspektrums hatten. Die Teilnahme an einem Vergleichsring wurde sogar nur von 1,2 % (1 Nennung) als Grundlage für die Veränderungen angegeben. Diese Instrumente könnten daher noch stärker genutzt werden.

Abbildung 35: Frage 24. Auf welcher Grundlage wurden diese Veränderungen vorgenommen?

(Mehrfachnennungen möglich)



4. Zusammenfassung der Ergebnisse

In den untersuchten Städten und Gemeinden dominieren in den Bürgerbüros die Aufgaben des Einwohnerwesens und sonstige Aufgaben, die oftmals auch in Einwohnermeldeämtern erledigt werden. Daneben finden sich weitere häufig nachgefragte Dienstleistungen, die in der Regel mit Kurzkontakten verbunden sind. Private Dienstleistungen werden nur in ca. 40 % der Kommunen angeboten, wobei sie in größeren Städten und Gemeinden deutlich häufiger vorkommen als in kleineren. Diese Unterschiede erklären sich aus der Struktur der angebotenen privaten Dienstleistungen, die zumeist typisch für größere Kommunen sind. Das grundlegende Prinzip, dass in der Regel alle Aufgaben im Bürgerbüro von jedem einzelnen Mitarbeiter erbracht werden können, wurde in mehr als 90 % der befragten Städte und Gemeinden umgesetzt.

Die Öffnungszeiten der Bürgerbüros sind überwiegend weitgehend als in der übrigen Verwaltung und liegen zumeist bei mehr als 35 Stunden in der Woche. Dabei spielen Dienstleistungsabende eine wichtige Rolle, während Samstagsöffnungszeiten weniger verbreitet sind und sich verstärkt in den größeren Verwaltungen finden. Andererseits werden von den Bürgerbüros der kleineren Städte und Gemeinden deutlich häufiger Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten.

Im Vorfeld der Festlegung des Leistungsspektrums wurden nur von jeder fünften Kommune Bürgerbefragungen durchgeführt. Dabei hat gerade dieses Instrument eine hohe Bedeutung für den Wandel von der bislang oftmals dominierenden Binnenorientierung der öffentlichen Verwaltungen hin zu einer Sichtweise, die den Bürger und seine Interessen und Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt. Während nahezu zwei Drittel der befragten Städte und Gemeinden bei der Festlegung des Leistungsspektrums auf die Erfahrungen anderer Kommunen zurückgreifen, werden externe Beratungsleistungen nur relativ selten genutzt. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass diese insbesondere für kleinere Gemeinden mit ihren relativ begrenzten personellen Ressourcen eine erhebliche Hilfe darstellen können.

Arbeits- oder Projektgruppen wurden für die Festlegung des Leistungsspektrums lediglich in rund 40 % der Städte und Gemeinden gebildet. Dabei dominieren hier eindeutig die größeren Kommunen, was vermutlich u.a. auf den höheren Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf in diesen größeren Verwaltungseinheiten zurückzuführen ist.

Bei den Kriterien, die für die Aufgabenauswahl herangezogen wurden, wurde neben der „Häufigkeit der Nachfrage“ das Kriterium „örtliche Situation/räumliche Gegebenheiten“ sehr häufig genannt und hat somit in der Praxis eine erhebliche Relevanz. Dagegen wurden „Lebenslagenkonzepte bzw. Lebenszusammenhänge“ von den untersuchten Städten und Gemeinden deutlich seltener genannt. In der Literatur wird dieses Kriterium allerdings als zentral für das Ziel der Kundenorientierung beschrieben. Auch wenn daraus der Schluss zu ziehen ist, dass Lebenslagenkonzepte stärker in die Überlegungen zur Aufgabenauswahl einbezogen werden sollten, muss angemerkt werden, dass es sich bei den dort beschriebenen Beispielen überwiegend um größere Städte handelt. Bei diesen spielt die Bündelung von Aufgaben aus Sicht des Bürgers im Hinblick auf die häufig räumlich getrennten Verwaltungseinheiten und die weitergehenden Zuständigkeiten naturgemäß eine deutlich größere Rolle.

Die in der Literatur durchaus zu Recht geforderte Orientierung an Lebenszusammenhängen kann deshalb nicht uneingeschränkt auf kleinere Kommunen übertragen werden. Die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen bei der Umsetzung von Lebenslagenkonzepten in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden zu berücksichtigen sind und welche Unterschiede sich dabei zu größeren Städten ergeben, wäre daher ein Ansatzpunkt für weitergehende Untersuchungen.

