Modernisierung des öffentlichen Sektors | Standard 44

Bogumil | Kuhlmann | Gerber | Schwab

Bürgerämter in Deutschland

Organisationswandel und digitale Transformation

Nomos

edition sigma

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Beigeordneter für Soziales, Bildung, Kultur und Sport bei der Stadt Herten

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 44

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Jörg Bogumil | Sabine Kuhlmann
Sascha Gerber | Christian Schwab

Bürgerämter in Deutschland

Organisationswandel und digitale Transformation

Nomos

edition sigma

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6048-0 (Print)
ISBN 978-3-7489-0177-8 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Inhalt

Abbildungsverzeichnis 7

Tabellenverzeichnis 11

1 Einleitung 13

1.1 Hintergrund und Fragestellung der Studie 13
1.2 Bürgerämter und One-Stop Shops: Stand der Forschung 14
1.3 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen 20
1.4 Aufbau des Buches 26

2 Personal und Organisation im Bürgeramt 29

2.1 Verwaltungspolitische Akteure 29
2.2 Erwartungen an „gute" Arbeitsbedingungen 32
2.3 Personelle Rahmenbedingungen 33
2.4 Handlungsorientierungen, Qualifikationsniveau, Personalsituation 40
2.5 Arbeitsbedingungen, Belastungsfaktoren, Motivation 46
2.6 Arbeitsorganisation und Spezialisierung 49
2.7 Zwischenfazit 52

3 Digitalisierung 55

3.1 Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter 55
3.2 Digitaler Kontakt zur Stadtverwaltung 56
3.3 Digitales Angebot und digitale Reife 58
3.4 Erwartungen an digitale Angebote, Nutzung und Ursachen für Nicht-Nutzung 63
3.5 Zwischenfazit 69

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4 Performanz der Bürgerämter 71

4.1 Anforderungen an eine bürgerorientierte Aufgabenwahrnehmung 71

4.2 Aufgabenerfüllung im Bürgeramt 75

4.3 Performanzeffekte von Personal und Organisationsveränderungen 82

4.4 Performanzeffekte der Digitalisierung 86

4.5 Zwischenfazit 94

5 Zusammenfassung 97

Literaturverzeichnis 103

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Forschungsdesign	22
Abbildung 2:	Einfluss auf die Ausgestaltung des Bürgeramtes	30
Abbildung 3:	Kommunalpolitische Relevanz des Bürgeramtes	31
Abbildung 4:	Rolle der Parteien bei verwaltungspolitischen Entscheidungen zum Bürgeramt	31
Abbildung 5:	Erwartungen an „gute“ Arbeitsbedingungen	33
Abbildung 6:	Vollzeitäquivalente im Bürgeramt	34
Abbildung 7:	Stellenbesetzungsprobleme	35
Abbildung 8:	Veränderung der Stellenausstattung im Bürgeramt	36
Abbildung 9:	Gründe für die Abnahme der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt	37
Abbildung 10:	Gründe für die Zunahme der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt	38
Abbildung 11:	Veränderungen in den Bürgerämtern in den letzten fünf Jahren aus der Sicht der Bürgermeister	39
Abbildung 12:	Veränderungen in den Bürgerämtern in den letzten fünf Jahren aus der Sicht der Personalratsvorsitzenden	40
Abbildung 13:	Handlungsorientierungen der Mitarbeiter im Bürgeramt	41
Abbildung 14:	Qualifikation der Mitarbeiter	42
Abbildung 15:	Digitalisierungskompetenzen der Mitarbeiter	43
Abbildung 16:	Nutzung von Fort- und Weiterbildungsangeboten	44
Abbildung 17:	Zufriedenheit mit Fort- und Weiterbildungsangeboten	44
Abbildung 18:	Personalsituation im Bürgeramt	45
Abbildung 19:	Arbeitsbelastung der Mitarbeiter	47
Abbildung 20:	Veränderungen im Bürgeramt	48
Abbildung 21:	Mitarbeiterzufriedenheit	49

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 22:	Allzuständigkeit oder Spezialisierung der Aufgaben im Bürgeramt	50
Abbildung 23:	Kontakt zum Bürgeramt	58
Abbildung 24:	Umsetzungsstand Onlineabwicklung	62
Abbildung 25:	Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen(Bürger)	64
Abbildung 26:	Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen (Mitarbeiter)	65
Abbildung 27:	Gründe der Bürger gegen die Online-Nutzung von Verwaltungsleistungen	66
Abbildung 28:	Gründe für mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)	67
Abbildung 29:	Gründe gegen mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)	68
Abbildung 30:	Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt (Bürgermeister/Bürger)	73
Abbildung 31:	Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt (Bürgermeister/Mitarbeiter)	74
Abbildung 32:	Performanz der Bürgerämter(Bürgermeister/ Personalratsvorsitzende)	75
Abbildung 33:	Zufriedenheit mit der Aufgabenwahrnehmung	76
Abbildung 34:	Performanz der Bürgerämter (Bürgermeister/Bürger)	77
Abbildung 35:	Performanz der Bürgerämter (Bürgermeister/Mitarbeiter)	78
Abbildung 36:	Veränderungen im Bürgeramt (Performanzindikatoren)	81
Abbildung 37:	Folgen des Abbaus der Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt	83
Abbildung 38:	Folgen der Zunahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt	84
Abbildung 39:	Erfahrungen mit Terminsprechstunden im Vergleich zum Geschäft mit Spontankunden	85
Abbildung 40:	Digitalisierung als Kriterium für eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung	87
Abbildung 41:	Wichtigkeit von Onlinediensten	88
Abbildung 42:	Arbeitsbelastende Faktoren aus dem Bereich der Digitalisierung	89

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 43: Veränderungen durch Digitalisierung in den letzten fünf Jahren aus Sicht der Mitarbeiter 90

