

**Reformcontrolling der Landeshauptstadt München  
- Beendigung der Bürgerbefragung zur Umsetzung  
des neuen Steuerungsmodells**

**Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04502**

Anlage

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 17.02.2016 (VB)**  
Öffentliche Sitzung

**Inhaltsverzeichnis**

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Hintergrund.....	2
2. Befragungsinhalte und begrenzende Methodik.....	2
3. Geringer Informationsgewinn.....	4
4. Hoher Ressourcenbedarf.....	7
5. Zusammenfassende Bewertung.....	8
II. Antrag des Referenten.....	9
III. Beschluss.....	9

## I. Vortrag des Referenten

### 1. Hintergrund

Im Rahmen der Beendigung des gesamtstädtischen Projektes „Neues Steuerungsmodell (NSM)“ wurde 1998 als Maßnahme des zentralen Wirkungscontrolling beschlossen, eine standardisierte Bürgerumfrage zur Qualitätssicherung und zur Verbesserung des Ressourceneinsatzes bei allen Referaten durchzuführen. In den Jahren 1997, 2000, 2003 und 2005 erfolgten entsprechende Befragungen mit direktem Bezug zu ausgewählten Dienstleistungen der Referate für Bürgerinnen und Bürger.

Mit Beschluss vom 16.07.2006 wurde das Reformcontrolling auf die Durchführung einer standardisierten Bürgerumfrage reduziert. Zitat aus Punkt 5 des damaligen Vortrags:

*„Da die Verantwortung für die weitere Umsetzung der Verwaltungsreform in die Eigenverantwortung der Geschäftsbereiche abgegeben wurde, ist eine Information über neue Themen (sog. Reform relevante Aktivitäten) nicht mehr notwendig. ... So wird es zukünftig ausreichen, das Reformcontrolling der Außenwirkung, d. h. Durchführung einer Bürgerumfrage zur Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen der LHM im 2-Jahres-Turnus mit Ergebnisbericht und Betrachtung des Verbesserungspotentials, zu beschränken.“*

In den Jahren 2007, 2010 und 2013 stand entsprechend die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Stadtverwaltung und Maßnahmen im Mittelpunkt der Bürgerbefragung. Dabei wurde nach Verbesserungspotenzialen gesucht, um bei Bedarf Maßnahmen zur Erhöhung der Zufriedenheit in die Wege zu leiten.

### 2. Befragungsinhalte und begrenzende Methodik

Neben den allgemeinen, standardisierten Fragen zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Stadtverwaltung, wurden seit 2007 zusätzliche, wechselnde Themen in die Befragung mit aufgenommen.

Standardisierte Befragungsthemen im Überblick:

(1) Allgemeines Ansehen der Stadtverwaltung		
(2) Zufriedenheit mit folgenden Dienststellen:	- Ausländeramt	- Standesamt
	- Bürgerbüro	- sonstige KVR
	- Gewerbeamt	- Dienststellen
(3) Zufriedenheit mit folgenden Aspekten:	- Service vor Ort	- Information
	- Verwaltungsabläufe	- Kommunikation
	- Kundenfreundlichkeit	
(4) Bevorzugte Kontaktaufnahme über:	- generell	- telefonisch
	- für Auskünfte	- PC

Die Standardfragen zur möglichen Kontaktaufnahme der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung sind inzwischen obsolet. Neben der persönlichen Vorsprache und dem Telefonanruf hat sich das Internet über die Jahre als Kommunikationsmedium etabliert. Tages- und Regionalzeitungen sind in ihrer Bedeutung als Informationsquelle erheblich zurückgegangen. An dieser Konstellation wird sich in den kommenden Jahren nicht mehr viel ändern. Die Stadt München baut daher ihre Präsenz im Rahmen ihrer E-Government Strategie im Internet weiter aus.

