

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ IN DER KOMMUNALEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

SIEBEN WEGE ZUM ERFOLG

Julia Bosse
Alexander Heichlinger
Emanuele Padovani
Jan Ole Vanebo



**AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ IN DER
KOMMUNALEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG**
SIEBEN WEGE ZUM ERFOLG

ISBN 978-90-6779-217-2

© 2013, European Institute of Public Administration.

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf in irgendeiner Form oder in irgendeinem Verfahren ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Herausgebers EIPA vervielfältigt, in einem Datenverarbeitungssystem gespeichert oder verbreitet werden, gleich ob mechanisch, durch Fotokopieren oder in anderer Form. In Bezug auf Übersetzungs- und Reproduktionsrechte wenden Sie sich bitte an:

European Institute of Public Administration,
O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229,
6201 BE Maastricht, Niederlande.
Internetseite des EIPA: www.eipa.eu

Satz und Druck: Abteilung Veröffentlichungen, EIPA, Niederlande



Mit Unterstützung des Stadtrates von Bilbao

**AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ IN DER
KOMMUNALEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG**
SIEBEN WEGE ZUM ERFOLG

Julia Bosse
Alexander Heichlinger
Emanuele Padovani
Jan Ole Vanebo

Die Europäische Kommission unterstützt das EIPA über
den Haushalt der Europäischen Union

© 2013, European Institute of Public Administration /
Institut européen d'administration publique
Maastricht, Niederlande
www.eipa.eu

Die in dieser Publikation wiedergegebenen Ansichten sind die der Autoren und spiegeln nicht zwangsläufig die Ansichten des EIPA wider.

INHALTSVERZEICHNIS

DANKSAGUNG

EINFÜHRUNG	1
POLITISCHE VERWALTUNG AUF DER GRUNDLAGE WIRTSCHAFTLICHER STRINGENZ UND STRATEGISCHER HAUSHALTSFÜHRUNG	17
<i>Die Stadt Bilbao</i>	
CHAMPS2 – EINE MUTIGE UND GANZHEITLICHE BUSINESS TRANSFORMATION	36
<i>Die Stadt Birmingham</i>	
CHANGE² IN DER QUADRATESTADT	61
<i>Die Stadt Mannheim</i>	
BESCHWERDEN VON BÜRGERN ALS MOTOR FÜR VERÄNDERUNG	81
<i>Die Stadt Mailand</i>	
FORTSCHRITT DURCH IKT, OFFENHEIT UND TRANSPARENZ	100
<i>Die Stadt Tallinn</i>	
NACHHALTIGKEIT DURCH STRATEGISCHES DENKEN UND HANDELN	122
<i>Die Stadt Tampere</i>	
EINE SMARTE, SICHERE UND GRÜNE STADT	141
<i>Die Stadt Trondheim</i>	
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND SIEBEN SCHRITTE ZUR EXZELLENZ	159
GLOSSAR	174
LISTE DER PARTNER IN DEN STÄDTEN	176
HINWEISE ZU DEN AUTOREN	177
LITERATURVERZEICHNIS	179

DANKSAGUNG

Diese Publikation ist das Ergebnis gemeinsamer Bemühungen engagierter Innovatoren des öffentlichen Sektors und Change Agents aus verschiedenen europäischen Städten und ihrer wissbegierigen und akademischen „Helfer“ von EIPA Barcelona sowie den Universitäten von Bologna (IT) und Nord-Trøndelag (NO). Ähnlich den in diesem Buch geschilderten sieben Wegen zum Erfolg hat auch diese Studie ihren ganz eigenen „Weg“ zurückgelegt und eine eigene Geschichte zu erzählen. Nach Ernennung zum Gewinner des European Public Sector Award im Jahr 2011 unter dem Motto „*Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate*“ (Bereitstellung von cleveren öffentlichen Leistungen in einem rauen Wirtschaftsklima) teilte die Stadt Bilbao sehr gerne ihr brillantes Wissen und ihre Werte in Bezug auf die kommunale öffentliche Verwaltung mit anderen und ging selbstbewusst eine tiefer gehende und breiter gefächerte Zusammenarbeit mit EIPA ein. Dementsprechend war diese Studie eine der ersten Aufgaben, die sie in Auftrag gegeben hat. Folglich geht unser aufrichtiger Dank zunächst und in erster Linie an den Bürgermeister von Bilbao, **Herrn Iñaki Azkuna**, und seinen Berater bei dieser Studie, **Herrn Andoni Aldekoa de la Torre**, CEO der Stadtverwaltung, ohne die dieses Projekt nie umgesetzt worden wäre.

In diesem Zusammenhang sind wir auch den Vertretern der sieben teilnehmenden Städte aus der EPSA e-Knowledge-Plattform, die uns seit Juni 2012 auf diesem spannenden Weg begleitet haben, zu großem Dank verpflichtet; sie haben nicht nur alle für diese Analyse erforderlichen Informationen eifrig bereitgestellt und geprüft, sondern auch viele Stunden nach der Arbeit damit verbracht, unsere Anfragen zu beantworten. Zudem haben sie an zwei Projekt-Meetings in Bilbao und Mannheim teilgenommen, wodurch sie zu Partnern – und Freunden – wurden und ein starkes Netzwerk aus Innovatoren des öffentlichen Sektors geschaffen werden konnte.

Diese Personen sind (in alphabetischer Reihenfolge der entsprechenden Städte):

Leandro Ardanza, Director S&F, *Stadt Bilbao*

Elena Martin, Business Change Manager, *Stadt Birmingham*

Gill Terry, Business Change Manager, *Stadt Birmingham*

Ulrich Hörning, Leiter Verwaltungsreform, *Stadt Mannheim*

Paolo Poggi, Vorsitzender der Abteilung für Verwaltungskontrolle, *Stadt Mailand*

Maria Morena Montagna, Manager Kundendienst und Beschwerdestelle, *Stadt Mailand*

Kaarel-Mati Halla, Direktor für Strategische Entwicklung, *Stadt Tallinn*

Toomas Sepp, Stadtminister, *Stadt Tallinn*

Esa Kokkonen, Direktor des Baltic Institute of Finland, *Stadt Tampere*

Jukka Männikkö, Finanzmanager, *Stadt Tampere*

Gerhard Dalen, Büro des Chief Executive, *Stadt Trondheim*

Elin Rognes Solbu, Direktor Management und Human Resources, *Stadt Trondheim*

Es war eine sehr große Freude, auf einen solchen Bestand an sachkundigen, vielversprechenden und inspirierten hochrangigen Städtemanagern bauen und bei diesem Projekt von ihrer (Mit-)Arbeit profitieren zu können.

Was das EIPA-Team betrifft, so geht unser besonderer Dank an **Oriol Valentí i Vidal** und **Marta Requeno García**, unsere „Jüngsten“ und Praktikanten, die ihre Aufgaben mit großem Engagement professionell gemeistert haben und so gezeigt haben, dass sie uns eine unschätzbare Hilfe sind. Wir wünschen ihnen allen eine erfolgreiche berufliche Zukunft und alles Gute auf ihrem eigenen „Weg zum Erfolg“.

Zu guter Letzt möchten wir uns auch bei dem Sprachendienst und dem Grafik-Design-Team von EIPA Maastricht, **Tiara Patel** und **Simone Meesters**, für ihre Geduld, Kreativität und die hervorragende und gewissenhafte Arbeit, die sie in Bezug auf die Sprache und das Layout dieser Publikation geleistet haben, bedanken.

Abschließend bleibt zu sagen, dass diese Publikation allen Führungskräften in der kommunalen öffentlichen Verwaltung gewidmet ist, die sich auf die Suche nach Exzellenz begeben haben ...

Alexander Heichlinger

Im Namen der Autoren

EIPA Barcelona

EINFÜHRUNG

„Wir leben in einer urbanen Welt.
Die Hälfte der Weltbevölkerung
lebt bereits in Städten.“¹

Im Jahr 2012 erwirtschafteten die 600 wirtschaftsstärksten Städte 60 % des globalen BIP, obgleich sie nur 20 % der Weltbevölkerung beheimaten. In Europa werden 67 % des BIP in den Metropolregionen erzeugt.

Ca. 70 % der EU-Bevölkerung (etwa 350 Mio. Menschen) leben in städtischen Ballungsgebieten mit mehr als 5000 Einwohnern², Tendenz steigend. Was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, deuten diese Zahlen darauf hin, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Länder als Ganzes sich zunehmend auf einzelne Städte verlagert, welche heutzutage für die Schaffung von Wohlstand, Innovation, Kreativität, Konnektivität, Produktivität und Beschäftigung sorgen und somit häufig die „Motoren ihrer Volkswirtschaft“³ sind. Die Entwicklung der Städte wird für die zukünftige territoriale, (sozio-)ökonomische und räumliche Entwicklung auf der ganzen Welt, und damit auch in Europa, entscheidend sein.

Wie in dem jüngsten Bericht der Europäischen Kommission über „Städte von morgen. Herausforderungen, Visionen, Wege in die Zukunft“⁴ betont, sind Städte heutzutage beträchtlichem Druck ausgesetzt und stehen vor wichtigen Herausforderungen, wie – um nur einige Aspekte zu nennen – demographischer Wandel, eine kulturell zunehmend vielfältige Bevölkerung, wirtschaftliche Stagnation oder Abschwung, Auswirkungen neuer Technologien, wachsende Einkommensunterschiede, soziale Polarisierung und Segregation, landschaftsverbrauchende Zersiedlung des Stadtländes und Umweltbedrohungen für die städtischen Ökosysteme.

¹ McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, März 2011, S. 1. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

² European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brüssel, Oktober 2011, S. 2. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_en.pdf.

³ Siehe <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/urbandedevelopment.htm>.

⁴ European Commission, Directorate General for Regional Policy, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brüssel, Oktober 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_en.pdf.

Diese Aspekte werden in unterschiedlichem Ausmaß Einfluss auf die Städte haben. Metropolen wie London, Paris, Madrid, Barcelona, Athen, Wien und Berlin werden weiteres Wachstum, verbunden mit oder aufgrund von ländlicher Emigration, erleben, während andere Städte – in erster Linie solche, die sich in den zentralen und östlichen Teilen der EU und in den Randgebieten von Westeuropa befinden – einen Bevölkerungsrückgang und eine Abnahme des Wirtschaftswachstums erfahren werden. Zudem wird sich auch die innerstädtische Dynamik ändern: Während sich Stadtzentren in dem Vereinigten Königreich, in Deutschland, Österreich und Norditalien schneller entwickeln als umliegende Vororte, ist in vielen Ländern in Mittel-, Ost- und Südeuropa eine schnell wachsende Suburbanisierung festzustellen⁵.

Außerdem sind für viele Städte ein wachsender wirtschaftlicher Druck und eine wirtschaftliche Stagnation aufgrund des Verschwindens von traditionellen Fertigungsindustrien und des oftmals vorhandenen „Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt“⁶ Realität. Zeitweilig haben die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Situation in vielen europäischen Städten verschlimmert. Während die staatlichen Transferleistungen in Ländern wie Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien aufgrund der Staatsschuldenkrise deutlich reduziert und im Vereinigten Königreich mittelfristige Kürzungen eingeführt wurden, waren nur sehr wenige Landesregierungen, z. B. Frankreich und die skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland), in der Lage, die kommunalen Haushalte abzusichern. Im letzteren Fall war die kommunale Ebene dank der in den zwischenstaatlichen Transfermechanismen errichteten automatischen Stabilisatoren in der Tat besser gestellt als die nationale Ebene. Im Großen und Ganzen ist die kommunale Verschuldung in den meisten europäischen Ländern mit Ausnahme der skandinavischen Länderfamilie angestiegen⁷.

Während die durch die Wirtschaftskrise verursachte Belastung (hoffentlich!) ein vorübergehendes Phänomen ist, wird allerdings die Bereitstellung von Leistungen aufgrund des demographischen Wandels einer alternden Gesellschaft langfristig immer notwendiger und die Krise überdauern. Folglich ist eine Steigerung der Effizienz, wie sie in den letzten Jahren von vielen kommunalen Verwaltungen angestrebt wird, eine Möglichkeit, den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen zu begegnen⁸.

⁵ Ibid, S.16ff.

⁶ Ibid, S. 18.

⁷ Council of Europe, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery, and a Sustainable Future*, Council of Europe, Straßburg, 2011, S. 52

http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.

⁸ Ibid.

„Das Wachstum und der Erfolg von Städten hängen im Wesentlichen von dem Umgang mit den aufkommenden Herausforderungen dieser Städte ab.“⁹

Um der Vision Europas hinsichtlich einer cleveren, nachhaltigen und integrativen Stadtentwicklung im Einklang mit der Europa-2020-Strategie gerecht zu werden,

werden sich die Städte eine hohe Lebensqualität und Fürsorge, sozialen Zusammenhalt, soziale Gerechtigkeit und eine ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung zum Ziel setzen müssen. Die Attraktivität von Städten wird durch ihre Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit – für Unternehmen, aber auch für Talente – bestimmt. Daher besteht die Aufgabe der Kommunalverwaltungen darin, attraktive Städte zu entwickeln, die obengenannten Belastungen und Herausforderungen wenn möglich in Vorzüge umzuwandeln und die gegebenen Faktoren - beispielsweise die kulturelle Vielfalt – als Antriebsfaktoren für Innovation und Kreativität zu nutzen.

Daher ist es eminent wichtig, dass die Städte eine ganzheitliche und nachhaltige Methode für die Entwicklung des städtischen und öffentlichen Sektors entwickeln, bei der die Bedürfnisse der Bürger und anderer Interessengruppen im Mittelpunkt stehen. Dies erfordert zukunftsfähige und langfristige Visionen und Strategien, die die zukünftige Entwicklung lenken werden. Zur Ausgestaltung dieser wegweisenden Strategien benötigen die Städte zuverlässige Informationen und Analysen, und zwar nicht nur hinsichtlich der spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Situation, sondern auch in Bezug auf Aspekte der internen öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf finanzielle und nicht finanzielle Daten.

Bei Krisenbekämpfungs- und Modernisierungsstrategien müssen selbstverständlich alle staatlichen Akteure einbezogen werden, und die Abstimmung zwischen kommunalen, regionalen und staatlichen Strategien ist entscheidend. Eine solche Vorgehensweise muss zudem ausreichend flexibel sein, damit eine Perspektive für staatliches Handeln angewandt werden kann, die sich für die entsprechenden Aufgaben eignet und die über die Grenzen der Bezirke oder Städte hinausgeht und eine Verbindung sowohl zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen als auch über Grenzen hinweg schafft. Die Ermittlung, Analyse und der Austausch von Best Practices kann den öffentlichen Verwaltungen bei dieser großen Aufgabe helfen und sie im besten Fall auch mit den Kapazitäten für die Verbesserung und Durchführung ihrer Aufgaben ausstatten und ihnen dabei helfen, aus anderen Fällen zu lernen.

⁹ McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, März 2011, S. 6. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

ALLGEMEINE ZIELSETZUNG DER STUDIE

Zielsetzungen dieser Studie und Publikation sind die Untersuchung, der Vergleich und die Gegenüberstellung der Leistungen von sieben Städten (auf der Suche nach Exzellenz) – **Bilbao (ES)**, **Birmingham (UK)**, **Mannheim (DE)**, **Mailand (IT)**, **Tallinn (EE)**, **Tampere (FI)** und **Trondheim (NO)** –, die trotz (oder aufgrund) gegenwärtiger Herausforderungen wegen verminderter Ressourcen, einer alternden Bevölkerung und des Klimawandels kreative Lösungen gefunden haben. Der Schwerpunkt liegt dabei – im Gegensatz zu anderen, breiter gefächerten Stadtkonzepten oder Analysen (z. B. Smart City, Green City) – auf der öffentlichen Verwaltung der sieben ausgewählten europäischen Städte und deren Suche nach Exzellenz in einer Welt der Städte. Indem ihre Erfolgsgeschichten aus unterschiedlichen Bereichen der kommunalen öffentlichen Verwaltung in Europa erzählt werden, können ihr Wissen und ihre Erfahrung an andere öffentliche Verwaltungen weitergegeben werden. Durch Hervorhebung dieser örtlichen Erfahrungen werden die sieben Städte zudem ihre Verantwortlichkeit und die Legitimität ihrer Handlungen unterstreichen und besser sichtbar machen und gleichzeitig den Aufbau von Kapazitäten in ganz Europa fördern. Außerdem wird dies dabei helfen, gemeinsame Trends aufzudecken, Erkenntnisse zu gewinnen und ein besseres Verständnis der Erfolgskriterien (... das „Making-of“ ...) dieser Best Practices zu erzielen.

Mit der Darstellung der Erfahrungen dieser Städte wird nicht nur das Ziel verfolgt, ihren aktuellen Status zu untersuchen und zu umreißen (das „Bild“), sondern auch die jeweiligen (in letzter Zeit) umgesetzten operativen und verwaltungstechnischen Änderungen zu beschreiben, die zum Erfolg geführt und einen Beitrag zur Entwicklung, zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit der Kommune geleistet haben.

Aufgrund von Erfahrungswerten lässt sich feststellen, dass viele Städte auf einen Wandlungsprozess hinarbeiten, um ihre Ziele zu erreichen. Aber viele scheitern auch; daher sollte herausgefunden werden, wie in den jeweiligen Fällen die Lücke geschlossen wurde, d. h. wie Exzellenz in der kommunalen öffentlichen Verwaltung erreicht werden kann. Letztendlich wird mit dieser Publikation also das Ziel verfolgt, das kollektive Vorgehen der Kommunalverwaltungen dieser Städte zu thematisieren und zu analysieren, um die „Perlen der Weisheit“ (d. h. treibende und fördernde Faktoren) zu finden, die den Kommunalverwaltungen auf ihrem Weg zum Erfolg geholfen haben.

In diesem Zusammenhang kann Exzellenz in der kommunalen öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen so verstanden und beschrieben werden, dass dadurch Innovationen und Verbesserungen bei der **Politikgestaltung**, der **Bereitstellung von Methoden** und **öffentlichen Dienstleistungen** gefördert und ermöglicht werden und der Public Value in mindestens dreierlei Hinsicht gesteigert wird¹⁰:

¹⁰Moore, M.H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, NB, 1997.

1. Bessere Methoden zur Durchführung der Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltungen.
2. Leistungsvorteile, die durch Abschaffung einer Universalmethode zugunsten einer maßgeschneiderten Methode erzielt werden können, die eine Umwandlung und Anpassung der grundlegenden Betriebsabläufe der Kommunalverwaltungen fördert, um den Anforderungen unterschiedlicher Gegebenheiten und Kunden gerecht zu werden.
3. Neuer Einsatz der organisatorischen Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltungen durch Einführung neuer Produkte und Dienstleistungen, die zum Umgang mit unterschiedlichen Teilen ihrer Mission oder sogar zur Erfüllung der Anforderungen außerhalb ihrer Mission verwendet werden können. Dies könnte insoweit als strategische Innovation betrachtet werden, als dass es die Organisation in ihrem Umfeld neu positioniert, indem die durchgeführten Funktionen und bereitgestellten Dienstleistungen verändert werden.

Obleich sich diese Arbeit in erster Linie an Praktiker richtet, kann sie jedoch auch als „Grounded Theory“ (gegenstandsbezogene Theorie) betrachtet werden, die in der Masse der wissenschaftlichen Studien zwischen dem New Public Management (NPM) und der neueren New Public Governance (NPG) angesiedelt ist¹¹. Einerseits wird mit dieser Studie in der Tat hauptsächlich das Ziel verfolgt, die wesentlichen fördernden Faktoren bei den Erfolgsgeschichten einer „guten Verwaltung“ (NPM-ähnliche Methode) zu beschreiben und zu interpretieren, andererseits werden letztendlich auch NPG-ähnliche Fragen beantwortet, zum Beispiel: Welche Organisationsform eignet sich am besten für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in dem pluralen Staat? Wie können wir ein nachhaltiges System im öffentlichen Sektor sicherstellen? Welche Werte untermauern die Umsetzung der öffentlichen Politik und die Bereitstellung von Dienstleistungen in diesen Systemen? Welche Schlüsselqualifikationen sind für eine relationale Leistung erforderlich?

Zusammenfassend besteht das allgemeine Ziel also darin, die vorliegenden Fälle angesichts ihrer spezifischen Ansatzpunkte und strategischen Entscheidungen zu betrachten, die sie zu dem gemacht haben, was sie heute sind. Die unterschiedlichen Methoden sind gute Beispiele für eine erfolgreiche politische und strategische Entscheidungsfindung in Bezug auf die Umwandlung von Städten und das Erreichen besserer Dienstleistungsergebnisse durch zuweilen eher kleine und projektbezogene Maßnahmen. Aus den ausgewählten Fällen geht eindeutig hervor, dass Städte mit schwierigen Ausgangssituationen – durch eine clevere Priorisierung, Strategisierung und Führung – ausgezeichnete Elemente der öffentlichen Verwaltungsarbeit entwickeln und so die festgelegten Ergebnisse liefern können.

¹¹ Osborne, S.P., ed., *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010.

DER „EUROPEAN PUBLIC SECTOR AWARD“ (EPSA) ALS UMFANGREICHE QUELLE FÜR STADTBEISPIELE

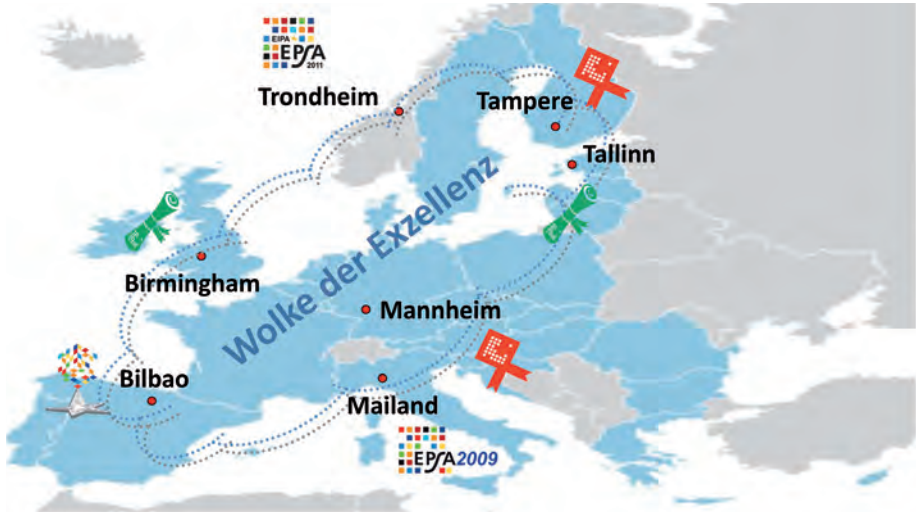
Ein leistungsfähiges System, mit dem Projekte ausgezeichnet werden, die sich auf relevante europäische öffentliche Aufgaben beziehen und wichtige Antriebsfaktoren für Veränderungen der Handlungsweisen von öffentlichen Akteuren im 21. Jahrhundert darstellen, ist das Programm „European Public Sector Award“ (EPSA) (Auszeichnung für den europäischen öffentlichen Sektor). Für jede Auflage der Auszeichnung werden unterschiedliche Mottos festgelegt, die sich auf die entsprechenden Aufgaben des öffentlichen Sektors Europas beziehen. Auf diese Weise wird das Bewusstsein für die Schlüsseldimensionen des Public Value gefördert. Das breite Spektrum der eingereichten Projekte liefert einen Einblick in die proaktiven Methoden von Hunderten von öffentlichen Verwaltungen, die den aktuellen Herausforderungen, also Kürzungen der öffentlichen Finanzen, Klimawandel, steigende Arbeitslosigkeit usw., gegenüberstehen. Der starke innovative Impuls der kommunalen Ebene wird sowohl quantitativ als auch qualitativ nachgewiesen und bestätigt. Anhand der 366 von lokaler oder überörtlicher Ebene eingereichten Bewerbungen (fast 45 %) von insgesamt mehr als 800 Bewerbungen im Laufe der letzten drei von EIPA organisierten Auflagen zeigt sich eindeutig, dass Innovation nah „an der Basis“ stattfindet. Zudem stammen fünf von sieben Gewinnern des EPSA-Awards aus den Jahren 2009 und 2011 aus Städten/Gemeinden.

Die durch das EPSA-Programm ausgezeichneten guten Methoden tragen – ähnlich wie andere internationale Wettbewerbe und die entsprechenden Publikationen/Leitfäden¹² – zu einem schnelleren Übernahmeprozess für andere öffentlichen Verwaltungen bei. Die Fähigkeit der EPSA-Programme in Sachen Wissenstransfer zeigt sich anhand des breiten Spektrums an Nachverfolgungsaktivitäten und spezifischen Wegen zum Wissenstransfer, wodurch eine Nutzung der gewonnenen Erkenntnisse in bestimmten Bereichen und ein besseres Verständnis der jeweiligen Entwicklungen sichergestellt werden kann und daher ein allgemeiner Mechanismus zur Anpassung des Bedarfs an das entsprechende Angebot bereitgestellt wird. EPSA verfolgt also das Ziel, die Kommunalverwaltungen zu ermuntern, ihre Verwaltungsstrukturen und Verfahren zu modernisieren. Ferner werden die wesentlichen Problemstellungen der Verwaltungsreform in Europa thematisiert.

Die sieben ausgewählten Stadtbeispiele stammen aus der EPSA-Wissensplattform. Alle diese Fälle wurden sorgfältig bewertet und sind durch Nachweise gestützt. Zudem sind sie laut den Bestätigungen verschiedener Experten auf diesem Gebiet in Sachen Innovation, Auswirkung, Transferierbarkeit usw. erfolgreich. Sie gelten als Maßstäbe und wurden im Zuge der letzten beiden Auflagen des Programms für ihre individuellen oder kollektiven Leistungen in der öffentlichen Verwaltung anerkannt und/oder ausgezeichnet; aus diesem Grund werden sie „zeitgemäß“ als „*Wolke der Exzellenz*“ bezeichnet.

¹² Z. B. UNDESA & UN-HABITAT, *A Guide for Transfer and Adaptation of Innovation in Governance. Practical Tools and Steps*, UN, New York, 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>.

Abbildung 1.1: Eine „Wolke der Exzellenz“ aus der EPSA-Wissensplattform



OPERATIVER RAHMEN FÜR DIE ANALYSE, AUSWAHL DER STÄDTE UND BESCHRÄNKUNGEN

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, hat das Expertenteam von EIPA einen Rahmen gesucht und entwickelt, der durch Elemente und Dimensionen aus verschiedenen vorhandenen Forschungsrahmen inspiriert wurde und in dem diese Elemente entsprechend kombiniert und integriert wurden. Bei der Entwicklung dieses „eigenen Modells“ waren sich die Autoren vollständig dessen bewusst, dass kommunale Behörden nicht immer einen alleinigen Einfluss auf den Gesamterfolg einer Stadt haben, denn was in einer Stadt passiert, hängt unter Umständen nicht immer nur von der Stadt selbst ab. Dennoch war es zur Anerkennung und Hervorhebung der hervorragenden Leistung einer jeden Stadt (als Ganzes) erforderlich, den Punkt zu verstehen und zu erkennen, an dem die kommunale Behörde „gestartet“ ist (das „Bild“ am Ausgangspunkt¹³): Wie lauteten zu diesem Zeitpunkt die Prioritäten, die diversen Schritte und Handlungen, die durchgeführt wurden, um die festgelegten strategischen Aufgaben zu erfüllen? Wie sehen die Ergebnisse aus und welche Maßnahmen werden derzeit ergriffen, um den Top-Status aufrechtzuerhalten – und sogar zu verbessern –, d. h. wie steht es mit der Zukunftsfähigkeit der Erfolgsgeschichte?

¹³ Bei der Festlegung des Begriffs „Ausgangspunkt“ jeder Stadtgeschichte wurde beabsichtigt, sich auf den Zeitpunkt zu beziehen, an dem die Stadt mit dem Veränderungs- und Innovationsprozess begonnen hat, den die Autoren den „Weg“ der Stadt genannt haben.

Der konzeptionelle und operative Rahmen der Analyse wurde anhand von sechs thematischen Säulen strukturiert, mit denen beabsichtigt wird, die Entwicklung einer jeden Stadt aus chronologischer und funktioneller Sicht zu analysieren. In diesem Sinne ist der Begriff der „kreativen Führung“¹⁴ von entscheidender Bedeutung, um zu verstehen, wie diese Städte (so) erfolgreich wurden. Eine kreative Führung sollte – durch Analyse von Interessengruppen, Innovation und Umsetzung von Entscheidungen – eine interne Dynamik für organisatorische Veränderungen herbeiführen und ermöglichen, bei denen Strategien mit strategischen Mitteln durch Mobilisierung des Wissens und relationaler Ressourcen verknüpft werden. Laut Healey und Magalhaes¹⁵ liegt der Schwerpunkt bei dem Aufbau von institutionellen Kapazitäten und dem institutionellen Kapital im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung und der kommunalen Steuerung auf der Entwicklung von Wissensressourcen (intellektuelles Kapital) und relationalen Ressourcen (Vertrauen unter den Beteiligten und die persönlichen und beruflichen Beziehungen, die aufgebaut werden), die zu einer Mobilisierungsfähigkeit (Fähigkeit, gemeinsam zu handeln) führen, d. h. es geht um die innovativen und politischen Führungsdimensionen einer kreativen Führung. Durch die dreifache „Verkettung“ des institutionellen Kapitals kann die institutionelle Kapazität operationalisiert werden.

Eine kreative Führung basiert auf der klassischen Methode des strategischen Managements, welche als logischer sequentieller Prozess, bestehend aus Folgendem, beschrieben wird:

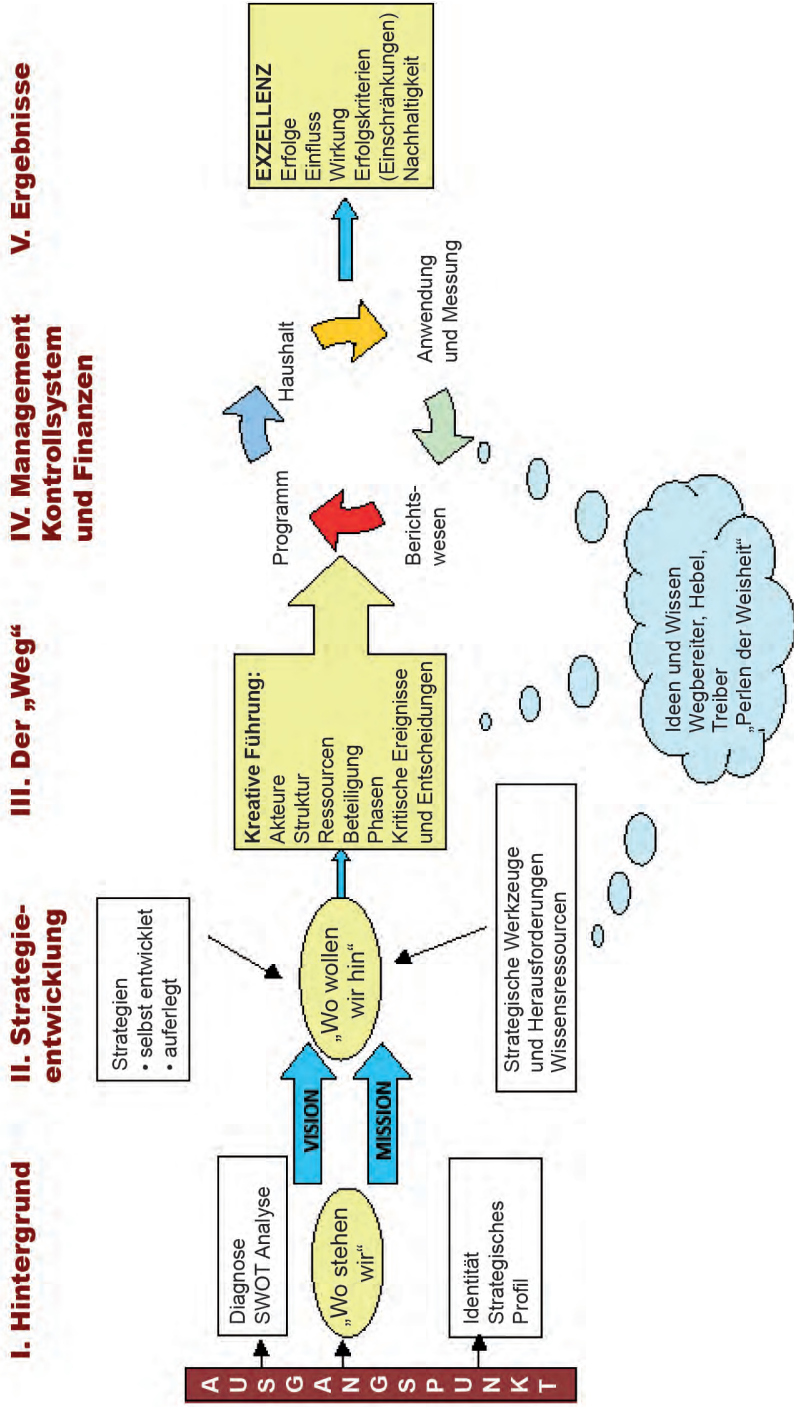
1. **Strategiediagnose** (SWOT-Analyse);
2. **Strategieentwicklung**;
3. **Umwandlung der Strategie in Handlungen**
(Organisation, Umsetzung, Integration);
4. **Strategiekontrolle.**

Ferner wird bei diesem Rahmen auch hervorgehoben, welche Bedeutung einer Stärkung der Führung und der Verwaltung als Schlüsselfaktor zukommt, um die (strategischen) Veränderungen lenken zu können. Eine Verbesserung der Verwaltung impliziert eine Umgestaltung des Verwaltungssystems und in hohem Grad eine Machtfrage sowie die Frage des strukturellen Aufbaus (z. B. die Beschreibung der formellen Verwaltungsfunktionen und -verantwortungen), der Verwaltungsprozesse und der Beziehungen zwischen internen und externen Faktoren.

¹⁴ Vanebo, J.O. & A. Murdock, 'Innovation and Creative Leadership in Local Government', In: Westeren, K.I., ed., *Foundations of the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, und Selznick, P., *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, Row, Peterson, Evanston, IL, 1957.

¹⁵ Healey, P., C. de Magalhaes und A. Mandanipour, 'Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects', *FUTURA – Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, S. 117-137.

Abbildung 1.2: Analytischer Rahmen des Studienauftrags „Stadt der Exzellenz“



Quelle: Eigene Ausarbeitung; in Anlehnung an und adaptiert nach J.O. Vanebo und D.W. Young und E. Padovani.

In dem rauen Wirtschaftsklima von heute und angesichts der Wichtigkeit einer Kontrolle und Überwachung (der verschiedenen Visionen/Strategien/Handlungen) sowie angesichts der Verbindung bzw. Anpassung von finanzieller Leistung und entsprechenden Handlungen sind die spezifischen „Produkte“ in einer öffentlichen Verwaltung wie strategische Haushalte, Leistungsmessungen oder Anwendung strikter Verwaltungskontrollen für jede kommunale Behörde von zentraler Bedeutung. Es sollte nicht vergessen werden, dass sich diese Konzepte zwar zwischen strategischer Planung und Aufgabenkontrolle befinden, jedoch einen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse der Organisation haben. Wie Young und Padovani hervorheben¹⁶, werden im Prozess der Verwaltungskontrolle die im Zuge des strategischen Planungsprozesses festgelegten Ziele als gegeben hingenommen, und so wird der Schwerpunkt auf die (finanziellen) Aktivitäten gesetzt, die erforderlich sind, um diese Ziele zu erreichen. In diesem Sinne wird versucht sicherzustellen, dass die Programme der Organisation effektiv und effizient sind. Die Informationen stammen aus dem Rechnungswesen, in dem gemessen wird, was in Bezug auf Zu- und Abgänge von Ressourcen geschehen ist, sowie aus der Planungs- und Haushaltsplanungsphase des Verwaltungskontrollprozesses, in dem entschieden wird, welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Zusammenfassend ist das Rahmenmodell für die Analyse und die zugehörige Logik in Abbildung 1.2 dargestellt, und nähere Einzelheiten sind in den folgenden Abschnitten beschrieben.

Als zusätzliche Anmerkung zu dem Modell und gemäß der Definition des **Hintergrundes** (Säule I) wird in der zweiten Säule die **Strategieentwicklung** jeder Stadtverwaltung detailliert beschrieben, da ganzheitliche und integrierte Methoden nur dann in die Praxis umgesetzt werden können, wenn klare Visionen, eindeutig festgelegte Ziele und politisches Engagement vorhanden sind. Bei der Analyse der Visionen jeder Stadt wird auch berücksichtigt, ob die Strategien durch externe Umstände wie eine neue Gesetzgebung auferlegt oder proaktiv selbst entwickelt wurden (Top-Down oder Bottom-up). Diese Unterscheidung erfolgt, um die unterschiedlichen Wege zum Erlangen einer nachhaltigen und eindrucksvollen Leistung hervorzuheben und zu betonen, dass unterschiedliche Ausgangspunkte – wobei manche zu Beginn möglicherweise günstiger zu sein scheinen als andere – zu hervorragenden Ergebnissen bei der kommunalen öffentlichen Verwaltung führen können. **Der Weg** (Säule III) stellt einen der Hauptschwerpunkte der Studie dar. Bei der Umsetzung des (Veränderungs-)Prozesses werden unterschiedliche Aspekte wie der Aufbau und die Struktur der Organisation, die erforderlichen und eingesetzten Ressourcen, der Dialog mit verschiedenen internen und externen Akteuren und Interessengruppen sowie kritische Ereignisse untersucht.

¹⁶Padovani, E. und D.W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, London und New York, 2012.

Insbesondere in diesem Abschnitt spielt die kreative Führung eine entscheidende Rolle für jede der Städte, da die Mobilisierung von Akteuren sowie die Steuerung der Veränderungsprojekte oder Programme am besten die Auswirkungen einer individuellen oder gemeinschaftlichen Führung zeigen.

Säule IV schließlich zielt, wie oben betont, darauf ab, das spezifische **Management Kontrollsystem und Finanzen** jeder Stadt kritisch zu untersuchen. Die Effektivität der vorhandenen Management Kontrollprozesse wird untersucht, indem verschiedene Aspekte betrachtet werden, darunter das System als Ganzes, die Anbindung an den Haushalt und die Integration mit anderen Systemen, der Rhythmus und die Übereinstimmung der Interessen der Manager mit den Gesamtzielen der Städte. Ein gutes Management Kontrollsystem umfasst – prinzipiell – alle Aspekte der Betriebsabläufe einer Kommunalverwaltung und holt zudem nicht-monetäre Informationen zu den Ergebnissen ein, um darzustellen, was die Programme erreichen. Es enthält sowohl eine Struktur (z. B. finanzielle und nicht finanzielle Informationen, Haushalt, Berichte usw.) – d. h. einen finanziellen Rahmen – als auch einen festgelegten Prozess (d. h. der Ablauf der Planung, die Haushaltsplanung, Vollzug/Messungen, Berichterstattung und Feedback/Maßnahme) – d. h. einen Rhythmus. Zur Sicherstellung eines vollständigen Systems sollte die Führungsebene zudem Zugang zu Informationen über alle Einheiten der Kommunalverwaltung haben.

Schließlich werden als Konsequenz des Vorgenannten in der fünften Säule die im Zuge der hervorragenden Leistungen der Städte erreichten greifbaren **Ergebnisse** dargestellt, bevor in der letzten Säule die **Innovationskraft** – oder die „Perlen der Weisheit“ – hervorgehoben werden, die zu den jeweiligen Fällen dazugehören, d. h. die wesentlichen treibenden und fördernden Faktoren, die dazu beigetragen haben, dass die Leistung jeder Stadt innovativ und hervorragend und schlichtweg zum Erfolg wurde, oder anders ausgedrückt, was die Städte erreicht haben und welche Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

AUSWAHL DER STÄDTE

Es war klar, dass es angesichts des Umfangs der vorliegenden Publikation erforderlich sein würde, sich auf eine begrenzte Anzahl ausgewählter Fälle aus dem EPSA-Programm zu konzentrieren. Zur Auswahl wurden die folgenden allgemeinen Kriterien angewandt:

- **Teilnahme und hochrangige Positionierung bei einer EPSA-Auflage.** Alle sieben ausgewählten Städte haben sich entweder im Jahr 2009 oder im Jahr 2011 für das EPSA-Programm beworben. Diese Tatsache sorgt dank des unabhängigen Bewertungsprozesses des EPSA-Awards, der aus vier Schritten besteht, von Anfang an für eine vernünftige und solide empirische Basis und Bewertung der Fälle. In diesem Zusammenhang wurde jeder der Fälle von mindestens drei unabhängigen Experten auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung besprochen und detailliert beurteilt, wobei die Schwächen und Stärken in Bezug auf zuvor festgelegte Bewertungskriterien analysiert wurden.

Zudem wurde der Großteil der Städte zur Verifizierung und Validierung vor Ort besichtigt, bevor ein endgültiges Juryurteil abgegeben wurde¹⁷. Durch diesen Prozess konnte sichergestellt werden, dass die ausgewählten Städte neben einer herausragenden Leistung auch über positive und wichtige Nachweise verfügen.

- **Geographische Verteilung der Städte.** Die Städte wurden zudem vor dem Hintergrund eines breitgefächerten geographischen Umfangs ausgewählt, um so die administrativen Kulturen und Systeme von Südeuropa (Bilbao, Mailand), des angelsächsischen Systems (Birmingham), Mitteleuropa (Mannheim), den baltischen Regionen (Tallinn) und Nordeuropa (Tampere und Trondheim) darzustellen. Zu diesem Zweck wird in dieser Publikation ein weites Spektrum unterschiedlicher europäischer administrativer Gegebenheiten zusammengefasst, wobei spezifische und oftmals gemeinsame Herausforderungen dargestellt werden, die jedoch auf kommunaler Verwaltungsebene mit ihren besonderen Nuancen verbunden sind.
- **Nachrangige Städte.** Alle ausgewählten Städte – mit Ausnahme von Tallinn – gehören der Gruppe sogenannter „nachrangiger Städte“ an, die zwar keine Hauptstädte sind, deren wirtschaftliche und soziale Leistung aber eine wichtige Rolle in der zugehörigen Volkswirtschaft spielt. Die Entscheidung, Tallinn als Hauptstadt mit in diese Publikation einzubeziehen, erfolgte aufgrund der Tatsache, dass insbesondere in Osteuropa die Hauptstädte aus wirtschaftlichen, historischen und institutionellen Gründen immer noch eine überproportional große Rolle in der Volkswirtschaft spielen. Obwohl in den meisten europäischen Ländern die nachrangigen Städte im Einzelnen nicht so viel zu der wirtschaftlichen Leistung der Volkswirtschaft beitragen wie die Hauptstädte, haben jüngste Studienergebnisse – zum Beispiel aus dem ESPON-Programm¹⁸ – doch gezeigt, dass sie über ein großes Potenzial verfügen, insbesondere wenn man ihren gemeinsamen Beitrag betrachtet. Ihr Anteil an der Volkswirtschaft könnte sogar noch größer ausfallen, wenn sie eine größere finanzielle und politische Unterstützung bekämen.
- **Unterschiedliche Schwerpunkte bei den Verfahrensweisen der Städte.** In den Kapiteln über die Städte wurde ein breites Spektrum an Themen analysiert, um die verschiedenen Bereiche der Innovation und der hervorragenden Leistungen in der kommunalen öffentlichen Verwaltung darzustellen.

¹⁷Für eine detaillierte Beschreibung der EPSA-Bewertungsmethode verweisen wir auf <http://www.epsa2013.eu/en/content/show/&tid=176#UYp6YKK9nQQ>. Bitte beachten Sie, dass die Schritte der Bewertungs- und Beurteilungsmethode für die verschiedenen EPSA-Auflagen der Jahre 2009, 2011 und 2013 die gleichen sind.

¹⁸ESPON & European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, *SGPTD. Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Scientific Report, Version 30.06.2012. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf.

Dies umfasste: umfassende kommunale Prozesse zur Veränderung der Geschäftsabläufe mit Schwerpunkt auf der Ziel- und Ergebnisorientierung, der nutzenorientierten Transformation und/oder strategischen Haushaltsplanung (wie in Bilbao, Mannheim und Birmingham), auf eher exklusiv angegangenen strategischen und organisatorischen Veränderungsprojekten (z. B. Tampere), auf einer starken sektorspezifischen Fokussierung wie am Beispiel von IKT (in Tallinn), auf der Umwelt (Trondheim) oder auf Reformen und Veränderungen, die von kleineren Bottom-up-Projekten gefördert wurden (Mailand).

ERMITTELTE BESCHRÄNKUNGEN

Die Autoren sind sich – auch aufgrund begrenzter Ressourcen – vollständig bewusst, dass es für diese Studie Beschränkungen gibt (hinsichtlich Umfang und Schwerpunkt). Wie eingangs erwähnt, ist das Hauptziel dieser Publikation die Untersuchung und Erläuterung des ambitionierten Weges, den die sieben ausgewählten Städte zurückgelegt haben, um eine hervorragende Leistung sowohl im Allgemeinen als auch in konkreten Bereichen zu erlangen. Diese Methode hat jedoch auch ihre Grenzen. **Einzigartigkeit der ausgewählten Methoden:** Jedes der ausgewählten Beispiele ist hinsichtlich der Verwaltungssysteme und Kulturen und der anzuwendenden Vorschriften individuell. Auch in der Größe und Struktur der Städte gibt es Unterschiede. Folglich hat auch jede Stadt ihre eigene Geschichte, denn es bestand nicht die Pflicht, exakt den gleichen Grad an Detaillierung bereitzustellen, somit ist es nicht nötig, den Inhalt dieses Berichts künstlich zu standardisieren. Zudem ist diese Publikation keine vergleichende Studie der Rechtsvorschriften, da der Analyseschwerpunkt auf Handlungen und Ergebnissen mit Bezug auf einen ausgewählten operativen Rahmen liegt. **Freiwillige Teilnahme am EPSA-Programm:** Es wurden die sieben Best Practices aus dem EPSA-Award-Programm der Jahre 2009 und 2011 ausgewählt. Da das EPSA-Programm jedoch auf einer freiwilligen Teilnahme basiert, ist die Auswahl der Beispiele ggf. nicht vollständig. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass einige (andere) äußerst innovative Beispiele/Geschichten in Bezug auf die kommunale öffentliche Verwaltung in Europa existieren, die in diese Studie nicht mit einbezogen wurden. **Städte auf der Suche nach Exzellenz:** Es ist zu beachten, dass die in dieser Publikation vorliegenden Beispiele von Städten stammen, die sich auf der Suche nach Exzellenz befinden, d. h. dass jeder der dargestellten Fälle über fundamentale Elemente der Exzellenz im regierungsweiten Ansatz und in spezifischen Bereichen verfügt, dass aber auch noch weitere Verbesserungen in anderen Bereichen erfolgen können.

ANGEWANDTE METHODE UND ENDGÜLTIGE STRUKTUR DES BERICHTS

Diese Publikation ist eins von mehreren Ergebnissen im Rahmen der Kooperationsvereinbarung zwischen EIPA und der Stadt Bilbao, die der Gesamtsieger des EPSA 2011 im Motto I „*Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate*“ war. Die Stadt beauftragte EIPA, diese Studie über die kommunale öffentliche Verwaltung durchzuführen, um so eine Netzwerkbildung zu fördern und zum Wissenstransfer ihrer eigenen Best Practices beizutragen, während man gleichzeitig von anderen herausragenden Erfahrungen lernen wollte.

In diesem Sinne wurde ab Beginn der Studie ein großer Schwerpunkt auf eine enge Zusammenarbeit mit den sieben Städten und deren Vertretern gesetzt, um so die Richtigkeit der erfassten Informationen und Daten, deren richtige Auslegung, einen starken empirischen Fokus sowie eine „Mitverantwortung“ für die Ergebnisse sicherzustellen. Zu diesem Zweck wurden die Vertreter der sieben Städte eingeladen, an dem Kick-Off-Meeting für die Forschungsaufgabe teilzunehmen, welches am 4. und 5. Juni 2012 in Bilbao (ES) stattfand und im Zuge dessen das Forschungskonzept, der Leitfaden und die Meilensteine vorgetragen, besprochen und vereinbart wurden. Um alle erforderlichen Informationen in Bezug auf den vereinbarten operativen Rahmen (Abbildung 2) zu erhalten, wurde ein Fragebogen entwickelt, durch den die Untersuchung und der Informationsprozess vereinfacht werden sollten.

Im Herbst 2012 fanden diverse Vor-Ort-Besichtigungen statt, um weitere Informationen und Meinungen der Städtevertreter für jede einzelne Stadtgeschichte zu sammeln. Abschließend wurde Mitte März 2013 in Mannheim (DE) ein Arbeitsmeeting abgehalten, in dem die Entwürfe der Kapitel über die Städte vorgelegt, besprochen, überprüft und bestätigt wurden. Dieser Prozess der Datenerfassung zusammen mit den entsprechenden EPSA-Bewerbungen aus den Jahren 2009 und 2011, die sieben „Evaluation Summary Notes“ (Bewertungszusammenfassungen, ESN) aus der EPSA-Bewertung, die Vor-Ort-Besichtigungen und die Berichte (falls zutreffend) stellten die wichtigsten Quellen für diese Kapitel dar.

Die Kapitel über die Städte sind in alphabetischer Reihenfolge angeordnet und konzentrieren sich auf verschiedene Bereich der Exzellenz in der kommunalen öffentlichen Verwaltung. Während die ersten drei Fälle (Bilbao, Birmingham und Mannheim) Beispiele für eine umfassende kommunale Geschäftsveränderung, eine nutzenorientierte Transformation und eine strategische Haushaltsplanung darstellen, zeigt der Fall Mailand, wie sich die Errichtung eines einzigen Projekts in kleinem Maßstab – die Beschwerdestelle für Bürger – schnell zu einem fördernden Faktor für Innovation verwandeln, externe Effekte auslösen und zu einer Quelle der Inspiration für weitere und größere Veränderungen in der gesamten kommunalen Verwaltung werden kann. Die Methoden der Stadt Tallinn zeigen, wie die Priorisierung eines ausgeklügelten e-Verwaltungssystems für eine Verbesserung der Transparenz und so im Gegenzug für Ergebnisse sorgt, die sich am Bürger orientieren. Tampere ist ein Beispiel dafür, wie die Einführung eines neuen Bürgermeistermodells und eines innovativen Käufer-Anbieter-Modells die Reaktionsfähigkeit der Stadt auf die Bedürfnisse der Bürger verbessert und die Beziehung zwischen Administratoren und

Politikern belebt. Der Fall von Trondheim, der einzigen Stadt in dieser Publikation, die nicht von der Wirtschaftskrise oder Haushaltskürzungen betroffen ist, dient schließlich mit ihrem „grünen“ Partnerschaftsabkommen, einem Paket öffentlicher Investitionen und gleichzeitig einer innovativen Führung und innovativen Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung dieses Abkommens als Beispiel für eine Ökoinnovation.

In jedem Kapitel wird zur Analyse das gleiche Muster gemäß dem operativen Modell verwendet:

1. Hintergrund
2. Strategie und Ziele
3. Der Weg
4. Verwaltungskontrollsystem und Finanzverwaltung
5. Auf der Suche nach Exzellenz
6. Innovationskraft

Darüber hinaus werden jeweils zu Beginn einige Schlüsselfaktoren und Zahlen hervorgehoben (**Stadtporträt**), anhand derer der administrative und institutionelle Kontext sowie die sozioökonomischen Strukturen erläutert werden, um so ein besseres Verständnis für das Umfeld zu schaffen, in dem jede Stadt agiert, da die Strukturen der kommunalen Steuerung in Europa im Hinblick auf verschiedene Gliederungssysteme, die Zuordnung verschiedener Kompetenzen zu kommunalen Ebenen, beispielsweise in Bezug auf Finanzierung und Verordnungsgewalt, erheblich variieren¹⁹.

Nachdem der Rahmen für jedes Stadtbeispiel abgesteckt wurde, wird in der Rubrik **Hintergrund** der strategische Ausgangspunkt der jeweiligen Suche nach Exzellenz behandelt, und es werden die spezifischen Herausforderungen, denen jede Stadt zu Beginn des Weges gegenüberstand, erläutert. Anschließend folgen die Themen **Strategie und Ziele** als Lösungsansatz für die ermittelten Herausforderungen. Mittels einer vereinfachten SWOT-Analyse werden die hilfreichen und abträglichen internen und externen Faktoren, die bei der strategischen Entwicklung eine Rolle spielten, ermittelt. In dem Unterabschnitt **Der Weg** wird dann ausführlicher auf Einzelheiten in Bezug auf die Umsetzung der Projekte oder Programme, die beteiligten Akteure, die verwendeten Kommunikationsstrukturen usw. eingegangen. Im Anschluss daran erfolgt eine Analyse des **Verwaltungskontrollsystems und der Finanzverwaltung** der Städte. Dabei werden zunächst die allgemeinen Merkmale der Finanzstruktur der Städte sowie Vorschriften und Haushalte behandelt, um die variierenden finanziellen Gegebenheiten besser verstehen zu können. Die Leser werden feststellen, dass die Verwaltungskontrollsysteme innerhalb der verschiedenen Städte voneinander abweichen: während bei einigen der Schwerpunkt mehr auf den finanziellen Bewertungen liegt, orientieren sich andere stärker an den Zielen.

¹⁹Für weitere Informationen zu den verschiedenen kommunalen Verwaltungszusammenhängen in der EU und weltweit verweisen wir auf United Cities and Local Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, 2010. http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report_2.asp.

In Abschnitt fünf werden die von jeder Stadt in dem zuvor festgelegten Bereich erzielten herausragenden Ergebnisse („**Auf der Suche nach Exzellenz**“) aufgeführt und zusammengefasst. Der letzte Abschnitt, **Innovationskraft**, beschäftigt sich dann mit den „Perlen der Weisheit“, die aus den entsprechenden Stadtbeispielen abgeleitet werden können, und mit den jeweils wichtigsten und innovativsten treibenden und fördernden Faktoren. Obgleich die Struktur der Kapitel stets identisch ist, sind Umfang und Länge der einzelnen Abschnitte je nach den von der entsprechenden Stadt bereitgestellten Informationen und den spezifischen Schwerpunkten doch unterschiedlich.

Am Ende dieser Publikation erfolgt eine abschließende Betrachtung der sieben Wege und der gemeinsamen ausschlaggebenden Elemente bzw. der wesentlichen Erfolgsfaktoren in der kommunalen öffentlichen Verwaltung, die dazu geführt haben, dass diese Städte ihre ganz eigenen Erfolgsgeschichten erlebt haben. **Sieben Schritte**, die zu Exzellenz führen, werden von den Autoren vorgestellt und durch die Beispiele der Städte belegt.

*„Erledige die schwierigen Dinge, solange sie noch einfach sind,
und erledige die großen Dinge, solange sie noch klein sind.
Eine Reise von tausend Meilen beginnt mit einem einzigen Schritt.“
Lao-Tse, chinesischer Philosoph*

POLITISCHE VERWALTUNG AUF DER GRUNDLAGE WIRTSCHAFTLICHER STRINGENZ UND STRATEGISCHER HAUSHALTSFÜHRUNG

Die Stadt Bilbao



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

In der spanischen Verfassung (1978) ist ein dezentralisiertes oder regionalisiertes politisches und administratives System verankert, in dem den unterschiedlichen Verwaltungsebenen unterschiedliche oder gemeinsame Kompetenzen zugeteilt werden. Spanien verfügt über eine Zentralregierung, autonome Gemeinschaften (Regionen), Provinzialräte und Stadtverwaltungen.

Gemäß der Gesetzgebung der kommunalen Behörden umfassen die Hauptkompetenzen der Rathäuser Folgendes: (I) Sicherheit im öffentlichen Raum; (II) öffentlicher Personennahverkehr; (III) Umweltschutz; (IV) Friedhofs- und Bestattungswesen; (V) Müllabfuhr und Abwasser; (VI) öffentliche Freizeit-, Tourismus-, kulturelle und sportliche Aktivitäten.

In diesem konstitutionellen Rahmen ist Bilbao die Hauptstadt der Provinz Bizkaia in der Region des Baskenlandes (nördlich-zentraler Teil von Spanien). Das Steuer- und Finanzsystem ist, ähnlich dem in der Region Navarra, in Spanien einzigartig. Die vorrangige Besonderheit der Stadt ist die Fähigkeit der drei baskischen Provinzen, Steuern zu erheben und einzuziehen und anschließend die spanische Zentralregierung für bereitgestellte Leistungen wie Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten oder das spanische Königshaus mittels einer speziellen Formel zu entschädigen. Die Erhebung gemeinschaftlicher Steuern obliegt den Provinzialräten und umfasst einen Finanzfluss an das allgemeine Finanzministerium des Baskenlandes, welcher als Beitrag jedes Haushalts eines Provinzialrates dient.

Die Mittel von Bizkaia, die an der Erhebung für die territorialen Räte beteiligt sind, bilden den sogenannten „kommunalen Finanzierungsfonds“ (namens *Udalkutxa*). Folglich bietet dieses System einen hohen Grad an Steuerautonomie für die Region und deren Gemeinden.

Die Stadt Bilbao hat eine Bürgermeister-Rat-Regierungsform mit einer Exekutive und einem Plenum, welches für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt wird. Der derzeitige Bürgermeister, Iñaki Azkuna, wurde zum ersten Mal im Jahr 1999 gewählt und dann erneut in den Jahren 2003, 2007 und 2011 (durch Mehrheitsbeschluss). Die 29 Ratsmitglieder des Plenums vertreten vier politische Parteien und sind wie folgt verteilt: Baskische Nationalistische Partei mit 15 Sitzen plus dem Bürgermeister; Volkspartei (PP), sechs Sitze; Bildu, vier Sitze; und Spanische Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE), vier Sitze¹. Die Stadt Bilbao besteht aus acht verschiedenen Bezirken, die wiederum in 35 Stadtteile unterteilt sind. Die Stadt beschäftigt 2431 Staatsdiener (2012).

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

In Bilbao als Hauptstadt der Provinz Bizkaia und im Ballungsraum „Gran Bilbao“ mit etwa 873.742 (2011) Einwohnern bündelt sich fast die Hälfte der Bevölkerung und der Wirtschaftstätigkeit des gesamten Baskenlandes, in dem insgesamt 2.174.033 Einwohner (2011) leben².

Zum Vergleich:

Bevölkerung (2011)

- Spanien: 46.815.916³
- Baskenland: 2.174.033⁴
- Metropole Bilbao: 873.742
- Gemeinde Bilbao: 351.965

BIP pro Kopf (Stand 2008)

- Spanien: 24.020 €⁵
- Baskenland: 31.514 €
- Metropole Bilbao: 29.953 €
- Bilbao: 30.572 €

Die Arbeitslosenquote in Bilbao war jahrzehntelang besser als im Rest von Spanien (sie lag z. B. im Jahr 2007 bei nur 8,8 %); mittlerweile und angesichts der andauernden Wirtschaftskrise hat sie jedoch einen Spitzenwert von 17,98 % erreicht (drittes Quartal 2012)⁶.

¹ Siehe Internetpräsenz der Kommunalverwaltung von Bilbao, www.bilbao.net/Coporation.

² Siehe EUSTAT. Baskisches Institut für Statistik, www.eustat.es/municipal.

³ Siehe INE. Spanisches Institut für Statistik, www.ine.es.

⁴ Siehe EUSTAT. Baskisches Institut für Statistik, www.eustat.es.

⁵ Siehe INE. Spanisches Institut für Statistik, www.ine.es.

⁶ Siehe Lanbide. Baskische Arbeitsvermittlung, www.lanbide.net.

In den 1980er Jahren machte der Industriesektor in Bilbao 49 % der Wirtschaft der Stadt aus, während der Dienstleistungssektor bei 36 % lag. Aufgrund einer wirtschaftlichen Umformung während dieses Zeitraums und einer drastischen industriellen Krise war die Stadt gezwungen, sich neu zu erfinden. Heute beläuft sich die auf dem tertiären Sektor basierende Wirtschaft auf ein BIP von 84,2 %, welches durch Unterstützung der neu entstehenden Sektoren mit einem hohen Grad an Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) erreicht werden konnte und sich auf Industrien wie Energie, Bankwesen, Kultur und Kreativität, Gesundheit und Bildung sowie Universitäten konzentriert. Gleichzeitig beherbergt Bilbao zahlreiche Unternehmen, die von nationaler und internationaler Bedeutung sind, darunter zwei der gemäß dem Forbes Magazine 150 weltweit größten Unternehmen, d. h. die Bank BBVA und das Energieunternehmen Iberdrola⁷.

HINTERGRUND

Die meiste Zeit der vergangenen zwei Jahrhunderte florierte die Region aufgrund einer industriellen Entwicklung, die durch die natürlichen Eisenressourcen, die Stahl- und Marineindustrie in Verbindung mit dem Schiffsverkehr, der Hafenaktivität und dem Bau von Schiffen angeführt wurde. Bilbao war eines der wichtigsten Industriezentren von Südwesteuropa, aber der Rückgang des Bergbausektors, die industrielle Umstellung und die Schließung wichtiger Unternehmen reichten leider aus, um die Stadt in eine tiefe Krise und eine wirtschaftliche Regression zu stürzen. Das Gebiet befand sich in einer bedrückenden Situation – stillgelegte Fabriken, Arbeitskämpfe und eine Arbeitslosenquote von nahezu 20 %. Viele Interessengruppen glaubten, dass es erforderlich sei, Anstrengungen in Bezug auf eine Wiederankurbelung der Industrie zu unternehmen, aber die öffentliche Verwaltung setzte sich vehement für eine Umformung der Stadt in eine Dienstleistungsstadt ein, indem sie eine tiefgreifende – und später auch allgemein anerkannte - kommunale „Revolution“ einleitete.

Gemäß den Bedürfnissen dieser „neuen“ Stadt fand ein außergewöhnlicher städtischer Wandel statt, zu dem auch die Errichtung des repräsentativen Guggenheim-Museums als internationales Symbol der Stadt und Inbegriff der Revolution von Bilbao beitrug. Zu dieser Zeit hat die Stadt viele Veränderungen erlebt; beispielsweise wurde der Hafen in ein Gebiet außerhalb der Stadt verlegt, das Wasser des Flusses wurde gereinigt, ein neuer Flughafen und ein neues U-Bahnnetz wurden errichtet und viele Stadtteile wurden entsprechend der Neuzeit wieder in Stand gesetzt, wobei zu diesem Zweck auf ein international renommiertes Architektenteam (darunter Frank Gehry, Norman Foster, César Pelli, Santiago Calatrava, Zaha Hadid u. a.) gesetzt wurde. All dies spiegelt die für die Entwicklung der Stadt vorgenommenen Investitionen wider - Investitionen, die sich in den letzten acht Jahren (2003-2011) auf mehr als 1000 Millionen € aus dem Haushalt der Kommunalverwaltung belaufen haben.

⁷ Siehe Forbes Magazine. Die weltweit größten Unternehmen, <http://www.forbes.com/global2000>.

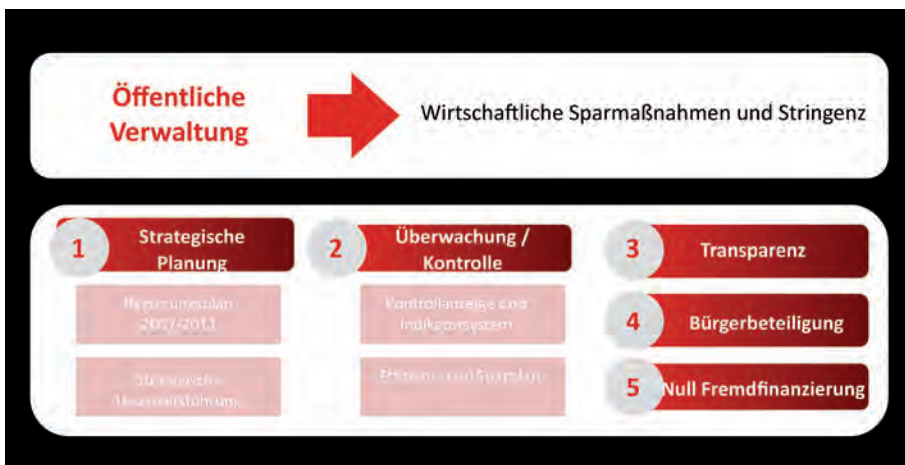
Dies hatte zur Folge, dass die Stadt in Anerkennung ihrer integrativen und ganzheitlichen Methode zur städtischen Transformation mit diversen internationalen Preisen ausgezeichnet wurde.

Die aktuelle globale Krise, die Mitte des Jahres 2000 begann, stellte jedoch eine weitere große Herausforderung für die Zukunft von Bilbao dar, als die wirtschaftlichen Bedingungen im Jahr 2009 mit einer negativen Entwicklung des BIP (-4,4 %) die Talsohle erreichten. Zu diesem Zweck entwickelte das Rathaus im Jahr 2007 – wohlweislich und vorausschauend – sein Vorzeigeprojekt „Politische Verwaltung auf der Grundlage wirtschaftlicher Stringenz und strategischer Haushaltsführung“, um so der Randbedingungen Herr zu werden und mit dem Ziel des Schuldenabbaus, der effizienten und effektiven Ressourcenverwaltung und gleichzeitiger Wegbereitung für die nächsten Jahrzehnte.

