

4 Performanz der Bürgerämter

Im folgenden Kapitel werden die Auswirkungen der institutionellen, personellen und technologischen Veränderungen (unabhängige Variable) auf die Performanz der Bürgerämter (abhängige Variable) betrachtet. Hierzu werden zunächst die Erwartungen verschiedener lokaler Akteursgruppen (Bürgermeister, Personalräte, Mitarbeiter, Bürger) an eine „zufriedenstellende Aufgabenerledigung“ im Bürgeramt verglichen und sodann mit der Verwaltungsrealität kontrastiert. Darüber hinaus werden die Effekte untersucht, die die Personal- und Organisationsveränderungen sowie die Einführung digitaler Prozesse auf die Aufgabenerbringung für die Bürger und die Be- oder Entlastung der Beschäftigten mit sich gebracht haben.

4.1 Anforderungen an eine bürgerorientierte Aufgabenwahrnehmung

Die Aufgabenwahrnehmung von Bürgerämtern kann anhand verschiedener Performanzkriterien, wie z.B. Schnelligkeit und Qualität der Aufgabenerledigung, Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit oder Anzahl der Beschwerden, beurteilt werden. Dabei kann die Schnelligkeit der Aufgabenerledigung und die Beschwerdetätigkeit eher dem Bereich der *Servicequalität*, die Qualität der Leistungen dagegen dem Bereich der *Dienstleistungsqualität* zugeordnet werden (zu dieser Unterscheidung siehe Kißler u.a. 1994: 115f.). Im Rahmen der standardisierten Befragungen wurden die Bürgermeister, Personalratsvorsitzenden und Mitarbeiter danach befragt, für wie relevant sie diese verschiedenen Kriterien zur Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung halten.

Wie der Vergleich der Kriterien für die Beurteilung der Aufgabenerledigung zwischen den Bürgermeistern, Personalratsvorsitzenden und den Mitarbeitern aus Bochum und Karlsruhe zeigt, werden alle Kriterien von einer überwältigenden Mehrheit der Befragten als sehr wichtig oder eher wichtig betrachtet. Dabei ergeben sich weder zwischen den Befragtengruppen größere Unterschiede, noch lässt sich eine Rangordnung der Kriterien ausmachen, da diese von den Befragten mehr oder weniger als gleichgewichtig angesehen werden. Lediglich für das Kriterium „Niedrige Zahl an Beschwerden“ liegen die Werte unterhalb von 90%.

Tabelle 12: Performanzkriterien

	Bürgermeister	Personalratsvorsitzende	Mitarbeiter Bochum	Mitarbeiter Karlsruhe
Schnelligkeit der Bearbeitung	92%	88%	90%	91%
Qualität der Leistungen	100%	100%	98%	100%
Niedrige Zahl an Beschwerden	87%	81%	74%	86%
Hohe Bürgerzufriedenheit	100%	99%	100%	96%
Hohe Mitarbeiterzufriedenheit	98%	99%	90%	97%
N	221	248 bis 250	38 bis 41	69 bis 70

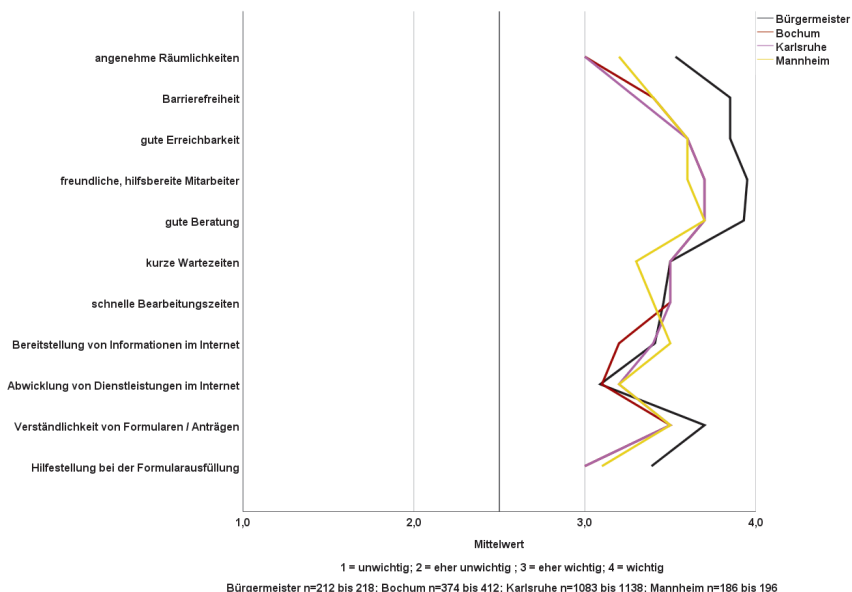
Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen. Woran machen Sie eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung für die Bürger – ganz unabhängig von tatsächlichen Fallzahlen fest? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr gut“ und „eher gut“

Zum zweiten sind alle Befragtengruppen nach den Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt befragt worden. Hier ist auf schon in früheren Umfragen benutzte Items zurückgegriffen worden (vgl. Bogumil/Kißler 2000), die um einige neue Aspekte wie die Bereitstellung von Informationen im Internet oder die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet ergänzt wurden. Insgesamt ergeben sich bei der Einschätzung dessen, was wichtig für ein bürgerfreundliches Bürgeramt ist, kaum Unterschiede zwischen den Bürgern, Bürgermeistern, Personalratsvorsitzenden und Mitarbeitern (vgl. Abbildungen 30 und 31).

Betrachtet man zunächst die Sichtweise der Bürger in den drei Kommunen, so sind sich diese in der Bewertung der Performanzdimensionen weitgehend einig. Am wichtigsten sind ihnen freundliche und hilfsbereite Mitarbeiter, eine gute Beratung und Erreichbarkeit sowie die Verständlichkeit von Formularen und Anträgen. Die Bürgermeister sehen das ähnlich, stellen jedoch ähnlich wie die Mitarbeiter (Vgl. Abbildung 33) noch höhere Anforderungen.¹⁰ Insbesondere die Kriterien der Barrierefreiheit und der angenehmen Räumlichkeiten sind sowohl den Bürgermeistern als auch den Mitarbeitern etwas wichtiger als den Bürgern.

10 Die Sichtweise der Personalräte entspricht nahezu vollständig der der Bürgermeister, so dass darauf verzichtet wurde, diese nochmal extra in der Abbildung zu präsentieren.

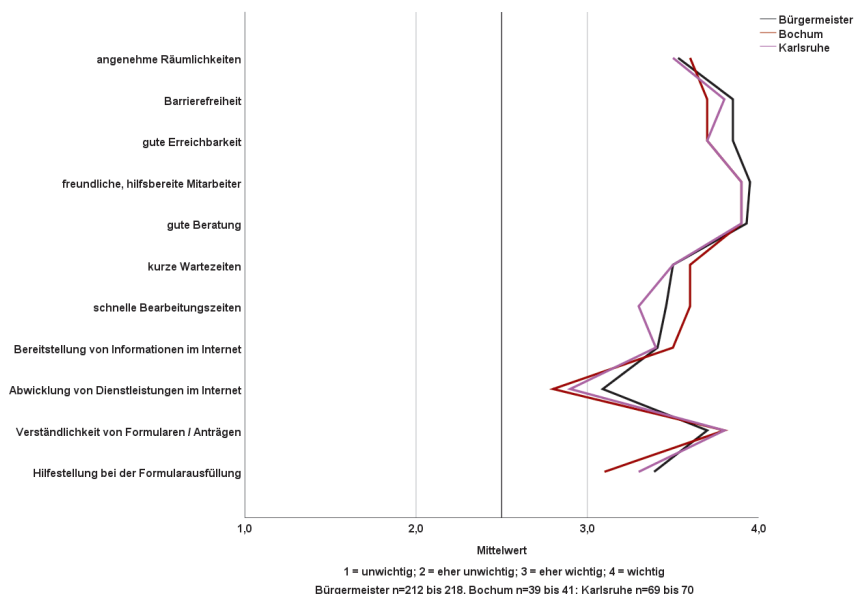
Abbildung 30: Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt (Bürgermeister/Bürger)



Quelle: Bürgerumfragen, Verwaltungsbefragung. Frage: Für wie wichtig oder unwichtig halten Sie die folgenden Forderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt? Darstellung des Mittelwertes.

