

# Europäisches Verwaltungsmanagement

## Ein Vergleich von Hauptstädten neuer und alter Mitgliedstaaten der EU am Beispiel der Bürgerdienste

Marcel Tietz

Wenn der Normalbürger mit der öffentlichen Verwaltung in Berührung kommt, dann geht es meist um die Ausstellung von Personalausweisen, Meldebescheinigungen oder Führerscheinen. Auch in Zeiten der starken Internetnutzung erfolgt die Abwicklung von öffentlichen Dienstleistungen zu einem hohen Anteil auf dem persönlichen Vertriebsweg. Dieser Vertriebsweg der Bürgerdienste ist für die Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung wesentlich, weil er von den Bürgern beispielhaft für das Niveau und die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung wahrgenommen wird.

Ein Vergleich der Bürgerdienste von sechs europäischen Hauptstädten anhand des Modernisierungsgrads und der Arbeitseffizienz wurde im Rahmen einer Dissertation dokumentiert und wird hier zusammenfassend wiedergegeben. Die Arbeit leistet einen Beitrag zur Verwaltungsforschung, aber auch einen Beitrag zur europäischen Integration, da ein Anstoß für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Vergleichsstädten auf dem Gebiet der Bürgerdienste gegeben wird.

Performancevergleiche von Verwaltungseinheiten im europäischen Kontext. Die Zurückhaltung der Verwaltungsforschung ist an dieser Stelle nachvollziehbar, da es sehr diffizil ist, Zugang zu den einzelnen Verwaltungen zu erhalten und in der Folge verwaltungsinterne Daten im Rahmen einer empirischen Erhebung zu erlangen. Die Herstellung einer Vergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen europäischen Städten ist ebenfalls eine schwierige Herausforderung. Letztendlich hängt die tatsächliche Performance und Wirkung von sehr vielen Variablen ab, was es sehr schwierig macht, den Einfluss von institutionellen Veränderungen eindeutig zu isolieren und die tatsächlichen Gründe für die Performance-Änderungen festzustellen.

### Einleitung

Zum New Public Management (NPM) findet sich eine schier unüberschaubare Fülle an Literatur. Bei der Literaturrecherche stößt man hauptsächlich auf Publikationen, die sich mit zwei Themenkomplexen auseinandersetzen. Zum einen werden oft die Anwendung von NPM-Instrumenten und die entsprechenden institutionellen Veränderungen auf ihre Gründe und

Auslöser hin untersucht sowie abstrakt verglichen. Zum anderen wird das NPM vielfach aus einer theoretischen Sichtweise weiterentwickelt und somit immer neuere Versionen einer modernen Verwaltungsteuerung entworfen, die sich allerdings in der Praxis immer schwieriger umsetzen lassen.

Im Gegensatz hierzu finden sich Publikationen zu den Fragen, wie die öffentliche Verwaltung heute tatsächlich aussieht und mit welcher Intensität und welchem Erfolg die NPM-Instrumente in der Verwaltung tatsächlich gelebt werden, sehr selten. Auch existieren erstaunlich wenige empirische Studien über die Auswirkungen der Umsetzung von NPM-Instrumenten auf die Performance von einzelnen Verwaltungseinheiten am konkreten Beispiel. Noch seltener zu finden sind Veröffentlichungen über empirische

Diese beschriebene Lücke in der Verwaltungsforschung und die aufgezeigten Schwierigkeiten haben den Autor herausgefordert, in den Themenkomplex der vergleichenden empirischen Forschung am Beispiel der Bürgerdienste im europäischen Kontext mit einer Masterarbeit<sup>1,2</sup> einzusteigen und im Anschluss mit einer Dissertation fortzusetzen.<sup>3</sup> Die einem Beamten einer obersten Landesbehörde gegebenen Möglichkeiten verwaltungsinterne Daten und Statistiken von europäischen Partnerstädten für die Verwaltungswissenschaften zugänglich zu machen, wie auch die einmalige Gelegenheit anhand eines konkreten empirischen Vergleichs Best-Practices im Bereich der europäischen Hauptstädte aufzuzeigen, haben



Dr. Marcel Tietz

Referent für das Aufsichtsratsmandat des Senators bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH und Fachaufsicht über das Landesverwaltungsamt Berlin, Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin.

<sup>1</sup> Tietz 2009.

<sup>2</sup> Rienäß/Tietz 2011, S. 88-103.

<sup>3</sup> Tietz 2014.

wesentlich dazu beigetragen diese Arbeit zu erstellen.

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

in ihrem Aufbau und der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeitsfelder nicht betroffen waren und somit keine systembedingten Gründe vorlagen, Reformen durchzuführen.

- Eine einzigartige Kategorie stellt Berlin dar, da diese ehemals geteilte Stadt mit zwei unterschiedlichen politischen Systemen die Besonderheit aufweist, nach der deutschen Wiedervereinigung eine Verwaltungsreform nach den Grundsätzen des NPM unter besonderer Berücksichtigung der Integration der Ost-Berliner Verwaltung durchgeführt zu haben.
- Die dritte Kategorie stellen die Verwaltungen der Hauptstädte osteuropäischer Staaten dar, da diese nach den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen in den 1990er Jahren die

den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedsstaaten effizienter und wirkungsvoller als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedsstaaten.“<sup>4</sup>

## Methodischer Ansatz

Die inhaltlichen Vergleichsdimensionen zum Nachweis oder zur Widerlegung der Forschungsthese orientieren sich am international gängigen analytischen Dreischritt von Wirkungen und Auswirkungen nach Pollitt/Bouckaert.<sup>5</sup>

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

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

Im Anschluss konnte so die Anwendung der Kernelemente des NPM bei den Bürgerdiensten festgestellt werden. Nach Feststellung der Anwendung der Kernelemente konnten die Vergleichsstädte diesbezüglich miteinander verglichen werden. Darüber hinaus konnten die jeweiligen Stärken und Schwächen der Bürgerdienste in Bezug auf die Umsetzung der Kernelemente in der Außen- oder Innenperspektive des NPM festgestellt werden. Mit dem persönlichen, telefonischen, elektronischen und postalischen Zugang ste-

## »Bürgerämter stehen für eine kundenorientierte und moderne öffentliche Verwaltung und sind bis heute eine Erfolgsgeschichte der Verwaltungsreform, insbesondere weil sie vom Bürger ‚angefasst‘ werden können.«

28 EU-Staaten analysiert. Hierbei stand der Vergleich der Hauptstädte der Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) und der Hauptstädte alter EU-Mitgliedstaaten im westlichen Europa im Vordergrund. Es wurden für den Vergleich neben Berlin die Hauptstädte Brüssel, Kopenhagen, Madrid, Prag und Warschau ausgewählt. Diese Hauptstädte wurden in Rechts- sowie Verwaltungstraditionen und Verwaltungstypen eingeordnet und bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen zum Aufbau einer modernen Verwaltung nach den Grundsätzen des NPM kategorisiert. In diesem Zusammenhang kann grundsätzlich von drei Kategorien innerhalb der Europäischen Union ausgegangen werden:

- Verwaltungen westeuropäischer Hauptstädte, die von den gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre in Europa

Möglichkeit hatten, durch komplett neue Rahmenbedingungen moderne Strukturen nach dem NPM umfassend aufzubauen.

In der Dissertation wurde folgende Forschungshypothese untersucht:

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

Durch den folgerichtigen Aufbau kundenorientierter und moderner Verwaltungen sowie der strikten Anwendung der Kernelemente des New Public Management arbeiten die Bürgerdienste in

4 Tietz 2014, S. 2.

5 Pollitt/Bouckaert 2011, S. 1-30.

hen insgesamt vier Vertriebswege für die unterschiedlichen Dienstleistungen der Bürgerdienste zur Verfügung. Der Fokus der Arbeit lag auf dem persönlichen Vertriebsweg, da dieser traditionell wie auch künftig neben dem elektronischen Vertriebsweg im Zentrum der Bemühungen einer modernen und bürgerorientierten Verwaltung steht. Alle Bürgerdienste der Vergleichsstädte wurden im Rahmen von Forschungsaufenthalten besucht, um die zugelieferten Daten und Informationen vor Ort zu verifizieren und Experteninterviews zu führen.