### Zusatzthemen anderer Stellen

Seit 2007 haben verschiedene Stellen zusätzliche Fragen von aktuellen Themenbereichen ihrer Arbeit zu den Standardfragen hinzugefügt. Die Stelle „Gesamtstädtische Koordination Förderung Bürgerschaftliches Engagement“ im Direktorium stellte Fragen zum „Ehrenamtlichen Engagement“ und „Bürgerbeteiligung und -mitwirkung“ ein. Für den Zentralen Telefonservice war z. B. das Feedback über den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz der neuen 115 Service Nummer wichtig. Die Stelle für Interkulturelle Arbeit des Sozialreferates erhob Informationen über das Wohlbefinden der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund. Die meisten Fragen aus diesen Bereichen waren jedoch nicht standardisiert, so dass daraus keine zeitlichen Entwicklungen ableitbar sind. Durch die Fragen der Zusatzthemen erreichten die Telefoninterviews 2013 eine Länge von bis zu 30 Minuten, was die äußerste Zumutbarkeit für die Befragten darstellt.

Wechselnde Zusatzthemen im Überblick:

2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitwirkung an Entscheidungen</li> <li>• Ehrenamtliches Engagement</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerschaftliches Engagement</li> <li>• Telefonische Erreichbarkeit</li> <li>• Internetnutzung</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerbeteiligung und -mitwirkung</li> <li>• Ehrenamtliches Engagement</li> <li>• Interkulturelles Zusammenleben</li> </ul>

### Repräsentativität und Grenzen der Methodik

Wie in den vorangegangenen Jahren wurde 2013 eine externe Beratungsfirma beauftragt, rund 3.000 Bürgerinnen und Bürger telefonisch (über Telefon-Festnetzanschlüsse) zu deren Zufriedenheit mit den Leistungen und verschiedenen Maßnahmen der Stadtverwaltung zu befragen. Da in den Jahren 2007 und 2010 nicht ausreichend Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund befragt worden waren, hatte der Verwaltungs- und Personalausschuss angeregt den Anteil dieser Bevölkerungsgruppe zu erhöhen. Mit verschiedenen Maßnahmen konnte bei der Befragung im Jahr 2013 der Anteil der

Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund von 8,2% im Jahr 2010 auf 15,5% angehoben werden.

Mit der bisher verwendeten Befragungsmethode, der Zufallsbefragung von öffentlich bekannten Festnetzteilnehmerinnen und -teilnehmer, wird zukünftig die Repräsentativität der Münchner Bevölkerung nicht mehr sichergestellt sein. Ein großer Teil der Münchnerinnen und Münchner besitzt gar keinen Festnetzanschluss und ist nur noch über Mobiltelefone zu erreichen. Dazu gehören z. B. viele jüngere, viele alleinstehende und viele ausländische Bürgerinnen und Bürger. Einen öffentlichen Zugang zu lokalen Mobiltelefonnummern gibt es nicht. Dementsprechend müsste für die Zukunft eine neue Befragungsmethode entwickelt werden, mit der ein repräsentativer Querschnitt der Münchner Bevölkerung erreicht werden kann. Dieser Methodenwechsel würde u. a. den bisherigen Zeitreihenvergleich der Standardfragen unterbrechen und höhere Kosten verursachen.

### **3. Geringer Informationsgewinn**

Durch die Ausrichtung der Bürgerinnen- und Bürgerbefragung des Direktoriums auf die allgemeine Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung ging seit 2006 konkrete Information zu einzelnen Serviceleistungen verloren. Die Aufgabe, konkrete Informationen über Stärken und Schwächen bei der Erbringung einzelner Leistungen bzw. Services zu erheben, liegt seit 2006 gänzlich bei den Referaten. Im Folgenden wird gezeigt, dass die Referate dieser Verantwortung gerecht werden und die Erkenntnisse der Bürgerinnen- und Bürgerbefragung des Direktoriums nur noch einen geringen Beitrag zu deren spezifischen Informationsbedarf leistet. Im Weiteren wird gezeigt, dass für Stadträtinnen und Stadträte und Stadtspitze, die gewonnenen Informationen zu allgemein sind und andere, aussagekräftigere und aktuellere Zustimmungsbefragungen existieren. Zudem wird gezeigt, dass für die Abteilungen, die die Bürgerbefragung des Direktoriums für ihre Zusatzthemen verwenden, ein eigenständiges Abfrageformat besser entsprechen würde.