Überraschend ist der Befund, dass auch den Bürgern die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet vergleichsweise weniger wichtig ist, ebenso eine Hilfestellung bei der Formulareausfüllung. Bei den befragten Mitarbeitern in Bochum und Karlsruhe nimmt die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet als Anforderung an ein bürgerfreundliches Bürgeramt im Vergleich zu den Bürgern und den Bürgermeistern sogar einen noch geringeren Stellenwert ein. Sie wird von den Mitarbeitern als das am wenigsten wichtige Kriterium angesehen, was im Hinblick auf die anstehenden Digitalisierungsreformen doch einige Fragen aufwirft.

Abbildung 31: Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt
(Bürgermeister/Mitarbeiter)



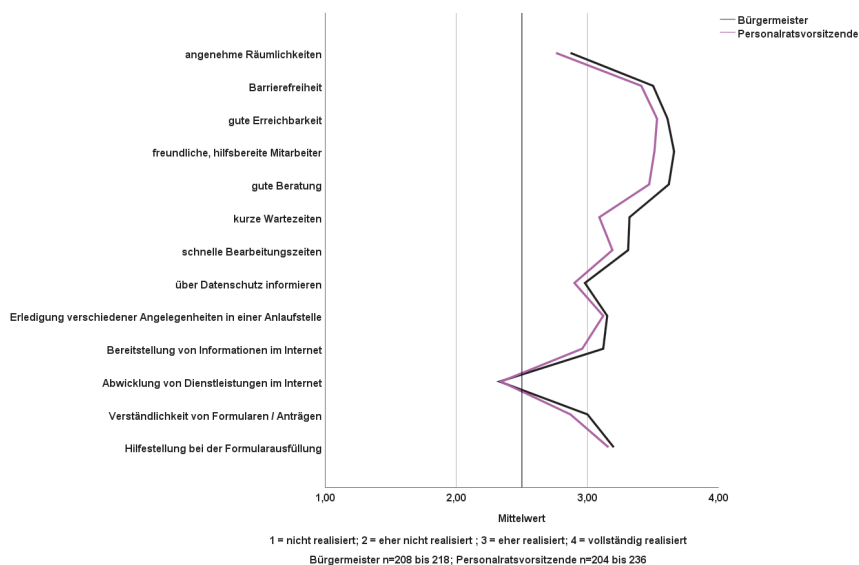
Quelle: Mitarbeiterbefragungen, Verwaltungsbefragung. Frage: Für wie wichtig oder unwichtig halten Sie die folgenden Forderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt? Darstellung des Mittelwertes.

Insgesamt gesehen sind sich Bürger, Bürgermeister, Personalratsvorsitzende und die Mitarbeiter 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 soweit seit vielen Jahren weitgehend stabil (vgl. Bogumil u.a. 1993, Bogumil/Kißler 2000). 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.

4.2 Aufgabenerfüllung im Bürgeramt

Im Folgenden wird im Hinblick auf die zuvor genannten Kriterien geprüft, inwieweit sie aus Sicht der Befragten in ihrem Bürgeramt als erfüllt betrachtet werden können. Hier zeigt sich, dass die deutliche Mehrheit der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden diese Anforderungen als erfüllt ansieht, was besonders ausgeprägt für die Barrierefreiheit, eine gute Erreichbarkeit, die Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der Mitarbeiter und die Beratungsqualität gilt. Lediglich ein Kriterium sticht hervor, das sowohl die Bürgermeister als auch die Personalratsvorsitzenden mehrheitlich als nicht erfüllt betrachten: die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet. Angesichts der eher geringen Gewichtung, die beide Befragtengruppen diesem Merkmal zuschreiben, ist dieser Befund aber eher wenig überraschend.

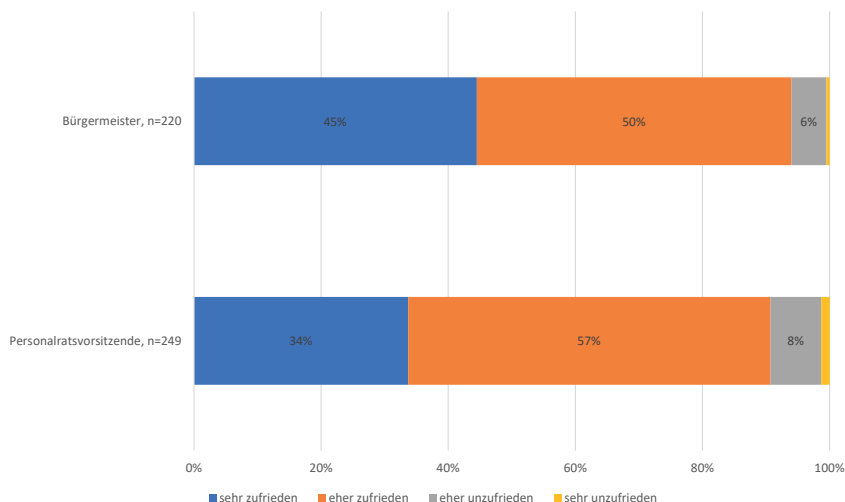
Abbildung 32: *Performanz der Bürgerämter*
(Bürgermeister/Personalratsvorsitzende)



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Inwieweit sind die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt in ihrem Bürgeramt realisiert? Darstellung des Mittelwertes.

Konsistent zu diesen positiven Performanzbeurteilungen der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden ist auch der Befund, dass diese mit der Aufgabenwahrnehmung in ihrem Bürgeramt mit einem Anteil von fast 94% zufrieden oder sehr zufrieden sind. Dabei sind die Personalratsvorsitzenden (90%) nur leicht skeptischer als die Bürgermeister.

Abbildung 33: Zufriedenheit mit der Aufgabenwahrnehmung

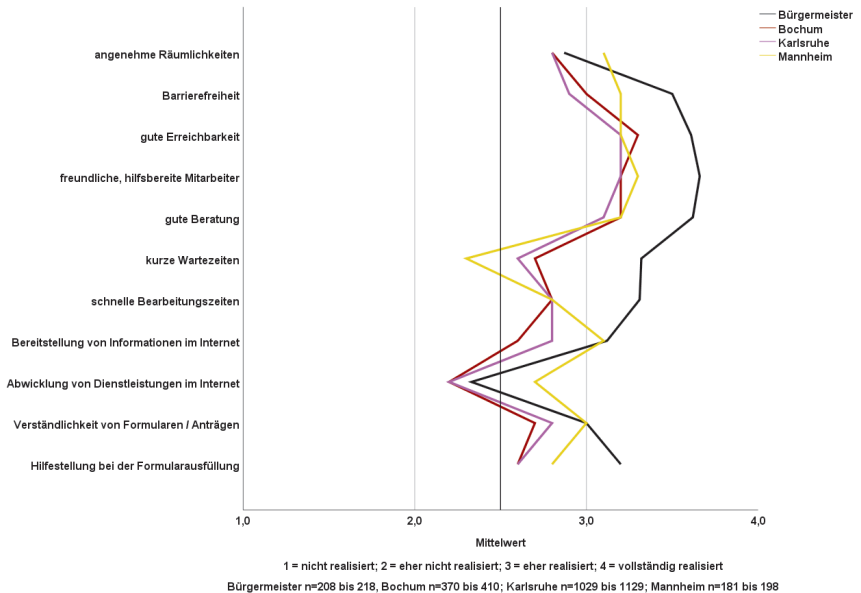


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Wie zufrieden sind Sie mit der Aufgabenwahrnehmung in ihrem Bürgeramt ganz allgemein?