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fallstädte	25
Tabelle 2:	Datengrundlagen der quantitativen Befragungen	26
Tabelle 3:	Möglichkeit von Springerdiensten	37
Tabelle 4:	Terminsprechstunden	51
Tabelle 5:	Öffnungszeiten der Bürgerämter	51
Tabelle 6:	Verständnis von „Digitalisierung“ aus Sicht der Mitarbeiter	56
Tabelle 7:	Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung	57
Tabelle 8:	Gründe für Stadtverwaltungskontakte	59
Tabelle 9:	Aufgabenbereiche der Stadtverwaltung	60
Tabelle 10:	Digitale Reife in deutschen Bürgerämtern	61
Tabelle 11:	Gründe für mehr digitale Leistungen aus Sicht der Bürger	63
Tabelle 12:	Performanzkriterien	72
Tabelle 13:	Prozentwertdifferenzen der Einschätzungen zu Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgerbüro und deren Umsetzung(Bürgerbefragung)	79
Tabelle 14:	Positive und negative Auswirkungen der Digitalisierung auf die Mitarbeiter	91
Tabelle 15:	Veränderung der Verfahrensdauer im Bürgeramt der letzten fünf Jahre	94

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Fragestellung der Studie

Bürgerämter existieren inzwischen in nahezu allen deutschen Städten mit über 15.000 Einwohnern. Sie bieten den Vorteil, dass publikumsintensive lokale Dienstleistungen organisatorisch integriert und für die Bürger[1] an einer Stelle gebündelt werden (One-Stop Shop), so dass diese nicht mehrere kommunale Ämter aufsuchen müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern ein „single window access" besteht (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019: 269 ff.). Durch die Errichtung von Außenstellen bringen die Bürgerämter zudem die Kommunalverwaltung in die Stadtteile, sodass auch die Wegekosten der Bürger reduziert werden. Somit kommt es zu einer Konzentration von Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger organisatorischer und räumlicher Dekonzentration. Das Modell von One-Stop Shops ist inzwischen eine gängige Organisationsvariante lokaler Leistungserbringung und hat sich – auch unabhängig vom deutschen Beispiel – international verbreitet (ebd.). In Deutschland gilt es als Erfolgsmodell der Verwaltungsmodernisierung in Richtung einer verstärkten Bürgerorientierung (Bogumil et al. 2007: 67 ff.; Kuhlmann/Wollmann 2019: 270).

Allerdings ist dieses Erfolgsmodell in den letzten Jahren immer wieder unter Druck geraten. Dies wurde nicht zuletzt durch mediale Berichterstattungen über eine mangelhafte Leistungserbringung, zu lange Wartezeiten oder Schließungen von Außenstellen befeuert, was die Bürgerämter und deren (politische) Verantwortliche zunehmend in die Kritik brachte. Gleichzeitig waren Klagen von Seiten der Mitarbeiterschaft über sich verschlechternde Arbeitsbedingungen infolge von Überstunden, hoher Fluktuation, hohen Krankenständen und Fehlzeiten, die sich negativ auf die Arbeitszufriedenheit und das Betriebsklima auswirkten, zu vernehmen. Zudem sind gestiegene Anspruchshaltungen von Seiten der Bürger und der Politik, aber auch wachsender Erfüllungsaufwand durch komplexere gesetzliche Vorgaben (z.B. beim elektronischen Personalausweis) zu verzeichnen. In den letzten Jahren kamen mit der fortschreitenden Digitalisierung ein weiterer Druckfaktor und eine Modernisierungsnotwendigkeit hinzu, die sich vor allem auch auf die Bürgerämter auswirken dürfte (vgl. KGSt 2017, Schwab et

1 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist dabei immer miteingeschlossen.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

al. 2019). Dennoch bleiben die Bürgerämter die wichtigste Schnittstelle der Kommunalverwaltung zu den Bürgern.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie mit der aktuellen organisatorischen, personellen und technischen Situation der Bürgerämter in Deutschland. Sie geht der Frage nach, wie sich die institutionellen und personellen Rahmenbedingungen in den städtischen 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 stehen die Veränderungen in der Arbeitsorganisation, einschließlich technologischer Innovationen, den personellen Rahmenbedingungen sowie im Aufgabenprofil der Bürgerämter als – methodisch gesprochen – unabhängigen Untersuchungsvariablen. Ihr Einfluss auf die Performanz der Bürgerämter, d.h. die Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, sowie die Arbeitsbelastung und -zufriedenheit der Mitarbeiter, soll als abhängige Untersuchungsvariable ermittelt werden. Die empirische Basis der Untersuchung bildet ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes gemeinsames Forschungsprojekt der Ruhr Universität Bochum und der Universität Potsdam, welches im Zeitraum 2016 bis 2019 von den Autoren durchgeführt wurde (vgl. hierzu Kapitel 1.3). Dabei möchten wir uns bei den Verantwortlichen in den Fallkommunen sowie beim Projektbeirat der Hans-Böckler-Stiftung für die gute Zusammenarbeit und die zahlreichen Hinweise herzlich bedanken.

1.2 Bürgerämter und One-Stop Shops: Stand der Forschung

Die Idee des Bürgeramts, manchmal auch als Bürgerbüro bezeichnet, geht im deutschen Kontext zurück auf die Stadt Unna, in der erstmals zwischen 1980 und 1984 ein Modell für eine technisch unterstützte Integration von bürgerbezogenen Aufgabenbereichen entwickelt wurde (vgl. Liedtke/Tepper 1989). Nachdem es zunächst wenige Nachahmer gab, wurde die Idee zu Beginn der 1990er Jahre, nicht zuletzt im Sog der Reformbewegung des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM; vgl. Bogumil et al. 2007: 67 ff.), durch einen weiteren Modellversuch – diesmal mit dem „Bürgerladen Hagen“ (Kißler et al. 1994) – wiederbelebt und anschließend bundesweit beachtet. Verwaltungshistorisch haben sich die Bürgerämter aus den früheren klassischen Einwohnermeldeämtern entwickelt. Statt fragmentierter Leistungsangebote, die über mehrere Ämter verteilt sind und die in spezifischen Lebenslagen (z.B. Umzug) nacheinander aufzusuchen sind (etwa Einwohnermeldeamt, Sozialamt, Wohnungsamt, Versicherungsamt, Straßenverkehrsamt), bieten Bürgerämter zahlreiche Dienstleistungen für die Bürger an

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer Stelle an. Dabei geht es meist um Passangelegenheiten, Meldeangelegenheiten, KFZ-Wesen, Urkunden, Führungszeugnisse, Beglaubigungen und Parkausweise.