STRATEGIE UND ZIELE

Der Stadtrat von Bilbao hat eine Strategie auf der Grundlage wirtschaftlicher Sparmaßnahmen und Stringenz für sein politisches Verwaltungssystem entwickelt. Solch eine Methode wird auch von anderen europäischen Verwaltungen kopiert, insbesondere in dem aktuell eisigen Wirtschaftsklima. Dabei wird das Ziel verfolgt, die Politik näher an die Grundsätze der öffentlichen Verwaltung heranzuführen, indem für beide Seiten ein Win-Win-Geschäft verfolgt wird. Das Ziel ist (1) die Entwicklung einer strategischen Planung mithilfe eines Regierungsplans 2007-2011 und der zugehörigen strategischen Haushalte, (2) die Überwachung und Kontrolle desselben mithilfe eines Balanced-Scorecard-Systems (internes strategisches Verwaltungssystem) und durch Umsetzung eines Effizienz- und Sparplans, (3) die Steigerung der Transparenz im Rathaus, (4) die Förderung der Bürgerbeteiligung und (5) - letztendlich - die Erreichung des Ziels von „null Fremdfinanzierung“.

Abbildung 2.1: Strategischer, politischer und Handlungsrahmen von Bilbao



Zu diesem Zweck war es das allgemeine Ziel von Bilbao, ein Projekt für die Zukunft der Stadt zu entwickeln und zu steuern, durch das die verfügbaren Ressourcen auf effektive und transparente Art und Weise und gemeinsam mit den Bürgern entsprechend ihren Bedürfnissen verwaltet werden können. Dies stand eindeutig im Einklang mit der zugrunde liegenden Vision der Stadt, (erneut!) zu einem internationalen Maßstab zu werden, wie sie es nach Meinung der Bürger von Bilbao bereits seit ihrer Errichtung und in der Vergangenheit war.

Zudem umfasste die Mission von Bilbao Folgendes:

- Erfüllung der erworbenen öffentlichen Verpflichtungen;
- Steigerung der Lebensqualität der Bürger;
- Erreichung von Effizienz in der kommunalen Verwaltung;
- Überwindung des Defizits und Abzahlung offener Forderungen;
- Errichtung nachhaltiger Kommunikationskanäle mit Bürgern, um so deren Meinungen herauszufinden und ihre Unterstützung zu erhalten;
- Förderung der Bürgerbeteiligung an der Ausgestaltung kommunaler Maßnahmen.

Konkreter ausgedrückt wurde jeder politische Bereich, wie in Abbildung 2.1 dargestellt, anschließend in detaillierte Ziele umgewandelt, darunter:

- In Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollpolitik: Förderung von Grundsätzen wie (I) Effektivität, (II) Verantwortung, (III) Kohärenz, (IV) Beteiligung sowie (V) Offenheit und Transparenz.
- In Bezug auf die Transparenzpolitik: (I) Verbesserung der internen Verwaltung und (II) Einrichtung einer kontinuierlichen Kommunikation und eines Dialogprozesses mit den Bürgern.
- In Bezug auf die Politik zur Bürgerbeteiligung (unter anderem): (I) Steigerung der Anerkennung und Verbesserung des Bildes von der Kommunalverwaltung, (ii) Steigerung der Effektivität der Maßnahmen durch Einbeziehung der Bürger und sozialer Gruppen, (III) Steigerung der Bürgerbeteiligung (Einsatz für gemeinsame Interessen), (IV) Stärkung des demokratischen Systems sowie (V) Erhalt von Unterstützung durch die Bürger.

Bei der Strategie von Bilbao stand der **Regierungsplan 2007-2011** an erster Stelle, da er das dynamische Verwaltungsinstrument darstellte, mit dem das von den politischen Gruppen unterzeichnete und von dem neuen kommunalen Team zu Beginn der Amtszeit erstellte politische Abkommen realisiert wurde. Er stellt somit eindeutig die Umwandlung der (von den Bürgern beauftragten und vorgebrachten) politischen Ziele in spezifische Maßnahmenpläne mit den entsprechenden Indikatoren zur Überwachung und Kontrolle dar.

Die wesentlichen operativen Merkmale umfassen dabei Folgendes: (I) es handelt sich um einen operativen Plan, der auf Maßnahmen abzielt; (II) der Plan ist ein äußerst nützliches Verwaltungsinstrument zur Bewertung der erreichten Stufen der Ziele jeder Abteilung während der jeweiligen Amtszeit sowie der gesamten Organisation im Allgemeinen; (III) in dem Plan werden Maßnahmen festgelegt, die durchgeführt werden, um die strategischen Ziele zu erreichen, den Zeitrahmen für jede Maßnahme festzulegen, den erforderlichen Haushalt zu ermitteln und die zuständigen Personen für jede Maßnahme zu benennen; (IV) der Plan umfasst die erforderliche Überwachung sämtlicher Maßnahmen; (V) der Plan ist als dynamischer Plan zu betrachten, da er für die Organisation ein „lebendes Element“ darstellt. In diesem Zusammenhang können Vorfälle, die sich im Zuge der Umsetzung ergeben, zu Vorschlägen für neue Maßnahmen oder einer Modifizierung bestehender Maßnahmen führen.

Der Regierungsplan 2007-2011 umfasste **10 strategische Achsen** sowie eine detaillierte anschließende Aufschlüsselung der strategischen Ziele, Maßnahmen, vorrangigen Handlungen und Indikatoren, wie in Abbildung 2.2 dargestellt.

Abbildung 2.2: Struktur des Regierungsplans 2007-2011



Dieser Regierungsplan war das Ergebnis der Mitwirkung aller kommunalen Abteilungen und Behörden in Form von Workshops und Versammlungen. Dies zeigt die Geschlossenheit des Stadtrats im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit einer gemeinsamen und transversalen Vision in Bezug auf alle während des Mandats zu überwindenden Herausforderungen. Zudem wurden in dem Plan von Beginn an gewisse Bedürfnisse und Prioritäten, die die Bürger im Zuge der Gruppendynamik geäußert haben, dargelegt.

Schließlich wurde eine stufenweise Methode ausgewählt und festgelegt, um diese hochgesteckte Aufgabe zur Veränderung der Verwaltung umzusetzen, wobei die Grundsätze der guten Staatsführung wie eine gute interne und externe Kommunikation oder eine klare Fokussierung auf allgemeine Transparenz berücksichtigt wurden.

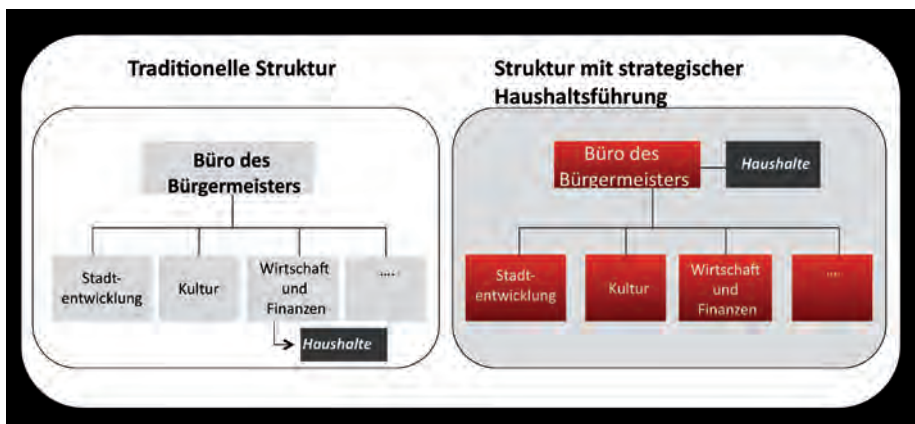
DER WEG

Der Weg von Bilbao in Richtung Veränderung und einer sowohl effizienteren als auch besseren Verwaltung der öffentlichen Ressourcen umfasste verschiedene interessante und bemerkenswerte Elemente. Die Stadtverwaltung entschied sich für eine zielgerichtete Methode, mit der das Ziel verfolgt wurde, durch Verwendung von Indikatoren die Ergebnisse mit der Strategie (den Zielen) zu verknüpfen und diese an den am Projekt beteiligten Personen auszurichten. Mit Unterstützung strategischer Balanced Scorecards und den entsprechenden Indikatoren zur politischen Verwaltung wurde ein ausgeklügeltes Verwaltungsinstrument geschaffen.

Auffällig an der organisatorischen Struktur von Bilbao ist, dass die Verantwortung für den Haushalt strategisch unter die direkte Aufsicht durch den Bürgermeister gestellt und „in die Hände“ des CEO (*Consejero Delegado*) des Rathauses gelegt wurde. Dadurch kann die erforderliche Verknüpfung der strategischen Ziele des Regierungsplans mit dem Haushalt/den Finanzen der Stadt sichergestellt werden.

Dies unterscheidet sich von traditionell aufgebauten Verwaltungsstrukturen. Die (Linien-)Abteilung für Wirtschaft und Finanzen trägt zwar mit technischem und umfassendem Wissen und Visionen zu Angelegenheiten, die den Haushalt betreffen, bei; aus dem Konzept der politischen Verwaltung der Stadt geht jedoch hervor, dass eine so wichtige Angelegenheit sowie andere damit verbundene Tätigkeiten angesichts der hohen politischen Priorität aller Betriebsabläufe und einer strengen Kontrolle der Ausgaben wohl eher in den Verantwortungsbereich des Büros des Bürgermeisters fallen sollten.

Abbildung 2.3: Kommunale Verwaltungsstruktur von Bilbao mit strategischer Haushaltsführung



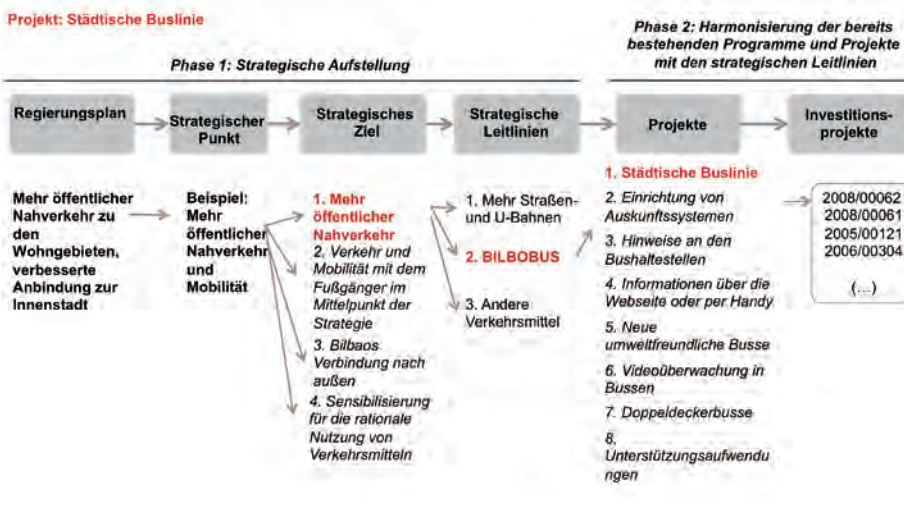
Eine entscheidende Rolle bei dieser Struktur spielt natürlich der Bürgermeister selbst. Als politisches Gesamtoberhaupt des Prozesses stellte er einen Schlüsselfaktor für die Weiterführung des eingeleiteten Veränderungs- und Innovationsprozesses dar. Aufgrund seines Engagements für eine bessere Stadt für alle Bürger von Bilbao war es sein wichtigstes Anliegen, sich auf ein hochqualifiziertes Regierungsteam verlassen zu können, das eine entscheidende Rolle bei der Umwandlung der politischen Ideen und Strategien in konkrete Maßnahmen spielt. Anders ausgedrückt wird sein politischer Wille vom CEO vorgestellt und kommuniziert sowie in die erforderlichen Maßnahmen umgewandelt, um so die entsprechenden Ergebnisse sicherzustellen.

Nach Genehmigung des Regierungsplans 2007-2011 wurden die ersten strategischen Haushalte eingerichtet, um die erforderlichen Mittel für die strategischen Ziele zu binden. Dadurch wurde u. a. ermöglicht, dass die nachfolgenden Verhandlungen zum Haushalt anhand von strategischen Prioritäten und nicht stufenweise durchgeführt wurden. Ferner wurden ein System und eine Reihe von Indikatoren festgelegt, um den Fortschritt zu überwachen und zu kontrollieren, der in Bezug auf die verschiedenen strategischen Achsen, die Ziele und die Maßnahmen erreicht wurde.

Diese Indikatoren lieferten Informationen und Messwerte zu Folgendem:

- Umsetzung: Grad des Fortschritts und der Umsetzung der geplanten Initiativen;
- Verwendung: eingesetzte Ressourcen im Verhältnis zu den geplanten Ressourcen;
- Effektivität: Grad an erreichten Zielen;
- Effizienz: die in Bezug auf die eingesetzten Ressourcen erzielte Wirkung;
- Qualität: Lücken gegenüber den festgelegten Zielen.

Abbildung 2.4: Beispiel für strategische Haushaltsplanung im Bereich „Öffentlicher Personennahverkehr und Mobilität“ (Strategische Achse 2)



Durch dieses engmaschige Überwachungs- (und Kontroll-)system und angesichts des in Bezug auf die öffentlichen Finanzen steigenden Drucks aufgrund der aufkommenden Krise konnte der Stadtrat von Bilbao den kommunalen Haushalt für 2009 – rechtzeitig – anpassen und einen „Effizienz- und Sparplan“ einführen. Diese zusätzlichen Maßnahmen konzentrierten sich auf die Aufrechterhaltung und/oder Reduzierung der Ausgaben sowie darauf, die verschiedenen kommunalen Ressourcen möglichst effektiv und effizient einzusetzen. Zu diesem Zweck wurde ein Effizienz- und Sparkomitee (Efficiency and Austerity Committee, CEA) für die Erstellung, Koordination und Überwachung der kommunalen Programme gegründet, die eigens für die entsprechende Anpassung an diese Situation erstellt wurden.

Für dieses Projekt standen verschiedene Ressourcen bereit. Zunächst wurde ein Gesamthaushalt für externe Beratung in Höhe von 225.862 € zur Unterstützung der Umsetzung des Regierungsplans 2007-2011 und dessen Überwachung in den Jahren 2007 und 2008 freigegeben. Zudem baute der Stadtrat auch auf externe Fachberater (Informatiker, Soziologen, Finanzberater usw.), die in multidisziplinären Teams arbeiteten, um die Verwaltung hinsichtlich der Durchführung zu beraten. Auch technische Ressourcen wurden eingesetzt, um die Verwaltungsinstrumente (z. B. SAP) einzusetzen und anzupassen.

Im Allgemeinen spielte die Formel der Partnerschaften unter verschiedenen Interessengruppen eine bemerkenswerte Rolle bei den Betriebsabläufen der Stadt. Der Stadtrat von Bilbao konnte Stadtprojekte (in großem Maßstab) in Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum an sowohl öffentlichen als auch privaten Unternehmen ins Leben rufen, wodurch eine öffentlich-öffentliche und öffentlich-private Kultur und Struktur in Bilbao geschaffen wurde. Ein Vorzeigebeispiel in diesem Zusammenhang ist Bilbao Ria 2000⁸, ein öffentliches Unternehmen unter dem Vorsitz des Bürgermeisters und einer der wichtigsten Vertreter bei der Modernisierung von Bilbao. Diverse Akteure wie die spanische Regierung, die baskische Provinzregierung, der Stadtrat selbst und andere teilen sich die Verantwortung und die Aktivitäten von Bilbao Ria. Metropoli-30 ist ein weiteres gutes Beispiel für eine öffentlich-private Vereinigung mit dem Ziel, Projekte zu Themen wie wirtschaftliche Erholung und Wiederbelebung der Ballungsräume der Stadt zu planen, zu erforschen und zu fördern⁹.

Die wichtigsten Aufgaben und zugehörigen Ressourcen wurden jedoch intern zur Verfügung gestellt. Dafür wurde ein interner Kommunikationsplan eingeführt, damit jede Interessengruppe in der Stadt informiert und während des gesamten Prozesses begleitet wurde und zudem Zugang zu den Ergebnissen der betreffenden Bereiche hatte:

- Kommunikation der Ergebnisse nach Schwerpunkten, Zielen und Maßnahmen;
- Überwachung der Ergebnisse auf Bereichs-/Abteilungs-/Managerebene;
- Überwachung der Haushalte;
- Erfüllung der Indikatoren der Ergebnisse.

⁸ Siehe Bilbao Ria 2000, <http://bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>.

⁹ Siehe Metropoli 30, www.bm30.es.

Ferner wurden diverse externe Kommunikationsmaßnahmen, darunter eine kommunale Internetpräsenz, Präsentationen für die Presse, Konferenzen, permanenter Kontakt zu den Medien und den Bürgern, durchgeführt, um die Strategie einem breiteren öffentlichen Publikum bekannt zu machen.

Im Allgemeinen waren Leitsätze wie Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit für den Weg von Bilbao von entscheidender Bedeutung (und sind es heute noch) und es wurden diesbezüglich verschiedene Maßnahmen ergriffen und Handlungen unternommen.

Der Stadtrat von Bilbao betraute beispielsweise die Abteilung für Partizipation und die Bezirksräte mit der Förderung und Entwicklung der eigenen Beteiligungsmodelle für die Bürger von Bilbao. Eine der Hauptmaßnahmen wurde durch die Bezirksräte und Arbeitsausschüsse gelenkt, die in den Bezirken errichtet wurden und in denen die Vertreter der politischen Gruppen und Verbände miteinander debattierten, um die Infrastruktur und die Lebensqualität in ihren Vierteln umzugestalten und zu verbessern. Die Prioritäten dieser Räte lagen unter anderem in den Investitionen für jährliche Arbeiten und Dienstleistungen in den Bezirken.

Zu diesem Zweck schenkte der Stadtrat bestimmten Stadtteilen besondere Beachtung. In diesen Stadtteilen war eine Bürgerbeteiligung besonders erforderlich und wurde daher durch Erstellung spezifischer Pläne wie *Imagina Otxarkoaga* und eines speziellen Plans für Bilbao *La Vieja*, San Francisco und Zabala gefördert.

Was den Leitsatz der Transparenz betrifft – ein Grundstein in der politischen Verwaltung von Bilbao und in der Tat eine persönliche Verpflichtung (und ein Interesse) des CEO des Stadtrats von Bilbao – wurde eine Reihe von dauerhaften Initiativen eingeleitet. Die wichtigsten dieser Initiativen waren folgende:

- Der Bürgerrat der Stadt Bilbao, der ein beratendes Organ in Bezug auf die Entwicklung der Wirtschaft und die Strategieplanung der Stadt darstellt. Sein Hauptziel ist es, als dauerhafte institutionelle Plattform für den Dialog und Beratungen zu Fragen in Bezug auf die Stadt und deren Zukunft zu fungieren und einen Rahmen für gemeinsame Betrachtungen und strategisches Denken zu schaffen.
- Ein weiteres Beispiel ist das kommunale Observatorium der Stadtteile, das als Rahmen und Instrument für die Analyse und Diagnose der städtischen Entwicklung und der sozialen Situation der verschiedenen Stadtteile betrachtet werden kann und das einen schnellen Überblick über die Bedürfnisse und Anforderungen in den Stadtteilen liefert, was zu einer besseren Entscheidungsfindung und größeren Effektivität bei den Aufgaben der Stadtverwaltung führt.

Zu diesem Zweck wurden außerdem verschiedene IKT-Tools (Instrumente der Informations- und Kommunikationstechnologie) und Anwendungen eingesetzt, um mit den Anforderungen der heutigen (Informations-)Gesellschaft Schritt zu halten und die vorgenannten Maßnahmen zu fördern, zum Beispiel:

- ein neues Online-Portal zur Dienstleistungsabwicklung (die neue Seite www.bilbao.net);
- Tools der sozialen Medien (2.0), z. B. sind die Profile von 35 der 39 Stadtteile auf Facebook und Twitter vertreten;
- GIS-Web-Applikation zur Veröffentlichung, Visualisierung und möglicher Beratung im Hinblick auf Geodaten;
- das neu konzipierte Intranet der Stadtverwaltung mit der Bezeichnung TADELKA (das baskische Wort für „partnerschaftliche Zusammenarbeit“), in dem vollständig transparente Daten und Informationen zu den Betriebsabläufen der Stadt für ihre öffentlichen Amtsträger bereitgestellt werden.

Zusammenfassend spielten Kommunikation, Beratung und allgemeines Engagement eine sehr wichtige Rolle bei dem Veränderungsprozess von Bilbao und bei der Realisierung der politischen Verwaltungsprozesse mit strategischer Haushaltsführung, wirtschaftlichen Maßnahmen und Sparmaßnahmen. Der Stadtrat war sich von Anfang an darüber im Klaren, dass das Projekt ohne das allgemeine Engagement der verschiedenen Interessengruppen (Politiker, Fachleute der Öffentlichkeitsarbeit, Bürger, Unternehmen und Einrichtungen) nicht hätte entwickelt und realisiert werden können. In dieser Hinsicht verfügte Bilbao über umfassende Erfahrungen, da der tiefgreifende Wandel in den 1980er Jahren eindeutig gezeigt hatte, dass eine Kommunikation in beide Richtungen (öffentliche Verwaltung – Hauptakteure) einen Schlüsselfaktor bei der Erreichung der festgelegten Ziele eines solchen Prozesses darstellt.

Andererseits stammte die Motivation für die Weiterverfolgung der Strategie und der unternommenen Veränderungen aus einer Kombination aus der wiederholt betonten politischen Führung, einer sozialen Struktur, die Einfluss auf die Erhaltung von Entscheidungen und öffentlich-privaten Partnerschaften hatte, sowie dem Stolz (der Bürger) von Bilbao. Was Letzteres betrifft, konnten sich die Bürger von Bilbao schon immer stark mit ihrer Stadt identifizieren und waren stolz, Bürger dieser Stadt zu sein. Dies ist (und bleibt) ein ideeller Wert, der zu dem Enthusiasmus geführt hat, der erforderlich war, um die wesentlichen Veränderungen vorzunehmen, die für die Stadt vonnöten waren, damit die gewünschten konkreten Ergebnisse gemeistert und letztendlich erreicht werden konnten.

In diesem Zusammenhang waren die sinkenden Einnahmen aufgrund der globalen wirtschaftlichen Situation in den beschriebenen Jahren eine der größten Hürden – eine kritische Begebenheit oder ein Risiko für die Entwicklung und Umsetzung des Projekts und im weiteren Sinne der Stadt als Ganzes.

Dank des ganzheitlichen Ansatzes der Strategie und der Betriebsabläufe und der breiten Unterstützung der verschiedenen Interessengruppen konnte der Stadtrat die erforderlichen außergewöhnlichen (Effizienz-)Maßnahmen einführen, um die Ausgaben zu beschränken und zu reduzieren und gleichzeitig die Effektivität bei der Erreichung der Gesamtziele und die Aufrechterhaltung der Qualität der öffentlichen Tätigkeiten sicherzustellen. Kurz gesagt scheint es, dass bei dem Weg von Bilbao noch nicht die „volle Geschwindigkeit“ aufgenommen oder diese gar beendet wurde: eine Weiterführung ist vorzusehen und basiert auf diesen konsolidierten (soliden) Grundlagen der öffentlichen Verwaltung.

VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM UND FINANZVERWALTUNG

Die Stadt Bilbao hat es geschafft, ein sehr gutes und integriertes Verwaltungskontrollsystem einzuführen und zu errichten, das alle erforderlichen anfangs erläuterten Bestandteile und Informationen (monetär und nicht monetär) enthält und einem zeitgemäßen Modell und einer zeitgemäßen Struktur folgt.

Der kommunale Haushalt besteht aus folgenden Positionen:

- Einkünfte:
 - Direkte Steuern (wie Grunderwerbssteuer, Steuer für mechanisch angetriebene Fahrzeuge, Wertzuwachssteuer usw.)
 - Indirekte Steuern: Betriebe
 - Gebühren: Abfallentsorgung, Wasser etc.
- Aktivposten
- Ressourcen anderer öffentlicher Verwaltungen: z. B. EU-Mittel, spanischer Staat, Provinz Bizkaia

Obgleich die Erlöse aus den Aktivposten derzeit schwierige Zeiten erleben und sich auch die Ressourcen aus der Europäischen Union in Richtung Osten bewegen (oder anders ausgedrückt, der Zugang zu Geldern als Nettoempfänger basiert auf einem immer größeren Wettbewerb), genießt die Stadt Bilbao doch immer noch eine privilegierte Finanzsituation im Vergleich zu anderen Kommunen in Spanien, da 60 % der Einnahmen aus der Steuererhebung der Provinzregierung von Bizkaia stammen, die die kommunalen Behörden in diesem Gebiet in Sachen Finanzen überwacht. Das gleiche gilt für die Systeme des Rechnungswesens in den Kommunen, welche festgelegten Regeln unterliegen, die von der Regierung von Bizkaia innerhalb des Zuständigkeitsbereichs gemäß den Vorschriften des baskischen Wirtschaftsvertrags festgelegt wurden.

Im Jahr 2004 wurde das Verfahren (der „Rhythmus“) zur Ausarbeitung des jährlichen Haushalts zum ersten Mal geändert. Die Vorbereitungsphase wurde demokratisiert, sodass jedes Stadtgebiet auf der Grundlage eines Strategieentwurfs an der Erstellung des Haushalts teilnahm. Zu Beginn wurden die Programme und Bestimmungen auf fachlicher Ebene besprochen und mit der Gesamtstrategie verknüpft.

Nach Gesprächen mit dem Büro des Bürgermeisters in Bezug auf den politischen Fokus erfolgte dann der Abschluss. In diesem Zusammenhang entscheidet jede Abteilung darüber, ob neue Programme begonnen oder beendet werden sollen, aus strategischer Sicht obliegt es jedoch der Verantwortung des Büros des Bürgermeisters, Programme oder Projekte zu beginnen, weiterzuführen oder zu beenden. Sobald eine Entscheidung getroffen wurde, wird diese in eine Aufschlüsselung konkreter Aufwendungen für jede strategische Linie, jedes Projekt usw. umgewandelt.

Wir verweisen (erneut) auf das Beispiel „Öffentlicher Personennahverkehr und Mobilität“ (Abbildung 2.4).

Abbildung 2.5: Beispiel für strategische Haushaltsplanung („Öffentlicher Personennahverkehr und Mobilität“, Strategische Achse 2)

Strategische Leitlinie	Projekt	Kategorie	Investitionsprojekte	Kostenstelle	Beschreibung des Aufwandspostens	Insgesamt
BILBOBUS	Städtische Buslinie	Verkehrs- und Verkehrsmittelabteilung	2007/00061	Abteilung VI	MATERIALIEN FÜR INFORMATIONSPROZESSE	160.000,00
			2008/00060	Abteilung VII	KAPITALTRANSFER AN ANDERE PRIVATE UNTERNEHMEN	30.000,00
			2008/00061	Abteilung IV	LAUFENDE ÜBERTRAGUNGEN	296.925,00
			2008/00062	Abteilung VI	SONSTIGE INVESTITIONEN FÜR ALLGEMEINE VERWENDUNG	1.600.000,00
			2008/00080	Abteilung II	BEFÖRDERUNGSVERTRÄGE	500.000,00
			2005/00121	Abteilung VI	INFRASTRUKTUR UND URBANISIERUNG	50.000,00
			2005/00121	Abteilung VI	SCHIENENVERKEHR FÜR ÖFFENTLICHE ZWECKE	150.000,00
			2005/00121	Abteilung VI	MATERIALIEN FÜR INFORMATIONSPROZESSE	16.000,00
			2005/00121	Abteilung VI	FORSCHUNG, STUDIEN UND PROJEKTE	100.000,00
(…)						

Der standardmäßige Zeitrahmen des Haushaltszyklus in Bilbao beginnt im Juli mit der Erstellung des jährlichen Haushalts auf der Grundlage des Vorjahreshaushalts. Jeder Bereich sendet der Haushaltsleitung eine Liste über die Maßnahmen oder Programme für das nächste Jahr, die in einem gemeinsamen „System Application Programme“ (SAP) berechnet werden sollen. In den darauffolgenden Monaten finden Gespräche mit dem Büro des Bürgermeisters statt und es werden gelegentlich Meetings durchgeführt, um die durchzuführende Maßnahme neu zu formulieren und darüber zu entscheiden. Im Oktober findet die Versammlung des baskischen Finanzausschusses statt – hier werden die Haushaltsentwürfe vom Vorstand genehmigt. Schließlich legen die politischen Gruppen im November den Haushalt vor. Im Anschluss daran, nachdem der Haushalt öffentlich im Amtsblatt von Bizkaia erschienen ist, beginnt eine offizielle Frist von 15 Werktagen, in der jede Person Änderungen vorbringen kann (dies ist einzigartig, in anderen Institutionen funktioniert dies nicht auf diese Weise). So können auch die Bürger den Haushalt ergänzen, die möglichen Gründe dafür sind jedoch festgelegt und dies geschieht üblicherweise nicht. Ende Dezember wird der Haushalt dann voraussichtlich endgültig genehmigt.

Innerhalb dieses Zyklus und der entsprechenden Betriebsabläufe stehen alle Arten von finanziellen Informationen zur Verfügung, und zwar nicht nur den Managern oder dem Personal des Stadtrates, sondern auch allen Bürgern von Bilbao¹⁰. Auf diese Weise verfügen die Manager auf transparente Art und Weise über präzise und fristgerechte (finanzielle und nicht finanzielle) Informationen der internen Verwaltungskontrollprozesse, die sie zur Überwachung der Leistungsplanung und zu Prognosezwecken nutzen können. Das vom Stadtrat verwendete SAP-System ermöglicht die tägliche Erstellung und Überwachung der Haushaltsdurchführung, da die Daten kontinuierlich in das System eingegeben werden und somit denjenigen Mitarbeitern zu Verfügung stehen, die über die wirtschaftliche Kompetenz verfügen, die spezifischen Informationen, die sie benötigen, zu prüfen. Eine Hauptkomponente des Systems ist die Einführung eines transparenten und automatisierten Systems für die eingehenden Forderungen (Sicherstellung einer schnellen Bearbeitung der entsprechenden Fälle) sowie die Steuererhebung „à la carte“ für die Kunden (Bürger und Unternehmen). Dies führt zu einem ausgewogenen und liquiden (Finanz-) System für die Stadtverwaltung. Zu demselben Zweck wird zudem das ERP-Perseo-Ausgabenverwaltungssystem installiert, das u. a. Durchführungsberichte bereitstellt.

Dieses solide System ermöglichte Bilbao nicht nur einen permanenten Überblick über Ab- und Zugänge von Ressourcen, sondern auch eine Bezahlung der Lieferanten innerhalb von ca. 35 Tagen, sogar in dem rauen Wirtschaftsklima im Jahr 2011 (der spanische Durchschnitt lag hier bei 160 Tagen¹¹); dies liegt unterhalb des neuen staatlichen Gesetzes zu diesem Thema mit einem Referenzwert von 60 Tagen¹².

Ferner wurde im Jahr 2013 der Haushalt erstmals gemäß einer Methode zur **Haushaltsplanung, die auf Null basiert**, berechnet. Angesichts der Krisensituation ermöglicht diese Methode eine Unterscheidung und engmaschige Beurteilung, welche strategischen Projekte im Vergleich zu anderen interessanter sind oder Priorität haben.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Bilbao hat viele internationale Preise für die Erneuerung der Stadt und ihren Ansatz zur öffentlichen/politischen Verwaltung erhalten, darunter der „European Urban and Regional Planning Award“ (2004 und 2006), der „Lee Kuan Yew World City Prize“ (2010) und der „Lively Communities Award“ (2011), ganz zu schweigen von der Auszeichnung mit dem EPSA Award im Jahr 2011. Zuletzt wurde das innovative Verwaltungsmodell von Bilbao in Gestalt des Bürgermeisters Iñaki Azkuna ausgezeichnet, der im Januar 2013 den „World Mayor Award“ 2012

¹⁰ Siehe Transparenz-Seite von Bilbao, www.bilbao.net/transparenciamunicipal.

¹¹ Siehe European Payment Index 2012, *El plazo de pago de la Administración pública sube a 160 días*, veröffentlicht von Cinco Días am 29. Mai 2012 http://www.cincodias.com/articulo/economia/plazo-pago-administracion-publica-suba-160-dias/20120529cdsdielco_1.

¹² Gesetz 15/2010 vom 5. Juli als Änderung zu Gesetz 3/2004 vom 29. Dezember für die Maßnahmen zur Bekämpfung von Zahlungsverzug bei Geschäftsvorgängen.

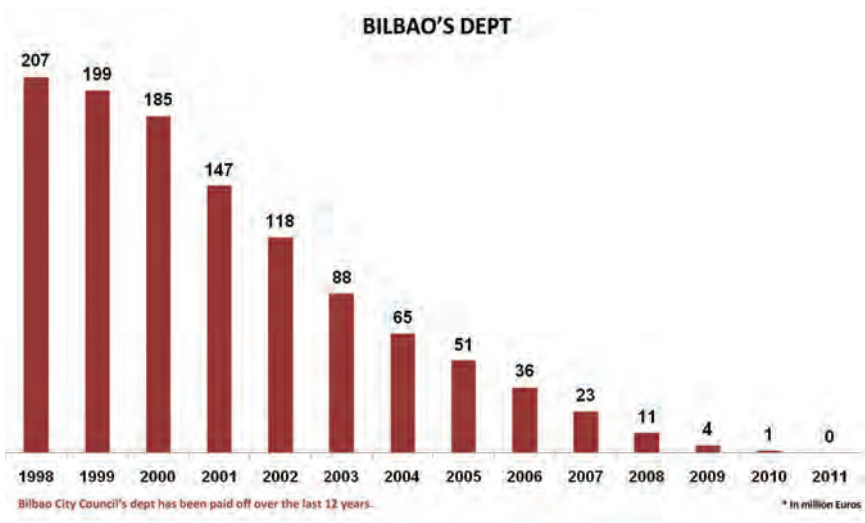
(Welt-Bürgermeister-Preis) von der City Mayors Foundation erhielt¹³. Somit stellt dies ein plakatives Beispiel dafür dar, wie Exzellenz erreicht werden kann und was dafür zu tun ist.

Die wesentlichen Leistungen können in drei Bereiche unterteilt werden und werden auf spektakuläre Weise dokumentiert, durch a) eine positive wirtschaftlich-finanzielle Situation in der kommunalen Verwaltung, b) den Abschluss symbolträchtiger Projekte für die Stadt und c) eine Steigerung der kommunalen Transparenz.

- **Positive wirtschaftlich-finanzielle Situation des Stadtrats von Bilbao:** Bilbao befindet sich heute aufgrund der diversen Bemühungen der Stadtverwaltung im Laufe der vergangenen 10-12 Jahre in einem günstigen und positiven wirtschaftlich-finanziellen Szenario. Massive kommunale Fremdfinanzierungen (200 Millionen € im Jahr 1999) wurden mithilfe einer Reihe von schwierigen Maßnahmen zurückgezahlt, wodurch die Stadt sich wieder an ihr tatsächliches Ausgabevermögen angepasst hat.

Natürlich führte die jüngste Wirtschaftskrise in mehreren europäischen Ländern zu einem breitgefächerten Anstieg des öffentlichen Defizits und der Fremdfinanzierungen; dabei stellte Spanien¹⁴ leider keine Ausnahme dar. In diesem Zusammenhang war Bilbao die Provinzhauptstadt mit den wenigsten Schulden (lediglich 3,94 Millionen € im Jahr 2009) und erreichte ihren Höhepunkt aus finanzieller Sicht im März 2011, als die Außenstände des Stadtrats von Bilbao abbezahlt wurden, wodurch die Stadt zur einzigen schuldenfreien Gemeinde des Landes wurde.

Abbildung 2.6: Die beeindruckende Entwicklung der Finanzdaten der Stadtverwaltung von Bilbao



¹³ World Mayor 2012, www.worldmayor.com.

¹⁴ Die gesamte kommunale Fremdfinanzierung auf nationaler Ebene lag 2009 bei 28.770 Millionen €.

Als Folge der von der Verwaltung eingeführten Sparpolitik genehmigte Bilbao zudem eine „Anpassung“ des Haushaltsentwurfs für 2012 mit einer Ausgabenreduzierung um 5,35 %, um so das Schuldenziel von Null aufrechtzuerhalten – offensichtlich eine Art „Obsession“ der Führungspersönlichkeiten.

In diesem Zusammenhang beträgt die Haushaltsleistung der Stadt, d. h. wie die geplanten Ressourcen – Einnahmen und Ausgaben – eingehalten und umgesetzt wurden, nahezu 100 % (das budgetierte Einkommen wurde beispielsweise zu 101 % in Bezug auf die konkreten Bestimmungen realisiert). Das neue angewandte Modell für die politische Verwaltung trug erheblich zu diesen Ergebnissen bei.

- **Abschluss von symbolträchtigen und Public-Value-Projekten für die Stadt:** In der Amtszeit 2007-2011 hat sich das Investitionsvolumen (640 Millionen €) im Vergleich zum vorherigen Zeitraum (387 Millionen € im Zeitraum 2003-2006) verdoppelt. Symbolträchtige Projekte wie das Alhóndiga, das Campos-Theater, der neue Hauptsitz des Stadtrates von Bilbao oder der Arena Sports Palace von Bilbao wurden in dieser Zeit abgeschlossen. Anders ausgedrückt beliefen sich die Gesamtinvestitionen aus öffentlichen Finanzen in den letzten acht Jahren auf mehr als 1000 Millionen €.

Gleichzeitig führte die Verwaltung im Jahr 2010 insgesamt 57 außergewöhnliche Maßnahmen durch, um die Lebensqualität in der Stadt in Sachen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit durch zusätzliche öffentliche Investitionen von mehr als 38 Millionen € zu verbessern. Darüber hinaus hat der Stadtrat von Bilbao sieben spezielle Pläne eingeführt, um die Erreichbarkeit zu fördern und das Leben in den Wohngebieten sowie den Anschluss an das Zentrum zu verbessern. Uribarri Goikoa ist ein gutes Beispiel für eine Verbesserung der Anbindung zwischen dem Zentrum und dem Land mithilfe öffentlicher Verkehrsmittel. Der Ausbau und die Erneuerung der sogenannten „besseren Wohngegenden“ von Bilbao war eine weitere Maßnahme, die Priorität hatte. Um den Bürgern die Möglichkeit zu bieten, sich im Grünen zu erholen, ohne dass Autos oder lange Fahrten erforderlich sind, hat Bilbao zudem den „Grüngürtel“ erweitert und auf über 1.340.000 Quadratmeter Erholungsgebiet vergrößert, das u. a. über Picknickplätze, Spielplätze und Springbrunnen verfügt.

- **Erhöhte kommunale Transparenz und anerkannte Bemühungen für Veränderungen:** Die Ergebnisse der Transparenzpolitik können sich ebenso sehen lassen. Laut einer Umfrage unter den Bürgern hinsichtlich ihrer Auffassung von der Zukunft von Bilbao im Allgemeinen und der kommunalen öffentlichen Verwaltung im Speziellen, haben 90 % der Bevölkerung eine gute oder sehr gute Meinung zu der Lebensqualität in der Stadt.

Insgesamt 61 % der (befragten) Bürger sind der Meinung, dass sich Bilbao im Laufe der letzten Jahre verbessert hat, und 64 % glauben, dass es sich auch in Zukunft weiter verbessern wird. Einer der bedeutendsten Aspekte dieses „Stadtklima-Checks“ ist die positive Meinung der Bürger und Unternehmen von Bilbao in Bezug auf die öffentliche Verwaltung während der Umwandlung der Stadt: 22 % bewerteten diese als positiv. Diese Ergebnisse basieren, wie bereits zuvor erwähnt, auf diversen Kommunikationsmaßnahmen und einem offenen Dialog sowie einer Informationskultur der Verwaltung, die der Stadt zudem zu Top-Positionen (1. Platz im Jahr 2008, 2. Platz 2009, 1. Platz 2010 und 1. Platz 2012) im Internationalen Transparenzindex für Spanien verholfen hat.

Auf dieser Grundlage kann die Transformation von Bilbao in Sachen guter Steuerungsprinzipien, politischer Führung usw. zugunsten der Bürger als ein international und hoch anerkannter öffentlicher „Business Case“ klassifiziert werden, der zwar konsolidiert und nachhaltig, jedoch nicht frei von neuen (entstehenden) Herausforderungen und Prioritäten ist. Der aktuelle Schwerpunkt liegt auf den folgenden Themen: (i) Entwicklung strategischer Projekte, die der Stadt ermöglichen, eine wettbewerbsfähige Position zu erlangen und aufrechtzuerhalten, (ii) Sicherstellung von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und Aufmerksamkeit für die Bürger, (iii) Aufrechterhaltung einer attraktiven und lebhaften Stadt aus gewerblicher Sicht.

Insbesondere Letzteres wird immer mehr zur neuen wichtigsten Herausforderung, da der Anstieg der Arbeitslosenquote die Stadt nicht unberührt gelassen hat; aus aktuellen Zahlen geht eine Arbeitslosenquote von 17,98 % im dritten Quartal 2012¹⁵ hervor, und das damit verbundene Verschwinden von Unternehmen beläuft sich auf einen Rückgang um 3,97 % im Jahr 2012 oder 1355 Unternehmen weniger als im Vorjahreszeitraum¹⁶.

Mit dem neuen Regierungsplan 2011-2015, einschließlich 10 neuer strategischer Achsen und entsprechender Ziele, Maßnahmen und Haushalte, verfolgt Bilbao das Ziel, dieser Priorität gerecht zu werden und mit einer günstigen öffentlichen Finanzsituation wirtschaftliche Entwicklungen in neue Beschäftigungschancen umzuwandeln¹⁷.

Schließlich gibt es noch weitere - nicht unbedeutende – Herausforderungen, die Bilbao mit dem gleichen Selbstvertrauen und den gleichen „Ingredienzien“ wie z. B. der globalen Wettbewerbsfähigkeit in Angriff nimmt. Dazu gehören die Notwendigkeit noch größerer Effizienz innerhalb des Stadtrates oder die Fähigkeit, die Führungsstärke und den Konsens für ein solches Vorzeigeprojekt aufrechtzuerhalten.

¹⁵ Siehe Lanbide. Baskische Arbeitsvermittlung, <http://www.lanbide.net>.

¹⁶ Siehe EUSTAT. Baskisches Institut für Statistik. Kommunale Informationen, <http://www.eustat.es/municipal>.

¹⁷ Siehe Regierungsplan 2011-2015, www.bilbao.net/Corporation and Government/Government Plan 2011-2015).

INNOVATIONSKRAFT

Der Fall Bilbao enthält mehrere innovative Elemente, aber das wichtigste ist wohl der spezifische Ansatz für die politische Verwaltung selbst. Im Fall von Bilbao wurden öffentliche Bedenken zu diversen aktuellen Themen behandelt, die in ganz Europa akut sind und insbesondere in großen Stadtgebieten, die den Auswirkungen des globalen wirtschaftlichen Wandels gegenüberstehen. Die Verwaltung eines Haushalts ohne Schulden (übrigens die Rückzahlung von Schulden) ist wohl der Hauptpunkt auf der Agenda der europäischen öffentlichen Verwaltungen. Dieses Projekt ist ein Beispiel dafür, wie dies erreicht werden kann.

Die Verantwortung für den Haushalt hängt vom Büro des Bürgermeisters ab

Die Gestaltung und Berechnung des Haushalts übernimmt nicht (wie oftmals der Fall) die Wirtschafts- und Finanzabteilung des Rathauses, sondern direkt der Bürgermeister. Auf diese Weise wird nicht nur die politische Förderung der Maßnahmen auf höchster Ebene gewährleistet, sondern – letztendlich – auch das Erreichen von „politischer Rentabilität“.

Starke politische Führung

Dies ist ein klares Beispiel für eine politische Führung mit vorhandener fokussierter Basisunterstützung, um die Ziele und Vorzüge einer Stadt mittels der Ressourcen aus diversen effektiven Partnerschaften mit Behörden sowie privaten und anderen freiwilligen Organisationen zu sichern. Dies sollte ein üblicher Schritt bei der Planung und Verwaltung sein, ist in der Praxis jedoch selten vorzufinden.

Regierungsplan und strategische Haushaltsführung

Ein hoher Grad an Investitionen und Leistungserbringung könnte auch in Zeiten wirtschaftlicher Beschränkungen beibehalten werden. Die Leistung von Bilbao ist äußerst innovativ, da der kommunale Haushalt direkt mit den strategischen Zielen verknüpft ist, strategische Handlungen folgen und er engmaschig überwacht wird. Bei diesem Projekt wurden die Entwicklung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf spannende und praktische Art und Weise mit der Erneuerung verbunden.

Hohes Maß an Investitionen

Bilbao hat ein hohes Maß an Investitionen getätigt, die sich nicht nur auf Maßnahmen in Bezug auf die Industrie (die klassische Wirtschaft von Bilbao), sondern auch auf die „New Economy“ (Wissen, Forschung & Entwicklung, Informationsgesellschaft) konzentrieren. In diesem Zusammenhang konnte Bilbao die Wirtschaft von einer industriebasierten Wirtschaft (Rückgang von 49 % auf 27 %) in eine servicebasierte Wirtschaft (Anstieg von 36 % auf 84,2 %) umwandeln.

Intelligente Formen öffentlich-privater Partnerschaften	Die enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Vertretern kann als eine der treibenden Kräfte bei der Verwaltungssteuerung in Bilbao betrachtet werden. Durch diese dauerhafte Partnerschaft und Beteiligung konnte der Wandel der Stadt beschleunigt und verstärkt werden. Diese Partnerschaft ermöglichte zudem eine langfristige geteilte Vision und eine gesteigerte Wirtschaftsförderung ¹⁸ .
Bürgerbeteiligung	Durch verschiedene Maßnahmen wurde in diesem Prozess ein Beratungsrahmen für die Bürger geschaffen, durch den sowohl die Anerkennung gesteigert als auch das Bild der öffentlichen Verwaltung verbessert werden konnte. Darüber hinaus führte dies zu einer Stärkung des demokratischen Systems, und die Stadtverwaltung erhielt außerdem die erforderliche Unterstützung und das Vertrauen der Bürger und Unternehmen für ihre Maßnahmen.
Umfangreicher Einsatz von IKT	Technologie spielte ebenfalls eine wichtige Rolle, insbesondere in Bezug auf die interne Implementierung verschiedener Tools zur Erreichung der festgelegten Ziele (z. B. administrative Modernisierung) und zur Kommunikation oder Veröffentlichung von Informationen für ein breiteres Publikum.

¹⁸ Clark, G. et al., *Organising Local Economic Development, the role of development agencies and companies*, LEED OECD 2010 S. 277.

CHAMPS2 – EINE MUTIGE UND GANZHEITLICHE BUSINESS TRANSFORMATION

Die Stadt Birmingham



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Das Vereinigte Königreich ist ein Land und ein souveräner Staat. Die Regierungsform ist eine konstitutionelle Monarchie mit einem parlamentarischen System. England, Schottland, Wales und Nordirland werden ebenfalls als Länder betrachtet, obwohl sie keine individuellen souveränen Staaten bilden. Schottland, Wales und Nordirland haben eine dezentralisierte Selbstverwaltung. Die Regierung Ihrer Majestät verfügt über Gesetzgebungsbefugnisse und hat durch finanzielle Befugnisse und die Bewilligung von Geldern eine erhebliche Kontrolle über die Kommunalverwaltungen. Das geringe Maß an Finanzautonomie der Kommunalverwaltungen zeigt sich zudem anhand der Tatsache, dass lediglich etwa 25 % ihrer Haushalte aus kommunalen Quellen stammen¹. Dies zeigt sich auch bei der Stadt Birmingham, bei der im Jahr 2011 lediglich 25 % der Einnahmen aus kommunalen Steuern und Dienstleistungsgebühren stammten. In allen Teilen des Vereinigten Königreiches gibt es bis zu drei Ebenen von gewählten Kommunalbehörden (Räte der Grafschaften (Counties), Bezirke (Districts) und Pfarrbezirke/Gemeinden (Parishes)), die in einigen Orten zu „Unitary Authorities“ (einheitlichen Behörden) zusammengelegt wurden. Dabei haben alle nur beschränkte Befugnisse zur Steuererhebung. Die kommunale Verwaltungsebene in England ist in Grafschaftsräte mit Befugnissen im Hinblick auf Bildung, soziale Dienste, Verkehr, strategische Planung usw. und in Bezirksräte u. a. mit Befugnissen wie kommunale Planung, Wohnungswesen, Müllabfuhr unterteilt;

¹ Localis research Limited und Ernst & Young , *Can Councils live without the Formula Grant?*, 2010, S. 2. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrant_WEB.pdf.

dies gilt jedoch nicht für die Stadt London und die Scilly-Inseln. Außerdem gibt es Unitary Authorities (einheitliche Behörden), bei denen die Verwaltungen für alle Bereiche der Kommunalverwaltung zuständig sind. In diesem Zusammenhang hat Birmingham den Status eines sogenannten Metropolitan Borough, d. h. dass dort seit der Regierungsreform im Jahr 1986 die kombinierten Aufgaben der Grafschaften und Bezirke wahrgenommen werden.

Der Stadtrat von Birmingham besteht aus 120 Ratsmitgliedern (drei Ratsmitglieder für jede der 40 „Wards“ (Verwaltungseinheiten) der Stadt, von denen jeder eine vierjährige Amtszeit ableistet). Eines dieser 120 Ratsmitglieder wird – in der Regel für eine Amtszeit von vier Jahren – zum Vorsitzenden gewählt. Der Vorsitzende und alle Ratsmitglieder kommen in Form des Rates zusammen. Zu diesen Versammlungen hat die Öffentlichkeit normalerweise Zutritt. Im Rahmen dieser Versammlungen entscheiden die Ratsmitglieder über die allgemeine Politik des Rates und legen den Haushalt für das jeweilige Jahr fest.

Der Vorsitzende bestellt die Exekutive, das Kabinett, dessen Hauptfunktion die Entwicklung und Umsetzung der Politik im Namen des Rates ist. Neben dem Kabinett besteht die Exekutive aus Kabinettsausschüssen, Kabinettsmitgliedern und sogenannten District und Ward Committees (Bezirksausschüsse).

Diverse Overview & Scrutiny Committees (Kontrollausschüsse) überwachen die Entscheidungen des Kabinetts und die politische Umsetzung. Darüber hinaus können sie dem Kabinett und dem Rat Strategien empfehlen. Durch sie wird ermöglicht, dass die Bürger ein größeres Mitspracherecht bei Ratsangelegenheiten haben und vom Kabinett bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen herangezogen werden.

Wesentliche Entscheidungen werden vom Kabinett getroffen, Entscheidungen von geringerer Bedeutung treffen die District und Ward Committees oder die Beamten in Absprache mit den Kabinettsmitgliedern. Die Arbeit des Rates wird von dem bezahlten Dienst bzw. der Verwaltung, also den Beamten unterstützt. Der Chief Executive Officer ist für alle Mitarbeiter des Rates zuständig und arbeitet mit den Abteilungsleitern zusammen. Im Jahr 2013 arbeiteten insgesamt 41.544 Staatsdiener für den Stadtrat von Birmingham.

Der Oberbürgermeister wird jährlich vom Rat gewählt. Der Oberbürgermeister hat als „Erster Bürger Birminghams“ eine apolitische Rolle inne, nimmt an bürgerlichen und feierlichen Veranstaltungen teil und hat den Vorsitz bei den Ratsversammlungen.

Politische Zusammensetzung des Rates (2013)

Ratsmitglieder der Labour Party (Arbeitspartei)	77
Ratsmitglieder der Conservative Party (Konservative Partei)	28
Ratsmitglieder der Liberal Democrats (Liberaldemokraten)	15

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Birmingham, mit mehr als 1 Million Einwohnern und einem wirtschaftlichen Ergebnis von 18 Mrd. GBP (ca. 22 Mrd. €) pro Jahr, ist die Landeshauptstadt der West Midlands und die zweitgrößte Stadt im Vereinigten Königreich mit stetig steigendem internationalem Ansehen. Birmingham hat mit 37 % Bevölkerungsanteil unter 24 Jahren die jüngste Bevölkerung aller Städte in Europa; zudem verfügt die Stadt über die zweitgrößte ethnische Vielfalt in ganz Europa, denn ein Drittel der Stadtbevölkerung gehört ethnischen Minderheiten an. Dank des strategischen Standorts und einer guten nationalen sowie internationalen Erreichbarkeit wird weiteres Wachstum begünstigt.

Die Region der West Midlands wurde historisch von der Fertigung dominiert. Über zweihundert Jahre lang war Birmingham das größte Fertigungs- und Entwicklungszentrum des Vereinigten Königreiches, das jährlich Milliarden Pfund zur Volkswirtschaft beigetragen hat. In den 1970er Jahren stellte die Fertigungsindustrie die Hälfte aller Arbeitsplätze in der Stadt bereit. Der Konjunkturrückgang Ende der 1970er Jahre führte jedoch in Birmingham zu Massenarbeitslosigkeit. Während die Beschäftigungsquote im Vereinigten Königreich im Jahr 2005 nahezu 20 % höher lag als 1971, fiel die Beschäftigungsquote in Birmingham fast 20 % niedriger aus. Nichtsdestotrotz hat die Automobil- und Transportindustrie immer eine bedeutende Rolle in der Wirtschaft gespielt. Neben der Beherbergung von zwei der größten Automobilproduktionswerke in Großbritannien, nämlich MG Rover und Jaguar, trägt Birmingham zudem einen großen Anteil zu den Exporten des Vereinigten Königreichs bei. Der Abbau der Arbeitsplätze in der Fertigungsindustrie (weniger als 56.000 im Jahr 2006, d. h. ein Rückgang um 80 % im Vergleich zum Spitzenwert Mitte der 1960er Jahre) führte zu der Strategie des Stadtrates, das Stadtzentrum zu einem regionalen Handelszentrum umzugestalten und es als Ziel für den Geschäftstourismus anzupreisen. Heute sind diese Sektoren die Hauptarbeitgeber in der Stadt. Weiterhin gibt es einen expandierenden kreativen Industriesektor, der über 3.400 Unternehmen umfasst, das sind 10 % der Gesamtzahl der in der Stadt ansässigen Firmen. Somit hat Birmingham mittlerweile über 484.000 Beschäftigte in vielen verschiedenen Branchen.

Abgesehen davon gestaltet die Stadt ihre wirtschaftliche Basis weiterhin mannigfaltig, zieht Investitionen der wissenschaftlichen und technologischen Industrien an und ist eine erklärte Wissenschaftsstadt und digitale Stadt. Birmingham verfügt über eine starke Basis in Sachen Bildung und Lernen. Diese Basis wird von drei großen Universitäten mit insgesamt 65.000 Studenten repräsentiert.

Zudem hat sie sich zu einer der wichtigsten Zentren für wissenschaftliche (insbesondere Nanotechnologie) und medizinische (z. Zt. Krebsforschung) Forschung entwickelt.

Auch 42 % des gesamten Konferenzhandels des Vereinigten Königreiches zieht es nach Birmingham. Mit Veranstaltungsorten wie dem National Exhibition Centre und dem International Convention Centre finden in der Stadt einige der renommiertesten internationalen Ausstellungen statt, darunter die Moda, die Motor Show und die Nepcon alle zwei Jahre. Zudem kann die Stadt den zweitgrößten Versicherungsmarkt von Europa und zwei der „Big-Four“-Banken von Großbritannien vorweisen.

HINTERGRUND

In den Jahren 2005/2006 stand der Stadtrat von Birmingham diversen Belastungen und Herausforderungen dahingehend gegenüber, ihre „Funktionsweise“ zu verbessern.

Die Transformation von Birmingham ist in einem breiteren Kontext des Vereinigten Königreiches zu sehen, in dem die Zentralregierungen sehr daran interessiert waren, die Vorteile einer umfassenderen Bereitstellung von Online-Dienstleistungen und den Einsatz von IKT zu realisieren, um die Effizienz und die öffentliche Verwaltungsreform (E-Government) voranzutreiben. Um jedoch den obengenannten Herausforderungen, auf die Bedürfnisse der Bürger zu reagieren, gerecht zu werden, war es keine Lösung, den Schwerpunkt nur auf Technologie zu setzen. Es entstand eine neue Initiative, genannt „Transformationsregierung“, die breitgefächerte Veränderungen umfasste, einschließlich kultureller und organisatorischer Veränderungen und Betonung auf integrierten, bürgerorientierten Dienstleistungen mit einer aktiveren Bürgerbeteiligung bei der Bereitstellung von Dienstleistungen.

Für die kommunalen Behörden des Vereinigten Königreiches stieg der finanzielle Druck an, wodurch eine kontinuierliche Wachsamkeit im Hinblick auf eine Reduzierung der Kosten für die Backoffices erforderlich wurde, um die Dienstleistungen der Frontoffices zu schützen und in diese zu investieren. Da etwa drei Viertel der Einnahmen der Kommunalverwaltung aus Zuschüssen der Zentralregierung stammen, haben Veränderungen oder Kürzungen auf zentraler Ebene eine drastische Auswirkung auf die kommunale Ebene. Auf kommunaler Ebene hat der Wunsch der Controlling-Verwaltung, die Steuersätze niedrig zu halten, sich zusätzlich in dieser Hinsicht ausgewirkt. Ferner gab es bei den kommunalen Behörden ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass die Bereitstellung von Leistungen mehr miteinander „verschmelzen“ sollte und dass Prozesse der Backoffices intelligenter und effektiver gestaltet werden könnten, um die Dienstleistungen an sich und das gesamte Kundenerlebnis zu verbessern.

Zu Beginn des Transformationsprogramms gab es eine Reihe von Problemen im Hinblick auf die Leistung. Die Rate der Kundenzufriedenheit lag beispielsweise zwischen 50 % und 60 %, und aus Kundenbefragungen gingen zahlreiche Bereiche hervor, in denen Handlungsbedarf bestand, darunter auch, dass die Veränderung im Rat nicht gut verwaltet worden ist. Die Übersicht über die Finanzdaten des Rates war schlecht, es konnten nur zwei Drittel der Rechnungen fristgerecht bezahlt werden und die Kunden hatten Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme zum Rat. Eine Fülle an Telefonnummern und Kontaktstellen führte dazu, dass auf Anfragen oftmals nicht direkt reagiert werden konnte und die Rate der Kundenzufriedenheit niedrig ausfiel. Überdies erhielt der Stadtrat von Birmingham in einem nationalen Überprüfungssystem, in dem alle kommunalen Behörden gemäß einer Skala mit einem bis vier Sternen bewertet wurden, nur einen Stern, und die Aussichten für eine Verbesserung waren ungewiss.

Was die Bürger betrifft, denen der Rat dient, so besteht ein Drittel der Stadt aus ethnischen Minderheiten, von denen einige Schwierigkeiten haben, auf das gesamte Spektrum an öffentlichen Leistungen, auf die sie Anspruch haben, zuzugreifen. Ebenso wie andere Städte im Vereinigten Königreich und in der EU stand Birmingham der Herausforderung gegenüber, auf eine Alterung der Bevölkerung reagieren zu müssen. Andererseits ist Birmingham jedoch die jüngste Großstadt in Europa, somit hat sie sich einer Reihe unterschiedlicher Herausforderungen im Hinblick auf die Servicegestaltung am anderen Ende des Spektrums zu stellen.

Der bereits im „Stadtporträt“ beschriebene starke Rückgang an Arbeitsplätzen im Fertigungsbereich und eine hohe Arbeitslosenquote von 10,1 % (2006) stellten starken Antriebsfaktoren für die Neuausrichtung des wirtschaftlichen Portfolios von Birmingham dar. Die Schaffung einer starken postindustriellen Wirtschaft, die von verschiedenen Branchen wie Wissen, Technologie, Forschung, Wissenschaft und lokale Dienstleistungen angeführt wird, wird daher der Schlüssel für die zukünftige Entwicklung von Birmingham sein.

STRATEGIE UND ZIELE

Die obengenannten Herausforderungen wurden wohlweislich in der Gemeinschaftsstrategie „Taking Birmingham forward“ reflektiert, in der die Visionen von Birmingham in Sachen Entwicklung für die Jahre 2001 bis 2010 ausgearbeitet wurden und die im Jahr 2005 überarbeitet wurde². Sie steckt den Rahmen und weist die Richtung für andere branchenspezifische Pläne und wurde gemeinsam von der Partnerschaft „Be Birmingham“ entwickelt, die sich aus dem Stadtrat von Birmingham und Partnern aus den gewerblichen, öffentlichen, gemeinschaftlichen, freiwilligen und religiösen Sektoren zusammensetzt. Die in diesem Plan formulierte Hauptvision etabliert Birmingham als:

- eine Stadt von nationaler und internationaler Bedeutung, die einen erfolgreichen und nachhaltigen Platz in der Weltwirtschaft hat;
- eine Stadt, deren kommunale Stadtteile und lebendige städtische Siedlungen florieren, und deren Menschen vom Erfolg der Stadt profitieren.

In dem Ratsplan 2005+ wurde diese Gesamtvision in Handlungen und Ziele umformuliert, die vom Stadtrat von Birmingham umzusetzen sind. Dabei standen neben den zugehörigen Prioritäten drei Ziele im Fokus: „In Verbesserungen investieren“, „Dienstleistungen verbessern – Bei allen unseren Dienstleistungen Exzellenz anstreben“ und „Eine Stadt aus lebendigen städtischen Siedlungen“.

² Die aktuelle langfristige nachhaltige „Gemeinschaftsstrategie Birmingham 2026“ gestaltet die Entwicklung der Stadt bis zum Jahr 2026. Es wird damit das Ziel verfolgt, eine bessere Lebensqualität in Birmingham zu erreichen. Die mit dieser Strategie angegangenen Bereiche sind wirtschaftliche Chancen, Sicherheit, eine grüne und saubere Stadt, Gesundheit, Lebensqualität und aktive Bürger. Ähnlich wie bei den Vorläufern wird ein übergreifender Rahmen für sektorale Strategien und den aktuellen mittelfristigen Ratsplan geschaffen. Daneben ist der „Big City Plan“ eine 20-Jahres-Vision zur Unterstützung der Transformation des Stadtzentrums.

Diese strategischen und operativen Pläne schafften die Grundlage für das umfassende und anspruchsvolle Zehn-Jahres-Programm zur wirtschaftlichen Transformation im Zeitraum zwischen 2006 und 2016.

Bei der Gestaltung des Transformationsprozesses, der Ziele und Prioritäten wurde die nachfolgende vereinfachte Analyse der Stärken und Schwächen berücksichtigt.

Abbildung 3.1: Vereinfachte SWOT-Analyse zur Einleitung des Wandels (Teil 1 - Interne Faktoren)

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Engagierte und „praktische“ politische Führung • Gute Beziehung zwischen Verwaltung und Politikern • Ehrgeiz und Vision der Führung • Fülle an Fachwissen unter den Ratsmitarbeitern 	<ul style="list-style-type: none"> • Kultur der Risikovermeidung • Status der IKT-Infrastruktur • Unzulängliche Kapazität und Fähigkeit, eine geschäftliche Veränderung in großem Maßstab zu unterstützen • Größe der Organisation und Anzahl der betroffenen Personen • Mangel an Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Abteilungen („Silo“-Mentalität)

Abbildung 3.1: Vereinfachte SWOT-Analyse zur Einleitung des Wandels (Teil 2 - Externe Faktoren)

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderungsinitiativen der Regierung: E-Government, transformative Regierung • Reform des öffentlichen Dienstes • Entwicklungen auf dem öffentlichen Sektor: Shared Services, Inbetriebnahme neuer Modelle • Interesse des privaten Sektors an einer Partnerschaft mit dem Rat 	<ul style="list-style-type: none"> • Stetig steigender Druck von der Zentralregierung • Durchführung eines zehnjährigen Transformationsprogramms in einem sich verändernden Wirtschaftsklima • Veränderung der politischen Verwaltung

Die allumfassende Vision des transformativen Weges umfasste Folgendes:

- eine verbesserte Bereitstellung von Leistungen für die Kunden;
- verbesserte Arbeitszufriedenheit der Ratsmitglieder;
- Effizienzeinsparungen.

