

Hans-Josef Vogel
 Stadtdirektor der Stadt Arnberg

"Kundenorientierung" und "Bürgeraktivierung"

- Übersicht über Modernisierung und Reformprojekte am Beispiel der Stadtverwaltung Arnberg -

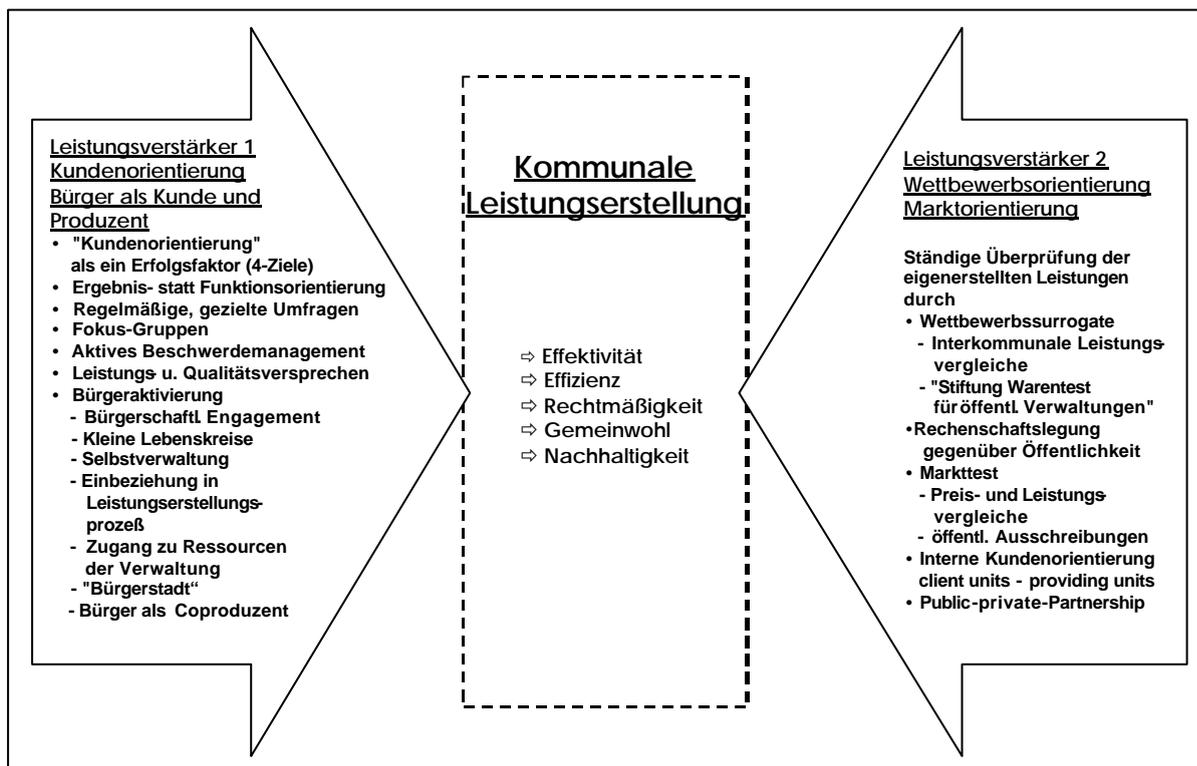
I.

Leitlinien

1. "Kundenorientierung" und Wettbewerbsorientierung" erhöhen nachhaltig die Produktivität der öffentlichen Verwaltung.

Diese Modernisierungsstrategie unter den Gesichtspunkten "Kunden- und Wettbewerbsorientierung" bietet durch die radikale Ausrichtung der Verwaltung von außen nach innen, d. h. des Denkens vom Bürger, seiner natürlichen und sozialen Umwelt her, die Chance, einen grundlegenden Kultur- und Organisationswandel der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen. Außerdem will sie eine neue Bürgerpartizipation neben repräsentativen und direktdemokratischen Verfahren sowie formalen Beteiligungsverfahren erreichen.