#### Referate

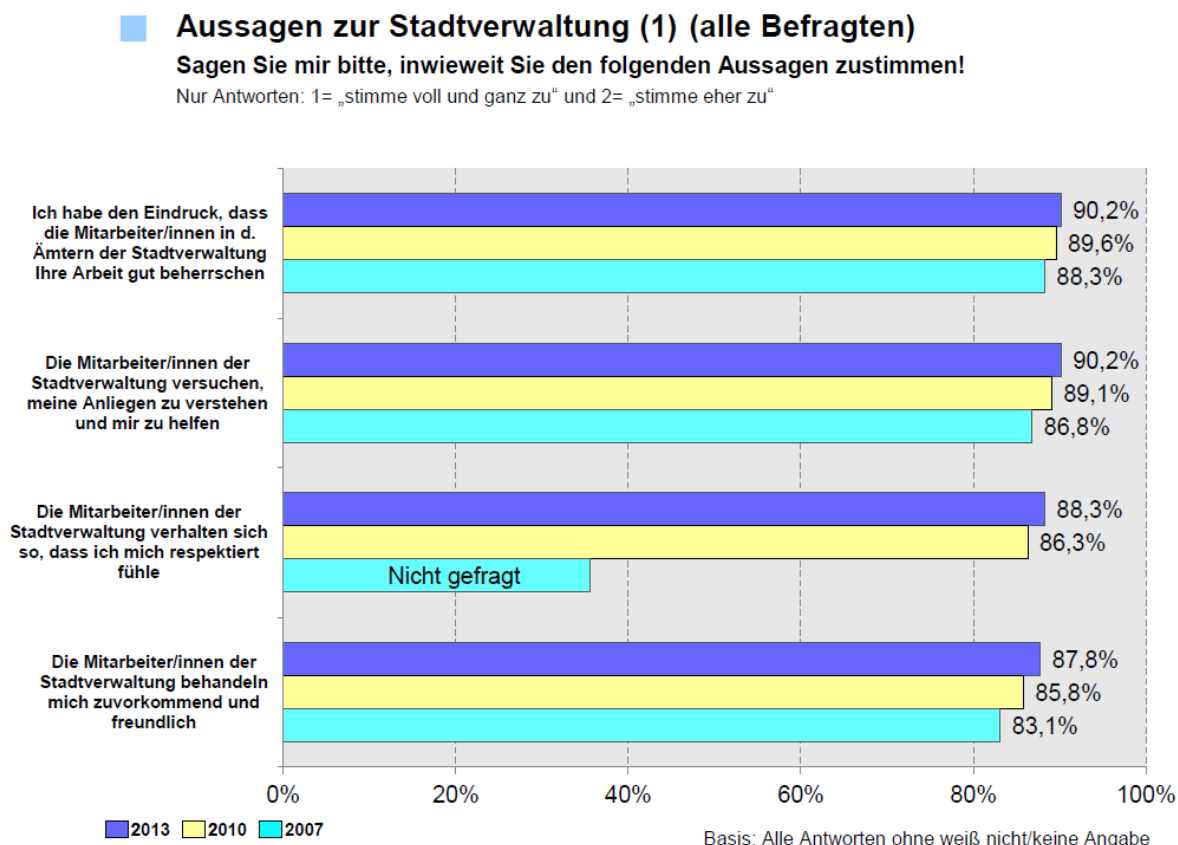
Der ursprüngliche Auftrag, die Bürgerzufriedenheit mit „konkreten städtischen Dienstleistungen“ der Referate abzufragen, ist seit 2006 in die Verantwortung der Referate übergegangen. Um festzustellen, ob die Referate ihr Handeln selbstverantwortlich an den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger ausrichten, führte das Direktorium im Jahr 2014 bei den Referaten eine Abfrage durch, „ob“ und wenn „ja“ welche Bürger- bzw. Kundenbefragungen in den Jahren 2009 bis 2014 durchgeführt wurden (siehe Anlage 1). Innerhalb dieses 5-Jahreszeitraums führten die Referate rund 220 Kundenbefragungen durch. Dies entspricht ca. 45 Befragungen pro Jahr. Von diesen Befragungen wurden 18 % einmalig, 60 % jährlich und 22 % im mehrjährigen Turnus durchgeführt. Diese hohe Zahl an zielorientierten Abfragen zeigt, dass die Referate bemüht sind, ihr Leistungs- bzw. Serviceangebot eigenverantwortlich auf ihre Kundinnen und Kunden auszurichten.