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

Hierbei wurde ein Effizienzvergleich der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten anhand einer relativen Effizienzmessung und der Free Disposal Hull (FDH)-Methode durchgeführt. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass Bürgerdienste verschiedener Städte rechnerisch nicht in Gänze miteinander vergleichbar sind, da in den meisten Fällen unterschiedliche Dienstleistungspportfolios nach den jeweiligen Kundenbedürfnissen angeboten werden, die von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Daher ist eine Konzentration auf beispielhafte Dienstleistungen aus dem Portfolio der Bürgerdienste notwendig. Anhand der vergleichbaren und repräsentativen Dienstleistungen Melde-, Personalausweis-, Führerschein- und Reisepassangelegenheiten unter Einbeziehung des Vollzeitäquivalents wurde die Effizienz der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten berechnet. Die entsprechenden Daten zu den Dienstleistungen wie auch zu den jeweils eingesetzten Stellen wurden teilweise verwaltungsinternen Datenbanken entnommen. Für den Vergleich wurden Daten aus den Jahren 2009 bis 2011 herangezogen, so konnten durch den Vergleich von mehr als zwei Wertepaaren über einen reinen Effizienzvergleich hinausgehend Veränderungen und Entwicklungen der Bürgerdienste in den Vergleichsstäd-

ten festgestellt werden. Grundsätzlich ist bei Effizienzvergleichen von Verwaltungen die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Höhe des Outputs in Form von Dienstleistungen nicht steuerbar ist. Die Dienstleistungen werden vom Bürger gemäß gesetzlicher Vorgaben oder aufgrund der persönlichen Lebenssituation abgefragt. Der öffentliche Sektor ist somit nicht in der Lage, wie ein Unternehmen am freien Markt, den Output durch eine erhöhte Produktion oder geringere Preise zu steigern. Eine erhöhte Qualität der erbrachten Dienstleistungen steigert die Nachfrage ebenfalls nicht. Das einzige beeinflussbare Kriterium ist der Input. Dieser ist im Bereich der Bürgerdienste weitgehend durch den Ressourceneinsatz bestimmt.

analyse der Bürgerdienste einfließen zu lassen und so die jeweiligen Ergebnisse miteinander zu verknüpfen. In Bezug darauf wurde die Anwendbarkeit von verschiedenen erweiterten Best-Practice-Verfahren als auch eine Erweiterung der relativen Effizienzmessung und der FDH-Methode um die Faktoren Qualität und Outcome geprüft. Eine Erweiterung der FDH-Methode hat sich aufgrund der vorliegenden Zweidimensionalität besonders angeboten, weshalb der Faktor Qualität als dritte Dimension integriert wurde. Die Einbindung des Faktors Kundenzufriedenheit als Outcome schied hingegen bei der erweiterten FDH-Methode wie auch bei der relativen Effizienzmessung aus, da eine hierfür notwendige einheitliche und

**»Der persönliche Vertriebsweg wird traditionell und zukünftig neben dem elektronischen Vertriebsweg im Zentrum der Bemühungen einer modernen und bürgerorientierten Verwaltung stehen.«**

Die Anzahl der eingesetzten Stellen hat somit entscheidenden Einfluss auf die Effizienz der Bürgerdienste.

Die *dritte Ebene* beleuchtet den *Outcome* des Verwaltungshandels, also die Wirkung auf die Gesellschaft, Bürger und Kunden. Der Bereich der Bürgerdienste vereint viele Verwaltungsdienstleistungen, die vom Bürger unabhängig vom sozialen Status und den persönlichen Lebensbedingungen und -gewohnheiten in Anspruch genommen werden müssen. Daher haben die Bürgerdienste einen wesentlichen Einfluss auf die Zufriedenheit und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen.

Daher wurde im Rahmen der Arbeit der Versuch unternommen, die Faktoren Qualität und Outcome in die Effizienz-

standardisierte Erhebung der Daten zur Kundenzufriedenheit in den Bürgerämtern der Vergleichsstädte nicht durchgeführt werden konnte.

Die Dissertation sollte nicht nur den Verwaltungswissenschaften dienen, sondern auch die Möglichkeiten eines gegenseitigen Austausches der Verwaltungen im Rahmen der *Best Practices* aufzeigen und somit einen Anstoß für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Vergleichsstädten auf dem Gebiet der Bürgerdienste geben. Ziel war es, dass auf die Arbeitsergebnisse aufbauend ein verstärkter fachlicher Austausch zwischen den Beschäftigten der Bürgerämter in Form von Expertenkontakten, Hospitationen und Seminaren auf europäischer Ebene stattfindet. Es wurden im Rahmen der Dissertation einerseits konkrete Auswirkungen

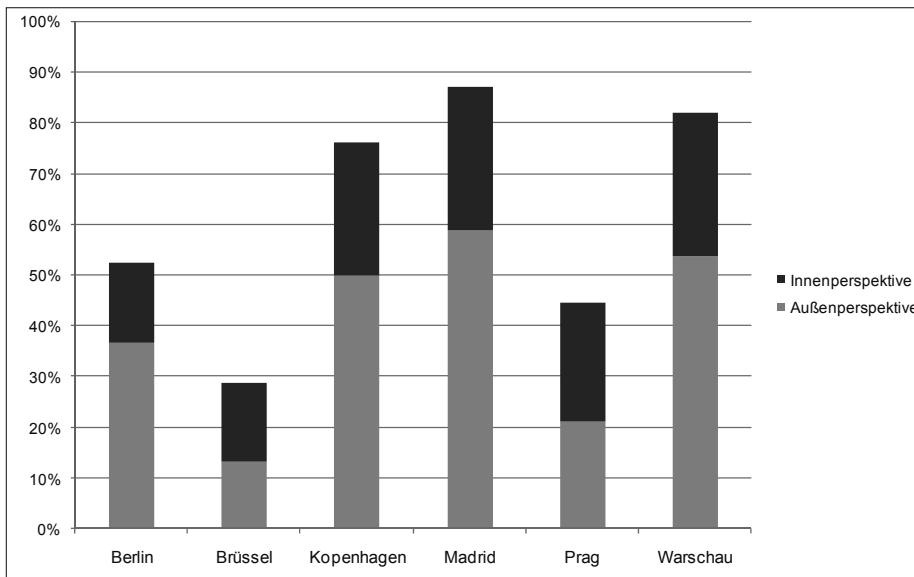


Abb. 1: Prozentuale Darstellung der Kernelemente des NPM

der Anwendung von NPM-Instrumenten an Dienstleistungen nachgewiesen, anderseits wurden aber auch organisatorische, personelle und kundenorientierte Veränderungen und Ideen aufgezeigt, die im Rahmen von behördenübergreifender Zusammenarbeit ausgetauscht werden konnten.

## Ergebnisse der Anwendungsanalyse

Aufbauend auf den literaturbekannten Indikatoren der Kernelemente des NPM wurden weitere Indikatoren für die Außenperspektive (ordnungspolitische Makro-Dimension) und die Innenperspektive (binnenstrukturelle Mikro-Dimension) festgelegt. Diese wurden anhand subjektiver Bewertungen im Rahmen von Exkursionen, standardisierten Interviews mit den Verantwortlichen vor Ort, statistischen Erhebungen und rechtlichen Grundlagen bewertet, um die Anwendung des NPM in den Städten vergleichen zu können.

Die Anzahl der Indikatoren je Kernelement und Dimension ist unterschiedlich, jedoch wurde keinem Indikator mehr Bedeutung geschenkt, beziehungsweise kein Indikator höher oder niedriger gewichtet als ein anderer. Eine 1:1-Gewichtung von Außen- und Innenperspektive wurde nicht verwendet, da einigen Kernelementen mehr Indikatoren zugeordnet werden konnten als anderen. Einige Indikatoren konnten nicht bewertet werden, da auf-

grund von rechtlichen Vorgaben, strukturellen und örtlichen Gegebenheiten oder der Nichterhebung von Daten keine Aussage – ja oder nein – getroffen werden konnte. Die Aufzählung der 39 Indikatoren kann aus Sicht des New Public Managements noch unvollständig sein, ist jedoch für den vorliegenden Vergleich ausreichend.