Die Abbildung 1 gibt eine erste Übersicht zu diesem Themenbereich.¹



Die Verwaltungsmodernisierung in Arnberg folgt den Leitlinien von Kunden und Wettbewerbsorientierung.²

2. Dabei verfolgen wir in Arnberg ein erweitertes Konzept der "Kundenorientierung". Der Bürger wird nicht nur als "Kunde", sondern auch als Produzent, als Mitgestalter und Coproduzent öffentlicher Leistungen gesehen und ernst genommen. Er ist "Prosument" (Toffler).
3. Der Begriff der "Kundenorientierung" verdeutlicht die notwendige "Denkwende". Ein Kunde ist kein Bittsteller oder Untertan oder Bürger, der Bürgerinitiativen benötigt, um Problemlösungen zu erreichen. Der Kunde ist auch kein "Abnehmer" wie im Bereich der monopolisierten leitungsgebundenen Energieversorgung. Der Kunde ist auch kein "Endgerätebenutzer", wie im Bereich des Fernmeldewesens der ehemaligen Deutschen Bundespost.

Der Bürger, der als Kunde verstanden wird, hat vielmehr Anspruch auf qualitativ gute und wirtschaftliche Dienstleistungen sowie Anspruch auf tatsächliche Problemlösungen (Baugenehmigung, Umgehungsstraße etc.).

4. Der Bürger, der als "aktiver Bürger" als "Mitgestalter" und "Coproduzent" verstanden wird, muß die Möglichkeit haben, sich frühzeitig und direkt an Willensbildungsprozessen und an der administrativen Leistungserstellung sowie an kommunal-bürgerschaftlichen Projekten zu beteiligen. Er muß darüber hinaus ermächtigt werden, selbstorganisierte Leistungen für sich für sich und die Gemeinschaft zu erbringen, statt allein Konsument fremdbestimmter Angebote zu bleiben.
5. Die so verstandene Kundenorientierung ist Leitlinie für eine neues wirkungsorientiertes Führungssystem und eine grundlegend neue Organisation der öffentlichen Verwaltung.

Neben der Erfüllung des Leistungsauftrages, der Wirtschaftlichkeit und der Mitarbeiterorientierung wird die Kundenorientierung eigenständige Zieldimension. Im Rahmen eines Controllings wird erstmals ein Messen, Analysieren und Bewerten entsprechender Kriterien vorgenommen, um daraus eine kontinuierliche Verbesserung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung insgesamt zu entwickeln.

Unter Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitsaspekten greift eine reine "betriebswirtschaftliche" Steuerung zu kurz.

6. Notwendig ist allerdings eine Wettbewerbsorientierung, um die aus den Erfolgsfaktoren gewonnenen Ergebnisse überhaupt einordnen, bewerten und verbessern zu können und eine ständige Anpassung an veränderte Realitäten zu ermöglichen. Diese Wettbewerbsorientierung schließt eine regelmäßige Rechenschaftslegung an die Öffentlichkeit ein ("Stiftung Warentest" für öffentliche Leistungen).

II.

Ausgewählte Beispiele und Projekte der Stadtverwaltung Arnberg

1. Zur neuen Steuerung der Verwaltung wird ein output- und wirkungsorientiertes Controllingsystem aufgebaut. Die Bertelsmann-Stiftung hat hierzu Pionierarbeit und fachliche Begleitung geleistet. Das Controllingsystem orientiert sich an den o. a. vier Zieldimensionen. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft muß das öffentliche Controllingsystem auch sog. weiche Faktoren erfassen. Es müssen erstmals Indikatoren und Meßgrößen hierzu entwickelt werden. Es darf kein starres, sondern es muß ein dynamisches Controllingsystem aufgebaut werden.

Die Abbildung 2 enthält beispielhafte Indikatoren der externen und internen Kundenorientierung des Stadtarchivs Arnberg.

<u>Beispielhafte Indikatoren der externen und internen Kundenorientierung des Stadtarchivs</u>
<i>Externer Kunde</i>
▲ Öffnungszeiten
▲ Leseraum/Studienzimmer
▲ Dokumentation Stadtgeschichte
▲ Sicherung historisch oder juristisch wertvoller Belege
▲ Systematisierung Archivmaterialien
▲ Schnelle Bearbeitung von Anfragen/Auskunftersuchen
▲ Einsichtnahme in Archivunterlagen
▲ Beschaffung von Materialien anderer Archive
▲ Entwicklung eines historisch fundierten kommunalen Bewußtseins durch:
<input type="checkbox"/> allgemeine/fachspezifische historische Publikationen
<input type="checkbox"/> allgemeine/fachspezifische Ausstellungen
<input type="checkbox"/> allgemeine/fachspezifische Vorträge
<input type="checkbox"/> allgemeine/fachspezifische sonstige Veranstaltungen
● mit oder durch Bürger/Heimatvereine/Studenten etc.
<i>Interner Kunde</i>
▲ Systematisierung Archivmaterialien
▲ sachgerechte Lagerung
▲ Mikroverfilmung
▲ Sicherung historisch oder juristisch wertvoller Belege
<input type="checkbox"/> Übernahme, Bewertung, Erschließung, Verarbeitung und Restaurierung von Archivgütern
▲ Beachtung von Aufbewahrungsfristen/Aktenvernichtung
▲ Schaffung von Rechtssicherheit für die Verwaltung
▲ Schnelle Bearbeitung von Anfragen/Auskunftersuchen
▲ Zusammenarbeit mit anderen Archiven

