

5 Zusammenfassung

Bürgerämter existieren in nahezu allen deutschen Städten mit über 15.000 Einwohnern. In ihnen werden die publikumsintensiven lokalen Dienstleistungen organisatorisch integriert und für die Bürger an einer Stelle gebündelt. Durch die Errichtung von Außenstellen bringen die Bürgerämter zudem die Kommunalverwaltung in die Stadtteile, sodass auch die Wegekosten der Bürger reduziert werden. Dieses Modell eines One-Stop Shops ist inzwischen eine gängige Organisationsvariante lokaler Leistungserbringung und hat sich – auch unabhängig vom deutschen Beispiel – international verbreitet. In Deutschland galten die Bürgerämter lange Zeit als das Erfolgsmodell der Verwaltungsmodernisierung in Richtung einer verstärkten Bürgerorientierung.

Dieses Erfolgsmodell ist in den letzten Jahren durch mediale Berichterstattungen über eine mangelhafte Leistungserbringung, zu lange Wartezeiten oder Schließungen von Außenstellen, durch Klagen von Seiten der Mitarbeiterschaft über sich verschlechternde Arbeitsbedingungen infolge von Überstunden, hoher Fluktuation, hohen Krankenständen und Fehlzeiten, durch den wachsenden Erfüllungsaufwand durch komplexere gesetzliche Vorgaben (z.B. beim elektronischen Personalausweis) und durch die Diskussion um eine stärkere Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen immer wieder unter Druck geraten.

Vor diesem Hintergrund wurde mit der vorliegenden Studie eine umfassende Analyse der aktuellen organisatorischen, personellen und technischen Situation in den deutschen Bürgerämtern vorgenommen. Gefragt wurde danach, wie sich die institutionellen und personellen Rahmenbedingungen in den Bürgerämtern im Verlauf der vergangenen fünf Jahren verändert haben und welche Auswirkungen auf die Mitarbeiter sowie die Aufgabenerfüllung für die Bürger damit verbunden waren. Im Mittelpunkt standen die Veränderungen in der Arbeitsorganisation, einschließlich technologischer Innovationen, in den personellen Rahmenbedingungen sowie im Aufgabenprofil der Bürgerämter als – methodisch gesprochen – unabhängige Untersuchungsvariablen. Ihr Einfluss auf die Performanz der Bürgerämter, d.h. die Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, sowie die Arbeitsbelastung und -zufriedenheit der Mitarbeiter, wurde als abhängige Untersuchungsvariable ermittelt. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse zusammengefasst.

(1) Die *institutionellen und personellen Rahmenbedingungen der Bürgerämter* haben sich in den letzten Jahren teilweise erheblich verändert:

- Betrachtet man die zentralen Gestaltungselemente von Bürgerämtern, so sind zwar nach wie vor die *Aufgabenintegration* aus der Sicht der Kunden, also ein möglichst ganzheitlich gestaltetes Aufgabenangebot, die *Allzuständigkeit* der Beschäftigten, eine zweistufige Organisationsform, bestehend aus einem meist im Rathaus ansässigen *zentralen* Bürgeramt und *dezentralen* Außenstellen, sowie *erweiterte Öffnungszeiten* wichtige Gestaltungselemente. Um weiterhin (oder wieder) *kurze Wartezeiten* zu realisieren, wird jedoch in zunehmendem Maße auf das neue Element von *Terminsprechstunden*, die online gebucht werden können, zurückgegriffen und zum Teil auch der Personaleinsatz erhöht. In mehr als der Hälfte der Kommunen hat es in den letzten Jahren zwar keine Veränderung hinsichtlich der Anzahl der Vollzeitäquivalente ergeben, aber ca. ein Viertel verzeichnete Personalzuwächse. Ein Grund für erhöhten Personaleinsatz liegt im wachsenden Erfüllungsaufwand aufgrund von geänderten Bundesgesetzen, z.B. bei der Erstellung des Personalausweises und bei Meldeangelegenheiten, die dazu führen, dass die einzelnen Verwaltungsprozesse deutlich länger dauern. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass in den Bürgerämtern, die den Personaleinsatz nicht erhöht oder gar verringert haben, diese Problemlagen vor allem mit zunehmender Arbeitsverdichtung für die einzelnen Mitarbeiter und/oder rückläufiger Servicequalität (z.B. längere Verfahrensdauer, Wartezeiten) einhergehen. Zudem gelingt es den Bürgerämtern mitunter nicht, alle Stellen adäquat zu besetzen und der teilweise erheblichen Fluktuation von Mitarbeitern entgegenzuwirken.
- In einigen Bürgerämtern ist mittlerweile die *Großraumsituation* zunehmend umstritten, die dazu führen sollte, dass die Bürger den Beschäftigten bei der Arbeit zuschauen können. Insbesondere, wenn es gelingt, durch die (zeitnahe) Vergabe von Terminsprechstunden die Bürgeranliegen ohne große Wartezeiten zu bearbeiten, ist dieser positive Effekte der Großraumsituation überflüssig. Zudem wird die Großraumsituation von den Beschäftigten, u.a. wegen des hohen Geräuschpegels, stärker als früher problematisiert.
- Die *Arbeitsbelastung* der Mitarbeiter ist aus Sicht von Bürgermeistern, Personalräten und Mitarbeitern sehr hoch und war in den letzten fünf Jahren zudem deutlich steigend. Wesentliche Ursachen liegen in der Arbeitsdichte, dem Termin- und Zeitdruck, störenden Unterbrechungen bei der Arbeit, dem Geräuschpegel in den Räumlichkeiten (häufig Großraumbüros), mangelnden Aufstiegsmöglichkeiten und zu hoher Arbeitsdichte. Dennoch ist die *Mitarbeiterzufriedenheit* deutlich besser, als man aufgrund dieser Belastungsfaktoren erwarten könnte (Bürgermeister zu 80%, Personalräte 65%, Mitarbeiter 50%-57% Antwortkatego-

rie „sehr zufrieden“ und „eher zufrieden“). Möglicherweise liegt dies daran, dass das Betriebsklima in der Regel gut ist, Überstunden vermieden werden und sich die Mitarbeiter auch als ausreichend qualifiziert empfinden. Starke Personalfluktuationen und hohe Krankenstände gibt es zwar nicht in allen Bürgerämtern, sie sind aber dennoch nicht selten anzutreffen. Insbesondere die Einstufung der Mitarbeiter wird zum Problem, wenn dies ausschließlich im mittleren Dienst geschieht, was gerade bei neuen Mitarbeitern vielfach nicht mit deren formaler Qualifikation und Vorbildung korrespondiert. Sowohl das Qualifikationsniveau als auch die *Einstellungen der Mitarbeiter* (leistungs-, kunden-, teamorientiert) werden gelobt. Die Zustimmungswerte liegen hier bei den Bürgermeistern und Personalräten überall zwischen 80% und 90%.

- Im Bereich digitaler Verwaltungsprozesse sind die Bürgerämter nicht die Vorreiter der Modernisierungsbewegung. Zwar ist es in den letzten Jahren gelungen, die Informationsfunktion von E-Government, also das Bereitstellen von Informationen zu Verwaltungsleistungen auf elektronischem Wege, als ersten Reifegrad der Digitalisierung zu verbessern. Insbesondere bei der Suche nach der zuständigen Stelle werden die Online-Auftritte der Kommunen oder Suchmaschinen mittlerweile von den Bürgern als Hauptinformationsquelle genutzt. Damit ist der Anteil derjenigen Bürger, die Schwierigkeiten haben, die richtige Stelle in der Kommunalverwaltung zu identifizieren relativ gering (ca. 8%). Im Hinblick auf den zweiten Reifegrad, d.h. die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, und insbesondere im dritten Reifegrad, der medienbruchfreien Transaktion, bestehen jedoch erhebliche Lücken und Defizite. Es gibt beispielsweise keine einzige Verwaltungsleistung, die deutschlandweit in allen Bürgerämtern als medienbruchfrei online abschließbar einzustufen wäre.
- Die Bürger sind grundsätzlich daran interessiert, verstärkt auf Online-Angebote der Verwaltung zurückzugreifen, sofern diese nutzerfreundlich sind und Kosten-/ Zeiteinsparungen mit sich bringen. Bedenkt man zudem den dargestellten Generationeneffekt, so wird der Wunsch nach verstärkten Online-Angeboten weiter zunehmen. Allerdings bemängeln die Bürger vielfach das unzureichende digitale Angebot sowie vorhandene Medienbrüche und eine unzulängliche Nutzerfreundlichkeit der Antragsstrecken, die vielfach dann auch zur Nicht-Nutzung bereits bestehender digitaler Angebote führen.