Nach Durchführung einer Anwendungsanalyse der Kernelemente des New Public Managements am Beispiel der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten mittels 39 Indikatoren der Innen- und Außenperspektive konnte ein abschließendes Ranking für die Anwendung von Kernelementen in den Vergleichsstädten für das Jahr 2011 erstellt werden (siehe Abb. 1).

Madrid liegt bei diesem Ranking auf der ersten Position gefolgt von Warschau, Kopenhagen, Berlin, Prag und Brüssel. Die Vertreterinnen der östlichen EU-Mitgliedstaaten belegen mit der zweiten Position (Warschau) und der fünften Position (Prag) stark voneinander abweichende Platzierungen.

Warschau dominiert mit einem Erfüllungsgrad von 82 Prozent und der Anwendung von 32 Indikatoren drei Vertreterinnen der westlichen EU-Mitgliedstaaten. Lediglich Madrid kann mit einem Erfüllungsgrad von 87 Prozent unter Anwendung von 34 Indikatoren bessere Ergebnisse als Warschau aufweisen. Es kann zusammenfassend festgestellt wer-

den, dass in Warschau mehr Kernelemente als in der Mehrzahl der am Vergleich teilnehmenden westeuropäischen Hauptstädte angewendet werden. In Warschau sind lediglich Defizite bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten, wie zum Beispiel dem Abschluss von Zielvereinbarungen, der Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung oder der Auslagerung von Aufgaben, vorhanden. Ein Teil der wissenschaftlichen These kann aufgrund der Ergebnisse der Anwendungsanalyse von NPM-Kernelementen für die Vergleichsstadt Warschau bestätigt werden.

Prag liegt im Gegensatz zu Warschau mit einem Erfüllungsgrad von 45 Prozent und bei Anwendung von 17 Indikatoren auf dem „schlechten“ fünften Platz. Der Rückstand zu Berlin auf der vierten Position beträgt acht Prozent und der Vorsprung zu Brüssel auf der letzten Position 16 Prozent. Nach der Anwendungsanalyse der Kernelemente des NPM am Beispiel der Bürgerdienste kann zusammenfassend festgestellt werden, dass in Prag weniger Kernelemente als in der Mehrzahl der am Vergleich teilnehmenden westeuropäischen Hauptstädte angewendet werden. Ein Teil der wissenschaftlichen These kann aufgrund der Ergebnisse der Anwendungsanalyse von NPM-Kernelementen für die Vergleichsstadt Prag nicht bestätigt werden.

Eine interessante Beobachtung bei der Anwendungsanalyse ist, dass Warschau beim Kernelement Betonung der Kundenorientierung mit 86 Prozent den höchsten Erfüllungsgrad aller Vergleichsstädte erreicht. Hier wird deutlich, dass Warschau ein besonderes Augenmerk auf die Kundenorientierung seiner Bürgerdienste legt. Die Platzierungen der anderen Vergleichsstädte bleiben bei diesem gesonderten Blick auf die Kundenorientierung unverändert. Prag belegt als zweite Vertreterin der östlichen EU-Mitgliedsstaaten mit einem Erfüllungsgrad von 40 Prozent den vorletzten Platz bei der Kundenorientierung, was für ein traditionelles Rollenverständnis der Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger vermuten lässt.

Die Gründe für das unterschiedliche Abschneiden der beiden Hauptstädte der

östlichen EU-Mitgliedstaaten sind vielfältig. Die Ausgangssituation der beiden Städte war bedingt durch die Zugehörigkeit zur kontinentaleuropäisch deutschen Rechts- und Verwaltungstradition und die politischen Umbrüche in den 1990er Jahren grundsätzlich gleich.

Als wesentliche Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der Bürgerdienste in beiden Städten können deren jeweilige Anbindung in den Stadtverwaltungen sowie die abweichenden Agenden der Lokalpolitik und die daraus folgende unterschiedliche finanzielle Ausstattung

bereich der Stadtbezirke liegen – jedoch wurde keine einheitliche Multikanalstrategie mit einer durchsetzungsstarken Aufsichtsverwaltung für die Bürgerdienste installiert. Auch der Einsatz umfangreicher finanzieller Mittel für die Bürgerdienste blieb aus, da die Stadtbezirke diese im Rahmen ihrer dezentralen Verantwortung mit eigenen Mitteln ausstatten mussten. In Folge der stark dezentralen Organisationsstrukturen der Bürgerdienste in Prag sind einige Verwaltungseinheiten aufgrund ihrer angespannten Personalsituation überhaupt nicht in der Lage, ein umfassendes Dienstleistungsportfolio in

orientierung ein traditionelles Verständnis von Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger. Madrid zeichnet sich hingegen nicht durch Reformträchtigkeit, sondern durch eine fast idealtypische Anwendung von Instrumenten des modernen Verwaltungsmanagements im Bereich der Bürgerdienste aus. In beiden Vergleichsstädten lagen keine zwingenden Reformgründe, ausgelöst durch politische oder gesellschaftliche Umbrüche, vor. In Madrid war jedoch der umfassende Umbau der Bürgerdienste im Fokus der kommunalen und nationalen Politik. Die hervorgehobene Rolle Madrids im spanischen Staatsgefüge und die Tatsache, dass Madrid die reichste Region Spaniens ist, waren entscheidende Gründe für die umfangreiche Implementierung von modernen und kundenorientierten Bürgerdiensten. Hieraus folgt auch das besonders erfolgreiche Abschneiden Madrids in der Anwendungsanalyse der Kernelemente.

**»Wesentliche Gründe für die stark unterschiedlichen Entwicklungen der Bürgerdienste sind die jeweiligen organisatorischen Anbindungen in den Vergleichsstädten sowie die abweichenden Agenden der Lokalpolitik und die daraus folgenden unterschiedlichen finanziellen Ausstattungen der Bürgerdienste.«**

der Bürgerdienste herangezogen werden. In Warschau war die Kundenorientierung der Verwaltung Ende der 1990er Jahre ein bedeutendes Wahlkampfthema der Lokalpolitik, infolgedessen eine moderne Multikanalstrategie für die Bürgerdienste der Stadt implementiert wurde. Im Sinne der dezentralen Kundenorientierung wurden unter erheblichen finanziellen Aufwand die Zuständigkeit für Bürgerdienste auf die Bezirksebene abgeschichtet und Bürgerämter in den einzelnen Stadtbezirken gegründet. Parallel dazu wurde eine weisungsbefugte Aufsichtsverwaltung für die Bürgerdienste auf Magistratsebene installiert, welche die einheitliche Umsetzung der Modernisierungskonzepte der Bürgerdienste in den Stadtbezirken steuert und überwacht. In Prag war hingegen die Kundenorientierung der Verwaltung nie ein wesentliches Wahlkampfthema der Lokalpolitik. Die politisch Verantwortlichen legen zwar Wert auf einen dezentralen Aufbau der Stadtverwaltung – weshalb auch die Bürgerdienste im Zuständigkeits-

gleichbleibender Qualität auf allen Vertriebswegen anzubieten. Diese Erkenntnis wird durch den Vergleich der Ergebnisse beim Kernelement Betonung der Kundenorientierung unterstrichen.