Anhand des Modellversuchs „Bürgerladen Hagen" konnte erstmalig nachgewiesen werden, dass kundenorientierte Angebotsstrukturen durch Bürgerämter nicht nur die Arbeitsqualität verbessern, sondern auch Produktivitätseffekte mit sich bringen (vgl. Kißler et al. 1994: 173ff.), was angesichts der damaligen Diskussion um die Produktivität öffentlicher Dienstleistungen hilfreich war. Einen weiteren Umsetzungssprung erfuhren die Bürgerämter im Zuge der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell" (Bogumil et al. 2007; Bogumil et al. 2006). Die Einführung von Bürgeramtsstrukturen wird als ein wichtiger Fortschritt hin zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung gesehen und die Einrichtung von vielen Oberbürgermeistern und Bürgermeister forciert (vgl. auch Lerche 2012). Seit Mitte der 2000er Jahre sind Bürgerämter in Kommunen der Regelfall, es gibt in nahezu allen Kommunalverwaltungen – zumindest ab 15.000 Einwohnern – derartige Bürgeramtsstrukturen. Eine 2010 durchgeführte Umfrage im Kommunen über 20.000 Einwohner in NRW brachte das Ergebnis, dass es in 91% der Kommunen bereits Bürgerämter gab und in weiteren 4% ihre Einrichtung geplant war (Bogumil/Ebinger 2012).

Blickt man auf die Anfangszeit der klassischen Bürgeramtsidee zurück, so zeigen sich einige zentrale Gestaltungselemente (vgl. Kißler et al. 1994: 159ff.; Beyer u. a. 1992: 2–58):

- *Aufgabenintegration* aus der Sicht der Kunden: Die Anliegen der Bürger werden aus ihrem Lebenszusammenhang heraus definiert und nicht aus der spezialisierten Verwaltungsorganisation. Aufgabenintegration wird also aus einer verwaltungsexternen Sichtweise betrachtet, indem man das Angebot an die Kunden möglichst ganzheitlich gestaltet. Die Aufgabenintegration ist in Bürgerämtern zudem eng gekoppelt an die *Allzuständigkeit* der Beschäftigten. Wer in ein Bürgeramt kommt, kann bei jedem Mitarbeiter sämtliche Dienstleistungen abrufen.
- *Dezentralisierung* der Kommunalverwaltung nach dem Motto: Die Verwaltung soll laufen und nicht die Bürger. Bürgerämter sollen die Kommunalverwaltung in die Stadtteile bringen. Während die Verwaltungsaufgaben zentralisiert werden, wird die Verwaltungsorganisation dezentralisiert. In allen Bürgerämtern kristallisiert sich ein kombiniertes Angebot zwischen einem meist im Rathaus ansässigen zentralen Bürgeramt mit einigen dezentralen Außenstellen heraus.
- *Kurze Wartezeiten* werden möglich, da bei der Auswahl des Leistungsangebotes darauf geachtet wird, dass die Leistungserstellung eine relativ

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

geringe Bearbeitungszeit hat. Eine abschließende Bearbeitung von Sozialhilfe ist daher z.B. nicht möglich. *Weitgehende Öffnungszeiten*, zwischen 40 und 45 Stunden die Woche gegenüber ca. 21 Stunden in der sonstigen Verwaltung, sollen dafür sorgen, dass die Bürger jederzeit die Bürgerämter besuchen können. Für Berufstätige wird es möglich, in der Mittagspause oder noch nach Dienstschluss Behördengänge zu erledigen.

- Ein *neues Raumkonzept* soll dafür sorgen, dass sich die Bürger wohl fühlen und Zugangsängste zur Verwaltung abbauen. Neben freundlichen Wartezonen und Kinderspielecken ist insbesondere die Großraumsituation hervorzuheben, die dazu führt, dass die Bürger den Beschäftigten bei der Arbeit zuschauen können. Dadurch sind die Besucher von Bürgerämtern meist der Auffassung, dass dort schneller Anträge bearbeitet werden als in der übrigen Kommunalverwaltung, und dies auch bei Angelegenheiten, bei denen objektiv gleiche Bearbeitungszeiten festzustellen sind. Für die Beschäftigten bringt das Großraumbüro allerdings neue Belastungen durch die „Präsentiertellersituation" mit sich.
- Bei der Wahrnehmung neuer *Beratungsfunktionen* wird in der Regel auf die Nutzung eines Informationssystems, in dem alle Zuständigkeiten, Öffnungszeiten und Voraussetzungen für Dienstleistungen, bezogen auf die jeweilige Stadtverwaltung, gespeichert sind, zurückgegriffen.[2] Aufgebaut werden diese Informationssysteme vor Ort, da die kommunalverwaltungsspezifischen Daten einzugeben sind.
- Es entsteht eine neue Zusammenarbeit zwischen *Backoffice* und *Frontoffice*. Einfache Vorgänge, die keine weiteren Bearbeitungsschritte im Fachamt, dem sog. Backoffice (das Bürgeramt bildet das Frontoffice), erfordern (z. B. Wohnsitzmeldungen, Beglaubigungen, Meldebescheinigungen, Parkberechtigungen), werden abschließend im Bürgeramt bearbeitet. Bei Leistungen, die eine komplexere Bearbeitung erfordern, ge-