Abb. 2

2. Das Arnsberger Controllingsystem ist als "Mitarbeiter-Instrument" zur kontinuierlichen Verbesserung und Selbststeuerung der verantwortlichen Organisationseinheiten angelegt. Hierzu sind neue Qualifikationen erforderlich - insbesondere zur Bewertung und Umsetzung der Erkenntnisse des Controllings -, um Verbesserungsmaßnahmen konkret abzuleiten und umzusetzen.
3. Die Arnsberger Stadtbüros sind ein Beispiel für kundenorientierte, d. h. konsequent nachfrageorientierte Verwaltungsmodernisierung. Es baut auf den Erfahrungen der Bürgerämter auf und entwickelte sie unter dem Leitbild "Service-Center" weiter. Die für die Verbesserung der Stadtbüros erforderlichen Steuerungsinstrumente wurden eingeführt. Sie haben hier rein dienende Funktionen.

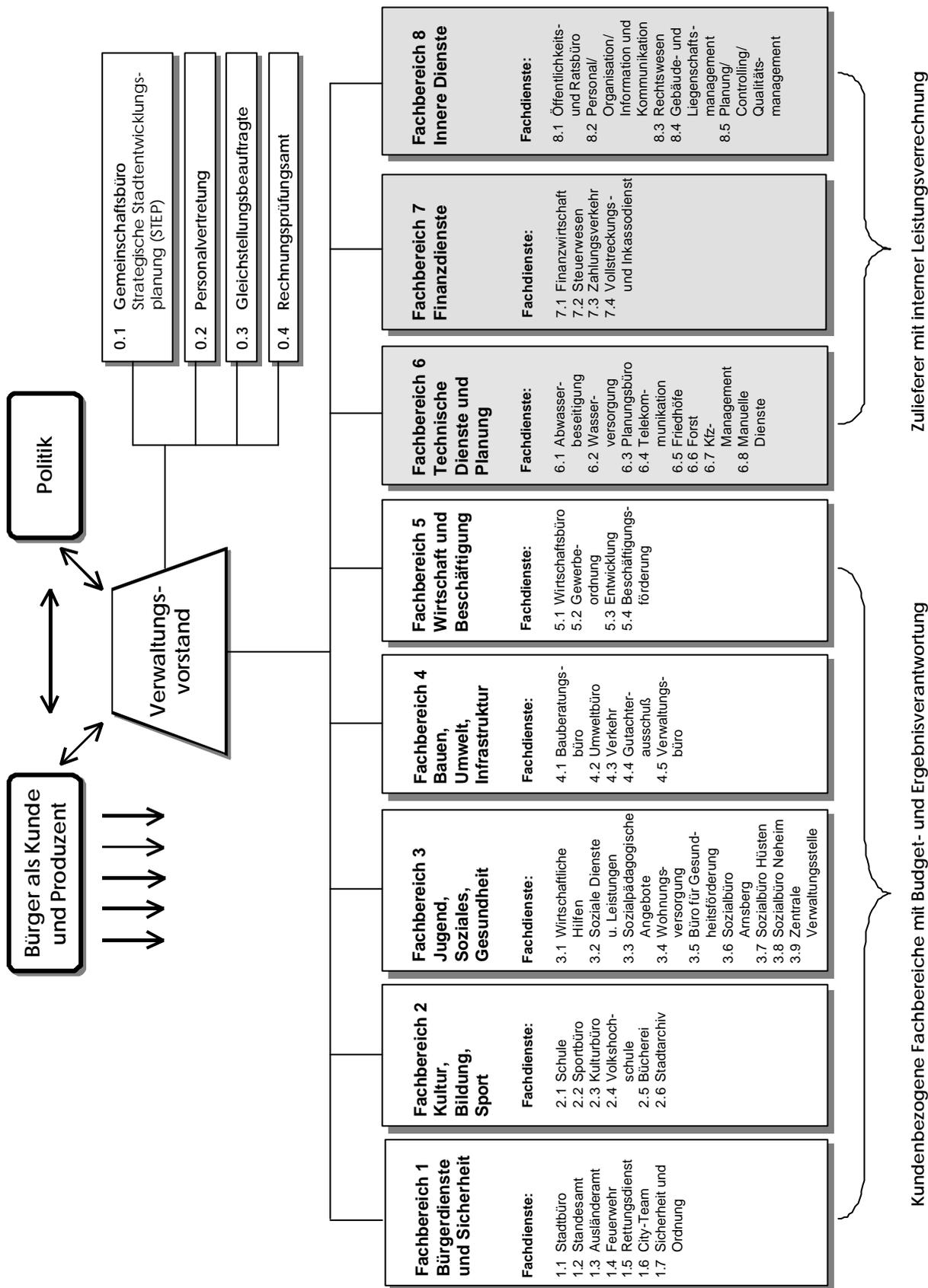
Ergebnis des Projektes ist eine erhebliche Verbesserung der Qualität der städtischen Leistungen, z.B. dezentrales Angebot dieses Bürgerservice in vier Stadtteilen; Angebot auch am Samstagvormittag; erweiterte Öffnungszeiten; Telefonservice bei gleichzeitiger Erhöhung der Wirtschaftlichkeit um 20 %.³