Konkreter ausgedrückt lauteten die transformativen Ziele des Stadtrats von Birmingham wie folgt:

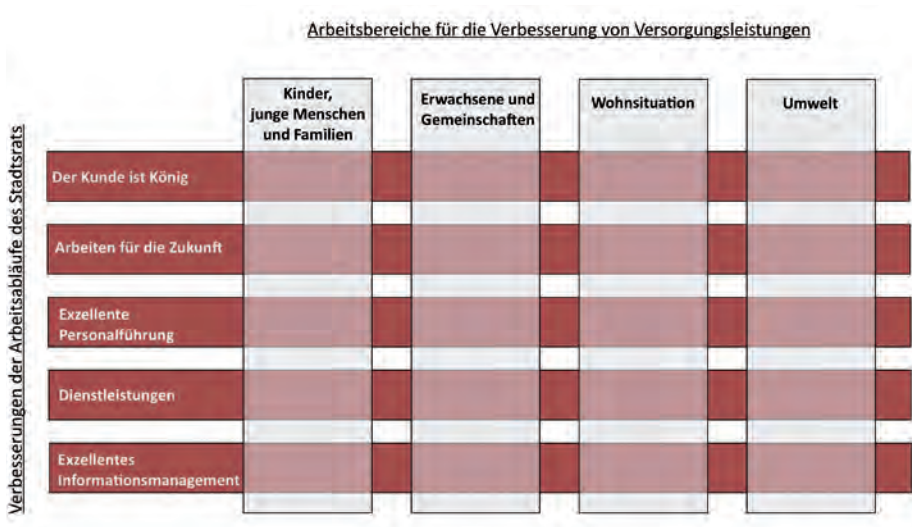
- Kunden, die sagen, dass sie mit den Leistungen des Stadtrates von Birmingham, der sich unter den top 10 % aller kommunalen Behörden im Vereinigten Königreich befindet, zufrieden oder sehr zufrieden sind.
- Mitarbeiter, die sagen, dass sie zufrieden oder sehr zufrieden damit sind, für den Stadtrat von Birmingham, der sich unter den top 10 % aller kommunalen Behörden im Vereinigten Königreich befindet, zu arbeiten.
- Die Anzahl an Anfragen/Anliegen, die von der ersten Anlaufstelle gelöst oder bearbeitet wurden, liegt unter den top 10 % aller kommunalen Behörden im Vereinigten Königreich.
- Eine herausragende Bewertung des Rates.
- Die Produktivität des Rates steigt im Laufe des Programms um 15 %.
- 100 % der Serviceanfragen und Nachverfolgungsmöglichkeiten stehen auf personalisierter Basis zu Verfügung, und zwar durch jede beliebige Methode, die der Kunde ausgewählt hat, um den Rat zu kontaktieren.
- 75 % aller KPI (Leistungskennzahlen) im Bereich Dienstleistung unter den top 10 % aller kommunalen Verwaltungen im Vereinigten Königreich.

Um sicherzustellen, dass drei strategische Ziele (Kunden, Mitarbeiter, Effizienz) erreicht werden, wurde ein Transformationsprogramm entwickelt, das in neun Arbeitsabläufe gegliedert war, von denen jeder einzelne wiederum in diverse Projekte unterteilt war. Dieses Programm basierte auf dem **CHAMPS2-Ansatz** (Änderungsmanagement für den öffentlichen Sektor)³. Entwickelt wurde es intern und mit Hilfe des Joint Ventures zwischen Birmingham und dem im Vereinigten Königreich führenden Outsourcing-Unternehmen Capita.

Das Programm wurde so konzipiert, dass im Laufe von 10 Jahren mehr als 2 Milliarden GBP (2,32 Mrd. €) an Zuschüssen realisiert werden sollten. Davon waren 1,57 Milliarden GBP (1,83 Mrd. €) einlösbar (Bereitstellung besserer Leistungen zu geringeren Kosten), die restlichen Einsparungen waren nicht einlösbar (Bereitstellung größerer Mengen oder einer besseren Qualität der Leistungen zu denselben Kosten).

³ Siehe www.champs2.info.

Abbildung 3.2: Arbeitsabläufe zur Business Transformation in Birmingham



DER WEG

Der Wunsch von Birmingham war es, einen drastischen Unterschied für Kunden und Mitarbeiter zu erreichen und signifikante Einsparungen zu erzielen. Solch eine steile Veränderung konnte nicht durch kleine Verbesserungen der aktuellen Betriebsabläufe erreicht werden, sondern erforderte eine transformative Veränderung des Rats. Daher musste die Veränderung radikal und umfassend sein. Anders ausgedrückt: es war eine Methode erforderlich, die von der Vision geleitet wurde. Zur Erreichung dieser Vision war ein neues operatives Modell nötig, das alle geschäftlichen Aspekte verbessern würde, einschließlich Prozessen, Organisationsstruktur (Menschen) und Technologie.

Die Motivation, an einem solchen, aus umfassenden Veränderungen bestehenden Weg teilzunehmen, kam von den am Veränderungsprozess beteiligten ranghöchsten Personen: Deputy Leader Paul Tilsley⁴ (der zweithöchste Politiker im Rat), Chief Executive Officer Stephen Hughes und Corporate Director of Business Change Glyn Evans. Wichtigster Aspekt war, dass der Deputy Leader der Projektträger des Programmes und durchweg aktiv engagiert war.

Diese drei Schlüsselpersonen stellten sicher, dass der organisatorische Fokus auf dem Transformationsprogramm nicht verloren ging, insbesondere während der Anfangsjahre, als erhebliche Kosten entstanden sind, vom Nutzen jedoch noch nicht profitiert werden konnte. Nach der Investition in die Transformation war es unerlässlich, diese erfolgreich durchzuführen, um von dem Nutzen zu profitieren; andernfalls wären die finanziellen Aussichten äußerst düster gewesen.

⁴ Im Mai 2012 erfolgte eine Veränderung der Verwaltung, wengleich das Ratsmitglied Tilsley ein leitende Position als Leiter der liberaldemokratischen Gruppe behält.

Der Ausgangspunkt für die Transformation der Leistungen waren Fragen wie diese: „Wenn Sie diese Leistungen nun schaffen, welche Ergebnisse möchten Sie dadurch liefern?“ „Welche Messungen müssen Sie durchführen, um sicherzugehen, dass Sie diese Ergebnisse erreicht haben?“ „Wir würden Sie Ihre Leistungen gestalten, um diese Ergebnisse zu realisieren?“

Die Umwandlung basiert auf dem Modell „leihen um zu investieren“; durch Verbesserungen bei Leistungen, die für höhere Effizienz sorgen, können die im Voraus aufgewendeten Kosten zurückgezahlt werden. Die gesamte Investition in die Business Transformation betrug 683 Millionen GBP (ca. 780 Mio. €).

Die Entscheidung zur Errichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft zur Unterstützung technologischer und personalbezogener Aspekte des Transformationsprozesses wurde aufgrund der mangelhaften Kapazität und Fähigkeit, groß ausgelegte Geschäftsveränderungen zu unterstützen, bereits früh getroffen (siehe SWOT-Analyse, Abbildung 3.1). Nach einem zweijährigen Prozess wurde Capita, ein führendes Outsourcing-Unternehmen im Vereinigten Königreich, ausgewählt. Im Jahr 2006 wurde dann die strategische Partnerschaft „Service Birmingham“ mit einer Aufteilung der Eigentumsverhältnisse (Capita/Birmingham) von zwei Dritteln zu einem Drittel ins Leben gerufen. Die Partnerschaft stellte im Jahre 2006 das größte Outsourcing-Projekt für kommunale Verwaltungsleistungen in Europa dar und ist auch heute noch die tragende Säule der Strategie des Rates⁵.

Ziel dieses Joint Ventures waren die Bereitstellung der tagesaktuellen und transformativen Technologie des Rates und die Weiterentwicklung der Ressourcen, Fähigkeiten und des Fachwissens, um so den anspruchsvollen Plan für die Business Transformation zu erfüllen.

Sobald die Partnerschaft errichtet war, wurde ein umfassender Unterstützungsmechanismus eingeführt, mit dem das richtige Umfeld für Veränderungen geschaffen werden sollte. Dieser bestand aus Folgendem:

- transformative Steuerung (Erstellung von Verwaltungs- und Führungsstrukturen), um das Programm zu lenken und die Kontrolle über die Investitionen zu behalten;
- die Entwicklung eines Managements für den Weg der Transformation im Rahmen der Steuerungsstruktur, um Arbeitsabläufe zu koordinieren und wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den Arbeitsabläufen zu lenken, z. B. Ermittlung von doppelten Anrechnungen von Vorteilen, Sicherstellung der Verknüpfung aller Arbeitsabläufe;
- Exzellenzzentrum für die Business Transformation zur Bereitstellung von Orientierungshilfen zu den Best Practices im Änderungsmanagement;

⁵ Smith, M., *Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn*, veröffentlicht von The Guardian am 20. Juli 2011. [http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save](http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-savehttp://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save)

- zentrales PMO (Programme Management Office; Büro zur Programmverwaltung), um standardisierte Verwaltungstools für Projekte bereitzustellen und die Berichterstattung zu vereinfachen;
- CHAMPS2 -Methode zur Geschäftsveränderung, um einen detaillierten Pfad und eine gemeinsame Sprache für alle Arbeitsabläufe bereitzustellen.

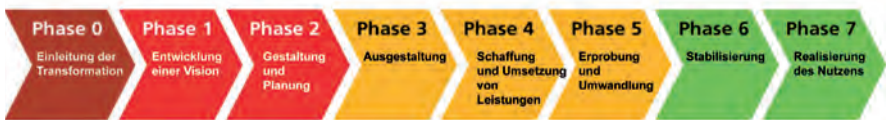
In der Folge wurden einige Leistungen des Rates zum „Service Birmingham“ verlegt, darunter das Corporate Contact Centre und der Revenues Service.

CHAMPS2: DER KERN DER BUSINESS TRANSFORMATION

CHAMPS2 ist eine Methode zur Geschäftsveränderung, die von einer Vision gelenkt und vom Nutzen angetrieben wird. Das Änderungsmanagement wird ganzheitlich, in der richtigen Reihenfolge und für die gesamte Organisation (personelle Veränderung), die Geschäftsprozesse und die Technologie in Angriff genommen. Der Stadtrat von Birmingham setzt diese Methode ein, um die Verwaltung und Durchführung des gesamten End-to-End-Veränderungsprozesses zu unterstützen.

Die CHAMPS2-Reise ist in acht Phasen unterteilt, die für jeden der Arbeitsabläufe durchgeführt werden:

Abbildung 3.3: CHAMPS2-Methode



Phase 0 – Einleitung der Transformation

Die Leiter der Organisation legen den strategischen Veränderungsbedarf fest und formulieren die strategischen Ergebnisse, die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierungsmöglichkeiten, welche in dem strategischen Business Case dokumentiert werden.



Phase 1 – Entwicklung einer Vision

Der potenzielle Geschäftsbetrieb für die Zukunft wird erkundet. Beschrieben wird er in der Vision und dem zukünftigen Betriebsmodell. Der strategische Business Case wird am Ende dieser Phase auf einen sogenannten Outline Business Case ausgeweitet, in dem die erforderliche Transformation festgelegt wird.



Phase 2 – Gestaltung und Planung

Während in der vorherigen Phase die Ziele der Veränderung ermittelt werden, wird in dieser Phase das Programm abgegrenzt, mit dem diese erreicht werden können. Am Ende dieser Phase wird auf Basis messbarer Vorteile/Ergebnisse ein vollständiger Business Case erstellt.



Phase 3 – Ausgestaltung

In dieser Phase wird die Lösung detailliert ausgestaltet, die in dem sogenannten Design Blueprint, also einem Ausgestaltungsentwurf, festgehalten wird. Der vollständige Business Case wird nun, da mehr Informationen zu der Lösung zur Verfügung stehen, überarbeitet.



Phase 4 – Schaffung und Umsetzung von Leistungen

In dieser Phase wird die detaillierte Ausgestaltung in konkrete Produkte, wie Stellenbeschreibungen, Verfahren oder IT-Anwendungen, umgewandelt und die gesamte Lösung wird sorgfältig getestet.



Phase 5 – Erprobung und Umwandlung

Diese Phase umfasst die Abnahme durch den Betrieb, gefolgt von Transformationstätigkeiten zur Vorbereitung der Aufnahme des Echtbetriebs, dazu gehören z. B. Schulungen und der Aufbau der Infrastruktur. Am Ende dieser Phase nimmt die Lösung des Echtbetriebs auf.



Phase 6 – Stabilisierung

In Phase 6 wird das Ziel verfolgt, die Lösung zu stabilisieren, alle Leistungselemente zu optimieren und sicherzustellen, dass alle neuen Arbeitswege vollständig im Betrieb übernommen wurden. In dieser Phase kann bereits ein frühzeitiger Nutzen realisiert werden.



Phase 7 – Realisierung des Nutzens

Dies ist die letzte Phase, in der sichergestellt wird, dass der Nutzen tatsächlich erreicht wurde und nachhaltig ist. Sämtliche Verbesserungen der Lösung müssen der gesamten Vision entsprechen und die Realisierung der Vorteile fördern.

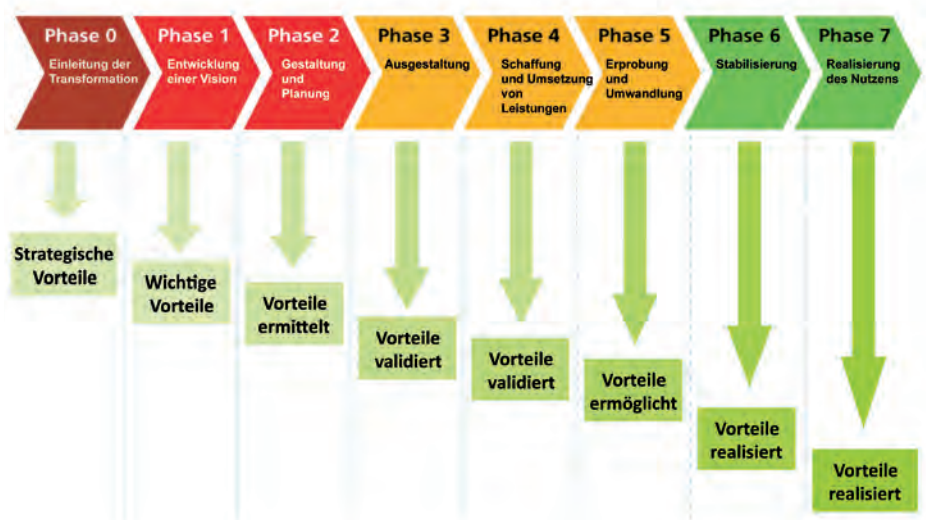
Das Budget für jeden Arbeitsablauf wurde auf Basis eines vernünftigen Business Case zugeteilt, der ein Gleichgewicht zwischen geschäftlichem Nutzen und den entsprechenden Kosten sowie die Realisierbarkeit des gesamten Projekts aufzeigt. Jeder Business Case musste vom Kabinett genehmigt werden, bevor die Arbeitsabläufe beginnen konnten. Dadurch wurden die politische Kontrolle und die Anpassung des Transformationsprozesses sichergestellt. Anschließend wird die Finanzierung stufenweise von einem Programmausschuss freigegeben, der den Fortschritt überwacht und zudem in den unterschiedlichen Stadien der Phasen als „Kontroll-Gate“ agiert.

Der Erfolg wurde anhand einer Reihe messbarer Vorteile/Ergebnisse ermittelt, die zu Beginn des Weges festgelegt und mehrfach während und am Ende des Weges validiert wurden. Ermöglicht wurde der Erfolg durch die Umsetzung neuer Prozesse, Technologien und einer neuen Organisationsstruktur. Jeder Nutzen wurde auf einer Benefit Card dokumentiert, die von einem sogenannten Benefit Owner unterzeichnet werden musste. Der Berechnung der jeweiligen Nutzen wurde in verschiedenen Stadien des Weges ein „Vertrauensfaktor“ zugewiesen: z .B. 60 % oder 90 % Genauigkeit.

Jeder Nutzen folgte einem vierstufigen Lebenszyklus: ermittelt, validiert, ermöglicht, realisiert. Erst als aufgezeigt wurde, dass neue Arbeitswege zu einem Unterschied geführt haben, wurde der entsprechende Nutzen bestätigt und „realisiert“.

Der Nutzen wird gemessen, indem die Daten vor und nach der Transformation verglichen werden. Dieser Vergleich wird über einen Benefits-Realisation-Plan gelenkt, mit dem sichergestellt wird, dass zu diesem Zweck und zur richtigen Zeit ein entsprechender Nachweis erbracht wurde.

Abbildung 3.4: Durch Nutzen angetriebene Veränderung

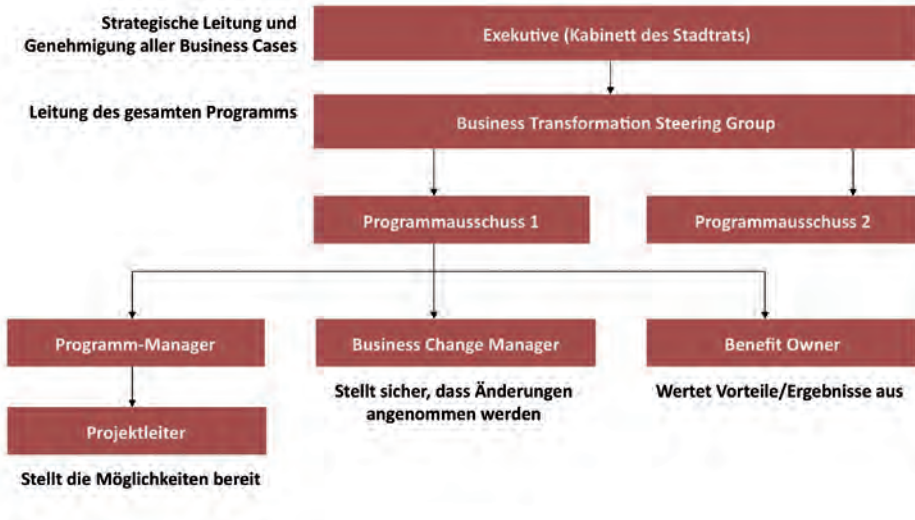


Die Steuerungsmaßnahmen für die neun Arbeitsabläufe des Programms wurden speziell dafür konzipiert, die gemeinschaftliche Entscheidungsfindung zu unterstützen. Die allgemeine gemeinsame strategische Aufsicht und die gesamte Koordinierung des Transformationsprogramms wurden durch eine Unternehmensgruppe, die sogenannte Business Transformation Steering Group, sichergestellt, deren Vorsitz der Chief Executive hatte und der der stellvertretende Leiter, die leitenden Abteilungsmanager und die Leiter des Programmausschusses beiwohnten.

Jeder Arbeitsablauf verfügte über einen eigenen Programmausschuss mit Vertretern aus allen wesentlichen Interessengruppen. Zum Beispiel wurde bei Projekten, die über abteilungsspezifische Grenzen hinausgingen, jede Abteilung von einem Senior Manager vertreten. Die Programmausschüsse mussten dem Ratskabinett (dem Organ für die politische Entscheidungsfindung) Rechenschaft ablegen und wurden von jeweils einem Vertreter des Kabinetts und der Unternehmensleitung (Manager auf Senior-Direktor-Ebene) vertreten, damit sichergestellt werden konnte, dass das Programm die politischen Ziele des Rates widerspiegelt. Zur Aufrechterhaltung der Zustimmung der oberen Leitungsebene und zur Förderung der Teilnahme galt jeder Programmausschuss nur dann als beschlussfähig, wenn mindestens eine von zwei Führungskräften anwesend war.

Diese gemeinschaftliche Steuerungsform wurde gewählt, um der „Silo-Kultur“ einzelner Abteilungen entgegenzuwirken (siehe SWOT-Analyse, Abbildung 3.1) und um sicherzustellen, dass unter allen Abteilungen und dem Stadtrat ein geteiltes und nachhaltiges Engagement besteht.

Abbildung 3.5: Steuerung der Business Transformation



Von Beginn der Business Transformation an, wurden in Bezug auf alle Aspekte des Programms umfassende Bemühungen angestellt, um die Aufmerksamkeit des internen Publikums zu wecken, damit dieses bei der Lenkung der für die Transformation erforderlichen Veränderungen der Organisationskultur unterstützend tätig wird. Dies umfasste unter anderem die Beratung zu Arbeitsplatzveränderungen mit Beteiligung der Gewerkschaften, um so die Einhaltung obligatorischer Kündigungsfristen sicherzustellen.

Ferner halfen auch eine externe Kommunikation dabei, für die Transformation zu „werben“ sowie die vielen Erfolge des Programms aufzuzeigen. Beispiele für die umfassenden Kommunikationsmaßnahmen sind die Organisation der Business Transformation Expo, Informationsveranstaltungen oder Modellzentren, bei denen die Bürger und externe Organisationen Kontakt zu Politikern und Beamten knüpfen konnten, um Informationen und Erfahrungen in Bezug auf transformative Veränderungen zu erhalten.

Ein Veränderungsprozess in einem solchen Umfang wie in Birmingham bedarf der Beteiligung einer großen Anzahl an Personen in den Programmtteams und einer angemessenen Verwaltungsstruktur, damit eine sichere Durchführung des Programms gewährleistet werden kann. Daher mussten die Programmmitarbeiter sich ausschließlich dem Programm widmen und aus operativen Funktionen abgezogen werden. Ferner unterscheidet sich das Programm-/Projekt-Management von dem

operativen Management und verlangt allen Teammitgliedern und Managern fachliche Kompetenz ab. Daher bestanden die Programmteams und das Management aus externen Experten vom Service Birmingham (Joint Venture zwischen dem Stadtrat der Stadt Birmingham und Capita) und Ratsmitgliedern, die von ihrer üblichen Arbeit befreit wurden, um an dem Programm zu arbeiten. Auf diese Weise werden Wissen, Fähigkeiten und Kenntnisse vereint, um sich so auf die Neugestaltung und Verbesserung der Bereitstellung von Leistungen konzentrieren zu können. Die zur Verwaltung des Programms erforderlichen Positionen sind folgende:

- Programm-Manager, die für die Durchführung der einzelnen Arbeitsabläufe verantwortlich sind und Abhängigkeiten zwischen Projekt und Arbeitsablauf verwalten.
- Projekt-Manager, die für die Durchführung des Projekts, die Risiken und Probleme verantwortlich sind.
- Business Change Manager, die die Geschäftsbereiche auf die Veränderung vorbereiten (z. B. Sicherstellung, dass Prozesse angenommen wurden und Schulungen erfolgen, Unterstützung bei der Datenmigration usw.).
- Benefit Owner, die sicherstellen, dass Vorteile (Ergebnisse) erzielt und nachverfolgt werden. Im Falle von finanziellen Vorteilen ist der Inhaber eines Budgets aus dem entsprechenden Bereich für die Freigabe von Bargeld verantwortlich.
- Ein Realisierungsausschuss überwacht die Realisierung der Vorteile in der gesamten Organisation und stellt sicher, dass die Ziele realistisch und klar definiert sind und dass der potenzielle Nutzen aus den Vorteilen maximiert wird.

Ferner wurden Gruppen gebildet, die sich auf die Kunden konzentrieren. Damit wurde das Ziel verfolgt, die Bedürfnisse der Kunden zu ermitteln und deren Feedback in die Arbeitsabläufe zu integrieren.

Das größte Risiko im Laufe des Weges war der immense Umfang der Veränderungen, die in einem Umfeld umgesetzt werden mussten, das traditionell Veränderungen gegenüber abgeneigt ist. Beispielsweise bestand jeder Arbeitsablauf des Programms aus mehreren Projekten, die ein hohes Maß an Koordination erforderten. Auch aufgrund des Zeitrahmens für einige Arbeitsabläufe bestand die Gefahr, über einen längeren Zeitraum die Perspektive zu verlieren. Daher war eine starke Führung vonnöten, um die Antriebskraft nicht zu verlieren. Durch die aufwendige Steuerungsstruktur, in der Vertreter des Führungsstabs des Unternehmens und führende Politiker aus dem Kabinett sowie die engagierten Programmteams, die aus externen Experten und Mitarbeitern von Birmingham bestanden, vereint wurden, wurde dieses Risiko minimiert.

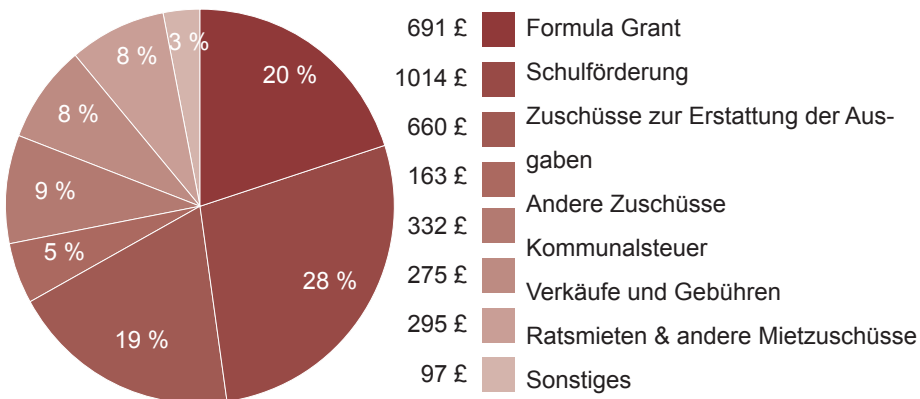
Das politische Umfeld stellte natürlich mit diversen potenziellen Veränderungen in der Verwaltung während der gesamten Dauer des Programms ein Risiko dar. Darunter die Veränderungen in der Position des stellvertretenden Leiters, die nicht mehr mit Paul Tilsley, sondern im Mai 2012 mit Ian Ward besetzt wurde. Paul Tilsley war von Beginn des Veränderungsprozesses an eine starke Führungspersönlichkeit. Angesichts dieser Veränderungen in der politischen Verwaltung war es entscheidend, dass das Transformationsprogramm auf einer Reihe vernünftiger Business Cases basierte, die dem Zahn der Zeit standhalten können (siehe die acht Phasen der CHAMPS2-Methode, Abbildung 3.3).

Ferner stellte auch das Wirtschaftsklima weiterhin ein Risiko dar. Die Zentralregierung erhöhte kontinuierlich die Anforderungen an kommunale Behörden in Bezug auf weitere Einsparungen, was in Folge wiederum Einfluss auf den Umfang der Business Transformation hatte.

VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM (VKS) UND FINANZVERWALTUNG

Das zentralisierte staatliche System des Vereinigten Königreiches hat wesentliche Auswirkungen auf die Verteilung der Einnahmen der kommunalen Verwaltungen, insbesondere im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Der Großteil der Einnahmen des Stadtrats von Birmingham stammt aus Zuschüssen der Zentralregierung. Dabei stammten in den letzten sechs Jahren lediglich 9-11 % von den Steuerzahlern der Kommune, während dieser Anteil in fast allen anderen Industrieländern auf der ganzen Welt zwischen 50 % und 85 % liegt⁶. Daher haben Kürzungen der Regierungszuschüsse erhebliche Auswirkungen für den Rat. In den Jahren 2011/2012 verwaltete Birmingham einen Haushalt von 3.527 Millionen GBP (etwa 4 Mrd. €).

Abbildung 3.6: Aufschlüsselung des Haushalts der Stadt Birmingham in 2011/12



⁶ Localis research Limited und Ernst & Young, *Can Councils live without the Formula Grant?*, 2010, S. 2. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrant_WEB.pdf.

Der Rat kann nicht frei entscheiden, wie diese Gelder ausgegeben werden, da viel davon von der Zentralregierung als sogenannte „zweckgebundene“ (ring-fenced) Zuschüsse oder mit anderen gesetzlichen Beschränkungen ausgegeben werden. Die Regierung garantiert, dass ein Mindestmaß an Förderung für Bildung bereitgestellt wird, und finanziert dies durch spezifische Schulzuschüsse. Zudem stellt die Regierung einen großen Anteil an Zuschüssen bereit, um die Ausgaben des Rates für spezifische Posten wie Wohnungszuschüsse und kommunale Steuervergünstigungen zu erstatten. Der sogenannte, auf einer Formel basierende Zuschuss „Formula Grant“ (basierend auf einer Berechnung des Bedarfs und der Ressourcen des Rates) kann für jede Leistung ausgegeben werden, die der Rat festlegt. Andere spezielle Zuschüsse ermöglichen dem Rat, Gelder gemäß den entsprechenden Prioritäten auszugeben.

Zudem macht der Stadtrat von Birmingham häufig Gebrauch vom sogenannten „Prudential Borrowing“, um einige seiner Prioritäten zu finanzieren, darunter die Business Transformation, die Bibliothek von Birmingham – ein Vorzeigeprojekt, das die größte öffentliche Bibliothek in Europa sein wird, Special Care Centres und viele Prioritäten im Hinblick auf Leistungen in kleinerem Maßstab. Das Prudential Borrowing ist ein Programm im Vereinigten Königreich, das kommunalen Behörden Flexibilität bei ihren Planungen und die Fähigkeit verleiht, Kapital zu leihen, vorausgesetzt, sie können nachhaltig die Folgen in Bezug auf die Einnahmen tragen. Der allgemeine Grundsatz dabei ist, Fremdfinanzierungen innerhalb der Lebensdauer des entsprechenden Vermögenswertes, in der Regel 20 Jahre, zurückzuzahlen. Insgesamt haben sich die langfristigen Schulden von Birmingham zwischen 2005 und 2011 fast verdoppelt und 2.504,6 Millionen GBP (etwa 3.000 Mio. €) erreicht.

Die aktuell von der Zentralregierung auferlegten Sparmaßnahmen und Veränderungen in der zentralen Zuschusszuteilung werden für Birmingham bis 2016/17 zu einer Reduzierung der Regierungszuschüsse um 332 Millionen GBP (etwa 380 Mio. €) führen. Gleichzeitig werden sich die Kosten für Leistungen aufgrund von Inflation, Bedarfsschwankungen usw. um 273 Millionen GBP (etwa 310 Mio. €) erhöhen, was bedeutet, dass der Rat im Laufe von sechs Jahren 600 Millionen GBP (etwa 690 Mio. €) einsparen muss.

Derzeit werden Optionen untersucht, Einsparungen durch weitere Effizienzgewinne zu erlangen, um die finanziellen Ressourcen von Birmingham zu stabilisieren. Zu diesem Zweck wurden diverse überarbeitete Leistungen eingeführt, entweder in Bereichen, die ursprünglich nicht in den Transformationsprogrammen enthalten waren, oder in Bereichen, die nach der Transformation verbessert werden konnten. Eine weiteres Thema, das aktuell diskutiert wird, ist eine Erhöhung der Kommunalsteuern.

Wie in der Einleitung bereits erläutert, umfasst ein effizientes und effektives Verwaltungskontrollsystem (VKS) alle Aspekte der Tätigkeiten einer kommunalen Verwaltung. Bei dem Programm zur Business Transformation vom Birmingham wurde ein Schwerpunktwechsel von Transaktionsinformationen auf Verwaltungsinformationen vollzogen, um so eine verbesserte Entscheidungsfindung innerhalb der gesamten Organisation zu fördern, sprich eine Einbeziehung aller Tätigkeiten.

Durch diesen Schwerpunktwechsel konnten die strategische Haushaltsplanung, die Finanzverwaltung und die Leistungsverwaltung gestärkt werden. Zudem stehen nun umfassendere Informationen über Kundenanforderungen zur Verfügung, damit eine effektivere Bereitstellung der Leistungen ermöglicht werden kann.

Zum Beispiel liefern die integrierten Berichte des Rats in einer einzigen Ansicht Informationen zu Einnahmen, Kapital und Leistungserfüllung. Dies ermöglicht dem Rat, die Ressourcen effizienter zuzuteilen und schnellere, bessere Entscheidungen dahingehend zu treffen, wofür und wie der Haushalt ausgegeben wird. Der Rat kann nun seinen Haushalt besser ausgleichen und beträchtliche Steuererhöhungen für die Bürger vermeiden.

Eine weitere Verbesserung ist der Überblick über die Zahlungsnachweise der Kunden auf einen Blick. Dies hilft dabei, uneinbringliche Schulden und die Auswirkungen für andere Steuerzahler zu reduzieren. Auch bei der Bereitstellung der monatlichen Leistungsberichte für das Kabinett und die Exekutivbeamten wurden Verbesserungen vorgenommen. Einige vierteljährliche Leistungsberichte für das Kabinett stehen nun auch den Bürgern zur Verfügung.

Um Ziele über alle Ratsebenen hinweg anzupassen, wurden Leistungsindikatoren und Leistungsentwicklungsprüfungen eingeführt, die alle Ratsmitarbeiter einbeziehen. Auch eine Reihe von Prämienprogrammen wurden eingeführt, darunter leistungsbezogene Zahlungen und die Chamberlain-Auszeichnung, mit der sowohl Leistungen von Einzelpersonen als auch von Teams ausgezeichnet werden. Ferner gibt es Initiativen, die auf Workshops basieren und unter den Mitarbeitern eine „Wir-können-das“-Kultur fördern und die auf Verhaltensweisen basieren, die als B.E.S.T (Belief (Glaube), Excellence (Exzellenz), Success (Erfolg) und Trust (Vertrauen)) bezeichnet werden.

Zur Sicherstellung der Anpassung aller Veränderungsprojekte an die Unternehmensstrategie hat Birmingham eine starke Struktur der Unternehmenssteuerung entwickelt und eine von Vorteilen angetriebene Methode für Veränderungen eingeführt, die auf zuvor festgelegten Zielen basiert, die die durch diese Änderung zu erreichenden positiven Unterschiede darstellen. Diese Methode wird zudem durch den Prozess der Vorteilsrealisierung unterstützt, bei dem Verantwortlichkeiten auf bestimmte Mitarbeiter (Benefit Owner) übertragen werden, um die Erreichung der Vorteile sicherzustellen.

Der einheitliche Kern des Verwaltungskontrollsystems (VKS) sind die Finanzplanung und die Funktionen der Haushaltsplanung, die wesentlicher Bestandteil des ergebnisbasierten Planungsrahmens waren (auf Basis der Ergebnisse für die Bürger von Birmingham) und sich direkt auf den Ratsplan beziehen. Der Schwerpunkt auf treibenden Faktoren für das Kosten-Nutzen-Verhältnis (Value For Money, VFM) steigerte sich im Zuge des Haushaltsplanungsprozesses. Hierzu gehört, die Prioritäten des Rates zu berücksichtigen und sie anhand der Ergebnisse, die die Leistung erzielt, zusammen mit den entsprechenden VFM-Stufen abzubilden. Seit Mai 2010 ist ein Kabinettsmitglied bestellt, das speziell für die Finanzen verantwortlich ist.

Dadurch wurde die Konzentration auf eine effektive Finanzverwaltung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis gestärkt. Der Prüfausschuss des Rates stellt dem Rat regelmäßig unabhängige Bestätigungen in Bezug auf Finanzverwaltung, Risikoverwaltung und Kontrolle bereit. Ferner überwachen die Abteilungen weiterhin regelmäßig ihre Finanz- und Tätigkeitsleistung (einschließlich der Bereitstellung von Einsparmöglichkeiten)⁷.

Das Finanzjahr des Rates beginnt am 1. April und endet am 31. März und umfasst somit einen Zeitraum von 12 Monaten. Aus rechtlicher Sicht muss der Haushalt des Stadtrats vor dem 10. März vor dem Jahr, für das der Haushalt festgelegt wird, in einer vollständigen Ratsversammlung vereinbart werden. Der Planungsprozess für den Haushalt folgt einem Zeitplan, der die Ausgestaltung des Haushalts und dessen Fertigstellung umfasst und auf Berichten über externe Faktoren und Prognosen basiert. Zudem beinhaltet der Prozess eine Beratung mit diversen Interessengruppen aus allen öffentlichen und ehrenamtlichen Bereichen sowie mit speziellen Interessengruppen. Zudem ist der Rat gesetzlich dazu verpflichtet, Zahler von gewerblichen Steuern hinzuzuziehen. Diese Rücksprachen erfolgen in Form von Online-Befragungen, Gemeinschaftsversammlungen, Mitarbeiterbesprechungen, Versammlungen des People's Panel (Bürgerausschuss) und Gesprächen mit der Gewerkschaft. Außerdem besprechen sich die Servicebereiche des Rates direkt mit ihren Kunden. Zudem gibt es einen Blog zum Thema Haushalt sowie Internet-Chats, die der Chief Executive des Rates bereitstellt. Die Fertigstellungsphase findet zwischen Dezember und Februar/März statt. Die Ergebnisse der Rücksprachen werden besprochen und der Geschäftsplan, einschließlich des Haushalts, wird abschließend diskutiert und vom Kabinett vereinbart.

Die Konsistenz der finanziellen und nicht finanziellen Daten und der Verwaltungsprozesse im Hinblick auf die Leistung wird durch Verwendung des Finanzverwaltungssystems Voyager sichergestellt, während im HR-System People Solutions alle Informationen zu Personalfragen verwaltet werden. Ferner ist ein Performance-Management-System vorhanden, das eine umfassende „Dashboard“-Ansicht der Leistung gegenüber den festgelegten Zielen bereitstellt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das VKS von Birmingham ganzheitlich ist und auf der strategischen leistungsorientierten Haushaltsplanung basiert. Zudem können damit finanzielle und nicht finanzielle Ziele und Ergebnisse effektiv und effizient gemessen und überwacht werden.

⁷ Stadtrat von Birmingham, *Independent Review of Service Birmingham*, 2012: <http://birminghamnewsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Das zehnjährige Transformationsprogramm von Birmingham begann im Jahr 2006 und dauert immer noch an. Während einige Arbeitsabläufe bereits signifikante Vorteile mit sich bringen, befinden sich andere Arbeitsabläufe noch in den Kinderschuhen. Die „Transformation der geschäftlichen Leistungen“ wurde bereits abgeschlossen und die Transformationen in Sachen „Leistungen für Erwachsene“ und „der Kunde steht an erster Stelle“ nähern sich dem Ende, während sich das „Umweltprogramm“ noch am Anfang des Weges befindet.

Die Finanzjahre 2010/11 und 2011/12 stellten einen kritischen Zeitraum auf einer jahrzehntelangen Reise dar: die jährlichen Einsparungen durch die Transformation überschritten die auf das Jahr umgerechneten Kosten.

Im Großen und Ganzen befindet sich das Programm weiterhin auf Kurs, über 95% der angestrebten Vorteile zu liefern. Es wird erwartet, dass einlösbare Nettobegünstigungen von ca. 900 Millionen GBP (etwa 1000 Mio. €) realisiert werden. In 2011/12 trug das Programm zur Business Transformation netto 44 Millionen GBP (etwa 50 Mio. €) zu den Einnahmen des Rates bei. Bis 2014/15 wird erwartet, dass sich dies auf 96 Millionen GBP (etwa 110 Mio. €) erhöhen wird.

Einige der bedeutendsten Erfolge der Business Transformation sind in Abbildung 3.7 dargestellt.

Abbildung 3.7: Beudeutende Erfolge der Business Transformation

Posten	Ausgangspunkt	Erreichte Leistung
Kundenzufriedenheit in Bezug auf die Ratsleistungen	59 %	85 %
Zufriedenheit der Kunden mit dem Contact Centre	k. A.	95 %
Pünktlich bezahlte Rechnungen (innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt)	ca. 40 %	96 %
Einkauf über Verträge mit Lieferanten	20 %	83 %
Auftragserfüllung	70 %	96 %
Bezahlung von Mitarbeitern nach Leistung	k. A.	99 %
Aufgezeichnete Prüfungen der Leistungsentwicklung von Mitarbeitern	27 %	99 %
Lösung von Kundenanfragen in der ersten Anlaufstelle	43 %	73 %
Agiles Arbeitsziel	17 %	Bei der Sanierung von Gebäuden übertroffen: beim Lancaster-Circus-Gebäude wurde eine Agilität von 25 % und beim Liffort House eine Agilität von 30 % erreicht.
Sozialwohnungen mit angemessenem Standard	37 %	93 %

- Transformation von Leistungen entsprechend den Bedürfnissen der Kunden:**
 Auch für die Kunden hat die Business Transformation konkrete, positive Vorteile mit sich gebracht. Im Allgemeinen werden die Leistungen rund um die Lebensereignisse der Kunden festgelegt, z. B. Geburt, Ruhestand, Tod, und nahtlos bereitgestellt, sodass die Kunden sich keine Sorgen darum machen müssen, welche spezifischen Ratsabteilungen involviert sind. Der Großteil der Anfragen wird direkt von der ersten Anlaufstelle bearbeitet, und die Kunden können ihre Anfragen online nachverfolgen. Eine einzige Telefonnummer des Rates hat über 400 vorhandene Telefonnummern ersetzt.

Die für die Menschen verfügbaren Informationen und Hinweise wurden ebenfalls erheblich verbessert, da die Kunden nun mithilfe eines „Wegweisers“ zu den Leistungen gelenkt werden. Ferner wurden 14 Stadtteil-Büros saniert und es hat ein neues Kundenzentrum eröffnet.

Einige Leistungen wurden umgestaltet und es wurden verschiedene neue Leistungen eingeführt, darunter die individuellen Haushalte für die Sozialfürsorge, durch die die Bürger eine größere Auswahl in Bezug auf ihre eigenen jeweiligen Bedürfnisse haben, oder aber der Hilfsdienst für qualifizierte Menschen über 65 Jahren, der diesen Menschen dabei hilft, alte Fähigkeiten wiederzuerlangen oder neue Fähigkeiten zu erlernen, damit sie so eigenständig wie möglich zuhause leben können. Der auf einer freien Wahl basierende Vermietungsdienst überträgt die Verantwortung auf die Kunden, wenn sie nach einer neuen Wohnung suchen, und stellt damit ein weiteres Beispiel für neue Leistungen dar.

- **Flexible und agile Arbeitsmöglichkeiten und verbesserte Systeme:** Die positiven Veränderungen, die die Mitarbeiter betreffen, umfassen flexible und agile Arbeitsmöglichkeiten, eine „Self-Service“-Einrichtung innerhalb des Personalsystems und ein verbessertes Arbeitsumfeld in neuen oder sanierten Bürogebäuden. Es wurden verbesserte Tools zur Arbeitserleichterung eingeführt, z. B. das Voyager-System, in dem die Verwaltungsprozesse der finanziellen und operativen Leistung des Rates integriert sind, oder das Customer-Relationship-System.
- **Nachhaltigkeit und stetige Verbesserungen dank CHAMPS2:** CHAMPS2 wurde im Sinne der Nachhaltigkeit entwickelt, und zwar nicht nur in Bezug auf die Prozesse und die Transformation der Stadt (zum Beispiel durch Realisierung von Vorteilen), sondern auch in Bezug auf die Verfügbarkeit von Kenntnissen und Erfahrungen, die sich aus der Gestaltung und Umsetzung der Methode ergeben. Seit 2008 ist CHAMPS2 national und international über die Internetseite www.champs2.info frei zugänglich. Die Seite verfügt derzeit über eine weltweite Online-Community von ca. 2000 registrierten Nutzern aus dem öffentlichen und privaten Sektor und fördert das Lernen und die Transferierbarkeit quer durch Organisationen und Sektoren.

Die Tatsache, dass die Vorteile durch den Prozess der Vorteilsrealisierung nachverfolgt und am Ende des Projekts nicht „vergessen“ werden, bedeutet, dass ein steigender Schwerpunkt darauf liegt, sich neue Prozesse, Technologien und andere fördernde Faktoren zunutze zu machen und nicht langsam in die alten Arbeitsweisen zurückzufallen.

Laut dem Transformationsprogramm wird es in allen Bereichen der Organisation stetige Verbesserungen geben, die entweder von externen treibenden Faktoren wie Gesetzgebung oder technischen Modernisierungen oder von internen treibenden Faktoren wie der weiteren Rationalisierung oder Automatisierung von Prozessen oder einer Qualitätsverbesserung eingeleitet werden. Um sicherzustellen, dass die kontinuierlichen Verbesserungen nicht die Realisierung der Vorteile gefährden, werden die vorgeschlagenen Veränderungen beurteilt, um zu entscheiden, ob sie zu der transformativen Vision beitragen und für die Realisierung der Vorteile hilfreich sind.

Obleich es signifikante Erfolge bei dem Umwandlungsprozess gab, verlief die Reise nicht immer reibungslos, und es gab zudem einige weniger positive Resultate. Der Umfang der Transformation von Birmingham und die wachsenden Ziele in Bezug auf die Effizienz gingen beispielsweise weit über Einsparungen im Backoffice hinaus. Einige Mitarbeiter wurden auf andere Stellen umgeschichtet, und es kam zwischen 2011 und 2013 zu einem Abbau der Mitarbeiterzahlen um rund 9000 Stellen. Diese Stellenkürzungen wurden durch eine Kombination aus freiwilligen und erzwungenen Freisetzungen und einer natürlichen Personalfluktuatation erreicht.

Ein weiteres Beispiel ist die Transformation der Leistungen für Kinder, zu der verschiedene erfolgreiche Pilotprojekte gehörten, welche die Vorteile einer Prävention und einer frühzeitigen Intervention aufzeigten. Es gab jedoch einige Herausforderungen dabei, diese Pilotprojekte in den Echtbetrieb einzubetten. Grund dafür waren neue Ereignisse im Hinblick auf den Kinderschutz im Rahmen der bestehenden Leistungen, was natürlich oberste Priorität haben musste. Eine Schlussfolgerung aus dieser Erfahrung ist, dass Leistungen relativ solide sein müssen, bevor sie vollständig umgewandelt werden können.

Eine kürzlich von einem unabhängigen Beratungsunternehmen durchgeführte umfassende Prüfung des Joint Ventures zwischen Capita und dem Stadtrat von Birmingham bestätigte den erheblichen Nutzen der Partnerschaft bei der Bereitstellung diverser Schlüsselleistungen. Bereiche, in denen der Rat ein besonders gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt hat, umfassten IKT, Sozialleistungen für Erwachsene und die Einnahmen. Mit der Prüfung wurde zudem bestätigt, dass es vorteilhafter wäre, die Arbeitsbeziehung zu festigen, als sich aus der Partnerschaft zu lösen. Dies kann durch Thematisierung und Stärkung von Bereichen wie „gewerbliches Vertrauen“, Verwaltungsprozesse im Hinblick auf die Leistung und Vertragsverwaltung erreicht werden. Zudem gelten Bereiche wie die Leistung des Contact Centre und des Projektmanagements im Allgemeinen als angemessen, könnten jedoch ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis (im Falle von Projekten) oder eine stärkere Wahrnehmung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses durch den Stadtrat (im Falle des Contact Centre) erreichen. Durch die Prüfung wurden Prioritätsbereiche ermittelt, für die 2013 Maßnahmen und deren entsprechende Umsetzungen erforderlich sind: die Bezahlbarkeit des Contact Centre, Einleitung und Fertigstellung des Projekts, Kostenreduzierung, eine Prüfung der Internetseite birmingham.gov sowie Verbesserungen an den Projekt- und Maßnahmenplänen⁸.

INNOVATIONSKRAFT

Der wichtigste Faktor bei der innovativen und erfolgreichen Transformation in Birmingham ist wohl die Gestaltung und Anwendung der systemischen und systematischen Methode CHAMPS2.

⁸ Stadtrat von Birmingham, *‘Independent Review of Service Birmingham’*, 2012: <http://birmingham.newsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

Die CHAMPS2-Methode gilt als beste Vorgehensweise im Änderungsmanagement. Grund dafür ist die Entwicklung eines strengen Rahmens aus grundlegenden und fachlichen Qualifikationen, die von APMG-International, einem globalen Untersuchungsinstitut und einer Akkreditierungseinrichtung, bereitgestellt werden.

Die Methode kann für andere Kommunen und Organisationen innerhalb und außerhalb des Vereinigten Königreiches von großem Nutzen und eine Inspiration sein, da sie einen enormen Mehrwert schafft.

Die gewonnenen Erkenntnisse und die „Perlen der Weisheit“ von Birmingham hängen daher eng mit diesem Prozess der Business Transformation zusammen.

Der Fall Birmingham hat gezeigt, dass, wenn das Ziel der Veränderung ein positiver, drastischer Unterschied für Kunden und Mitarbeiter sowie die Erreichung von signifikanten Einsparungen ist, es sich lohnt, einen radikalen Transformationsprozess zu durchlaufen, der zu dem größten Nutzen führt. Eine tatsächliche Transformation kann aber nur dann erreicht werden, wenn Handlungen und Prozesse mit vollem Einsatz der gesamten Organisation durchgeführt werden. Die Leistungen müssen jedoch relativ solide sein, bevor sie verbessert werden, wie es auch bei der Transformation der Leistungen für Kinder in Birmingham der Fall war.

Der Fall von Birmingham zeigt zudem, dass IKT-Systeme Veränderungen ermöglichen, jedoch nicht die alleinige Lösung darstellen. Eine erfolgreiche Veränderung erfordert eine ganzheitliche Methode mit neuen Arbeitswegen und einer kulturellen Veränderung, die zu einer verbesserten Bereitstellung der Leistungen, Kundenzufriedenheit, Mitarbeitermoral/-motivation und finanziellen Einsparungen führt.

Die Innovationskraft von Birmingham ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

**CHAMPS2-
Transformations-
methode**

CHAMPS2 stand bei der Erfolgsgeschichte von Birmingham im Mittelpunkt, da dadurch der roten Faden bereitgestellt wurde, durch den die Definition der Ergebnisse zu Beginn jedes Transformationsprojekts mit der finalen Umsetzung verbunden werden konnte. Diese Methode bietet einen konsistenten Ansatz zum Änderungsmanagement, indem Best Practices, Instrumente und Muster miteinander vereint und schließlich durch einen Rahmen des Qualitätsmanagements ergänzt wurden. Sie ist flexibel und anpassungsfähig und ermöglicht eine Anwendung bei Initiativen zur Geschäftsveränderung in jedem Maßstab und mit jeder Komplexität. Daher ermöglicht CHAMPS2 die Weitergabe von Informationen, Lernen und Innovation, was nicht nur heißt, gute Ideen zu haben, sondern auch über die Instrumente und Techniken zu verfügen, um diese in die Realität umzusetzen.

Die Hauptvorteile bei der Anwendung der CHAMPS2-Methode sind:

- Reduzierung des Risikos bei der Business Transformation;
- Gemeinsamer Ansatz und eine gemeinsame Sprache;
- Sammlung von Best Practices, sodass „das Rad nicht neu erfunden werden muss“;
- Fokussierung auf Leistung und nicht nur auf Ergebnisse;
- Führungskräfte erhalten eine bessere Übersicht über den Fortschritt und eine bessere Kontrolle;
- Programmteams profitieren von detaillierten Orientierungshilfen;
- Möglichkeit für die Mitarbeiter, formelle Qualifikationen im Änderungsmanagement zu erlangen, entweder auf allgemeiner oder fachlicher Ebene.

**Starke
Unternehmens-
führung,
kooperative
Steuerung**

Eine Strukturierung des Programms in diverse Arbeitsabläufe ist für eine kontrollierbare Methode einer groß angelegten Transformation erforderlich. Zum potenziellen Nachteil des gesamten Veränderungsprogramms geht jedoch eine Tendenz dahin, dass sich die Arbeitsabläufe zu sehr auf die Erfüllung der eigenen Ziele konzentrieren. Birmingham hat es geschafft, für diese Koordinierungsaufgabe eine innovative Lösung zu finden, indem eine starke Unternehmensführung gewährleistet und eine effektive Struktur zur Unternehmenssteuerung errichtet wurde.

Zunächst hat es Birmingham geschafft, für das Transformationsprogramm die politische Unterstützung auf oberster Ebene zu erhalten, indem sichergestellt wurde, dass die Politiker die Ziele vollständig erfasst haben und in deren Entwicklung involviert wurden. Daher wurde – insbesondere in der Anfangsphase – eine Unterstützung des Programms durch das gesamte aktive Engagement des stellvertretenden Leiters gewährleistet. Eine gemeinschaftliche Steuerungsstruktur für die Transformation, bei der Vertreter aus allen politischen und offiziellen Interessengruppen in Lenkungsorgane und die Entscheidungsfindung einbezogen werden, wie die Business Transformation Steering Group der Programmausschüsse, ist innovativ.

Die duale Führungsstruktur, bestehend aus Beamten und Politikern der höchsten Ebene oder dem Programmausschuss, stellte beispielsweise eine gut durchdachte und gemeinschaftliche Lösung dar, die für eine spürbare und stetige Unterstützung sowohl von politischer Seite als auch von den Führungskräften sorgte.

Die Tatsache, dass die Programmausschüsse nur dann beschlussfähig waren, wenn mindestens eine Führungskraft anwesend war, ist ein effektives Element, um die Unterstützung der Führungsebene zu gewährleisten.

**Sorgfältige
Planung
und Ressourcen-
auswahl für
erfolgreiche
Transformations-
prozesse**

Die sorgfältige und tiefgehende Analyse sowie durchdachte Entscheidungen in der Planungsphase des Veränderungsprozesses leisteten einen erheblichen Beitrag zum Erfolg von Birmingham. Dies zeigt sich auch anhand der zweijährigen Vorbereitungsphase in Birmingham. Während dieser Phase wurden unterschiedliche Modelle für die Geschäftsveränderung analysiert und miteinander verglichen und die Entscheidung zur Errichtung eines Joint Ventures mit dem führenden Outsourcing-Unternehmen getroffen.

Ferner ist die erfolgreiche Business Transformation von Birmingham ein Beispiel dafür, wie wichtig es ist, die Ressourcenplanung richtig durchzuführen. Die Erstellung der Arbeitsabläufe außerhalb der Abteilungsstrukturen und die Partnerschaft mit Capita stärkten das Engagement des Personals für das Projekt, das nicht durch operative Probleme abgelenkt wurde.

**Effektive
Kontrolle und
Leistungs-
messungen**

Der Einsatz der Nutzenbilanz, wie im Fall von Birmingham, ist ein innovatives Beispiel für die Sicherstellung, dass das Programm sowohl in finanziellen als auch in nicht finanziellen Belangen einen Unterschied bewirkt. Während des gesamten Transformationsprozesses lag der Schwerpunkt auf den Vorteilen, und sie wurden in allen vier Stadien (Ermittlung, Validierung, Ermöglichung und Realisierung) nachverfolgt. Sie gelten nur dann als realisiert, wenn sie tatsächlich gemessen oder nachgewiesen wurden.

CHANGE² IN DER QUADRATESTADT

Die Stadt Mannheim



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Die Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland ist in drei Ebenen unterteilt: den Bund, die Länder sowie die Städte und Gemeinden. Die Verwaltungsaufgaben liegen dabei hauptsächlich bei den Bundesländern (z.B. mit Befugnissen in Sachen Bildung, Wissenschaft, Kultur, öffentliche Sicherheit, Umweltschutz) und den Städten und Gemeinden, die unter der Aufsicht der jeweiligen Regierungspräsidien stehen. Diese Aufsicht wird durch das Prinzip der „kommunalen Selbstverwaltung“ eingeschränkt, welche im deutschen Grundgesetz verankert ist und auf der Tradition der „freien Reichsstädte“ im Mittelalter und in der Renaissance aufbaut. Deutsche Kommunen verfügen über ein relativ hohes Maß an finanzieller Autonomie. Im Fall von Mannheim stammen beispielsweise etwa 55 Prozent der Einnahmen aus kommunalen Steuern und Gebühren. Dennoch stehen die Kommunen unter dem Druck, ihre Finanzen aufgrund der steigenden Ausgaben für soziale Leistungen zu konsolidieren. Auch die Kluft zwischen finanziell starken und schwachen Kommunen wird immer größer¹.

¹ Deutscher Städte- und Gemeindebund, *Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen aktuelle Finanzdaten*, Pressemitteilung Nr. 36 / 2013, <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Pressemeldungen/Kommunale%20Spitzenverb%C3%A4nde%20ver%C3%B6ffentlichen%20aktuelle%20Finanzdaten/>.

Die Städte und Gemeinden stehen im Verwaltungsaufbau an unterer Stelle. Bund und Länder teilen den Kommunen Aufgaben und die entsprechenden Mittel zu. Die Tätigkeiten einer Kommune lassen sich wie folgt differenzieren:

- Hoheitliche bzw. Pflichtaufgaben wie zum Beispiel Abfallentsorgung, Wasser-, Strom- und Gasversorgung, Errichtung und Instandhaltung von Schulen (finanziell von Bund und Ländern unterstützt), Betreuung von Kindern unter 6 Jahren (mit Unterstützung des Bundes und der Länder), Organisation und Durchführung von Wahlen.
- Freiwillige Aufgaben in Abhängigkeit von den finanziellen Ressourcen, wie Instandhaltung und Neubau von Theatern und Museen, Schwimmbädern etc..

Die Organisationsstruktur der Stadt Mannheim gliedert sich in fünf Dezernate, insgesamt 28 Fachbereiche und Ämter sowie sechs Eigenbetriebe in den Bereichen Kultur und städtische Dienstleistungen (gemäß der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg können Gemeinden ihren wirtschaftlichen Unternehmen eine größere Autonomie verleihen, sofern der öffentliche Zweck gewahrt bleibt).

Der Oberbürgermeister ist Mitglied und zugleich Vorsitzender des Gemeinderats sowie Leiter der Verwaltung einschließlich ihrer Eigenbetriebe. Er steht seinem eigenem Dezernat vor und beaufsichtigt eine Vielzahl der städtischen Beteiligungen. Die übrigen Dezernate werden jeweils von einem Dezernenten geleitet, deren Verantwortlichkeiten sich aus den jeweiligen Tätigkeitsbereichen ergeben. Die Dezernate setzen sich wiederum aus einer Reihe verschiedener Fachbereiche und Ämter sowie Eigenbetriebe zusammen. Der Mannheimer Gemeinderat besteht aus 48 Ratsmitgliedern.

Die Stadt ist in 17 Stadtbezirke gegliedert, von denen jeder einen Bezirksbeirat hat, der vom Gemeinderat gemäß der proportionalen politischen Vertretung bestellt wird. Die jeweiligen Mitglieder (12 pro Stadtbezirk) arbeiten auf freiwilliger Basis und beraten die Ratsmitglieder zu allen Themen, die ihren jeweiligen Bezirk betreffen.

Die derzeitige Zusammensetzung (Sitze) des Gemeinderats sieht seit der Kommunalwahl im Jahr 2009 wie folgt aus:

- 15 SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)
- 15 CDU (Christlich-Demokratische Union)
- 8 Bündnis 90/Die Grünen
- 4 FDP (Freie Demokratische Partei)
- 4 Freie Wähler Mannheimer Liste e.V. (eine freie Gruppierung)
- 1 Die Linke
- 1 Unabhängige

Der jährliche Haushalt der Stadtverwaltung beläuft sich auf etwa 1 Milliarde Euro. Im Jahr 2011 waren bei der Stadt 6.764 Mitarbeiter beschäftigt.

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Mannheim ist das kulturelle und wirtschaftliche Zentrum der Metropolregion Rhein-Neckar mit einer großen Anzahl an internationalen Unternehmen, Niederlassungen und Betrieben, die ihren Sitz an diesem Standort haben. Der Bereich Kultur wird für Mannheim zunehmend zu einem Schlüsselsektor und bietet Interessierten ein breites Spektrum von Einrichtungen, darunter die Musikschule, das Zentrum für Erwachsenenbildung und die Abendschule sowie die Stadtbibliothek. Ferner beinhaltet der tertiäre Sektor die Staatliche Hochschule für Musik und Darstellende Kunst, die Popakademie Baden-Württemberg, die Hochschule für Technik und Gestaltung sowie die Freie Kunstakademie.

Mannheim hat 325.000 Einwohner, von denen ca. 38 Prozent einen Migrationshintergrund aufweisen und 21 Prozent keine Deutschen sind, was für Diversität und ein vielfältiges Spektrum sorgt. Ursprünglich kommen diese Menschen aus mehr als 170 verschiedenen Ländern. Die letzte gemeldete Arbeitslosenquote von Mannheim im August 2012 betrug 6 Prozent (im Vergleich zu einer nationalen Arbeitslosenquote von 5,5 Prozent im September 2012).

Industrielle Fertigungsunternehmen wie ABB (Energie- und Automatisierungstechnik), Daimler (Motoren- und Automobilbau), John Deere (Landwirtschaftstechnik) und Siemens (Verkauf und Service-Automatisierung, IT, Bahntechnik) sowie Roche Diagnostics (Forschung, Entwicklung, Produktion) sind seit Jahrzehnten – und auch heute noch – die Hauptsäulen der Wirtschaft in Mannheim. Zudem haben aufstrebende mittelständische Unternehmen wie SCA (Hygieneprodukte), Fuchs Petrolub (Chemie- und Mineralölsektor) oder Pepperl & Fuchs (elektronische Sensoren und Explosionsschutz) in den Wirtschaftsstandort Mannheim investiert; Bilfinger & Berger (Engineering & Service) beispielsweise werden in der Stadt ihren neuen Hauptsitz errichten. Aktuell haben ca. 74 Unternehmen mit jeweils mehr als 20 Mitarbeitern ihren Sitz in Mannheim und verzeichneten im Jahr 2011 ein Umsatzvolumen von etwa 14,3 Mrd. Euro, Auslandsumsätze in Höhe von 8,55 Mrd. Euro und eine Exportquote von 59,5 Prozent.

Darüber hinaus lockt die Metropolregion (einschließlich der Städte Ludwigshafen, Heidelberg usw.) durch SAP (Systeme, Anwendungen, Produkte) immer mehr Multimedia- und Hightech-Anbieter an und beherbergt den Hauptsitz anderer führender Konzerne wie BASF (Chemiesektor).

HINTERGRUND

Mannheim ist eine mittelgroße Stadt in Deutschland, die über eine weit zurückreichende Industrie- und Fertigungstradition verfügt. Die Lage der Stadt im Südwesten von Deutschland am Zusammenfluss von Rhein und Neckar und damit an einer wichtigen

Transportroute Europas hatte in den 1980er (und 1990er) Jahren einen positiven Einfluss auf die Handelsaktivitäten und das Wirtschaftswachstum. Mannheim gehört zu dem Gebiet, das die Europäische Kommission damals als „Blaue Banane“ klassifiziert hat, in der der Zugang zu Infrastruktur, Mobilität, „klassischer“ Industrie und aktivem Handel die Hauptfaktoren für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit waren. In diesem Zusammenhang ist es auch interessant zu wissen, dass Mannheim als Geburtsstadt des Automobils gilt, da das erste Automobil von Karl Benz 1886 zum ersten Mal in den Straßen von Mannheim erschien. Auch die Daimler AG hat eine starke Präsenz in Mannheim; an diesem Standort erfolgt heute die Montage von Dieselmotoren und Bussen.

Die globale Finanzkrise, die im Jahre 2008 begann, hatte auch negative Auswirkungen auf deutsche Kommunen. Schnell wurde klar, dass Mannheim für die Geschäftsjahre 2010 bis 2013 eine Finanzlücke von rund 350 Millionen Euro schließen musste. Zudem haben sozioökonomische Entwicklungen wie der demographische Wandel, die Stagnation der Bevölkerungszahlen, der Mangel an qualifizierten Facharbeitern oder der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und die internationale Migration – in Kombination mit steigenden Erwartungen der Bürger in Bezug auf die Leistungen der Kommunalverwaltung (mehr als 40 Prozent des Haushalts der Stadt werden für die Sozialfürsorge und die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe aufgewendet) – zu einer notwendigen Richtungsänderung und Änderung der Prioritäten in der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung geführt.

Als der aktuelle Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz 2007 ins Amt gewählt wurde, initiierte er den CHANGE²-Prozess, um die Stadt strategisch neu auszurichten und um eine neue Kultur des ziel- und wirkungsorientierten sowie nachhaltigen Finanzmanagements und Haushaltsplanung zu erreichen. Die Notwendigkeit eines solchen veränderten Steuerungsansatzes wurde noch deutlicher, als 2009 die fiskalischen Auswirkungen der Finanzkrise die Stadt Mannheim stark trafen. Daher setzte man 2010 ein Programm zu Haushaltskonsolidierung auf.

Es zeigte sich, dass der mit dem CHANGE²-Prozess verbundene ganzheitliche strategische Steuerungsansatz eine wertvolle Quelle ist, um die Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene transparent zu machen. Die Modernisierung der Verwaltung war und ist unerlässlich, um mit der wachsenden Komplexität der Verwaltungsaufgaben umzugehen und den Weg für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit von Mannheim zu ebnen.

STRATEGIE UND ZIELE

Die zentrale Vision, die CHANGE² zugrunde liegt, ist, „als Deutschlands kompakteste Metropole zu wachsen und sich als vielgestaltige, tolerante und bunte Stadt zu entwickeln.“ Mannheim betrachtet sich selbst als Stadt mit aktiven und involvierten Bürgerinnen und Bürgern, eine „Bürgerstadt“.

Zu Beginn des hierzu durchgeführten Projekts wurden die Stärken und die potenziellen Engpässe und Hindernisse von Mannheim mittels einer vereinfachten SWOT-Analyse ermittelt, um auf dieser Basis Prioritäten und Ziele festlegen zu können. Das Ergebnis dieser Analyse ist in Abbildung 4.1 dargestellt.

Abbildung 4.1: SWOT-Analyse für Mannheim

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Außergewöhnliche starke Identifizierung der Bürger mit Mannheim 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzlücke im Kommunalhaushalt
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> • Hervorragende Anbindung an die Infrastruktur • Starke industrielle Basis • Mannheim ist das Kultur- und Wirtschaftszentrum der Metropolregion Rhein-Neckar 	<ul style="list-style-type: none"> • Globale Finanzkrise • Abwanderung von Fachkräften und Familien in angrenzende Vororte • Zuwanderung gering qualifizierter Haushalte

Ausgehend von der zentralen Vision und dem Motto des Prozesses „Gemeinsam mehr bewirken“ wurden sieben strategische Ziele entwickelt, um diese Vision zu verwirklichen:

1. Die Urbanität stärken.

„Mannheim bietet mit einer ökologisch und sozial ausgewogenen Urbanität die Vorzüge einer Metropole auf engem Raum ohne die damit sonst verbundenen negativen Eigenschaften von Großstädten.“

2. Talente überdurchschnittlich gewinnen, entwickeln und halten.

„Mannheim etabliert sich als Stadt der Talente und der Bildung und gewinnt mehr Menschen für sich.“

3. Die Zahl der Unternehmen und (qualifizierten) Arbeitsplätze in Mannheim steigern.

„Mannheim gewinnt überdurchschnittlich Unternehmen und GründerInnen.“

4. Toleranz bewahren, zusammen leben.

„Mannheim ist Vorbild für das Zusammenleben in Metropolen.“

5. Den Bildungserfolg der in Mannheim lebenden Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen steigern.

„Mannheim ist Vorbild für Bildungsgerechtigkeit in Deutschland.“

6. Die zentralen Projekte „Kulturhauptstadt 2020“ und „Masterplan Kreativwirtschaft“ erfolgreich umsetzen.

„Mannheim ist in der Spitzengruppe der besonders stadtkulturell und kreativwirtschaftlich geprägten und wahrgenommenen Städte.“

7. Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Mitwirkung.