2 Dies kann als ein frühes kommunales Vorläuferprojekt für bessere Bürgerinformationssysteme angesehen werden. Zu denken ist hier zum einen an die Schaffung von kommunalen Servicecentern ab dem Jahr 2002 sowie an die die Einführung der bundesweit einheitliche Behördenrufnummer 115, die ab dem Jahr 2011 in den Regelbetrieb ging (vgl. Goldau 2013: 67). Servicecenter bündeln Informations-, Service- und Beratungsdienste in einer Organisationseinheit, so dass die Mitarbeiter eines Callcenters neben telefonischen auch Kundenanliegen bearbeiten, die per E-Mail, Chat, Fax, Brief oder über sonstige Kanäle eingehen. An der bundesweiten Behördennummer 115 beteiligen sich zum Stand 1.6.2019 über 500 Kommunen, zahlreiche Landesbehörden sowie die gesamte Bundesverwaltung mit über 88 Behörden und Institutionen (vgl. https://www.115.de/DE/Startseite/startseite_node.html).

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ben Bürgerämter Vordrucke aus, nehmen die entsprechenden Anträge entgegen und stellen Kontakt zu den zuständigen Ämtern her.

Verändert wurde mit Bürgeramtsstrukturen vor allem die horizontale Arbeitsteilung (vgl. Beyer u.a. 1992: 2–32), also die Aufgliederung von Tätigkeitsverläufen auf der gleichen Hierarchiestufe. Die neue Allzuständigkeit schuf in den Bürgerämtern mehr Abwechslung. Die Fachämter wurden von Publikumskontakten entlastet und können sich verstärkt fachamtsspezifischen Tätigkeiten zuwenden. Aber auch die vertikale Arbeitsteilung, also die Aufteilung in anordnende und ausführende Tätigkeiten, die auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen ausgeführt werden, wurde ein Stück zurückgedrängt. Assistenztätigkeiten, die zuvor von den Schreibdiensten oder der Registratur wahrgenommen wurden, wurden in die Sachbearbeitung reintegriert. Die veränderte Gestaltung der Arbeitsbedingungen in Bürgerämtern brachte für die Beschäftigten dort zwar nicht durchgängig weniger, sondern andere Belastungen mit sich, sie ermöglichte aber insgesamt einen völlig anderen Kundenkontakt. Bestimmte negative Aspekte, die in anderen Ämtern zwangsläufig mit dem Kundenkontakt verbunden waren, fielen hier weg. Es kam zur Entzerrung der Besucherströme, einem Abbau von Schwellenängsten und der Schaffung von Transparenz. Die neue Kommunikationssituation sorgte nachweisbar für eine größere Zufriedenheit der Kunden. Dies wirkte sich auch positiv auf die Beschäftigten und ihre Arbeitsmotivation aus.

Zusammenfassend führten kundenorientierte Angebotsstrukturen in Bürgerämtern in den 1990er Jahren zu einer Ganzheitlichkeit des Dienstleistungsangebots, die dazu beitrug, dass sich die die räumliche und zeitliche Erreichbarkeit der Verwaltung verbesserten, Zugangsbarrieren abgebaut wurden, die Transparenz der Verwaltungsvorgänge erhöht wurde und ein besseres Interaktionsklima geschaffen werden konnte. Den Kommunalverwaltungen gelang es mit Bürgeramtskonzepten, ihre Servicequalität zu verbessern. Aufgaben wurden gebündelt, die Öffnungszeiten verlängert, die Wartezeiten und Wege zur Verwaltung verkürzt und räumliche Barrieren abgebaut. Bürgerämter sind das sichtbarste Zeichen einer kundenorientierten Verwaltungsentwicklung und tragen positiv zum Image der Verwaltung bei (vgl. auch Goldau 2013: 55).

Gleichwohl ist dieses Erfolgsmodell, wie einleitend bereits erwähnt, in den letzten Jahren verstärkt unter Druck geraten. Vieles von dem, was in den 1990er Jahren als Erfolgsfaktor der Bürgerämter galt, wird heute zunehmend in Frage gestellt (Großraumbüros) oder befindet sich in der Veränderung (Online-Terminvergaben und damit zusammenhängend Öffnungszeiten, z.T. wieder Ausgliederung des KFZ-Wesens, neue Beratungsfunktionen

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

durch die einheitliche Behördenrufnummer, Aufgabenintegration nach Lebenslagen[3]). Dabei spielt auch heute die Nutzung moderner Informationstechnik eine wichtige Rolle. Sie war schon für die Entstehung der Bürgerämter zentral, um die damaligen verschiedenen Großrechneranwendungen auf einem dezentralen Gerät zusammenzuführen. Auch für die Weiterentwicklung des Konzeptes des Bürgeramtes und die Schaffung eines noch umfassenderen Dienstleistungsangebotes ist ihre Nutzung eine grundlegende Voraussetzung. Prinzipiell können mit der intensivierten Nutzung von Informationstechnik zeitliche, räumliche und hierarchische Limitationen überwunden werden. Die effiziente Anwendung steht jedoch in einer engen Wechselbeziehung zwischen dem Aufbau umfassender Daten- und Kommunikationsnetze und der Reorganisation verwaltungsinterner Prozesse. Stellten Anfang der 2000er Jahre immer mehr Kommunen ihre analogen Telefonanlagen auf digitale ISDN-Telefonanlagen um, was den Verwaltungsmitarbeitern neben einem schnelleren Verbindungsaufbau und einer höheren Sprachqualität einen verbesserten Service bot (z. B. durch Display, eingespeichertes Telefonverzeichnis und eine eigene Nummer für jeden Mitarbeiter), so geht es heute bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen um neue Organisations- und Kommunikationsformen sowie um andere Möglichkeiten der Arbeitsteilung. Nach Ansicht der KGSt ist mit „Digital First", bezogen auf den Bürgerservice, die Idee verbunden, Prozesse zuerst einfach und digital zu denken und sie dann um physische Prozesse zu ergänzen (KGST 2017: 11). Dazu gehört die Eröffnung von Multikanalzugängen (Nutzung mobiler Endgeräte, persönliche Vorsprache, telefonische Auskünfte und postalischen Schriftverkehr), um die Automatisierung von Prozessen bzw. Prozessschritten (Entlastung von Routineaufgaben bei standardisierten Teilprozessen) zu beschleunigen, die Vermeidung mehrfacher Dateneingaben („Once-Only-Prinzip") oder die antragslose und proaktive Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen (z.B. Geburtsurkunde).