Dagegen sind die Antworten zu der im 2 bis 3 Jahresturnus abgehaltenen Bürgerbefragung des Direktoriums allgemeiner und wenig auf konkrete Dienstleistungen der Referate ausgerichtet. Somit erhalten die Referate mit ihren eigenen Kundenbefragungen erheblich mehr verwertbare Informationen über die Bedürfnisse ihrer Kundinnen und Kunden.

### Stadtrat und Stadtspitze

Die Befragungsergebnisse zur allgemeinen Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung zeigten in den letzten drei Befragungen überwiegend positive Werte. Die Grafik des Ergebnisberichts von 2013 (siehe Abbildung 1) zeigt beispielhaft, dass viele der abgefragten Zufriedenheitswerte auf einem hohen Niveau sind und sich zwischen 2007 und 2013 nur unwesentlich, wenn auch kontinuierlich, verbessert haben.

Abbildung 1



Es ist kaum möglich, bei solch guten, aber auch relativ allgemein gehaltenen Ergebnissen, Ansätze zur Verbesserung von Prozessen zu finden. Entsprechend wurden in den letzten Jahren, die Befragungsergebnisse, die in Form einer Bekanntmachung dem Personal- und Verwaltungsausschuss vorgestellt wurden, nicht inhaltlich diskutiert.

Ein sehr ausführliches und wesentlich aktuelleres Feedback zu ihrer Arbeit erhalten die Stadtspitze sowie der Stadtrat durch die unabhängigen und regelmäßigen Umfragen des Münchner Instituts für Marktforschung (mifm) in Zusammenarbeit mit der RIM Marktforschung GmbH, im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Stadt München. Diese Befragungen werden zweimal pro Jahr (Frühling und Herbst) mit jeweils 400 Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt. Zum einen wird dabei die Bewertung der Arbeit des Oberbürgermeisters und der Bekanntheitsgrad der Münchner Politikerinnen und Politiker abgefragt. Zum anderen werden die Bürgerinnen und Bürger zur Zufriedenheit mit den städtischen Leistungen interviewt. Dabei decken sich die abgefragten Themen weitgehend mit den Fragen der Bürgerbefragung des Direktoriums.

<b>Themen der halbjährlichen Befragung</b>	
RIM Marktforschung GmbH - Auszug aus der Befragung vom Herbst 2015	
1. Bürgerfreundlichkeit Stadtverwaltung	8. Angebot und Betrieb U-Bahn, Bus, Trambahn
2. Arbeit des Kreisverwaltungsreferats	9. Planungspolitik – (Stadtentwicklungsplanung, Bebauungsplanung, Baugenehmigungen)
3. Städtisches Schulangebot	10. Städtische Baumaßnahmen (z.B. Straßen und Wege, U-Bahn, Grünanlagen, öffentl. Gebäude)
4. Soziale Einrichtungen und Leistungen	11. Wohnungsbau/-förderung, München Modell
5. Gesundheits- und Krankenhausversorgung	12. Wichtigste Probleme des Stadtteils
6. Umweltpolitik	13. Wichtigste Probleme der Stadt
7. Wirtschaftspolitik der Stadt	

Quelle: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Presse-Service/Umfrageergebnisse.html> Datei: M5-

15\_Tabellen\_Rathaus

Im Gegensatz zur Befragung des Direktoriums, erfragt das Marktforschungsinstitut zusätzlich von den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene, personenbezogene Daten. So können die Antworten später u. a. unterschiedlichen sozio-ökonomischen Gruppen, politischen Präferenzen und Stadtteilen zugeordnet werden. Somit steht der Stadtspitze und dem Stadtrat mit den Auswertungen des Marktforschungsinstituts aktuellere, detailliertere und damit aussagekräftigere Informationen zur Verfügung als mit der Befragung des Direktoriums.