„Mannheims Einwohnerinnen und Einwohner sind überdurchschnittlich bürgerschaftlich engagiert und werden von der Stadt in besonderem Maße unterstützt.“

Die strategischen Ziele wurden nicht „bottom-up“ (also von unten nach oben) erarbeitet. Vielmehr wurde die Gesamtstrategie, bestehend aus dem Zentralziel und sieben Einzelzielen, bewusst von der Verwaltungsspitze auf Basis einer strategischen Analyse entwickelt, um sie in einem weiteren Schritt auf die Managementebene herunterzubrechen. Die Gesamtstrategie wurde in Workshops und Dialogen mit Fokusgruppen sowie den Vorsitzenden der Fraktionen im Gemeinderat überprüft und bestätigt.

In diesem Zusammenhang muss Erwähnung finden, dass der Oberbürgermeister die Gestaltung von Stadtgesellschaft gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern zu einer zentralen Motivation von CHANGE² erklärt hat. Dies erreicht man nach seiner Auffassung eher durch die Konzentration auf klare politische Prioritäten als durch die starre Haltung „alles ist gleich wichtig“. Außerdem, so Kurz, sei es besser, eine neue und leistungsfähige Organisations- und Führungskultur aufzubauen, anstatt einfach auf Kosteneinsparungen zu setzen.

Das Gesamtprogramm CHANGE² basiert auf zwei Säulen: einerseits auf einem strukturgebenden Teil in Form eines Masterplans, bestehend aus 36 Projekten, und andererseits auf einem sogenannten Kulturwandel, dessen zentrales Anliegen in dem Motto „gemeinsam mehr bewirken“ zusammengefasst wurde.

Der Masterplan, 2007 vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen, stellte die Grundlage für die strukturierte Vorgehensweise für den gesamten Zeitraum der Verwaltungsmodernisierung dar und liefert Informationen zu verschiedenen Aspekten des CHANGE²-Prozesses. Die einzelnen Projekte sind darin in einer Gesamtübersicht beschrieben und lassen sich wie folgt untergliedern:

- Strategische Vorhaben (befassen sich hauptsächlich mit der Entwicklung und Umsetzung von Strategien auf allen Ebenen);
- Parallelvorhaben (beziehen sich auf ausgewählte Themenstellungen, die nicht unmittelbar organisations- oder prozessbezogen sind);
- Organisationsvorhaben (befassen sich insbesondere mit der Ablauf- und Aufbauorganisation).

Angesichts dieser Grundvoraussetzungen wurden innerhalb der Stadtverwaltung vier generelle Zielvorgaben festgelegt:

1. Funktionsfähigkeit der Stadt in Zeiten der Finanzkrise durch Einführung eines priorisierten Haushalts und eines neuen „Ampel“-Systems, um dessen Einhaltung sicherzustellen.
2. Verbesserung von Wirkungen, indem die Aufmerksamkeit der Führungskräfte innerhalb der Verwaltung stärker auf Wirkungen, Ziele und die entsprechende Verknüpfung mit Budgets fokussiert wird. Hierdurch soll auch eine Grundlage für eine öffentliche Debatte über Ergebnisse geschaffen werden.
3. Schaffung von Verantwortlichkeit für die Ergebnisreichung durch Einführung eines Zielvereinbarungssystems mit den Führungskräften, worin konkrete Ziele für das Management festgelegt, unterschrieben und überwacht werden. Dies soll zu einer Veränderung führen, die den Führungskräften der Stadtverwaltung mehr Verantwortung abverlangt. Dabei werden sie durch die Einrichtung eines Management-Informationssystems unterstützt.
4. Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit als Teil des Kulturwandels der Stadtverwaltung durch Entwicklung von Leitlinien und Zielen für die Führungsebene.

DER WEG

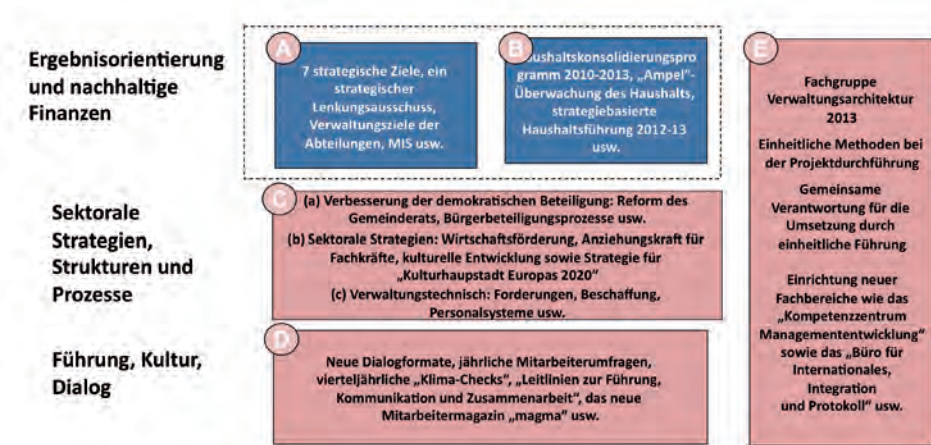
Die Einführung einer gemeinsamen Strategie und der damit verbundenen Ziele erforderte einen grundlegenden Paradigmen- und Strukturwechsel. Mit einer Reduzierung der Dezernate, beschlossen vom Gemeinderat am 23. Oktober 2007, startete der Modernisierungsprozess der Stadtverwaltung Mannheim. Gleichzeitig wurde durch eine Dienstvereinbarung mit dem Gesamtpersonalrat, die allgemeine „Spielregeln“ für den Modernisierungsprozess enthält, ein verlässlicher Rahmen für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung geschaffen. In diese Dienstvereinbarung floss beispielsweise ein, dass es im Zuge des Prozesses keine betriebsbedingten Kündigungen oder Herabgruppierungen geben bzw. dass bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes die bisherige Gehaltsstufe beibehalten würde. (Eine interessante Feststellung in diesem Zusammenhang: Die Anzahl der Beschäftigten der Stadt stieg von 2007 bis 2011 um fast 20 Prozent an, um die Personalkürzungen früherer Haushaltsjahre auszugleichen und genügend Personal bereitzustellen). Infolgedessen war von Beginn an als positiver Effekt zu verzeichnen, dass der CHANGE²-Prozess auf breite Unterstützung bei der gesamten Mitarbeiterschaft der Stadt traf.

Zudem war von Beginn an gewährleistet, dass die oberste Führungsebene in Person des Oberbürgermeisters, als Treiber hinter dem Prozess stand. Sein Interesse an der strategischen Steuerung einer Stadt reicht zurück bis in die 1990er Jahre, als er bereits Mitglied des Gemeinderats war. Während seiner Amtszeit als Bürgermeister für Bildung, Kultur und Sport wurden die ersten PISA-Studien veröffentlicht. Sie führten zu einer Veränderung in der politischen Debatte über bildungsrelevante Themen, besonders im Hinblick auf Wirkungen. Ideen und Auswirkungen, wie die aus der PISA-Studie, wurden von Dr. Kurz aufgegriffen und auf weitere politische Dimensionen angewendet.

WARUM DER NAME CHANGE² UND WAS BEINHALTET ER?

Mannheim ist die einzige Großstadt Deutschlands, die in Form eines quadratischen Gitters angelegt ist. Die Planung des als „Quadrat“ bezeichneten Stadtzentrums geht auf das 17. Jahrhundert zurück. Aus diesem Grund wurde „CHANGE“ in Mannheim zu „CHANGE²“. Die Inhalte von CHANGE² sind ein intelligenter Mix aus organisatorischem Aufbau, neu festgelegten Funktionen der Hauptakteure, einem gut geplanten Steuerungsmodell und operativen Zielen/Instrumenten (Masterplan), der durch ein nachhaltiges Engagement der obersten Verwaltungsebene unterstützt wird.

In Abbildung 4.2 auf der folgenden Seite sind die Inhalte des Projekts dargestellt.



Wie in Abbildung 4.2 dargestellt, konzentrieren sich der Oberbürgermeister und das Top-Management auf strategische Aufgaben und Entscheidungen für die gesamte Verwaltung. Gleichzeitig werden die funktionellen Verantwortlichkeiten und die Verantwortung für Ressourcen an die entsprechenden Bereiche delegiert; zudem ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten entscheidend.

Weitere Akteure in der Organisationsstruktur werden mit den folgenden Aufgaben und/oder Verantwortlichkeiten betraut:

Durch die Einrichtung der Fachgruppe Verwaltungsarchitektur 2013 (siehe Kasten E in Abbildung 4.2), hat Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz eine interne Unternehmensberatung geschaffen. Sie ist verantwortlich für die methodische Standardisierung und Qualitätssicherung des Gesamtprogramms, dessen Koordinierung und Überwachung, die Beschaffung von Beratungsdienstleistungen (in erster Linie zu Beginn des Prozesses) sowie die zentrale Mitarbeiterkommunikation. Eingerichtet wurde die Fachgruppe im Jahr 2008; die Vollzeitmitarbeiter (deren Zahl im Lauf der Jahre wechselte) bekamen immer wieder Unterstützung durch Praktikanten, Studenten und Auszubildende.

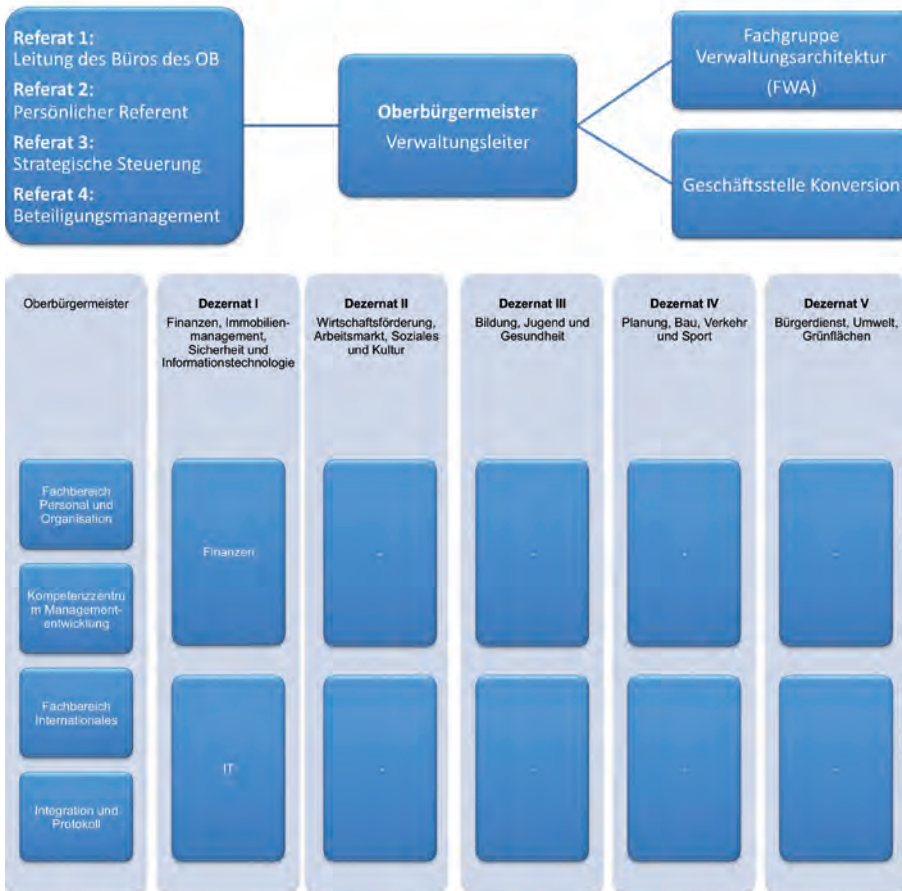
Das Programm CHANGE² finanziert sich aus dem Gesamthaushalt der Stadt Mannheim, aus dem für dieses Projekt 7 Millionen Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung gestellt wurden (0,14 Prozent des Gesamthaushalts für diesen Zeitraum). Zwischen 2008 und 2011 wurden 2,5 Millionen Euro für Personalkosten und 1,5 Millionen Euro für Sachkosten aufgewendet.

Um eine langfristige und strategische Perspektive für den Prozess sicherzustellen und zu gewährleisten, dass das Entwurfsverfahren für den Haushalt mit den strategischen Zielen der Stadt verknüpft wird, hat man das Referat Strategische Steuerung eingerichtet. Eine kontinuierliche Überwachung und Aktualisierung des Haushalts sowie Informationen darüber sind unerlässlich, um die Kontrolle nicht zu verlieren.

Die mittel- bis langfristige Programmmanagementstruktur umfasste zudem den Aufbau weiterer neuer Einheiten, darunter ein „Kompetenzzentrum Managemententwicklung“ zur Förderung der Führungs- und Managemententwicklung sowie das „Büro für europäische und internationale Angelegenheiten“, um den europäischen Interessen der Stadt mehr Gewicht zu verleihen. Alle diese strategisch relevanten Bereiche sind direkt dem Oberbürgermeister unterstellt. Die fachliche Verantwortung für die einzelnen CHANGE²-Projekte obliegt den Fachdezernenten, die die Kontrolle über ihre jeweiligen Verantwortungsbereiche haben und bei der Durchführung der Projekte bezüglich Methodik und Strategie beraten werden.

Entscheidende Faktoren für eine reibungslose und erfolgreiche Durchführung eines so umfangreichen Programms wie CHANGE² sind sowohl eine umfassende interne und externe Kommunikation und Beratung als auch ein hohes persönliches Engagement der Verwaltungsspitze.

In Abbildung 4.3 sind die Hauptakteure von CHANGE² dargestellt.



Die Einführung neuer Dialogformate (siehe Kasten D in Abbildung 4.2), ein modernes Mitarbeitermagazin namens magma, Mitarbeiterbefragungen (ca. alle anderthalb Jahre) und vierteljährliche sogenannte KliMA-Checks waren nur einige der wichtigsten Instrumente, die zum kulturellen Wandel der Stadtverwaltung beigetragen haben.

Bei den vierteljährlich durchgeführten KliMA-Checks (im Postkarten- oder e-Card- Format) handelt es sich um eine knappe „Pulsbefragung“, bei der jeder Mitarbeiter drei Fragen gestellt bekommt, die sich auf die „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit der Stadtverwaltung Mannheim“ beziehen: Die Mitarbeiter bewerten, inwieweit diese Leitlinien ihrer Ansicht nach eingehalten werden. Die Leitlinien, von denen alle Beschäftigten eine Version im Taschenformat zur Verfügung gestellt bekamen, wurden von den 40 Top-Führungskräften der Stadt entwickelt und gliedern sich in folgende Schwerpunkte:



- Auftrag und Selbstverständnis der Stadt
- Zukunftsbild: eine der modernsten Stadtverwaltungen in Deutschland zu sein
- Unser Verständnis von Führung
- Kommunikation und Zusammenarbeit

Die Rückmeldungen zu den Klima-Checks wurden bis auf die Teamebene analysiert und im Anschluss wurde ein breiter Dialogprozess über die Ergebnisse in Gang gesetzt, um so anhaltende Impulse in die Organisation hineinzutragen.

Eine weitere beispielhafte Maßnahme, die die Bedeutung der Kommunikation unterstreicht und für die Verbreitung der neuen Organisationskultur sorgt, sind die quartalsweise stattfindenden, etwa dreistündigen Dialogrunden von Oberbürgermeister Kurz mit einer Gruppe von rund 30 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Mitarbeitern. Weitere kreative und innovative Kommunikationsmaßnahmen und -kanäle ergänzen und untermauern das Anliegen, die strategische Ausrichtung und die neue Unternehmenskultur in jeden Winkel der Stadtverwaltung zu tragen. Dazu gehören etwa eine mobile Espresso-Bar („VeränderBAR“), ein Theaterstück im Nationaltheater Mannheim über die „Realitäten“ in der öffentlichen Verwaltung aus humoristischer und dramatischer Sicht oder ein faltbarer Aufsteller aus Karton („Ziele auf dem Schreibtisch“). In einigen Fällen stoßen diese ungewöhnlichen Bemühungen jedoch auf Skepsis und Widerstand seitens der Mitarbeiter der Stadt (anscheinend sind noch immer fast 50 Prozent der Beschäftigten bis zu einem gewissen Grad gegen den Veränderungsprozess). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die berufliche Identität vieler städtischer Mitarbeiter in erster Linie durch ihre entsprechenden Funktionen und Fachbereiche geformt wird und nicht durch eine gesamtstädtische Identitätsmentalität und -kultur.

WELCHER KERN UND WELCHES FÜHRUNGSVERSTÄNDNIS STECKEN IN CHANGE??

Wie aus den bisherigen Ausführungen eindeutig hervorgeht, spielte die (innovative) Führung von Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz zweifelsohne eine Schlüsselrolle auf Mannheims Weg der Modernisierung. Nicht nur seine ausgeprägte Überzeugung, dass „eine Kommunalverwaltung mehr als nur ein kommunaler Dienstleister im klassischen Sinne sein muss und kann und dass die Städte sich immer mehr ihrer Rolle in der Gesellschaft als Gestalter des städtischen Lebens bewusst werden“, sondern auch seine Fähigkeit, die Akzeptanz und Unterstützung von Vertretern anderer politischer Parteien zu gewinnen, sind bemerkenswert. Ohne diese Eigenschaften wäre die Umsetzung von CHANGE² kaum möglich gewesen.

Die Formulierung einer Gesamtstrategie hatte in Mannheim oberste Priorität. Die vorrangige Frage war dabei nicht: „Wie organisieren wir diesen oder jenen Prozess am besten?“ Vielmehr ging es um die Frage: „Was möchten wir bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen, und welche Organisation benötigen wir, um unsere Ziele nachhaltig zu verfolgen?“

Dies hat Chandler² wie folgt beschrieben: „Strategie und Struktur sind eng miteinander verknüpft. Und die Struktur ist die (formelle und informelle) Ausgestaltung, wie die Organisation verwaltet wird, und die Strategie ist die Festlegung grundlegender langfristiger Ziele und die Zuteilung von Ressourcen, die zu deren Realisierung erforderlich sind.“

Die persönliche Agenda von Kurz basierte (und basiert auch heute noch) – in Anlehnung an diesen Ansatz – auf sechs Handlungs- und Gestaltungsfeldern:

- Strategische Steuerung;
- Programmatische Schwerpunkte;
- Stärken der Teilhabe;
- Zukunftsfähige Personalentwicklung;
- Städtische Beteiligungen;
- Optimierung der Organisation.

Um potenzielle Widerstände im Vorfeld auszuräumen, wurden präventiv umfassende Dialogmaßnahmen eingeführt. Ein enormes Problem wäre beispielsweise eine Protestaktion des Gesamtpersonalrats in großem Stil gewesen, fehlendes Interesse oder fehlendes Verständnis bei den Mitarbeitern. Die Entwicklung der umfassenden Leitlinien sollte dabei helfen, mit eventuellem Unvermögen seitens der Führungskräfte in der Linienorganisation umzugehen. In der Realität ergaben sich tatsächlich folgende Herausforderungen: Die Reduzierung der Anzahl der Dezernate wurde rückgängig gemacht und aus politischen Gründen wieder ein fünftes Dezernat eingeführt. Kleinere Koordinierungsprobleme zwischen der Personalvertretung und einigen Projektgruppen traten lediglich zu Beginn des Prozesses im CHANGE²-Lenkungsausschuss auf. In diesem Gremium treffen die Fraktionsvorsitzenden bzw. Fraktionsgeschäftsführer der Parteien im Gemeinderat und die Vertreter des Personalrats regelmäßig mit dem Oberbürgermeister und den Bürgermeistern zusammen.

Als weiterer (möglicher) Störfaktor entpuppte sich im Laufe des „Weges“ die Verwendung des äußerst umstrittenen englischen Begriffs CHANGE². Obgleich dieser Ausdruck das Programm in einfacher und passender Weise beschreibt, wäre die Verwendung eines deutschen Begriffs wohl weit eher von den Mitarbeitern und Bürgern angenommen und begrüßt worden.

Bei CHANGE² geht es nicht einfach nur um die Einführung einer neuen Vorgehensweise oder eines neuen IKT-basierten Prozesses. Vielmehr werden technische mit kulturellen Merkmalen, Ziele mit Einstellungen und strategische Steuerung mit Aspekten des Dialogs verknüpft. Der politischen Führung kommt bei der Durchführung dieses Veränderungsprozesses eine Schlüsselrolle zu. IKT-basierte Management-Informationssysteme und Controllingssysteme hatten bei der Umsetzung des Gesamtprojekts und in der entsprechenden Berichterstattung dauerhaft Priorität (weitere Informationen dazu im nächsten Abschnitt).

² Chandler, A.D., *Strategy and structure*, MIT Press, Cambridge, MA, 1962.

Der Gesamterfolg war jedoch eher einer guten Arbeitsbeziehung zwischen Politik und den Verwaltung zu verdanken, was eine reibungslose Implementierung der vorgenannten IKT-Systeme und des Projekts in seiner Gesamtheit ermöglichte.

MANAGEMENT-KONTROLLSYSTEM (MKS) UND HAUSHALT

Strategische Planung bedarf der klaren Festlegung von Zielen und strategischer Handlungsmaßnahmen, um deren Wirkung kontinuierlich zu erfassen. Um eventuelle Abweichungen so früh wie möglich zu erkennen, hat die Stadt Mannheim eine Reihe von Mechanismen entwickelt.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) im Jahr 2012 wurde der Haushalt der Stadt wesentlich transparenter. Er liefert nun bessere Informationen über die Kosten eines Produkts (produktbasierte Zuteilung der Mittel), außerdem werden die Abschreibungen dargestellt sowie die Vermögensbilanz.

Bei der Etataufstellung einer deutschen Stadt wie Mannheim werden zunächst diverse Aspekte berücksichtigt:

- Haushaltsplan (Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben; Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben);
- Entstehende Kosten oder Einnahmen aufgrund von Gesetzesänderungen, Ratsbeschlüssen und Anordnungen des Oberbürgermeisters.

Durch die Installierung eines IKT-basierten Management-Informationssystems werden die Daten des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) mit den Indikatoren verknüpft, die Auskunft über die Erreichung der Ziele geben. In diesem Zusammenhang muss jeder Haushaltsposten mit mindestens einem strategischen Ziel verbunden sein und zu diesem beitragen. Abbildung 4.4 veranschaulicht die neue Finanzverwaltung und das strategiebasierte System von Mannheim.

Abbildung 4.4: Neues Haushalts- und strategiebasierendes System von Mannheim



Ein („normaler“) Doppelhaushalt wird in Personal- und Sachkosten unterteilt. Die Daten über die Personalaufwendungen werden auf der Grundlage der Kosten aller besetzten Stellen an einem Stichtag ermittelt. Die Sachkosten beinhalten den Finanzplan und diejenigen Kosten, die durch Gesetzesänderungen, Ratsbeschlüsse und Anordnungen des Oberbürgermeisters entstehen.

Der geplante (und tatsächliche) Gesamthaushalt 2011 betrug 990 Mio. Euro mit einem Überschuss von 6 Mio. Euro, wobei rund ein Viertel für Personalaufwendungen verwendet wurde. Diese Zahlen waren etwas besser als in den Vorjahren (z. B. 2009), in denen die Finanzkrise stark zugeschlagen und folglich auch Einfluss auf die Einnahmen aus kommunalen Steuern und Gebühren hatte. Während sich die Finanzdaten (Jahresüberschuss/-defizit) auch dank einer Reduzierung der jährlichen (laufenden) Aufgaben zwischen 2007 und 2011 um 10 Prozent verbessert haben, bleiben die gesamten (langfristigen) Schulden der Stadt doch hoch.

Der Prozess der Erstellung eines Haushaltsentwurfs beginnt mit Planungssitzungen hinsichtlich des Bedarfs in allen Dienststellen.

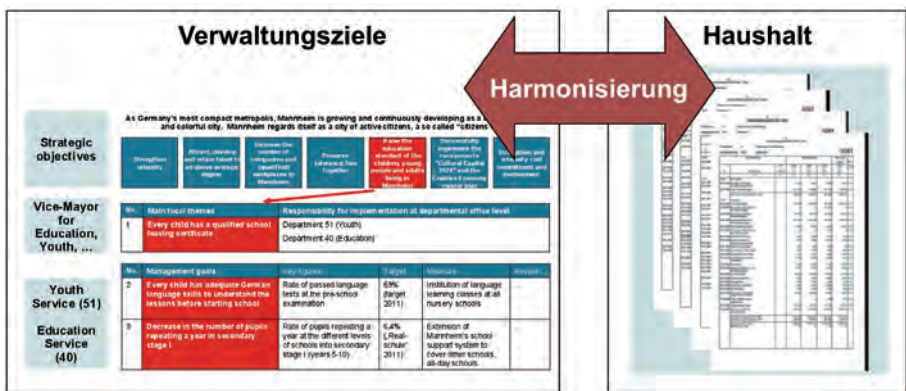
Der angemeldete Bedarf wird besprochen und schließlich in Workshops des jeweiligen Dezernats zusammengefasst. Im nächsten Schritt werden die Anträge an die Kämmerei weitergeleitet. Je nach Bedarf und verfügbaren Ressourcen kann es zu zusätzlichen Beratungen kommen.

Der Gesamtentwurf des Haushalts umfasst alle finanziellen Bedarfe der verschiedenen Dezernate und wird vom Oberbürgermeister und dem Ersten Bürgermeister (Finanzdezernat) zur Verabschiedung an den Gemeinderat weitergeleitet. Die Vorgehensweise bei der Haushaltsplanung des Gemeinderats umfasst ausgewählte kommunale Ratsausschüsse (z. B. Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Bildung und Kultur). Darüber hinaus debattieren qualifizierte Bürger (beauftragt durch die politischen Parteien), private Einrichtungen und Kirchen über die Zuteilung der Finanzen und sind berechtigt, potenzielle Änderungen oder einen weiteren Bedarf vorzubringen. Für diese öffentlichen Beratungen und die Etatreden der Fraktionsvorsitzenden und anderer Vertreter werden etwa drei bis vier Tage angesetzt. Eine breitere Bürgerbeteiligung an diesem Prozess wird durch permanente stadtweite und bezirksbezogene Projekte (z. B. Planung und Umsetzung städtischer Entwicklungsprojekte) sowie durch stetige Beratungsdienste für Ehrenämter und Bürgerbefragungen gewährleistet.

Sobald der Haushalt vom Gemeinderat verabschiedet ist, wird er zur endgültigen Genehmigung an das zuständige Regierungspräsidium des Landes Baden-Württemberg, in Karlsruhe, gesendet. Etwaige zusätzliche Kredite unterliegen dabei ebenfalls der Genehmigung durch das Regierungspräsidium.

Im Hinblick auf CHANGE² und aufgrund des neu eingerichteten Systems basierte der Haushalt für 2012/13 erstmals auf strategischen Zielen und Managementzielen. Dies war außerdem das erste Mal, dass der Haushalt gemäß den neuen Regeln des NKHR erstellt wurde. Der Oberbürgermeister und der Gemeinderat sind befugt, ein Programm zu ändern oder abzusetzen, während der Lenkungsausschuss sowie der Leiter Verwaltungsmodernisierung befugt sind, die in dem Masterplan aufgeführten Projekte zu modifizieren oder sogar zu streichen.

Abbildung 4.5: Strategiebasierter Haushalt für 2012/2013



AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Die Stadt Mannheim stand im Zeitraum 2010 bis 2013 einem Haushaltsdefizit von 350 Millionen Euro gegenüber und hatte in den Jahren zuvor unter einer fehlenden strategischen Ausrichtung gelitten. Als sechsjähriges Projekt hat CHANGE² dazu beigetragen, die Mannheimer Finanzen zu stabilisieren sowie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen mit Hilfe strategischer Ziele und wirkungsorientierter Managementziele zu verbessern. Ferner trug CHANGE² dazu bei, ein besseres Modell für eine Zukunftsplanung zu entwickeln, indem man die operativen Aspekte lokaler Demokratie im Gemeinderat stärkte, indem man einen partizipativen Ansatz förderte, der Mitarbeiter wie Bürger einbindet, und indem man die Stadt gemeinsam mit Universitäten und der Wirtschaft weiterentwickelt.

Der Erfolg ist angesichts der Tatsache, dass der Prozess noch nicht vollständig ausgereift ist, beeindruckend. Gemessen wird er anhand spezifischer Ziele und er kann bereits zum jetzigen Zeitpunkt sowohl qualitative als auch quantitative Ergebnisse vorweisen:

- **(Politische) Arbeit im Gemeinderat:** Entsprechend der neuen Dezernatsstruktur wurde die Anzahl der Ratsausschüsse von 22 auf 11 reduziert. Dies förderte neue Arbeitsmethoden und eine kooperativere politische Entscheidungsfindung, auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze.
- **Stärkung des Bezirksbeirats:** Die Bezirksbeiräte sind die direkte Verbindung zwischen Bürgern und Verwaltung. Die Mitglieder der einzelnen Bezirksbeiräte treffen sich nun dreimal im Jahr (anstatt wie bisher zweimal) in öffentlichen Sitzungen. Auf der Grundlage eines vom Gemeinderat erstellten Konsensdokuments über die Grundsätze der Bürgerbeteiligung haben Bürger nun die Möglichkeit, noch effektiver an diesen Sitzungen und zudem an diversen Projekten in Bezug auf die städtische Entwicklungsplanung teilzunehmen (z. B. an dem zukunftsweisenden Vorzeigeprojekt „Konversion“).
- **Strategische Haushaltsplanung:** Der Prozess, hochrangige strategische Ziele und spezifische Managementziele festzulegen, der zunächst von externen Beratern unterstützt wurde, ist nun fest in den Finanzsystemen und operativen Verfahren der Stadt verankert. Obgleich einige Managementziele immer noch hinsichtlich der Wirkungsqualität verbessert werden können, ist die (Haushalts-)Richtung im Großen und Ganzen klar: keine Zuteilung von Ressourcen ohne die Festlegung auf Ergebnisse.
- **Finanzpolitische Nachhaltigkeit:** Der Haushalt der Stadt Mannheim wurde im Jahr 2011 innerhalb von 10 Tagen vom Regierungspräsidium Karlsruhe, der für Mannheim zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörde in Baden-Württemberg, mit nur minimalen Anmerkungen genehmigt, während bei anderen Nachbarstädten Änderungen, Kürzungen, eine Reduzierung der Leistungen oder eine Erhöhung der Steuern und Gebühren angeordnet wurden. Mannheim konnte diese Situation vermeiden, indem die Stadt ein solides Finanzmanagement und die Priorisierung des Haushalts anhand strategischer Ziele nachwies.

- **Neue Methoden des Dialogs:** Es wurde ein vierteljährlicher Mitarbeiterdialog des Oberbürgermeisters mit bis zu 30 per Zufallsprinzip ausgewählten Mitarbeitern eingeführt. Jeder Mitarbeiter der Stadt Mannheim bekam die Gelegenheit, an einer der über 45 Mitarbeiterveranstaltungen zum Thema Ziele teilzunehmen. Außerdem ist eine Beteiligungsrate von über 30 Prozent der Mitarbeiter an den ca. alle anderthalb Jahre stattfindenden Befragungen zum CHANGE²-Prozess zu verzeichnen. Dies alles hilft dabei, das Augenmerk auf wichtige Themen wie Kundenzufriedenheit oder – dringende – Sparmaßnahmen zu richten.
- **Bestimmte spezifische Reformeinheiten mit starkem Mandat:** Das Team der Fachgruppe Verwaltungsarchitektur 2013 wurde Anfang des Jahres 2008 vom Oberbürgermeister als interne Beratungsstelle aufgestellt, um den komplexen Veränderungsprozess zu unterstützen, zu koordinieren, zu begleiten und zu lenken. Die sieben Vollzeitmitarbeiter (Stand 2013) mit interdisziplinären Hintergründen/ Profilen erhielten einen eindeutigen Auftrag, der es ihnen ermöglichte, bestimmte Mittel (Wissen, Kompetenz, Ressourcen und Befugnisse) so einzusetzen wie es notwendig und adäquat war, um die gesteckten Ziele zu erreichen.
- **Politische Führung:** Das große persönliche Engagement und die starke Führung von Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz führten zu einer Umorientierung in der Stadtverwaltung: weg von der bloßen Einhaltung von Rechtsvorschriften hin zu Wirkungen und Leistungszielen. Dadurch wurde der Weg geebnet für die nächste Generation von Dienstleistungen, eine Wachstumsinitiative usw. Der Oberbürgermeister erstellte nicht nur eine politische Strategie, sondern er integrierte diese auch in die Organisationskultur der Stadtverwaltung, trotz ehemaliger und bestehender Hürden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Mannheim nicht nur ein innovatives Beispiel für die öffentliche Verwaltung in Deutschland, sondern aufgrund des wirkungsorientierten, umfassenden Ansatzes und dem hohen Maß an Mitarbeiterbeteiligung während des Prozesses auch für Verwaltungen auf europäischer Ebene.

Nachhaltigkeit wurde durch Anwendung verschiedener bereits erwähnter Methoden erzielt. Dazu zählen die Übertragung neuer Standards und Prozesse in „bürokratische Standards“, ein „Lock-in“-Effekt im Hinblick auf Rechenschaftspflicht Verantwortlichkeit, Maßnahmen zum Qualitätsmanagement und zur Qualitätssicherung sowie regelmäßige Dialoge zur Unterstützung des Stabilisierungsprozesses nach 2013. All dies gewährleistet nicht nur Nachhaltigkeit, sondern bildet durch ein hohes Maß an „Transferierbarkeit“ auch eine Blaupause für andere Städte in Europa, die exakt diese Art von Managementprogramm benötigen würden, um ihre Kommunalverwaltungen besser zu steuern und Ressourcen in ihrem Haushalt einzusparen.

Will man einige potenzielle Schwächen, Verbesserungsmöglichkeiten oder neu hinzukommende Herausforderungen hervorheben und bewerten, so zeigt sich: Es ist nicht eindeutig klar, was in Zukunft passieren und wie das Programm nach der nächsten Kommunalwahl und dem möglichen Ausscheiden von Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz aus dem Amt fortgesetzt wird. Priorität hat nun, die Projekte zum Abschluss zu bringen, eine umfassende Dokumentation des gesamten CHANGE²-Prozesses zu

erstellen und eine Evaluation durchzuführen. Die wesentlichen Herausforderungen in der Konsolidierungsphase bleiben weiterhin das Erreichen der Managementziele und des kulturellen Wandels sowie die Festlegung der Qualitätssicherung.

In Sachen Finanzen wurde dank der Zieldefinitionen und der Priorisierung von Entscheidungen überwiegend ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht. Die Reduzierung des kommunalen Haushaltsdefizits verläuft jedoch schleppend (die Einsparergebnisse belaufen sich auf lediglich 10 Prozent des Gesamtdéfizits). Eine stärkere Fokussierung auf Kernaktivitäten und eine (weitere) Kürzung von nicht strategischen Aktivitäten sollten im Mittelpunkt eines angemessenen Einsparprogramms stehen. In Krisenzeiten ist es besonders wichtig, dessen Auswirkungen für Personen bzw. Familien mit besonderen Bedürfnissen zu berücksichtigen, die ggf. einem größeren Risiko ausgesetzt sind, durch die Maschen der Sicherheitsnetze zu fallen – dies muss thematisiert werden. Der Überwachungszyklus bietet darüber hinaus Anhaltspunkte für den Bewertungsprozess und für die daraus entstehende Anspannung in Richtung ständige Verbesserung.

Schließlich wurde im Zusammenhang mit dem Projekt Konversion, dem Aushängeschild der Stadtentwicklung, eine Bürgerbeteiligung im großen Stil durchgeführt. Das Konversions-Projekt befasst sich mit der Nutzung bzw. dem Umbau großer, ehemals vom US-amerikanischen Militär genutzter Flächen. Durch diverse Teilnahmeverfahren hat man die Präferenzen der Bürger hinsichtlich der künftigen Flächennutzung ermittelt.

Innovationskraft	Zunächst hat die Stadt Mannheim nicht das Rad neu erfunden, sondern klugerweise an die Erfahrungen anderer Verwaltungen angeknüpft. Die britische Stadt Swansea – eine Partnerstadt von Mannheim – arbeitet beispielsweise seit 2004 mit strategischen Zielen und hat bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Erfahrungen bezüglich Maßnahmen, Kriterien usw. an ihre deutschen Kollegen weitergegeben.
Führung	Das persönliche Engagement des Oberbürgermeisters war von höchster Bedeutung und ein Schlüsselfaktor für das gesamte CHANGE ² -Programm. Ohne seine Führung und die Fokussierung auf Wirkungen, die durch die politische Debatte nach der PISA-Studie ausgelöst wurde, wäre Mannheim eine Stadt geblieben, die (wie sich auch in den internen Mitarbeiterbefragungen gezeigt hat) als hierarchisch organisiert galt und die durch einen traditionell bürokratischen Stil und langwierige Entscheidungsprozesse geprägt war.

**Neue
Beratungsform**

Die Gestaltung, Verhandlung und Einführung von Haushaltssparplänen ist heute in allen Verwaltungen eine große Herausforderung, sowohl für die Organisationen selbst, als auch bei der Zusammenarbeit mit politischen Parteien. Die erste Tendenz geht üblicherweise dahin, solche (übergreifenden) Maßnahmen anzuordnen. Mannheim hat eine starke Integration dieser neuen Dialogkultur in das kommunale Managementsystem bewiesen.

**Einsatz von
Informations-
und Kommuni-
kationstechnolo-
gien (IKT)**

Der Einsatz von IKT in Form von Internetseiten, Rundschreiben, Umfragen, elektronischen Newsletters usw. war von entscheidender Bedeutung, um Informationen schnell und unkompliziert unter allen Mitarbeitern zu verbreiten. Dies erwies sich gerade zu Beginn des Programms ein echter „Treiber“. Jedoch wurden (und werden) insbesondere die Aktivitäten des Oberbürgermeisters im Bereich der direkten Kommunikation sehr hoch geschätzt; die Dialogformate mit den Mitarbeitern und der Führungskreis stellen die effektivsten Maßnahmen dar.

**Ein realistischer
Ansatz**

Die „Perlen der Weisheit“, die sich durch Gespräche und Analysen herauskristallisierten, umfassen: ausreichend Zeit für Vorbereitung und Umsetzung des Programms einplanen; bei der Erstellung eines (ersten) Masterplans realistisch und nicht zu ehrgeizig sein; Leitlinien für Führung direkt zu Beginn einführen. Und schließlich ist da noch die Erkenntnis, dass „es immer länger dauert als erwartet“. Letzteres könnte eine der wichtigsten Erfahrungen des CHANGE²-Programms sein. Dies spiegelt sich in einer allgemeinen Kultur von „kein Versuch und Irrtum“ in deutschen Verwaltungen wider. Dementsprechend wird eine stufen- bzw. schrittweise Methode bevorzugt.

BESCHWERDEN VON BÜRGERN ALS MOTOR FÜR VERÄNDERUNG

Die Stadt Mailand



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Der öffentliche Sektor Italiens ist von einer napoleonischen Kultur geprägt und gilt aufgrund seiner starken Orientierung an den gesetzlichen Vorschriften sowie seiner traditionellen staatlichen Bürokratieapparate als eher misstrauisch gegenüber Management-Reformen. Zu Beginn der 1990er Jahre führte der Druck des steigenden Haushaltsdefizits und der wachsenden Staatsverschuldung zu Gesetzesinitiativen, die auf französischen Verwaltungsdoktrinen und Ideen der Öffentlichen Reformverwaltung beruhten. Außerdem wirkte sich die Reform der Strukturfonds durch die EU Ende der 80er Jahre hinsichtlich der Einführung neuer Ideen in den Bereichen Finanzverwaltung, -planung und -bewertung positiv aus.¹ Mit dem wichtigsten Reformprozess, der mit dem Gesetz Nr. 142/90 eingeleitet wurde, sollten in vielen verschiedenen Bereichen Innovationen eingeführt werden: kommunales Regierungssystem, Verhältnis zwischen gewählten Mandatsträgern und Angestellten, Verwaltung öffentlicher Versorgungsunternehmen, Auslagerung von Tätigkeiten und Buchhaltung. Die Kommunen erhielten größere finanzielle und organisatorische Autonomie und konnten ihre Angelegenheiten im Rahmen bestimmter nationaler Regeln und Grundsätze selbst regeln.

¹ Pollitt, C., und G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis* (2. Auflage), Oxford University Press, Oxford, 2004, S. 264-69.

Die Stadt Mailand ist eine der etwa 8.100 italienischen Kommunen (*comuni*), die als „vorderste Front“ der öffentlichen Verwaltung Italiens gelten. Außerdem bilden die Kommunen die erste von vier Regierungsebenen (Staat, 20 regionale Regierungen, 109 Provinzregierungen sowie kommunale Regierungen). Die Kommunen sind in der italienischen Verfassung vorgesehen, genießen ein hohes Maß an Autonomie und haben eine bestimmte Verwaltungsfunktion. Die lokalen Regierungen haben einen hohen Stellenwert in der Verfassung: sie sind vollkommen unabhängig bei der Ausarbeitung von Verordnungen, haben die Befugnis zur Regelung der Organisation und Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen und genießen finanzielle Unabhängigkeit. Ihre finanzielle Autonomie besteht in einem hohen Maß an Freiheit bei der Zuteilung von Ressourcen sowie dem Recht auf die Erhebung von Steuern und Zöllen und den Erhalt eines Teils der in ihren Territorien erzielten Einnahmen des Zentralstaates. So stammen etwa 80 % der Einnahmen Mailands aus lokalen Steuern und Dienstleistungsgebühren.

Zusammen mit dem langfristigen Trend steigender öffentlicher Ausgaben hat der wirtschaftliche Niedergang der letzten Zeit jedoch sowohl das Verhältnis des Haushaltsdefizits zum BIP, das 3 % erreicht hat, als auch das Verhältnis der Staatsverschuldung zum BIP, das mit hoher Geschwindigkeit auf 130 % angestiegen ist, negativ beeinflusst.² Die öffentliche Finanzverwaltung ist deshalb zum wichtigsten Thema auf der Regierungsagenda geworden. Außerdem gab es in den letzten Jahren mehrere Fälle, in denen die Finanzpolitik und die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben rezentralisiert wurden, mit der unausweichlichen Folge sinkender finanzieller und organisatorischer Autonomie. Um ein grundlegendes Überdenken der Ausgabenpolitik der Kommunen zu fördern, hat die italienische Regierung außerdem die staatlichen Zuschüsse drastisch reduziert.

Das System der sehr unterschiedlich großen Gemeinden in Italien ist stark fragmentiert. Dies führt zu großen Unterschieden in den realen Aufgaben und Tätigkeiten der verschiedenen Kommunalverwaltungen, obwohl die gesetzlichen Vorschriften keine derartigen Unterschiede vorsehen. Diese Unterschiede beziehen sich weniger auf die von den Verwaltungen unmittelbar erbrachten Leistungen an sich, sondern vor allem auf deren Qualität und Quantität. So werden eine Reihe von zentralen Dienstleistungen, wie Nahverkehr und die Versorgung mit Energie, Wasser und ähnlichem, in kleinen Gemeinden von Konsortien, Kommunalverwaltungen der zweiten Ebene oder externen Unternehmen erbracht, die in der Regel von mehreren Städten gemeinsam kontrolliert werden, welche wesentlich größere Gebiete verwalten als die jeweiligen Gemeinden. Mit Hilfe solcher Zusammenschlüsse werden die aus den verschiedenen Größen der Gemeinden erwachsenden Unterschiede ein Stück weit ausgeglichen.

² OECD Economic Outlook, Band 2013 Ausgabe 2, DOI: 10.1787/eco_outlook-v2013-2-en.

Folgende Bereiche und Einrichtungen gehören zu den kommunalen Dienstleistungen: die örtlichen Polizeikräfte, Kindertagesstätten, Bildungseinrichtungen, öffentliche Bibliotheken, Museen, kulturelle Veranstaltungen, Sport und Freizeit, Tourismus, öffentlicher Personennahverkehr, Straßenbau und -instandhaltung, Wasser- und Abwasserversorgung, Abfallbewirtschaftung und Reinigung, Stadtplanung und -entwicklung, Wohnraumversorgung, soziale Wohlfahrt und Katastrophenschutz. Die Gemeinden Italiens sind nicht zuständig für die Gesundheitsversorgung, für die in der Regel die Regionen verantwortlich sind, Bildung (mit Ausnahme der entsprechenden Gebäude), die nationalen Polizeikräfte und die Feuerwehr.

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR, WIRTSCHAFT UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Gemessen an ihrer Einwohnerzahl ist Mailand die zweitgrößte Kommune Italiens, von der Bevölkerungsdichte her steht sie an neunter Stelle. Die Einwohnerzahl Mailands ist von 2006 bis heute relativ konstant geblieben.

<u>Jahr</u>	<u>Einwohnerzahl</u>
2006	1.308.735
2009	1.295.705
2011	1.341.830

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat Mailand den Trend zur Tertiärisierung der italienischen Wirtschaft vorweggenommen. Die wichtigsten Bereiche der Mailänder Wirtschaft sind der Finanzsektor, inländischer und internationaler Handel, Mode, Industriedesign, das Verlagswesen, Unterhaltung, wissenschaftliche Forschung, Biotechnologie, Informationstechnologie, die Universitäten, Werbung und Medien sowie gemeinnützige Organisationen. Der Dienstleistungssektor umfasst 72,5 % der Gesamtwirtschaft, während der industrielle Sektor 27 % der Wirtschaft ausmacht (die übrigen 0,5 % entfallen auf die Landwirtschaft).

Mailand ist das wichtigste Finanzzentrum Italiens. Das Pro-Kopf-Einkommen beträgt etwa 35.000 €. In Mailand befinden sich die Hauptniederlassungen mehrerer italienischer und ausländischer Banken und Finanzinstitutionen, die italienische Börse sowie 17 ausländische Handelskammern. Mit einem BIP von 367 Milliarden US-Dollar (mehr als 10 % des gesamten italienischen BIPs) steht Mailand an erster Stelle der Metropolregionen Italiens und an elfter Stelle der Metropolregionen der Welt. Hinsichtlich der Anziehungskraft für ausländische Investoren nimmt sie mit etwa 2.000 multinationalen Konzernen den ersten Rang unter den italienischen Metropolregionen und den sechsten Rang in der EU ein. Mit mehr als 12.000 Unternehmen, 800 Showrooms und 6.000 Einzel- und Großhandelsgeschäften ist Mailand außerdem unbestritten die wichtigste Mode- und Designmetropole der Welt.

Die Stadt befindet sich an der Schnittstelle von drei wichtigen europäischen Wirtschaftszonen: dem industriellen Fünfeck Europas (Mailand, München, Paris, London, Hamburg), der „Blauen Banane“ mit der weltweit höchsten Konzentration von Menschen, Geld und Industrie (dieses Gebiet umfasst ungefähr London, die Benelux-Staaten, Südwestdeutschland, die Schweiz und Norditalien) und dem „Sonnengürtel Europas“, der die Basis der Wirtschaft des Mittelmeerraumes darstellt (er umfasst die Mittelmeerküste zwischen Valencia im Westen und Genua im Osten).

Gemäß der Economist Intelligence Unit lag Mailand im Jahr 2010 auf Platz zwölf der teuersten Städte der Welt. In Italien nimmt die Stadt in folgenden Bereichen die Spitzenposition ein: sie ist Sitz der meisten Unternehmen (285.000), hat die meisten Arbeitnehmer (1.768.000) und den höchsten Umsatz im Außenhandel (33.000 Mio. € oder 10 % der italienischen Exporte).

Im Jahr 2008 gab das Bureau International des Expositions (BIE) Mailand den Zuschlag für die Expo 2015 zum Thema „Feeding the Planet. Energy for life“ („Ernährung für die Welt. Energie für das Leben“). Damit erhielt die Wirtschaft der Stadt neue Impulse, insbesondere wurden neue Urbanisierungs- und öffentliche Infrastrukturprojekte ins Leben gerufen, wobei die Stadtverwaltung und die Regierung der Region zentrale Rollen einnehmen.

HINTERGRUND

Innerhalb der letzten Jahre hatte die Stadt Mailand sechs sozioökonomische Trends zu verzeichnen, die immer noch andauern und die die Stadt zu einem einzigartigen gemeinschaftlichen Forschungslabor machen.

Die auffälligste Tendenz ist der schnelle Alterungsprozess der Bevölkerung. Während die Anzahl der Bewohner mit 1.350.000 in den letzten 20 Jahren im Wesentlichen gleich geblieben ist, ist die Zahl der über 75-Jährigen gestiegen (147.096 im Jahr 2006 und 162.434 im Jahr 2011). Mit Ausnahme der Kinder (0-14 Jahre) ist die Größe der übrigen Altersgruppen konstant geblieben oder hat abgenommen. Aufgrund der sinkenden Geburtenrate ist die Anzahl der Familien mit drei oder mehr Mitgliedern gesunken (eine Familie besteht aus durchschnittlich etwa 1,9 Personen).

Da die Einkommen langsamer steigen als die Ausgaben, ist die Zahl der Armen gestiegen. Nach Angaben der Abteilung für Statistik der Stadtverwaltung leben in Mailand 225.000 Menschen in Armut und 108.000 Menschen, die obdachlos sind. Gleichzeitig sind die Preise gestiegen – die Inflationsrate hat sich zwischen 2006 (1,8 %) und 2011 (3,3 %) fast verdoppelt –, und die Zahl der Menschen, die ihre Wohnungen und Häuser verlassen mussten, stieg von 4.167 im Jahr 2007 auf 6.398 im Jahr 2009. Dies zeigt, dass die Lebenskosten gestiegen sind, während die Kaufkraft stark gesunken ist.

Obwohl die Beschäftigungsrate in den ersten vier Monaten des Jahres 2012 um 1,2 % gesunken ist, hat Mailand im Vergleich mit dem italienischen Durchschnitt hohe Beschäftigungsraten. Die Stadt ist nach wie vor führend, wenn es um Innovationen in den Bereichen Design, Mode, Medien und neue Technologien geht, und zieht viele Arbeitskräfte aus anderen Teilen Italiens und dem Ausland an.

Die Rolle der Mailänder Frauen in Familie und Gesellschaft ist komplexer als anderenorts in Italien und Europa, denn die Beschäftigungsrate der Frauen beträgt 62,7 %, während sie in ganz Italien bei durchschnittlich 46,4 % liegt und die Lissabon-Agenda eine Rate von 60 % vorsieht. Außerdem leben in Mailand etwa 30.000 geschiedene Frauen. Das bedeutet, dass die Frauen in Mailand in der Regel berufstätig sind und das Problem haben, ihre Berufstätigkeit mit ihrer Rolle in der Familie vereinbaren zu müssen.

In Mailand gibt es acht öffentliche und private Universitäten mit Forschungs- und Lehrtätigkeiten, die von etwa 160.000 Studenten besucht werden (12 % der Gesamtbevölkerung). Nur 46 % von ihnen leben im Stadtgebiet, 29 % pendeln täglich und 6 % sind Ausländer. Nach ihrem Abschluss bleiben viele der Studenten als „Nachwachskräfte“ im Stadtgebiet Mailands und arbeiten als Zeitarbeitnehmer im Dienstleistungsbereich. Sie leben außerhalb und pendeln zur Arbeit in die Stadt. Obwohl sie also einen Großteil ihrer Zeit in Mailand verbringen und so zum sozioökonomischen Leben der Stadt beitragen, sind sie auf der institutionellen Ebene nicht vertreten.

Außer den Nachwuchskräften gibt es auch andere „Nutzer“ der Stadt, insgesamt sind es bis zu 700.000 Menschen, die täglich pendeln und die Stadt jeden Werktag nutzen. Des Weiteren gibt es etwa 76.000 Mailänder, die weder die Schule besuchen, noch einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz haben (NEETs – Not in Education, Employment or Training). 42.000 von ihnen sind Frauen.

Mailand gilt als der städtische Raum in Italien mit der höchsten Zahl von Einwanderern (etwa 16 %). Viele der männlichen Einwanderer sind im Baugewerbe beschäftigt (21 %) und viele der weiblichen Einwanderer in der häuslichen Pflege (32,5 %). Die Einwanderung wird Veränderungen in der Zusammensetzung zukünftiger Generationen nach sich ziehen.

In Anbetracht der unterschiedlichen Bedürfnisstrukturen der Bürger und „Nutzer“ der Stadt wurde 2006 die „**Beschwerdestelle**“ eingeführt, ein Projekt zur Innovation in der Verwaltung. Anders als in anderen Innovationen begünstigenden Situationen lagen hier keine besonderen negativen Umstände oder unerwünschten Tendenzen zugrunde. In diesem Fall lagen zwei günstige Voraussetzungen für den Start des Projektes vor – die Ideen der neuen Bürgermeisterin Letizia Moratti und des Magistrats der Stadt.

Zum einen hatte die neue Bürgermeisterin bereits in ihrem Wahlkampf einen ihrer Schwerpunkte benannt, der in dem an die Öffentliche Reformverwaltung erinnernden Motto „Die Regierung tritt an die Bürger heran“ zusammengefasst wurde. Dieser Schwerpunkt lag auf einer Linie mit der im Dezember 2006 vom Ministerium für Innovation und Reformen erlassenen Direktive „Für eine qualitativ hochwertige Regierung“. Das strategische Ziel bestand dabei in der Vereinfachung von Vorgängen für die Bürger und Unternehmen in der Stadt durch die schnellere und effektivere Erfüllung ihrer Bedürfnisse. Außerdem wurde damit die derzeitige (2012-13) Strategie der italienischen Regierung vorweggenommen, der Finanzkrise durch ein Überdenken der Ausgabenpolitik zu begegnen, und zwar durch einen allumfassenden, alle internen Akteure (Abteilungen) einbeziehenden Prozess der Innovation, Ressourcenoptimierung und Vereinfachung.

Gleichzeitig fuhr die Stadtverwaltung von Mailand mit der Implementierung des Qualitätssystems ISO 9001:2008 fort. Während der Implementierung dieses Systems wurde der Bedarf an einem Überwachungssystem für Beschwerden von Bürgern sowie an einem strukturierten Prozess der Verwaltung der sich daraus ergebenden Korrekturmaßnahmen und Rückmeldungen deutlich. In der Tat wurden Beschwerden zu diesem Zeitpunkt auf eine sehr improvisierte und undifferenzierte Art und Weise verwaltet. Es gab keine zentrale Stelle, an der die Beschwerden gesammelt wurden, keine Kontrolle und Berichte über die ergriffenen Maßnahmen und keine Kontrolle der Antwortzeiten, was sowohl in der tagtäglichen Arbeit als auch bei Entscheidungsträgern zu Unzufriedenheit führte.

STRATEGIE UND ZIELE

Das Projektumfeld, also die Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren bei der Einführung des innovativen Projekts im Jahr 2006, wurde in einer vereinfachten SWOT-Analyse (Stärke-Schwächen-Analyse) dargestellt (siehe Abbildung 5.1).

Die Reaktion der Stadtverwaltung von Mailand auf dieses Szenario bestand in der Weiterentwicklung der strategischen Rolle der Beschwerdestelle über mehrere Jahre hinweg und, allgemeiner gesagt, in der schrittweisen Verbesserung ihres Service.

Abbildung 5.1: Diese SWOT-Analyse stand am Anfang des Weges.

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> Starke politische Unterstützung (Bürgermeisterin und Magistrat) mit dem Ziel, die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgern zu verbessern und die angebotenen Leistungen effizienter und effektiver zu gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> Kulturelle Vorbehalte gegenüber dem Begriff „Beschwerden“ innerhalb der Organisation und bei gewählten Vertretern, dass es sich dabei um eine neue Art von zentralisierter Kontrolle handeln könnte Es gibt bereits mehrere Stellen in der Verwaltung für das Einreichen von Reklamationen Begrenzte finanzielle, technische und personelle Ressourcen
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> Zusammenarbeit mit anderen Behörden für dieses Projekt (Ministerium für Öffentliche Verwaltung) Aktivitäten im Bereich Benchmarking mit anderen Kommunen Druck von Verbraucherorganisationen 	<ul style="list-style-type: none"> Globale Finanzkrise Abwanderung von Fachkräften und Familien in angrenzende Vororte Zuwanderung von gering qualifizierten Haushalten

Das Projekt konnte 2006 aufgrund der strategischen Ziele der neuen Bürgermeisterin Letizia Moratti ins Leben gerufen werden, die darin bestanden, die Bedürfnisse der Stadt wahrzunehmen, die Akteure einzubeziehen und Sicherheit zu gewährleisten. Die Beschwerdestelle war Teil der Gesamtstrategie der Stadtverwaltung, „die Regierung den Bürgern anzunähern“, die zur Umsetzung des politischen Willens initiiert wurde, eine größere Nähe zwischen der Mailänder Regierung und ihren Bürgern sowie den Nutzern der Stadt herzustellen. Das konkrete Ziel bestand in der Schaffung eines Zugangsnetzes (Call Center, Post, E-Mail, Internetseite usw.) für die mehr als 2 Millionen täglichen Nutzer der Stadt, über das diese die Stadtverwaltung erreichen konnten, ohne persönlich an einem Schalter vorsprechen zu müssen. Anders gesagt sollte die Beschwerdestelle als eines der „Ohren“ der Stadtverwaltung dienen.

Die übergreifende Reichweite dieser Gesamtstrategie stellte für die Stadt Mailand eine extreme Herausforderung dar: *„Kontakt zwischen der Stadtverwaltung und den Bürgern und Unternehmen herzustellen, indem alle Anstrengungen unternommen werden, ihr Verhältnis zur Verwaltung zu vereinfachen, mit dem Ziel, die Lebensqualität in der Kommune zu verbessern und die Stadt wettbewerbsfähiger zu machen“* (Stadt Mailand, *Piano Generale di Sviluppo* [Strategieplan] 2006-11).

Damit verbunden war das strategische Ziel des Stadtrats, die Effektivität und Effizienz durch die Einführung eines Qualitätssicherungssystems zu steigern. Im Jahr 2007 erklärte der Magistrat der Stadt seinen Willen, ISO- und EFQM-Modelle einzuführen und so Verwaltungsvorgänge schlanker, einfacher und transparenter zu gestalten. Die Ziele dabei waren die Gewährleistung eines einfachen Zugangs zu Dienstleistungen, die Überwachung der Qualität durch Umfragen zur Kundenzufriedenheit, die Förderung eines entsprechenden Bewusstseins und der nötigen Qualifizierung der Mitarbeiter sowie die Schaffung eines guten organisatorischen Klimas einer effektiven Zusammenarbeit. Diese zweite strategische Herausforderung intensivierte das erste strategische Ziel und stellte zudem ein eigenes separates Ziel dar. Der Grund dafür bestand darin, dass die Einrichtung der Beschwerdestelle als potenzielles standardisiertes Management von Kundenunzufriedenheit als einer der wichtigsten Schritte angesehen wurde, die für die Erlangung der Qualitätssicherungszertifizierung ISO 9000 noch umgesetzt werden mussten. Tatsächlich wurde deutlich, dass ohne die Beschwerdestelle (und das damit verbundene Kundenbüro zur Untersuchung der Kundenzufriedenheit) keine Qualitätssicherungszertifizierung erreicht werden konnte. Dementsprechend stellte die Beschwerdestelle nicht nur ein Netzwerk von bidirektionalen Kommunikationswegen zwischen der Stadtverwaltung und den Stadtnutzern dar, sondern auch ein System von standardisierten, effizienten und effektiven Prozessen des Beschwerdemanagements. Anders gesagt sollte die Beschwerdestelle der Stadtverwaltung als „Ohr“ dienen, das jedem Nutzer der Stadt die Lösung eines Problems hinsichtlich einer kommunalen Dienstleistung innerhalb einer festgelegten Frist garantieren würde.

Die Beschwerdestelle entwickelte sich im Laufe der Zeit weiter und erfüllte verschiedene Zwecke. Fünf Jahre nach ihrer Einführung wurde sie durch eine 2011 abgeschlossene, umfangreiche organisatorische Erneuerung von einer einfachen

Sammlung von Beschwerden von Stadtnutzern zu einem leistungsstarken Steuerungs- und Kontrollsystem. So wurde sie Teil der strategischen Herausforderung einer umfassenderen organisatorischen Erneuerung, die der neue Bürgermeister Giuliano Pisapia proklamierte. Der linksgerichtete Pisapia war nach 20 Jahren der Regierung durch rechtsgerichtete Bürgermeister von einer Mehrheit in sein neues Amt gewählt worden. Die Beschwerdestelle wurde zwar sowohl in finanzieller und personeller Hinsicht als auch bezüglich der verarbeiteten Inhalte beibehalten, sie wurde jedoch von der Qualitätsabteilung, die inzwischen mit der Abteilung Humanforschung zusammengelegt worden ist, in die Abteilung Verwaltungskontrollsystem und Rechnungsprüfung verlegt. Damit wurde der Zweck der Beschwerdestelle erweitert: sie sollte nun zu einem strategischen Schwerpunkt des VKS der Stadt Mailand werden. Unter diesem neuen Gesichtspunkt werden in der Beschwerdestelle Informationen über Beschwerden zusammen mit Umfragen zur Kundenzufriedenheit und anderen Leistungsmaßstäben zur Verbesserung der Qualität der Rückmeldungen an die Leitungsebene bezüglich zu ergreifender Korrekturmaßnahmen verwendet, mit dem Endziel, die alltäglichen Dienstleistungen der Stadtverwaltung für ihre Bürger zu verbessern. Das entsprechende im Strategieplan der Stadt Mailand 2011-16 festgelegte Konzept bestand in der Idee eines verbesserten Zugangs der Bürger zu Dienstleistungen der Stadtverwaltung im direkten Kontakt durch technische Lösungen und internes Fachwissen mit einem Schwerpunkt auf organisatorischer Effizienz, der Vereinheitlichung von organisatorischen Einheiten und Verwaltungsprozessen, Uniformität, Kohärenz und einer geringeren Fragmentierung von Entscheidungsprozessen.

Die mit dem innovativen Projekt der Beschwerdestelle einhergehenden strategischen Ziele haben sich also im Verlauf des Projekts weiterentwickelt und wurden vielschichtiger. So wurde aus der Beschwerdestelle von einer einfachen Anlaufstelle für die Bürger zunächst eine Sammelstelle für standardisierte Beschwerdemanagementprozesse und schließlich ein ausgereifteres Steuerungs- und Kontrollsystem. Dabei muss betont werden, dass sich auch nach dem Wechsel der Regierungspartei nichts an dem Ziel verändert hat, die Effektivität und Effizienz der alltäglichen Dienstleistungen der Stadtverwaltung zu erhöhen. Anders gesagt besteht die Innovationsleistung hier nicht in großen Investitionsprojekten mit greifbaren und leicht zu quantifizierenden Ergebnissen. Der Ansatz der schrittweisen Veränderung von unten ist der rote Faden, der sich in den letzten 20 Jahren auch durch den politischen Machtwechsel nicht verändert hat. Selbstverständlich war dies nicht die einzige Strategie der amtierenden Bürgermeister der letzten Jahre. Aufgrund ihrer möglichen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf das Leben in der Stadt ist die Weltausstellung Expo 2015 mit den damit verbundenen Infrastrukturprojekten (Stadterneuerung, öffentlicher Nahverkehr usw.) eines der wichtigsten, wenn nicht sogar das wichtigste Projekt auf der stadtpolitischen Agenda. Möglicherweise haben genau dieses Großprojekt mit seinen potenziell negativen Auswirkungen auf das Leben der Nutzer der Stadt durch die mit großen Bauprojekten verbundenen Unannehmlichkeiten sowie die Notwendigkeit, Lösungen für die sich verschlechternde finanzielle Lage finden zu müssen, die Stadtverwaltung dazu angeregt, dieses innovative Projekt anzugehen und zu unterstützen.

DER WEG

Zu Beginn des Innovationsprojektes Beschwerdestelle war die treibende Kraft dahinter eine klare politische Führung. Die Bürgermeisterin und der Magistrat der Stadt waren besonders an der Kontrolle der Zufriedenheit der Bürger interessiert. Dies zeigte sich an der Schnelligkeit, mit der der Magistrat wichtige Entscheidungen bezüglich des Projekts traf, wobei sich explizit auf den Zusammenhang zur Implementierung des Qualitätssicherungssystems bezogen wurde. Da die Bürgermeisterin im Amt blieb, war sie für dieses System und folglich auch für die Beschwerdestelle unmittelbar verantwortlich. Außerdem knüpfte sie 2009 Kontakte mit dem Ministerium für Öffentliche Verwaltung und unterschrieb eine Vereinbarung mit dem Ziel der Weitergabe der im Laufe der ersten Monate des Projekts gewonnenen Erkenntnisse an andere Kommunalverwaltungen Italiens.

Die Leitung hatte bei der Entwicklung der Idee der Beschwerdestelle freie Hand. Ganz zu Beginn agierte die Leitung aufgrund der völligen Neuartigkeit des Konzeptes für die Stadt ohne eine formalisierte Strategie. Stattdessen beschloss sie mit Blick auf die Gesamtsituation, eine mittelfristige Strategie im Zusammenhang mit der Rolle der Beschwerdestelle als Unterstützung des Qualitätssicherungssystems zu entwickeln. Dies bildete die Grundlage für die notwendige politische Unterstützung.