Ein Kriterienkatalog wurde nur in ca. 30 % der befragten Städte und Gemeinden aufgestellt. Diese systematische Vorgehensweise muss jedoch dringend empfohlen werden, damit nicht einzelne Kriterien vernachlässigt werden und die Erhebung der erforderlichen Informationen unterbleibt. Damit wird die Aufgabenauswahl für die Betroffenen und auch Außenstehende nachvollziehbar, was zu einer höheren Akzeptanz führt. Es konnte zudem nachgewiesen werden, dass in Kommunen, die eine Arbeits- oder Projektgruppe eingesetzt haben, deutlich häufiger auch ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt wurde. Dies unterstreicht dessen Bedeutung als eine Voraussetzung für eine sinnvoll strukturierte Projektarbeit.

Eine Beteiligung der Mitarbeiter bei der Festlegung des Leistungsspektrums erfolgte in mehr als zwei Drittel der untersuchten Kommunen, wobei die Einbindung der zukünftigen Mitarbeiter des Bürgerbüros dominiert. Die Beschäftigten der „abgebenden“ Ämter wurden dagegen nur in knapp 30 % der Städte und Gemeinden beteiligt. Insbesondere bezogen auf diese Mitarbeitergruppe besteht daher noch Bedarf für eine intensivere Einbeziehung. Dabei haben Arbeits- oder Projektgruppen eine hohe Bedeutung. Hier konnte festgestellt werden, dass bei den untersuchten Kommunen ein enger Zusammenhang zwischen dem Einsatz dieses Instrumentes und der Mitarbeiterbeteiligung besteht.

Positiv hervorzuheben ist, dass in mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen das Leistungsspektrum des Bürgerbüros nach der Einführung überprüft wurde. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Hälfte der Bürgerbüros erst nach dem Jahr 2000 eingerichtet wurde. Die Überprüfung führte in fast 70 % der Fälle zu einer Ausweitung des Angebotspektrums. Für dieses Vorgehen, dass zunächst mit einer geringeren Anzahl von Aufgaben begonnen wird, die dann schrittweise erweitert wird, gibt es - z.B. im Hinblick auf die Arbeitsabläufe, die sich erst einspielen müssen - gute Argumente. Die Frage, auf welcher Grundlage die Veränderungen vorgenommen wurden, ergab, dass die in Frage kommenden Instrumente wie Mitarbeiterbefragungen, Messung der Besucherströme, Bürgerbefragungen, Auswertung von Anregungen und Beschwerden usw. noch stärker genutzt werden könnten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den untersuchten kleinen und mittleren Städten und Gemeinden in Hessen erhebliche Anstrengungen zu einer Verbesserung der Kundenorientierung durch die Einrichtung von Bürgerbüros unternommen werden. Dies ist umso mehr hervorzuheben, da die Erwartungen an die Kommunalverwaltung stetig steigen. Die KGSt formuliert dies wie folgt:

„Die Kommune soll gleichzeitig die Bürger-/Kundenzufriedenheit erhöhen und Kosten reduzieren, Qualität verbessern und Effizienz steigern, Beschäftigtenzufriedenheit erhöhen und Personal abbauen, neue Aufgaben wahrnehmen bzw. Aufgaben anders wahrnehmen und Aufgaben abgeben.“²²⁴

Gleichwohl besteht im Hinblick auf die Festlegung des Leistungsspektrums zum Teil noch ein erhebliches Optimierungspotenzial bezüglich der konzeptionellen Vorgehensweise. Die angesprochenen Instrumente sollten daher intensiver als bisher genutzt werden, wobei vor allem die Bedeutung von Bürger- bzw. Kundenbefragungen, Arbeits- oder Projektgruppen sowie Kriterienkatalogen für die Aufgabenauswahl hervorzuheben ist. Diese Instrumente können z.B. bei der periodischen Überprüfung des Leistungsspektrums eingesetzt werden, um das Bürgerbüro im Sinne der Kundenorientierung weiterzuentwickeln. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem festgestellten Optimierungspotenzial nicht um eine Besonderheit der hessischen Bürgerbüros handelt. Auch MARGIES kam im Rahmen der Befragungen zur Kundenzufriedenheit in den Gemeinden Bürstadt (Hessen), Dudenhofen (Rheinland-Pfalz) und Graben-Neudorf (Baden-Württemberg) zu dem Schluss, dass dort insbesondere bei der Zusammenstellung der Aufgaben zufällige Einflüsse der Entstehungs-