Brüssel und Madrid als Vertreterinnen der – als zögerlich bei der Einführung von NPM-Instrumenten geltenden – kontinentaleuropäisch napoleonischen Rechts- und Verwaltungstradition schneiden bei der vorliegenden Anwendungsanalyse vollkommen konträr ab. Madrid belegt beim Ranking mit einem Erfüllungsgrad von 87 Prozent den ersten und Brüssel mit einem Erfüllungsgrad von 29 Prozent den letzten Platz. Brüssel erfüllt somit in Gänze die Vermutung bezüglich der Zurückhaltung bei der Einführung von NPM-Instrumenten, wobei Brüssel darüber hinaus unter großen haushälterischen Problemen sowie einem systembedingten Reformstau leidet. Es werden sehr wenige NPM-Instrumente angewendet und es herrscht bei der Dienstleistungsabwicklung statt Kundenorientierung ein traditionelles Verständnis von Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger. Madrid zeichnet sich hingegen nicht durch Reformträchtigkeit, sondern durch eine fast idealtypische Anwendung von Instrumenten des modernen Verwaltungsmanagements im Bereich der Bürgerdienste aus. In beiden Vergleichsstädten lagen keine zwingenden Reformgründe, ausgelöst durch politische oder gesellschaftliche Umbrüche, vor. In Madrid war jedoch der umfassende Umbau der Bürgerdienste im Fokus der kommunalen und nationalen Politik. Die hervorgehobene Rolle Madrids im spanischen Staatsgefüge und die Tatsache, dass Madrid die reichste Region Spaniens ist, waren entscheidende Gründe für die umfangreiche Implementierung von modernen und kundenorientierten Bürgerdiensten. Hieraus folgt auch das besonders erfolgreiche Abschneiden Madrids in der Anwendungsanalyse der Kernelemente.

Wenig überraschend ist die gute Platzierung von Kopenhagen als Vertreterin der zukunftsgewandten kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition. Auch hier lagen keine zwingenden Reformgründe vor. Dennoch wurden aufgrund der modernen Verwaltungsideologie und der skandinavischen Kontaktkultur viele NPM-Instrumente unter besonderer Berücksichtigung des elektronischen Vertriebswegs implementiert und ein Erfüllungsgrad von 76 Prozent erreicht.

Der vergleichsweise schlechte vierte Platz von Berlin überrascht im Vergleich, da Berlin aufgrund der Zusammenführung von zwei Verwaltungen aus Ost- und West-Berlin dazu gezwungen war, die öffentliche Verwaltung drastisch zu reformieren. Bei einem Erfüllungsgrad von 53 Prozent wird in Berlin lediglich knapp mehr als die Hälfte der Indikatoren angewendet. Es wurde in Berlin zwar eine politisch forcierte Verwaltungsreform durchgeführt, jedoch blieb die komplexe Aufgabenteilung zwischen den beiden Verwaltungsebenen bestehen oder wurde teilweise sogar noch weiter verkompliziert. Die Zielrichtung der Reform war zudem nicht unbedingt eine bessere Kundenorientierung oder die umfangreiche Implementierung von NPM-Instrumenten, sondern vielmehr die Konsolidierung der

ausufernden Haushalts- und Personalausgaben.

## Ergebnisse der Effizienzanalyse

### Relative Effizienzmessung

Der einfache Vergleich von Kennzahlen ist eine Methode, mit der die relative Effizienz von Verwaltungseinheiten gemessen werden kann. Als Kennzahlen können beispielsweise die Anzahl von zuvor bestimmten Dienstleistungen oder anderer messbarer Indikatoren in einem bestimmten zeitlichen Intervall – meist jährlich – herangezogen werden. Im Bereich der Bürgerdienste bieten sich hierfür insbesondere so genannte Standarddienstleistungen wie die Anzahl der bearbeiteten Melde-, Reisepass-, Führerschein- oder Personalausweisangelegenheiten oder auch das Vollzeitäquivalent an. Diese Kennzahlen ermöglichen es, im Hinblick auf bestimmte Schwerpunkte Rankings innerhalb des untersuchten Datensatzes zu erstellen. Bei der relativen Effizienzanalyse können entweder ausschließlich Input- oder Outputkennzahlen oder aber Verhältnisse von Input- zu Outputkennzahlen berücksichtigt werden, weshalb es sich um ein sogenanntes eindimensionales Verfahren handelt.<sup>6</sup>

Bei der Darstellung der relativen Effizienzanalyse werden die Einheiten mit einem maximalen Ergebnis als effiziente Best-Practices festgelegt, an denen sich die verbleibenden ineffizienten Einheiten orientieren können. Die ineffizienten Einheiten werden relativ zu den Best-Practices beurteilt, wobei für jede Einheit ein eindeutiger Effizienzwert errechnet werden kann.<sup>7</sup> Eine Orientierung an den Best-Practices erlaubt die Vorgabe von eindeutigen Leistungszielen für die ineffizienten Einheiten wie beispielsweise eine Output-Erhöhung oder auch eine Input-Reduzierung.

Die Effizienzbestimmung der Bürgerdienste wird nachfolgend beispielhaft anhand der bearbeiteten Meldeangelegenheiten durchgeführt. Hierbei soll festgestellt werden, ob es einen Zusammenhang zwischen den Vollzeitäquivalenten (Input) und der Anzahl der Meldeangelegenheiten (Output) gibt und welche Vergleichsstädte am effizientesten in Bezug auf die Melde-

Bürgeramt/Stadt	Symbol	Jahr	Input	Output
Berlin	BER	2009	606	573.240
		2010	606	552.785
		2011	578	542.641
Brüssel	BRÜ	2009	245	144.404
		2010	245	136.832
		2011	259	145.312
Kopenhagen	KPH	2009	120	166.924
		2010	120	113.344
		2011	94	73.845
Madrid	MAD	2009	198	1.071.625
		2010	259	1.362.622
		2011	268	1.178.363
Prag	PRG	2009	237	60.812
		2010	237	63.089
		2011	237	61.956
Warschau	WAR	2009	437	97.279
		2010	458	106.658
		2011	447	108.859

Tab.1: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) in den Vergleichsstädten (teils verwaltungsinterne Daten der Vergleichsstädte), eigene Darstellung

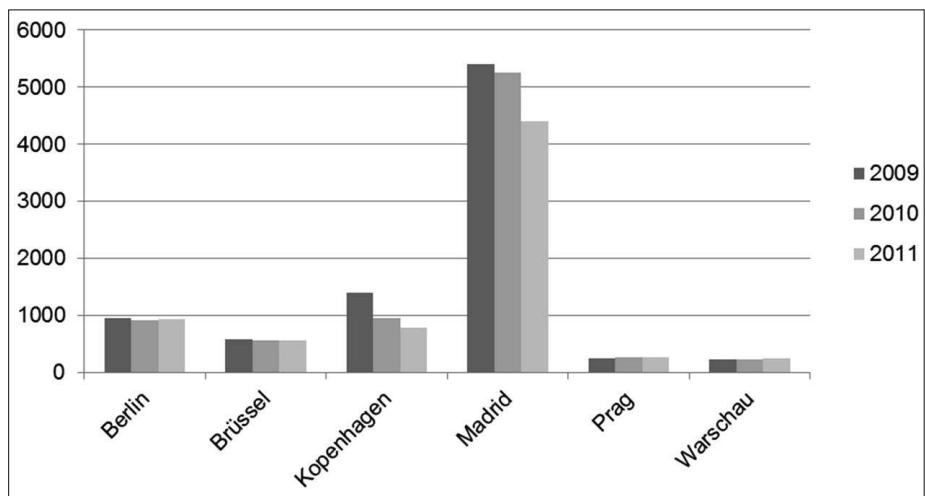


Abb. 2: Vergleich der Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent der untersuchten europäischen Hauptstädte für die Jahre 2009-2011 (Quelle: Eigene Darstellung)

angelegenheiten sind. Für die Auswertung werden die vorliegenden Daten aller Vergleichsstädte des Vergleichszeitraums 2009 bis 2011 herangezogen.

Stellt man die Quotienten aus Output und Input für die Jahre 2009 bis 2011 im Rahmen einer relativen Effizienzmessung grafisch dar, so erhält man einen ersten Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in den Vergleichsstädten.

Die relative Effizienzmessung zeigt, dass die effizienteste Bearbeitung von Meldeangelegenheiten pro Vollzeitäquivalent über den gesamten Vergleichszeitraum in Madrid stattfindet. Zwar ist die

Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten von 2009 bis 2011 rückläufig, jedoch liegt auch der niedrigste Wert aus 2011 (4.397 pro Vollzeitäquivalent) deutlich über dem Effizienzwert Berlins (939 pro Vollzeitäquivalent). Der Rückgang der Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in Madrid ist auf die Erhöhung des Vollzeitäquivalents von 198 auf 268 im Vergleichszeitraum zurückzuführen, da die Meldeangelegenheiten weniger stark als der Vollzeitäquivalents steigen.