Deshalb wurde beschlossen, die Beschwerdestelle als bereichsübergreifenden Prozess, der durch ein externes Kontrollorgan geprüft wird, um das Beschwerdemanagement herum aufzubauen. Es wurde ein pyramidenförmiges Berichtssystem entwickelt, das Rückmeldungen sowohl an Führungskräfte (von der niedrigeren zur höchsten Ebene) als auch an gewählte Vertreter (Ratsmitglieder und Bürgermeisterin) vorsah. Ein zentraler Teil des gesamten Projekts waren die 26 Kontaktpersonen innerhalb der verschiedenen Abteilungen der Stadtverwaltung, die den Prozess überwachten und die Schaffung eines effizienten und effektiven internen Netzwerks für das Beschwerdemanagement vereinfachten. Außerdem begann die Beschwerdestelle, eng mit dem Kundenbüro zusammenzuarbeiten, das bereits vor der organisatorischen Erneuerung 2011 in derselben Abteilung angesiedelt war und mit dessen Hilfe die Kundenzufriedenheit in den Bereichen untersucht wurde, die sich in der Beschwerdestelle als kritisch herausgestellt hatten.

Die formal seit Einführung der Beschwerdestelle bestehende Beteiligung der kommunalen multifunktionalen Versorgungsunternehmen, Agenturen und Firmen (für kommunale Dienstleistungen wie öffentlicher Personenverkehr, Energieversorgung, Müllabfuhr und Abfallverwertung, Wasser- und Abwasserversorgung usw.) wurde zunehmend gestärkt. Durch diese Verbesserung des Systems wurde aus dem anfangs vorherrschenden „internen Netzwerk“ mehr und mehr ein „internes und übergreifendes Netzwerk“, sodass die Robustheit und die Leistungsfähigkeit der Beschwerdestelle für die Bürger deutlicher sichtbar wurde.

Um ein solides System zur Verwaltung aller Arten von Beschwerden zu erhalten, wurden Verbesserungen allmählich implementiert, sobald Probleme auftraten. Am Anfang war die Software für das Beschwerdemanagement zwar einfach, aber bereits in der Lage, Analyseberichte zu erstellen. Im Jahr 2010 wurde die Software dann von Grund auf überarbeitet, um Beschwerden, die mehrere Abteilungen betrafen, gleichzeitig an verschiedene Stellen weiterleiten zu können. Ein Jahr später wurde zusätzlich eine damit zusammenhängende Software zur Verwaltung der jeder Beschwerde folgenden Korrekturmaßnahmen implementiert, die ein Ticketsystem (als „Online-Formular“ bezeichnet) beinhaltet, mit deren Hilfe die tatsächliche Zeit gemessen, katalogisiert und analysiert werden kann, die zur Lösung der jeweiligen Probleme benötigt wurde.

Das größte Hindernis bei der Einführung der Beschwerdestelle bestand in der Haltung, die sich mit dem Satz „Wir haben das schon immer so gemacht“ beschreiben lässt. Das Risiko dabei bestand (und besteht nach wie vor) darin, dass das herkömmliche Beschwerdemanagement durch die einzelnen Abteilungen ohne zentrale Überwachung keine Möglichkeit bot, die Zufriedenheit der Bürger angemessen zu überprüfen und zu handhaben. Um dieser Gefahr zu begegnen, wurde in der Beschwerdestelle die Strategie verfolgt, das Bewusstsein der gesamten Leitungsebene der Stadtverwaltung und der gewählten Mandatsträger für die Vorteile eines einheitlichen und kohärenten Beschwerdemanagements für Bürger (eindeutige Antworten und feste Termine) und Politiker (Überwachung und Verhinderung der Entstehung kritischer Situationen) zu stärken. Außerdem wurde durch die Förderung einer abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit auf der Grundlage täglicher Kontakte ein interdisziplinärer, lösungs- und prozessorientierter Ansatz gewählt. Des Weiteren wurde 2009 die Perspektive der Kundenorientierung gestärkt, indem eine interne Umfrage zur Kundenzufriedenheit durchgeführt wurde, um mögliche zu beseitigende kritische Faktoren und Spannungen zu erfassen.

Ein zentraler Baustein des Gesamtprozesses war die Schaffung eines Zugehörigkeitsgefühls und einer eigenen Identität bei den Mitarbeitern der Beschwerdestelle. Für die Beschwerdestelle stehen nur wenige finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung, diese werden gemeinsam mit dem Kundenbüro genutzt. Die Beschwerdestelle besteht aus einem Leiter, der auch das für Kundenzufriedenheitsanalysen verantwortliche Kundenbüro koordiniert, sowie vier Mitarbeitern im Jahr 2006, fünf Mitarbeitern ab 2009 und sechs Mitarbeitern ab 2011, von denen eine Person eine Teilzeitstelle innehat. Drei Personaleinheiten sind ausschließlich für die Beschwerdestelle vorgesehen. Die geringen personellen Ressourcen und die unterschiedlichen Hintergründe der Mitarbeiter erforderten umfangreiche Schulungen und, was noch wichtiger war, den Aufbau von Fähigkeiten in einem guten organisatorischen Klima. Im ersten Jahr wurde das Team zusätzlich durch einen Psychologen unterstützt. Im Laufe der Zeit konnten die Mitarbeiter ihre Fähigkeiten in der Gestaltung der Beziehungen mit den Nutzern der Beschwerdestelle weiter ausbauen. Die Stärkung der Angestellten durch die Entwicklung des Teams ermöglichte den Aufbau einer harmonisch und langfristig zusammenarbeitenden Gruppe mit spezifischen neuartigen Kompetenzen. Diese sind nicht nur innerhalb der

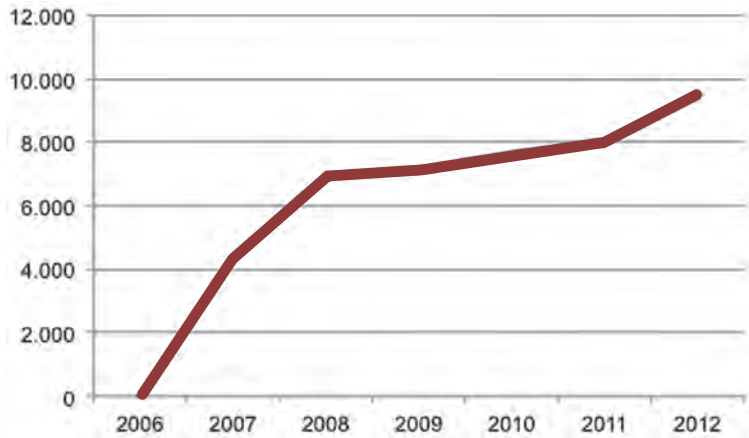
Stadtverwaltung sichtbar, sondern werden auch auf nationaler Ebene durch Seminare weitergegeben, die in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Öffentliche Verwaltung organisiert werden.

Aufgrund der geringen für das Projekt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel konnte keine spezielle Software für das Beschwerdemanagement angeschafft werden, was zu Projektbeginn als Herausforderung gesehen wurde. Das Team der Beschwerdestelle handelte jedoch nach dem Motto: „Wenn das Leben dir Zitronen gibt, mach Limonade draus.“ Durch die Stärkung und Befähigung der Mitarbeiter sowie die Verwendung einer Software, die eine andere organisatorische Einheit nicht mehr benötigte, fand das Team mit Hilfe der IT-Abteilung eine eigene IT-Lösung, die keine zusätzlichen Kosten verursachte. Dadurch ist es der Stadt Mailand gelungen, die Herausforderung fehlender vorgefertigter IT-Lösungen in eine Stärke zu verwandeln: statt ihre internen Prozeduren für das Beschwerdemanagement an eine standardisierte Software anzupassen, wurde eine maßgeschneiderte Software geschaffen, die je nach Bedarf kontinuierlich erweitert werden kann.

Unmittelbar nachdem die Beschwerdestelle ihre Arbeit aufgenommen hatte, unterzeichnete die Stadtverwaltung eine offizielle Vereinbarung mit Verbraucherorganisationen, um die Beschwerdestelle als zentrales Element des Verbraucherschutzes zu positionieren. Außerdem wurde die Stadtverwaltung ein Jahr darauf hauptverantwortlich für diejenigen Aktivitäten im Rahmen der landesweiten Initiative „Benchmarking Quality Club“, die das einander Zuhören von Bürgern betreffen. Im Benchmarking Quality Club haben sich mehrere große Gemeinden Italiens mit dem Ziel eines Gedankenaustauschs über bewährte Praktiken zusammengeschlossen. Andere Interessengruppen wurden durch einseitige Kommunikationswege erreicht (Pressekonferenzen, Informationen im Internet, Präsentationen). Dahinter stand das Interesse, alle wichtigen durch das Projekt Betroffenen durch Diskussionen und Informationen über Ideen mit einzubeziehen.

Angesichts der eingeschränkten Ressourcen vor allem im Bereich Personal, Kompetenzen und Software entschied die Stadtverwaltung, die Einführung der Beschwerdestelle nicht in großem Maßstab zu bewerben, um einen Zusammenbruch des Systems durch eventuelle Blockadeeffekte zu vermeiden. Stattdessen wurden in den wichtigsten Einrichtungen der Stadtverwaltung mit Publikumsverkehr oder in deren Umgebung einige Plakate aufgehängt und eine eingeschränkte Zahl von Faltblättern verteilt, um die Beschwerdestelle über Mundpropaganda langsam bekannt zu machen und so dem Team Zeit zu geben, sich der Lernkurve anzupassen. Die Wirkung der Mundpropaganda ließ sich eindeutig an der steigenden Zahl der von der Beschwerdestelle bearbeiteten Beschwerden ablesen (Abbildung 5.2).

Abbildung 5.2: Der Weg - Die steigende Zahl von bearbeiteten Beschwerden



VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM (VKS) UND FINANZVERWALTUNG

Die Reform der öffentlichen Verwaltung 2009 ging mit einer neuen allumfassenden landesweiten Kampagne für die Implementierung und Verwendung von Techniken der Leistungsmessung und des Leistungsmanagements sowie verwandten VKS-Techniken einher. Aufgrund des Drucks der italienischen Zentralregierung sowie der Wahl des neuen Bürgermeisters führte die Stadt Mailand im April 2011 ein neues VKS ein. Nach Inkrafttreten einer Reihe von nationalen Gesetzen bezüglich der Entwicklung von VKS im Jahr 2012 wurde das VKS der Stadt Mailand kürzlich modifiziert. Da das neue System derzeit noch getestet wird, basiert die hier vorliegende Beschreibung auf den ersten 18 Testmonaten (das System wird mit dem neuen Haushaltszyklus 2013 eingeführt). Außerdem betrachten wir den Beitrag, der durch die Aktivitäten der Beschwerdestelle geleistet wurde.

Während die frühere Variante des VKS der Stadt Mailand auf strategische Ziele beschränkt war, ist das 2011 eingeführte neue System umfassender Natur und beinhaltet auch operative Ziele. Aufgrund des hohen Gesamtetats der Stadt Mailand (etwa 2,4 Milliarden € laufender Aufwand und ca. 15.700 Angestellte) ist das VKS in zwei Ebenen unterteilt, die die organisatorische Komplexität berücksichtigen. Die erste Ebene bezieht sich auf strategische Ziele, d. h. diejenigen Ziele, die im Zusammenhang mit den strategischen Zielsetzungen der Stadtverwaltung stehen. Auf dieser Ebene sind der Rat und der Magistrat bevorrechtigt, und sie bezieht sich auf die höhere Hierarchieebene (Politiker und höhere Führungskräfte). Die zweite Ebene des VKS ergänzt die erste Ebene und wird von höheren Führungskräften zur Kontrolle von Führungskräften auf niedrigerer Ebene und, einer Top-Down-Logik folgend, deren Unterbenen verwendet. Auf dieser zweiten Ebene hat jede/r der 15.700 Angestellten seine/ihre eigenen Leistungsziele, um eine individuelle Bewertung zu ermöglichen.

Die Beschwerdestelle ist ein wichtiger Teil dieses größeren Gesamtkonzepts. Wie oben beschrieben ist die Beschwerdestelle insbesondere für die Befüllung des VKS auf der strategischen sowie auf der rein operativen Ebene von Nutzen. Durch die Bereitstellung von Informationen über Beschwerden erfüllt die Beschwerdestelle einerseits effizient und effektiv alltägliche operative Anforderungen und ermöglicht es Nutzern andererseits, strategische Entscheidungsträger auf strukturelle Probleme hinzuweisen.

Während die Bewertung der Kongruenz der Zielsetzungen bezüglich des allgemeinen VKS zum derzeitigen Zeitpunkt eher schwierig ist, kann man sagen, dass die Beschwerdestelle als aktiver Bestandteil des VKS zu diesem Aspekt beitragen konnte. Insbesondere hat die Beschwerdestelle den Umgang mit dem herausforderungsreichen strategischen Ziel, „aus weniger mehr zu machen“ unterstützt, wobei dieses Ziel häufig und vielleicht auch generell eine Illusion darstellt. Alle für Dienstleistungen mit Kundenkontakt verantwortlichen Führungskräfte (von Versorgungsunternehmen bis zur Polizei) können durch die Beschwerdestelle zeitnah Rückmeldungen zu wichtigen Schwachstellen erhalten und haben so die Möglichkeit, Korrekturmaßnahmen durchzuführen. So können ein allmählicher Qualitätsrückgang oder eventuelle hohe Kosten (zum Beispiel, wenn ein Instandhaltungsproblem gelöst werden kann, bevor es dafür zu spät ist) vermieden werden.

Das VKS der Stadt Mailand basiert auf der finanziellen Struktur der Stadtverwaltung, d. h. auf dem traditionellen Zyklus von der finanziellen Planung über die Programmierung und Budgetierung bis zur Berichterstattung. Dennoch bedarf das neue VKS noch einiger Anpassungen, um eine größere Übereinstimmung der finanziellen und nicht-finanziellen leistungsbezogenen Entscheidungsprozesse zu erzielen, insbesondere während der Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungsphasen. Außerdem kommt es durch die Koppelung des nicht-finanziellen Teils an den finanziellen Teil zu Verzögerungen. So wurde der Verwaltungshaushalt für 2012 erst im Oktober desselben Jahres verabschiedet, da routinemäßig mit dem Budgetierungsprozess gewartet wird, bis das entsprechende nationale Finanzgesetz verabschiedet worden ist.

Der Verwaltungskontrollprozess ist rhythmischer Natur: er folgt einem bestimmten, durch vom Stadtrat festgelegte Regeln und Richtlinien definierten Muster und Zeitrahmen. Im Rahmen der Haushaltsvorbereitungen und der Berichterstattung werden mehrere Sitzungen mit mehr als 500 Führungskräften der höheren und niedrigeren Ebene, Mandatsträgern und Mitarbeitern organisiert. Es gibt eine genaue Abfolge von Schritten: von der Verbreitung von Leitlinien über die Vorbereitung von Haushaltsvoranschlägen, die Weitergabe dieser Voranschläge nach oben durch die verschiedenen Hierarchieebenen der Verwaltung, die Überprüfung der Voranschläge und ihre endgültige Bewilligung durch die höchste Führungsebene bis zu ihrer endgültigen Verbreitung in der gesamten Verwaltung. Zusätzlich gibt es eine unterjährige allumfassende Überprüfungsphase, um sinnvolle Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können. Bei all diesen Aktivitäten bietet die Beschwerdestelle eine

angemessene Unterstützung an, wobei sie für Kundenzufriedenheitsanalysen mit dem Kundenbüro zusammenarbeitet.

Ein VKS sollte koordiniert und integriert sein. Derzeit bemüht sich die Stadtverwaltung sehr, das Leistungsbewertungssystem in das Anreizsystem für alle Angestellten zu integrieren. Für diese anspruchsvolle Aufgabe müssen allen 15.700 Angestellten der Stadt individuelle Leistungsindikatoren zugeordnet werden.

Die Beschwerdestelle ist bereits vollständig in das VKS integriert und stellt einen zentralen Bestandteil des Kundenzufriedenheitsmanagements dar. Diese Integration wurde im Januar 2013 endgültig formalisiert, da das Beschwerdemanagement nun im Rahmen der formalen Routinen als Bestandteil des VKS im weiteren Sinne gilt.

Die Gesamthaushaltsmittel der Stadt Mailand für das Jahr 2011 betragen 2,39 Milliarden €, davon stammten 2,03 Milliarden € aus Kommunalsteuern und Dienstleistungsgebühren. Während die Schulden der Stadt seit Beginn des Projekts vor allem aufgrund der Investitionen für die Expo 2015 gestiegen sind und 2011 einen Stand von 4,4 Milliarden € erreicht haben, sind die Personalkosten von 640 Millionen € gleich geblieben und real gesunken. Die Verbindlichkeiten konnten innerhalb von fünf Jahren um etwa 20 % gesenkt werden, was eine erhebliche Verbesserung darstellt.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Die Stadt Mailand hat im Rahmen des European Public Sector Award (EPSA) bereits zweimal ein Best-Practice-Zertifikat verliehen bekommen: 2009 für das Projekt Beschwerdestelle und 2013 für das Projekt „Zusammen in der Nachbarschaft“. Diese Auszeichnungen sind eindeutige Indikatoren für innovative Stadtprojekte und eine exzellente lokale öffentliche Verwaltung in konkreten Bereichen. Selbstverständlich hatten die beiden Projekte unterschiedliche Entstehungsgeschichten und Werdegänge, dennoch verweisen sie auf eine Organisationskultur, in der Innovationen gefördert werden.

Die in diesem Kapitel beschriebenen materiellen und immateriellen Erfolge der Einführung des innovativen Projekts Beschwerdestelle lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Einen Teil der Ergebnisse könnte man aufgrund ihres unmittelbaren positiven Einflusses auf die **internen Betriebsabläufe** als „interne“ Resultate bezeichnen. Dazu gehören:

- **Steigerung der Effizienz (Vereinfachung) und Effektivität (Zweckmäßigkeit)** des Beschwerdemanagements; dies wurde durch die Zertifizierung der Prozesse der Beschwerdestelle sowie durch die bisherige Fehlerlosigkeit der Ergebnisse der zweijährlich durchgeführten Audits nachgewiesen.

- **Schaffung eines permanenten Überwachungssystems für kritische Situationen**, die von Bürgern gemeldet wurden, Kopien aller Beschwerden, Überwachung des Status jeder Beschwerde, Nachverfolgungssystem für die Zuweisung von Verantwortlichkeiten des Managements.
- **Registrierung und Kontrolle von Korrekturmaßnahmen**, die als Reaktion auf Beschwerden vorgenommen werden.

Diese internen Ergebnisse haben möglicherweise durch die Verwendung eines vollständigeren VKS, das auch die Seite der Kundenzufriedenheit berücksichtigt, zu einer leistungsfähigeren Stadtverwaltung geführt.

Unmittelbare externe Auswirkungen:

- **Vereinfachung der Kontaktaufnahme für die Bürger** (sie können die Verwaltung per Fax, Telefon, Post, E-Mail, über die Internetseite und persönlich in den Ämtern erreichen), veranschaulicht durch die steigende Zahl der durch die Beschwerdestelle bearbeiteten Kontaktaufnahmen, von etwa 4.300 im Jahr 2007 bis zu über 9.500 im Jahr 2012 (siehe Abbildung 5.2).
- **Pünktliche Beantwortung jeder Beschwerde**. Die durchschnittliche Antwortzeit liegt derzeit bei weniger als 13 Tagen, wobei die gesetzliche Frist maximal 30 Tage beträgt (2012 wurden nur zwei Beschwerden später als gesetzlich zugelassen beantwortet). In der Vergangenheit wurde diese Information nicht erfasst, die Leistung war jedoch sicher deutlich schlechter, es gab sogar einige Beispiele von Abteilungen, die es gar nicht geschafft haben, auf Beschwerden zu reagieren.
- **Sachdienlichkeit der Antworten an die Bürger und der getroffenen Korrekturmaßnahmen**, nachgewiesen durch die bisherige Fehlerlosigkeit der Ergebnisse der zweijährlich durchgeführten Audits.
- **Loyalität der Bürger**: diese zeigt sich an der wiederholten Verwendung der Beschwerdestelle durch dieselben Bürger, die dann als kostenlose externe Kontrollstellen fungieren.
- **Zufriedenheit der Bürger**: durch mehrere Briefe demonstriert, in denen Bürger ihre Zustimmung ausdrücken, und nachgewiesen durch positive Berichte von Verbraucherorganisationen (siehe Abbildung 5.3).

Zusätzlich zu den internen und externen Auswirkungen hatte das Projekt innerhalb Italiens einen so großen Erfolg, dass verschiedene Institutionen großes Interesse gezeigt haben, zum Beispiel UNI (italienische Organisation für Normung), Linea Amica (zentrales Kontaktzentrum der Regierungen Italiens), INAIL (italienische Regierungsagentur für die Arbeitsunfallversicherung), das Innenministerium, das Ministerium für Arbeit und Soziales, Verbraucherorganisationen, Schulbezirke, lokale Regierungen sowie öffentliche Versorgungsunternehmen. Die Stadt Mailand hat deshalb ein breites Netzwerk von öffentlichen Einrichtungen in Italien geschaffen, in dem sie Benchmarking- und Weiterbildungsaktivitäten in den Bereichen Beschwerde- und Kundenmanagement fördert.

Abbildung 5.3: Effektivität der Beschwerdestelle der Stadt Mailand im Hinblick auf Interventionsfähigkeit, Bereitschaft und Freundlichkeit



Anmerkung: Dieser Artikel erschien in dem Magazin der führenden Verbraucherorganisation Italiens Altroconsumo und beschreibt die Erlebnisse eines Testkunden, der die Beschwerdestelle der Stadt Mailand um Unterstützung gebeten hatte (grüne Smileys für Interventionsfähigkeit, Bereitschaft und Freundlichkeit).

Einer der zentralen Erfolgsfaktoren des Projekts sind seine geringen Kosten. Anders als bei Ad-hoc-Projekten mit einer besonderen einmaligen Förderung werden die sechs derzeit im Projekt beschäftigten Mitarbeiter aus den laufenden Ausgaben des allgemeinen Etats der Abteilung für das Verwaltungskontrollsystem und Rechnungsprüfung bezahlt. Es fallen keine weiteren Kosten für externe Berater, Software oder Supportleistungen an. Diese Mitarbeiter sind außerdem in gleichem Umfang für das Kundenbüro tätig, sodass drei Vollzeitkräfte die Beschwerden von täglich mehr als 2 Millionen Stadtnutzern verwalten. Dieses kleine, langfristig zusammenarbeitende Team von qualifizierten Mitarbeitern, deren Fachwissen auch von anderen Organisationen nachgefragt wird, stellt konsolidiertes und engagiertes geistiges Kapital dar. Aufgrund dieser Bedingungen konnten anspruchsvolle Ziele erreicht werden (siehe Abbildung 5.2). Sie sind auch ein Garant für Nachhaltigkeit und weitere Verbesserungen in der Zukunft.

Derzeit nutzt die Stadt Mailand mehrere Wege, um mit ihren Bürgern zu kommunizieren: Post, E-Mail, Internetseite der Stadt, soziale Netzwerke, das zentrale Informationsbüro der Stadtverwaltung und das zentrale Call Center der Stadtverwaltung. Eine weitere Innovation der Stadt Mailand bestand in dem neueren Projekt „Zusammen in der Nachbarschaft“ der städtischen Polizei, bei dem die Bürger im Zentrum der Polizeiarbeit stehen und die Polizisten nicht einfach nur auf Anfragen reagieren, sondern durch kontinuierliche Kontakte Synergien bilden und so das gegenseitige Verständnis, Vertrauen und die Bürgerschaft stärken. Die Entstehung von mehreren konkurrierenden Kommunikationswegen mit den Bürgern bedroht jedoch den Erfolg des Projekts Beschwerdestelle. Um gegen das Versickern von Beschwerden zwischen den verschiedenen Kontaktstellen anzugehen, hat das Team der Beschwerdestelle kürzlich auf der Grundlage seiner weitreichenden Erfahrungen einen Plan entwickelt und den verschiedenen Kontaktstellen zur

Diskussion und Prüfung vorgelegt, dessen Ziel darin besteht, die verschiedenen zur Anwendung kommenden Verfahren zu integrieren und sämtliche Informationen in einem einzigen Datensatz zu sammeln. Dies wird folgende Auswirkungen haben:

- Schaffung einer allumfassenden Prozedur für das Beschwerdemanagement, in der sämtliche Programme kombiniert werden, die die Kommunikation mit den Bürgern betreffen;
- Bewertung und Kontrolle der Kundenzufriedenheit für das gesamte Dienstleistungsangebot der Stadt;
- Bewertung, Kontrolle und Prüfung der benötigten Antwort- und Reaktionszeiten sowie der durchgeführten Korrekturmaßnahmen aller Abteilungen, externen Akteure, städtischen Unternehmen und externen Anbieter.

Daran zeigt sich, wie die Leitung mit offensichtlichen, möglicherweise dem politischen Entscheidungsprozess geschuldeten Widersprüchen zwischen den Programmen umgeht und Leerstellen füllt, sobald sie Erfahrungen gesammelt und Fachwissen erworben hat.

Die Zukunft der Stadt Mailand kann nicht ohne Berücksichtigung der bevorstehenden Expo 2015 diskutiert werden. In den sechs Monaten zwischen dem 1. Mai und dem 31. Oktober 2015 werden den Prognosen nach etwa 21 Millionen Besucher - davon 30 % aus dem Ausland – zur Expo 2015 in die Stadt kommen, durchschnittlich 160.000 bis höchstens 250.000 Besucher pro Tag. Die Expo 2015 wird außerdem eine umfassende urbane Umgestaltung eines 1,1 Millionen Quadratmeter großen Gebietes und riesige Infrastrukturprojekte mit sich bringen, darunter die Erweiterung des städtischen U-Bahnnetzes um zwei neue Linien. Insgesamt werden die öffentliche Hand und private Unternehmen Investitionen in Höhe von 11,8 Milliarden € im Stadtgebiet tätigen, außerdem wird die Schaffung von 70.000 neuen Arbeitsplätzen vorhergesagt. Zweifelsohne verweisen diese Zahlen auf umfassende Veränderungen in naher Zukunft. Das Team der Beschwerdestelle ist sich dessen bewusst, dass es für dieses Großereignis gerüstet sein muss, denn es wird potenziell mehr und komplexere Beschwerden mit sich bringen (internationale Nutzer der Stadt, steigende Anzahl von beteiligten Akteuren usw.).

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Herausforderungen ist sich die Stadtverwaltung von Mailand des Trends sinkender finanzieller Ressourcen bewusst, der in den nächsten Jahren stark zunehmen wird. Auch die besondere Finanzlage der Stadt Mailand erfordert eine umfassende Analyse der finanziellen Aspekte. Die Herausforderung wird also daraus bestehen, bessere, d. h. zufriedenstellendere Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten anzubieten. Die niedrigen Kosten und die sonstigen besonderen Eigenschaften dieses Projekts sollen zur Erfüllung dieses allgemeinen strategischen Ziels beitragen.

INNOVATIONSKRAFT

Der Fall Mailand zeigt, wie die Einführung eines einzigen kleinen Projekts – die Beschwerdestelle für Bürger – Innovationen vorantreiben, positiv auf andere Bereiche ausstrahlen und eine von unten nach oben wirkende Inspirationsquelle für weitere und umfassendere Veränderungen in der gesamten lokalen Verwaltung werden kann. Die folgende Zusammenfassung veranschaulicht den Kern der Innovationskraft der Stadt Mailand.

Geringe Kosten ermöglichen Nachhaltigkeit	Anders als Ad-hoc-Projekte mit besonderer einmaliger Finanzierung sind die Kosten für dieses Projekt gering. Damit ist seine Nachhaltigkeit für die Zukunft garantiert. In einer Ära der Überprüfung der Ausgaben garantiert dieses Projekt ein sehr hohes Kosten-Nutzen-Niveau.
Kein Liebhaberprojekt	Das Wesen dieses Projektes ist keiner bestimmten politischen Richtung zugeordnet, und es handelt sich nicht um ein kurzfristiges Liebhaberprojekt einzelner Politiker. Die Logik, aus weniger mehr zu machen, und die Idee der Kundenzufriedenheit, die die Grundlage aller Innovationen im Geiste der Öffentlichen Reformverwaltung bilden, haben die politische Unterstützung des Projektes auch nach politischen Machtwechseln sichergestellt.
Stärkung der Menschen	Die Stärkung der Angestellten durch Weiterbildung und die Entwicklung des Teams ermöglichte den Aufbau einer harmonisch und langfristig zusammenarbeitenden Gruppe mit spezifischen neuartigen Kompetenzen, die nicht nur innerhalb der Stadtverwaltung sichtbar sind, sondern auch nach außen weitergegeben werden.
Vernetzung (inner- und außerhalb der Organisation) zur Überwindung kultureller Barrieren	Ein weiterer zentraler Faktor bestand in der Idee der Schaffung eines organisationsübergreifenden Netzwerks, das sich auch als nützlich für die Überwindung kultureller Barrieren herausgestellt hat. Koordination durch die Erklärung der Gründe, warum neue Prozesse für den realen Erfolg der Stadt essenziell wichtig waren (und sind), insbesondere in Anbetracht großer Herausforderungen wie der Expo 2015.
Politische Unterstützung reicht nicht aus, Kreativität auf der Leitungsebene ist wichtig	Der Erfolg der Beschwerdestelle beruhte auf dem kreativen Umgang mit Herausforderungen durch die Vorgesetzten und ihre Mitarbeiter (z. B. mangelnde personelle Ressourcen und Software, Hilfe bei der Lösung von konzeptionellen Widersprüchen).

FORTSCHRITT DURCH IKT, OFFENHEIT UND TRANSPARENZ

Die Stadt Tallinn



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Estland ist ein Einheitsstaat mit einem Gemeindeverwaltungssystem auf einer Ebene, das aus ländlichen Gemeinden und Städten besteht.¹ Diese sind in bestimmte Verwaltungsbezirke aufgeteilt, die auf der regionalen Ebene für die Planung, Koordinierung und Überwachung der Rechtmäßigkeit und Sachgemäßheit der Aktivitäten der Gemeinden zuständig sind.² Die besonderen Pflichten und Zuständigkeiten der Gemeindeverwaltungen sind in dem am 2. Juni 1993 vom Parlament verabschiedeten Gesetz zur Organisation der Gemeindeverwaltungen³ festgelegt, in dem die Funktionen, Verantwortlichkeiten und der Aufbau der Gemeindeverwaltungen sowie das Verhältnis der Gemeindeverwaltungen zueinander und zu den staatlichen Organen geregelt sind. Die grundlegenden Vorschriften für das Recht auf Selbstverwaltung und finanzielle Rechte der lokalen Behörden sind in der Verfassung niedergelegt. Trotz des Rechts, Steuern unter Wahrung der gesetzlichen Vorschriften zu erheben und einzuziehen, ist die finanzielle Autonomie der estnischen Gemeinden relativ gering. In Tallinn stammten 2011 etwa 30 % der Einnahmen aus lokalen Steuern und Dienstleistungsgebühren. Dennoch wird ein großer Teil der Steuern auf der Basis von Einwohnerzahlen zugeteilt. Aus diesem Grund hat die Gemeindeverwaltung zu einem gewissen Grad die Kontrolle über die Höhe dieser Einnahmen durch das Gewinnen neuer Bürger.

¹Council of European Municipalities and Regions, *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, 2012, S. 16. Zum Download verfügbar unter <http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf>.

²Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy. Estonia. Situation in 1999*, Council of Europe, Straßburg, 2000 S. 29 ff. Zum Download verfügbar unter <https://www.siseministeerium.ee/29950/>.

³Einsehbar unter <https://www.siseministeerium.ee/legal-basis-3/>.

Zu den Funktionen und Zuständigkeitsbereichen der Gemeindeverwaltungen gehören die Organisation der Sozialfürsorge und -leistungen, Wohlfahrtsleistungen, die Bereitstellung von Wasser und Abwasser, Abfallbewirtschaftung, Raumplanung, öffentlicher Personenverkehr, die Instandhaltung der Straßen in den ländlichen Gemeinden sowie die Unterhaltung von Kindertagesstätten und Schulen, Bibliotheken und Schutzräumen.

Die Verwaltung der Stadt Tallinn ist in dem Statut der Stadt Tallinn geregelt, das der Rat der Stadt am 10. Oktober 1996 verabschiedet hat. Es ist stark an den Text des Gesetzes zur Organisation der Gemeindeverwaltungen angelehnt. Außerdem sind in dem Statut die Aufteilung der Stadt in acht Verwaltungsbezirke, der Haushalt der Stadt, die Stadtentwicklung und andere lokale Themen geregelt.

Die Organe der Gemeindeverwaltung sind der aus zehn Ausschüssen bestehende Rat der Stadt (gesetzgebendes Organ) sowie die Regierung (ausführendes Organ). Die Regierung der Stadt besteht aus sieben Mitgliedern (dem derzeitigen Bürgermeister Edgar Savisaar und sechs stellvertretenden Bürgermeistern), die an der Spitze der dreizehn Ämter der Stadtverwaltung stehen. Außerdem ist der Bürgermeister für die Stadtkanzlei, die für die organisatorische und technische Arbeit der Stadtverwaltung sorgt, sowie für die Bezirksregierungen der Stadt zuständig.

Seit November 2005 stellt die Zentrumsparterie die Mehrheit im Stadtrat, die Regierung der Stadt (mit einer kurzen Phase einer Zwei-Parteien-Koalition) und den Bürgermeister. Der aktuelle Stadtrat, der alle vier Jahre neu gewählt wird, hat 79 Mitglieder folgender Parteien:

- 43 Zentrumsparterie
- 14 Reformparterie
- 13 Pro-Patria- und Res-Publica-Union
- 8 Sozialdemokratische Partie
- 1 parteilos

Die Regierungskoalition besteht aus den 43 Mitgliedern der Zentrumsparterie. Der Haushalt für das Jahr 2011 umfasste 431,86 Mio. €. Die tägliche Arbeit der Stadtverwaltung wird von 15.845 Angestellten unterstützt.

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Mit 424.445 Einwohnern (März 2013) ist Tallinn die größte Stadt und zugleich die Hauptstadt von Estland. Sie liegt im Norden von Estland an der Südküste des Finnischen Meerbusens. Sie bildet ein politisches, kulturelles und wirtschaftliches Zentrum, wobei die Hauptstadtregion Tallinn zwei Drittel des wirtschaftlichen Potenzials des Landes umfasst. Die Stadt ist Sitz von etwa der Hälfte aller estnischen Unternehmen, die ca. 50-60 % des BIP und knapp drei Viertel der gesamten Unternehmensgewinne erwirtschaften. Das BIP pro Kopf von Tallinn betrug 2010 ungefähr 20.000 €, fast doppelt so viel wie der estnische Durchschnitt. Außerdem ist Tallinn Estlands wichtigstes Tor zur Außenwelt, ein Transitzentrum und das Hauptziel für Touristen. Durch seine günstige geographische Lage konnte sich Tallinn zu einer wichtigen Hafenstadt entwickeln.

Tallinn war schon immer eine multikulturelle Stadt. Heute sind 54,9 % der Bevölkerung Esten, 36,5 % Russen und etwa 6 % Ukrainer oder Belarussen. Tallinn ist die Stadt mit den meisten Nicht-EU-Bürgern: 27,8 % der Einwohner sind keine Staatsbürger der EU. Die kulturelle Diversität und eigene Traditionen sorgen für vielfältige Lebenswelten. Neben der einheimischen estnischen Sprache, die zu den finno-ugrischen Sprachen gehört und eng mit dem Finnischen verwandt ist, sind Russisch, Finnisch und Englisch in Tallinn weit verbreitet.

Vor allem aufgrund von niedrigen Geburtenraten und Emigration von ethnischen Minderheiten ist die Einwohnerzahl von Tallinn in den 1990er Jahren erheblich gesunken. Während der 2000er Jahre blieb die Bevölkerungszahl relativ stabil und begann sogar wieder zu steigen. Seit 2005 hat Tallinn jedes Jahr durchschnittlich 3.000 Einwohner dazugewonnen.

Die Wirtschaftsstruktur der Stadt hat sich zum ersten Mal in den 1990er Jahren verändert, als der Anteil privater Unternehmen plötzlich anstieg. Anschließend erfolgte eine strukturelle Stabilisierung der Wirtschaft, die vorwiegend aus kleinen privaten Unternehmen bestand. Seitdem ist der Dienstleistungssektor größer geworden, gleichzeitig haben sich traditionelle Industrien wie der Seefrachtverkehr und das Handelswesen gehalten. Das durch relativ erschwerte Arbeitskräfte gekennzeichnete Wirtschaftsmodell wird voll genutzt. Inzwischen ist die Wirtschaft zunehmend wissensintensiv und exportorientiert. Auch aufgrund der Ausdifferenzierung des wirtschaftlichen Portfolios konnte sich Tallinn relativ schnell von dem Schock der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 erholen.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten in der Stadt umfassten 2011 die Bereiche Groß- und Einzelhandel, Reparaturen von Kraftfahrzeugen und Motorrädern (21 %), berufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten (17 %), Bauwesen (8 %), Verwaltung und Supportdienstleistungen (8 %), Immobilien (8 %), Transport und Lagerung (7 %), verarbeitende Industrie (6 %), Information und Kommunikation (6 %) sowie andere Dienstleistungen (5 %).

HINTERGRUND

Die Entwicklung von Tallinns Exzellenz im Bereich IKT-Lösungen muss in dem breiteren Kontext der frühen Schwerpunktsetzung des Landes auf IKT-gestützte Strukturen der öffentlichen Dienstleistungen gesehen werden. Nach Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 und mit Aufkommen des Internets beschlossen Estlands Entscheidungsträger, „eine offene E-Society aufzubauen – ein kooperatives Projekt unter Beteiligung von Regierung, Unternehmen und Bürgern, das den Weg des Landes in die Zukunft maßgeblich prägen würde“.⁴

Durch den Aufbau einer neuen öffentlichen Verwaltung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und das gleichzeitige Entstehen der facettenreichen neuen technologischen Möglichkeiten hatte Estland die einmalige Chance, nicht nur die Vorteile dieser neuen Entwicklung voll auszuschöpfen, sondern auch dem Land und seinen Bürgern weltweite Geltung zu verschaffen. Infolgedessen wurden IKT bereits 1996 im Rahmen des Projektes „Tiger Leap“ in Bildungseinrichtungen eingeführt.⁵ Seit diesen ersten Schritten sind sowohl landesweit (z. B. Einführung der ID-Karte, E-ID, Projekt E-School) als auch auf der lokalen Ebene kontinuierlich IKT-Lösungen entwickelt worden. Dies trägt nachhaltig zur Entwicklung und zum Fortschritt der Stadt Tallinn bei.

Abbildung 6.1: Entwicklung der Volkswirtschaft durch Informations- und Telekommunikationstechnologien (Ranking von insgesamt 138 Ländern)⁶

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Schweden	2	1	1	1
Finnland	6	6	3	3
Estland	18	25	26	24
Litauen	35	41	42	32
Lettland	48	52	52	41

Die Transformation der Stadt Tallinn und ein stärkerer Fokus auf der Verwendung von IKT-Instrumenten für vielseitigere und auf die Bürger ausgerichtete Dienstleistungen wurden durch das landesweite Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit (Public Information Act)⁷ im Jahr 2001 angekurbelt. Ziel dieses Gesetzes war die Transparenz der Staatsorgane und die Ermöglichung der Überwachung der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Funktionen durch die Öffentlichkeit.

⁴ Siehe <http://e-estonia.com/e-estonia/how-we-got-here>.

⁵ ebenda.

⁶ Regierung der Stadt Tallinn, *Tallinn. Facts & Figures 2012*, Tallinn, 2012. <http://m.tallinn.ee/eng/investor/Tallinn-Facts-Figures-2012>.

⁷ Siehe <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>.

In dem Gesetz wurden eindeutige Anforderungen an die digitalen Datenbanken der Staatsorgane sowie die Art der zu veröffentlichenden Informationen festgelegt (z. B. Statistiken und Informationen zu den Haushalten der Gemeindeverwaltungen, in Auftrag gegebene Studien und Analysen, Antragsformulare und -erläuterungen sowie die Register der Dokumente der Gemeindeverwaltungen). Die Verabschiedung dieses Gesetzes trieb die Entwicklung der IKT in Tallinn und die anschließende Verabschiedung von entsprechenden Dokumenten zur Stadtentwicklung erheblich voran.

Eine weitere Triebkraft für Tallinns Reformprozess war die Änderung des Einkommensteuergesetzes 2002, nach der der Anteil an der Einkommensteuer, den eine Stadt oder Gemeinde erhält, von der Anzahl der in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde gemeldeten Einwohner abhängt. Dies stellte für Tallinn einen Ansporn dar, mehr Bürger zu gewinnen und neue Möglichkeiten zu erkunden, ein Lebensumfeld und Leistungen von hoher Qualität anzubieten. Deshalb betrachtete die Stadtverwaltung von Tallinn die Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bürger und die verstärkte Berücksichtigung ihrer vielseitigen Bedürfnisse als zentrale Ziele ihrer Arbeit. Praktisch umgesetzt wurde diese Schwerpunktsetzung durch bessere Arbeits- und Unternehmensbedingungen, flexible wohnungspolitische Maßnahmen mit einer Bevorzugung von vielfältigen Wohnsituationen, mehr qualitativ hochwertige und vielseitige Dienstleistungen sowie menschenfreundliche physische und soziale Umgebungen.

Vor diesem Hintergrund schlug Tallinn einen rasanten Modernisierungskurs ein, insbesondere im bereits erwähnten Bereich der Digitalisierung seiner Systeme in den frühen 2000er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Stadt eine Internetseite, die jedoch primitiv war, sowie ein internetbasiertes Verzeichnis von Rechtsakten. Einige Zeit später folgten das Bearbeitungssystem für Dokumente und Rechtsakte der Stadtverwaltung, das Informationssystem über die Sitzungen der Regierung der Stadt, das Verwaltungssystem für Rechtsakte des Stadtrates sowie ein allgemeines Verzeichnis für elektronische Dokumente.

⁸ Siehe „Development Plan of Tallinn. 2009-2027“⁴⁴. Anhang zur Entscheidung des Stadtrates von Tallinn Nr. 129 vom 19. Juni 2008.

STRATEGIE UND ZIELE

Seit Anfang des vorigen Jahrzehnts ist die Entwicklung von IKT eine bleibende Priorität in einer Folge von Strategien zur Entwicklung der Stadt, Aktionsplänen und Dokumenten und deshalb ein wichtiges Entwicklungsziel für die Stadt als Ganzes. Die Situation der Stadtverwaltung zum Zeitpunkt des Entwurfs der (IKT-)Strategie für Tallinn und der Entwicklung seines starken ITK-Schwerpunkts ist in der folgenden vereinfachten SWOT-Analyse (Stärke-Schwächen-Analyse) dargestellt.

Abbildung 6.2: Vereinfachte SWOT-Analyse für die Strategieentwicklung der Stadt Tallinn

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Etablierte Abteilungen für KT & Entwicklung • Professionelles Team • Langfristige strategische und kurzfristige Entwicklungspläne 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde digitale Kompetenzen • Unbeweglichkeit der Menschen/Organisation • Bis 2001 unterentwickelte IKT-Infrastruktur
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> • Etablierte staatliche IKT-Infrastruktur (z. B. ID-Karte, E-Government, X-Road und staatliche Register) • Rechtliche Rahmenbedingungen • IKT-Entwicklungen in der Privatwirtschaft • Migration und Anstieg der Bevölkerung von Tallinn 	<ul style="list-style-type: none"> • Zersiedelung • Politische Instabilität auf der nationalen Ebene

Das neue nationale Gesetz über die Information der Öffentlichkeit aus dem Jahr 2001 diente als entscheidender Auslöser für die eigenständige Entstehung und Entwicklung der IKT-Strategie für Tallinn, mit der Tallinn zum sich am schnellsten entwickelnden Lebensumfeld des Ostseeraums gemacht werden sollte. Die Stadt Tallinn reagierte mit der Entwicklung der IKT-Strategie unmittelbar auf das Inkrafttreten des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, setzte die ersten Prioritäten für die IKT-Entwicklung der Stadt und legte die zuerst umzusetzenden kurzfristigen Projekte fest (2001-2003). Weitere Ziele waren die Verfügbarkeit und übergreifende Nutzung der wichtigsten Register der estnischen und der Tallinner Regierung, ein verfügbarer IKT-Support für die öffentliche Verwaltung von Tallinn sowie die Schaffung einer IKT-Infrastruktur zur Unterstützung der genannten Ziele.

Für die Förderung der Wirtschaft waren die Entwicklung der Werbestrategie für Tallinn 2001-2005 und des Plans für die Entwicklung von KMU wichtige Schritte. Dabei wurden die drei wichtigsten Zielgruppen festgelegt: Einwohner, Besucher und Unternehmen/Investoren.

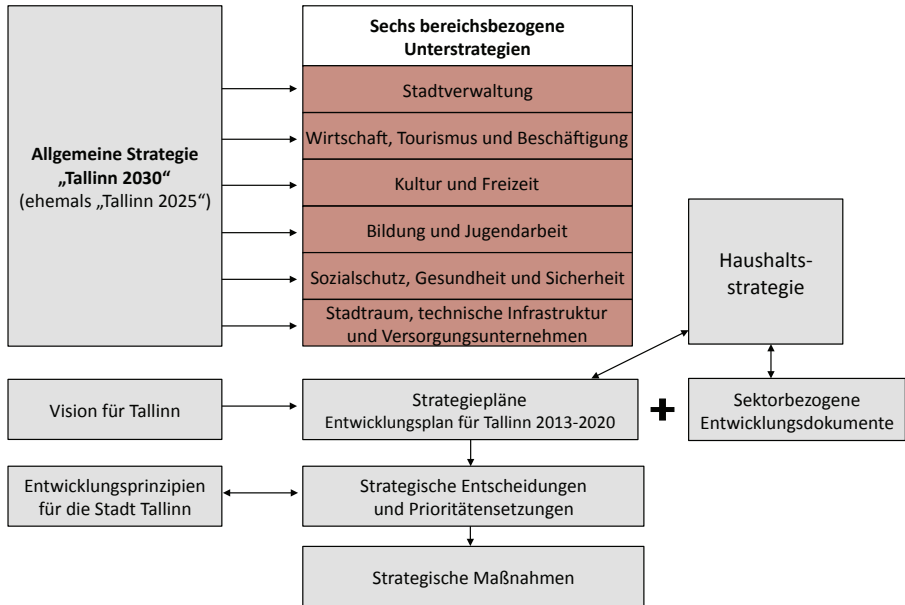
In der 2004 verabschiedeten langfristigen Strategie „Tallinn 2025“ (jetzt „Tallinn 2030“) wurde ein breiterer Ansatz für die Entwicklung der Stadt formuliert, dessen zwei wichtigste generelle Visionen folgendermaßen lauteten: „**Ein aktives Tallinn**“ (mit einer modernen und entwickelten Wirtschaft) und „Ein Tallinn zum Wohlfühlen“ (angenehmes Lebensumfeld und soziale Sicherheit).

Seit 2010 beruht die Entwicklung von Tallinn vor allem auf der Stadtentwicklungsstrategie Tallinn 2030 und den daran anschließenden (kurz- und mittelfristigen) Stadtentwicklungsplänen. Es handelt sich dabei um das wichtigste Dokument der Stadt, in dem die sechs Hauptziele der Stadtverwaltung und eine Vision für Tallinn im Jahr 2030 dargelegt werden:

1. Bürger, die die Stadt demokratisch und zielgerichtet regieren – Tallinn als Stadt mit einer wissensbasierten Verwaltung, einer zeitgemäßen Dienstleistungskultur und effektiv arbeitenden öffentlichen Einrichtungen.
2. Effiziente, am Arbeitsmarkt gefragte und gut bezahlte Bürger – Tallinn als Stadt mit einer hochproduktiven Wirtschaft.
3. Intellektuell und körperlich aktive Bürger – Tallinn als Stadt mit vielfältigen Aktivitäten und voller Erlebnisse.
4. Sicheres Wachstum und Vielseitigkeit in der Entwicklung von Möglichkeiten lebenslangen Lernens für die Bürger – Tallinn als gebildete, kompetente und offene Stadt.
5. Schutz und Unterstützung für die Bürger – Tallinn als Stadt mit gesteuerten Risiken und (sozialer) Sicherheit.
6. Nachhaltig vernetzte Bürger, die Heimat, Arbeit und Erholung hochschätzen – Tallinn als Stadt mit einem angenehmen, inspirierenden und umweltgerechten städtischen Raum.

An der Ausarbeitung der ganzheitlichen strategischen Dokumente und Entwicklungspläne der Stadt sind zahlreiche Akteure beteiligt. Alle Entwürfe für die Entwicklungsdokumente werden vor ihrer Verabschiedung durch den Stadtrat für eine bestimmte Zeit auf der Internetseite der Stadt veröffentlicht. Über die Dokumente wird öffentlich diskutiert und beratschlagt. So werden die Bürger, aber auch interessierte gemeinnützige und private Akteure einbezogen. Außerdem können alle interessierten Parteien ihre Vorschläge zu den Entwürfen einreichen, die dann von der Stadt ordnungsgemäß berücksichtigt werden. Häufig werden im Verlauf der Anfertigung oder Ergänzung wichtiger Entwicklungsdokumente Arbeitsgruppen gebildet, die sich regelmäßig treffen. In diesen Arbeitsgruppen sind auch Vertreter der Bürger sowie Experten aus verschiedenen Bereichen, aus dem gemeinnützigen Sektor und der Wirtschaft sowie von Universitäten aktiv.

Abbildung 6.3: Der aktuelle Aufbau der Strategie von Tallinn



Die Interessen der leitenden Verwaltungsangestellten werden mit Hilfe detaillierter operativer Pläne, in denen die strategischen Ziele der Stadt in operationale Ziele, Maßnahmen und messbare Indikatoren aufgeschlüsselt werden, mit den Zielen der Stadt Tallinn in Einklang gebracht. Umgekehrt wird durch die Überwachung der Indikatoren die Einhaltung der allgemeinen Ziele und Visionen der Stadt sichergestellt.

Schließlich werden die fertigen Entwicklungsentwürfe der Regierung der Stadt vorgelegt und nach deren Zustimmung zur Verabschiedung an den Stadtrat weitergeleitet. Durch die Arbeit in den Ausschüssen ermöglicht der im Stadtrat stattfindende Prozess die weitere Einbindung externer Fachleute. Auf diese Weise wird ein breites Spektrum von Akteuren in den Prozess einbezogen: Politiker, öffentliche Bedienstete, Vertreter der Bürger, die Zivilgesellschaft, der Bildungsbereich und die Wirtschaft. Insbesondere bei der Erstellung von Dokumenten zur Entwicklung der Wirtschaft wurde eng mit den Strukturen zur Unternehmensförderung und den Unternehmen Estlands zusammengearbeitet. Anders als bei anderen lokalen Gebietskörperschaften Europas liegt die Wirtschaftsförderung nicht in der direkten Verantwortlichkeit der lokalen Verwaltungen. Außerdem stammen die meisten Einnahmen der Gemeinden aus der persönlichen Einkommensteuer ihrer Einwohner, sodass Unternehmen praktisch keine Steuern an die jeweiligen Gemeinden zahlen. Aus diesen Gründen ist es ganz klar eine Sache des politischen Willens, Finanzen und Ressourcen für die Entwicklung von Unternehmertum und die Unternehmensförderung abzustellen (Förderung von Innovationen, Cluster-Bildung, Neugründungen, der Kreativwirtschaft usw.)

Auf bilateralen Treffen und Partnerschaftstagen wurden die wichtigsten Forderungen, Bedürfnisse und Kooperationsmöglichkeiten identifiziert und in Projekten und einem ersten Programm zur Entwicklung von KMU ausformuliert. Auch die ersten sichtbaren Ergebnisse der umgesetzten Strategien und die Rückmeldungen von Vertretern privater Unternehmen wirkten in hohem Maße motivierend.

DER WEG

Um den Schwerpunkt des Fortschritts der Stadt Tallinn auf E-Government allgemein und insbesondere auf E-Services zu legen, wurden die institutionellen Strukturen angepasst und besondere Verantwortlichkeiten im Bereich IKT geschaffen. So bestand eine organisatorische Innovation der Regierung der Stadt Tallinn in der Gründung des ständigen Ausschusses Tallinner IKT-Gremium im Jahr 2001. Die Aufgaben des Gremiums bestehen in der Koordinierung der Entwicklung und Umsetzung der IKT-Strategie der Stadt, der Koordinierung der Aktivitäten der Regierung der Stadt und anderer städtischer Einrichtungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele in der IKT-Entwicklung sowie darin, neue digitale Projekte vorzuschlagen. Seit 2001 ist der IT-Service der Stadtkanzlei Tallinn primär für die IKT-Entwicklung zuständig. Der IT-Service ist gemäß seinem Statut für die Koordinierung der IKT-Strategien der städtischen Einrichtungen und ihre Umsetzung anhand der Stadtentwicklungspläne sowie für die Entwicklung einer gemeinsamen IKT-Infrastruktur für alle städtischen Einrichtungen verantwortlich. Des Weiteren ist die Stadtkanzlei Tallinn für die Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen und E-Services der Stadt verantwortlich.

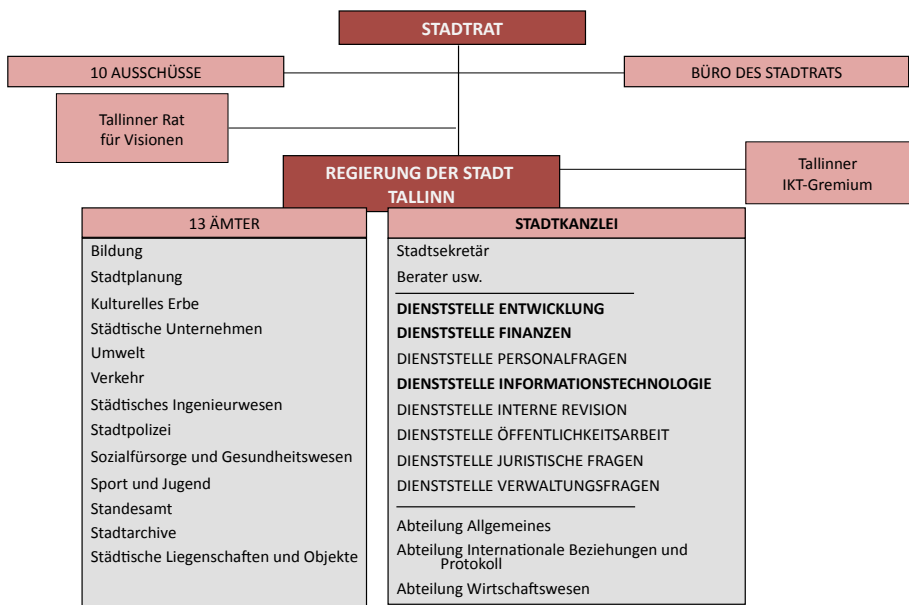
Ein weiterer wichtiger organisatorischer Aspekt bestand in der Gründung der Dienststelle für Entwicklung im Jahr 2005, die die Strategie- und Entwicklungspläne der Stadt koordiniert, die ausländischen Projekte der Stadt koordiniert und überwacht, die Arbeit der EU-Vertretung von Tallinn organisiert, zentralisierte öffentliche Dienstleistungen entwickelt und die Datenbank für öffentliche Dienstleistungen verwaltet. Zusätzlich koordiniert die Dienststelle für Entwicklung die stadtweite strategische Einführung und Schaffung von öffentlichen Dienstleistungen, die über die Zuständigkeit einer einzelnen städtischen Behörde hinausgehen.

Um sich eingehender mit den Herausforderungen der Stadt zu befassen, gründete die Stadt im Jahr 2006 den Tallinner Rat für Visionen. Obgleich er nicht in die tägliche Arbeit der Stadtverwaltung eingebunden ist, ist er ein wichtiges Instrument für die Stadtentwicklung, indem er neue Einsichten hervorbringt und ein Forum für die Diskussion wesentlicher Themen bietet. Die meisten Teilnehmer des Rates sind ausgewiesene Wissenschaftler oder Fachleute aus den verschiedenen mit dem Thema zusammenhängenden Bereichen. Seitdem hat die Stadt Tallinn jedes Jahr eine Konferenz für Visionen veranstaltet, auf der wichtige Fragen der Stadtentwicklung diskutiert wurden. Die Themen dabei waren die Hauptstadtregion Tallinn, Energie, Transport und Kultur.

Die Konferenz 2012 zum Beispiel drehte sich um die Revitalisierung älterer Wohnbezirke, spezifischer um die Rundumerneuerung (oder den Umbau) eines überwiegend aus Plattenbauten bestehenden Wohngebietes aus den 1960er Jahren. Die Gründung des Rates für Visionen ist ein gutes Beispiel für die Weitsicht der politischen Führung Tallinns im Bereich Stadtentwicklung.

Die Schwerpunktsetzung auf die IKT-Entwicklung war unter anderem aufgrund der starken Position des Leiters der Stadtverwaltung Toomas Sepp möglich. Er diente (und dient weitherhin) unter verschiedenen Regierungsparteien als Stadtsekretär und sorgte damit während der letzten 15 Jahre für Stabilität und die für solche umfassenden Projekte nötige Kontinuität. In diesem Zusammenhang ist auch die gute Zusammenarbeit zwischen Politikern und Verwaltung hervorzuheben, die ebenso die erfolgreiche Umsetzung vieler IKT-Entwicklungen ermöglicht hat.

Abbildung 6.4: An der Entwicklung von Strategien beteiligte Akteure der Stadtverwaltung von Tallinn (die wichtigsten Akteure und treibenden Kräfte für Tallinns Weg zur Exzellenz im Bereich IKT)



Anhand des Beispiels von einem der Leuchtturmprojekte Tallinns, dem One-Stop-Shop für die Dienstleistungen der Stadt, lässt sich die Interaktion der verschiedenen Akteure gut veranschaulichen. Über diese Internetseite der Stadt haben die Bürger seit 2007 Zugriff auf alle unmittelbar und mittelbar städtischen Dienstleistungen (siehe auch unter „Auf der Suche nach Exzellenz“). Die Datenbank basiert auf drei Prinzipien: Zugänglichkeit – nutzerfreundliche Oberfläche, bequemer und schneller Zugang; Zentralisierung – alle öffentlichen Dienstleistungen der Stadt werden an einer Stelle gebündelt und auch von einer Stelle aus verwaltet (Stadtkanzlei Tallinn),

alle Dienstleistungen sind standardisiert; und Verbundfähigkeit – die Datenbank ist über X-Road⁹ mit dem Finanzinformationssystem der Stadt (SAP) und den staatlichen Datenbanken, z. B. dem estnischen Bevölkerungsregister, verbunden.

Das Entwicklungsprojekt des One-Stop-Shops stand unter der Leitung der Stadtkanzlei Tallinn, die dafür eng mit den Ämtern der Stadt und den Bezirksregierungen zusammenarbeitete. Die Entwicklung des lokalen Informationssystems von Tallinn wurde durch den IT-Service der Stadtkanzlei koordiniert, während die Verantwortung für das Funktionieren konkreter E-Systeme bei den jeweiligen Ämtern oder Einrichtungen der Stadt lag. So ist das Sport- und Jugendamt Tallinn für das Funktionieren des Informationssystems zur Unterstützung des Sports der Initiative „Mein Kind in Sportvereinen“ verantwortlich, das Tallinner Amt für Gesundheit und Soziales ist für die staatliche Unterstützung „Modul Unabhängig vom Einkommen“ verantwortlich – zwei gute Beispiele für diesen dezentralisierten Ansatz. Des Weiteren wurden der Ausschuss E-Government und formelle und informelle Arbeitsgruppen gegründet, um darüber zu diskutieren, wie die jeweiligen Dienstleistungen verbessert und der Zugang zu ihnen erleichtert werden kann.

Die IT-Infrastruktur und die E-Dienstleistungen wurden von zwei mit diesen betrauten privaten Unternehmen entwickelt: Andmevara AS (Entwicklung und Hosting des estnischen Bevölkerungsregisters und bestimmter Module für staatliche Zuschüsse zum Einkommen) und SpinTek AS (Entwicklung und Hosting der Internetseite der Stadt Tallinn usw.). Die beiden Unternehmen arbeiteten dabei eng mit dem IT-Service der Stadtkanzlei und dem Informatikzentrum Estlands zusammen. Für den allgemeinen Prozess der Entwicklung von IKT-Dienstleistungen analysierten die jeweiligen Ämter und Arbeitsgruppen der Stadt die Bedürfnisse, Anforderungen, Kosten und Nutzen der aktuellen Prozesse, bevor sie die privaten Partner/Anbieter mit den technischen Details und Planungen beauftragten. Sobald die technischen Pläne von den Arbeitsgruppen bewilligt wurden, wurden der Projektleiter des entsprechenden Amtes und die Ansprechperson des IT-Service der Stadtkanzlei ernannt, die die Einführung und Ergebnisse des Projekts überwachen sollten. In der Endphase wurde die Information über ein neues Tool oder die Erweiterung einer E-Dienstleistung zusammen mit einer Gebrauchsanweisung und einem Link zu der verfügbaren E-Dienstleistung in der Dienstleistungskartei der Datenbank für öffentliche Dienstleistungen abgelegt.

⁹ In Estland gibt es kein zentrales Informationssystem für einzelne Funktionen wie Dokumentenverwaltung, Buchführung oder Datenspeicherung. Alle öffentlichen Stellen können ihre Systeme eigenständig entwickeln, müssen sich jedoch an den nationalen IT-Interoperabilitätsrahmen halten. Zu diesem Zweck wurde 2011 das landesweite System X-Road eingeführt, das die Interaktion aller dezentralisierten Datenbanken und Register des öffentlichen und des privaten Sektors Estlands ermöglicht, eine Voraussetzung für integrierte E-Dienstleistungen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Einrichtungen nicht an bestimmte Datenbanken oder Hersteller von Software gebunden sind. Außerdem ermöglicht das System Datenverarbeitungsoperationen wie das Schreiben von Operationen in die Datenbank, die Übertragung von sehr großen Datensätzen zwischen verschiedenen Informationssystemen, die Suchfunktionalität von Daten in verschiedenen Datenblättern, die Möglichkeit, Dienstleistungen über Internetportale anzubieten usw. Siehe <http://e-estonia.com/components/x-road>.

Hinsichtlich der Nutzung und Verbreitung von IKT hat die Stadtverwaltung von Tallinn große Anstrengungen auf die Kommunikation nach innen und außen verwendet. Zu der Kommunikation nach innen zählen umfassende Schulungen und Informationsveranstaltungen für die Beamten, die die neuen Entwicklungen implementieren werden. Die Kommunikation nach außen umfasst öffentliche Informationen, Werbekampagnen im Internet sowie in Zeitungen der Stadt und der Bezirke und Einführungsveranstaltungen für neue IKT-Entwicklungen. Ein Beispiel für eine solche Veranstaltung ist die Teilnahme an der landesweit stattfindenden Stunde für E-Dienstleistungen, auf der Besucher der Stadtkanzlei in die Selbstbedienungsplattform von Tallinn und ihre Verwendung über Tablet-PCs und Smartphones eingeführt werden. Außerdem gibt es auf dem Fernsehsender der Stadt ein Programm, das speziell für Informationen über die öffentlichen Dienstleistungen der Stadt vorgesehen ist. Diese an die Bürger gerichteten Informationskampagnen sind sehr wichtig, da die Verbreitung und Fortsetzung einer Dienstleistung negativ beeinflusst werden, wenn die Bürger nicht von Anfang an ihren Mehrwert kennen.

In jüngster Zeit konnten Stadtverwaltungen und andere Behörden mit Hilfe von technologischen Entwicklungen kaum überschaubare Mengen von Daten und Informationen in immer kürzeren Zeiträumen verarbeiten, speichern und finden. Die Fähigkeit, Daten in „relevante“ Informationen und Dienstleistungen umzuwandeln oder Technologie auf intelligente Weise zur Reform der Organisation zu nutzen, wird häufig nicht wirksam entwickelt. In diesem Bereich stellt Tallinn ein gutes Beispiel für die ständige Erneuerung von Methoden zur Problemlösung, die qualitative Verbesserung von Dienstleistungen und erfolgreiche Führungskommunikation dar.