Im Ergebnis zeigt sich, dass die *Bürgermeister* und *Personalratsvorsitzenden* die Aufgabenerledigung in den Bürgerämtern überaus positiv bewerten. Vergleicht man diese Einschätzungen mit den Meinungen der *Bürger* selbst (Bochum, Karlsruhe, Mannheim), so gibt es einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Zunächst sind die Einschätzungen der Bürger in den drei Städten weitgehend ähnlich, was dafürspricht, dass hier durchaus typische Einschätzungen von Bürgern erhoben wurden. Im Vergleich zu den Bürgermeistern fällt auf, dass es z.T. durchaus bemerkenswerte Wahrnehmungsunterschiede hinsichtlich der Performanz von Bürgerämtern gibt. Im Prinzip schätzen die Bürgermeister (und auch die Personalratsvorsitzenden wie oben gesehen) den Realisierungsgrad der unterschiedlichen Merkmale

von Bürgerorientierung fast durchgängig wesentlich höher ein, wie in Abbildung 34 deutlich wird.

Abbildung 34: Performanz der Bürgerämter (Bürgermeister/Bürger)

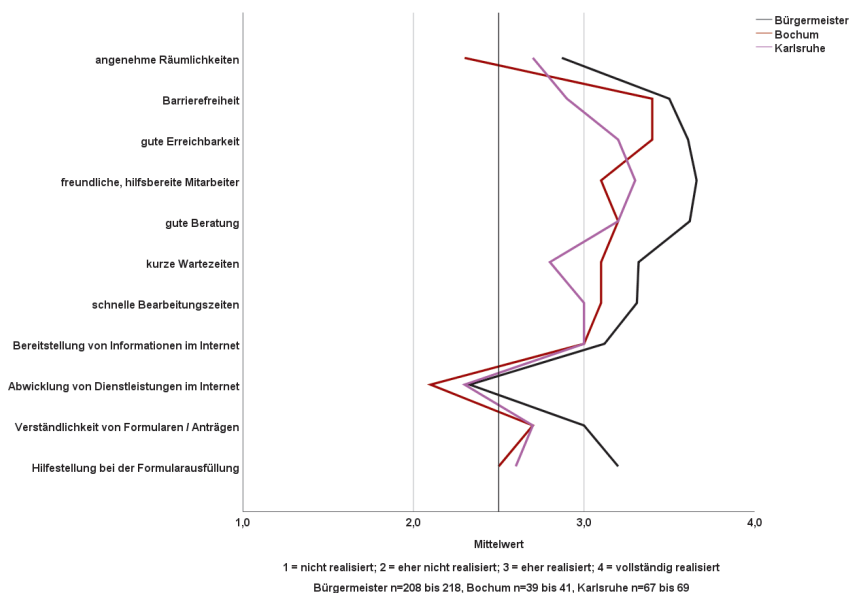


Quelle: Bürgerbefragungen und Verwaltungsbefragung. Frage: Inwieweit sind die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt in ihrem Bürgeramt realisiert? Darstellung des Mittelwertes.

Trotz der Niveauunterschiede in den Einschätzungen zwischen Bürgern und Verwaltungsleitungen sind aber auch die Performanzeinschätzungen der Bürger im Hinblick auf die gute Erreichbarkeit der Bürgerämter, die Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der Mitarbeiter sowie die Beratungsqualität sehr gut (ca. 85% der Bürger kreuzen hier eher oder vollständig realisiert an). Deutlich schlechter schneiden aus Sicht der Bürger dagegen die Wartezeiten und auch die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet ab. Zu lange Wartezeiten sind dabei ein besonders kritischer Punkt, der besonders stark von den Bürgern in Mannheim, aber auch in Bochum und Karlsruhe moniert wird, und der den Bürgern im Vergleich zu der Abwicklung von Dienstleistungen im Internet deutlich wichtiger ist.

Blickt man nun auf die Einschätzungen der befragten *Mitarbeiter*, so befinden sich diese im Bereich zwischen den Einschätzungen der Bürger und denen der Bürgermeister. Auch die Mitarbeiter sind skeptischer als die Bürgermeister, vor allem bei der Einschätzung der angenehmen Räumlichkeiten, der guten Erreichbarkeit sowie der freundlichen und hilfsbereiten Mitarbeiter. Aber auch bei ihnen sind die Einschätzungen insgesamt eindeutig positiv mit ähnlichen Einschätzungen wie bei den Bürgern. Ausnahmen bilden die angenehmen Räumlichkeiten, die die Mitarbeiter negativer einschätzen und die Wartezeiten, die sie positiver bewerten.¹¹

Abbildung 35: Performanz der Bürgerämter (Bürgermeister/Mitarbeiter)



Quelle: Mitarbeiterbefragungen und Verwaltungsbefragung. Frage: Inwiefern sind die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt in ihrem Bürgeramt realisiert? Darstellung des Mittelwertes.

11 Bei der Analyse der Performanzeinschätzungen der Bürgermeister, Personalratsvorsitzenden und Mitarbeiter konnte kein Zusammenhang mit dem Ausmaß der personellen Veränderungen in den jeweiligen Bürgerämtern oder der Einführung von Terminsprechstunden festgestellt werden.

Nachdem die Erwartungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt aus Sicht verschiedener Akteursgruppen dargestellt und deren Leistungsbewertungen miteinander verglichen wurden, stellt sich nun die Frage, in welchen Leistungsbereichen es ggf. einen markanten Abstand zwischen den Erwartungshaltungen und der Realität gibt. Im Folgenden soll daher für die einzelnen Befragengruppen jeweils untersucht werden, inwieweit die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt sich mit der Realität decken. Dabei ergibt sich, dass aus Sicht aller Akteursgruppen eine Lücke zwischen Leistungserwartung und tatsächlichem Leistungsniveau klafft, wobei die Bürger hier am kritischsten sind.

Tabelle 13 zeigt, dass die Bürger vor allem hinsichtlich der Wartezeiten, der Bearbeitungszeiten und der nutzerfreundlichen Erledigung des Anliegens über das Internet die größte Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität sehen.