Nach diesem Beispiel "Stadtbüros" werden "Sozialbüros" eingerichtet.

4. Aufgrund der Erfahrungen des Pilotprojektes "Stadtbüros" wurde jetzt für die gesamte Verwaltung ein "Customer Focused Reengineering" durchgeführt.

Während bislang Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung funktions- und wirkungsorientiert und damit hierarchisch ausgerichtet waren, wird sie nun kundenorientiert, d. h. ergebnisorientiert ausgerichtet, siehe Abb. 3. Statt in Funktionen wird nun in Prozessen gedacht, die zu konkreten Ergebnissen für den Kunden bzw. für das entsprechende Kundensegment oder in dem entsprechenden Lebenssachverhalt führen. Vergleichbar mit dem Beispiel der Stadtbüros (hinsichtlich der Schalterdienstleistungen) werden ergebnisverantwortliche Produktgruppen/-zentren für zusammenhängende Nachfragebereiche der Bürgerinnen und Bürger, ihrer Gemeinschaften und Unternehmungen gebildet (z.B. Sozialbüros). Damit wird erstmals auch eine meßbare politische Gestaltung in den entsprechenden Nachfragebereichen oder Politikfeldern möglich.

Davon getrennt werden die unterstützenden Verwaltungseinheiten aufgebaut (Providing Units), die sich wiederum konsequent auf ihren "internen Kunden" (Client Units) ausrichten haben. Damit wird das Konzept der Kundenorientierung auch innerhalb der Verwaltung realisiert. Zugleich wird die Wettbewerbsorientierung ermöglicht, indem die Auftragnehmerbereiche (Providing Units) sich einem Markttest unterziehen, um ständig besser zu werden.



Diese "kundenorientierte" Reorganisation ist Voraussetzung dafür, daß der Kunde als Produzent, d. h. als "aktiver Bürger" überhaupt tätig sein kann, in dem er an Willensbildungsprozessen und an Leistungserstellungsprozessen beteiligt wird bzw. selbst Leistungen übernimmt.

5. Der Modernisierungsansatz "Kundenorientierung" und Bürgeraktivierung führte schon früh zur Entwicklung eines für die öffentlichen Verwaltung neuen Instrumentes: Das Aktive Beschwerdemanagement, in dem der Bürger als "kostenloser Unternehmensberater" für die Gemeinschaft tätig, aber auch als "Kunde" ernst genommen wird.

Das Beschwerdewesen führt bei entsprechender Auswertung zu einem außerbetrieblichen Vorschlagswesen, in dem Beschwerden als Anregungen und Beratungsleistungen der Bürger für internes und externes Handeln der Stadtverwaltung, aber auch für die Politik dargestellt werden.