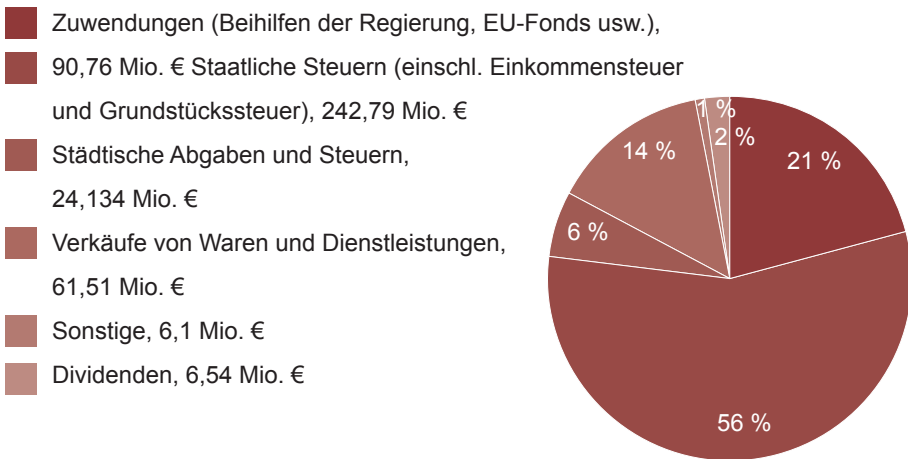
VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM (VKS) UND FINANZVERWALTUNG

Die weltweite Finanzkrise betraf selbstverständlich auch Tallinn, wodurch die finanziellen Möglichkeiten (und Etats) für Investitionen der Stadtverwaltung und die Menge möglicher Entwicklungen gewiss verringert wurden. Auch der Etat für ITK wurde kleiner. Gleichwohl verwendete Tallin Entwicklungsressourcen aus Strukturfonds der EU und konnte so die Entwicklung der städtischen E-Dienstleistungen fortsetzen.

Aufgrund eines günstigeren Geschäftsklimas und unterstützenden Maßnahmen sank die Erwerbslosenquote von ihrem Höchststand von 16,8 % im Jahr 2010 auf 9,7 % im Jahr 2012. Der Haushalt für 2011 betrug mit 431,86 Mio. € wieder fast so viel wie vor der Krise im Jahr 2008, als er bei 455,05 Mio. € lag.

Mit einem Anteil von etwa 50 % stammte der größte Teil der Einnahmen der Stadt Tallinn 2011 aus Einkommensteuern (ca. 90 % der staatlichen Steuern). Die anderen wichtigsten Einnahmequellen der Stadt bestanden in städtischen Abgaben und Steuern (Werbung, Parkgebühren usw.), Einnahmen aus Grundstücken und Verkäufen von Waren und Dienstleistungen, Dividenden und Zuwendungen:

Abbildung 6.5: Haushaltseinnahmen 2011



2009 beschloss die Regierung von Estland, in einem unilateralen Schritt den Anteil der Einkommensteuer, der den lokalen Regierungen zugeteilt wird, von 11,93 % auf 11,4 % (11,57 % im Jahr 2013) zu senken. Da über die Hälfte der Einnahmen der lokalen Regierungen aus dieser Umlage stammen, hatte diese Entscheidung mitten in der Finanzkrise einen starken negativen Effekt auf die Haushalte der Gemeinden. Da die Zuteilung der Einkommensteuer auf die Gemeinden jedoch auf Grundlage der jeweiligen Anzahl der gemeldeten Einwohner erfolgt, konzentriert sich Tallinn erfolgreich auf die Gewinnung neuer Bürger, um Einschnitten bei der Einkommensteuer entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck initiierte Tallinn eine Kampagne, in der die Vorteile betont werden, die man als Bürger von Tallinn genießt, zum Beispiel kostenloser öffentlicher Personennahverkehr, garantierte Plätze in Kinderbetreuungseinrichtungen usw. Seit dem Jahr 2000 besteht das wichtigste haushaltspolitische Ziel der Stadt darin, den Gesamt Nettogewinn der Stadt vor Abschreibungen im positiven Bereich zu halten. Mit einem Nettogewinn von insgesamt 36,76 Mio. € wurde dieses Ziel auch 2011 erreicht. Trotz des erwirtschafteten Überschusses sind die langfristigen Schulden der Stadt in den letzten Jahren gestiegen, 2011 betragen sie 235 Mio. €.

Wie im Einführungskapitel erklärt, umfasst ein effizient und effektiv gestaltetes Verwaltungskontrollsystem (VKS) „alle Aspekte der Betriebsabläufe einer lokalen Gebietskörperschaft“. Die Kontrollsysteme der Stadt Tallin stellen Informationen über Finanzen, Leistungen und Kunden auf transparente Art und Weise zur Verfügung. So enthalten die jährlichen Berichte über die Entwicklung Tallinns Einnahmenvorausschätzungen für das Folgejahr, Ergebnisse von Entwicklungsindikatoren sowie Zielsetzungen und Zahlenangaben für Ausgaben aus Entwicklungsdokumenten und von Ämtern und Bezirksverwaltungen eingereichten Vorschlägen. Zusätzlich werden monatlich Übersichten über den Haushaltsvollzug erstellt, die eine Analyse der Einnahmen und Ausgaben enthalten (einschließlich detaillierter Buchhaltungsdaten, Daten zum Haushaltsvollzug, Cashflows usw.). Bei Bedarf erhalten Führungskräfte der Stadtverwaltung besondere und genauere Berichte. Über das ERP-System (SAP) haben die Führungskräfte außerdem Zugang zu Finanzdaten in Echtzeit.

Der „vereinigende Kern des VKS“ der Stadt Tallinn basiert auf den finanziellen Strukturen der Periodenrechnung sowie auf historischen und leistungsbasierten Haushaltsverfahren. Außerdem werden klassische Haushaltsgrundsätze wie Vollständigkeit, Endgültigkeit und Einheitlichkeit angewandt. Das der Finanzpolitik zugrunde liegende Prinzip besteht in einem ausgeglichenen Haushalt.

Die Haushaltsplanung folgt einem „rhythmischen Zyklus“ und erfolgt sowohl nach Top-down- als auch nach Bottom-up-Ansätzen. Um sich auf mittelfristige Ziele zu konzentrieren, wird ein Entwicklungsplan (Haushaltsstrategie) für die jeweils nächsten vier Jahre erstellt, der jedes Jahr aktualisiert wird. Zusätzlich werden für einige Bereiche wie öffentlicher Verkehr, Bildung, Umweltschutz usw. sektorale Entwicklungspläne erstellt. Um die in den Entwicklungsplänen festgelegten Ziele zu erreichen, dient die Haushaltsstrategie als Grundlage der jährlichen Haushalte.

Auf Grundlage der Haushaltsstrategie teilt die Regierung der Stadt allen Ämtern und Bezirksverwaltungen die Höchstgrenze der Ausgaben mit. Entsprechend dieser Höchstgrenzen legen die Ämter und Bezirksverwaltungen der Regierung der Stadt zum 1. September ihre Haushaltspläne vor. Die Regierung der Stadt erstellt dann den Haushaltsplan und legt ihn spätestens am 1. Dezember dem Stadtrat vor. Der Stadtrat befasst sich in drei Anhörungen mit dem Haushalt, den er bis zum 1. März verabschieden muss. Die Haushaltsentwürfe der Stadt sind auf der öffentlichen Internetseite einsehbar, sodass die Bürger diese konsultieren können. Unabhängig von der gesetzlich vorgeschriebenen Frist wird der Haushalt für das Folgejahr üblicherweise vor den Weihnachtsferien angenommen und bewilligt. Auf der Grundlage des bewilligten Haushalts werden detaillierte Teiletats für die Ämter und Bezirksverwaltungen erstellt.

Da der (Entwurf des) Haushaltsplan(s) der Stadt, die Strategien der Stadt, monatliche Cashflow-Berichte und jährliche Finanzberichte auf der öffentlichen Internetseite für Konsultationen zur Verfügung gestellt werden, weisen das VKS und das Finanzsystem von Tallinn generell ein hohes Maß an Transparenz auf.¹⁰ Die „Integration“ des VKS von Tallinn lässt sich an der vollständigen Entsprechung der elektronischen Datenbank für öffentliche Dienstleistungen (One-Stop-Shop), die den Bürgern Zugang zu allen von der Stadt Tallinn angebotenen Dienstleistungen verschafft, und dem SAP-basierten Finanzverwaltungssystem der Stadt veranschaulichen.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Tallinn hat sich in eine international anerkannte intelligente Stadt verwandelt - die Intelligent Community Association erklärte Tallinn 2007, 2008, 2009 und 2010 zu einer der sieben intelligentesten Gemeinschaften. 2011 wurde das Projekt One-Stop-Shop für die Dienstleistungen der Stadt Tallinn durch das EIPA anerkannt und erhielt ein EPSA Best-Practice-Zertifikat.

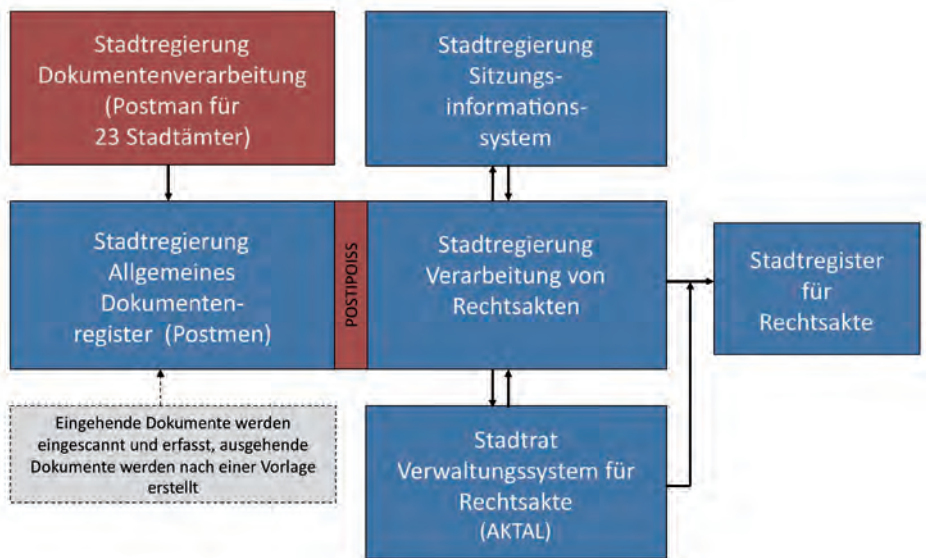
In vielen Aspekten öffentlicher Dienstleistungen hat Tallinn eine Vorreiterrolle inne: M-Parking, E-Government, öffentlicher Nahverkehr (ID-Karte), öffentliche Internetzugänge usw. Die verbreitete Nutzung des Internets und internetbasierter Lösungen sowie die Entwicklung von E-Governance wurden in Tallinn initiiert. Tallinn „beherbergt“ zudem (Labor-)Standorte von Skype und Kazaa, und in jüngster Zeit ist Tallinn zu einem beliebten Ort für Unternehmensgründungen im Technologiebereich geworden. Zahlreiche neu gegründete innovative Unternehmen waren in der Lage, Risikokapital zu beschaffen, Niederlassungen in Großbritannien und/oder den USA zu eröffnen, Dutzende von Mitarbeitern zu beschäftigen und ihre ersten Millionen Euro oder Dollar zu verdienen.

¹⁰Siehe folgende Quellen in estnischer Sprache: <http://www.tallinn.ee/est/eelarve> - Haushaltspläne der Stadt Tallinn seit 2000 und Haushaltsstrategien der Stadt Tallinn seit 2007.
<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-majandusaasta-aruanne> – Jährliche Finanzberichte der Stadt Tallinn seit 2003.
<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-rahakaibe-aruaanded> – Monatliche Cashflow-Berichte seit 2005.
<http://www.tallinn.ee/arengukava> – Tallinns aktuell gültige Entwicklungsdokumente, einschl. der Entwicklungsstrategie und des Entwicklungsplans der Stadt.
<http://www.tallinn.ee/est/otsing?sona=11185> – Allgemeine finanzielle Informationen.

Im Hinblick auf die Stadtentwicklungsstrategie Tallinn 2030 kann die Stadt mehrere Erfolgsgeschichten vorweisen. Insbesondere IKT-basierte Errungenschaften hatten einen spürbaren Effekt auf die Entwicklung der Stadt:

- **Beeindruckende Verbesserung der Stadtverwaltung, Dienstleistungskultur und effektive Institutionen:** Die Stadt entwickelte vielfältige integrierte Verwaltungssysteme für elektronische Dokumente, Systeme für Regierungssitzungen und die Entwicklung von Rechtsvorschriften (siehe Abbildung 6.6), welche die papierlose Organisation von Regierungssitzungen, den gesamten elektronischen Prozess des Entwerfens von Rechtsakten sowie die Bearbeitung von Dokumenten und Informationen für die Führungsebene und Bürger vereinfachen. Diese integrierten Lösungen führten zu einer messbaren Effizienzsteigerung im Hinblick auf:
 - die Reduzierung von Kopierkosten auf null (normalerweise wurden 1.000-15.000 Seiten für jede der 5-7 Sitzungen pro Jahr gedruckt);
 - die Verkürzung der Lieferzeit, die nun 3-5 Tage anstelle von 15-30 Tagen beträgt.

Abbildung 6.6: Das digitale Dokumentenverwaltungssystem der Stadt Tallinn



Bezüglich des strategischen Ziels der Bereitstellung einer modernen IT-Infrastruktur begann Tallinn 2005 mit der Einrichtung von kostenlosen Wireless-LAN-Zonen in der Stadt, wobei es derzeit 353 öffentliche WLAN-Hotspots gibt, von denen 30 kostenlos sind und von der Stadt bereitgestellt werden.

- **One-Stop-Shop für die Dienstleistungen der Stadt Tallinn:** Um den Nutzern ein breites Angebot von E-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, haben die Bürger auf dem One-Stop-Shop der Internetseite von Tallinn seit 2007 Zugriff auf alle unmittelbar und mittelbar städtischen Dienstleistungen (insgesamt 560 Dienstleistungen, von denen 200 insgesamt 5.500 verschiedene kostenpflichtige

Angebote beinhalten). Diese werden in der Datenbank auf einheitlich strukturierten Dienstleistungskarten beschrieben, die Informationen über die angebotenen Dienstleistungen, Kosten, die Anwendung und die entsprechende Rechtsakte enthalten. Zu den angebotenen Arten von Dienstleistungen gehören Informationsdienste (z. B. Buslinien), grundlegende Dienstleistungen (z. B. Schulen und Kindertagesstätten), Anträge auf finanzielle Zuwendungen aus dem Haushalt der Stadt (z. B. Beihilfen zur Kinderbetreuung), Genehmigungen/Zulassungen (z. B. Baugenehmigungen); Gebühren/Zahlungen an die Stadt und Anmeldungen (z. B. Eintragungen in das Geburtenregister). Vollständig interaktive E-Dienstleistungen der 5. Ebene können Bürger direkt in der Datenbank mit einem vorausgefüllten Antragsformular beantragen, das dem Nutzer nach seiner Authentifizierung zur Verfügung gestellt wird. Die Authentifizierung der Nutzer erfolgt über ihre ID-Karte, ihre mobile ID oder einen Link zu einer Bank.

Die angebotenen E-Dienstleistungen müssen folgende Qualitätsmerkmale erfüllen: einfache Benutzung, flexibler Zugang zu der Dienstleistung und Bearbeitungszeit der Anforderung der Dienstleistung. Die Beantragung einer Geburtsbeihilfe zum Beispiel dauert nun ungefähr vier Minuten, während der gleiche Vorgang vorher aufgrund der dafür benötigten Dokumente verschiedener staatlicher und lokaler Institutionen vier bis sieben Werktage in Anspruch nahm. Durch die Einführung des One-Stop-Shops ist die Stadtverwaltung von Tallinn wesentlich effizienter geworden, und sie führte zu einer erheblichen Verringerung des finanziellen und zeitlichen Aufwands sowohl für die Stadt als auch für die Bürger.

Konkrete statistische Angaben zur Verwendung des One-Stop-Shops 2010:

Abbildung 6.7: Ergebnisse des One-Stop-Shops im Jahr 2010

Insgesamt		Anzahl der E-Anträge für Dienstleistungen	
5487	neugeborene Kinder	464	E-Anträge auf Geburtsbeihilfe
3455	Schulanfänger	1034	E-Anträge auf Beihilfen für Schulanfänger
2282	in Sportvereinen angemeldete Personen mit Behinderungen	1843	davon waren E-Anmeldungen
20.035	in Sportvereinen angemeldete Kinder	19 489	Anmeldungen über den E-Kanal „Mein Kind in Sportvereinen“
92 500	in Tallinn gemeldete Rentner	2734	verwendeten E-Dienstleistungen für ihre Rentenzahlungen

Der One-Stop-Shop wird ständig weiterentwickelt, wobei die letzten Neuerungen im Frühjahr 2012 durchgeführt wurden (Benachrichtigungssystem per SMS, Zahlungsportal für Rechnungen und städtische Dienstleistungen, Stadtplananwendung für städtische Dienstleistungen).

Kurz gesagt ist der One-Stop-Shop ein klares Vorbild für Estlands kleinere Gemeinden hinsichtlich der Einrichtung von standardisierten Dienstleistungsportalen und Dienstleistungsklassifikationen. Das estnische Innenministerium verwendet die Dienstleistungskarte als Grundlage für eine Musterlösung für andere Städte und ländliche Gemeinden.

- **(Gemeinsame) Entwicklungsprojekte von Unternehmen und Wissenschaft auf die bestmögliche Art:** Die Stadt Tallinn ist einer der Gründer des Tallinner Wissenschaftsparks Tehnopol - ein Forschungs- und Unternehmenscampus für neu gegründete und entwickelte Unternehmen in unmittelbarer Nähe der Technischen Universität Tallinn, der Akademie für E-Government und dem IT-College – bekannte akademische und wissenschaftliche Exzellenzzentren. Derzeit sind in Tehnopol mehr als 160 Firmen mit etwa 3.200 Beschäftigten tätig. Außerdem ist Tehnopol Estlands größtes Gründerzentrum für Unternehmensgründungen im Technologiebereich. Durch die Gründung des Mechatronics Innovation Centre mit Europas modernstem flexiblen Fertigungssystem konnte Tallinn seine Teilnahme an Forschungsaktivitäten, -programmen und -aufträgen in den Bereichen Automobilindustrie, Luftfahrtindustrie und Raumfahrt erheblich verbessern. Zwei zusätzliche Gründungszentren (Ülemiste und Kopli) und ein neues Gründungszentrum für Kreativunternehmen bieten wichtige Unterstützung für neu gegründete Unternehmen.

Des Weiteren ist Tallinn aktiver Partner in verschiedenen Netzwerken wie dem estnischen IKT-Cluster oder dem Cluster Finance Estonia, welche die Zusammenarbeit von IKT-Firmen und Unternehmen anderer Wirtschaftszweige sowie die Zusammenarbeit des privaten und des öffentlichen Sektors im Bereich Finanzdienstleistungen unterstützen.

- **Sport, Freizeit, Kultur usw. 24 Stunden:** Tallinn hat die elektronische Tallinn-Card entwickelt, ein Allzweckticket für Touristen, das für mehr als 100 Attraktionen und Einrichtungen gültig ist. Dazu gehören städtische Museen und Sehenswürdigkeiten, öffentlicher Personennahverkehr, Freizeitaktivitäten usw. Für einen ähnlichen Zweck wurde zusätzlich ein elektronisches, auf der ID-Karte basierendes Ticketsystem für Tallinner Bürger eingeführt, das auch Sporteinrichtungen beinhaltet (Schwimmbäder, städtischer Zoo und botanische Gärten usw.).
 - **Innovativer (kostenloser) öffentlicher Personennahverkehr:** Das ID-Ticket für den ÖPNV basiert auf derselben ID-Card wie die Kultur- und Erholungseinrichtungen und ist mit Abstand die beliebteste Form des öffentlichen Verkehrs. 2010 wurde es 873.326-mal verwendet. Im Januar 2013 wurden ein drahtloses Ticketsystem und kostenloser ÖPNV für die Bürger von Tallinn eingeführt. Dadurch ist nicht nur Tallinn für die Bürger attraktiver geworden, sondern der ÖPNV wird auch erheblich mehr genutzt, sodass der Autoverkehr abgenommen hat und Tallinn eine umweltfreundlichere Stadt geworden ist. Viele dieser erheblichen Verbesserungen des öffentlichen Nahverkehrssystems der Stadt wurden mit Hilfe europäischer Projekte erreicht.
- Weitere IKT-basierte Erfolgsgeschichten im Bereich Verkehr sind das SMS-basierte

Parksystem in den kostenpflichtigen Parkzonen (2010 wurde das mobile Parken 1.319.009-mal verwendet), ein Echtzeit-Informationssystem für den ÖPNV an Bushaltestellen, die Einrichtung eines Kommunikationssystems für den ÖPNV sowie ein Prioritätensystem für den ÖPNV. Die Einführung des drahtlosen ÖPNV-Tickets war die Voraussetzung für den erfolgreichen Übergang zu einem kostenlosen ÖPNV.

- **IKT-gestützte Lösungen für das gesamte Bildungswesen:** Wie bereits mehrfach erwähnt, spielen IKT eine wichtige Rolle in Estlands Bildungs- und Universitätswesen. Eines der neusten „Produkte“ besteht darin, dass die Schüler der städtischen Schulen ihre Hausaufgaben über das E-Schulsystem bekommen, während ihre Eltern die Noten ihrer Kinder im Internet einsehen können.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die ersten Veränderungen, vor allem die rasante Entwicklung der digitalen Dokumentenverwaltungssysteme in den ersten Jahren des vergangenen Jahrzehnts, radikal waren, während spätere Veränderungen eher schrittweise vorgenommen wurden. Die Entwicklung des One-Stop-Shops und seiner Erweiterungen war eine erfolgreiche Errungenschaft der Stadt. Trotz der Erfolge der IKT-basierten Dienstleistungen Tallinns und der hohen Verbreitung von Internetzugängen (79,1 % der Haushalte in Tallinn hatten 2011 einen Internetzugang, 25,2 % der Haushalte ohne Internetzugang gaben an, dass sie an einem anderen Ort Zugang zum Internet hätten) stellt die digitale Kluft jedoch nach wie vor eine Gefahr dar. Das Risiko besteht in dem Ausschluss der sozial schwächsten Gruppen wie älterer Menschen oder wirtschaftlich schwacher Schichten der Bevölkerung aus dem System. Im Rahmen des EPSA untersuchte Praktiken haben gezeigt, dass dieses Problem durch die Bereitstellung vielfältiger Zugangswege für die Nutzer und einer guten Mischung aus neuen (Online-) und traditionellen (Offline-)Systemen lösbar ist.

Tallinns Errungenschaften bilden die Grundlage für eine starke Weiterentwicklung. Deshalb konzentriert sich die Stadt derzeit auf eine Expansion ihrer Erfolge. So wird nach Möglichkeiten gesucht, die Nutzung der drahtlosen Karte auf den grenzüberschreitenden Verkehr (Helsinki, Riga, St. Petersburg) und auch über den ÖPNV hinaus auf andere städtische Dienstleistungen auszuweiten. Auch für die elektronische Datenbank für öffentliche Dienstleistungen sind Weiterentwicklungen geplant, und zwar zunächst mobile Anwendungen oder die intelligenten fernseh-basierten Dienstleistungen für ältere Menschen, um so die Reichweite und Inklusivität der Dienstleistungen zu erweitern. Hinsichtlich der Wirtschaftsförderung schließlich wird sich die Stadt in naher Zukunft mehr auf die gezielte Förderung von Investitionen und bestimmten Projekten in Schwerpunktbereichen, wie die erfolgreichsten Cluster in den Bereichen IKT und Logistik, konzentrieren. Zu diesem Zweck wird mehr Kooperation und Vernetzung in den Bereichen Unternehmensunterstützung und -förderung nötig sein.

INNOVATIONSKRAFT

Die Entwicklung Tallinns zu einer intelligenten und technologieorientierten Stadt ist einer Reihe verschiedener wesentlicher Voraussetzungen zu verdanken. Die starke Ausrichtung auf IKT-gestützte Lösungen und Dienstleistungserbringungen wurde durch nationale Schwerpunktsetzungen, bereits bestehende IKT-Strukturen (zum Beispiel das nationale Portal und die ID-Karte) und Transparenzaspekte substanziell gefördert. Die Innovation der Stadt Tallinn in Bezug auf die günstigen nationalen Voraussetzungen bestand in der vollständigen Umsetzung und Anwendung des im Jahr 2001 in Kraft getretenen neuen Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit (Public Information Act), das als Mittel zur Beschleunigung der eigenen (IKT-) Entwicklung genutzt wurde.

Politische Stabilität und die administrative Leitung stellen zentrale Faktoren für die Exzellenz der Stadt Tallinn dar. Die schnelle Entwicklung der Stadt sowie die Implementierung vieler wichtiger IKT-Funktionen wurden durch die Tatsache ermöglicht, dass die Stadt seit 2005 von der gleichen Koalition regiert wird. Auch der Leiter der Stadtverwaltung von Tallinn, der seit 15 Jahren im Amt ist und für Kontinuität in der Entwicklung Tallinns sorgte, spielte eine wichtige Rolle. Weitere zentrale Erfolgsfaktoren sind die moderne und effektive öffentliche Verwaltung der Stadt und die Übernahme von Best-Practice-Beispielen anderer Städte. Zusätzliche Voraussetzungen bestanden in Flexibilität, der schnellen Anpassung an die Bedürfnisse von Unternehmen und der Förderung von unterstützenden Dienstleistungen sowie einem kontinuierlichen Schwerpunkt auf zentralen Bereichen (z. B. IKT, Ausrüstung, Mechatronik) – wesentlich zur Entwicklung Tallinns beitragende Bereiche, Bereiche mit schnell steigender Produktivität und schnell wachsenden Märkten und Bereiche, deren Entwicklung andere wirtschaftliche Aktivitäten stark beeinflusst hat. Genauso zentral wie diese Prioritätensetzung war die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen, damit die Stadt kohärent und zielgerichtet entwickelt werden konnte.

Darüber hinaus stellt der Umstand, dass Estland ein relativ kleines Land (mit kleineren und weniger risikobehafteten Projekten) mit einem vergleichsweise geringen Volksvermögen und einer fortschrittlichen Infrastruktur (z. B. ID-Karte, Telekommunikation, elektronischer Zahlungsverkehr usw.) ist, möglicherweise ebenfalls eine günstige Voraussetzung für Veränderungen und technologischen Fortschritt dar. Estlands relativ „junge sozioökonomische Struktur könnte im Vergleich zu Ländern mit langen [administrativen] Traditionen und historischen Gewohnheiten auch weniger zurückhaltend gegenüber neuen Ideen sein.“¹¹

¹¹ Pärna, O. und N. von Tunzelmann, „Innovation in the public sector: key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia“, *Information Polity*, 12/2007, S. 123.

Die wichtigsten Elemente der Innovation(skraft) Tallins sind:

**Interkonnektivität
von IKT-
gestützten
Lösungen in
Verbindung mit
Umstrukturierungen
des Backoffice**

Tallinns Exzellenz besteht eindeutig in der Interkonnektivität und in IKT-gestützten Lösungen, die durch eine starke nationale Struktur unterstützt werden, und in der gleichermaßen intelligenten Integration lokaler Strukturen (zum Beispiel die Kompatibilität des Finanzsystems von Tallinn und des One-Stop-Shops, die ständige Updates des Systems gewährleistet). Die Effizienz interner Arbeitsprozesse wurde durch die Einführung integrierter Systeme für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Dokumenten sowie durch die Interkonnektivität von Dienstleistungen für Bürger über den One-Stop-Shop und effiziente Backoffice-Prozesse erheblich gesteigert. Die Erhöhung der Effizienz organisatorischer Prozesse in Tallinn stellt ein nachahmenswertes Beispiel für die aktuelle Tendenz im Bereich der Reformen öffentlicher Verwaltungen dar, interne Prozesse mit Hilfe IKT-gestützter Lösungen zu verbessern. Die Optimierung der Backoffices durch die Verringerung der Verwaltungslasten und die Vereinfachung von Prozessen führte auch zu einem verbesserten Image der Frontoffices, da sie bessere Dienstleistungen für die Bürger zum Ergebnis hatte.

**Umfangreiche
Entwicklung des
E-Governments**

Die quantitative Leistung IKT-gestützter Lösungen und die Bandbreite der E-Dienstleistungen in Tallinn sind beeindruckend. Die Tatsache, dass Tallinn die nicht einfache Aufgabe gelungen ist, die Standardisierung von IKT mit einer qualitativ hochwertigen Erbringung von Dienstleistungen zu verbinden, verweist eindeutig auf die Beherrschung IT-bezogener Themen. Die Bereitstellung von 560 E-Dienstleistungen, von denen viele voll entwickelte Dienstleistungen der 5. Ebene sind und eine große funktionale Bandbreite von Informationen zu Genehmigungen abdecken, ist beachtlich. Zudem ist der Verbreitungsgrad in einigen Bereichen exzellent, zum Beispiel bei der Initiative „Mein Kind in Sportvereinen“, für die 97 % der Anmeldungen elektronisch erfolgten.

Bedürfnisse der Bürger als höchste Priorität und interessen-gruppenzentrierte Verwaltung	<p>Tallinns Rezept für Wachstum und Fortschritt besteht darin, IKT als Voraussetzung und besondere Zutat dafür zu verwenden, sowohl ein angenehmes Lebensumfeld für seine Einwohner als auch ein attraktives Ziel für Besucher und Investoren zu bieten.</p>
Transparenz über alles	<p>Auch durch die hohe Transparenz bei der Gestaltung der Strategie, Entwicklungspläne und des jährlichen Haushaltsplans Tallinns stehen Bürger, Akteure aus dem gemeinnützigen und dem privaten Sektor und andere Interessengruppen im Zentrum von Entscheidungsprozessen. So werden gemeinsames Handeln und die gemeinsame Verantwortung gestärkt.</p>
Innovative und entschlossene politische Führung	<p>Die politische Führung und Unterstützung ist nicht nur für den Schwerpunkt der IKT-gestützten Lösungen in der Regierung von hoher Relevanz, sondern auch für die Unternehmensorientierung und -entwicklung, den Dialog mit privaten Akteuren und die Verbesserung der gesamten Wettbewerbsfähigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftsförderung in Estland nicht zu den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Gebietskörperschaften gehört. Tallinn stellt ein gutes Beispiel für die Schaffung neuer Möglichkeiten durch politische Prioritätensetzung auch über den üblichen Kompetenzbereich von Gemeinden hinaus dar. Die Einführung der jährlichen Konferenz für Visionen ist ein hervorragendes Beispiel für einen kreativen und weitsichtigen Umgang der politischen Führung mit zukünftigen Herausforderungen für die Stadt.</p>

NACHHALTIGKEIT DURCH STRATEGISCHES DENKEN UND HANDELN

Die Stadt Tampere



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Die staatliche Verwaltung in Finnland gliedert sich in drei Ebenen: eine staatliche (Zentral-)Verwaltung mit untergeordneten Regionalverwaltungen und den Kommunalregierungen (Gemeinden) bilden die Grundlage der finnischen Demokratie. Eine bedeutende Rolle spielt dabei die starke Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene. Die Gemeinden sind – unter staatlicher Beteiligung – für die gesetzliche Grundversorgung der Einwohner zuständig. Sie verfügen über einen breiten Zuständigkeitsbereich und hohe Entscheidungskapazitäten. Ihre Aufgaben gliedern sich wie folgt:

- Sozialfürsorge und Gesundheit, Bildung und Kultur, Umwelt und technische Infrastruktur. Diese kommunale Grundversorgung steht den Bewohnern garantiert zur Verfügung; sie bildet die Grundlage des täglichen Lebens und ein soziales Sicherheitsnetz.
- Sie werden vorwiegend aus kommunalen Steuern, staatlichen Zuwendungen an die Kommunalverwaltungen sowie Gebühren für Dienstleistungen finanziert.

Die kommunalen Verwaltungsstrukturen wurden vor kurzem durch das als „Paras-Projekt“ bekannte „Gesetz zur Restrukturierung kommunaler Verwaltungen und Dienstleistungen (169/2007)“ angepasst, das 2005 angestoßen wurde und 2007 in Kraft trat. Das Hauptziel dieses Prozesses bestand in der Schaffung einer soliden strukturellen und finanziellen Grundlage für die Dienstleistungen, die in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen, um in Zukunft überall in Finnland gleichwertige und qualitativ hochwertige Sozialleistungen zu gewährleisten.

Dieser Prozess hat Auswirkungen auf die Gestaltung und Finanzierung der kommunalen Dienstleistungen für die gesamte Bevölkerung sowie auf die Arbeitsteilung zwischen der zentralen und der kommunalen Verwaltung. Die Kommunalverwaltungen geben damit in hohem Maß ihre finanzielle Autonomie auf. Tampere zum Beispiel erzielt etwa 60 % seiner Einnahmen aus kommunalen Steuern.

Der Stadtrat von Tampere setzt sich aus 67 Mitgliedern zusammen. Er wählt den Magistrat, der für den laufenden Betrieb der Stadtverwaltung und ihre Finanzen zuständig ist. Aus dem Magistrat wählt der Stadtrat auch einen Bürgermeister, der dann dem Magistrat vorsitzt. Die vier stellvertretenden Bürgermeister sind keine Mitglieder des Magistrats, sondern Vorsitzende der Ausschüsse, die auf der Grundlage der Kundenprozesse und entsprechend dem „Bürgermeister-Modell“ und dem „Auftraggeber-Anbieter-Modell“ gebildet werden. Nach der formalen Anpassung des Systems der Bürgermeisterwahl im Jahr 2007 war Tampere die erste Stadtverwaltung in Finnland, die einen politisch gewählten Bürgermeister und vier stellvertretende Bürgermeister hatte.

Der derzeitige Stadtrat setzt sich entsprechend den letzten Wahlergebnissen vom Oktober 2012 folgendermaßen zusammen:

- 17 Nationale Sammlungspartei (Konservative)
- 16 SDP (Sozialdemokraten)
- 10 Grüner Bund
- 9 Die Finnen (True Finns)
- 7 Linksbündnis
- 3 Zentrumspartei
- 2 Christdemokraten
- 1 Unabhängige Gruppen
- 1 Kommunistische Partei Finnlands
- 1 Schwedische Volkspartei

Die derzeitige Bürgermeisterin ist Anna Kaisa Ikonen von der Nationalen Sammlungspartei.

Es gibt 22 Gemeinden im Großraum Tampere und acht Gemeinden in der Region der Stadt Tampere (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti und Ylöjärvi). Dieser Ballungsraum hat etwa 490.000 Einwohner und ist damit nach der Einwohnerzahl die zweitgrößte Region Finnlands. Die Stadt Tampere hat 215.000 Einwohner und verzeichnete in den vergangenen Dekaden einen gleichmäßigen Einwohnerzuwachs. 4 % der Bevölkerung sind ausländische Staatsangehörige.

Der Haushalt der Stadt belief sich im Jahr 2011 auf 1.354,3 Mio. €. Im Jahr 2010 betrug das durchschnittliche Jahreseinkommen der Bürger in Tampere 25.451 €.

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Tampere ist eine der drei am schnellsten wachsenden Regionen Finnlands. Heute ist die Stadt bekannt für ihre High-Tech-Unternehmen und ihr Expertenwissen auf verschiedenen Gebieten. Zusätzlich zu diesen Hauptwirtschaftsweisen unterhält die Stadt verschiedene traditionelle Industrien und Erzeugnisse. Insgesamt sind etwa 17.500 Unternehmen in dem Gebiet tätig, darunter multinationale Konzerne wie der Mobilfunkhersteller Nokia mit bis zu 2.000 Beschäftigten. Überdies kann Tampere eine hohe Quote von Unternehmensgründungen im Verhältnis zu bestehenden Unternehmen vorweisen (13 % im Jahr 2010), ebenso wie einen hohen Innovationsindex.¹ „Rovio“, ein Unterhaltungskonzern und Entwickler des bekannten Videospiele „Angry Birds“, unterhält ein Büro für die Entwicklung von Spielen in der Stadt und ist ein sehr gutes Beispiel für eine junge, technologiebasierte und weltweit erfolgreiche Firma. Andere bedeutende Unternehmen sind etwa „Sandvick“, ein Hersteller von Bergbaumaschinen, „Desec“, das Geräte für den Eisenbahnbereich produziert, sowie „Oseir“, „Ata Gears“ und andere. Sie alle sind wichtige Beispiele für das Unternehmertum in der Stadt.

Tampere wird außerdem zunehmend bekannt für seine kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen (Theater, Musik und Sport) und beherbergt das größte Kongress- und Kulturzentrum der nordischen Länder, das Tampere-talo. Im „Särkänniemi-Themenpark“, eine der bekannten Touristenattraktionen von Tampere, gibt es einen Bereich zu „Angry Birds“. Zudem hat Tampere zwei hochrangige Universitäten und Hochschulen, die eines der erfolgreichsten Bildungssysteme der Welt beherbergen und in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und technologischer Entwicklung von Bedeutung sind. Etwa 29 % der Bevölkerung verfügen über einen Hochschulabschluss, 38 % haben einen höheren Schulabschluss. Ein weiteres erwähnenswertes Gebiet ist der Umweltschutz. Nicht nur hat die Stadt in den Bereichen Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen usw. Prioritäten festgelegt, auch zahlreiche Unternehmen bekennen sich zu diesen Umweltschutzvereinbarungen und beteiligen sich an ihnen.

Der größte „Wirtschaftszweig“ der Region Tampere ist jedoch die öffentliche Verwaltung. Diese bildet zusammen mit der Landesverteidigung, der Bildung sowie den Sozial- und Gesundheitsdienstleistern einen Sektor mit 44.000 Beschäftigten. Die Stadt selbst hat 14.000 Verwaltungsangestellte.

¹ Siehe Kankaala, K., *Tampere, Innovative and Interesting*. Präsentation auf dem EUIMA-Workshop im Februar 2011, zum Download verfügbar auf http://www.eua.be/Libraries/EUIMA_Collaborative_Research/3-Kankaala-CityofTampere-EUIMA-CR-WS2-OS-P3.sflb.ashx sowie Centre for cities, European comparator city report: York, 2012, zum Download verfügbar auf http://www.centreforcities.org/assets/files/2012/12-03-20_York_European.pdf.

HINTERGRUND

Tampere ist die drittgrößte Stadt Finnlands und die größte im Landesinneren gelegene Stadt der nordischen Länder. Überdies ist sie ein traditionelles Zentrum der finnischen Industrie und ein Wissenschaftsstandort. Die gegenwärtigen Umstände sind das Ergebnis tiefgreifender Veränderungen, die sich zum Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre vollzogen. Die Stadt hatte einen starken industriellen Hintergrund, der sich auf traditionelle, vom Export abhängige Felder konzentrierte, etwa die wichtige Textil- und Schuhindustrie. Diese Industrie brach mit dem Untergang der Sowjetunion zusammen, was zu einer wirtschaftlichen Rezession führte. Die einschneidenden äußeren Faktoren zwangen Tampere auf dem Weg in die Zukunft zu strukturellen Veränderungen – eine typische Entwicklung für Städte, die vom Exportgeschäft abhängig sind.

Natürlich war es am Anfang der „Reise“, die in den 1990er Jahren begann, keine einfache Aufgabe, den Strukturwandel und die damit einhergehenden bedeutenden gesellschaftlichen Veränderungen zu bewältigen. Es herrschte die feste Überzeugung, dass alle Lösungen im Verhältnis zu den „äußeren“ Problemen gefunden werden müssten, die aus den gesellschaftlichen Umständen resultierten. Die Notwendigkeit von Veränderungen ergab sich aus vielen verschiedenen Fragestellungen (z. B. dem demographischen Wandel, dem Rückgang von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen), die alle gleichzeitig auftraten. Mit den gefällten Entscheidungen sollten sowohl die Finanzen der Stadt ausgeglichen als auch gemeinsame Zielsetzungen gefunden werden, mit deren Hilfe die Herausforderungen für die Bevölkerung bewältigt werden konnten. Es entstanden die ersten Ausstiegsstrategien, wobei die Rolle des Stadtrats eher darin bestand, ihnen zuzustimmen als sie zu entwickeln.

Erst zu Beginn des Jahres 2000, als die drastischsten sozialen Veränderungen („äußerer Druck“) bewältigt waren, wurde es möglich, sich auf das eigene Entwicklungsmodell („innere Bereitschaft“) zu konzentrieren. Eine erste ganzheitliche Strategie wurde angestoßen: „Tampere – auf dem Weg zu Exzellenz“. Dieses Strategiepapier nahm verschiedene Herausforderungen in Angriff, die Tampere betrafen, etwa das Wachstum der Stadt zu lenken und sich den Auswirkungen der Umweltbelastung zu stellen. Die alternde Bevölkerung und deren spezifische Bedürfnisse erforderten ein Umdenken, sowohl von der Stadt als auch von der öffentlichen Verwaltung, die selbst mit der zunehmenden Verrentung ihres Verwaltungspersonals konfrontiert war. Die weltweite Finanzkrise, Rezession und Arbeitslosigkeit waren weitere Herausforderungen, denen man mit dieser und den folgenden Strategien begegnen musste.

STRATEGIE UND ZIELE

In Finnland gibt es insgesamt eine langjährige Tradition in der Konzeption und Entwicklung (ganzheitlicher) Strategien. Die Tatkraft und das Wissen zur Aufnahme anspruchsvoller Strategiepläne gehen dabei einher mit der darauffolgenden Durchführung konkreter Maßnahmen. Tampere bildet da keine Ausnahme, auch wenn die erste offizielle und selbst entworfene Strategie – wie bereits erwähnt – (erst) im Jahr 2001 entwickelt wurde. Diese Erfahrung wirkte sich offenbar recht positiv aus, und das Resultat war die Einführung eines neuen, auf einer Selbstbewertung basierenden Strategieprozesses noch vor dem Inkrafttreten der neuen Mandatsperiode 2009. Die – damalige – SWOT-Analyse der Stadt ist in der Abbildung 7.1. dargestellt.

Abbildung 7.1: Vereinfachte SWOT-Analyse für Tampere

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Lage und Verbindungen • Bevölkerungszuwachs • Wirtschaftlicher Strukturwandel • Hoher Bildungsstandard und aktives kulturelles Leben • Wahrnehmung als gute und sichere Stadt • Proaktive Haltung gegenüber Entwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ hohe Arbeitslosenquote • International wenig bekannte Stadt • Verkehrsprobleme wie etwa Staus im Verkehr zum Innenstadtbereich
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> • Viele Innovationen und kleine Technologieunternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Starke Abhängigkeit von einem großen Unternehmen: Nokia • Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur führen zu veränderten Bedürfnissen mit Abweichungen zu benachbarten Verwaltungsbezirken • Geschwächte Arbeitsmarktsituation und angespannte Wirtschaftslage • Veränderte Umweltbelange

Zusammengefasst bedeutet dies: die Probleme, die dazu führten, dass Tampere eine neue Strategie in Angriff nahm, sind hauptsächlich auf den oben beschriebenen Wandel im Umfeld der Stadt zurückzuführen. Die Kommunalwahlen im Herbst 2008 veränderten die politischen Machtverhältnisse, und so mussten nun der strategische Weitblick der neuen Führung gebündelt und geschärft sowie Grundlagen für die Zusammenarbeit geschaffen werden.

Das Strategiepapier der Stadt Tampere für 2020 „*Tampere im Fluss*“ war von einer klaren Vision getragen, der Vision einer „großen lebenswerten Stadt, die Entwicklungen verantwortungsvoll lenkt.“ Die Stadt versteht sich selbst als „beliebte und lebendige Stadt für Bewohner und Besucher“. Der reibungslose Ablauf von Dienstleistungen, Stadtstruktur und Verkehr sorgen ebenso wie das angenehme und sichere Lebensumfeld für eine hohe Lebensqualität. Tampere ist eine wachsende Stadt, und die Großregion sollte zu einem Gefüge ausgebaut werden, das sich den Prinzipien der Nachhaltigkeit sowie verantwortungsvollen Entscheidungen in Umweltfragen verpflichtete.

Der Titel des Strategiepapiers erinnert an das Wasser, das die Stadt umgibt und durchfließt. Gleichzeitig bezieht er sich auch auf die Bevölkerungs- und Wirtschafts„ströme“ sowie auf den immensen Informations-, Innovations- und Kreativitätsfluss im heutigen Tampere. Dieser Fluss soll weiterhin lebendig und dynamisch strömen – eine solche Stadt will Tampere sein.

Zur Erreichung dieses Ziels sind in „Tampere im Fluss“ vier strategische Perspektiven verankert:

1. **Bürger und Wohlbefinden:** Konzentration auf präventives Handeln und Kundenorientierung sowie durch die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Stadt auch auf Gemeinschaftlichkeit und Pluralität.
2. **Vitalität und Wettbewerbsfähigkeit:** Konzentration auf die Steigerung der Attraktivität, Internationalität und fortlaufende Erneuerung.
3. **Stadtstruktur und Umwelt:** Konzentration auf eine kohärente Stadtstruktur und Verlangsamung des Klimawandels.
4. **Interne Aktivitäten und Verwaltung:** Konzentration auf gute Verwaltung, Erhöhung der Produktivität und stabile Finanzen.

Diese strategischen Prioritäten werden dann in konkretere Ziele und entsprechende konkrete Indikatoren übersetzt. „Tampere im Fluss“ beinhaltet zwölf langfristige und 44 kurzfristige strategische Zielsetzungen. Die finanziellen Mittel für konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele werden jährlich zugewiesen und bewilligt, sie sind Teil des städtischen Haushaltsplans (Details dazu folgen weiter unten).

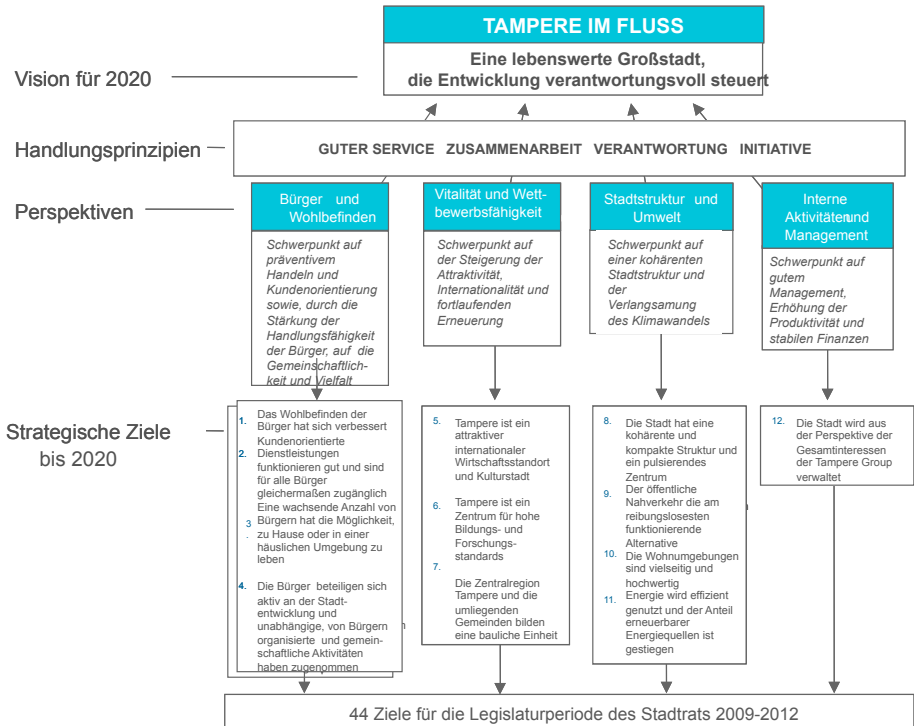
Die Strategie wurde vom Stadtrat in Zusammenarbeit mit anderen Ausschussmitgliedern, Betriebsratsvorsitzenden, kommunalen Amtsträgern, Interessengruppen und Bürgern entwickelt. Anders als üblich in der nordischen Kultur spielten auch das Stadtoberhaupt, Bürgermeister Timo P. Nieminen, und andere führende Politiker aller Parteien, Verwaltungsratsmitglieder sowie höhere Beamte eine bedeutende Rolle in diesem Prozess. Ihr persönliches Engagement und ihr Einsatz bildeten die Grundlage für die Verfolgung und Umsetzung dieser Veränderungen. Obwohl es so aussah, als sei dieser Prozess von oben nach unten („top-down“) und unter klarer Führung, Anleitung und Steuerung geplant, wird in Anbetracht der Faktenlage deutlich, dass auch eine breite Diskussion und Rücksprache stattgefunden hat („bottom-up“), um die Glaubwürdigkeit und das Verantwortungsbewusstsein zu steigern.

Vor diesem Hintergrund enthielten der Strategieentwurf und seine Überarbeitung (im Jahr 2009) eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten und partizipativen Handlungen, etwa die drei Stadtratsseminare: Das „Zukunftsseminar“, das „Strategieseminar“, und das „zielorientierte Seminar“. An diesen Maßnahmen nahmen die sonstigen Ausschussmitglieder, die Betriebsratsvorsitzenden sowie die kommunalen Amtsträger teil. Der Entwurf für das Strategiepapier wurde von der Planungsabteilung des Magistrats, der Geschäftsführung der Tampere Group und der vom Bürgermeister ernannten Strategiearbeitsgruppe erarbeitet. In dieser Vorbereitungsphase wurden auch Interessenvertreter von Unternehmen, Universitäten, Handelskammern und Vereinen angehört. Zusätzlich wurden durch Fragebögen im Internet die Meinungen von Bürgern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfasst. Dieser Prozess der E-Partizipation ermöglichte eine direkte Beteiligung und Mitsprache in dem Entscheidungsprozess, eine breitere Legitimierung und eine demokratischere Beschlussform, was sowohl das Vertrauen als auch die Zusammenarbeit förderte.

Mit seiner formalen Zustimmung bestätigte der Stadtrat die Strategie als wichtigstes und höchstes Verwaltungsdokument der Stadt. Seine Umsetzung sollte durch ein strategisches operationelles System (das Beschaffungsstrategien der Ausschüsse und den Haushaltsplan der Stadt beinhaltet) erfolgen. Somit dient das Strategiepapier als offizielle Grundlage für alle Maßnahmen der Stadt.

In der Abbildung 7.2 sind die Ergebnisse dieser Strategieausarbeitung dargestellt und der „Kern“ von Tampere's wichtigstem und höchstem Verwaltungsdokument (mehr dazu im Folgenden) sowie seine Perspektiven und strategischen Ziele bis zum Jahr 2020 zusammengefasst.

Abbildung 7.2: Die Strategie „Tampere im Fluss“



DER WEG

„Im Zweifel innovativ“, das war (und ist) wohl der umfassende Leitgedanke der Führungsebene von Tampere, als die Stadt 2007 offiziell ihre neue „Tampere-im-Fluss“-Strategie sowie ihr neues und revolutionäres Organisations- und Verwaltungsmodell einführte. Diese Verwaltungsreform kann man als historisch bezeichnen. Die Vorbereitungen dafür hatten bereits 2002 begonnen. Auf einen Blick besteht sie aus einem neuen Verwaltungsmodell mit einem politisch gewählten Bürgermeister und einer neuen Struktur von Auftraggebern und Anbietern in allen Bereichen der Stadtverwaltung. Dies dient dem Ziel, zunächst die benötigten Dienstleistungen und dann geeignete Verfahren zu ermitteln. Dazu gehören sowohl die Dienstleistungen, die von den stadteigenen Dienststellen erbracht werden, als auch Dienstleistungen von externen Unternehmen oder Gemeinden.

Die Stadtverwaltung von Tampere ist in einer zentralen Verwaltung organisiert. Diese ist, neben den Verwaltungsaufgaben und dem Personalwesen, auch für die Finanzen und die Strategie zuständig. Zur Umsetzung der verschiedenen Bestandteile (und der damit verbundenen Dienstleistungen) von Tamperes Strategie 2020 wurde ein ganz

bestimmtes Organisationsmodell entwickelt. Dieses besteht aus einer Auftraggeber-Anbieter-Struktur, die 2007 zugleich mit dem Bürgermeister-Modell eingeführt wurde.

Das neue Management-Konzept ist das Ergebnis des mehrdimensionalen Veränderungsbedarfs, der zu dieser Zeit herrschte. Es wurde entwickelt, um die Unzulänglichkeiten und Schwächen des vorherigen Modells der vergangenen 20 bis 30 Jahre zu beheben. Eine Mischung aus innerer Bereitschaft und äußerem Druck, zwei zu berücksichtigende Faktoren, sollte die (organisatorische) Antwort auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen sein. Natürlich veränderte sich die gesamte Organisation auf drastische und radikale Weise. Diese Art von Veränderung war außergewöhnlich und nicht einmal in Finnland oder anderen nordischen Staaten besonders verbreitet. Timo P. Nieminen, der Bürgermeister von Tampere, stieß den Steuerungsprozess der Strategie der Stadt glaubhaft an, indem er sieben Auftragsausschüsse (das „politische“ Organ), sieben Abteilungen für Sozialaufgaben sowie acht Abteilungen für kommunale Unternehmen (Leitung der unternehmerischen Tätigkeiten), also die Tochtergesellschaften und Anbieter (das „Dienstleistungs-/Führungs-“ Organ), bildete.

Das Auftraggeber-Anbieter Modell ist stark am privaten Sektor orientiert und beruht auf kundenorientierten Dienstleistungen. Das bedeutet, dass neben den stadt-eigenen Anbietern auch externe Unternehmen und Gemeinden ihre Dienste anbieten. Dies erfordert eine detaillierte und eindeutige Beschreibung und Konzeption aller öffentlichen Verwaltungsaufgaben sowie eine selbstbewusste und von gegenseitigem Vertrauen getragene Zusammenarbeit zwischen den Auftraggebern und den Dienstleistungsanbietern. Das System wird durch Verträge gesteuert. Sein Ziel ist die Schaffung von Dienstleistungsinnovationen und einem breiterem Anbieterspektrum – zur Förderung von Effektivität und Effizienz – sowie eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Anbietern der Leistungen. Die Stadt gewährleistet die Verfügbarkeit und Qualität der Dienstleistungen, für die sie verantwortlich ist, unabhängig davon, wie sie erbracht werden.

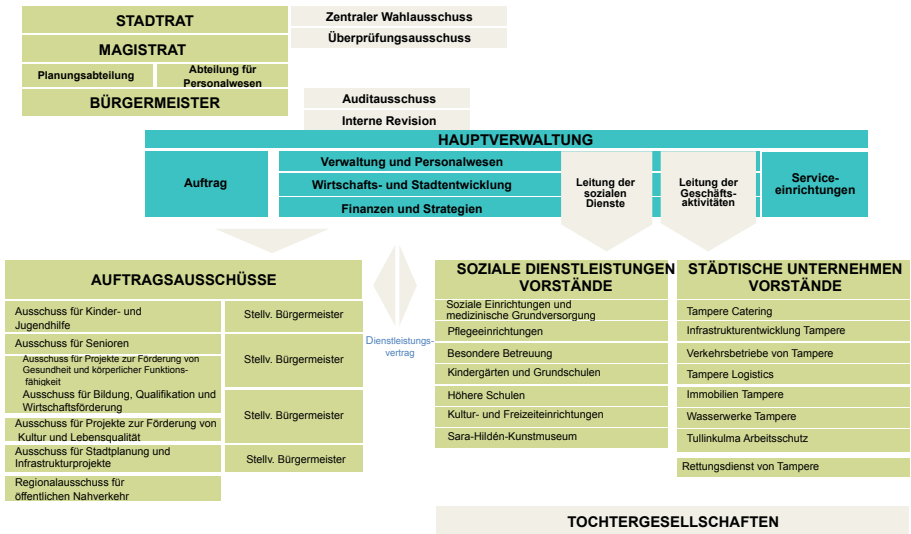
Zu diesem Zweck befolgte sie einige klar definierte Arbeitsprinzipien, die den gesamten Prozess bestimmten, sowie folgende Richtlinien zur Erreichung der strategischen Ziele:

- **Guter Service:** Professionelle Erfüllung der Dienstleistungen, die Dienste werden zur richtigen Zeit und an richtiger Stelle bereitgestellt; dies soll zusammen mit den Bürgern entwickelt werden.
- **Verantwortung:** Wirtschaftlich verantwortungsvoller Einsatz von Ressourcen. Das Vorgehen fördert die Gleichberechtigung zum Wohl und zur Sicherheit aller Bürger.
- **Zusammenarbeit:** Die Unternehmungen werden vernetzt durchgeführt, wobei die Tätigkeiten der anderen Abteilungen berücksichtigt werden. Zudem werden die Bürger ermutigt, sich zu beteiligen und Verantwortung in der Gemeinschaft zu übernehmen.
- **Initiative:** Man ist immer auf der Suche nach neuen Ideen und Innovationen, um die Kreativität zu erhöhen.

Das Auftraggeber-Anbieter-Modell wurde schrittweise eingeführt und jahrelang vorbereitet. Zweifelsohne war der starke Wille sowohl der Politiker als auch der Beamten in der Stadtverwaltung die Voraussetzung für den Aufbruch zu einem solch mutigen „Weg“ in Richtung Veränderung. Alle Änderungen waren wohlüberlegte und bewusste Entscheidungen für eine bessere Zukunft.

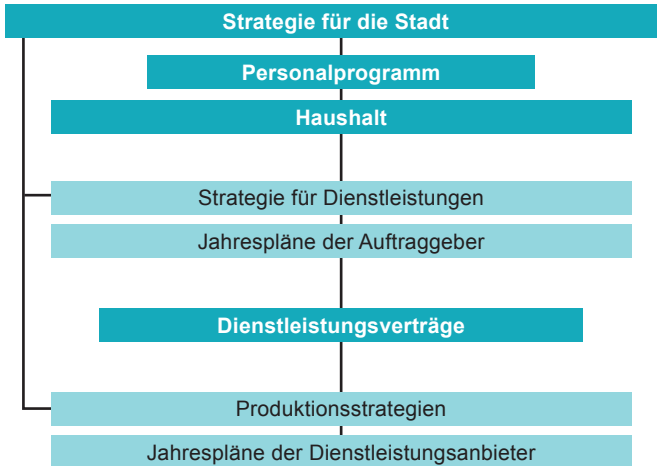
Abbildung 7.3. veranschaulicht das neue, komplexe und relativ „revolutionäre“ Organisations- und Verwaltungsmodell, das Tampere zur Strategieerfüllung in der Stadtverwaltung eingeführt hat.

Abbildung 7.3: Auftraggeber-Anbieter-Modell



Ausgehend von strategischen Gesichtspunkten werden alle Prioritäten entsprechend den Haushalten durchgeführt. Die verbindlichen operativen Ziele werden auf Grundlage der in dem Strategiepapier festgelegten strategischen Ziele festgelegt. Die strategische Planungsabteilung des Magistrats erarbeitet Richtlinien unter Hervorhebung einiger Kernaussagen an die Bürger. Dies bestimmt auch das Verhältnis zwischen der Strategie für die Stadt und der Strategie für die Dienstleistungen. Während der Stadtrat sich um die zentralen Ziele kümmert, enthält die Strategie für die Dienstleistungen konkretere Ziele für jeden Kernprozess und die entsprechenden Etats. Wie Abbildung 7.4. zeigt, hat das Auftraggeber-Anbieter-Modell von Tampere eine bestimmte Arbeitsweise bzw. einen bestimmten Betriebsablauf.

Abbildung 7.4: Arbeitsmodell



Wie oben ersichtlich wird, beinhaltet das System Strategien für die Dienstleistungen, wobei jedes dieser Dokumente konkrete Richtlinien dafür festsetzt, wo die Leistungen in Auftrag zu geben sind. Die Ziele werden jedes Jahr in den Jahresplänen der Auftraggeber festgelegt, ihre Durchführung wird drei Mal im Jahr überprüft. Das wichtigste Instrument bei der Steuerung der Dienstleistungsvergabe sind die Dienstleistungsverträge. Diese dienen außerdem als Instrument zur Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Dienstleistungsanbieter. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Erstellung von Strategien, die dann von den Verwaltungsräten genehmigt werden. Dies alles sind Instrumente zur strategischen Verwaltung der verschiedenen Tätigkeitsbereiche und der kommunalen Unternehmen. Sie enthalten die Schlüsselmethoden für die Entwicklung der Handlungsstrategien, die sich wiederum aus den Strategien für die Stadt und für die Dienstleister ableiten. In den Jahresplänen der Dienstleister werden schließlich die Maßstäbe für die Umsetzung der Handlungsstrategien und Dienstleistungsverträge festgelegt. All diese Arbeitspläne werden mit den Dokumenten des strategischen Verwaltungssystems verbunden.

Die Angestellten selbst spielen in diesem konsensorientierten Führungsstil eine entscheidende Rolle; sie sind für das komplexe Modell verantwortlich. Zur Unterstützung dieses Modells besprechen die Führungskräfte in regelmäßig durchgeführten Auswertungsgesprächen mit ihren Untergebenen die Ziele, den Fortschritt, die Ergebnisse und nötigenfalls Korrekturmaßnahmen. Verschiedene andere Initiativen und Aktivitäten werden in gleicher Weise durchgeführt:

- Es werden persönliche Auswertungsbögen mit persönlichen Zielsetzungen ausgegeben, die sich aus den Strategien für die Stadt und den Zielen der Vorgesetzten ergeben.

- Es werden Weiterbildungsseminare angeboten, in denen der Schwerpunkt der Strategie mit der Umsetzung durch die Angestellten verknüpft werden soll.
- Als Werbemaßnahmen werden Magazine, interne Newsletter und Intranet als Möglichkeiten zur Vermittlung unterschiedlicher Aspekte und Bestandteile der Strategie genutzt.



Regelmäßige strategische Prüfungen und Finanzprüfungen begleiten den gesamten Prozess; sie werden aufgezeichnet und dem Stadtrat übergeben. Dieser führt dreimal im Jahr eine Überprüfung durch, um mögliche Abweichungen festzustellen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden jedes Jahr in einer Evaluationsbeurteilung zusammengefasst.

Ein gutes und konkretes Beispiel dafür, wie „Tampere im Fluss“ in der Praxis funktioniert, ist das Strategieprojekt „Ökoeffizientes Tampere 2020“ (ECO2), dessen Hauptziel in der Verwirklichung der Klima- und Energieziele der Stadt besteht. Dieses Programm ist an die Strategieziele „Stadtstruktur und Umwelt“ geknüpft und koordiniert und unterstützt die Maßnahmen der verschiedenen Abteilungen zu Energie- und Klimafragen. Das Hauptziel des Programms ist es, die Treibhausgasemissionen zu verringern und Tampere zu einem Vorreiter in der Klimapolitik zu machen. Es werden verschiedene konkrete Maßnahmen durchgeführt, darunter Pilotprojekte zur Passivenergiebauweise, zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Brennstoffe und erneuerbarer Energien sowie zur Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und des Zufußgehens und Fahrradfahrens. ECO2 ist damit ein Vorzeigeprojekt dafür, wie „Tampere im Fluss“ andere Projekte über den eigenen Rahmen hinaus einbezieht und bekannt macht. Dafür erhält es Anerkennung und Unterstützung vom finnischen Innovationsfonds Sintra.

GUTE FÜHRUNG ODER FÜHRERSCHAFT IN „TAMPERE IM FLUSS“?

„Zur Wahrnehmung einer Führungsposition braucht es eine Aufgabe, die es zu bewältigen gilt, und Menschen, die das tun. Diese beiden Belange sind voneinander abhängig, das eine kommt nicht ohne das andere aus.“² In diesem Sinne spielte der Bürgermeister von Tampere eine maßgebliche Rolle bei der Führung dieses neuen Ansatzes. Timo P. Nieminen verfügt dank seiner Tätigkeiten in verschiedenen Positionen (zum Beispiel als Führungskraft oder Manager) über weitreichendes Wissen und langjährige Erfahrungen in der Kommunalpolitik. Vor seiner Wahl zum Bürgermeister war er beispielsweise zehn Jahre Vorstand des Magistrats.

² Blake, R.R. und J.S. Mouton, „A Comparative Analysis of Situationalism und 9,9 Management by Principle“, *Organizational Dynamics*, 10/4, Frühjahr 1982, S. 24.

Er ist bekannt für seine Methode der Einflussnahme durch direkte Gespräche mit Angestellten und dafür, dass er Prozesse sanft in die richtige Richtung lenkt (Führungsverhalten). In diesem Zusammenhang bewies er seine Bereitschaft, mit den verschiedenen Beteiligten zu sprechen, unterschiedliche Meinungen anzuhören, sie sorgfältig abzuwägen und zu integrieren oder, wenn nötig, nach Alternativen zu suchen. Sein Führungsstil ist ein gutes Beispiel für den Balanceakt zwischen der Lust auf Neues (neue Modelle) und der Fähigkeit, weit vorausschauend äußerst wertvolle Maßnahmen durchzuführen. Andererseits steht außer Zweifel, dass auch die anderen Regierungs- und Verwaltungsmitglieder eine bedeutende Rolle bei der Strategiedefinition spielten; die Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten war der Schlüssel zum Erfolg des gesamten Prozesses.

Im Laufe des Prozesses wurden viele Diskussionen geführt und das Modell mehrfach umgestaltet. Wie aus zahlreichen Gesprächen mit Behördenleitern und Beamten hervorgeht, gab es Gefahren bei der Umsetzung, und zwar sowohl von Seiten der potenziellen politischen Opposition als auch von Seiten der Beamten, die den Veränderungen ablehnend gegenüberstanden. Zudem musste man die Unsicherheit berücksichtigen, die umfangreiche Veränderungen hervorrufen. Die Erfahrungen zeigten und machten deutlich, wie wichtig Offenheit und Kommunikation bei der Durchführung von Veränderungen sind, nicht nur gegenüber den Angestellten der Stadt, sondern insbesondere auch gegenüber den Bürgern und den betroffenen Unternehmen.

Dafür gibt es bis heute Beispiele, etwa das erste Modell für die sozialen Einrichtungen, das zu Beginn nicht funktionierte und daher beendet und überarbeitet werden musste. Auch bestimmte Rollenverteilungen zwischen den Politikern und den Verwaltungsräten sind weiterhin etwas unklar und sorgen für Unsicherheit. Zur Überwindung dieser Risiken oder Engpässe wird das Organisationsmodell ständig überarbeitet. Veränderungen können vorgenommen werden, wo und wann immer sie nötig sind.