²²⁴ KGSt 2002, 9.

geschichte der Bürgerbüros und der überkommenen Zuständigkeitsverteilung in den Verwaltungen scheinbar eine große Rolle gespielt hatten.²²⁵

Es konnte weiterhin festgestellt werden, dass für kleine und mittlere Städte und Gemeinden Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Beispielhaft sollen hier die wahrzunehmenden Aufgaben, die Öffnungszeiten sowie die Aufgabenbündelung nach Lebenszusammenhängen angesprochen werden. Die Idee der Bürgerbüros bzw. Bürgerämter ist zwar in Großstädten entstanden. Die dort gemachten Erfahrungen können allerdings nicht ohne Einschränkungen auf kleinere Kommunen übertragen werden. Dies muss daher - ebenso wie die übrigen örtlichen Verhältnisse in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde - bei der Festlegung des Leistungsspektrums Berücksichtigung finden.

Abschließend soll noch angemerkt werden, dass sich die Bestrebungen zur Steigerung der Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung nicht auf die Bürgerbüros beschränken dürfen.²²⁶ Diese sollten daher nicht als „Aushängeschild“ für einen scheinbar abgeschlossenen Modernisierungsprozess genutzt werden.²²⁷ Auch für die übrige Verwaltung besteht die Notwendigkeit, sie auf erforderliche Weiterentwicklungen im Sinne dieser Zielsetzung zu überprüfen.

²²⁵ Margies 2002, 31.

²²⁶ Siehe hierzu auch Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, 54 ff; Fobe/Rieger-Genennig 1999, 57; Klages/Masser 2000, 71 ff; Naschold/Bogumil 1998, 145.

²²⁷ Fobe/Rieger-Genennig 1999, 57.

Literaturverzeichnis

- Abele, Petra/
Brinckmann, Hans/
Grimmer, Klaus (Hrsg.)
Einwohnerservice in den Stadtbezirken, Baden-Baden 1995
- Abele, Petra
Bürgerämter gestalten : Dienstleistungen - Räume -
Partizipation, 2., erg. Aufl., München und Mehring 2000
- Alsfelder Allgemeine Zeitung
Wie kann Verwaltung bürgerfreundlicher werden?
Bericht in der Nr. 154 vom 06.07.2006, S. 39
- Arbeitsgruppe „Datenschutz
in Bürgerbüros“ der
Konferenz der Datenschutz-
beauftragten des Bundes und
der Länder
Vom Bürgerbüro zum Internet : Empfehlungen zum
Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, 1999
(verfügbar unter [http://www.datenschutz.hessen.de/
o-hilfen/Buergerbuero.pdf](http://www.datenschutz.hessen.de/o-hilfen/Buergerbuero.pdf), Zugriff am 03.09.2006)
- Bachmann, Udo
Errichtung, Organisation und Betrieb von Bürgerbüros. In:
Hessische Städte- und Gemeindezeitung 10/2002, S. 366-375
- Bandemer, Stephan von
Qualitätsmanagement. In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.):
Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 369-379
- Banner, Gerhard
Neue Trends im kommunalen Management. In: VOP 1/1994,
S. 5-12
- Bogumil, Jörg/
Kißler, Leo
Vom Untertan zum Kunden? : Möglichkeiten und Grenzen
von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung
(Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
1995
- Bogumil, Jörg/
Holtkamp, Lars/
Kißler, Leo
Verwaltung auf Augenhöhe : Strategie und Praxis
kundenorientierter Dienstleistungspolitik (Modernisierung
des öffentlichen Sektors, Band 19), Berlin 2001
- Bretschneider, Michael
Der Beitrag kommunaler Umfragen zur Leistungsmessung
und Evaluation in öffentlichen Verwaltungen. In: Kuhlmann,
Sabine, Bogumil, Jörg, Wollmann, Helmut (Hrsg.):
Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung :
Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004, S. 61-79
- Bogumil, Jörg/
Holtkamp, Lars/
Schwarz, Gudrun
Das Reformmodell Bürgerkommune : Leistungen - Grenzen -
Perspektiven (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band
22), Berlin 2003