Tabelle 13: Prozentwertdifferenzen der Einschätzungen zu Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgerbüro und deren Umsetzung (Bürgerbefragung)

	Anforderungen	Umsetzung	Prozentwertdifferenz
Angenehme Räumlichkeiten	78%	84%	-6%
Barrierefreiheit (Behindertengerechte Gebäude)	83%	84%	-1%
gute Erreichbarkeit	96%	85%	11%
Freundliche, hilfsbereite Mitarbeiter	96%	88%	8%
Gute Beratung	96%	86%	10%
Kurze Wartezeiten	90%	39%	51%
Schnelle Bearbeitungszeiten	93%	70%	23%
Für mich hilfreiche Informationen im Internet	88%	78%	10%
Nutzerfreundliche Erledigung meines Anliegens über das Internet	80%	55%	25%
Verständliche Formulare / Anträge	93%	80%	13%
Hilfestellung bei der Formularausfüllung	73,4%	69,6%	3,8%

Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe

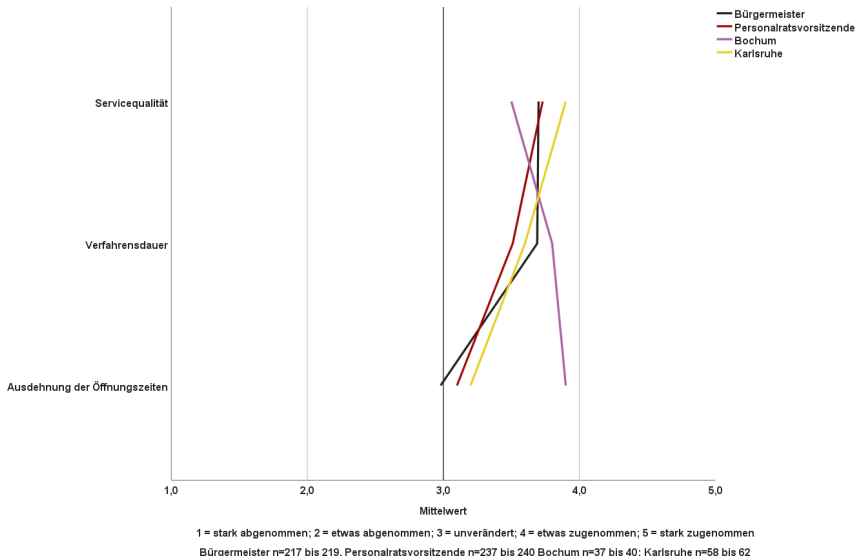
Im Gegensatz zu den Auffassungen der Bürger sehen die Bürgermeister, Personalräte und Mitarbeiter die deutlichsten Differenzen zwischen Anspruch und Realität bei Online-Dienstleistungen und angenehmen Räumlichkeiten. Während 98% der Bürgermeister, 95% der Personalratsvorsitzenden und 98% (Bochum) bzw. 93% (Karlsruhe) der Mitarbeiter angeben, dass sie

angenehme Räumlichkeiten für wichtig halten, sehen nur 69% der Bürgermeister, 64% der Personalratsvorsitzenden und gar nur 41% (Bochum) bzw. 57% (Karlsruhe) der Mitarbeiter diese in ihrem Bürgeramt als realisiert an. Die Bürger halten die Räumlichkeiten dagegen für völlig unproblematisch, hier gibt es sogar eine negative Prozentsatzdifferenz (- 6%). Bei den Online-Dienstleistungen ist das Verhältnis von Anspruch und Wirklichkeit 80% zu 35% (Bürgermeister), 76% zu 40% (Personalratsvorsitzende) bzw. 59% zu 15% (Mitarbeiter Karlsruhe).

Im Unterschied zu den Bürgermeistern besteht nach Einschätzung der Personalratsvorsitzenden und Mitarbeiter auch im Hinblick auf die Verständlichkeit von Formularen und Anträgen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität, was sich auch mit den Einschätzungen der Bürger deckt. So sehen 100% der Personalratsvorsitzenden und der Mitarbeiter darin eine wichtige Anforderung, aber nur 74% der Personalratsvorsitzenden und 68% (Bochum) bzw. 67% (Karlsruhe) der Mitarbeiter sind der Meinung, dass diese auch realisiert sei. Dennoch sind auch hier die positiven Werte nicht gering.

Die Bürgermeister, Personalratsvorsitzenden und Mitarbeiter sind zudem gefragt worden, welche Veränderungen es in den letzten fünf Jahren gegeben hat (vgl. Abbildung 36). Bezogen auf die Performanzindikatoren zeigt sich, dass es einerseits zu einer Erhöhung der Servicequalität aus der Sicht aller Akteursgruppen gekommen ist, aber andererseits auch die Verfahrensdauern zugenommen haben. Insgesamt ergibt sich also ein zwiespältiges Bild. Die Verlängerung der Verfahrensdauern ist allerdings vor allem ein Effekt einer veränderten Bundesgesetzgebung, auf welche die Bürgerämter nur begrenzt Einfluss haben.

Abbildung 36: Veränderungen im Bürgeramt (Performanzindikatoren)



Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert. Darstellung des Mittelwertes.

Alle Akteursgruppen sind in der Summe mit den Leistungen der Bürgerämter zufrieden. Die Bürgermeister und Personalsratsvorsitzenden geben mit einem Anteil von knapp 90% an, sehr zufrieden oder eher zufrieden mit der Aufgabenwahrnehmung zu sein. Dieses sehr positive Urteil verändert sich auch nicht bei der differenzierten Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche mit Ausnahme der Items „Abwicklung von Dienstleistungen im Internet“ sowie „angenehme Räumlichkeiten“. Die Bürger sind deutlich skeptischer, insbesondere was die Realisierung von kurzen Wartezeiten und die nutzerfreundliche Erledigung von Dienstleistungen im Internet angeht. Sie sind auch durchweg skeptischer in ihren Bewertungen als die Bürgermeister. Dennoch erreichen auch bei ihnen die meisten Items der Bürgerorientierung eine Realisationsquote von knapp 80%.

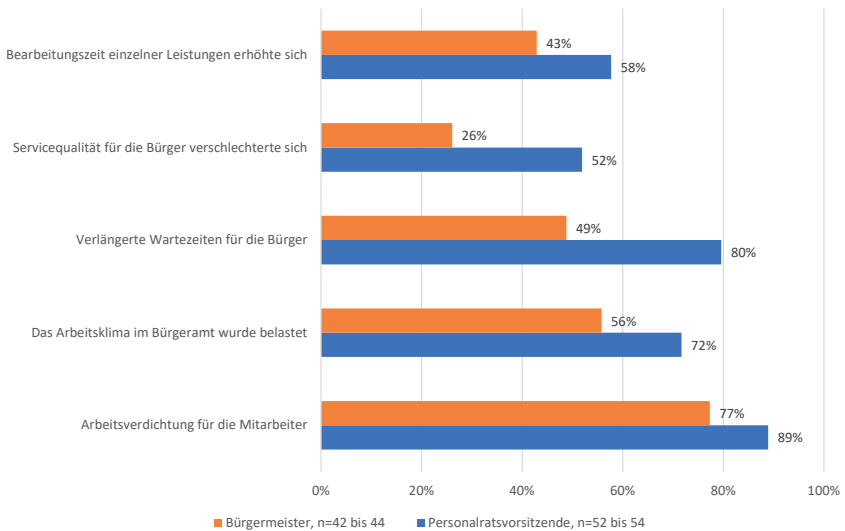
4.3 Performanzeffekte von Personal und Organisationsveränderungen

Welche Auswirkungen hatten die personellen, organisatorischen und technologischen Veränderungen in den Bürgerämtern auf deren Leistung? Im Folgenden soll dieser Frage nachgegangen werden, indem untersucht wird, welchen Einfluss der Personalabbau oder -aufwuchs, die organisatorischen Umschichtungen und die Digitalisierungsansätze auf verschiedene Performanzkriterien (z.B. Bearbeitungsdauer, Servicequalität, Wartezeiten), aber auch auf die Belastungssituation der Beschäftigten (etwa ablesebar an der Arbeitsverdichtung) hatten.

Betrachtet man zunächst diejenigen Bürgerämter, in denen Personal abgebaut wurde (ca. 20% des Samples), so zeigt sich, dass die Arbeitsverdichtung für die Mitarbeiter sowohl aus Sicht der Bürgermeister als auch der Personalratsvorsitzenden den deutlichsten negativen Effekt des Personalabbaus darstellt.