Auch in anderen europäischen Ländern ist es zur Einrichtung von One-StopShops gekommen, allerdings mit durchaus unterschiedlichen Umsetzungsvarianten (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019: 269 ff.). Ein Auslöser hier-

3 Damit sich die Bürger in den Verwaltungsstrukturen zurechtfinden und die neue Information leicht aufnehmen können, sollen die Strukturelemente des Lebenslagenkonzeptes – gleich welcher Gebietskörperschaft und gleich welchen Themas (Umzug, Heiraten etc.) – nach einheitlichen Kriterien aufgebaut sein. Die Vorteile für Bürger und Verwaltungsmitarbeiter sind ein hoher Wiedererkennungswert und eine gute Vergleichbarkeit (vgl. Müller 2011: 86). Die Aufbereitung von Verwaltungsleistungen sollte also nicht mit Lebensabschnitten und Zielgruppen (z.B. „Senior", „Jugendliche"), Verwaltungsleistungen („Führerschein", „Personalausweis") oder Themenfeldern („Tierhaltung und Jagd") erfolgen.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

für dürfte u.a. die Verpflichtung aller EU Mitgliedsländer durch EU-Recht im Jahre 2006 gewesen sein, einen „single point of contact" für bürgerorientierte Verwaltungsleistungen zu schaffen (vgl. Askim et al. 2011). Darüber hinaus gab es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Modernisierungsanläufe, die sich auch aus der Eigenlogik der jeweiligen nationalen Verwaltungssysteme erklären. So sind für *Frankreich* die sog. „Dienstleistungszentren" *(Maisons de Services Public – MSP)* zu erwähnen, deren Zahl sich seit Beginn der 1990er Jahre vervielfacht hat und zwischen 2002 und 2017 von 352 auf 1150 angewachsen ist. Ihre Funktion besteht innerhalb des stark fragmentierten und überinstitutionalisierten französischen Verwaltungssystems vornehmlich darin, Dienstleistungen unterschiedlicher Ebenen und Institutionen (Kommune, Département, Region, Staat, Vereine, öffentliche und private Unternehmen) zu bündeln. Inzwischen haben aber auch zahlreiche größere Städte die interne Neuorganisation der Bürgerdienste in Angriff genommen (vgl. Kuhlmann 2009a: 214 ff.) und „Multi-Service-Stellen" *(guichet unique multiservice)* eingerichtet, die Verwaltungsleistungen aus einer Hand (*polyvalence daccueil*) anbieten.

In *Italien* ist die Einrichtung von sog. „Ämtern für Bürgerbeziehungen" rechtlich verbindlich vorgeschrieben worden. Diese werden nicht nur für verschiedene kommunale Dienstleistungen, sondern auch zum Vollzug des neuen Informationsfreiheitsrechts genutzt und sollen den Zugang von Bürgern zu Verwaltungsakten gewährleisten (Promberger et al. 2000: 83 ff.). Ferner wurde zur Unterstützung von Unternehmensansiedlungen und Investorenberatung die Installierung von Einheitsschaltern (*sportello unico*) ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben. Schätzungen zufolge bündelten die Einheitsschalter zu Beginn der 2000er Jahre bis zu 60 (vormals organisatorisch zersplitterte) Verwaltungsvorgänge (ebd.: 85).

Für *Schweden* – wie für die skandinavischen Länder insgesamt – kann festgestellt werden, dass zwar einerseits die bürgerbezogenen Verwaltungsdienste auch vielfach organisatorisch dezentralisiert und in „territorialisierte" Einheiten verlagert wurden, vor allem um in den dünnbesiedelten Gebieten die räumliche Distanz zu den Bürgern abzubauen. Dabei fanden „Center-Konzepte" Anwendung (vgl. Oppen 1997: 240), die zunehmend durch Angebots- und auch Anbietervielfalt gekennzeichnet waren. Andererseits kann als wesentliches Element der schwedischen Organisationsreform auf kommunaler Ebene weniger das Bürgeramtsmodell als vielmehr der Übergang zum *purchaser-provider-split* herausgestellt werden. Dieser ist im Binnenverhältnis auf eine organisatorische Flexibilisierung der Verwaltungsstrukturen durch die Einführung von NPM-inspirierten Auftraggeber-/ Auftragnehmerbeziehungen und im Außenverhältnis auf die Gewährung von Wahloptionen für Kunden (*voucher*) sowie einen verstärkten Anbietermix

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gerichtet. Bürgeramtskonzepte im engeren Sinne haben dagegen in Schweden auch deshalb weniger Verbreitung gefunden, weil eine Reihe der herkömmlich dort anzusiedelnden Aufgaben (z.B. An-/Ummeldungen, KfZ-Angelegenheiten) dekonzentrierten staatlichen Behörden/Agenturen vorbehalten sind und inzwischen zum Teil auch ohne persönliche Präsenz digital erledigt werden können.