Die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) spielte bei der Schaffung, Einführung und Anwendung des neuen Organisationsmodells eine wichtige Rolle. Diese Rolle wird in Zukunft noch wichtiger werden. Tampere hat zahlreiche Tools und Programme entwickelt, etwa e-Citizen II, die darauf abzielen, das Zusammenspiel zwischen Bürgern und Behörden zu verbessern, die Bürger besser in die lokalen Entscheidungsprozesse einzubinden sowie einen Wandel in der Arbeitskultur und in den Einstellungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen.

VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM (VKS) UND FINANZVERWALTUNG

Der Wandel im System der öffentlichen/politischen Verwaltung von Tampere hat die Weise, in der die strategischen Aufgaben umgesetzt werden, stark beeinflusst. Wie eingangs erwähnt, war das Ziel dieser Strukturerneuerung die Erarbeitung hoher Standards und effizienter Dienstleistungen. Die strategischen Aufgaben sind eng mit der Organisation der Stadt verknüpft, und zur Freisetzung dieser Kräfte sind sowohl massive finanzielle Mittel als auch ein gut funktionierendes Finanzverwaltungs- und Kontrollsystem vonnöten.

Der Jahreshaushalt von Tampere betrug im Jahr 2011 insgesamt 1,354 Mio. €. Fast 60 % der Einnahmen bestanden aus Steuern. Die Ausgaben für Personal beliefen sich auf etwa 44 % des Haushalts, Aufträge und Dienstleistungen auf 39 %. Die Betriebskosten umfassten 89 % der Ausgaben, für Investitionen wurden 10 % der Gesamtausgaben veranschlagt. Zur Art der Investitionen ist anzumerken, dass es sich dabei zum größten Teil um Sachwerte handelt, also Gebäude, technische Anlagen und Ausstattung.

Aus Gründen der Kongruenz muss bei der Erreichung der von Tampere gesetzten Ziele auf Nachhaltigkeit und ausgeglichene Finanzen der Stadt geachtet werden. Dies wird durch ein systematisches, transparentes und berechenbares System sichergestellt. Alle Verfahren dienen dem Ziel, einen angemessenen finanziellen Rahmen zu gewährleisten und Investitionen aufrechtzuerhalten; ein Finanzmodell, das die Partnerschaften erfordert und nutzt.

Bei der Erstellung des Haushaltsplans wird zunächst die Ausgangsbasis betrachtet (d. h. die Arbeitsumgebung, Finanzen, Strukturen, Personal), dann folgen die Strategierichtlinien und ihre Prioritäten sowie die Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen Arbeitsabteilungen. Im Anschluss wird ein Rahmenfinanzplan erstellt, das heißt, der Magistrat verteilt das vorhandene Geld vorab als finanzieller Rahmen. Die Abteilungen können dann ihre Aufgaben mit den bereitgestellten Mitteln planen, und zwar nach dem Prinzip der Ausgeglichenheit (d. h. geplante Etatüberschreitungen sind nicht erlaubt) und der Vollständigkeit (d. h. alle bekannten Einnahmen und Ausgaben werden im Haushalt aufgeführt), nach dem Bruttoprinzip (d. h. für alle Ausgaben und Einnahmen wird von der Bruttobasis ausgegangen), dem Grundsatz der Jährlichkeit (d. h. der Haushalt wird dem Kommunalverwaltungsgesetz entsprechend für ein Kalenderjahr erstellt und bewilligt) sowie dem Universalitätsprinzip (d. h. Steuereinnahmen und staatliche Zuwendungen werden nicht im Voraus für bestimmte Ausgaben vorgesehen).

Im Entscheidungsprozess, der zur Verabschiedung des Jahreshaushalts der Stadt führt, müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Das Haushaltsverfahren wird von der zentralen Finanzabteilung durchgeführt. Der Haushalt wird vom Stadtrat beschlossen, dem höchsten beschlussfassenden Organ in der Frage des Haushalts. Die Haushaltsverhandlungen dauern normalerweise von April bis November, wenn der Haushalt bewilligt wird. Dazu legt der Magistrat den finanziellen Rahmen für jeden Auftragsausschuss fest. Die Ausschüsse ordnen wiederum die Mittel den

verschiedenen Dienstleistungen zu. Im Entscheidungsprozess werden konkrete Informationen berücksichtigt, wie etwa demographische Entwicklungen, ökonomische und soziale Indikatoren und Prognosen, Migration, Einnahmen (Steuern und staatliche Zuwendungen) sowie die in der Analyse ermittelten erforderlichen Dienstleistungen. Aus diesen Zahlen und Informationen berechnen sich die für die folgenden Jahre veranschlagten Einnahmen (d. h. Steuereinnahmen und staatliche Zuwendungen an die Stadtverwaltung) sowie die benötigten Dienstleistungen.

Neu einzuführende Projekte werden in den finanziellen Rahmen eingegliedert, der bestimmt, wie sie umgesetzt werden. In diesem Sinne wird die Mehrzahl der Projekte in erster Linie von der Strategie der Stadt gesteuert. Diese werden im Vorfeld im Hinblick auf ihre Notwendigkeit bewertet. Abhängig von der Größe des Projekts wird die Finanzierungsentscheidung auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Verwaltung getroffen. Dies wird, entsprechend der üblichen Praxis der Haushaltsverwaltung, jährlich entschieden. Es besteht jedoch keine direkte Verbindung zwischen finanzieller und nicht-finanzieller Leistung, da die Zuweisung von Mitteln in der Haushaltsplanung nicht für die einzelnen strategischen Ziele erfolgt. Die Priorität liegt auf der Erreichung strategischer Ziele; diese werden an Arbeitsgruppen delegiert, und manchmal werden konkrete Maßnahmen im Haushalt genannt (z. B. die Erhöhung der Zahl der Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr). Jedoch weist die Stadt diesen Aufgaben nicht bestimmte Gelder in den Etats der Arbeitsgruppen zu (eine Ausnahme bilden größere Investitionen und Strategieprojekte). Dies ist der Hauptgrund dafür, dass keine direkte Verbindung zwischen den zugewiesenen Mitteln und der Erreichung strategischer Ziele besteht, obwohl über die finanziellen und strategischen (nicht-finanziellen) Leistungen gemeinsam Bericht erstattet wird. Durch die Bereitstellung eines Pauschalbetrags wird der Haushalt mit der Strategie der Stadt in Einklang gebracht. Darüber hinaus gibt es eine langfristige Bindung an Strategieprojekte, die bis zu fünf Jahre laufen können; dies schlägt sich in der Vergabe der Mittel entsprechend nieder.

Das System beinhaltet eine Struktur für regelmäßig durchgeführte Kontrollen und Berichterstattungen. Diese enthalten Informationen über die Finanzen, wie die Umsetzung des Haushaltsplans, Prognosen oder Jahresabschlüsse. Die Berichte werden vom leitenden Personal veröffentlicht und einsehbar gemacht; sie ermöglichen die Beurteilung des finanziellen Erfolgs. In naher Zukunft wird zur besseren Erfassung der Produktivität und anderer operativer Indikatoren ein neues SAP-Berichtssystem eingeführt werden. Die Entwicklung im Rechenschaftswesen von Tampere ist offensichtlich. Ziel ist es, die Haushaltsführung durch die tatsächlichen wirtschaftlichen Prozesse zu erklären. Die Arbeitsgruppe Finanzen und Strategie erhält von jeder Abteilung einen Bericht, wie die vorliegenden Daten zu deuten sind. Die Bedarfsanalyse der einzelnen Abteilungen wird in Zukunft mit Hilfe eines datenbankbasierten Berichtssystems effizienter gestaltet werden. Ziel ist es, die Berichterstattung nach dem Beispiel der Input-Output-Analysen der Produktentwicklung auszubauen. Die Verwendung von E-Reporting würde die Überprüfung vieler Aspekte im Sinne der Strategie ermöglichen; darunter fallen beispielsweise der Umfang der Dienstleistungen und die Umsetzung von Arbeitsprozessen sowie deren Ergebnisse unter den Gesichtspunkten von Qualität, Wirkung und Produktivität.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Der strategische Rahmen, den Tampere seit dem Jahr 2001 entwickelt hat, stellt die Weichen für die zukünftige Entwicklung der Stadt. „Tampere im Fluss“ ist ein Aushängeschild und wird ständig weiterentwickelt. Dementsprechend sind die Leiter des Projekts weiterhin der Auffassung, dass noch nicht genügend sichtbare und greifbare Ergebnisse vorliegen. In der Zukunft soll daher eine echte Evaluation stattfinden.

Dennoch kann das Beispiel von Tampere eine Reihe von Erfolgen vorweisen, die von verschiedenen Faktoren und Eigenschaften abhängen. Einerseits hat das neue Verwaltungsmodell großen Einfluss auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Beteiligten. Andererseits sind auch die vielfältigen Anstrengungen der Beteiligten im Hinblick auf Kommunikation, Rücksprache und Engagement bemerkenswert. Im Überblick umfassen die exzellenten Errungenschaften von Tampere:

- **Neues Verwaltungssystem:** Das Bürgermeister-Modell hat zur Verbesserung des Zusammenspiels zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung beigetragen, denn es hat der politischen Führung der Stadt ein Gesicht verliehen. Die Stadt konnte eine Atmosphäre schaffen, in der die Bürger wirklich spüren, dass etwas passiert und dass Entscheidungen getroffen werden. Das neue Verwaltungsmodell selbst funktioniert gut und soll in Zukunft weitergeführt werden. Aus einer Umfrage über das Bürgermeister-Modell geht hervor, dass fast 80 % der leitenden Beamten und Abgeordneten die Rolle des Bürgermeisters als bevollmächtigter Leiter und Stadtmanager für eine funktionierende Lösung halten. Obwohl keine eindeutigen quantitativen Beweise vorliegen, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass das Auftraggeber-Anbieter-Modell gut funktioniert und effizienter ist als das vorherige Modell; überdies ist man sich einig, dass ohne das neue Modell derart anspruchsvolle Strategien nicht zu bewältigen gewesen wären.

Selbst wenn das Projekt noch einmal neu aufgenommen würde, gäbe es keine Notwendigkeit für tiefgreifende Veränderungen. Kleinere Details werden fortlaufend korrigiert, so wird die Entwicklung, Funktionalität und Nachhaltigkeit des gewählten Rahmens gewährleistet. Zusätzlich wird deutlich, dass die Politik sich zunehmend einem professionellen Führungsstil nähert und ihn sich zu eigen macht. Es zeigt sich auch, dass die zunehmende Anzahl und Komplexität der kommunalen Aufgaben nur in vernetzten Strukturen bewältigt werden können. Als Ergebnis konnten im Jahr 2011 75 % der operativen Ziele erreicht werden, mit nur wenigen Ausnahmen, etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung.

- **Entscheidungskultur stärken:** In Tampere gibt es eine Besonderheit in Hinblick auf die Art und Weise, in der Entscheidungen und Maßnahmen getroffen werden; sie sind immer stärker als die bloßen Pläne. Viele Städte präsentieren und zeigen gerne ihre Pläne und Strategien, aber in Tampere hat man immer die Taten für sich sprechen lassen. Das mag mit dem industriellen Hintergrund der Stadt zusammenhängen, der die Menschen die Wertschätzung konkreter Handlungen gelehrt hat.

Das große Ausmaß an Bürgerbeteiligung wird von Umfragen bestätigt, etwa von dem offenen Internetforum „Die Zukunft von Tampere“, an dem sich 700 Bürger aktiv beteiligen, oder dem „Strategiefragebogen“ (2009) mit ca. 2.000 Befragten, ein gutes Beispiel also für die gemeinschaftliche Entwicklung und Durchführung dieses strategischen Dokuments.

- **Positive Ergebnisse der Ökoeffizienzstrategie:** Die Stadt hat eine branchenübergreifende Strategie entwickelt, die auch von großer Bedeutung für das Land ist. Dieses Projekt konzentriert sich auf die Erreichung von mehr Nachhaltigkeit. Zu den ergriffenen Maßnahmen zählten unter anderem die Senkung des Energieverbrauchs und die Einführung neuer Verkehrsmittel, Busspuren und Radwege sowie ein neues ökologisches Steuersystem. Einige der Ergebnisse dieser Maßnahmen sind: insgesamt 30 % der in den Objekten der Stadt Tampere verbrauchten Energie ist erneuerbar, die Menge der verursachten Treibhausgasemissionen geht jedes Jahr um 3 % zurück (im Vergleich zum Jahr 1990), und der Energieverbrauch in den Objekten der Stadt Tampere hat sich im Vergleich zum Jahr 2010 um 2 % verringert. Die Beteiligung und das Engagement der Akteure war dabei ein Schlüsselerfolg. „Ich bin ein energieeffizientes Haus!“ stellt ein Beispiel für einen Beteiligungsprozess von unten nach oben (bottom-up) dar, in dem Massenmedien und Gesellschaft zusammen an der Verwirklichung einer ökoeffizienten Stadt arbeiten.
- **Standortvorteil und handhabbare Größenverhältnisse:** Weitere Erfolgsfaktoren waren die handhabbare und geeignete Größe der Stadt, eine ausgezeichnete Logistik vor Ort sowie der ausreichende Bestand an verfügbaren Ressourcen.

Es versteht sich von selbst, dass Tampere auch in den kommenden Jahren zahlreichen (wirtschaftlichen) Herausforderungen entgegenseht. Eine davon ist die Euro-Krise und ihre Auswirkungen auf die Stadt und deren Unternehmen. Die Auswirkungen auf den Außenhandel sind spürbar, da viele der ansässigen Firmen auf den Export ausgerichtet sind. Zusätzlich ist Tampere von dem europäischen Problem der öffentlichen Schulden betroffen. Schon seit einigen Jahren steigen die Verschuldung sowie die laufenden Kosten der Stadt (die langfristige Verschuldung belief sich im Jahr 2011 auf insgesamt 789,5 Mio. €, das Defizit betrug im selben Jahr 12,5 Mio. €).

Im August 2012 erreichte die Arbeitslosenquote in Tampere beinahe 13 %, damit hat Tampere die höchste Arbeitslosenquote unter den sechs größten Städten Finnlands. Dies zeigt, dass das derzeitige konjunkturelle Umfeld sich neuerdings auch in Tampere bemerkbar macht (etwa im Fall des Mobilfunkriesen Nokia). Daher wurden ein (neuer) Schub für Unternehmergeist und Investitionsfreundlichkeit sowie die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen in Angriff genommen, um die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu erhalten.

Auf der anderen Seite werden verschiedene neue Stadtentwicklungsprojekte der Stadt (zukünftig) wieder allen Grund zum Strahlen geben. Einige Projekte wurden bereits umgesetzt, etwa der Straßentunnel zur Verkehrsberuhigung und -optimierung oder

der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs mit neuen Busnetzen und Regionalzügen. Andere neue Projekte wie etwa innerstädtische Freizeitanlagen sind geplant, ebenso wie Maßnahmen zur Förderung von Tampere als Innovationsstadt, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Region zu stärken. Außerdem strebt das Seniorenprogramm von Tampere nach neuen und innovativen Möglichkeiten, seinen älteren Bürgern ein glückliches und zufriedenes Leben zu ermöglichen. „The Deck“, ein geplantes neues Stadtviertel mit neuen Gebäuden und Dienstleistungen, ist ein weiteres gutes Beispiel für neue Prioritäten. Das Ziel ist es, (neue) Visionen zu schaffen, dass viele Dinge und Projekte bis zum Jahr 2020 wirklich zu erreichen sind.

INNOVATIONSKRAFT

Tampere konnte sich den Herausforderungen, vor denen es stand, mit einer innovativen, konsensorientierten, strategischen, ganzheitlichen und vorausschauenden Haltung stellen. Dass die Stadt in der Lage war, sich laufend an wesentliche Veränderungen anzupassen und neue (erfolgreiche) Strategien zu entwickeln, liegt wohl auch an einer gehörigen Portion Pragmatismus. Somit ist Innovation (Antrieb und Verwirklichung) in vielen Teilen des Modells zu finden.

Kreatives Verwaltungskonzept, Auftraggeber/ Anbieter

Die Modellreform, die vor der Strategieentwicklung durchgeführt wurde, war zweifellos wichtig für „Tampere im Fluss“ und die Stadt als Ganzes. Das neue Verwaltungskonzept mit dem neuen Bürgermeister-Modell, dem Auftraggeber-Anbieter-Modell sowie der Kundenorientierung und -teilnahme erlaubt es, besser auf die Bedürfnisse der Stadt einzugehen. Ein anderer herausstechender Punkt war die erneuerte Beziehung zwischen Politikern und Verwaltung, die notwendig war, um in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit den Wandel zu ermöglichen.

Entscheidungskultur und Zusammenarbeit durch Dialog

Zur Bewältigung der äußeren Veränderungen war ein flexibles Entscheidungssystem notwendig, das die Ergreifung geeigneter Maßnahmen ermöglichte. Zusätzlich war lenkendes und antizipatives Handeln das bevorzugte und geeignete Mittel in einer sich derart wandelnden Umgebung. Die Zusammenarbeit bestand in einem ständigen Austausch zwischen den Führungsebenen der Stadt, den Unternehmen und den Universitäten über die gemeinsamen Herausforderungen und wie ihnen zu begegnen ist. Das wurde ermöglicht durch die offene Gesprächskultur, die das Entstehen einer bestimmten für Tampere typischen Einstellung auf Seiten der Behörden förderte.

**Anpassungsfähigkeit
und
Veränderungskraft**

Tampere hat es geschafft, sich neu zu erfinden und damit Innovationen auf verschiedenen Ebenen zu fördern, wie etwa im Industriebereich, der sich von einer textilbasierten Industrie zu einer in Richtung Informationstechnologie orientierten Gemeinschaft entwickelte. Dies ist auch insofern ein gutes Beispiel, da so trotz der Entlassungen bei Nokia viele neue Innovationen und Unternehmungen geschaffen wurden. Tampere ist in vielerlei Hinsicht ein Erfolgsmodell. Das schlug sich sowohl in der Schaffung neuer Arbeitsplätze nieder als auch in neuen Unternehmensgründungen und Firmen, die die Stadt als ihren Standort wählten. In der Tat ist die Stadt fähig, gemeinschaftlich kühne und schnelle Entscheidungen zu treffen, um damit neue Möglichkeiten zu eröffnen.

**Verantwortung vor
Ort auf allen Ebenen**

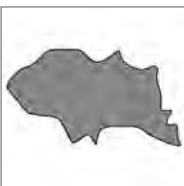
Tampere hatte immer das Glück, innovative und visionäre Anführer zu haben, die nicht nur die Gegenwart, sondern auch die Zukunft im Auge hatten. Timo P. Nieminen, der Bürgermeister von Tampere, ist ein solcher kreativer Kopf, und dank seiner Führungsqualitäten und seiner Kommunikationsfähigkeit konnte er den Prozess dieser Verwaltungsreform effektiv und erfolgreich steuern. Darüber hinaus spielen die stellvertretenden Bürgermeister eine wichtige Rolle in diesem System, da sie nicht nur für die Bestellung der Dienstleistungen, sondern auch für deren Ausgestaltung verantwortlich sind, womit sie ihnen ein „Gesicht“ geben, anstatt dies (nur) den Angestellten des öffentlichen Dienstes zu überlassen. Die reibungslose Kommunikation und das Engagement der Beteiligten ermöglichten den Aufbau einer soliden Zusammenarbeit vor Ort, was als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren gelten kann.

**Eine kluge Mischung
thematischer
Schwerpunkte**

Tampere war in der Lage, viele verschiedene Elemente zu kombinieren. Es investierte viel in die Kultur, in Bildungseinrichtungen und im Technologiebereich, um eine innovative und kreative Gesellschaft und Region zu entwickeln. Dies nahm bereits in den 1990er Jahren seinen Anfang, als Tampere einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hatte und die Anzahl der Arbeitsplätze in der New Economy und damit die innovativen Unternehmungen zunahm, die das Image der Stadt stärkten.

EINE SMARTE, SICHERE UND GRÜNE STADT

Die Stadt Trondheim



Stadtporträt

INSTITUTIONELLER RAHMEN

Norwegen ist ein Einheitsstaat mit 430 Kommunen (*kommune*) und 19 Verwaltungsprovinzen (*fylkeskommune*). Der Gemeinderat (*kommunestyret*) ist das beschlussfassende Organ einer Kommune. Seine Berater werden für jeweils vier Jahre aus Parteilisten gewählt, die auf einem System proportionaler Vertretung beruhen. Der Gemeinderat ist der höchste Entscheidungsträger der Kommune und für den Haushalt, die Finanzen und die Planung zuständig.

Der Exekutivausschuss (*formannskap*) setzt sich aus Mitgliedern der verschiedenen politischen Parteien zusammen. Das Verhältnis geht aus den jeweiligen lokalen Wahlen hervor. Der Ausschuss bereitet für den Gemeinderat die Entscheidungen vor, die den Kommunalhaushalt, den Jahresabschluss sowie die lokalen Steuern betreffen. Er kommt auch bei weniger wichtigen oder besonders dringenden Angelegenheiten zum Zuge und überwacht die Durchführung politischer Entscheidungen der Verwaltung. Der Bürgermeister leitet den Exekutivausschuss, dem vom Gemeinderat eine erhebliche Kontrollbefugnis übertragen wurde.

Zuständigkeiten:

- Kinderfürsorge – Kindergärten
- Grundschulwesen
- Gesundheitswesen
- Soziale Dienste
- Kultur und Freizeit
- Technische Infrastruktur
- Standortplanung

Die Kommunalverwaltung hat vier Hauptfunktionen. Sie soll:

- ein Governance-Instrument für den Staat
- ein Instrument für die kommunale Selbstverwaltung
- die Bühne für lokale politische Prozesse sowie
- Erbringer sozialer und öffentlicher Dienste sein.

Die lokale Gebietskörperschaft hat eine ganze Reihe unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und Aufgaben. Hauptsächlich liegen diese im Bereich der Bildung, der sozialen Dienste und Gesundheit, aber auch in technischen Angelegenheiten. Sie ist Träger und Verwalter von Grundschulen, Gesundheitszentren, Einrichtungen für ältere Menschen, Kindergärten usw. Es gibt eine technische Abteilung, die Wasser- und Abwassersysteme errichtet und betreibt, für die Müllentsorgung zuständig ist und die regionalen Straßen baut und instandhält.

Die Kommunalverwaltung hat nicht die alleinige Entscheidungsbefugnis über ihre Gemeinde, selbst wenn die Verwaltung und die Parteiangehörigen gemeinsam handeln. Der Staat kann eingreifen und Forderungen erheben, Gelder bereitstellen oder kürzen und die Besteuerungsrechte ändern. Die lokalen Gouverneure der Staatsregierung verfügen über wichtige Kontrollfunktionen. Der Staat ist in Norwegen der Hauptbezieher von Steuereinnahmen. Er leistet den Kommunen auf Basis eines Transfermodells Zahlungen, um die Kohäsion zwischen den einzelnen Regionen zu gewährleisten. Aus diesem Grund stammt der größte Teil der kommunalen Gelder aus nicht festgelegten staatlichen Zuschüssen und Ertragssteuern (insgesamt ca. 77 %). Nur etwa 19 % des Haushalts stammen in einer norwegischen Kommunalverwaltung aus lokalen Steuereinnahmen (und hierbei hauptsächlich aus der Grundsteuer) und Abgaben, sodass die Kommunen in der Regel nur über sehr eingeschränkte Kompetenzen bei der Steuererhebung verfügen. Demnach haben die Gebietskörperschaften nur begrenzte Möglichkeiten bei der Aufstellung ihres kommunalen Haushalts, jedoch haben sie freie Hand bei der Verwendung ihrer Einnahmen.

Die Stadtverwaltung von Trondheim ist eine zweistufige Organisation ohne Bezirksverwaltungen auf politischer oder verwaltungstechnischer Ebene. In das Verwaltungsgebiet von Trondheim fällt außerdem die Provinz Süd-Trøndelag, und seine Bezirksregierung ist Repräsentant auf staatlicher Ebene.

Der Oberbürgermeister ist der Vorsitzende des aus 67 Mitgliedern bestehenden Stadtrats. Der Gemeindevorstand besteht aus 11 Vollzeitbeschäftigten, die vom Stadtrat ernannt wurden, und wird vom Oberbürgermeister geleitet. Er führt seine Politik im Namen des Stadtrats aus. Die Mitglieder des Gemeindevorstands gehören nicht zu einer bestimmten Behörde oder einem bestimmten Sektor, sondern sind Allround-Politiker. Seit 2011 bilden die Arbeiterpartei (27 Mitglieder), die Sozialistische Linkspartei (4 Mitglieder), die Grüne Partei (2 Mitglieder), die Zentrumsparterei (1 Sitz) und die Christliche Volkspartei (1 Mitglied) die derzeitige politische Koalition.

Die Stadtverwaltung umfasst sechs öffentliche Sektoren (Abteilungen): Frühkindliche Entwicklungsförderung und Bildung, Kultur und Wirtschaft, Stadtentwicklung, Gesundheits- und Soziale Dienste, Verwaltung und Human Resources sowie die Finanzverwaltung. Leiter der Stadtverwaltung ist der Hauptgeschäftsführer zusammen mit sechs Stadtdirektoren, die jeweils für ein Direktorium zuständig sind. Die Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten der Stadtverwaltung stieg im Jahr 2013 auf 105 an (Gesamtzahl der Angestellten in der Kommune: ca. 13.000).

SOZIOÖKONOMISCHE STRUKTUR UND WICHTIGSTE INDUSTRIEN

Trondheim ist Verwaltungssitz der Region Trøndelag in Mittelnorwegen. Im Jahr 2013 zählt die Stadt 180.000 Einwohner und 31.000 Studenten. Darüber hinaus stellen Zuwanderer 10,7 % der Bevölkerung. Mit einer Größe von 342,2 km² ist die Stadt ein logistischer Dreh- und Angelpunkt der Region und ganz Skandinaviens. Der Flughafen führt Direktflüge zu zahlreichen Destinationen in ganz Europa durch.

Die renommierte Technisch-Naturwissenschaftliche Universität Norwegens (NTNU) wirkt sich positiv auf die Wirtschaft, die Industrie sowie Forschung und Entwicklung in der Region aus. Mit einer Reihe von Spin-offs, die ursprünglich an der Universität entstanden sind, ist Trondheim heute die Geburtsstadt einer Reihe wissenschaftlicher und technologischer Unternehmen (KMU). Seit jeher leistet die Stadt durch ihre Spitzenleistungen zahlreiche Beiträge für die Forschung und Entwicklung, die an der Universität und anderen unabhängigen Forschungseinrichtungen entstanden sind, wie z. B. der Medizinischen Fakultät der NTNU, dem Norwegischen Geologischen Dienst (NGU), dem Norwegischen Institut für Naturforschung (NINA), dem norwegischen Forschungsinstitut für Meerestechnologie (MARINTEK) sowie TSIP-IT& Research.

Trondheim ist außerdem der Hauptsitz von SINTEF, der größten unabhängigen und umfassenden, multidisziplinären Forschungsgruppe in Skandinavien, die über ein internationales Know-how der Spitzenklasse in Technologie, Medizin und den Sozialwissenschaften verfügt. Ihr Ziel ist, zum renommiertesten Auftragsforschungsinstitut in Europa zu werden. SINTEF schafft Werte durch Wissenserzeugung, Forschung und Innovation und entwickelt technologische Lösungen, die in der Praxis angewandt werden. Die SINTEF-Forschungsgruppe umfasst die SINTEF-Stiftung, vier GmbHs und die SINTEF Holding. Sie beschäftigt 2.100 Mitarbeiter aus 68 verschiedenen Ländern. Die Erträge aus den Auftragsforschungsprojekten werden in neue Forschung, wissenschaftliche Anlagen und Kompetenzentwicklung investiert. In den vergangenen fünf Jahren hat die SINTEF 65,79 Mio. € in Labore und wissenschaftliche Anlagen investiert.

In Trondheim profitieren erfolgreiche Unternehmen von den hochqualifizierten und hochgebildeten Arbeitskräften, die von der Universität und den Hochschulen kommen. Zu den wichtigsten Industrien gehören viele Unternehmen der Öl- und

Gasbranche sowie Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung (unabhängige und Multi-Client-Forschung). Atmel, Nordic VLSI, Q-free, Sun Microcomputers und Maxware gehören zu den IKT-Unternehmen im Bereich des internationalen Chipdesigns und der Softwaremärkte, die es für strategisch wichtig erachtet haben, ihren Standort in Trondheim zu errichten. Der Handelsmarkt in Trondheim beherrscht weite Teile von Skandinavien, und einige Unternehmen haben bereits in den wachsenden Markt in Nordwestrussland expandiert. Dienstleistungen und Zulieferung sind gleichermaßen von Bedeutung. Schiffs-, Schienen- und Straßenfrachtbeförderung finden nach ganz Kontinentaleuropa statt. Zu den Hauptexportgütern zählen Fisch und Meeresfrüchte, die per Thermotransport befördert werden, sowie Papier, das mit Massengutschiffen nach Europa gebracht wird. Es finden täglich Hin- und Rückfahrten zu allen großen skandinavischen Städten und einer Reihe von anderen europäischen Häfen auf dem Festland statt.

Somit ist die Arbeitslosenquote in Trondheim, ähnlich wie in ganz Norwegen, relativ niedrig und beträgt nur 3,6 %.

HINTERGRUND

Trondheim ist die Provinzhauptstadt von Süd-Trøndelag und an der Einwohnerzahl gemessen die drittgrößte Stadt in Norwegen. 1997 feierte die Gemeinde ihr 1000-jähriges Gründungsjubiläum und setzte sich aus diesem Anlass neue und ehrgeizige Ziele, die sie erreichen möchte. Mehrere Gründe haben Trondheim zu diesem Kurs bewegt und motiviert. Ein Hauptaspekt war die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, das 1997 im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen verabschiedet wurde. Die norwegische Regierung unterzeichnete dieses Protokoll im Namen der gesamten Nation. Im Rahmen dieser unterzeichneten Verpflichtungen hat die Regierung zusätzliche finanzielle Mittel und Förderfonds für die lokalen Verwaltungen zur Verfügung gestellt, um die Bemühungen zur ökologischen Nachhaltigkeit voranzutreiben.

Dieser monetäre Rahmen ermöglichte den politisch Verantwortlichen der Stadt die Umsetzung ihres politischen Traums, nämlich die führende Stadt Norwegens hinsichtlich eines verbesserten öffentlichen Nahverkehrs mit weniger Treibhausgasemissionen, weniger Staus und weniger Verkehrslärm (Trondheims Sorgenkind) zu werden. Zudem machten es die Herausforderungen im Kampf gegen den weltweiten Klimawandel notwendig, Maßnahmen zu ergreifen und sich stärker auf die Fortbewegung zu Fuß, mit dem Fahrrad, dem Bus oder der Straßenbahn zu konzentrieren.

In diesem Zusammenhang wurde anhand des städtischen Verkehrsplans (Februar 2007) deutlich, dass die städtische Bevölkerung in Trondheim zunehmend wächst und der Autoverkehr somit stetig zunimmt. Diese Gegebenheiten stellten für die Stadt eine Herausforderung im Hinblick auf die Einhaltung ihrer Emissionsgrenzwerte dar. Für die lokale städtische Umwelt, d. h. für die öffentliche Gesundheit und Verkehrssicherheit, für die städtische Bebauung, aber ebenso für die Lebensqualität und die gesamte Innenstadt wurde der zunehmende Verkehr als Bedrohung wahrgenommen.

Die führenden Kräfte von Trondheim erkannten diese Gefahren frühzeitig. Um diese neuen Herausforderungen zu bewältigen, waren Maßnahmen zur Verbesserung der Situation notwendig. Bessere Verkehrslösungen für die Einwohner, den Handel und die Industrie mussten gefunden werden.

STRATEGIE UND ZIELE

Das „*Bomringen*“-Projekt, ein Projekt zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren, durch das der Verkehr im Stadtzentrum reduziert und Gelder für die Infrastruktur bereitgestellt werden sollten, ist in Trondheim ein berühmter Vorläufer von großer Bedeutung, der der Verwaltung die Verbesserung der städtischen Situation erleichtert hat. Dieses politische Projekt verstärkte die vertrauensvolle und enge Zusammenarbeit der Beteiligten im Rahmen des „*Grünen Partnerschaftsabkommens*“ (*Green Partnership Agreement, GPA*) - Miljøpakken - das integraler Bestandteil von Trondheims Stadtentwicklungsplan war, ein strategischer Plan für Strategien, Ziele und Visionen mit einer Laufzeit von 12 Jahren (2009-2020). Die sechs wichtigsten strategischen Aufgaben für Innovationen und Verbesserungen dieses Entwicklungsplans sind folgende:

1. Klimawandel und Umweltschutz
2. Nachfrage nach und Angebot von Arbeitskräften
3. Kompetenzen und Fähigkeiten
4. Eine sichere, integrative und vielfältige Stadt
5. Die Rolle der Stadt als Dienstleister, Regulierer und Entscheidungsträger
6. Kampf gegen Armut und Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen

Vor der Umsetzung des Plans und ganz nach nordischen Logik- und Pragmatikansätzen wurde eine analytische Aufstellung erarbeitet, um die positiven und negativen Faktoren oder Einflüsse zu untersuchen und prüfen. Die Stärke-Schwächen-Analyse (SWOT-Analyse) der Stadt ist im Folgenden kurz dargestellt:

Abbildung 8.1.: Vereinfachte SWOT-Analyse

	HILFREICH (für die Erreichung des Ziels)	HINDERLICH (für die Erreichung des Ziels)
Interne Faktoren (Eigenschaften der Organisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Eine verbesserte und innovative Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung auf allen drei Ebenen mit kürzeren Kommunikationswegen und einer effektiven und reibungslosen Koordination • Vorhandenes Wissen und Arbeit an Forschungs- und Entwicklungsprojekten zur Nachhaltigkeit, Mobilität (auf öffentlichen Straßen) und Technologie • Starke Einbindung von Politikern und qualifizierten Fachkräften für eine starke Führung • Hohe Kooperationsbereitschaft aller drei Partner für eine erfolgreiche Planung 	<ul style="list-style-type: none"> • Mögliche fehlende Bereitschaft, Organisationsstrukturen zu verändern, die zum Widerstand bei den Mitarbeitern führt, horizontal zu arbeiten und mit verschiedenen Akteuren zu kooperieren • Ungünstiger Zeitpunkt angesichts der bevorstehenden Wahlen, da das Projekt Teil der Wahlkampagne geworden ist • Kostspielige und anspruchsvolle Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrssystems • Die Herausforderung, die breite Öffentlichkeit dafür zu gewinnen und ihre Erwartungen an ein neues System zu erfüllen
Externe Faktoren (Eigenschaften des Umfeldes)	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Subventionen zur Anregung eines Umweltbewusstseins für den Aufbau einer neuen Infrastruktur • Die gleiche politische Aufstellung (aller regierenden Parteien) in der Kommune, der Verwaltungsprovinz sowie auf staatlicher Ebene • Langfristige Teilnahme der staatlichen Verkehrsbehörden (15 Jahre) auf Basis eines Vertrages zwischen nationalen, regionalen und lokalen Regierungsstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ablehnung des Projekts durch die benachbarten Kommunen, insbesondere hinsichtlich der Straßennutzungsgebühren Es herrscht kein Konsens und das Projekt ist (immer noch) umstritten • Da der Haushaltszeitraum kürzer ist als die Projektlaufzeit (2008-2024), kann der staatliche Zuschuss nicht für die gesamte Projektdauer gewährleistet werden, da ein neuer Antrag gestellt werden muss

Die Ergebnisse dieser Prüfung waren für das GPA 2007 wie folgt:

1. Nur sehr wenig kommunale Gelder waren für den Nahverkehr in Trondheim verfügbar. Der Verkehrsplan, der dem Stadtrat 2007 als rechtlich bindendes Dokument vorgelegt werden sollte, zeigte diesen finanziellen Engpass und die damit verbundenen begrenzten Möglichkeiten deutlich auf. Folglich gab es keine konkreten Perspektiven oder Handlungsmöglichkeiten.
2. Da das Umweltbewusstsein in Norwegen ein landesweites Anliegen ist und die lokalen Behörden den Großteil ihrer Gelder aus staatlichen Zuschüssen erhalten, hoffte die Stadt auf eine Reaktion seitens der Regierung, um die lokalen Maßnahmen im nationalen Verkehrsplan von 2010 bis 2019 vorantreiben zu können. Dieser Plan konnte diese Hoffnung jedoch nicht erfüllen.

Aufgrund der lokalen schwierigen finanziellen Situation und keiner klaren Unterstützung der Regierung für die Verkehrssituation und das Umweltanliegen in der Region entschied sich Trondheim dazu, ein zukunftsweisendes und verwaltungsübergreifendes Projekt zu entwickeln, an dem Trondheim selbst sowie Süd-Trøndelag und die norwegische Straßenverkehrsbehörde beteiligt waren. Mit diesem Projekt sollten sowohl die Herausforderungen im Kampf gegen Treibhausgase und vorrangig gegen den Klimawandel bewältigt, aber auch der Umweltschutz gefördert werden, wie es bereits im Stadtentwicklungsplan vorgesehen war: es war die Geburtsstunde des GPA – Miljøpakken. Die Haupteinnahmequelle für dieses Projekt konnte nur durch die Wiedereinführung von Straßennutzungsgebühren sichergestellt werden, doch gleichzeitig hoffte man, dass auch der Staat Interesse an diesem ehrgeizigen Projekt zeigen und finanzielle Beiträge leisten würde. Letztendlich sicherte der Staat tatsächlich Gelder für den Aufbau einer neuen Infrastruktur zu.

Die Hauptziele des GPA waren und sind die Reduzierung der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen und der Kampf gegen den Klimawandel durch den Verkehr. Diese Innovationsinitiative wurde zur Verbesserung der städtischen Mobilität und der effizienten Logistik für Unternehmen und Haushalte eingeleitet. All diese Ziele stehen vor dem Hintergrund, eine attraktive und funktionierende städtische Umwelt zu schaffen und zu wirtschaftlichem Wachstum und einem zuverlässigem Arbeitskräftepotenzial beizutragen.

Um konkrete Maßnahmen ergreifen zu können, hat man folgende quantitativen Vorgaben und angestrebten Ziele zusammengetragen:

- eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 20 %;
- eine Beschleunigung d. öffentl. Personennahverkehrs in der Innenstadt um 25 %;
- eine Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs im städtischen Gebiet um 14 %;
- eine Senkung der Geräuschemissionen um 15 %;
- eine Senkung der Verkehrsunfälle um 20 %.

Als „Ausgangspunkt“ für diese Ziele gilt das Jahr 2008, und sie müssen bis (spätestens) 2024 erfüllt werden. Das GPA ist demnach ein lokales Instrument, um die städtische Attraktivität auf ein höheres Niveau zu bringen, aber es zielt auch auf weitreichendere politische Ziele eines ressourceneffizienten Verkehrssystems ab.

Für diese allgemeinen Ziele waren mehrere Maßnahmen vorgesehen:

- Investitionen in das Hauptverkehrsstraßennetz zur Verbesserung der Kapazitäten und der Effizienz der Umfahrungsstraßen im Stadtzentrum sowie in den Bau fehlender Verbindungsstraßen im Hauptverkehrsnetz für den Kraftfahrzeugverkehr;
- effizienter und bezuschusster öffentlicher Nahverkehr;
- verbesserte Verkehrssicherheit, Mobilität für Fußgänger und Radfahrer mit einem vollständigen Straßennetz für Fahrräder.

DER WEG

Jeder Weg hat seinen Ausgangspunkt. Ein hoher Beamter der Stadt Trondheim bemerkte:

„Physisch beginnt jede Reise von zu Hause. Der Beginn könnte aber auch der Traum sein, mit jemandem irgendwohin zu gehen. Die Gründe dafür, irgendwo mit einer bestimmten Person hinzugehen, sind dabei unterschiedlich.“

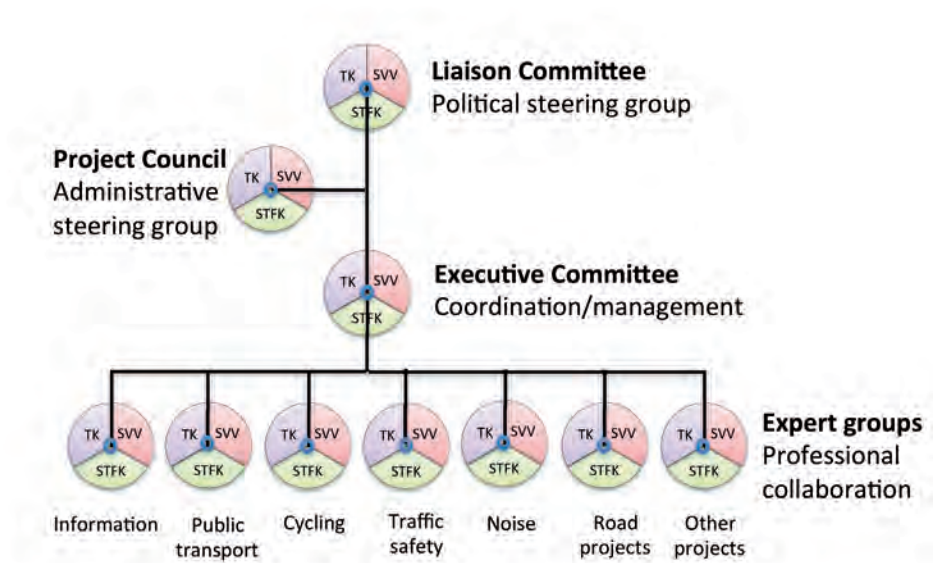
Bei der Partnerschaft für nachhaltigen Transport kann man in Trondheim viele Entwicklungen als Ausgangspunkt betrachten. Einige davon sind allgemein gehalten, andere wiederum konkret.

Aus formaler oder rechtlicher Sicht begann diese Reise im Jahr 2008 mit der Verabschiedung des GPA durch den Stadtrat und dessen Umsetzung im Jahr 2010. Zu Beginn der „Weges“ von Trondheim galt es hauptsächlich, die Verkehrsstraßen zu reduzieren und den Schwerpunkt auf die öffentlichen Verkehrsmittel, den Radverkehr und die Fortbewegung zu Fuß zu verlegen, da die Entwicklung der Attraktivität der städtischen Gebiete regelmäßig von den Stadtverwaltungen, aber auch von staatlichen und europäischen Organen überprüft wird.

Für die Planung dieses umfangreichen strategischen Projekts war ein komplexes Geflecht administrativer und politischer Prozesse erforderlich. Trotz anfänglichen Widerstands der Berufspendler fand das GPA sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Einwohnern, den Top-Unternehmen und Beamten großen Zuspruch. Auch die Parteien aus allen Flügeln stehen hinter dem Projekt, und einige dieser Akteure haben eine bedeutende und führende Rolle in diesem Prozess gespielt. Eine der größten Herausforderungen war es zweifellos, die wichtigsten Interessengruppen für die Ziele zu mobilisieren und zu gewinnen.

Aus diesem Grund ist ein Partnerschaftsgerüst entstanden, das eine politische Lenkungsgruppe bildet und sich folgendermaßen zusammensetzt: zwei gewählte Bürgermeister (Stadt Trondheim sowie Süd-Trøndelag), der CEO der Norwegischen Straßenverkehrsbehörde sowie Beamte der höheren Verwaltung als Vertreter der drei Ebenen. Geleitet wird diese starke Lenkungsgruppe von Trondheims Bürgermeister selbst als Schriftführer, was darauf zurückgeht, dass es sich um ein Problem „vor der eigenen Haustür“ handelt. Die Hauptakteure und Verantwortlichen sind für die strategische Koordination der Initiative sowie das gesamte strategische Konzept, die Überwachung und die Auswertung der Fortschritte des GPA zuständig. Die institutionelle Aufstellung ermöglichte eine kreative Führung und die Entwicklung institutioneller Kapazitäten, um den strategischen Umwandlungsprozess zu organisieren. Im Rahmen der städtischen Entwicklung und der lokalen Verwaltung sind der Aufbau institutioneller Kapazitäten und das institutionelle Kapital elementare Bestandteile für die Entwicklung wissenschaftlicher und relationaler Ressourcen und die Mobilisierungsfähigkeiten, d. h. für die innovativen und politischen Aspekte der kreativen Führung¹.

Abbildung 8.2.: Das GPA und seine Organisationsstruktur



Anmerkungen zu den Abkürzungen: STFK: Provinz Süd-Trøndelag, SVV: Norwegische Straßenverkehrsbehörde, TK: Stadt Trondheim.

¹ Healey, P., C. de Magalhaes, C. u¹ Healey, P., C. de Magalhaes, C. und A. Mandanipour, „Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects“, *FUTURA– Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, S. 117-137.

Abbildung 8.2 zeigt die institutionelle Aufstellung: das Lenkungsorgan (den Verbindungsausschuss), das Verwaltungsorgan (den Projektbeirat), das für die täglichen Aufgaben zuständig ist und die Ideen und Empfehlungen des Verbindungsausschusses umsetzt, sowie ein koordinierendes Organ (den Exekutivausschuss) für die ca. 50 Projekte, für die Expertengruppen zuständig sind.

In allen Organen sind Vertreter aller drei Verwaltungsebenen tätig, d. h. der norwegischen Straßenverkehrsbehörde, der Verkehrsverwaltung der Provinz sowie der Kommunalverwaltung. Auftragnehmer, regionale Unternehmen und Berater haben in dieser Prozesskette eine Lieferantenfunktion. Aufgrund der verschiedenartigen Maßnahmen und um das politische und administrative Management in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, sind etwa 100 Personen an den verschiedenen Projekten beteiligt.

An der Ausführung des GPA sind ebenfalls alle drei Ebenen beteiligt (der sog. Exekutivausschuss): die norwegische Straßenverkehrsbehörde (NPRA), die Provinz Süd-Trøndelag und die Stadt Trondheim. Diese Behörden haben ergänzende Funktionen bei der Planung und Auftragsvergabe, der Verwaltung und dem Bau und sind gemeinsam für die verschiedenen Straßenprojekte verantwortlich. Durch eine unlängst durchgeführte Reform verfügen die Behörden auf regionaler Ebene über mehr Entscheidungsbefugnisse. Die Aufgabenverteilung auf den drei Ebenen ist wie folgt: die NPRA ist für die Verkehrssicherheit, die Mobilität und die Umweltauf den landesweiten Straßen zuständig, die Provinz für den öffentlichen Nahverkehr und die Kommune für das Stadtbild und die örtlichen Straßen. Die politische Lenkungsgruppe (der Verbindungsausschuss) sorgt für eine enge Zusammenarbeit und zusammenhängende Prozessabläufe aller drei beteiligten Ebenen sowie eine Leitungsstruktur auf höchstem Niveau. Diese Top-Down-Organisation soll die Zusammenarbeit aller Partner sowie reibungslose Abläufe in den Verwaltungen garantieren.

Im Lenkungsprozess hat sich gezeigt, dass die politische Führung von entscheidender Bedeutung ist. Die politischen Kräfte auf lokaler Ebene tragen ein Wesentliches zu dem Projekt bei, aber auch den nationalen Behörden kommt eine wichtige Rolle zu. Darüber hinaus war und ist die Bürgermeisterin von Trondheim eine Schlüsselfigur bei der gesamten Entwicklung und Ausführung des GPA.

FORTSCHRITT DURCH HANDELN

Der Projekterfolg hängt häufig von zuweilen einfachen, aber effektiven und innovativen Ideen und Investitionsmaßnahmen für die Infrastruktur der Straßen, Schienennetze, Rad- und Fußwege ab. Um beispielsweise einen störungsfreien Busverkehr zu garantieren, wurde eine der beiden Buslinien, die ins und aus dem Stadtzentrum herausfahren und die bislang immer für den gesamten Verkehr geöffnet waren, durch das GPA raffiniert umstrukturiert, sodass es nun eine separate Spur gibt, die ausschließlich von Bussen genutzt werden darf.

Auf dieser Philosophie basierend wird das GPA durch kleine Projekte in einer größeren Matrixorganisation umgesetzt. Der Exekutivausschuss, in dem zwei bis drei Mitglieder aus jeder Verwaltungsebene tätig sind, ist für das Projektportfolio und die Koordination der verschiedenen Projekte zuständig. Die Projekte werden durch die zuständigen Abteilungen und im Einklang mit den geltenden Vorschriften für die Bauvorhaben genehmigt.

Für die effiziente und erfolgreiche Umsetzung der Strategie waren mehrere Gesichtspunkte und Faktoren zu berücksichtigen. Im Einzelnen ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Politikern und Beamten auf regionaler und staatlicher Ebene entscheidend für den Erfolg; diese Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass alle Beteiligten an einem Strang ziehen.

Der Gedanke dahinter war und ist, die Kommunikationswege kurz zu halten und eine effektive Integration und Koordination des Projekts in den vielen administrativen Abteilungen und Organen zu ermöglichen, was ausschlaggebend für den Projekterfolg ist. Dies bedeutet für die Mitarbeiter der Stadt, einige Herausforderungen bei der täglichen Koordination zu bewältigen, da dringenden Projektanliegen Vorrang gegenüber alltäglichen Routinearbeiten gegeben werden muss. Das engagierte und vorausschauende politische Führungsgremium, das voll handlungsbefugt ist, gewährleistet die erfolgreiche Matrixorganisation sowie die Rangfolge der Projekte und die damit zusammenhängenden Aufgaben.

Durch das Konzept „Going Green“ hat die Kommunalverwaltung in ihren eigenen Reihen zudem an Glaubwürdigkeit gewonnen und Veränderungen erfahren. Bahnbrechende Initiativen waren in diesem Zusammenhang beispielsweise diejenigen, die Hauptgeschäftsstellen in die Innenstadt zu verlegen und Fahrgemeinschaften beim Personal der Kommunalverwaltung einzuführen. Dieses erfolgreiche Modell wurde auch von Unternehmen mit Sitz in der Innenstadt übernommen. Durch solche deutlichen und sichtbaren Maßnahmen war es ein Leichtes, den Bürgern das Projekt näher zu bringen.

Zusätzlich begleitete eine umfassende Werbekampagne die Projektdurchführung, wie z. B. mit

- Tafeln an den jeweiligen Baustellen, die das Projekt und den Fortschritt beschreiben;
- Hinweisen und Artikeln in Lokalzeitungen;
- Benachrichtigungen über die Kosten öffentlicher Dienste oder die lokale Besteuerung².

² Siehe z. B. die Internetseite vom GPA (in norwegischer Sprache) <http://miljopakken.no/pengestrommen>.

Abbildung 8.3.: Baustellentafeln mit dem GPA-Logo



Um das Projekt den Bürgern gegenüber transparent zu halten, wurden effektive Informations- und Kommunikationswege geschaffen, nicht nur um sie vor den bevorstehenden Veränderungen zu „warnen“, sondern auch, um Ergebnisse zu präsentieren und umfassend über die Ideen, die Ziele und die Erfolge zu informieren. Das Augenmerk lag hierbei auf dem Prozess selbst.

Ein gutes Beispiel dafür sind die an alle Haushalte verschickten Broschüren mit Informationen über die Bauvorhaben und die jeweiligen Finanzierungen.

Die Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung ist im Hinblick auf Zahlungen für öffentliche Dienste oder die lokale Besteuerung von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund war es von Anfang an ein Ziel, das GPA so zeitnah wie möglich umzusetzen, um positive und greifbare Ergebnisse im Alltag präsentieren zu können. Für das System der Straßennutzungsgebühren, das eine erste praktische und sichtbare Maßnahme darstellt, wurden Nachlässe für Vorauszahlungen sowie automatische Lastschriftverfahren angeboten. Weiterhin wird der Verkehr durch ein raffiniertes System mit einem Bordrechner (Q-free³) an der Frontscheibe im Auto so geregelt, dass es zu keinen Staus oder sonstigen Verkehrsbehinderungen kommt.

Die unterschiedlichen Interessengruppen nicht aus dem Blick zu verlieren, war einer der Hauptaspekte bei dem Projekt, da man fürchtete, die Maßnahmen würden hauptsächlich zugunsten der Pendler und der wirtschaftlichen Interessen in Trondheim statt zugunsten der Bürger gehen (auch wenn einige Maßnahmen nur von administrativem und politischem Belang sind). Die öffentliche und bürgerliche Beteiligung bei der Ausarbeitung des Konzepts war außerordentlich groß, und auch die benachbarten Kommunen hatten durch den Pendelverkehr ein Mitspracherecht.

³ Siehe <http://www.q-free.com>.

Doch Trondheims Weg ist nicht ohne Zwischenfälle verlaufen. Ein Beispiel für die Auswirkung solcher Eventualitäten ist, dass die engültige Entscheidung vom Parlament im Sommer 2009 getroffen wurde. Wäre diese Entscheidung verschoben worden, wäre der zeitliche Abstand zu den Wahlen 2011 mit allen zugehörigen negativen Auswirkungen zu gering gewesen. Die Öffentlichkeit hätte sich ausschließlich darauf konzentriert, dass das Projekt zur Schachfigur in der Wahlkampagne werden könne, zumal es anfangs zumindest teilweise auf Widerstand gestoßen ist.

Ein weiterer Stolperstein war das System der Straßennutzungsgebühren „Bomringen“, das von 1991 bis 2006 Anwendung fand. Die Wiedereinführung von Straßennutzungsgebühren stieß bei den Bürgern nicht gerade auf Begeisterung, doch war sie für die Finanzierung des Projekts notwendig. Die heftige Reaktion von Pendlern und Reisenden ließ nicht lange auf sich warten, da die Berufsverkehrs- und Stausituation dadurch anscheinend nicht verbessert, sondern eher verschlechtert würde. Mit der Zeit und der sprunghaften Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs wurde das Problem jedoch auf ein Minimum reduziert. Staus und Verkehrsstörungen kommen seltener vor und der Busverkehr ist schneller und wesentlich effizienter geworden.

Weitere Schwierigkeiten gab es zudem beim „horizontalen“ Handeln in einem eher traditionellen Verwaltungssystem. Etablierte Strukturen wurden von den Beamten infrage gestellt: „So etwas machen wir nicht...“ Diesen Konflikten hat das GPA durch seine in Norwegen einzigartige Führungsstruktur mit seiner hochrangigen politischen Lenkungsgruppe als Initiator und höchster Entscheidungsträger (s. Abb. 8.2.) entgegengewirkt. Bei einer traditionellen Aufstellung wären die Projektpläne und Initiativen von der Verwaltung ausgearbeitet und dem politischen Organ allenfalls geändert und anschließend angenommen worden. Im Fall von GPA jedoch genießt das politische Organ volle Rechte und Verpflichtungen bei der Projektleitung. Seit das GPA von der Mehrheit des Stadtrates als integraler Bestandteil des Masterplans angenommen wurde, hat die politische Lenkungsgruppe ein klares Mandat und die volle institutionelle Kapazität (in einem vorgegebenen Rahmen) zu handeln.

Wie oben bereits ausgeführt, wächst die Stadtbevölkerung in Trondheim und Umgebung anhaltend und dies wirkt sich spürbar auf die Umwelt aus. Im Vergleich zu anderen großen Städten stellte dies zu Projektbeginn jedoch kein schwerwiegendes Problem dar. Es war eine echte Herausforderung für die (nicht vorhersehbare) Zukunft – und somit ein Vorteil für alle Beteiligten. Demnach befand sich Trondheim nicht in einer akuten Notlage, als man die Projektarbeit aufnahm, und man konnte sich in der Arbeitsplanung auf maßgeschneiderte Lösungen statt auf reine und schnelle Ad-hoc-Reaktionen konzentrieren.

VERWALTUNGSKONTROLLSYSTEM (VKS) UND FINANZVERWALTUNG

Das Gesamtbudget für das GPA sprengt den finanziellen Rahmen einer einzelnen Stadtverwaltung bzw. den jährlichen Haushalt einer Stadtverwaltung. Der Jahreshaushalt der Stadt macht nur einen kleinen Teil des Gesamtbudgets des Projekts aus. Für jeden Teil des Projekts steht ein eigenes Budget (für Straßen, Fahrrad- und Fußwege etc.) zur Verfügung, das einer strengen Kontrolle und strategischen Haushaltsprinzipien unterliegt. Die Gesamtausgaben liegen bei etwa 11 Mrd. NOK (ca. 1,4 Mrd. €). Abbildung 8.4 zeigt eine detaillierte Aufstellung aller Kosten.

Abbildung 8.4: Mehrjähriger Finanzrahmen des GPA

Insgesamt:	11 Milliarden NOK (ca. 1,4 Mrd. €)
Einnahmen aus Straßennutzungsgebühren:	7,0 Milliarden NOK (ca. 0,9 Mrd. €)
Staatliche Mittel:	2,5 Milliarden NOK (ca. 0,3 Mrd. €)
Lokale Mittel:	1,5 Milliarden NOK (ca. 0,19 Mrd. €)

Über den Haushalt verfügt der Stadtrat nach vorherigem Vorschlag vom CEO. Entsprechend dazu entscheidet der Landrat einer Provinz über das verfügbare Budget; auf staatlicher Ebene schlägt die Regierung dem Parlament den entsprechenden Anteil vor.

Hinsichtlich des Haushaltsplanungszeitraums werden viele Gespräche geführt und verschiedene Entscheidungen getroffen. Die Expertengruppen geben dem Exekutivausschuss ihre Vorschläge ab, die diese ihrerseits innerhalb der vorgegebenen Rahmen (öffentlicher Nahverkehr, Radverkehr, Verkehrssicherheit etc.) koordinieren. Weiterhin geben die Expertengruppen konkrete Vorschläge ab, die der Verbindungsausschuss koordiniert, wobei er bestimmten Handlungsräumen den Vorrang gibt. Die endgültigen Entscheidungen werden dann vom norwegischen Parlament, dem Stadt- und Landrat getroffen.

Anzumerken ist, dass 70 % des Haushalts aus Straßennutzungsgebühren, d. h. aus nicht-staatlichen Quellen stammen, während der verbleibende Anteil aus staatlichen und lokalen Geldern stammt.

Abbildung 8.5: GPA-Haushalt und Finanzierungsgrundsätze

Hauptverkehrsstraßen	4,3 Milliarden NOK (ca. 0,56 Mrd. €)
Lokale Straßen	0,6 Milliarden NOK (ca. 78 Mrd. €)
Öffentlicher Nahverkehr	2 Milliarden NOK + Fördermittel (ca. 0,26 Mrd. €)
Radverkehr	1,5 Milliarden NOK (ca. 0,19 Mrd. €)
Verkehrssicherheit	0,6 Milliarden NOK (ca. 78 Mrd. €)
Umweltverbesserung	0,4 Milliarden NOK (ca. 50 Mrd. €)

Aus Abbildung 8.5 geht hervor, dass die Straßennutzungsgebühren die Haupteinnahmequelle für das GPA darstellen. Eine lokale Kraftstoffsteuer als zusätzliche Einnahmequelle wurde von den nationalen Behörden abgelehnt. Die Gelder aus dem Jahreshaushalt der lokalen und regionalen Verwaltungen machen einen verhältnismäßig kleinen Anteil der Gesamtprojektsumme aus. Der vom norwegischen Parlament verabschiedete Verkehrsplan sieht staatliche Zuschüsse vor, die Fördergelder für den öffentlichen Nahverkehr in den größten Städten Norwegens beinhalten.

50 % des 15-Jahreshaushalts des GPA werden für langfristige Investitionen in die Straßennetze aufgewendet. Rund 12 % sind dabei für das Radwegenetz vorgesehen und somit eine zusätzliche langfristige Investition zu den geplanten Ausweitungen und Verbesserungen der öffentlichen Stadtgebiete.

Der Verbindungsausschuss (als oberstes Organ) verfügt über eine Buchhaltungsanalyse sämtlicher anfallender Kosten. Im formalen Verfahren werden Berichte an alle beteiligten Organe erstattet. Die Finanzverwaltung des Projekts obliegt der norwegischen Straßenverkehrsbehörde. Alle internen Manager verfügen über einen eigenen Haushalt und erstatten dem Exekutivausschuss regelmäßig Bericht. Die jeweiligen Projektleiter sind für die projektbezogenen Kalkulationen und Ausgaben verantwortlich. Der exakte und zeitnahe Informationsfluss gestaltet sich in diesem dreigeteilten System jedoch als eher schwierig. Der gesamte Kostenrahmen ist zwar ersichtlich, doch erweisen sich die detaillierte Kostenaufstellung bzw. eine ausgewogene Kostenverteilung und die entsprechenden Kürzungen als komplexe Angelegenheit.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ

Das GPA ist seit nunmehr drei bis vier Jahren in Kraft, sodass es sich immer noch in einer frühen Entwicklungsphase befindet. Doch kann es seitdem von einer ganzen Reihe sofort sichtbarer Ergebnisse profitieren. Dies ist der ständigen Überwachung und Auswertung sowohl der kurz- als auch langfristigen Ziele zu verdanken.

Die verschiedenen Projekte des GPA bringen zum Teil kurzfristig sichtbare Ergebnisse mit sich, bei anderen wird es einige Jahre dauern. Bisher gibt es bereits einige berichtenswerte und wirklich eindrucksvolle Ergebnisse, die hier aufgelistet werden sollen:

- **Eine ungewöhnliche (politische) Partnerschaft, die sofort und kontinuierlich Ergebnisse erzielt**

Das GPA ist ein Meilenstein in der Geschichte Trondheims und ist in politischer, finanzieller und praktischer Hinsicht zukunftsweisend. Für den Erfolg des Projekts standen Schnelligkeit und Fortschritt von Anfang an im Mittelpunkt, und radikale und häufig auch unbeliebte Ziele unter dem Motto „Going Green“ wurden durch schnelle Planung und rasche Ausführung der infrastrukturellen Umbauarbeiten erreicht.

Auf politischer und verwaltungstechnischer Ebene hat man dem GPA auf diese Weise besondere Aufmerksamkeit und Priorität gewidmet, um das Projekt zielsicher voranzutreiben. Die schnelle Umsetzung der Pläne räumt dem GPA eine besondere Position im Vergleich zu anderen Projekten – zumindest auf nationaler Ebene - ein.

- **Effektiv angewandtes internes Know-how auf allen verwaltungstechnischen Ebenen und starke Kommunikation nach außen**

Nur das nötigste externe Know-how und eine starke Konzentration auf die Kommunikation in jeder Phase des Projekts waren wichtig für die Umsetzung. Ebenso wichtig war der ununterbrochene Kontakt zu nationalen Behörden, auch wenn Trondheim selbst eine Schlüsselrolle in dem Projekt gespielt hat. Die Verpflichtungen der Projektbeteiligten werden von dem Verbindungsausschuss ausgeführt.

- **Schnelle mess- und sichtbare Ergebnisse**

2010 stieg die Nutzung des öffentlichen Busverkehrs um 7,5 % im Vergleich zum Vorjahr an. 2011 stieg diese Zahl um weitere 10,8 % in Trondheim und um 25,1 % in den Nachbarkommunen an. Zu den wichtigsten Faktoren für diesen enormen Anstieg zählen die im Jahr 2011 eingeführten deutlichen Preissenkungen. Auch 2012 stieg diese Zahl deutlich an, nämlich um 10,6 % in Trondheim selbst und um 20,8 % in den Nachbarregionen. Dieser positive Trend ist unverkennbar⁴. Andere spürbare Ergebnisse im öffentlichen Nahverkehr waren im Einzelnen:

- die Errichtung 84 neuer Haltestationen;
- ca. 150 neue Busse mit Gasantrieb und 10 Hybridbusse mit Diesel- und Elektroantrieb als Ersatz für alte Dieselsebusse;
- die Einrichtung von Informationstafeln an einer Reihe von Bushaltestellen sowie ein Bordinformationssystem in den Bussen selbst;
- eine Erneuerung des Fahrkartensystems und eine monatliche Preissenkung von insgesamt 15 % (2011).

Im Allgemeinen sind die Monatskarten für Studenten günstiger geworden, und Schulkinder und Kinder im Kindergartenalter können außerhalb der Hauptverkehrszeiten kostenfrei mitfahren.

Die Planung einer neuen Verkehrsstruktur für die Innenstadt macht Fortschritte. Mehrere Straßen werden in Fußgängerzonen umgewandelt, was eine Herausforderung darstellt. Die Einführung von Fahrradspuren im Stadtzentrum ist ebenso Teil des Vorhabens.

Somit werden Zuschüsse für Fahrkarten unter Umständen langfristig nicht haltbar sein. Elektroautos könnten zum bevorzugten PKW werden, wenn die Zahl der Autos steigt und man sich der Vorteile bewusst wird. Ein ebenso mögliches langfristiges Ziel ist es, Haushalte mit zwei PKWs zu reduzieren.

⁴ Dehlin, E. und E. Rognes Solbu, „The Green Partnership Agreement“, in: Busch, T. et al., eds., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013, S. 204-210.

Diese Maßnahmen kämen sowohl der Stadt, den Transportdienstleistern als auch den Nutzern des öffentlichen Nahverkehrs zugute. Der Zuschuss für „grüne Busse“ könnte langfristig ebenfalls zu einer Verbesserung der Umweltqualität der Stadt beitragen.