(2) Betrachtet man die *Performanz der Bürgerämter*, so ergibt sich ein zwispältiges Bild. Einerseits besteht übereinstimmend eine hohe Zufriedenheit mit den Leistungen der Bürgerämter über alle Akteursgruppen hinweg.

Auch haben einige Organisationsveränderungen (z.B. Terminsprechstunden) zu Performanzverbesserungen geführt. Andererseits haben Personalreduzierungen teilweise zu Leistungseinbußen geführt und halten sich auch die positiven Effekte der Digitalisierung bislang in Grenzen bzw. ist es in Teilbereichen zu Leistungsverschlechterungen (z.B. zunehmendem Zeitaufwand der Fallbearbeitung) gekommen.

- Bürger, Bürgermeister, Personalratsvorsitzende und die Mitarbeiter sind sich über die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt weitgehend einig. Am wichtigsten sind ihnen freundliche Mitarbeiter, eine gute Beratung und verständliche Formulare. Dies entspricht den Erkenntnissen aus früheren Bürgerumfragen und ist insoweit seit vielen Jahren weitgehend stabil. Bemerkenswert ist, dass ein viel diskutierter neuer Aspekt bürgerorientierten Verwaltungshandelns, die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet, von allen Befragten als deutlich weniger wichtig für eine bürgerorientierte Leistungserbringung eingeschätzt wird, was mit mangelnder Funktionsfähigkeit und Anwenderfreundlichkeit sowie dem Generationeneffekt zu tun hat.
- Auch mit den tatsächlichen Leistungen der Bürgerämter sind alle Akteursgruppen in der Summe zufrieden. Die Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden geben mit einem Anteil von knapp 90% an, sehr zufrieden oder eher zufrieden mit der Aufgabenwahrnehmung zu sein. Dieses sehr positive Urteil verändert sich im Kern auch nicht bei der differenzierten Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche. Die Bürger sind allerdings skeptischer, insbesondere was die Realisierung von kurzen Wartezeiten und die nutzerfreundliche Erledigung von Dienstleistungen im Internet betrifft. Dennoch erreichen auch bei den Bürgern die meisten Items der Bürgerorientierung eine Realisationsquote von knapp 80%.
- Hinsichtlich des *Personaleinsatzes* und der Einführung von *Terminsprechstunden* gibt es eindeutige Performanzeffekte. Beim Personaleinsatz zeigt sich, dass es in den Bürgerämtern, in denen Stellen abgebaut wurden, zu Arbeitsverdichtungen und einer Verlängerung der Wartezeiten für den Bürger gekommen ist. Umgekehrt ist es in den Bürgerämtern, in denen eine Zunahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente verzeichnet werden konnte, zu einer Verbesserung der Servicequalität und des Arbeitsklimas sowie zur Verkürzung von Wartezeiten gekommen. Die wichtigste organisatorische Veränderungsmaßnahme der letzten Jahre, die Einführung von Terminsprechstunden, wird aus der Sicht von Bürgermeistern, Personalräten und Mitarbeitern sehr positiv eingeschätzt. So bewirken Terminsprechstunden, dass die Bürger- und Mitarbeiterzu-

friedenheit steigt, der Wartebereich entlastet wird, die Arbeitsatmosphäre sich verbessert und Arbeitsabläufe besser geplant werden können.