Dagegen werden andere Leistungsparameter, wie Servicequalität und Wartezeiten, zwar auch kritisch, aber sehr unterschiedlich von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden bewertet. So sind fast doppelt so viele Personalratsvorsitzende (52%) wie Bürgermeister (26%) der Auffassung, dass sich die Servicequalität für die Bürger als Folge des Personalabbaus verschlechtert habe. Eine sehr deutliche Mehrheit der Personalratsvorsitzenden (80%) sieht auch in verlängerten Wartezeiten für die Bürger einen Effekt der Personalkürzungen, wohingegen nur etwas weniger als die Hälfte der Bürgermeister (49%) diese Ansicht teilen. Insgesamt unterscheiden sich die Einschätzungen von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden in allen Performanzkriterien dahingehend, dass letztere deutlich kritischer sind als erstere.

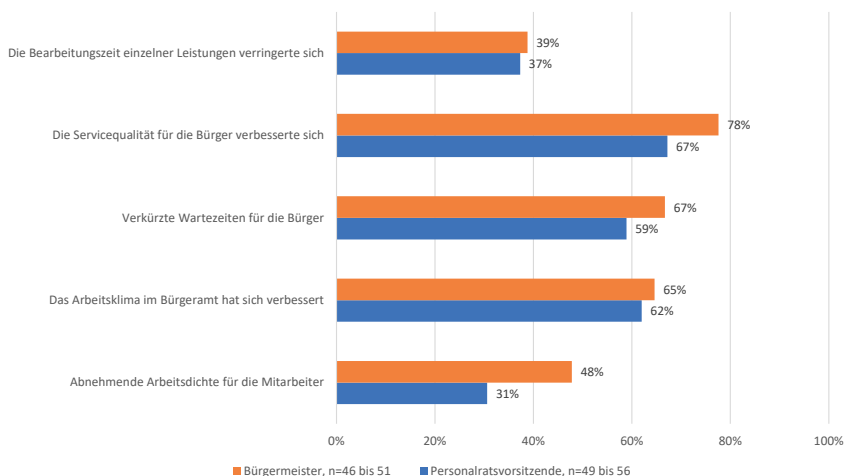
Abbildung 37: Folgen des Abbaus der Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Folgen haben sich aus dem Abbau der VZE ergeben? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“

In den Bürgerämtern, die eine Zunahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente verzeichneten (ca. 25% des Samples), ist es aus Sicht beider Befragtengruppen zu einer Verbesserung der Servicequalität und des Arbeitsklimas sowie zur Verkürzung von Wartezeiten gekommen. Dabei tendieren die Bürgermeister zu einer moderat positiveren Einschätzung als die Personalratsvorsitzenden. Dagegen gibt es nur jeweils eine Minderheit von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden, die eine Verringerung der Bearbeitungszeiten und der Arbeitsdichte als Folge von Personalaufstockungen beobachten, wobei wiederum die Bewertungen der Bürgermeister tendenziell positiver als die der Personalratsvorsitzenden ausfallen.

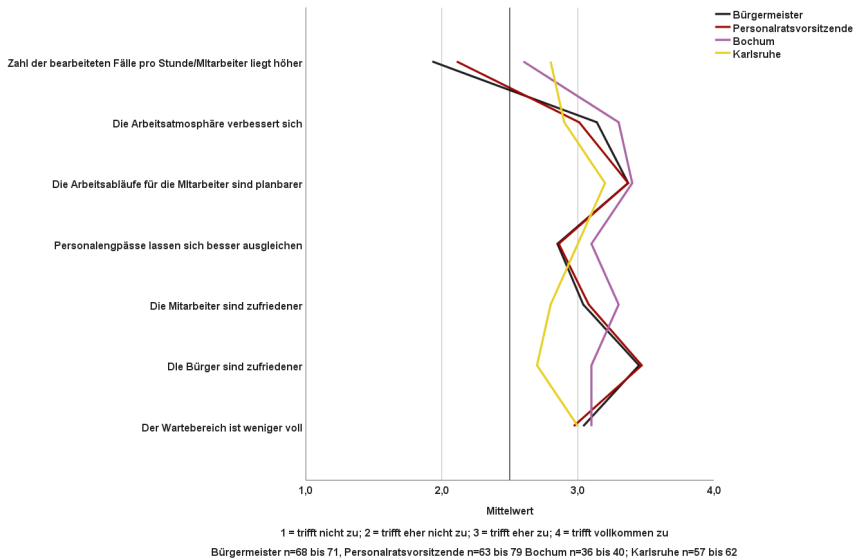
Abbildung 38: Folgen der Zunahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Folgen haben sich aus der Zunahme der VZE ergeben? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“

Im Hinblick auf organisatorische Veränderungen im Bürgeramt ist vor allem die Einführung von Terminsprechstunden für die Bürger in den Blick zu nehmen, die in den vergangenen Jahren in vielen Kommunen eine wichtige Reorganisationsmaßnahme darstellte, um Wartezeiten zu verringern und das Kundenaufkommen effizienter zu organisieren. Es zeigt sich, dass die erwarteten Effizienzeffekte (Erhöhung der Zahl bearbeiteter Fälle pro Mitarbeiter/Stunde) aus Sicht der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden nur bedingt eingetreten sind, während die befragten Mitarbeiter, vor allem in Bochum, deutlich positivere Auswirkungen konstatieren. Letzteres ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass in Bochum vollkommen auf Terminsprechstunden umgestellt wurde (Spontankunden nur für Notfälle), so dass sich die Wartezeiten deutlich verringert haben und auch die Planbarkeit ansteigt.

Abbildung 39: Erfahrungen mit Terminsprechstunden im Vergleich zum Geschäft mit Spontankunden



Im Ergebnis sind bei allen Befragtengruppen klare Verbesserungen durch die Einführung von Terminsprechstunden zu beobachten, auch wenn die Bewertungen im Einzelnen teilweise etwas divergieren. So bewirken Terminsprechstunden, dass die Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit steigt, der Wartebereich entlastet wird, die Arbeitsatmosphäre sich verbessert und Arbeitsabläufe besser geplant werden können. Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Erkenntnisse, dass immer mehr Bürgerämter auf Terminsprechstunden umstellen oder sie zumindest als Möglichkeit einführen, spricht angesichts der dargestellten Zufriedenheit mit dem Instrument viel dafür, dass dieses Element in Zukunft noch wichtiger wird.

Insgesamt zeigt sich, dass es in den Bürgerämtern, in denen in den letzten Jahren 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. Beide Effekte bestätigen die Bedeutung eines angemessenen Personaleinsatzes. Die wichtigste organisatorische Veränderungsmaßnahme der letz-

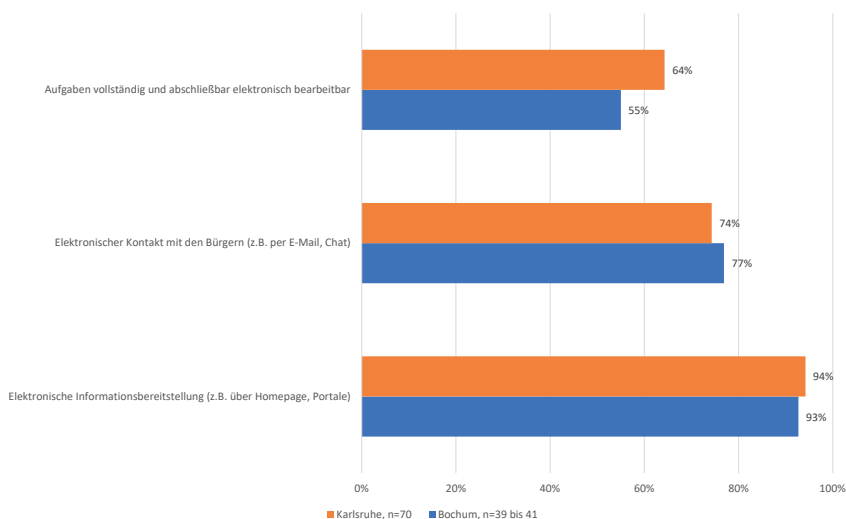
ten Jahre, die Einführung von Terminsprechstunden, wird aus der Sicht von Bürgermeistern, Personalräten und Mitarbeitern in den Effekten sehr positiv eingeschätzt. So bewirken Terminsprechstunden, dass die Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit steigt, der Wartebereich entlastet wird, die Arbeitsatmosphäre sich verbessert und Arbeitsabläufe besser geplant werden können.