6 Last/Wetzel 2009, S. 6f.

7 Bielecki 2011, S. 1f.

Kopenhagen erreicht beim Vergleich die zweite Position. Hier sinkt die Bearbeitungseffizienz kontinuierlich. Grund hierfür ist wie Madrid der Rückgang von Meldeangelegenheiten, wobei gleichzeitig das Vollzeitäquivalent verringert wird. Die Absenkung des Vollzeitäquivalents findet nicht in einem so umfassenden Maß wie der Rückgang der Meldeangelegenheiten statt.

Berlin liegt bei der Effizienzbetrachtung auf der Position drei, wobei die Bearbeitungseffizienz über den Vergleichszeitraum nachlässt. Die Effizienz sinkt von 2009 zu 2010 und steigt in 2011 wieder an, jedoch unter den Wert von 2009. Die geringere Effizienz in 2010 ist auf den Rückgang von Meldeangelegenheiten bei gleichbleibendem Vollzeitäquivalent und die bessere Effizienz in 2011 auf die Absenkung des Vollzeitäquivalents bei einem nicht so starken Rückgang der Meldeangelegenheiten zurückzuführen.

Brüssel liegt bei der vorliegenden Betrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum auf der vierten Position. Die Effizienz sinkt von 2009 zu 2010 und steigt in 2011 wieder an, jedoch unter den Wert von 2009. Die geringere Effizienz in 2010 ist auf den Rückgang von Meldeangelegenheiten bei gleichbleibendem Vollzeitäquivalent zurückzuführen. Ein gering ansteigendes Vollzeitäquivalent und eine gleich bleibende Anzahl der Meldeangelegenheiten hat eine Erhöhung der Effizienz von 2010 zu 2011 zur Folge.

Prag erreicht die fünfte Position, wobei die Bearbeitungseffizienz schwankt. Prag steigert seine Effizienz von 2009 zu 2010 und verringert diese in 2011. Der Wert von 2011 bleibt jedoch über dem Niveau von 2009. Das Vollzeitäquivalent in Prag bleibt über den gesamten Vergleichszeitraum gleich, wobei die Anzahl der Meldeangelegenheiten schwankt, was Auswirkungen auf die Effizienz hat.

Warschau liegt an sechster Position und schneidet bei der vorliegenden Effizienzbetrachtung über den gesamten Vergleichszeitraum am schlechtesten ab. Warschau steigert seine Effizienz im Vergleichszeitraum kontinuierlich, wobei das Vollzeitäquivalent wie auch die Anzahl

der Meldeangelegenheiten kontinuierlich ansteigt.

### Free Disposal Hull

Das von Deprins, Simar und Tulkens<sup>8</sup> 1984 eingeführte Free-Disposal-Hull-Modell (oder auch Free Disposable Hull, FDH) zählt zu den deterministischen, nicht-parametrischen Verfahren. Neben der FDH-Methode existiert eine Vielzahl von anderen mathematischen Verfahren, die zur Effizienzanalyse von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste verwendet werden können. Zu dem bekanntesten Verfahren zählt beispielsweise die Data Envelopment Analysis (DEA).

gestellung lösen zu können. Für die Wahl spricht ebenfalls, dass Bouckaert bereits Effizienzuntersuchungen am Beispiel der Einwohnermeldeämter von Flandern mittels der FDH-Methode durchgeführt hat, was der Lösung der Fragestellung zugutekam.<sup>11</sup> Daher wurde in der Folge die Effizienzuntersuchung analog zu Bouckaert durchgeführt.

Stellt man die Input/Output-Wertepaare beispielhaft für Meldeangelegenheiten nach der FDH-Methode grafisch dar, so erhält man einen Überblick über die Effizienz bei der Bearbeitung von Meldeangelegenheiten in den Vergleichsstädten. Zur Interpretation der Grafiken wird der

## »Madrid liegt beim aussagekräftigsten Effizienzvergleich der Meldeangelegenheiten – für den aus allen Vergleichsstädten Daten vorlagen – auf der ersten Position gefolgt von Kopenhagen, Brüssel, Berlin, Prag und Warschau.«

Es darf an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass die FDH-Methode von einigen Autoren als nicht unproblematisch kategorisiert wird, da diese bei Vergleichen regelmäßig deutlich mehr Einheiten als „effizient“ klassifiziert als die DEA. Der FDH-Methode wird daher teilweise vorgeworfen, dass sie dazu neigt die Effizienz zu überschätzen. Einen guten Überblick über die FDH-Methode und deren Anwendungsmöglichkeiten sowie Problemfelder bieten De Borger und Kerstens.<sup>9,10</sup>

Im Rahmen der Dissertation wurde nach reichlichen Überlegungen die FDH-Methode zur Effizienzuntersuchung von Verwaltungseinheiten im Bereich der Bürgerdienste angewendet. Die FDH-Methode wurde als die fundierte, genaue und weitreichende Methode angesehen, die anstehenden Berechnungen im Kontext der vorliegenden wissenschaftlichen Fra-

allgemeine Ansatz der FDH-Methode verwendet. Diese Methode basiert auf der Identifikation von Fällen, deren Output von keinem anderen Fall mit gleichem oder höherem Input übertroffen wird. Diese Fälle werden als Best-Practices bezeichnet. So ist im vorliegenden Fall kein anderes Bürgeramt in der Lage, die gleiche Zahl von Meldeangelegenheiten mit der gleichen oder einem noch geringeren Vollzeitäquivalent zu erledigen, als die Best-Practices. Bürgerämter, die mit dem gleichen oder einem größeren Vollzeitäquivalent weniger Meldeangelegenheiten bearbeiten, werden als nicht optimal identifiziert und durch die effizienten Bürger-

8 Deprins/Simar/Tulkens 1984, S. 243-267.

9 De Borger et al. 1994, S. 339-358.

10 De Borger/Kerstens 1996, S. 145-170.

11 Bouckaert 1993, S. 11-27.

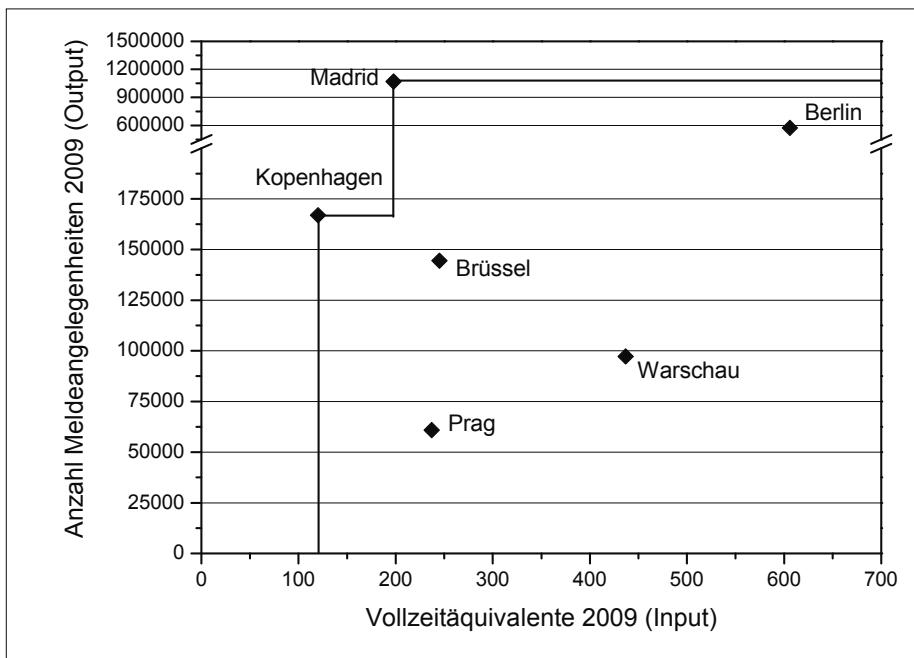


Abb. 3: Input (Vollzeitäquivalente) und Output (Anzahl der Meldeangelegenheiten) der Bürgerämter der Vergleichsstädte für das Jahr 2009 (Quelle: Eigene Darstellung)