<b>Personenbezogene Parameter der Befragten</b>	
Auszug aus der Befragung vom Herbst 2015	
1. Geschlecht	9. Nettoeinkommen
2. Alter	10. Haushalts-Einkommen
3. Haushaltsgröße	11. Befragungsgebiet, Stadtteil
4. Partnerschaft	12. Parteiensympathie
5. Bildung	13. gelesene Tageszeitung
6. Berufstätigkeit	14. gehörte Radiosender
7. Stellung im Beruf	15. Internetanschluss, -nutzung
8. Kinder	16. Social Networks, -nutzung

Quelle: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Presse-Service/Umfrageergebnisse.html>

### Andere Stellen

Für die Verwaltungsstellen „Gesamtstädtische Koordination Förderung Bürgerschaftliches Engagement“ und die Stelle für „Interkulturelle Arbeit“ des Sozialreferats war es anfänglich von Vorteil, sich in das bestehende Befragungssystem des Direktoriums einzufügen. Jedoch hat dies auch negative Konsequenzen. Zum einen ist der Aufwand für die Abstimmung und Koordination aller Beteiligten bei der Vorbereitung erheblich größer. Zum anderen - und dies ist der schwerwiegendere Nachteil - können diese Fachstellen auf Grund der für sie nur begrenzten Anzahl von Fragen ihre Themen nicht entsprechend detailliert platzieren bzw. verfolgen. Ein eigenständiges Abfrageformat würde diesen Themengebieten mehr entsprechen.

Für Stellen, wie z. B. dem Zentralen Telefonservice, die nur einmalig ein konkretes Thema abfragen wollen, ergeben sich ähnliche Problematiken, wie oben beschrieben: hoher Koordinationsaufwand, Überfrachtung der Befragung, geringe Informationstiefe und Verzicht auf zielorientiertere bzw. ergiebige alternative Abfragemöglichkeiten.

## **4. Hoher Ressourcenbedarf**

Im Verhältnis zum Informationsgewinn bei Stadtspitze, Stadtrat, Referaten und sonstigen Stellen, ist der Aufwand für die Durchführung der Bürgerbefragung unverhältnismäßig hoch. Man kann den Aufwand unterteilen in „externe Kosten“ und „interner Ressourcenaufwand“:

### Externe Gesamtkosten:

Die externen Kosten lagen im Jahr 2013 bei rund 37.000 €. Dabei betrugen die Kosten für die externe Telefonbefragung 34.000 € und die für Übersetzungsdienste 3.300 €.

### Interne Ressourcen:

Verteilt über einen Zeitraum von einem Jahr ist eine Vollzeitkraft (A12/A13) des Direktoriums aus der Abteilung Zentrale Verwaltungsangelegenheiten (D-I-ZV) für 3 bis 5 Monate beschäftigt. Die folgende Liste zeigt grob, welche Tätigkeiten zentral geleistet werden:

- *Abstimmung der Fragen bzw. Themenkomplexe im Direktorium und mit den Referaten*
- *Sicherstellung der Finanzierung durch entsprechende Beschlüsse*
- *Ausschreibung und Auswahl eines geeigneten Befragungsinstitutes und Übersetzungsbüros*
- *Teilnahme an der Abstimmung zwischen Statistischem Amt und anderen Referaten*
- *Monitoring der Befragungsdurchführung beim Befragungsunternehmen*
- *Koordination des Abstimmungsprozesses zur Ergebnisdarstellung*
- *Erstellung des Ergebnisberichtes und der Bekanntgabe für den VPA*
- *Information einzelner Stakeholder zu den Befragungsergebnissen*

## 5. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt zeigt es sich, dass der ursprüngliche Anlass von 1998, eine standardisierte Bürgerumfrage zur Qualitätssicherung und zur Verbesserung des Ressourceneinsatzes bei allen Referaten durchzuführen, seit 2006 nicht mehr gegeben ist. Die Referate führen inzwischen eine Vielzahl eigener Bürger- und Kundenbefragungen durch, die zielgerichtete und detaillierte Informationen über die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger zulassen.