4.4 Performanzeffekte der Digitalisierung

Zunächst ist daran zu erinnern, dass ganz unabhängig von der Digitalisierung die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter im Bürgeramt, beispielsweise durch Aufgabenzuwachs und Arbeitsverdichtung, hoch ist und in den letzten Jahren zudem noch deutlich angestiegen ist. Wie in Kapitel 2.5 ausgeführt, berichten Bürgermeister und Personalräte übereinstimmend, dass die Arbeitsbelastung eher hoch oder sehr hoch sei (ca. 96% Zustimmung), was aus ihrer Sicht vor allem auf die Arbeitsdichte, den Termin- und Zeitdruck, störende Unterbrechungen bei der Arbeit und den Geräuschpegel in den Räumlichkeiten zurückzuführen ist. Nach Einschätzung der Personalratsvorsitzenden kommen noch mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten hinzu. Dieses Bild wird auch durch die Mitarbeiterbefragung bestätigt. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu klären, inwieweit sich die Digitalisierung in den Bürgerämtern auf die Arbeitssituation der Beschäftigten ausgewirkt hat und in welchem Maße es dabei zu Verbesserungen oder zu dysfunktionalen Effekten gekommen ist.

Bevor die Effekte der Digitalisierung im Einzelnen betrachtet werden, sei zunächst ein Blick auf den Stellenwert geworfen, den die Mitarbeiter verschiedenen Digitalisierungselementen als Kriterium für eine zufriedenstellende Aufgabenerledigung im Bürgeramt zuschreiben. Obzwar alle genannten Aspekte digitaler Leistungserbringung von der Mehrheit der Mitarbeiter als sehr wichtig oder eher wichtig betrachtet werden, stechen doch zwei Befunde hervor. Zum einen erhält die elektronische Informationsbereitstellung durchweg die höchsten Zustimmungswerte, was sich mit den Befunden zur Dominanz der Informationsfunktion in den Digitalisierungsstrategien der Kommunen deckt. Zum anderen sind den Mitarbeitern der elektronische Kontakt mit den Bürgern und die vollständige elektronische Bearbeitbarkeit ihrer Aufgaben tendenziell weniger wichtig.

Abbildung 40: Digitalisierung als Kriterium für eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung

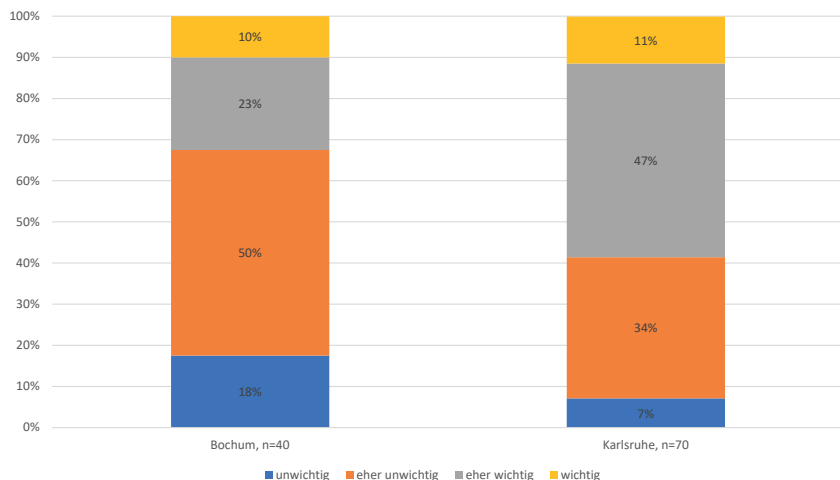


Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Woran machen Sie eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung für die Bürger – ganz unabhängig von tatsächlichen Fallzahlen – fest? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr wichtig“ und „eher wichtig“

Auf die weiterführende Frage, inwieweit die Mitarbeiter eine vollständig onlinebasierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen in Interaktion mit den Bürgern für eine wichtige Anforderung an ein bürgerfreundliches Bürgeramt halten, reagieren vergleichsweise viele Mitarbeiter in Karlsruhe und insbesondere Bochum eher zurückhaltend.

Während dies in Karlsruhe ca. 42% der Mitarbeiter sind, betrifft es in Bochum eine klare Mehrheit der Befragten (68%). Hier bestätigt sich erneut die Nachrangigkeit der Transaktionsfunktion sowohl in der Gewichtung aus Sicht der kommunalen Akteure als auch in den faktischen Digitalreformen der Bürgerämter.

Abbildung 41: Wichtigkeit von Onlinediensten

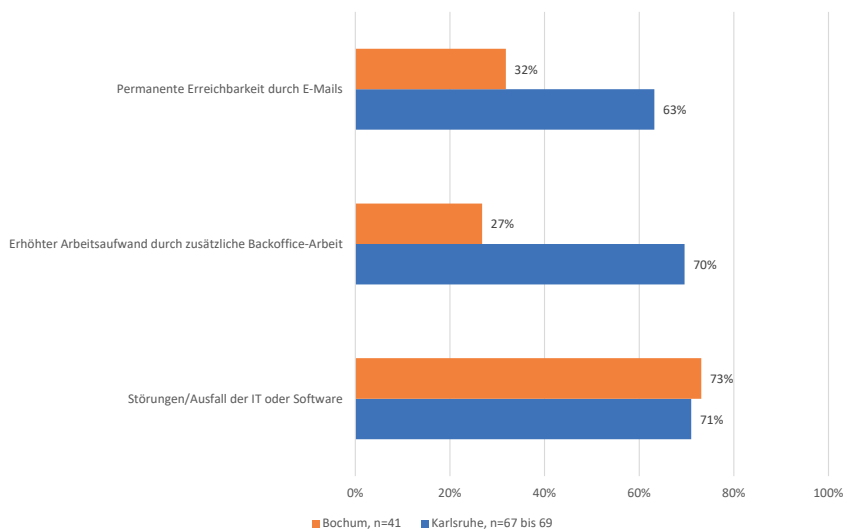


Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Wie wichtig ist eine vollständig onlinebasierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen für ein bürgerfreundliches Bürgeramt?

Während es aus Sicht der Bürger als Verwaltungskunden geboten scheint, das Online-Angebot digitaler Verwaltungsdienste auszubauen, nehmen die Verwaltungsmitarbeiter in dieser Frage also eine etwas kritischere Haltung ein, da eine fortschreitende Digitalisierung für sie auch dysfunktionale, nicht beabsichtigte Effekte, wie Überforderung oder Überlastung, mit sich bringen und deshalb zu Skepsis und Misstrauen führen kann. So zeigen die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung, dass die Mitarbeiter die Digitalisierung mehrheitlich nicht als Arbeitsentlastung bewerten, sondern sie mit zunehmenden Belastungen verbinden.