Auch in *Großbritannien* war die organisatorische Umgestaltung der Kommunalverwaltung weniger durch die Überlegung einer Aufgabenbündelung und die Einführung von Bürgeramtsmodellen als vielmehr dadurch geprägt, die NPM-Idee des *purchaser-provider-split* und das daraus abgeleitete *Compulsory Competitive Tendering (CCT)* umzusetzen, das zu einer deutlichen Anbieterpluralisierung geführt hat (Wollmann 2008: 225). Im Unterschied zu Schweden (wie auch Deutschland und Frankreich) wurden diese Reformen jedoch zentralstaatlich auferlegt und haben inzwischen zu einer monofunktionalen Fragmentierung der Kommunalverwaltung und nicht zur (bürgerorientierten) Bündelung von Verwaltungsleistungen geführt. Dennoch können britische Staatsbürger über das Portal „direct.gov.uk" auf Information und Services in 16 verschiedenen Serviceclustern zurückgreifen. Generell hat das Konzept der Bürgerämter im britischen Kontext auch deshalb deutlich weniger Zuspruch gefunden als in Kontinentaleuropa, weil es erstens das klassische Melde- und Standesamtswesen, das einen Großteil des Aufgabenspektrums von Bürgerämtern ausmacht, nur in sehr reduzierter Form gibt und weil zweitens viele bürgerbezogene Aufgaben, etwa Geburten-/ Sterberegister etc., durch staatliche Agencies ausgeführt werden, so dass die funktional-organisatorische Bündelung – wenn überhaupt – jenseits der Kommunen erfolgt, wofür die „*Job-Centers Plus*" ein Beispiel bieten (vgl. Askim et al. 2011: 1460f.).

1.3 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Aufbauend auf dem oben skizierten Forschungsstand zu Bürgerämtern in Deutschland und Europa geht es in der vorliegenden Studie darum, die Veränderungen der institutionellen und personellen Kontextbedingungen in den deutschen Bürgerämtern zu ermitteln und deren Auswirkungen auf die Arbeitssituation der Mitarbeiter sowie die Aufgabenerledigung für die Bürger zu untersuchen. Methodisch stellt somit der institutionelle und personelle Kontext die interessierende unabhängige Untersuchungsvariable dar, während die Performanz (Aufgabenerfüllung, Arbeitsbelastung, Mitarbeiter- und Bürgerzufriedenheit) als abhängige Untersuchungsvariable konzipiert wird. Es wird gefragt, wie sich Veränderungen in den Kontextbedingungen

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(Beschäftigungsbedingungen, Organisationsstrukturen, technische Ausstattung, Aufgabenprofil) auf die Aufgabenerledigung, die Mitarbeiter- und Bürgerzufriedenheit auswirken und welche weiteren Faktoren hier zu berücksichtigen sind. Im Kern sollen somit die folgenden Forschungsfragen beantwortet werden:

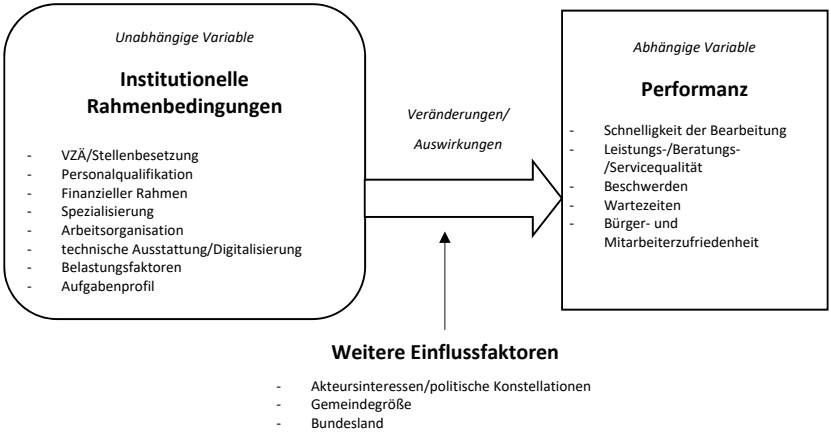
- Welche organisatorischen, personellen, technischen und aufgabenbezogenen Veränderungen lassen sich in den städtischen Bürgerämtern im Verlauf der letzten fünf Jahre feststellen (unabhängige Variablen)?
- Welche Auswirkungen haben diese institutionellen und personellen Kontextveränderungen auf die Performanz der Bürgerämter, d.h. die Aufgabenerledigung für die Bürger und die Mitarbeiterzufriedenheit (abhängige Variable)?
- Welche weiteren Faktoren, insbesondere Akteursvariablen, Gemeindegröße und Bundesland, beeinflussen den Wirkungszusammenhang (Drittfaktoren)?