-
- Budäus, Dietrich Public Management : Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 2), 3., unveränderte Auflage, Berlin 1995
- Deutscher Städtetag Mitglieder des Deutschen Städtetages, http://www.staedtetag.de/10/staedte/nach_namen/index.html (Zugriff am 13.08.2006)
- Fallberg, Andra Bürgerzufriedenheit messen und optimieren : Vergleichringe Einwohnerwesen/Bürgerbüro bieten schnelle Fortschritte. In: VOP 9/2000, S. 22-24
- Fallberg, Andra Den Betrieb von Bürgerbüros lokalen Bedingungen anpassen. In: Innovative Verwaltung 1-2/2005, S. 24-26
- Fobe, Karin/
Rieger-Genennig, Kathrin
(Hrsg.) Bürgerämter und Nachbarschaftsläden : Neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung, Frankfurt/Main 1999
- Grömig, Erko Bürgerämter bieten Service aus einer Hand - Umfrage des Deutschen Städtetages. In: der städtetag 8/1999, S. 14-17
- Grömig, Erko Bürgerorientierung als Organisationsprinzip. In: der städtetag 4/2006, S. 33
- Grömig, Erko/
Fröhlke, Detlev Bündelung verschiedener Aufgaben an einem Arbeitsplatz. In: der städtetag 1/2003, S. 16-18
- Hessisches Statistisches
Landesamt Bevölkerung, Gebiet : Regionaldaten, <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/> (mehrfache Zugriffe, Übernahme am 01.09.2006)
- Hill, Hermann Bürgerorientierung als Eckpfeiler der Staatsmodernisierung. Festvortrag anlässlich der Preisverleihung zum Wettbewerb „Innovative Verwaltung 2000“ am 9. Oktober 2000 in München (verfügbar unter <http://www.dhv-speyer.de/hill/Publikationen/B%FCrgerorientierung.pdf>, Zugriff am 15.09.2006)
- Hokkeler, Michael Die Verwaltung von außen nach innen denken. In: Special der Fachzeitschrift Innovative Verwaltung, Ausgabe 2004/2005, S. 36-38
- KGSt Das Neue Steuerungsmodell, Köln, KGSt-Bericht Nr. 5/1993

-
- KGSt Bürgerämter - eine Materialsammlung, Köln, KGSt-Materialien Nr. 8/1999
- KGSt „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, Köln, KGSt-Bericht Nr. 5/2002
- KGSt Größenklassen,
http://www.kgst.de/kgst/skripte/kgst_upload/mitglieder_gk.html (Zugriff am 13.08.2006)
- Kißler, Leo/
Bogumil, Jörg/
Wiechmann, Elke Das kleine Rathaus : Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen, Baden-Baden 1994
- Klages, Helmut (Hrsg.) Aufbau eines Monitoringsystems „Effizienz und Effektivität“ Berliner Bürgerämter : Abschlussbericht (Speyerer Forschungsbericht 244), Speyer 2006
- Klages, Helmut/
Masser, Kai Bürgerbüros in Speyer : Ergebnisse der Befragungen von MitarbeiterInnen und Kunden, Dezember 1999, Speyer 2000 (verfügbar unter <http://192.124.238.252/klages/kubesp.pdf>, Zugriff am 15.09.2006)
- Klee-Kruse, Gudrun Zur Entwicklung des Konzeptes integrierter Dienstleistungszentren in kleinen und mittelgroßen Dörfern. In: Henkel, Gerhard (Hrsg.): Bürgerbüro - Bürgerladen - KOMM-IN - Multifunktionale Dienstleistungszentren im ländlichen Raum, Essen 2002, S. 15-20
- KOMM-IN GmbH KOMM-IN : Direkt vor Ort und ganz persönlich!
http://www.sternenfels.org/html/frame_komm.html (Zugriff am 14.09.2006)
- Kuhlmann, Sabine Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess. In: Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, Wollmann, Helmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung : Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004, S. 94-120
- Lenk, Klaus/
Brüggemeier, Martin/
Hermann, Margit/
Willms, Werner Bürgerinformationssysteme - Strategien zur Steigerung der Verwaltungstransparenz und der Partizipationschancen der Bürger, Opladen 1990