Stadt	Platzierungen			
	Meldeangelegenheiten	Personalausweisangelegenheiten	Reisepassangelegenheiten	Führerscheinangelegenheiten
Berlin	4	1	2	2
Brüssel	3	4	4	4
Kopenhagen	2	---	1	1
Madrid	1	---	---	---
Prag	5	2	3	---
Warschau	6	3	---	3

Tab. 2: Die Platzierungen der Vergleichsstädte über den gesamten Betrachtungszeitraum 2009-2011 im Überblick

ämter dominiert. Der Grad der Dominanz drückt sich im horizontalen oder vertikalen Abstand von den Best-Practices aus. In der grafischen Darstellung stellen die horizontalen Differenzen die „Input-Ineffizienz“ und die vertikalen Differenzen die „Output-Ineffizienz“ dar. Die effizientesten Bürgerämter werden durch eine Linie miteinander verbunden. Alle Bürgerämter, die in irgendeiner Form ineffizient zu einem anderen Bürgeramt sind, liegen als Punkte horizontal unter oder vertikal rechts neben der Linie, die treppenförmig von links unten nach rechts oben verläuft. Laut Bouckaert kann es kein effizientes Bürgeramt geben, was standardmäßig ist. Damit wird ausgedrückt, dass effiziente Bürgerämter immer andere Bürgerämter dominieren müssen.<sup>12</sup> Aus der Abbildung 3 ist Folgendes abzuleiten:

- Die effizientesten Bürgerämter liegen in Kopenhagen und Madrid.

- Berlin (606) bearbeitet mit einem knapp dreifach so hohen Vollzeitäquivalent wie Madrid (198) gut die Hälfte an Meldeangelegenheiten (573.240) gegenüber Madrid (1.071.625).
- In Brüssel werden mit einem Vollzeitäquivalent von 245 insgesamt 144.404, in Prag mit einem ähnlichen Vollzeitäquivalent von 237 lediglich 60.812 Meldeangelegenheiten bearbeitet. Prag ist daher „Input-ineffizient“ gegenüber Brüssel.
- Brüssel und Kopenhagen bearbeiten mit unterschiedlichen Vollzeitäquivalenten von 245 (Brüssel) und 120 (Kopenhagen) etwa die gleiche Anzahl an Meldeangelegenheiten. Daher ist Brüssel „Output-ineffizient“ gegenüber Kopenhagen.

Mit Blick auf die Ineffizienzen ist festzustellen, dass die dominierenden Städte nicht automatisch das Optimum darstellen. Auch die dominierenden Städte sind

weiterhin in der Lage ihre Input-Effizienzen zu verbessern, da es keine standardmäßig effiziente Stadt geben soll. Die Ineffizienzen stellen den Grad der Dominanz durch die dominierende Stadt dar, die bei der vorliegenden Untersuchung als Best-Practices gilt. Je kleiner sich die Ineffizienz numerisch darstellt, desto schlechter ist die Performance der Vergleichsstadt und der Abstand zum Best-Practices ist größer. Je größer sich die Ineffizienz numerisch darstellt, desto besser ist die Performance und der Abstand zum Best-Practices ist geringer.

Nach Durchführung einer Effizienzanalyse der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten mittels einer relativen Effizienzmessung und der FDH-Methode am Beispiel von vier populären Dienstleistungen konnten die Trends festgestellt werden, die in Tabelle 2 abgebildet sind.

Zur Bestimmung der Platzierungen als abschließendes Ranking des Effizienzvergleichs wurden die Positionen der beiden angewendeten Vergleichsverfahren bei gleicher Wertigkeit aufsummiert. Aufgrund fehlender Zuständigkeiten bietet nicht jede Vergleichsstadt alle Dienstleistungen an, weshalb lediglich für Berlin und Brüssel bei allen vier untersuchten Dienstleistungen Platzierungen bestimmt werden konnten. Für Kopenhagen, Prag und Warschau konnte jeweils eine Platzierung nicht bestimmt werden, für Madrid konnte die Bestimmung von drei Dienstleistungen nicht erfolgen. Diese Tatsache schmälert zwar die Aussagekraft des Vergleichs einzelner Performances, jedoch kann unabhängig davon eine eindeutige Aussage zur Forschungsthese getroffen werden.

Madrid liegt beim aussagekräftigsten Effizienzvergleich der Meldeangelegenheiten – für den aus allen Vergleichsstädten Daten vorlagen – auf der ersten Position gefolgt von Kopenhagen, Brüssel, Berlin, Prag und Warschau. Es kann festgehalten werden, dass die Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedstaaten die beiden letzten Platzierungen belegen und somit die schlechtesten Performances im Vergleich

<sup>12</sup> Bouckaert 1993, S. 16.

aufweisen. Die Trends der drei weiteren untersuchten Dienstleistungen unterstreichen die Erkenntnisse aus dem repräsentativen Beispiel der Meldeangelegenheiten mehrheitlich. Prag und Warschau als Vertreterinnen östlicher EU-Mitgliedstaaten belegen die Positionen zwei bzw. drei. Es liegt immer eine Stadt vor Prag und Warschau (Kopenhagen oder Berlin), aber auch immer eine Stadt hinter ihnen (Brüssel). Prag und Warschau schneiden daher und aufgrund der Tatsache, dass bei den drei verbleibenden Dienstleistungen jeweils nur vier Vergleichsstädte berücksichtigt werden konnten mit ihrer Performance vergleichsweise mittelmäßig bis schlecht ab.

Die Gründe für die durchschnittliche oder schlechte Performance von Prag und Warschau liegen unter Umständen bei den überdimensionalen Personalkörpern der Bürgerdienste. Prag (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 5.270 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) und Warschau (über den Vergleichszeitraum durchschnittlich 3.820 Einwohner pro Vollzeitäquivalent) verfügen nach Brüssel über die aufwendigsten Personalkörper im Bereich der Bürgerdienste der Vergleichsstädte. Warschau mit dem zweitgrößten Vollzeitäquivalent im Vergleich zur Einwohnerzahl schneidet deshalb bei der Effizienzanalyse auch durchgehend schlechter ab als Prag. Auch die Anzahl der vorhandenen Bürgerämter könnte einen weiteren Grund für die mittelmäßige bis schlechte Performance von Prag und Warschau darstellen. Jedoch weichen die Werte mit durchschnittlich 22.320 Einwohner pro Bürgeramt (Prag) und durchschnittlich 98.625 Einwohner pro Bürgeramt (Warschau) über den gesamten Vergleichszeitraum zu sehr voneinander ab, als dass dieser Indikator eine Begründung für die schlechte Bearbeitungseffizienz darstellen könnte.

Mit den Ergebnissen der Effizienzanalyse wird der zweite Teil der wissenschaftlichen These klar widerlegt. Unter Berücksichtigung aller Trends arbeiten die Bürgerdienste der beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedstaaten nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedstaaten. Die Bürgerdienste in Prag und Warschau weisen stattdessen im

Vergleich zu den anderen Vergleichsstädten lediglich eine durchschnittliche bis schlechte Performance auf.

### Gesamtbetrachtung

Bei der Gesamtbetrachtung der Erkenntnisse aus der Anwendungsanalyse und der Effizienzanalyse am Beispiel der aussagekräftigen Meldeangelegenheiten können die folgenden interessanten Zusammenhänge beobachtet werden:

- Berlin belegt den vierten Platz bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Brüssel belegt den letzten Platz bei der Anwendungsanalyse und den dritten Platz bei der Effizienzanalyse
- Kopenhagen belegt den dritten Platz

Analysen bestätigt, da bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte die Platzierungen bei der Anwendungs- und der Effizienzanalyse gleich sind oder maximal um eine Position voneinander abweichen.