Durch die Auswertung der Beschwerdeinformationen im Rahmen eines ganz neuen Ideenmanagements werden verwaltungsinterne Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet, möglicherweise auch Ansätze für neue politische Aufträge bzw. korrigierte politische Aufträge formuliert und der Verwaltung gegeben.

Darüber hinaus wird die Informations- und Datenlage bei der verwaltungsinternen Entscheidungsfindung und der Entscheidungsvorbereitung für Rat und Ratsausschüsse verbessert.

6. Weitere Projekte zur "Kundenorientierung" im Sinne der Verbesserung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung und Politikberatung sind:

- Allgemeine Bürgerumfragen (allgemeinwohlorientierte Fragestellungen)
- Fachbereichsbezogene Umfragen (Öffnungszeiten, Bearbeitungszeiten, Tempo-30-Zonen)
- Nutzer- und Besucherbefragungen (z. B. Theater, Friedhöfe)
- Befragung von Nichtnutzern
- Befragung institutioneller Kunden
- Analyse von Kundenunzufriedenheit und Analyse von Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger.

7. Projekte und Instrumente zur Aktivierung der Kunden als Produzenten sind:

- Gemeinsame Projektgruppen und Arbeitsgruppen mit Bürgern zur Definition und Herstellung von Leistungen und Produkten der Stadtverwaltung oder öffentlich geförderter Projekte (z. B. Projekt "Wie will ich leben, wenn ich älter bin?", Stadtmarketing, Entwicklung der Innenstadt, Veranstaltungen, Stadtfeste, Fördervereine, Patenschaften).
- Übertragung von Leistungen auf Bürger und Vereine (z. B. Sportplätze/-anlagen, Begegnungszentren)
- Übertragung von Teilen der Leistungserstellung auf Bürger (z. B. Freizeitsportprogramme, Umweltaktionen, historische Veröffentlichungen/Ausstellungen), Kulturprojekte, Absperrungen und Straßensicherungsmaßnahmen, Pflege von Kinderspielplätzen, Grünanlagen, Bänder, Plätze, Straßenreinigung).
- Beteiligung an Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung zum frühest möglichen Zeitraum.
- Seniorenbüros zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements älterer Menschen (Freiwilligenagentur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements für Projekte etc.

8. Damit ändert sich die Rolle der Verwaltung. Sie ist nicht nur "Dienstleistungs-unternehmen", sondern ermächtigt den Bürger und seine Gemeinschaften zur Selbstorganisation, die nicht dann gefördert wird, wenn die Förderung möglich, sondern wenn sie notwendig ist.

Hier entsteht ein neues Leitbild, das Leitbild der "Bürger-Stadt" oder "Bürger-Kommune", in der

die Bürger ermächtigt und befähigt werden, Produzenten ihrer eigenen sozialen, kulturellen und natürlichen Verhältnisse zu werden.

-
- ¹ Vgl. Banner, Gerhard: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Der Rückstand wird aufgeholt, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1995, S. 283-296 (287)
 - ² Vgl. zur Arnberger Verwaltungsmodernisierung: Vogel, Hans-Josef: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung. Der Bürger als Prosument., in: Dehr, Gunter/Biermann, Thomas (Hrsg.): Kurswechsel Richtung Kunde. Die Praxis der Kundenorientierung. Frankfurt 1996, S. 278 - 307; ders.: Öffentliche Verwaltung als Lernende Organisation. Bestand, Notwendigkeiten, Mittel und Wege zu einer lernenden öffentlichen Verwaltung, in: Schatz, Roland: Netzwerke als Basis der Lernenden Organisation, Bonn 1996, S. 193 - 219; Diebäcker, Klaus/Vogel, Hans-Josef/Voigt, Michael: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung: Die Bürger-Stadt Arnberg, in: Die Innovative Verwaltung, 4/96, S. 6 - 10; Vogel, Hans-Josef/Voigt, Michael/Wisser, Bernd: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung, in: Städte- und Gemeinderat NRW 11/1996, S. 400 - 406
 - ³ Stelzer, Thorsten: Kostensenkung und Kundenorientierung in der Verwaltung. Beispiel Stadtbüro Stadt Arnberg, Heidelberg 1996; Gläseker, Michael: Manuskript zur Einführung der Kostenrechnung in Kommunalverwaltungen, Arnberg, 1997