-
- Lenk, Klaus/
Klee-Kruse, Gudrun Multifunktionale Serviceläden : Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 15), Berlin 2000
- Magistrat der Stadt Baunatal Entwicklungsbericht der Projektgruppe Bürgeramt Baunatal, 1995
- Magistrat der Stadt Kirchhain Der neue Bürgerservice der Stadtverwaltung Kirchhain : „Das Rollende Rathaus“, <http://www.kirchhain.de/> (Zugriff am 03.08.2006)
- Margies, Burkhard Kundenorientierung in Bürgerbüros kleinerer Gemeinden - Ergebnisse der Befragungen zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf, Speyerer Arbeitsheft 146, 2002 (verfügbar unter http://www.dhv-speyer.de/jansen/download/Margies_Buergerbueros.pdf, Zugriff am 03.09.2006)
- Müller, Gerd B. Einrichtung von Bürgerbüros/Verbesserung der Dienstleistungsorientierung. In: Verwaltung und Fortbildung 1/2000, S. 33-46
- Naschold, Frieder Modernisierung des Staates : Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1) 3., unveränderte Auflage, Berlin 1995
- Naschold, Frieder/
Bogumil, Jörg Modernisierung des Staates : New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Nerdinger, Friedemann W. Kundenorientierung, Göttingen 2003
- Otto, Annegret/
Michalski, Herbert Beschwerdemanagement als Erfolgsfaktor von Städten. In: der städtetag 6/2001, S. 43-45
- Reichard, Christoph Umdenken im Rathaus : Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 3), 5., unveränderte Auflage, Berlin 1996
- Rienaß, Udo/
Wagnitz, Rainer Mobile Verwaltung ermöglicht besseren Bürgerservice. In: Innovative Verwaltung 1-2/2005, S. 19-21
- Schöneich, Michael Modern und bürgernah: Städte machen ihre Verwaltungen fit. In: der städtetag 8/1999, S. 6-7

-
- Schulz, Hans-Peter BürgerBüro - Hoffnung für den ländlichen Raum. In: Henkel, Gerhard (Hrsg.): Bürgerbüro - Bürgerladen - KOMM-IN - Multifunktionale Dienstleistungszentren im ländlichen Raum, Essen 2002, S. 21-27
- Sensburg, Patrick Ernst Das Bürgeramt als Teil der Kommunalen Verwaltungsreform am Beispiel Trier, Aachen 1998
- Spitzer, Malte Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung. In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 131-139
- Stadt Heidelberg Technisches Bürgeramt,
http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1012902_11/index.html (Zugriff am 17.09.2006)
- Stadt Rheinberg Das Stadtmobil kommt auch zu Ihnen!
<http://www.rheinberg.de/> (Zugriff am 03.08.2006)
- Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2005
- Stöbe, Sybille Mitarbeiterbeteiligung. In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 150-159
- Wagener, Rainer Dortmunder Bürgerdienste bieten Hausbesuche an. In: der städtetag 4/2006, S. 36
- Wikipedia - Die freie
Enzyklopädie (Wikimedia
Foundation Inc.) Großstadt,
<http://de.wikipedia.org/wiki/Gro%C3%9Fstadt> (Zugriff am 11.09.2006)

Anlagen

- 1. Fragebogen für die empirische Erhebung**
- 2. Versicherung gem. § 12 Abs. 2 der MPM-Studien- und Prüfungsordnung**

Ansprechpartner: _____
 Funktion: _____
 Telefon-Nr.: _____
 E-Mail: _____
 Datum: _____

(Stempel des Absenders)

Hinweise zum Fragebogen

- Sofern bei dezentraler Organisation mehrere Bürgerbüros bestehen, beziehen sich die Fragen auf das Bürgerbüro mit dem umfassendsten Leistungsspektrum.
- Das zweite Kästchen enthält Codierungsziffern und ist lediglich für die Auswertung von Bedeutung.
- Bei den grau hinterlegten Feldern ohne vorgegebene Antwortmöglichkeit sind freie Antworten möglich.
- Alle Angaben werden nur anonymisiert verwendet und weitergegeben.

1. Wie lautet die Bezeichnung des Bürgerbüros Ihrer Stadt/Gemeinde?

1 Bürgerbüro	2 Bürgerservice	3
--------------	-----------------	--

Anmerkung: Nachfolgend wird einheitlich der Begriff Bürgerbüro verwendet.

2. Wann wurde das Bürgerbüro eingerichtet?

1 1995 oder früher	2 1996 bis 2000	3 nach 2000
--------------------	-----------------	-------------

3. Wurde das Bürgerbüro im Rahmen weitergehender Modernisierungsbestrebungen eingeführt?

1 ja	2 nein	3 keine Angabe
------	--------	----------------

4. Welche der nachfolgend beispielhaft aufgeführten Aufgabenbereiche der Stadt-/Gemeindeverwaltung werden von Ihrem Bürgerbüro wahrgenommen?