(3) Die *Kontextfaktoren* Parteipolitik, Gemeindegröße und Bundesland spielen bei der Erklärung der Performanz der Bürgerämter ausweislich unserer Analysen keine Rolle. So werden die Angelegenheiten des Bürgeramtes eher selten in den politischen Gremien der Stadt diskutiert und bei der Ausgestaltung der Bürgerämter gibt es kaum parteipolitische Einflussnahmen. Auch zwischen der Gemeindegröße oder der Zugehörigkeit zu bestimmten Bundesländern einerseits und dem Performanzniveau von Bürgerämtern andererseits gibt es auf der Basis unserer Analysen keine signifikanten Zusammenhänge. Entscheidende Erklärungsfaktoren für die Performanz von Bürgerämtern bleiben personelle, organisatorische und technische Rahmenbedingungen.

Welche Reformvorschläge ergeben sich nun aus unserer Untersuchung? Wichtig sind vor allem eine angemessene Personalausstattung, verantwortungsvolle Führungsstrukturen und engagierte Mitarbeiter. Die zunehmenden Belastungen durch veränderte Bundesgesetze mit erhöhtem Erfüllungsaufwand sind nicht in allen Bürgerämtern personell ausgeglichen worden ebenso wenig wie die Belastungen durch Bevölkerungszuwachs, die teilweise zu konstatieren sind. In diesen Fällen der Unterbesetzung sind Personalaufwüchse geboten, die angesichts der verbesserten kommunalen Finanzsituation auch machbar scheinen. Denn gemessen an den Personalbeständen in Kommunalverwaltungen ist der Anteil der Mitarbeiter in publikumsintensiven Bereichen relativ gering. Vor dem Hintergrund der Problemlagen in einigen Kommunen, gut qualifiziertes Personal für E8 Stellen zu finden, muss zudem verstärkt über die Einstufung der Arbeit in den Bürgerämtern nachgedacht werden.

Eine weitere Baustelle besteht im Bereich der Digitalisierung von Bürgeramtsleistungen. Wo, wenn nicht im Bürgeramt, wäre ein Ausbau digitaler Angebote gerechtfertigt und notwendig? Der hier dargestellte Digitalisierungsstand hinkt jedoch den Erwartungen der Bürger deutlich hinterher. Wesentliche Engpässe der Digitalisierung liegen dabei in den Authentifizierungs-, Anwesenheits-, Schriftformerfordernissen, Dokumentationspflichten, Datenschutzbestimmungen (z. B. Zweckbindungsgebot), Aufbewahrungspflichten, Dysfunktionalitäten bei Basisdiensten (z. B. elektronische Bezahlungsfunktion) und in generellen technischen Problemen (z. B. Interoperabilität). Hier gibt es einiges zu tun. Wichtig wären vor allem weitere Reformanstrengungen in Richtung einer größeren Nutzerfreundlichkeit von Online-Angeboten, was teilweise gesetzliche Änderungen erfordert. Dies gilt insbesondere für die Bürgeramtsdienste, die am meisten nachgefragt werden

(Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung), da die Verwaltungsdigitalisierung dort die deutlichsten Verbesserungen für die Bürger erwarten lässt. Darüber hinaus muss den Verwaltungsbeschäftigten und ihren Arbeitsbedingungen bei zukünftigen Digitalisierungsprojekten mehr Aufmerksamkeit zugewandt werden, da die Digitalisierung aus ihrer Sicht bislang nur sehr begrenzt (etwa durch das Online-Terminmanagement) zu Verbesserungen und Entlastungen geführt hat. Dabei erscheint nicht nur die verstärkte Einbindung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen in die organisationsinternen Veränderungsprozesse geboten, sondern es müssen auch die Verwaltungsprozesse und -strukturen so umgestaltet werden, dass digitale Innovationen für die Beschäftigten mit spürbaren Arbeitsentlastungen und Vereinfachungen sowie für die Bürger mit deutlichen Serviceverbesserungen und Zeiteinsparungen einhergehen.