So haben nach Auskunft der Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe Störungen oder der Ausfall von IT und Software eine arbeitsbelastende Wirkung (über 70% Zustimmung jeweils). Zudem sehen die Mitarbeiter in Karlsruhe auch die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails und einen erhöhten Arbeitsaufwand durch zusätzliche Backoffice-Arbeit mehrheitlich als belastende Faktoren für ihre Arbeit, wohingegen nur eine Minderheit der Bochumer Mitarbeiter diese Ansicht teilt.

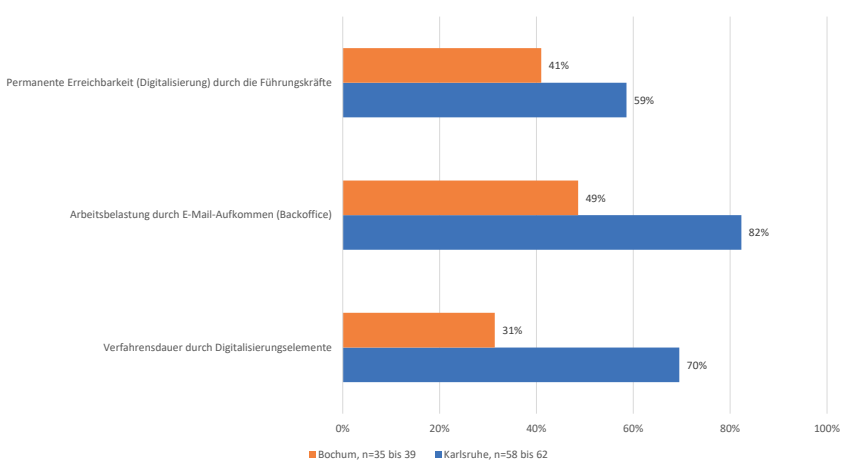
Abbildung 42: Arbeitsbelastende Faktoren aus dem Bereich der Digitalisierung



Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Wie schätzen Sie das Ausmaß der Arbeitsbelastung im Bürgerbüro hinsichtlich folgender Faktoren ein? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr hoch“ und „eher hoch“

Die Mitarbeiter wurden ferner danach befragt, inwieweit sich durch Elemente der Digitalisierung ihre Arbeit in den letzten fünf Jahren verändert hat. Während in Karlsruhe mehrheitlich zunehmende Belastungen durch permanente digitale Erreichbarkeit, wachsendes Email-Aufkommen und längere Verfahrensdauern beklagt werden, trifft dies in Bochum nicht in dem Ausmaß zu. Dabei besteht ein besonders deutlicher Unterschied zwischen den beiden Städten hinsichtlich der Einschätzung zur Zunahme der Verfahrensdauer durch Digitalisierungselemente. Mehr als doppelt so viele Mitarbeiter aus Karlsruhe geben hier an, dass diese in den letzten fünf Jahren tendenziell zugenommen hat.

Abbildung 43: Veränderungen durch Digitalisierung in den letzten fünf Jahren aus Sicht der Mitarbeiter



Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgerbüro in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „stark zugenommen“ und „eher zugenommen“

Betrachtet man die Wirkungseinschätzungen der Mitarbeiter differenziert nach positiven (funktionalen) und negativen (dysfunktionalen) Effekten, so fällt zunächst generell auf, dass der Grad an Zustimmung zu den Effekten (trifft vollkommen und eher zu) bei den negativen Effekten insgesamt höhere Werte erreicht als die Zustimmung zu positiven Digitalisierungseffekten. Erstere liegen zwischen 61% und 87%, letztere zwischen 61% und 67% Zustimmung.

Im Bereich der positiven Digitalisierungseffekte erhält die Erhöhung der Transparenz von Bearbeitungsständen (67%) die höchste Zustimmung. Mitarbeiter können (beispielsweise über die elektronische Aktenführung oder eine entsprechende Softwarelösung) besser einsehen, an welchem Schritt im Bearbeitungsprozess sich der Vorgang gerade befindet und wer (oder welche Stelle) für die weitere Bearbeitung zuständig ist. Weitere positive Effekte der Digitalisierung stellen die Verringerung der Bindung an klassische Öffnungszeiten und Werktage (Zustimmung von 66%) und die Verbesserung der Verwaltungsprozesse (Zustimmung von 61%) dar. Allerdings

hat sich nur aus Sicht einer Minderheit der befragten Mitarbeiter (39%) durch Digitalisierungselemente der Arbeitsaufwand verringert.

Tabelle 14: Positive und negative Auswirkungen der Digitalisierung auf die Mitarbeiter

	trifft vollkom- men & eher zu	trifft eher & überhaupt nicht zu	n
eher positive Effekte			
Erhöhung der Transparenz von Bearbeitungsständen	67%	33%	64
Verringerung der Bindung an klassische Öffnungszeiten und Werktage	66%	34%	67
Reduktion von Zeitaufwand	62%	38%	69
Verbesserung der Verwaltungsprozesse	61%	39%	67
Verringerung des Arbeitsaufwandes	39%	61%	67
eher negative Effekte			
Permanente Erreichbarkeit	87%	13%	69
Technikprobleme	84%	16%	69
Software-Schwierigkeiten, v.a. durch mangelhafte Qualität der Dienstleister wie Rechenzentren, Bund oder Land	78%	22%	67
Zeitlicher Mehraufwand der Fallbearbeitung	76%	24%	68
Gefühl der Kontrollierbarkeit durch Digitalisierung	72%	28%	65
Verlagerung der Arbeitszeit vom Front- ins Backoffice	68%	32%	68

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe. Frage: Inwieweit würden Sie den folgenden Aussagen zu den Folgen der Digitalisierung von Aufgaben und Prozessen zustimmen?

Diesen positiven Einschätzungen steht eine Reihe von sehr kritischen Bewertungen der Digitalisierungseffekte gegenüber, allen voran – mit den höchsten Zustimmungswerten (87%) – die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails von Vorgesetzten. Auch in den Interviews wurde deutlich, dass die dysfunktionale Überbeanspruchung der Kommunikationsfunktion in Form von E-Mails als größter Stressfaktor und als sehr belastend für die tägliche Arbeit der Mitarbeiter im Bürgeramt wahrgenommen wird. Die Mitarbeiter würden es dagegen bevorzugen, mit Führungskräften oder Verwaltungskunden im Bürgeramt in eine direkte persönliche Kommunikation zu treten, um die E-Mail-Kommunikation auf ein Mindestmaß zu reduzie-

ren. In den Interviews wurde deutlich, dass die dysfunktionalen Effekte durch E-Mails von rein quantitativen Überlastungseffekten über psychologische Belastungen (Stress, Gefühl permanenter Erreichbarkeit oder Kontrolle) bis hin zur Verschiebung der Arbeitszeit vom Front- ins Backoffice reichen, ohne dass dabei nennenswerte Steigerungen der bearbeiteten Fallzahlen erreicht werden oder andere für die Mitarbeiter relevante Vorteile ersichtlich wären. Demnach führt die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails und die u.a. dadurch erhöhte Arbeitstaktung zu einer steigenden Arbeitsbelastung, was als nicht-intendierter negativer Effekt der Digitalisierung zu Lasten der Beschäftigten zu interpretieren ist.