Brüssel mit zwei stark abweichenden und Warschau mit zwei komplett konträren Platzierungen bei beiden Analyseverfahren fallen besonders auf. Brüssel ist an dieser Stelle keiner vertiefenden Betrachtung zu unterziehen, da die Platzierungen bei den anderen drei Dienstleistungen der Effizienzanalyse den Platzierungen der Anwendungsanalyse entsprechen und somit die starke Abweichung bei den Meldeangelegenheiten eine nicht vertiefungswürdige Ausnahme darstellt. Bei

## »Unter Berücksichtigung aller Trends arbeiten die Bürgerdienste der beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedstaaten nicht effizienter als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedstaaten.«

bei der Anwendungsanalyse und den zweiten Platz bei der Effizienzanalyse

- Madrid belegt den ersten Platz bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Prag belegt den fünften Platz bei der Anwendungs- und Effizienzanalyse
- Warschau belegt den zweiten Platz bei der Anwendungsanalyse und den letzten Platz bei der Effizienzanalyse

Die Platzierungen der Anwendungs- und Effizienzanalyse aller Städte mit Ausnahme von Brüssel und Warschau stehen in einem logischen Zusammenhang. Bei einer geringen Implementierung von Kernelementen des NPM erscheint eine schlechte Performance bei der Effizienzanalyse unvermeidlich, wie auch bei einem hohen Implementierungsgrad eine gute Performance beim Effizienzvergleich die Folge zu sein scheint. Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse der beiden

Warschau können hingegen auch bei den weiteren Dienstleistungen der Effizienzanalyse die beschriebenen konträren Platzierungen zur Anwendungsanalyse beobachtet werden.

Der Grund für die gegensätzlichen Platzierungen von Warschau kann erneut in der großzügigen Bemessung des Vollzeitäquivalents gefunden werden. Zwar haben Brüssel und Prag noch umfangreichere Vollzeitäquivalente, jedoch schneiden diese beiden Städte bereits schlecht bei der Anwendungsanalyse ab, weshalb die Platzierungen bei beiden Analyseverfahren nicht voneinander abweichen. Warschau hingegen schneidet mit einem zweiten Platz gut bei der Anwendungsanalyse ab, weshalb sich der überproportionale Personalansatz besonders negativ auf die Performance auswirkt und die schlechteste Platzierung bei der Effizienzanalyse

zur Folge hat. Madrid und Kopenhagen – die ebenfalls gut bei der Anwendungsanalyse abschneiden – kommen mit einem deutlich geringeren Personalansatz pro Einwohner aus und erreichen daher auch beim Effizienzvergleich gute Platzierungen.

Die am Beispiel von Warschau festgestellte Platzierungsabweichung zwischen Anwendungs- und Effizienzanalyse leitet zur grundsätzlichen Frage über, ob die festgestellten Performance-Unterschiede der Bürgerdienste auf den jeweiligen Reformstand der Vergleichsstädte zurückzuführen sind. Nach Betrachtung der vorgelegten Forschungsergebnisse kann bis auf Warschau bestätigt werden, dass sich der Umsetzungsstand der NPM-Reformen in den Vergleichsstädten neben den Platzierungen der Anwendungsanalyse auch an

der Bürger und eine eingehende Bearbeitung sichergestellt werden kann. Dies unterstreichen auch die Ergebnisse der Anwendungsanalyse, da Warschau den höchsten Erfüllungsgrad der Kundenorientierung erreicht. In der Folge vernachlässigt Warschau die Effizienz zugunsten eines hohen Grades an Kundenorientierung. Die anderen Vergleichsstädte mit einem hohen Implementationsgrad der Kernelemente haben hingegen einen Mittelweg gefunden, der sich durch einen geringeren Personalansatz und eine entsprechend geringere Kundenorientierung ausdrückt. Leider können die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen der Vergleichsstädte im Rahmen der erweiterten FDH-Methode nicht ausgewertet werden, da die Wartezeiten in den Bürgerämtern und die Kundenzufriedenheit aufgrund eines zu geringen Datenbestan-

anderen Vergleichsstädte an, wohingegen Warschau zwar viele Kernelemente anwendet, jedoch im Vergleich immer von einer westeuropäischen Hauptstadt übertrroffen wird. Auch die Vermutung, dass die Bürgerdienste in den Hauptstädten östlicher EU-Mitgliedstaaten effizienter arbeiten als vergleichbare Bürgerdienste in den Hauptstädten westlicher EU-Mitgliedstaaten hat sich nicht bewahrheitet. Das Gegenteil ist der Fall, da die beiden Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedstaaten durchschnittliche oder schlechte Performances aufweisen. Bei den Effizienzanalysen von populären Dienstleistungen belegen Prag und Warschau entweder mittlere oder letzte Plätze.

## Ausblick

Mit den Untersuchungen des Autors konnten viele wissenschaftliche Fragestellungen abgearbeitet und eine umfangreiche wissenschaftliche These widerlegt werden. Hinzu kommt die erfolgreiche Durchführung der FDH-Methode am Beispiel von sechs Bürgerdiensten in europäischen Hauptstädten, die bedingt durch ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen europäischen Rechts- und Verwaltungstraditionen und die Einbeziehung von östlichen und westlichen EU-Mitgliedstaaten einen repräsentativen Querschnitt abbilden. Auch konnte ein umfangreicher Datensatz von teils verwaltungsinternen Daten erhoben und der Wissenschaft zugänglich gemacht werden.

Trotz der umfangreichen Bearbeitung ist das Themengebiet bei weiteren Forschungen erweiterbar. An einigen Stellen musste die weitere Verfolgung von Fragestellungen aufgrund der begrenzten zeitlichen und personellen Möglichkeiten abgebrochen werden. Es empfiehlt sich für weitere Forschungsaktivitäten in diesem Bereich beispielsweise eine Einbeziehung von Hauptstädten der angelsächsischen Rechts- und Verwaltungstradition, die für die Dissertation nicht gewonnen werden konnten. Eine Erweiterung um weitere Teilnehmer aus der kontinentaleuropäisch skandinavischen Rechts- und Verwaltungstradition wie auch eine einheitliche und standardisierte Erhebung von Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit vor Ort ist denkbar. Wenn auch alle anderen in der Arbeit

## »Die Hauptstädte der östlichen EU-Mitgliedstaaten haben nach dem Umbruch in ihren Bürgerdiensten nicht mehr Kernelemente des NPM beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt als die Hauptstädte der westlichen EU-Mitgliedstaaten.«

den Ergebnissen der Effizienzanalyse ablesen lässt. Insbesondere anhand der bei Anwendungs- und Effizienzanalyse bestplatzierten Stadt Madrid und der bei beiden Analyseverfahren schlechtplatzierten Vergleichsstadt Prag wird unterstrichen, dass sich der Implementierungsgrad von Kernelementen deutlich an der Performance einzelner Verwaltungseinheiten widerspiegelt.

In Warschau wird Wert auf eine umfangreiche Anwendung der Kernelemente des NPM gelegt, was mit einem überproportionalen Personalansatz sichergestellt wird. Diese Vorgehensweise schließt auch auf eine besondere Priorisierung der Kundenorientierung, da durch den hohen Personalansatz eine umfassende Betreuung

des der Vergleichsstädte und mangelnder Vergleichbarkeit bedingt durch uneinheitliche Erhebungen sowie fehlender Standards nicht konkret bestimmt und in Zusammenhang gebracht werden konnten.