1 Einwohnerwesen <small>(Melde- und Ausweiswesen, Lohnsteuerkarten usw.)</small>	2 Information/ Auskünfte	3 Abfallwesen <small>(z.B. Ausgabe von Müllgefäßen und Gelben Säcken)</small>
4 Fundbüro	5 Beglaubigungen	6 Kfz-Zulassung
7 Hundesteuer	8 Fremdenverkehrs- angelegenheiten	9 Beantragung von Führungszeugnissen
10 Anträge in Sozial- angelegenheiten <small>(Rente, Wohngeld, Sozialhilfe)</small>	11 Rundfunkgebühren- befreiung	12 Gewerbe- angelegenheiten
13 Standesamt/Personen- standsangelegenheiten	14 Wahlangelegenheiten <small>(z.B. Briefwahlunterlagen)</small>	15 Anwohnerpark- ausweise

Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich. Die Auswahl der verschiedenen Antwortmöglichkeiten setzt nicht voraus, dass alle in Frage kommenden Dienstleistungen aus dem jeweiligen Aufgabenbereich angeboten werden.

5. Welche weiteren öffentlichen Aufgaben der Stadt-/Gemeindeverwaltung werden in Ihrem Bürgerbüro angeboten und von Ihnen als besonders wichtig erachtet?

1		2		3	
---	--	---	--	---	--

Anmerkung: Im Hinblick auf die Vielfalt der teilweise angebotenen Dienstleistungen ist hier keine abschließende Aufzählung erforderlich. Zu den angebotenen privaten Dienstleistungen siehe Frage Nr. 6.

6. Werden in Ihrem Bürgerbüro auch private Dienstleistungen angeboten?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

Falls ja, welche?

1	Postagentur	2	Fahrkartenverkauf	3	Schilderprägung (Kfz)
4	Verkauf von Stadtplänen	5		6	

Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich.

7. Können in Ihrem Bürgerbüro in der Regel alle Aufgaben von jedem einzelnen Mitarbeiter erbracht werden?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

8. Sind die Öffnungszeiten des Bürgerbüros umfassender als die der übrigen Verwaltung?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

9. Werden auch Dienstleistungsabende (mindestens bis 18.00 Uhr) angeboten?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

Falls ja, wie oft?

1	einmal pro Woche	2	zweimal pro Woche	3	mehr als zweimal pro Woche
---	------------------	---	-------------------	---	----------------------------

10. Werden auch Samstagsöffnungszeiten angeboten?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

Falls ja, wie oft?

1	einmal im Monat	2	mehr als einmal im Monat, aber nicht jede Woche	3	jede Woche
---	-----------------	---	---	---	------------

11. Welchen Umfang haben die durchschnittlichen Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros?

1	bis 25 Stunden	2	mehr als 25 bis einschl. 30 Stunden	3	mehr als 30 bis einschl. 35 Stunden
4	mehr als 35 bis einschl. 40 Stunden	5	mehr als 40 bis einschl. 45 Stunden	6	mehr 45 Stunden

12. Werden vom Bürgerbüro auch Termine nach Vereinbarung außerhalb der Öffnungszeiten angeboten?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

13. Wurde im Vorfeld der Festlegung des Leistungsspektrums (Öffnungszeiten und Angebotsspektrum) eine Bürgerbefragung durchgeführt und die Ergebnisse bei der Festlegung berücksichtigt?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

14. Wurden externe Beratungsleistungen in Anspruch genommen (z.B. KGSt, Unternehmensberatung)?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

15. Wurde auf die Erfahrungen anderer Kommunen zurückgegriffen?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

16. Wurde für die Festlegung des Leistungsspektrums eine Arbeits- oder Projektgruppe gebildet?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

Falls ja, hatte diese Arbeits- oder Projektgruppe auch die Entscheidungskompetenz oder hatte sie nur beratende bzw. vorbereitende Funktion?