Einige Kommunen haben auf die zunehmende E-Mail-Flut und die sich daraus ergebenden neuen Belastungen für die Mitarbeiter unter anderem dadurch reagiert, dass spezifische Regelungen zur Begrenzung der elektronischen Erreichbarkeit (z.B. Serverabschaltungen nach einer bestimmten Uhrzeit, Verwendung von Funktionsemails) über Dienstvereinbarungen getroffen wurden. Als weitere negative Folge der Digitalisierung im Bürgeramt ist (mit einer Zustimmung von 72% der Mitarbeiter) das Gefühl der Kontrollierbarkeit durch Digitalisierungselemente zu nennen, welches damit im Zusammenhang steht, dass mit der Digitalisierung intensivere Verhaltens- und Leistungskontrollen im Prinzip möglich werden, beispielsweise indem der Browser-Verlauf aufgezeichnet, oder die tatsächliche Arbeitszeit, die durchschnittliche Fallbearbeitungsdauer sowie die bearbeiteten Fallzahlen erfasst werden.

Schließlich verzeichnen die Mitarbeiter, wie oben schon erwähnt, auch mehrheitlich eine Erhöhung des Arbeitsaufwandes (Zustimmung von 61%) und einen zeitlichen Mehraufwand der Fallbearbeitung (76%) infolge der Digitalisierung. Der von den Mitarbeitern festgestellte Mehraufwand dürfte sich einerseits durch nicht durchgängige Antragsstrecken (insbesondere bei komplexeren Verwaltungsleistungen) erklären lassen, was auch zu vermehrter E-Mail-Kommunikation und damit zu einer Mehrbelastung der Mitarbeiter führt. Andererseits führen Technikausfälle und Software-Schwierigkeiten zu Problemen, die behoben werden müssen, was wiederum zeitliche Ressourcen bindet.

Neben der E-Mail-Flut tragen auch andere digitale Elemente zu einer Erhöhung der Arbeitstaktung bzw. des Schwierigkeitsgrads der Aufgabenerledigung bei. So bekommen Mitarbeiter bei teilautomatisierten Arbeitsschritten nur noch komplexere Fälle zur Bearbeitung, sodass in der Summe die Arbeit als anstrengender und herausfordernder angesehen wird. Außerdem fällt bei der Online-Terminvergabe der Stress im direkten Kundenkontakt im Vergleich zu Spontankunden dadurch höher aus, dass kaum bzw. weniger Pausenzeiten entstehen, weil die Ausfallquoten von Terminkunden sehr

gering sind und im Vergleich zum Spontankundengeschäft weniger Leerzeiten entstehen. Was somit aus organisationaler Sicht vorteilhaft erscheint (höhere Kapazitätsauslastung, größerer Kundendurchsatz, weniger Wartezeiten für Verwaltungskunden), kann dementsprechend mit Nachteilen für die Mitarbeiter verbunden sein. Aus Sicht der Mitarbeiter ist der eher wenig spürbare Entlastungseffekt der Digitalisierung auch dadurch zu begründen, dass der persönliche Kontakt, wie eingangs gezeigt, sowohl für die Bürger als auch für die Mitarbeiter den nach wie vor bevorzugten Verwaltungszugang darstellt, da so Sachverhalte schneller und weniger fehleranfällig bearbeitet werden können.

In den Experteninterviews wurde zudem deutlich, dass die Führungskräfte die Wirkungen der Digitalisierung in allen Leistungsdimensionen positiver einschätzen als die Mitarbeiter. Dies gilt für die Wirkungen im Bereich der Außenkommunikation (welchen Nutzen stiftet das digitale Bürgeramt für die Bürger), aber auch für Wirkungen der Digitalisierung innerhalb der „Organisation Bürgeramt“ und dort insbesondere für die Verbesserung der Prozesse. Auch die Verkürzung von Verfahrens- und Wartezeiten sowie die Verbesserung der Leistungsqualität (z.B. Fehlerquoten) infolge der Digitalisierung im Bürgeramt werden von den Führungskräften weit positiver gesehen als von den Mitarbeitern.

Überraschend ist der Befund, dass die oben erwähnte Verlängerung von Verfahrensdauern von den befragten Experten teilweise im Zusammenhang mit der Digitalisierung gesehen wird. Aus ihrer Sicht führt die Digitalisierung oftmals dann zur Verfahrensverzögerung anstatt zur -beschleunigung, wenn Medienbrüche die Durchgängigkeit von Online-Leistungen behindern, weil beispielsweise die elektronische Bezahlungsfunktion nicht funktioniert. Allerdings seien dort, wo Medienbrüche vermieden werden, die Verfahrensdauern zurückgegangen. Auch nach Einschätzung der Mitarbeiter haben generell die Verfahrensdauern zugenommen (Zustimmung von ca. 52%), jedoch ist ihre Wirkungseinschätzung bezüglich der Digitalisierung wesentlich kritischer. So konstatieren 70% der Mitarbeiter eine durch die Digitalisierung induzierte Verlängerung der Verfahrensdauern, wogegen 25% keine Veränderung ausmachen und lediglich 5% davon ausgehen, dass die Digitalisierung zu einer Abnahme der Verfahrensdauern geführt habe. Somit sind die Potenziale der Digitalisierung bislang nicht hinreichend realisiert worden und ihre Vorteile nicht im Tagesgeschäft der Bürgerämter angekommen.

Tabelle 15: Veränderung der Verfahrensdauer im Bürgeramt der letzten fünf Jahre

	stark & etwas zugenommen	Unverändert	etwas & stark abgenommen	N
Verfahrensdauer allgemein	52%	45%	3%	60
Verfahrensdauer durch Digitalisierungsele- mente	69%	25%	5%	59

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgerbüro in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert?

4.5 Zwischenfazit

Bürger, Bürgermeister, Personalratsvorsitzende und 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 als zu erwarten war. Dies dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass die Funktionsfähigkeit und Nutzerfreundlichkeit der Digitalisierungskomponenten in den Bürgerämtern – aus verschiedenen Gründen – vielfach als unzulänglich einzuschätzen sind, so dass deren Nutzung gering ausfällt und somit aus Sicht der „Kunden“ unwichtig erscheint, was bei gut funktionierenden und nutzerfreundlichen Angeboten (vergleichbar mit Otto oder Amazon) nicht der Fall wäre. Zum anderen hat die geringere Gewichtung von Online-Angeboten aus Bürgersicht vermutlich auch mit dem *digital divide* nach Alterskohorten und damit zu tun, dass eine beträchtliche Gruppe von insbesondere älteren Bürgern nach wie vor auf den persönlichen Kontakt angewiesen ist und diesen bevorzugt.

Alle Akteursgruppen sind in der Summe mit den Leistungen der Bürgerämter (sehr) 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 auch nicht bei der differenzierten Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche, mit Ausnahme der Items „Abwicklung von Dienstleistungen

im Internet“ sowie „angenehme Räumlichkeiten“. Die Bürger sind deutlich skeptischer, insbesondere was die Realisierung von kurzen Wartezeiten und die nutzerfreundliche Erledigung von Dienstleistungen im Internet angeht. Dennoch erreichen auch bei ihnen die meisten Items der Bürgerorientierung eine Realisationsquote von knapp 80%.

In den Bürgerämtern, in denen Stellen abgebaut wurden, ist es zu Arbeitsverdichtungen und einer Verlängerung der Wartezeiten für den Bürger gekommen. 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. Beide Effekte bestätigen die Bedeutung eines angemessenen Personaleinsatzes. Die wichtigste organisatorische Veränderungsmaßnahme der letzten Jahre, die Einführung von Terminsprechstunden, wird aus der Sicht von Bürgermeister, Personalräten und Mitarbeitern in den Effekten sehr positiv eingeschätzt. So bewirken Terminsprechstunden, dass die Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit steigt, der Wartebereich entlastet wird, die Arbeitsatmosphäre sich verbessert und Arbeitsabläufe besser geplant werden können.