Konzeptionell wird an die verwaltungswissenschaftliche und neo-institutionalistische Debatte zum Zusammenhang von Institutionen(reformen) und Performanz angeknüpft, bei der davon ausgegangen wird, dass institutionelle Veränderungen das Akteurshandeln und die Performanz von Institutionen zwar wesentlich beeinflussen, aber nicht determinieren (Mayntz/Scharpf 1995; Peters 2005; Scharpf 2000; Kuhlmann/Wollmann 2019: 59). Bezogen auf die Bürgerämter ist hieraus abzuleiten, dass Veränderungen in der Arbeitsorganisation, der Personalsituation, der technischen Ausstattung und im Aufgabenprofil nachweislichen Einfluss auf die Qualität der Aufgabenerfüllung, das Serviceniveau und die Zufriedenheit von Bürgern und Mitarbeitern haben sollten. Dabei wird kein deterministischer Zusammenhang zwischen Personal-/ Organisationsstrukturen und Performanz unterstellt, sondern vermutet, dass diese „nur" einen Ermöglichungsrahmen und -korridor (vgl. Peters 2005; Benz 2004) für das Verwaltungshandeln und die Aufgabenerledigung konstituieren, der auch durch weitere Faktoren, wie etwa Akteursvariablen und politische Entscheidungen, beeinflusst wird. Um Handlungsergebnisse, die in bestimmten institutionellen Kontexten erzielt werden, zu erklären, werden deshalb neben der interessierenden unabhängigen Variable (institutioneller/personeller Kontext) zusätzliche Erklärungsfaktoren auf der Akteursebene (Politikpräferenzen/politischer Einfluss) sowie externe Rahmenbedingungen (Gemeindegröße, Bundesland) in das Kausalmodell einbezogen. Das Forschungsdesign konzentriert stärker auf die unabhängigen Variablen (x) und darauf, deren Auswirkung abzuschätzen, wohingegen die abhängigen Variablen (y) weniger stark gewichtet werden. Es handelt sich somit methodisch um ein x-zentriertes Untersuchungsdesign.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Gegenstand der Analyse sind zunächst – auf Seiten der unabhängigen Untersuchungsvariablen – die organisatorischen und personellen Veränderungen in den Bürgerämtern im Verlaufe der letzten fünf Jahre. Konkret werden der Stand und die Entwicklung der Vollzeitäquivalente, der Stellenbesetzung, der Personalqualifikation, des finanziellen Rahmens, des Spezialisierungsgrades (Allzuständigkeit vs. Spezialisierung), der Arbeitsorganisation (z.B. Terminsprechstunden), der technischen Ausstattung und Verwaltungsdigitalisierung (z.B. e-Akte, e-services, Onlineformulare), der physischen und psychischen Belastungsfaktoren (z.B. räumliche Ausstattung, Geräuschpegel etc.) und des Aufgabenprofils (z.B. bundes-/landesgesetzlich bedingter Erfüllungsaufwand, Aufgabenvolumen, Ermessensspielräume) untersucht. Die Performanz des Bürgeramtes – als abhängige Untersuchungsvariable – wird sodann anhand der Indikatoren Schnelligkeit der Bearbeitung, Leistungs-/ Beratungs-/ Servicequalität, Entwicklung von Beschwerden, Wartezeiten, Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit operationalisiert. In einem dritten Schritt werden die Zusammenhänge zwischen abhängiger und unabhängigen Untersuchungsvariablen unter Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren (politische Konstellationen, Gemeindegröße, Bundesland) untersucht. Abbildung 1 gibt das Variablenmodell und Forschungsdesign, auf welche sich die vorliegende Studie stützt, in vereinfachter Form wieder.

Abbildung 1: Forschungsdesign



Quelle: eigene Darstellung

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse stützen sich auf einen Methodenmix, der aus einer Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsverfahren besteht. Insgesamt wurde auf vier Erhebungsinstrumente zurückgegriffen:

- Schriftliche Befragung aller deutschen Kommunen (Verwaltungsleitungen, Personalvertretungen) mit über 15.000 Einwohnern (N=721), im Folgenden als „Verwaltungsbefragung" bezeichnet.
- Schriftliche Mitarbeiterbefragungen in zwei Städten (Karlsruhe, Bochum)
- Schriftliche Bürgerbefragungen in drei Städten (Mannheim, Karlsruhe, Bochum)
- Experteninterviews in den drei Untersuchungsstädten.

Insgesamt konnte mit der Nutzung dieser vielfältigen Erhebungen ein Mehrperspektivenansatz gewährleistet werden (vgl. Enticott 2004), in dem bewusst verschiedene Sichtweisen erhoben wurden, um ein realitätsgerechtes Bild der Situation im Bürgeramt zu erhalten und zu einer Validierung der Ergebnisse zu kommen. Dabei wurden drei wesentliche Perspektiven berücksichtigt:

- die Sichtweise der Organisation, repräsentiert durch die Verwaltungsspitze (Bürgermeister) beziehungsweise das mittlere Management (Bürgeramtsleiter),
- die Sichtweise der Mitarbeiter im Bürgeramt, repräsentiert durch Personalvertretungen und Mitarbeiter sowie
- die Sichtweise der Bürger.

Die schriftliche *Verwaltungsbefragung*, die Anfang 2017 in allen deutschen Städten mit über 15.000 Einwohnern vorgenommen wurde, richtete sich an Verwaltungsleitungen und Personalvertretungen, wobei jeweils die (Ober-)Bürgermeister/Bürgeramtsleiter sowie die Personalratsvorsitzenden angeschrieben wurden. Die Rücklaufquote betrug dabei 30,7% bei den (Ober-)Bürgermeistern (N=721) und 35,3% (N=746) bei den Personalratsvorsitzenden.[4] Inhaltlich lag der Fokus auf den Veränderungen im Bereich der Organisation, des Personals, des Aufgabenprofils und der Ressourcensituati-

4 Insgesamt wurden zwei Erhebungswellen durchgeführt. Für diese standardisierten Befragungen wurde versucht im Vorfeld die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände zu gewinnen. Dies scheiterte jedoch trotz verschiedener Gesprächsangebote, insbesondere am Veto des Deutschen Städtetages, der auch später die Kommunen explizit dazu aufrief, nicht an der Befragung teilzunehmen. Dieser Aufruf des Deutschen Städtetages hat die Rücklaufquoten negativ beeinflusst. Mehrere Kommunen teilten uns mit, dass sie dem Aufruf des

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

on in den Bürgerämtern und darauf, wie sich diese Veränderungen auf die Leistungserbringung für die Bürger und die Arbeitssituation der Mitarbeiter auswirkten. Der Fragebogen beinhaltete hierzu insgesamt 29 Fragen und 8 Themenblöcke.