1	Entscheidungs- kompetenz	2	beratende bzw. vorbereitende Funktion	3	keine Angabe
---	-----------------------------	---	--	---	--------------

17. Welche Kriterien wurden bei der Aufgabenauswahl herangezogen?

1	Häufigkeit der Nachfrage	2	Bearbeitungszeit	3	örtliche Situation/ räuml. Gegebenheiten
4	Lebenslagenkonzepte/ Lebenszusammenhang (z.B. Wohnungswechsel)	5	erforderliche Qualifikationen der MitarbeiterInnen	6	erford. Arbeitsteiligkeit zur Erledigung der Aufgabe
7	Datenschutz/ Diskretion	8	rechtliche Vorgaben bzw. Grenzen	9	Kosten/ Wirtschaftlichkeit
10		11		12	

Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich.

18. Wurde ein Kriterienkatalog für die Aufgabenauswahl aufgestellt?

1	ja	2	nein	3	keine Angabe
---	----	---	------	---	--------------

19. Falls bei der Aufgabenauswahl Lebenslagenkonzepte/Lebenszusammenhänge berücksichtigt wurden, welche sind dies?

1	Wohnungswechsel	2	Heirat	3	Bauen
4		5		6	

20. Erfolgte eine Beteiligung der MitarbeiterInnen bei der Festlegung des Leistungsspektrums?

<input type="checkbox"/> 1	ja	<input type="checkbox"/> 2	nein	<input type="checkbox"/> 3	keine Angabe
----------------------------	----	----------------------------	------	----------------------------	--------------

Falls ja, wer wurde beteiligt?

<input type="checkbox"/> 1	Personalrat	<input type="checkbox"/> 2	zukünftige MitarbeiterInnen des Bürgerbüros	<input type="checkbox"/> 3	MitarbeiterInnen der „abgebenden“ Bereiche
----------------------------	-------------	----------------------------	---	----------------------------	--

21. Wurden bei der Festlegung der Öffnungszeiten lokale Besonderheiten berücksichtigt (z.B. Markttag)?

<input type="checkbox"/> 1	ja	<input type="checkbox"/> 2	nein	<input type="checkbox"/> 3	keine Angabe
----------------------------	----	----------------------------	------	----------------------------	--------------

22. Wurde das Leistungsspektrum des Bürgerbüros nach der Einführung überprüft und verändert?

<input type="checkbox"/> 1	ja	<input type="checkbox"/> 2	nein	<input type="checkbox"/> 3	keine Angabe
----------------------------	----	----------------------------	------	----------------------------	--------------

Anmerkung: Falls ja, bitte noch die nachfolgenden Fragen Nr. 23 und 24 beantworten.

23. Welche Veränderungen wurden vorgenommen?

<input type="checkbox"/> 1	Ausweitung der Öffnungszeiten	<input type="checkbox"/> 2	Reduzierung der Öffnungszeiten	<input type="checkbox"/> 3	Ausweitung des Angebotsspektrums
<input type="checkbox"/> 4	Reduzierung des Angebotsspektrums	<input type="checkbox"/> 5		<input type="checkbox"/> 6	

Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich.

24. Auf welcher Grundlage wurden diese Veränderungen vorgenommen?

<input type="checkbox"/> 1	Bürgerbefragung	<input type="checkbox"/> 2	Messung der Besucherströme	<input type="checkbox"/> 3	Mitarbeiterbefragung
<input type="checkbox"/> 4	Auswertung von Beschwerden	<input type="checkbox"/> 5	Überprüfung durch Arbeits-/Projektgruppe	<input type="checkbox"/> 6	Teilnahme an einem Vergleichsring
<input type="checkbox"/> 7		<input type="checkbox"/> 8		<input type="checkbox"/> 9	keine Angabe

Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich.

Wir haben Interesse an einer Überlassung der Ergebnisse der Arbeit.

Vielen Dank für Ihre Mithilfe! Den Fragebogen senden Sie bitte an die nachfolgend aufgeführte Adresse:

Thomas Schmidt
Herderstraße 4
35315 Homberg

Thomas Schmidt
Herderstraße 4
35315 Homberg (Ohm)

**Versicherung gem. § 12 Abs. 2 der Studien- und Prüfungsordnung für den
weiterbildenden Studiengang Public Management und die Prüfung zur Erlangung des
Grades "Master of Public Management" (MPM) an der Verwaltungsfachhochschule in
Wiesbaden**

Ich habe die Master-Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt.

Ich habe anderweitig noch keine Prüfung zur Erlangung des Grades „Master of Public Management“ begonnen und auch keine derartige Prüfung endgültig nicht bestanden.

Mit der Veröffentlichung des Arbeitsvorhabens im Internet (Name, Thema) bin ich einverstanden.

Homberg (Ohm), 29.09.2006