Alles in allem ist die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs deutlich gestiegen und der Ausbau der Infrastruktur mit enormer Geschwindigkeit und Kraft vorangegangen. Zuweilen ist es schwierig, diese sichtbaren Ergebnisse von der (nicht messbaren) vorausschauenden und dynamischen Verwaltung durch die politischen und administrativen Organe zu trennen. Die vielfältigen täglichen Auswirkungen auf die Stadt und der Fortschritt bei der Infrastruktur lassen bereits vielversprechende Multiplikatoren und Ergebnisse des GPA bis zum Jahr 2024 erwarten.

INNOVATIONSKRAFT

Das GPA ist eine in Skandinavien einzigartige Initiative und Errungenschaft, die kraftvolle, innovative und vielschichtige Partnerschaften für den Kampf gegen Treibhausgasemissionen und für den Umweltschutz schafft. Es geht dabei um die wichtige Herausforderung von Verkehr und Mobilität in europäischen Städten, des Klimawandels, aber auch um andere Themen, die die Öffentlichkeit betreffen, z. B. Landnutzung, Straßensicherheit, preisgünstigen öffentlichen Nahverkehr, verbesserten Modal Split usw. Die Triebkräfte und Motoren für die Innovationskraft der Stadt Trondheim und der anderen Interessensgruppen können wie folgt zusammengefasst werden:

Innovative (und vielschichtige) Organisation der Partnerschaften	Die beispielhafte und innovative Partnerschaft hat sich als leistungsfähiges Instrument für eine effiziente Klimapolitik erwiesen. Ein äußerst interessanter und innovativer verwaltungstechnischer Aspekt des GPA betrifft die Matrixorganisation des Projekts neben anderen Abteilungen der Kommune – als Teil der bestehenden Hierarchie und nicht nur als unabhängiges Projekt unter einer unabhängigen Leitung. Diese eindrucksvolle und innovative Organisationsform soll zusätzliches Vertrauen in eine schnelle und effektive Organisation schaffen und Priorität, Fortschritt, Geschwindigkeit und Elan garantieren.
Zeitnahe und mehrstufige Entscheidungsprozesse	Sowohl das Ergreifen einzelner, in sich geschlossener Maßnahmen als auch die Schritt-für-Schritt-Entscheidungen innerhalb des GPA basieren auf bestehenden Verfahrensweisen. Was das GPA jedoch zu etwas Besonderem macht, ist das Zusammenspiel der politischen Gegebenheiten und der Planungsrealisierung auf allen drei verwaltungstechnischen Ebenen: der Prozess setzt den Maßstab für effiziente Entscheidungen. Angesichts der Komplexität sind die Größenordnung und das langfristige Engagement dieses öffentlichen Investitionsprojekts eine bemerkenswerte und innovative Leistung.

Prozess-orientierte Kommunikationsverfahren und -handlungen

Ein enger interner und externer Kontakt zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen aufgrund der Tatsache, dass alle Beteiligten sich kennen, macht die Kommunikation einfach und glaubhaft. Solch eine reibungslose Kommunikation kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden, auch wenn die Beteiligten aus derselben politischen Mehrheit stammen. Durch die erfolgreiche Koordination der drei beteiligten Behörden, der NPRA, der Stadt Trondheim und der Provinz Süd-Trøndelag, ist das GPA ein seltener Fall von ungewöhnlichem Fortschritt und Elan – ein Meilenstein im norwegischen öffentlichen Sektor.

Eine klare Führungsrolle und eine intelligente und integrierte Organisations- und Durchführungsstruktur

Der Erfolg der Matrixorganisation ist offensichtlich eng mit dem starken und anhaltenden Willen der politischen Führung, Erfolge zu sehen, verbunden. Das GPA ist nicht durch passive routinemäßige Organisation und eingefahrene Bürokratie, sondern durch aktive Organisation mittels eines dynamischen, engagierten und visionären Managements gekennzeichnet, das durch die innovative Organisationsstruktur ermöglicht wird. Das GPA ist eher ein Projekt, das durch administrative Führung ins Leben gerufen wurde und in dem vorhandene Bürokratie lediglich als unverzichtbares Werkzeug verwendet wird, als ein Projekt, das strikt den bestehenden Regeln folgt. Dies sorgt zwar für Spannungen, aber gleichzeitig für das Erzielen von Ergebnissen, wie im Resümee dieser Fallbeschreibung deutlich wird.

Langfristiges Engagement und Kooperation unter Partnern

Im Rahmen der Partnerschaft werden langfristige infrastrukturelle Maßnahmen durchgeführt, die durch öffentliche Informationen unterstützt werden und dauerhaften Erfolg versprechen. Dies wird durch die solide Partnerschaft und das politische Engagement durch die Beteiligung der Bürgermeister in der institutionellen Aufstellung unterstützt. Alle Nachhaltigkeitsaspekte wie Lebensqualität, soziale Eingliederung, natürliche Ressourcen sowie wirtschaftlicher Wohlstand können durch diesen integrierten Ansatz mit einbezogen werden.

Der Fall Trondheim kann als nachahmenswertes Beispiel im Hinblick auf die Effizienz angemessener mehrstufiger Partnerschaft und Führung gesehen werden. Allerdings könnte das Nachahmungspotenzial durch andere institutionelle Rahmenbedingungen, eine andere Verwaltungskultur- und -tradition sowie die Persönlichkeiten in anderen europäischen Ländern gemindert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND SIEBEN SCHRITTE ZUR EXZELLENZ

Jedes Land, jede Region und insbesondere jede Kommune strebt nach einer Lösung für intelligente Wachstumsstrategie, wertvolle Arbeitsplätze und eine nachhaltige Entwicklung. Die Rolle des öffentlichen Sektors bei dieser allgemeinen Zielsetzung sowie als Motor für Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit und Exzellenz der Gesellschaft darf nicht unterschätzt werden: der öffentliche Sektor besitzt eine dreifache Funktion als Investor, Auftrag- und Arbeitgeber und ist der größte Industriezweig in Europa¹. Schätzungsweise 10-15 % (ca. 50-75 Mio. Menschen) der europäischen Arbeitnehmer sind im öffentlichen Sektor beschäftigt. Seine wirtschaftliche Bedeutung wird anhand der Einnahmen und Ausgaben als prozentuale Anteile am BIP deutlich. Die Einnahmen des öffentlichen Sektors betragen ca. 45 % und die Ausgaben rund 50 % des EU27-BIP². Es wird jährlich in die Infrastruktur investiert, was sich positiv auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und somit die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Ein Großteil dieses ökonomischen Gewichts stammt aus den Kommunen und Städten. In Zeiten wie der momentanen Krise bekommen die lokalen Ebenen als erste den Verlust von Arbeitsplätzen, die Schließung oder den Weggang von Unternehmen und andere sozioökonomische Auswirkungen zu spüren.

Darüber hinaus gibt der öffentliche Sektor den Rahmen und die Reichweite für den Handlungsspielraum für Bürger und Unternehmen in seiner Funktion als Entscheidungsträger und Aufsichtsstelle vor. Zudem ist er der Hauptdienstleister der breiten Öffentlichkeit – auch hier wieder insbesondere auf lokaler Ebene – was die direkteste Interaktionsebene mit Bürgern und Unternehmen darstellt. Unter diesen Gesichtspunkten kann man zu Recht behaupten, dass ein gut funktionierender (lokaler) öffentlicher Sektor die Basis für regionalen Wohlstand und Wachstum³ bildet. Dementsprechend sind exzellente Public Governance und Verwaltung der entscheidende Faktor für alles, was mit Wirtschaftswachstum und/oder -erholung verbunden ist.

¹ Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004, zum Download verfügbar unter folgendem Link: <http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

² Eurostat, Statistiken zu den öffentlichen Finanzen, April 2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics.

³ Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004, zum Download verfügbar unter folgendem Link: <http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

Die Public Governance und Verwaltung der sieben ausgewählten Stadtbeispiele wurden in dieser Publikation eingehend untersucht (s. Einführung und Abb. 1.2) und basieren auf einem analytischen Modell, das Elemente aus dem Creative-Leadership-Konzept enthält, um den strategischen Wandel zu koordinieren. Im Mittelpunkt des Konzepts stehen die Entwicklung und Erhaltung der institutionellen Kapazitäten, also die Kombination von Wissen und relationalen Ressourcen, die zur Mobilisierungsfähigkeit führen.

In Bezug auf die Wissensressourcen zeigen die erfolgreichen Initiativen in allen sieben Städten die Nutzung und Ausschöpfung eines reichen Wissensspektrums auf, wie beispielsweise das Joint Venture im Fall Birmingham, die Hinzuziehung externer Ressourcen im Planungsprozess in Bilbao oder etwa die Schaffung internen Know-hows in der Abteilung für Fachgruppe Verwaltungsarchitektur in Mannheim, aber auch eine bewusste Auseinandersetzung damit und die Entwicklung eines Bezugsrahmens. Letzteres wird besonders deutlich anhand der Entwicklung der „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“ in Mannheim oder der CHAMPS2-Methode in Birmingham, die ein roter Faden für den Veränderungsprozess und eine gemeinsame Sprache sind. Diese Attribute werden von einer Vielzahl der beteiligten Akteure gleichermaßen genutzt, was in den einzelnen Städten durch kreative und zielorientierte Kommunikations- und Verbreitungsmaßnahmen möglich gemacht wurde. Zudem wird die Reichweite dieses Rahmens kontinuierlich durch die Einführung und Entwicklung neuer Ideen und die Reaktivierung bewährter Maßnahmen weiterentwickelt. Dies spiegelt sich deutlich in den Nebeneffekten des Beschwerdestellenprojekts der Stadt Mailand wider, das sich von einer Anlaufstelle für Bürgerbeschwerden zu einem Motor für Innovation und einem Schlüsselement des städtischen Verwaltungskontrollsystems entwickelt hat.

Darüber hinaus sind die politischen und administrativen Systeme in allen Städten eng miteinander verbunden und durch offene, ehrliche und vertrauenswürdige Beziehungen – die relationalen Ressourcen – gekennzeichnet. Beispielhaft dafür ist das System des „Green Partnership Agreements“ (GPA) in Trondheim mit seinen hochrangigen Politikern und Beamten der drei Ebenen (Stadt Trondheim, Landrat von Süd-Trøndelag und norwegische Straßenverkehrsbehörde). So ziehen Vertreter aller zuständigen Behörden mit unterschiedlichen Verantwortungsbereichen für die „Green-City-Mobilität“ an einem Strang – ein exzellentes Beispiel für eine politische Führung auf höchster Ebene dank hervorragender Zusammenarbeit auf der Verwaltungs- und Managementebene. Andere bewährte Verfahren in diesem Kontext sind beispielsweise die Partnerschaften zwischen den jeweiligen CEOs und den führenden Politikern in Bilbao und Tallinn.

Außerdem ist ein offenes Beziehungsgeflecht von zentraler Bedeutung, das möglichst viele Interessenvertreter erreicht und sie an das Netzwerk bindet, ebenso wie ausreichende Integrationskanäle als Zugang zu den Netzwerken.

Die sieben Städte wenden unterschiedliche Kommunikationsstrategien an, um den Wandel intern vollziehen zu können und dann an die Öffentlichkeit und die Geschäftswelt zu bringen. Fast alle sieben Fallstudien zeigen den klaren Trend hin zum „New-Public-Management“-Paradigma, das sich auf Strategien und Prozesse konzentriert, die auf die Bedürfnisse der Bürger eingehen, und deshalb eine starke Bürgerorientierung aufweist. Innovative Kommunikationsstrategien sind z. B. die „VeränderBAR“ oder das Theaterstück in der Stadtverwaltung Mannheim, ebenso wie das kommunale Observatorium der Stadtteile in Bilbao, um die Bedürfnisse der Bürger frühzeitig auszuwerten.

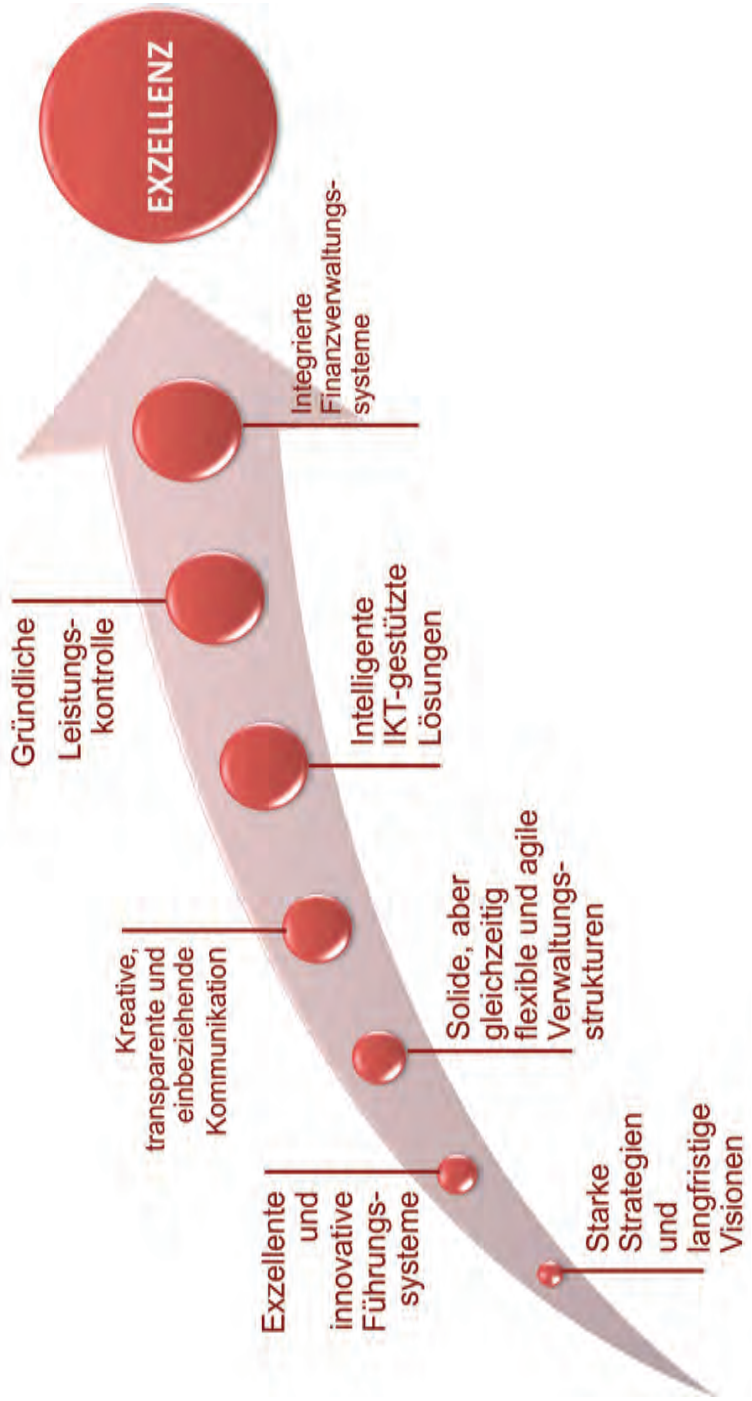
Wissen und die relationalen Ressourcen machen es den Führungskräften möglich, im Konsens zu handeln. Dies greift immer in Zusammenhängen, in denen strukturelle Umwandlungen Möglichkeiten für Veränderungen schaffen, wie etwa im Fall der verschiedenen Ausgangspunkte der „Wege“ der einzelnen Städte. Darüber hinaus müssen die Bürgermeister in der Lage sein zu beurteilen, in welchen Feldern Schlüsselressourcen und regulatorische Kapazitäten liegen und wo ein wirklicher Wandel stattfinden kann, und müssen die Kapazitäten für eine nachhaltige Zielerreichung mit einbeziehen. Das starke strategische Gerüst aller sieben Städte und ihre Erfolge sind deutliche Beweise für die Fähigkeiten ihrer Führungskräfte, die richtigen Räume für Veränderungen zu erkennen und die Innovation nachhaltig anzugehen. Alle Städte verfügen über ein mannigfaltiges Repertoire an Mobilisierungstechniken und die Kapazität für strategische Handlungen, indem sie die jeweils passenden Kanäle dafür auswählen. Diese Mobilisierungstechniken sind eng verknüpft mit den relationalen Ressourcen der Stadt, ihren Netzwerken und Methoden, um effektiv mit diesen Netzwerken zu kommunizieren und die umfassenden Stadtstrategien und Visionen zu realisieren.

Der wichtigste Faktor für die Mobilisierung von (lokalen) Verwaltungen ist der Zugang zu ausgebildeten Change Agents oder führenden Innovatoren, die an kritischen Knotenpunkten auf dem Weg zur „Macht“ tätig sind. Häufig sind dies Personen, die die Organisation mit ihren eigenen Veränderungsvorstellungen inspirieren und lenken. Die sogenannten Change Agents oder Innovatoren können einerseits die ranghöchsten Politiker sein, die den Innovationsprozess selbst personifizieren, wie z. B. die (Ober-)Bürgermeister von Bilbao, Mannheim, Tampere und Trondheim, oder andererseits hochrangige Beamte (ein CEO oder Stadtdirektor), die die Veränderung vorantreiben, wie in Birmingham, Bilbao und Tallinn. Letztendlich sind beide Akteure als eine Art Tandem gleichermaßen notwendig, und ihre (direkte) Beziehung zueinander macht häufig den Unterschied.

Wegbereiter und Vertreter sind idealerweise auf unterschiedlichen Ebenen der Stadtverwaltung tätig, um eine Vision zu realisieren oder eine Idee umzusetzen. Mannheim ist in dieser Hinsicht durch die Schaffung einer internen Beratungseinheit, die den Veränderungsprozess unter der direkten Leitung des Oberbürgermeisters koordiniert, standardisiert und überwacht, ein hervorragendes Beispiel. Diese Abteilung wird zum Knotenpunkt im Transformationsprozess und hat gleichzeitig die Möglichkeit, selbst zu handeln, da sie der direkten Kontrolle des Oberbürgermeisters unterliegt. Von besonderem Interesse sind auch die Abteilungen für strategische Entwicklung in Tallinn und Tampere, deren Aufgabe es ist, strategische Richtungen für die jeweiligen Kommunen einzuschlagen und mögliche Verbesserungen oder Veränderungen zu finden.

Vordem Hintergrund dieser Elemente des institutionellen und verwaltungstechnischen Kapazitätenaufbaus haben sich **sieben Schritte, die zur Exzellenz in der lokalen öffentlichen Verwaltung führen**, herauskristallisiert. Sie sind in Abb. 9.1 dargestellt, wobei die Größe der Kreise das sich anhäufende institutionelle Kapital und somit die jeweilige Kapazität durch die Kombination der verschiedenen Komponenten darstellt. Dabei spielen sie alle eine gleichermaßen wichtige Rolle für den Erfolgsbeitrag und sind grundsätzlich in keiner speziellen Reihenfolge zu sehen, auch wenn in der Darstellung ein logischer Pfad eingehalten wurde. In jedem Fall müssen alle sieben Schritte gegangen werden, um die gewünschte Exzellenz in der jeweiligen lokalen öffentlichen Verwaltung zu erzielen.

Abbildung 9.1: Sieben Schritte, die zur Exzellenz in der lokalen öffentlichen Verwaltung führen



⁴ Määttä, S., *Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57, Sitra, Helsinki, 2011, S.17.

STARKE STRATEGIEN UND LANGFRISTIGE VISIONEN

In allen sieben Städten findet die städtische Entwicklung ungefähr in den nächsten zehn Jahren unter dem Dach umfassender Strategien statt. Diese Strategien wurden entweder wie in Bilbao und Mannheim auf Grundlage einer Top-down-Philosophie oder aber, wie in Birmingham und Tallinn, auf Grundlage einer Bottom-up-Philosophie, bei der Bürger und Interessenvertreter vor der Ausarbeitung der Strategie zur Beratung hinzugezogen wurden, entwickelt und angewendet. In allen sieben Städten werden diese Strategien in einem mittelfristigen Aktionsplan umgesetzt und mit den einzelnen Entwicklungsplänen und den städtischen Haushalten abgestimmt.

Die sieben Stadtverwaltungen haben durch ihre Strategien und Projekte gezeigt, dass sie ihre Zukunft selbst aktiv in die Hand nehmen wollen. Aus den Beispielen von Bilbao, Mannheim, Tallinn und Tampere geht deutlich hervor, dass der strategische Handlungsraum von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, die Zukunft aktiv zu gestalten anstatt einfach nur „dahinzudriften“. Diese Haltung in den Kommunalverwaltungen als „Market Maker“ und nicht als „Market Taker“, wie S. Määttä⁴ beschreibt, ist der Schlüssel zum Erfolg.

Darüber hinaus sind die Städte bemüht, diese Strategien innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung in Markenzeichen zu verwandeln. Diese Suche nach einer (öffentlichen) Corporate Identity und deren Aufbau spiegeln sich in den Titeln der Initiativen wider, wie etwa „Gemeinsam mehr bewirken“ in Mannheim, „Tampere im Fluss“ in Tampere, „CHAMPS2“ in Birmingham oder „Miljøpakken“ in Trondheim.

EXZELLENT UND INNOVATIVE FÜHRUNGS- UND VERWALTUNGSSYSTEME

Eine erfolgreiche Stadtverwaltung erfordert eine exzellente Zusammenarbeit zwischen Politikern und Entscheidungsträgern um sicherzustellen, dass die politischen Visionen auch tatsächlich umgesetzt werden und im Alltag der Verwaltung Anwendung finden. Um Arbeitsweisen zu ändern oder neue Projektideen einzuführen, müssen die entsprechenden Prioritäten von den hochrangigen Politikern oder Beamten verfochten und persönlich unterstützt (aber auch umgesetzt!) werden.

Beispiele für hervorragende politische Unterstützung zeigen sich in Birmingham, wo der zweitwichtigste Politiker, der stellvertretende Leiter, der CEO und der Corporate Director für Geschäftsveränderung von Anfang an ihre Unterstützung für die Transformation klar gezeigt haben, oder etwa in Mannheim, wo die Einführung neuer Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung auf der politischen Agenda des Oberbürgermeisters selbst stand.

Wie wichtig Führungsqualitäten und Kreativität sind, wird auch am Beispiel Mailand deutlich. Zu Beginn des Beschwerdestellenprojekts hatte man noch keine klare Strategie vor Augen, doch schon bald arbeitete die Verwaltung eine Strategie aus und verknüpfte das Projekt mit dem umfassenden politischen Ziel eines ausgereiften Qualitätssystems. Durch die Ausrichtung auf dieses umfassende politische Ziel wurde

die Nachhaltigkeit des Projekts sichergestellt, ihm gleichzeitig Priorität eingeräumt und somit die politische Unterstützung sichergestellt. Darüber hinaus hätte es niemals seine vollständige Reichweite und sämtliche Nebeneffekte erreicht, wenn das Management es nicht geschafft hätte, die Beschwerdestelle trotz sehr begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen einzurichten, weitere interne Software zu entwickeln, das interne Personal zu schulen und eine schritt- und stufenweise Umsetzung des Systems zu gewährleisten.

Die Einführung eines „Bürgermeister-Modells“ in Tampere – ein neues Führungsmodell mit einem politisch gewählten Bürgermeister, der ein „wiedererkennbares“ Gesicht der Stadt repräsentieren soll – zusammen mit einer radikalen neuen operativen Struktur – dem Auftraggeber-Anbieter-Modell – ist eine mutige Entscheidung, die Führung der Stadt zu verbessern. Es ist auch ein weiterer Beweis dafür, dass man sich der Notwendigkeit eines soliden Verwaltungssystems bewusst ist und den Willen, aber auch die Kapazitäten besitzt, öffentliche Dienste effizient und effektiv anbieten zu können.

EINE SOLIDE UND DABEI GLEICHZEITIG FLEXIBLE UND AGILE VERWALTUNGSSTRUKTUR, DIE DIE POLITISCHEN PRIORITÄTEN DURCH SEINE ORGANISATIONSSTRUKTUR WIDERSPIEGELT

Neben den hervorragenden politischen und verwaltungstechnischen Arbeitsbeziehungen sollten sich die Prioritäten der Stadtverwaltung auch in der Organisationsstruktur widerspiegeln, die (idealerweise) unter der direkten Kontrolle des Oberbürgermeisters oder anderer ranghoher Politiker und Beamter steht.

Der Fall Bilbao ist dafür ein Vorzeigebispiel, bei dem der Haushalt unter der Leitung des Bürgermeisters neu verteilt anstatt dem Direktorium für Finanzen überlassen wurde, wie es normalerweise in lokalen öffentlichen Verwaltungen der Fall ist. Durch die direkte Kontrolle des Bürgermeisters können die Nullverschuldung und die Sparmaßnahmen als politische Ziele eingehalten werden. Das Einsetzen eines Komitees für Leistung und Sparmaßnahmen, um den Leistungs- und Sparplan umzusetzen, ist ein weiteres Beispiel für die strategische Ausschöpfung (personeller) Ressourcen. Ähnliches gilt für Mannheim, bei dem Fachgruppe Verwaltungsarchitektur, die gänzlich neu eingerichtet wurde und als Beratungsorgan für die Koordination, Standardisierung und Überwachung des Veränderungsprozesses dient, direkt dem Oberbürgermeister unterstellt ist.

Die Vorzeigeprojekte für die Business Transformation und das GPA in Birmingham und Trondheim sind in einer Matrixstruktur organisiert und beziehen Mitarbeiter aus verschiedenen Abteilungen mit ein. In Birmingham werden die mit dem Transformationsprozess betrauten Mitarbeiter ausschließlich in dem betreffenden Projekt eingesetzt, um Überschneidungen und eine notwendige Priorisierung von täglich anfallenden Aufgaben zu vermeiden. In Trondheim hingegen führt das Personal seine Aufgaben wie bisher aus, was mitunter zu Stresssituationen führen kann, wenn die Projektarbeit Vorrang hat.

Die Beschwerdestelle als integraler Bestandteil des VKS in Mailand macht deutlich, wie wichtig ihre Funktion ist. Als ursprüngliche Anlaufstelle für die Bürgerbeschwerden hat sie sich zu einem strategischen Schlüsselinstrument für Mailands VKS entwickelt. Aus diesem Grund ist nun das Direktorium für das Verwaltungskontrollsystem und Audits anstelle des Direktoriums für Qualität zuständig und nimmt im städtischen Qualitätssystem und -management eine zentralere Position ein.

In Tampere unterliegen die Auftraggeberausschüsse der direkten Kontrolle eines der vier stellvertretenden Bürgermeister, sodass dem Auftraggeber-Anbieter-Modell auf diese Weise Aufmerksamkeit auf höchster politischer Ebene gewidmet wird. Es ist ein herausragendes Beispiel für einen privatsektororientierten Ansatz, eine Dienstleistungserbringung auf der Basis von Verträgen innerhalb einer Organisationsstruktur, bei der die Qualität der Dienstleistungen unabhängig von der Art, in der sie erbracht werden, im Vordergrund steht.

KREATIVE KOMMUNIKATION ZUR VERBREITUNG DES KULTURELLEN WANDELS INNERHALB UND AUSSERHALB DER VERWALTUNG, VERBUNDEN MIT TRANSPARENZ UND EINBINDUNG VON INTERESSENGRUPPEN

Interne und externe Kommunikation spielen eine Schlüsselrolle in allen sieben Städten. Besonders wenn die Gesamtstrategie dem Top-down-Prinzip folgt, ist eine durchdachte Verbreitung – besonders auf Mitarbeiterebene – für die Wirkung und Ausrichtung der ganzheitlichen Verwaltung unabdingbar. Für die interne Abwicklung bedeutet das, dass Schulungen für die Mitarbeiter durchgeführt werden, Flyer verteilt und (Team-)Meetings einberufen werden. Nach außen hin variieren die Kommunikationsmaßnahmen von lokaler Werbung über Flyer, regionale Fernsehkanäle oder Radiostationen bis hin zu Informationstagen.

Die Stadt Mannheim hat äußerst kreative und intelligente Kommunikationslösungen bereitgestellt, um die Arbeitsweise der Stadtverwaltung zu reformieren. Auf interner Ebene sind dies im Einzelnen: die „Leitlinien zur Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“, in denen die Veränderungsvisionen der Stadt Mannheim zusammengefasst sind; Beratungen mit dem allgemeinen Personalrat zu Beginn des Veränderungsprozesses, um den Rahmen für den Modernisierungsprozess unter Vermeidung von Personalfreisetzen oder -herabstufungen festzulegen; innovative Kommunikationsstrategien wie die mobile Espresso-Bar („VeränderBAR“), ein Theaterstück, vierteljährliche Dialoge mit dem Bürgermeister, Klima-Checks, Bürgerversammlungen usw.; und schließlich die Unterstützung der lokalen Entscheidungsprozesse durch eine Stärkung der Rolle des Stadtrats.

Birminghams Modellzentren, Informationsveranstaltungen und die Transformations-Expo sind innovative Ansätze für die Interaktion zwischen Bürgern und Interessengruppen; in Bilbao setzt man auf die sozialen Medien, um die breite Masse in den Stadtteilen zu erreichen.

Das Miljøpakken-Logo auf den Baustellentafeln in Trondheim, die die einzelnen Projekte und ihren Fortschritt ausführlich erläutern, aber auch Zahlungsbenachrichtigungen für öffentliche Dienstleistungen oder lokale Steuern sind ein weiteres Beispiel dafür, wie notwendig es ist, die Aufmerksamkeit und die Unterstützung der Einwohner zu gewinnen.

INTELLIGENTE IKT-GESTÜTZTE LÖSUNGEN

Die Informations- und Kommunikationstechnik dringt in alle Bereiche unseres Alltags vor. Um die Entwicklung und den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien für das Gemeinwohl anzukurbeln und zu erleichtern, ist vom Standpunkt der (kommunalen) Verwaltung aus ein integrierter, strategischer und kohärenter Ansatz notwendig. Aus diesem Grund haben die europäischen öffentlichen Verwaltungen – einschließlich aller hier aufgeführten sieben Städte – (tiefgreifende) Reformen durchgeführt, indem sie intelligente technologische Lösungen eingesetzt haben, um Bürokratie abzubauen, Abläufe zu erleichtern, Ressourcen umzuverteilen und insgesamt die Qualität der öffentlichen Dienste zu verbessern.

Darüber hinaus sind auch soziale Medien und der Zugang zu häufig über die ganze Verwaltung verteilten Datenbanken Bestandteil der Entwicklung der städtischen IKT. In dieser Hinsicht wurden teilweise große Anstrengungen und Investitionen unternommen, um die Nachhaltigkeit zu gewährleisten und die erwarteten Vorteile, sowohl finanzieller (Stichwort Kostensenkung) als auch organisatorischer Art, durch E-Solutions im Front-, Mid- und Backoffice zu realisieren.

In Tallinn ist beispielsweise die Zusammenschaltbarkeit von IKT-gestützten Lösungen, die zur Umstellung im Backoffice dienen (z. B. digitale Dokumentenverwaltung) und großflächig angewendet werden, kennzeichnend. Diese interessengruppenorientierte Führung und der Ansatz „Der Bürger steht an erster Stelle“ erhöhen zusammen mit den Maßnahmen zur vollständigen Transparenz bei den Verwaltungsabläufen die Effizienz und machen diesen Fall zu einem Vorzeigebispiel. Eine zielgerichtete politische Führung und Unterstützung ist von grundlegender Bedeutung, nicht nur was die Informations- und Kommunikationstechnologien angeht, sondern auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausrichtung und den Dialog mit privaten Akteuren und somit auch im Hinblick auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit. Wie bereits erwähnt, ist die Unternehmensförderung für lokale Verwaltungen in Estland gesetzlich nicht vorgesehen.

Die verschiedenen Arten der Content-Management- und Management-Informationssysteme (SAP und ERP, Ampelsteuerungs- und Voyager-Finanzmanagementsystem) haben in allen sieben Verwaltungssystemen Anwendung gefunden (beispielsweise in Bilbao, Mannheim, Birmingham und Mailand). Auf diese Weise wurde ein verlässlicher, akkurater und schneller Daten- und Informationsfluss für alle betroffenen Interessengruppen bereitgestellt, aber auch die Überwachung und Unterstützung der Entscheidungsprozesse sowie die Verbesserung der Dienstleistungen.

GRÜNDLICHE LEISTUNGSKONTROLLE

Das durch individuelle Nuancen und Eigenschaften gekennzeichnete VKS, d. h. das Management und die Koordination von Ressourcen im Hinblick auf die Leistungsziele, ist in allen sieben Städten der Schlüssel zum Erfolg.

Wie oben bereits ausgeführt, hat das Verwaltungskontrollsystem seinen Platz zwischen der strategischen Planung, durch die die Organisationsziele und die dafür notwendigen Handlungen definiert werden, und der Aufgabenkontrolle. Der strategische Planungsprozess findet im Rahmen eines umfassenderen politischen Prozesses statt, an dem der Bürgermeister, der Stadtrat, gewählte Beamte usw. beteiligt sind, wohingegen im VKS hauptsächlich Manager auf allen Ebenen innerhalb der Organisationsstruktur aktiv sind und die effektiven und effizienten Organisationsprogramme im Vordergrund stehen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch ein effektives Programm die Ziele erreicht und durch ein effizientes Programm die Kosten dafür so niedrig wie möglich gehalten werden können.

Die Verwaltungskontrollsysteme in den sieben Städten unterscheiden sich erheblich. Sie spiegeln nicht nur die jeweils geltenden Regeln und Verwaltungstraditionen wider, sondern auch, wie unterschiedlich ausgereift die Systeme in ihrer derzeitigen Ausführungsform sind. Gemeinsam ist ihnen, dass ein oder mehrere Elemente einer effektiven Verwaltungskontrolle Anwendung finden.

Das VKS ist ein umfassendes System, in dem alle Tätigkeitsbereiche einer lokalen Verwaltung berücksichtigt werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Führungsstab Zugang zu Informationen über alle Geschäftstätigkeiten hat und die Organisation umfangreich steuern und kontrollieren kann.

In Birmingham wurde durch Sparmaßnahmen und das Programm zur Business Transformation der Schwerpunkt von Transaktionsinformationen auf die Bereitstellung von Verwaltungsinformationen verschoben, um die Entscheidungsprozesse in allen Bereichen zu optimieren. In Mannheim ist der Haushalt auf die strategischen und operativen Ziele abgestimmt und die Anpassung finanzieller und nicht-finanzieller Informationen durchgeführt worden. Das Verwaltungskontrollsystem findet in Mailand auf zwei Ebenen statt. Die erste Ebene stellt die strategischen Ziele in den Mittelpunkt und nimmt in der notwendigen hierarchischen Struktur eine höhere Position ein. Auf der zweiten Ebene, die eine ergänzende Funktion hat, sollen die Arbeit der jungen Führungskräfte und ihrer Mitarbeiter gelenkt und alle Ziele der insgesamt 15.700 Mitarbeiter für das Stadtleitbild vereint werden.

Nach einem Grundprinzip der Sozialpsychologie handeln Personen immer auch in ihrem eigenen Interesse. Aus diesem Grund ist die Zielkongruenz, die es Managern erlaubt, ihre eigenen Interessen in Einklang mit den Interessen der lokalen Verwaltung als Ganzes zu bringen, ein wesentliches Merkmal eines funktionierenden VKS. Dem Prinzip der Sozialpsychologie folgend sollte die Zielkongruenz also gestärkt werden. Das System sollte so aufgebaut sein, dass die Ziele einzelner Führungskräfte identisch mit den Zielen der Kommunalverwaltung als Ganzes sind.

In Bilbao wird die Zielkongruenz durch die Bottom-up-Methode sichergestellt, indem jeder Fachbereich bei der Aufstellung des Haushaltsplans anhand eines Strategieentwurfs beteiligt ist und dem Bürgermeister die Aufnahme oder Beendigung eines Programms vorschlagen kann, wobei der Bürgermeister die endgültige Entscheidung trifft. Leistungsbezogene Zahlungen, Workshops für die Förderung einer „Wir-können-das“-Mentalität unter Mitarbeitern sowie Auszeichnungen für die einzeln oder im Team erzielten Erfolge und die Harmonisierung der Ergebnisse der Organisation und individuellen Leistung zeichnen das System in Birmingham aus. Die Beschwerdestelle in Mailand bietet eine einzigartige Möglichkeit, schnelles Feedback zu größeren Schwachstellen zu bekommen und den Verantwortlichen so die Möglichkeit zu geben, Verbesserungsmaßnahmen vorzunehmen. Mitarbeiter in Tallinn werden für ihre zufriedenstellenden Arbeitsergebnisse durch ein halbjährliches Prämiensystem belohnt. Einer der Schlüsselerfolge für das VKS in Tampere ist die Verknüpfung von Haushalt und Stadtstrategie, die eine langfristige Perspektive ermöglicht. Eine besonders interessante Form der Zielkongruenz findet in Trondheim nicht nur auf organisationsübergreifender Ebene durch die Expertengruppen innerhalb einer Kommune, die durch den Exekutivausschuss koordiniert werden, sondern auch auf organisationsinterner Ebene (also Kommunal- vs. Provinz- und Staatsverwaltung) durch den Verbindungsausschuss statt. Diese starke politische Lenkungsgruppe wurde von der Stadt Trondheim mit der Durchführung des GPA beauftragt und übt somit die Vollmacht für das Projekt und alle erforderlichen Maßnahmen aus. Auf diese Weise können die Mitarbeiter den Projektzielen nachkommen und sich eingehend mit dem Projekt befassen.

Die Auswertung umfasst im Rahmen des VKS die Ergebnisorientierung, die Produktivität und die Effizienz. Die folgenden Punkte fassen die innovativen Ansätze der sieben Städte zusammen: strategische Haushalte und starke Zielorientierung, insbesondere für das Management – wie etwa Zielverträge für die Manager in Mannheim, um die Verantwortlichkeiten und Ergebnisse festzulegen, durch Nutzen angetriebene Veränderungen in Birmingham, deren Umsetzung von bestimmten Personen überwacht wird, oder Scorecards und Dienstleistungsaufträge des Auftraggeber-Anbieter-Modells in Tampere. Die Verwaltungsziele hängen demnach mit den entsprechenden staatlichen Plänen und den umfassenden Stadtstrategien zusammen.

INTEGRIERTE FINANZVERWALTUNGSSYSTEME

Einem gut funktionierenden VKS liegt eine Finanzstruktur zugrunde. Das bedeutet, dass das Buchführungssystem zentrale Anlaufstelle für übergreifende Informationen ist; das heißt mit anderen Worten, dass finanzielle (buchhalterische) Informationen und nicht-finanzielle Informationen zusammenfließen. Da die meisten Kommunalverwaltungen auf das Ist-System der Rechnungslegung zurückgreifen, sind die finanziellen Informationen des VKS zum Teil unzureichend, und die Ab- und Zugänge von Ressourcen⁵ können nicht korrekt berechnet werden.

In Mannheim werden Zahlungen aus dem städtischen Haushalt auf Basis der Periodenrechnung getätigt, um Abschreibungen der Gesamtkosten im Blick zu behalten. Zwar steht die Finanzstruktur in der Regel im Mittelpunkt, jedoch sind nicht-monetäre Maßnahmen ein mindestens genauso wichtiger Bestandteil des Systems. Die integrierte Berichterstattung des Stadtrats von Birmingham stellt auf einen Blick Informationen über Kosten, Kapital und die Leistungserfüllung bereit, um eine bessere Zuteilung von Ressourcen zu ermöglichen. Darüber hinaus gibt es einen ergebnisorientierten Planungsrahmen, der direkt auf den Ratsplan zugeschnitten ist. In Mannheim, Bilbao und Tampere ist jeder Haushaltsposten in unterschiedlichem Ausmaß für (mindestens) ein strategisches Ziel vorgesehen. Das Überwachungssystem von Tallinn führt periodengerechte finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen durch, bei der die Bürgerzufriedenheit durch jährliche Erhebungen berücksichtigt wird und Pools für Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingerichtet wurden, um angemessene Entscheidungen zu treffen.

Darüber hinaus sind alle Verwaltungskontrollprozesse mehr oder weniger rhythmisch (von griech. „*rythmós*“: Gleichmaß, eigtl. das Fließen). Obwohl die Entwicklungen in allen sieben Städten unterschiedlich verlaufen, folgt ihr Verwaltungskontrollsystem einem festgelegten Schema und Zeitplan: Monat für Monat, Jahr für Jahr. Bei der Erstellung des Haushalts werden jährlich bestimmte Maßnahmen in einer vorgegebenen Reihenfolge und zu bestimmten Zeitpunkten ergriffen⁶. Einigen näher untersuchten Elementen muss jedoch besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In Birmingham werden der öffentliche und der ehrenamtliche Sektor, besondere Interessengruppen und die Grundsteuerzahler in hohem Maße mit einbezogen. In Mannheim ist die Verwaltung des Gesamthaushalts ein komplexes Gebilde, an dem nicht nur die Dezernate, der Bürgermeister, der Vizebürgermeister und eine Reihe von Ausschüssen, sondern ebenso Bürger, Privatunternehmen und Kirchen beteiligt sind - der sogenannte Bürgerhaushalt. Der Haushaltsplanung in Mailand gehen eine Reihe von Meetings für die Besprechung von nicht-finanziellen Leistungszielen voraus, an dem mehr als 500 Senior Manager, Junior Manager, Beamte, Angestellte usw. beteiligt sind.

In mittelständischen Unternehmen wie den sieben untersuchten Städten kann die Notwendigkeit, einem „Rhythmus“ zu folgen, auch den Einsatz von IKT-Lösungen bedingen. In Bilbao beispielsweise wird zur Verbesserung der Programmierungs- und der Haushaltsplanungsphase sowie zur Ermöglichung einer kontinuierlichen (täglichen) Finanzkontrolle die SAP-Software verwendet.

⁵ Ab- und Zugänge von Ressourcen sollten anhand der Periodenrechnung ermittelt werden, d. h. zum Zeitpunkt der Transaktion und nicht bei Zahlung (oder Zahlungseingang). Für nähere Ausführungen s. Padovani, E. und D.W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, London und New York, 2012, Kapitel 2.

⁶ Dies umfasst die Verbreitung von Richtlinien, Kalkulationen, die Weitergabe dieser Kalkulation an die verschiedenen Ebenen der Organisation, Prüfung dieser Kalkulationen, endgültige Genehmigung durch den Führungsstab und wiederum Rücklauf durch die Organisation.

In Birmingham werden für die Finanzverwaltung, personelle Informationen und die Leistungskontrolle vernetzte IKT-Lösungen eingesetzt. In Mannheim wird dank einer Management-Informationssystem-Software vierteljährlich ein Haushaltsbericht zur Verfügung gestellt und halbjährlich eine Kontrolle von Projekteinsparungen/Einnahmehöhen durchgeführt, um eine regelmäßige und genaue Erfassung, Aufzeichnung und Auswertung von Daten zu ermöglichen. Mithilfe der SAP-Software werden den Führungskräften der Stadt in Tallinn ausführliche monatliche Haushaltsberichte zusammen mit Ad-hoc-Berichten und Zugang zu Echtzeit-Finanzinformationen bereitgestellt.

Ein Verwaltungskontrollsystem sollte ein koordiniertes und integriertes (Finanz-) Verwaltungssystem sein. Die Daten sollten trotz unterschiedlicher Zweckverwendung immer übergreifend zugänglich sein. Obwohl es sich um ein einheitliches System handelt, gibt es in einigen Kommunalverwaltungen zwei ineinandergreifende Teilsysteme, eines für Programme und eines für Verantwortungszentren.

In Bilbao findet sich ein interessantes Beispiel dafür, wie das VKS untrennbar mit den Forderungseinzugs- und Steuererhebungssystemen verbunden ist. Ähnlich ist in Mailand die Beschwerdestelle ein Stützpunkt für das VKS, in dem es auf strukturelle Probleme anhand von Beschwerdeberichten und Ad-hoc-Erhebungen über die Bürgerzufriedenheit hinweist und die Verhandlungen über Ressourcen somit positiv beeinflussen kann. Die für die Finanzprognose auf der Einnahmenseite bereitgestellten Informationen werden in Tampere auch für die Programmierungs- und Haushaltsplanungsprogramme und Dienstleistungen verwendet.

In Zeiten der eingeschränkten Ressourcen mag die Diskussion um Exzellenz in der öffentlichen Verwaltung wie eine Illusion klingen. Doch sind die hier dargestellten sieben Fälle ein Beweis dafür, dass intelligente und innovative Ideen im öffentlichen Sektor erfolgreich umgesetzt und mehr und bessere Dienstleistungen mit nur geringen wirtschaftlichen Auswirkungen erbracht werden können. Jede Stadt hat die speziellen Herausforderungen in der Finanzverwaltung erfolgreich gemeistert.

Die wichtigsten Erfolge im wirtschaftlichen Bereich können wie folgt dargelegt werden:

- **Bilbao:** Schuldenfreiheit und Rechnungsbegleichung innerhalb von 35 Tagen (anstelle der durchschnittlichen 160 Tage im spanischen öffentlichen Sektor).
- **Birmingham:** Verbesserte Zahlungsfähigkeit (nach Volumen), gestiegen von 40 % auf 96 % (Zeitraum 2007-2011).
- **Mannheim:** Rückgang der laufenden Ausgaben um 10 % in vier Jahren (2007-2011).
- **Mailand:** Reduzierung von Verbindlichkeiten (Zahlungsverzug) um 20 % in fünf Jahren (Zeitraum 2006-2011).
- **Tallinn:** Jährlicher Überschuss seit 2000.
- **Tampere:** Ausgewogene Haushaltssituation (finanzielle Nachhaltigkeit).
- **Trondheim:** Trondheim verfügt seit Jahren über einen stabilen und kalkulierbaren Haushalt mit einem Überschuss, welcher 2011 (141 Mio. NOK, ca. 17,5 Mio. €) im Vergleich zu 2010 (49,6 Mio. NOK, ca. 6 Mio. €) noch gestiegen ist.

Schließlich lässt sich sagen, dass unsere sieben „Wege zum Erfolg“ Möglichkeiten aufzeigen, die Leistungen der Kommunalverwaltungen zu verbessern. Es wurde deutlich, dass viele Wege dorthin führen, von einem umfassenden lokalen Business-Change-Prozess bis hin zu kleineren Bottom-up-Projekten, doch in jedem Fall müssen die gleichen sieben Schritte gegangen werden: starke Strategien und langfristige Visionen, exzellente und innovative Führungssysteme, solide und dennoch flexible Verwaltungsstrukturen, die die politischen Prioritäten aufzeigen, durchdachte Handlungen, um den kulturellen Wandel innerhalb und außerhalb der Organisation zu kommunizieren, intelligente IKT-Systeme und Finanzverwaltung zur effektiven Leistungskontrolle. In diesem breiten Ideenspektrum finden lokale Entscheidungsträger und Manager sicher einige Anreize, die ein oder andere Idee in den kulturellen und organisatorischen Kontext einzubetten. Sind sie bereit, sich dieser Herausforderung zu stellen?

GLOSSAR

APMG	Examination Institute, das sich auf die Akkreditierung von Trainings- und Consultinganbietern spezialisiert hat und Zertifizierungsprogramme für Unternehmen anbietet
AG	Aktiengesellschaft
BBVA	Spanisches Kreditinstitut (<i>Banco Bilbao Vizcaya Argentaria</i>)
BIE	Internationales Büro für Ausstellungen (Bureau International des Expositions)
CD	Beschwerdestelle (Complaint Desk)
CEO	Geschäftsführer (Chief Executive Officer)
EFQM	Europäische Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management)
EIPA	Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung (European Institute of Public Administration)
EPSA	European Public Sector Award
ERP	Ressourcenplanung eines Unternehmens (Enterprise Resource Planning)
ESN	Bewertungszusammenfassungen (Evaluation Summary Notes)
ESPON	Europäisches Forschungsnetzwerk für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)
EU	Europäische Union
EUSTAT	Baskisches Institut für Statistik
FVA	Änderungsmanagementteam
BIP	Bruttoinlandsprodukt
GHG	Treibhausgas (greenhouse gas)
GPA	Green Partnership Agreement
HR	Human Resources
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ID	Identifikation
INAIL	Italienische staatliche Institution für Arbeitsunfallversicherungen
INE	Spanisches Statistikinstitut
ISO	Internationale Organisation für Normung (International Standards Organization)
IT	Informationstechnologie
KPI	Key Performance Indicator, Leistungskennzahl in der Betriebswirtschaft
LANBIDE	Baskische Arbeitsvermittlung
VKS	Verwaltungskontrollsystem (Management Control System, MCS)
NEET	Personen, die weder die Schule besuchen, noch einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz haben (Not in Education, Employment or Training)

NGU	Norwegischer Geologischer Dienst
NINA	Norwegisches Institut für Naturforschung
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NOK	Norwegische Krone
NPRA	Norwegische Straßenverkehrsbehörde
NTNU	Technisch-Naturwissenschaftliche Universität Norwegens
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PC	Personal Computer
PISA	Programm zur internationalen Schülerbewertung der OECD (Programme for International Student Assessment)
PMO	Programm-Management-Office
PP	Volkspartei
PSOE	Sozialistische Arbeiterpartei Spaniens
F&E	Forschung und Entwicklung
SAP®	Software für Echtzeit-Datenverarbeitung
SINTEF	Stiftung für wissenschaftliche und industrielle Forschung
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
SWOT	Stärken-, Schwächen-, Chancen- und Risikolenalyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)
UNDESA	Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (United Nations Department of Economic and Social Affairs)
UNI	Italienisches Normungsinstitut
VFM	Kosten-Nutzen-Verhältnis (Value for Money)

LÄNDERCODES

DE	Deutschland
EE	Estland
ES	Spanien
FI	Finnland
IT	Italien
NO	Norwegen
UK	Vereinigtes Königreich

LISTE DER PARTNER IN DEN STÄDTEN

Leandro Ardanza (ES)

Director, S&F, *Stadt Bilbao*

Elena Martin (UK)

Business Change Manager, *Stadt Birmingham*

Gill Terry (UK)

Business Change Manager, *Stadt Birmingham*

Ulrich Hörning (DE)

Leiter Verwaltungsmodernisierung, *Stadt Mannheim*

Paolo Poggi (IT)

Vorsitzender der Abteilung für Verwaltungskontrolle, *Stadt Mailand*

Maria Morena Montagna (IT)

Manager Kundendienst und Beschwerdestelle, *Stadt Mailand*

Kaarel-Mati Halla (EE)

Direktor für Strategische Entwicklung, *Stadt Tallinn*

Toomas Sepp (EE)

Stadtsekretär, *Stadt Tallinn*

Esa Kokkonen (FI)

Direktor des Baltic Institute of Finland, *Stadt Tampere*

Jukka Männikkö (FI)

Finanzmanager, *Stadt Tampere*

Gerhard Dalen (NO)

Büro des Chief Executive, *Stadt Trondheim*

Elin Rognes Solbu (NO)

Direktor Management und Human Resources, *Stadt Trondheim*

HINWEISE ZU DEN AUTOREN

Julia Bosse (DE) ist Forschungsassistentin beim EIPA Barcelona. Sie wirkt beim European Public Sector Award (EPSA) sowie themenbezogenen Aufträgen und Tätigkeiten für die Verbesserung von administrativen und institutionellen Kapazitäten mit.

Alexander Heichlinger (AT) ist Senior Faculty Mitglied und Experte beim EIPA Barcelona und Projektleiter des European Public Sector Award (EPSA). In den vergangenen 17 Jahren hat er sowohl für regionale und lokale Behörden im erweiterten Europa als auch für die Europäischen Institutionen und andere internationale Organisationen zahlreiche Aufträge geleitet. Er war unter anderem Hauptredner beim UN Public Service Award Day 2012, er war Mitglied beim Lenkungsausschuss des Europarat-Programms „Best Practices für die Wiederbelebung europäischer Küstenstädte“ (2012), Jurymitglied beim Living Labs Global Showcase Award (2010), Mitglied des Lenkungsausschusses der Generaldirektion Beschäftigung der EG zum „Assessment of ACB interventions and future needs in the context of the European Social Fund“ (2010) sowie stellvertretender Abteilungsleiter des European eGovernment Award (2001-2005) der Generaldirektion Informationsgesellschaft des Europarats. Seit 2009 ist er Projektleiter des EPSA, das 2013 zum vierten Mal stattfindet. Er hat neun Bücher in seinen Fachbereichen verfasst und viele andere Schriften unter seinem Namen veröffentlicht.

Dr. Emanuele Padovani (IT) ist außerordentlicher Professor in der Abteilung für Management der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bologna, Italien. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in der öffentlichen Verwaltung und im Finanzmanagement mit besonderem Augenmerk auf Regionalverwaltungen und Gesundheitsorganisationen. Unter seinem Namen sind mehr als 20 Publikationen in internationalen Magazinen und Büchern und mehr als 40 inländische Publikationen erschienen. Er ist zusammen mit David W. Young Co-Autor des Buches *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value* (Routledge, 2012) sowie einiger Fallbeispiele, die von der Harvard Business School Press herausgegeben wurden. Er hat mit wichtigen regionalen, nationalen und internationalen öffentlichen Einrichtungen im Bereich der Forschungs- und Beratungstätigkeiten zusammengearbeitet und ein außergewöhnliches Modell für die Feststellung finanzieller Notlagen in lokalen Verwaltungen entwickelt. Mehr dazu unter: www.unibo.it/faculty/emanuele.padovani.

Dr. Jan Ole Vanebo (NO) ist Professor für Management und Controlling sowie Leiter des MPA-Programms (Master of Public Administration) an der Nord-Trøndelag-Universität in Steinkjer, Norwegen. Er ist der älteste Gastforscher am Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) Barcelona und norwegisches Mitglied des Lenkungsausschusses für EPSA 2013, das vom EIPA geleitet wird. Er ist in folgenden Forschungsbereichen tätig: Reformen im öffentlichen Sektor, öffentliche Verwaltung sowie „New Public Leadership“. Er ist Mitherausgeber des kürzlich erschienenen Buches *Public Management in the 21st Century – Trends, Ideas and Practices*, herausgegeben von der Oslo University Press 2013.

LITERATURVERZEICHNIS

BÜCHER

Busch, T. et al., Hrsg., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013.

Clark, G. et al., *Organising Local Economic Development, the role of development agencies and companies*, LEED OECD, 2010.

Chandler, A.D., *Strategy and structure*, MIT Press, Cambridge, MA, 1962.

Dehlin, E. und E. Rognes Solbu, „The Green Partnership Agreement“, in: Busch, T. et al., Hrsg., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013, S. 204-210.

Heichlinger, A., Hrsg., *EPSA Trends in Practice: Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*, Europäisches Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 2011.

Moore, M.H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, NB, 1997.

OECD, *OECD Economic Outlook*, Vol. 2013/1, OECD Publishing.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en.

Osborne, S.P., Hrsg., *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010.

Padovani, E. und D.W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, London und New York, 2012.

Pollitt, C., und G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis (II)*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Pröhl, M. und A. Heichlinger, Hrsg., *Taking the Pulse of European Public Administrations. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*, Europäisches Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 2009.

Selznick, P., *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, Row, Peterson, Evanston, IL, 1957.

Vanebo, J.O. und A. Murdock, „Innovation and Creative Leadership in Local Government“, in: Westeren, K.I., Hrsg., *Foundations of the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

ARTIKEL/PUBLIKATIONEN

Blake, R.R. und J.S. Mouton, „A Comparative Analysis of Situationalism and 9,9 Management by Principle“, *Organizational Dynamics*, 10/4, Frühjahr 1982.

Centre for cities, *European comparator city report: York*, 2012.
http://www.centreforcities.org/assets/files/2012/12-03-20_York_European.pdf.

Rat der Gemeinden und Regionen Europas, *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, 2012.
<http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf>.

Europarat, *Structure and operation of local and regional democracy. Estonia. Situation in 1999*, Europarat, Straßburg, 2000.
<https://www.siseministarium.ee/29950/>.

Europarat, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery, and a Sustainable Future*, Europarat, Straßburg 2011.
http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.

ESPD & European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, SGPTD. *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Wissenschaftlicher Bericht | Version 30.06.2012. http://www.espd.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brüssel, Oktober 2011.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_en.pdf.

Healey, P., C. de Magalhaes und A. Mandanipour, „Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects“, *FUTURA – Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, S. 117-137.

Kankaala, K., *Tampere, Innovative and Interesting*. Vortrag beim EUIMA-Workshop, Februar 2011 http://www.eua.be/Libraries/EUIMA_Collaborative_Research/3-Kankaala-CityofTampere-EUIMA-CR-WS2-OS-P3.sflb.ashx.
Localis research Limited und Ernst & Young, *Can Councils live without the Formula*

Grant, 2010. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrants_WEB.pdf.
Määttä, S., *Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57, Sitra, Helsinki, 2011.

Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004.
<http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, März 2011. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

Pärna, O. und N. von Tunzelmann, „Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia“, *Information Polity*, 12/2007, S. 109-125.

Pröhl, M. und A. Heichlinger, *European Public Sector Award 2011 Projektkatalog*, Europäisches Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 2011.
<http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1840>

Pröhl, M. und A. Heichlinger, *European Public Sector Award 2009 Projektkatalog*, Europäisches Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 2009.
<http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1834>.

UNDESA & UN-HABITAT, *A Guide for Transfer and Adaptation of Innovation in Governance. Practical Tools and Steps*, Vereinte Nationen, New York, 2007.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>.

United Cities and Local Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, 2010.
http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report_2.asp.

ZEITUNGEN

El plazo de pago de la Administración pública sube a 160 días, erschienen in Cinco Días am 29. Mai 2012. http://www.cincodias.com/articulo/economia/plazo-pago-administracion-publica-suba-160-dias/20120529cdscdieco_1/.

Smith, M., *Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn*, veröffentlicht von The Guardian am 20. Juli 2011.
<http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save>.

INTERNETSEITEN

EPSA 2013: <http://www.epsa2013.eu/>.

EPSA 2011: <http://www.epsa2011.eu/>.

EPSA 2009: <http://www.epsa2009.eu/>.

EPSA Bewertungs- und Evaluierungsmethoden:

<http://www.epsa2013.eu/en/content/show/&tid=176#.UYp6YKK9nQQ>.

Eurostat, Statistiken zu öffentlichen Finanzen, April 2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics.

Stadtentwicklung OECD:

http://www.oecd.org/regional/regional-policy/urban_development.htm.

INTERNETSEITEN, PUBLIKATIONEN UND ANDERE QUELLEN ZU DEN KAPITELN ÜBER DIE STÄDTE

BILBAO

Stadt Bilbao: <http://www.bilbao.net/>.

Spanisches Statistikinstitut (INE): <http://www.ine.es>.

Baskisches Institut für Statistik (EUSTAT): <http://www.eustat.es>.

Baskische Arbeitsvermittlung (Lanbide): <http://www.lanbide.net/>.

Forbes: <http://www.forbes.com/global2000>.

Bilbao Ria 2000: <http://bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>.

Bilbao Metropoli: <http://www.bm30.es>.

Internetseite zur Transparenz der Kommune Bilbao:

<http://www.bilbao.net/transparenciamunicipal>

Internetseite der Stadtverwaltung von Bilbao <http://www.bilbao.net/Corporation>

World Mayor: <http://www.worldmayor.com>.

Amtliche Dokumente

Gesetz 15/2010 vom 5. Juli als Änderung zu Gesetz 3/2004 vom 29. Dezember für die Maßnahmen zur Bekämpfung von Zahlungsverzug bei Geschäftsvorgängen.

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/06/pdfs/BOE-A-2010-10708.pdf>.

BIRMINGHAM

Stadtrat Birmingham: <http://www.birmingham.gov.uk/>

Champs2: www.champs2.info.

Stadtrat Birmingham, *Independent Review of Service Birmingham, 2012*:

<http://birminghamnewsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

MANNHEIM

Internetseite der Stadt Mannheim: <https://www.mannheim.de/>.

NKHR Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen: <http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/nkhr-neue-kommunale-haushalts-und-rechnungswesen>.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, *Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen aktuelle Finanzdaten*, Pressemitteilung Nr. 36/2013: <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Pressemeldungen/Kommunale%20Spitzenverb%C3%A4nde%20ver%C3%B6ffentlichen%20aktuelle%20Finanzdaten/>.

MAILAND

Internetseite der Stadt Mailand:

<http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDMHome>.

Internetseite der Beschwerdestelle, Berichte und Dokumente:
www.comune.mi.it > Filo diretto > Sportello reclami.

Beschwerdestelle für Bürger: http://www.milanosummerschool.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/giornale/giornale/tutte+le+notizie/qualit+servizi+al+cittadino+e+semplificazione+servizi+civici/qualita_protocollo+_consumatori.

Die Stadt Mailand als Hauptverantwortlicher für die Aktivitäten im Rahmen der landesweiten Initiative Benchmarking Quality Club, die das einander Zuhören von Bürgern betreffen: <http://qualitapa.gov.it/nc/services/news/article/intervista-a-maria-morena-montagna-comune-di-milano/>.

Publikationen der Stadt

Stadt Mailand, Piano Generale di Sviluppo [Strategischer Plan] 2006-11. Juli 2006.

Amtliche Dokumente

Die Reform der öffentlichen Verwaltung von 2009 (die Brunetta-Reform):

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf.

TALLINN

Internetsite der Stadt Tallinn: <http://www.tallinn.ee/eng>.

Tallinns Stadthaushalte seit 2000 und Haushaltsstrategien seit 2007:

<http://www.tallinn.ee/est/eelarve>.

Jährliche Finanzberichte seit 2003:

<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-majandusaasta-aruanne>.

Monatliche Cashflow-Berichte seit 2005:

<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-rahakaibe-aruanded>.

Gültige Entwicklungsdokumente einschließlich der Stadtentwicklungsstrategie und des Entwicklungsplans: <http://www.tallinn.ee/arengukava>.

Allgemeine Finanzinformation: <http://www.tallinn.ee/est/otsing?sona=11185>.

eEstonia: <http://e-estonia.com/e-estonia/how-we-got-here>.

eEstonia X-Road: <http://e-estonia.com/components/x-road>.

Publikationen der Stadt

Statistisches Jahrbuch von Tallinn 2012: <http://www.tallinn.ee/eng/g2677s63835>.

Stadtverwaltung Tallinn, *Tallinn Daten & Fakten 2012*, 2012:

<http://m.tallinn.ee/eng/investor/Tallinn-Facts-Figures-2012>.

Entwicklungsplan von Tallinn. 2009-2027. Anhang zur Entscheidung des Stadtrats von Tallinn Nr. 129 vom 19. Juni 2008

Amtliche Dokumente

Estnisches Informationsgesetz, erlassen am 15. November 2000:

<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>.

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen zum Aufbau der lokalen Verwaltung:

<http://www.siseministeerium.ee/legal-basis-3/>.

TAMPERE

Internetseite der Stadt Tampere: <http://www.tampere.fi/english/>.

Publikationen der Stadt

Stadt Tampere, *The operational model and organisation*, Dezember 2011.

Stadt Tampere, *Tampere Flows. Big City of Smooth Living. Responsibly Leading Development. Tampere City Strategy 2020*, November 2009.

Tampere, *New management model in Tampere*.

http://www.tampere.fi/tiedo_stot/5dPYfcOit/newmanagementmodel.pdf.

TRONDHEIM

Webseite zum Green Partnership Agreement:

<http://miljopakken.no/> sowie <http://miljopakken.no/pengestrommen>.

Elektronisches Mautsystem Q-Free: <http://www.q-free.com/>.

AUF DER SUCHE NACH EXZELLENZ IN DER KOMMUNALEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

SIEBEN WEGE ZUM ERFOLG

Ein gut funktionierender kommunaler öffentlicher Sektor ist die Grundlage für Wohlstand und Wachstum. Derzeit sind Städte mit erheblichen Zwängen und Herausforderungen konfrontiert, zum Beispiel mit dem demographischen Wandel, einer kulturell zunehmend vielfältigen Bevölkerung, den Auswirkungen neuer Technologien, sozialer Polarisierung und Segregation, Zersiedelung und drohenden Schäden der städtischen Ökosysteme. Zudem stellen die Schwierigkeiten des Wirtschaftssystems für viele Gemeinden aufgrund der Globalisierungsdynamik der Ökonomien eine Realität dar. Dadurch wird das vielen in der Kommunalpolitik Tätigen bekannte Problem, „mit weniger mehr erreichen“ zu müssen, verschärft.

In diesem Buch werden sieben europäische Städte untersucht, verglichen und einander gegenübergestellt, die erfolgreich kreative und exzellente Lösungen umgesetzt haben: Bilbao (ES), Birmingham (UK), Mannheim (DE), Mailand (IT), Tallinn (EE), Tampere (FI), und Trondheim (NO). Dazu wird sowohl ein solider wissenschaftlicher Vergleich als auch eine eher praktische Untersuchung der einzelnen Fälle („das Making-of“) vorgenommen. Schließlich werden **sieben Schritte** vorgestellt, die zu Exzellenz führen.

Für jeden Fall werden zunächst der Hintergrund, die Strategieentwicklung, der „Weg“, das Verwaltungskontrollsystem und die Finanzverwaltung, die Ergebnisse und die Innovationskraft (wichtige Triebkräfte und Voraussetzungen) untersucht. Diese Erfolgsgeschichten aus verschiedenen Bereichen der kommunalen öffentlichen Verwaltung - von umfassenden wirtschaftlichen Veränderungsprozessen vor Ort zu kleineren Bottom-up-Projekten - sollen anderen Städten als Beispiel dafür dienen, dass es unterschiedliche Wege zu intelligenten Lösungen gibt. Was offen bleibt, ist die Frage, ob sie bereit sind, diese Herausforderung anzunehmen.

ISBN 978-90-6779-217-2