## Zusammenfassung

Als Gesamtfazit kann festgehalten werden, dass die Verwaltungen in den Hauptstädten der östlichen Mitgliedstaaten der EU in Folge der gesellschaftlichen und politischen Umbrüche in den 1990er in ihren Bürgerdiensten nicht mehr Kernelemente des NPM beim Neuaufbau ihrer öffentlichen Verwaltungen eingeführt haben als die Hauptstädte der westlichen Mitgliedstaaten der EU. Im Gegenteil, so wendet Prag deutlich weniger Kernelemente als

verwendeten Daten vergleichbar waren und zu validen Ergebnissen geführt haben – die teilweise vorhandenen Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit waren hierfür nicht geeignet. Insbesondere bei der Erhebung der Kundenzufriedenheit macht es einen bedeutenden Unterschied, ob Kunden oder Bürger, persönlich oder per Fragebogen, freiwillig oder gezwungen, befragt werden. Für eine einheitliche und standardisierte Erhebung der genannten Daten ist eine selbstständige Feststellung vor Ort in allen Vergleichsstädten über einen längeren Zeitraum notwendig. Bei Vorlage von einheitlichen und standardisierten Werten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und

Mit Blick auf die Entwicklung der durchgeführten Dienstleistungen der Bürgerdienste in den Vergleichsstädten kann kein eindeutiger Trend bezüglich ihrer Zu- oder Abnahme festgestellt werden. Die meisten Dienstleistungszahlen schwanken, ohne dass dieses auf besondere Gründe zurückzuführen ist. Aus dieser Tatsache kann geschlossen werden, dass die Abwicklung von öffentlichen Dienstleistungen in Zeiten von E-Government und der stark verbreiteten Internetnutzung auch zukünftig zu einem festen prozentualen Anteil auf dem persönlichen Vertriebsweg durch die örtlichen Bürgerämter erfolgen wird. Daher wird der persönliche Vertriebsweg der Bürgerdienste perspekti-

zeigt, dass eine gute Kundenorientierung umfangreiche personelle wie auch monetäre Ressourcen bindet und keine direkten wirtschaftlichen Verbesserungen generiert, wie beispielsweise die Einführung von Management-Instrumenten. Letztendlich müssen die politisch Verantwortlichen die Frage für sich beantworten, ob die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich analog zu einem Unternehmen arbeiten oder aber den Bürgern den bestmöglichen Service zur Verfügung stellen sollte, für den die Bürger Gebühren in Form von Steuern zahlen. Die Gewinnerin des vorgelegten Vergleichs zeigt klar auf, wie ein sehr guter Service und eine effiziente Bearbeitung parallel möglich sind; es existiert also ein gangbarer Mittelweg. In Madrid war der politische Wille entscheidend, mit dem Einsatz von umfangreichen finanziellen Mitteln moderne und kundenorientierte Bürgerdienste zu etablieren, die dank eines geringen Personalansatzes und motivierter Beschäftigter effizient arbeiten.

## »Die öffentliche Verwaltung muss nicht jeden aktuellen Trend mitgehen, aber sie muss fit und verlässlich sein für eine sich immer schneller verändernde Zukunft.«

der Kundenzufriedenheit könnte die erweiterte FDH-Methode in vollem Umfang genutzt werden, um präzisere Aussagen bezüglich des Outcomes von NPM-Reformen am Beispiel der Bürgerdienste zu treffen.

Neben der Erweiterung um weitere Vergleichsstädte und die einheitliche und standardisierte Erhebung von Daten zu den Besucherzahlen, der Wartezeit und der Kundenzufriedenheit vor Ort ist auch eine erneute Überprüfung der aktuell festgestellten Forschungserkenntnisse in fünf bis zehn Jahren denkbar. In diesem Fall könnten dann aktuelle Erkenntnisse mit den heute gewonnenen Ergebnissen verglichen und Veränderungen der Anwendung von Kernelementen des NPM sowie der Performances festgestellt werden.

visch ein interessantes und forschungsrelevantes Feld bleiben.

Zwar sind die Bemühungen um eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung inzwischen ins Stocken geraten, jedoch bleiben moderne Bürgerdienste ein wesentlicher Erfolg der Verwaltungsmodernisierung mit der Besonderheit, dass die Bürger die Bürgerdienste „anfassen“ können. Diese Tatsache ist besonders wichtig, da die Forschungserkenntnisse bestätigen, dass die öffentliche Verwaltung auch heute noch ihr Hauptaugenmerk auf die Binnenmodernisierung legt, wovon der Bürger wenig bis überhaupt nicht betroffen ist und in der Folge auch keine Verbesserungen im direkten Kontakt mit der Verwaltung feststellen kann. Der Fokus der Verwaltungsmodernisierung sollte zukünftig verstärkt auf die Kundenorientierung gerichtet sein. Der vorliegende Vergleich

Bedingt durch die Finanzkrise, den anhaltenden demographischen Wandel in den westlichen Industrienationen und dem immer härteren globalen Wettbewerb kommt der öffentlichen Verwaltung zukünftig eine noch größere Bedeutung zu. Unter diesen Voraussetzungen müssen die Verwaltungen behutsam weiter modernisiert werden. Im Rahmen der Dissertation konnten viele positive Beispiele von modernen Verwaltungen, aber auch „erschreckende“ Zustände festgestellt werden. Die Modernisierungsbewegung der öffentlichen Verwaltung in Europa ist grundsätzlich auf einem guten Weg, jedoch darf sie diesen Weg nicht verlassen, sondern muss den Modernisierungsprozess weiter kontinuierlich vorantreiben. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die globale Wirtschaft leicht verletzlich ist und die Nationalstaaten mit ihren administrativen Unterbauten eine wesentliche Konstante darstellen. Daraus müssen die öffentlichen Verwaltungen mit einem kundenorientierten, effizienten und modernen Aufbau für die Zukunft gerüstet sein. Dieses Vorhaben kostet viel Zeit und Geld, jedoch ist es für die Zukunft gewinnbringend angelegt. Die öffentliche Verwaltung muss in diesem Zusammenhang nicht jeden aktuellen Trend mitgehen, aber sie muss fit und verlässlich sein für eine sich immer schneller verändernde Zukunft.

## Literatur

- Bielecki, André 2011: Efficient Frontier Analysis, in: Sönke Albers et al. (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung (zusätzliche Beiträge), Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Bouckaert, Geert 1993: Efficiency Measurement from a Management Perspective: A case of the Civil Registry Office in Flanders, in: International Review of Administrative Sciences, Nr. 59, S. 11-27.
- De Borger, Bruno et al. 1994: Explaining Differences in Productive Efficiency: An Application to Belgian Municipalities, in: Public Choice, Nr. 80 (2), S. 339-358.
- De Borger, Bruno/Kerstens, Kristiaan 1996: Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches, in: Regional Sciences and Urban Economics, Nr. 26 (2), S. 145-170.
- Deprins, Dominique/Simar, Léopold/Tulkens, Henry 1984: Measuring Labor Efficiency in Post Offices, in: Maurice Marchand et al. (Hrsg.): The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurements, Amsterdam: North Holland, S. 243-267.
- Last, Anne-Kathrin/Wetzel, Heike 2009: Effizienzmessverfahren: eine Einführung, University of Lüneburg Working Paper Series in Economics, Nr. 145.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Rienäß, Udo/Tietz, Marcel 2011: Bürgerdienste in Berlin und Warschau, in: Verwaltung & Management, Nr. 2, S. 88-103.
- Tietz, Marcel 2009: Analyse der Anwendung und Wirkung neuer Verwaltungsmanagementsysteme am Beispiel Bürgerdienste – Ein Vergleich der europäischen Hauptstädte Berlin und Warschau, Masterarbeit, Berlin
- Tietz, Marcel 2014: Europäisches Verwaltungsmanagement: Vergleich von Hauptstädten neuer und alter Mitgliedsstaaten der EU am Beispiel der Bürgerdienste, Dissertation, Potsdam

# Ganzheitliche Unternehmensführung



## Ganzheitliche Unternehmensführung in Nonprofit-Organisationen

Ein Systemvergleich zwischen Deutschland und Australien

Von Prof. Dr. Bernd Schwien

2015, 189 S., brosch., 39,- €

ISBN 978-3-8487-1226-7

[www.nomos-shop.de/22457](http://www.nomos-shop.de/22457)

Insgesamt 26 NPO-Manager sozialwirtschaftlicher Organisationen der beiden OECD-Staaten Deutschland und Australien wurden zu aktuellen und zukünftig erwarteten Managementrealitäten im Bereich ganzheitliche Unternehmensführung interviewt (z. B. Governance, Balanced Scorecard, Risikomanagement, Wirkungsorientierung).

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