Die seit 2007 vom Direktorium im 2 bis 3 jährigen Turnus durchgeführte Telefonbefragung von jeweils rund 3.000 Bürgerinnen und Bürger stellt nur noch die allgemeine Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Stadtverwaltung in den Mittelpunkt. Die vor rund 8 Jahren noch wichtigen Standardfragen zur Art der Kontaktaufnahme sind heute nicht mehr von Interesse. Zudem ist die derzeitige Befragungsmethode nicht mehr repräsentativ. Durch die Verwendung einer neuen Methode können die bisherigen Antworten zu den Standardfragen nicht mehr fortgeschrieben werden.

Der Informationsgewinn für die Stadtspitze, die Stadträte, die Referate und weitere Stellen ist im Verhältnis zum Aufwand an finanziellen und besonders personellen Ressourcen gering. Der zusätzliche Informationsgewinn ist deshalb so niedrig, da sich über die Jahre parallele und aussagekräftigere Befragungen etabliert haben.

Den Referaten steht eine Vielzahl von alternativen Quellen zur Verfügung, um sich über die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihren Serviceleistungen zu informieren. Die im Anhang zu diesem Beschluss befindliche *„Übersicht aller Bürger- und Kundenbefragungen der Landeshauptstadt München von 2009 bis 2014“* zeigt dies deutlich.

Die Stadtspitze und die Stadträte haben neben der Bürgerbefragung des Direktoriums noch Zugriff auf die Auswertungen der zwei mal jährlich durchgeführten Umfrageergebnisse des Münchner Instituts für Marktforschung. Hier werden, neben den Fragen zur Arbeit des Oberbürgermeisters und des Bekanntheitsgrades der Münchner Politikerinnen und Politiker, die gleichen Fragen zur Zufriedenheit der Bürger mit der Stadtverwaltung und verschiedenen stadtpolitischen Themen gestellt, wie bei der Befragung des Direktoriums. Durch die zusätzliche Erhebung von personenbezogenen Parametern bieten jedoch die Auswertungen des Marktforschungsinstituts einen detaillierteren Einblick über die Verteilung der Antworten nach unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Die Weiterführung der Bürgerbefragung durch das Direktorium stellt auf Grund der beschriebenen, z. T. höherwertigen Alternativen, eine unnötige Doppelarbeit dar. Neue Fragenkomplexe zu aktuellen Themen könnten jederzeit auch in die Befragungen der Referate oder die des beauftragten Marktforschungsinstituts aufgenommen werden.

Für die Verwaltungsstellen, die sich der Befragung des Direktoriums bedienen, um eigenen Fragestellungen nachzugehen, ist es mittelfristig zielführender und ergiebiger, mit eigenen Befragungsformaten ihre Themen zu bearbeiten.



Daher wird empfohlen, den Beschluss vom 16.07.2006: „Durchführung einer Bürgerumfrage zur Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen der LHM im 2-Jahres-Turnus mit Ergebnisbericht “ aufzuheben.

Dem Verwaltungsbeirat des Direktoriums, D-I-ZV, Herrn Johann Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag des Referenten**

1. Der Beschluss vom 16.07.2006 (Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 08436) „Durchführung einer Bürgerumfrage zur Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen der LHM im 2-jahres-Turnus mit Ergebnisbericht “ wird aufgehoben, die Umfrage nicht mehr durchgeführt.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrats.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/-in  
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter  
Oberbürgermeister