Für die *Fallstudien* wurden eher größere Städte ausgewählt, um auf eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern im Bürgeramtsbereich zurückgreifen zu können. Zudem sind forschungspragmatische Überlegungen, wie insbesondere der Feldzugang und die Bereitschaft der Verwaltungsleitung und des Personalrats, die Bürger- und Mitarbeiterbefragung aktiv zu unterstützen, ausschlaggebend für die Fallauswahl gewesen. In Karlsruhe, Mannheim und Bochum wurden insgesamt ca. 20 halbstrukturierte Experteninterviews mit Bürgeramtsleitungen, Mitarbeitern des Bürgeramts und der Personalvertretung geführt. Ein Überblick über die drei Fallkommunen hinsichtlich der Merkmale Einwohnerzahl, Anzahl der Mitarbeiter im Bürgeramt und Anzahl der Außenstellen des Bürgeramts findet sich in Tabelle 1.

Deutschen Städtetages folgen und dementsprechend nicht an den Befragungen teilnehmen. Trotz dieser Komplikationen konnten akzeptable Rücklaufquoten von 30,7% bei den (Ober-)Bürgermeistern bzw. Bürgeramtsleitern und 35,3% bei den Personalratsvorsitzenden erreicht werden. Dennoch ist die Repräsentativität der Befragungen eingeschränkt, weil der Rücklauf, differenziert nach Bundesländern und Größenklassen, ungleichgewichtig ist. Überrepräsentiert sind die Kommunen aus Baden-Württemberg mit einer Rücklaufquote von 47%, unterrepräsentiert sind in der Befragung Kommunen aus Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen. Unterrepräsentiert sind zudem Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern, während die Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern in der Befragung überrepräsentiert sind. Bei den Größenklassen ergibt sich zudem der einzige bedeutende Unterschied zwischen der Befragung der Bürgermeister und der Personalratsvorsitzenden. Die Rücklaufquote der Personalratsvorsitzenden in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern sind fast doppelt so hoch wie die der Bürgermeister in dieser Größenklasse (vgl. hierzu im Detail Bogumil et al. 2017). Insgesamt gehen wir davon aus, dass die Befragung einen „Positiv-Bias" aufweist, weil möglicherweise überproportional Kommunen teilgenommen haben, in denen tendenziell weniger Problemlagen in den Bürgerämtern bestehen, während diejenigen, in welchen stärkere Problemlagen bestehen, eher nicht geantwortet haben. Diese mögliche Verzerrung sollte bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tabelle 1: Fallstädte

Fallstadt	Größe (EW, ca.)	Anzahl MA im BA (VZÄ)	Anzahl Außenstellen
Bochum	365.000	65	5
Mannheim	305.000	60	16
Karlsruhe	307.000	55	10

In zwei Städten (Bochum, Karlsruhe) wurden im zweiten Halbjahr 2018 *Mitarbeiterbefragungen* in den Bürgerämtern durchgeführt. Diese hatten zum Ziel, die Sichtweise der Mitarbeiter direkt und nicht über „Umwege", also etwa indirekte Einschätzungen der Verwaltungsführung oder der Personalräte, zu erfassen. Die Rücklaufquoten beliefen sich in Bochum auf 53% (n=40) und in Karlsruhe auf 52% (n=70). Der Fragebogen enthielt insgesamt 19 Fragen.

Die Sichtweise der *Bürger* wurde durch schriftliche Bürgerbefragungen im Herbst 2018 in Bochum, Karlsruhe, Mannheim erfasst. Während in Bochum und Mannheim jeweils eine einfache Zufallsstichprobe von 2.000 bzw. 6.000 Bürgern über 18 Jahre, die in den letzten drei Jahren Leistungen des Bürgeramtes in Anspruch genommen hatten, erfolgte und zu einer guten Rücklaufquote von ca. 20% führte[5], wurden in Mannheim 200 Bürger direkt nach dem Besuch im Bürgeramt befragt.[6] In Tabelle 2 sind die wesentlichen Datengrundlagen der quantitativen Befragungen noch einmal zusammengefasst.

5 Die Ergebnisse der Umfragen in Bochum und Karlsruhe können nach Überprüfung der Alters- bzw. Geschlechtsverteilung als weitgehend repräsentativ für die Gesamtbevölkerung eingeschätzt werden. In Mannheim gibt es durch die Befragung im Bürgeramt eine deutliche Überrepräsentanz der Altersgruppe zwischen 20 und 29 Jahre und eine Unterrepräsentanz der über 60-jährigen Personen.

6 Wenn im Folgenden Daten aus der Bürgerumfrage oder Mitarbeiterbefragung zitiert werden, greifen wir immer auf die Daten aus Karlsruhe zurück, da hier die größte Anzahl an Fragebögen bei beiden Befragungen vorliegt. Die Ergebnisse sind im Vergleich zu Bochum und Mannheim (Bürgerumfrage) und Bochum (Mitarbeiterumfrage) in wesentlichen Einschätzungen sehr ähnlich. Bei deutlichen Unterschieden wird darauf verwiesen.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tabelle 2: Datengrundlagen der quantitativen Befragungen

	Zielgruppe	Grundgesamtheit	Rücklaufquote
Verwaltungsbefragung (alle Städte >15.000 EW)	Bürgermeister Personalräte	N = 721 N = 746	n = 221, 30,7% n = 263, 35,3%
Mitarbeiterbefragung (Bochum, Karlsruhe)	Mitarbeiter im Bürgeramt, Bochum Mitarbeiter im Bürgeramt, Karlsruhe	N = 75 N = 135	n = 40, 53,3% n = 70, 51,9%
Bürgerbefragung (Bochum, Karlsruhe, Mannheim)	Bürger Karlsruhe Bürger Bochum Bürger Mannheim	Stp. 6000 Stp. 2000	n= 1171, 19,5% n = 418, 21% n= 201

Quelle: eigene Darstellung

In den standardisierten Befragungen wurden teilweise „objektive" Daten zu den Bürgerämtern erhoben, wie beispielsweise die Anzahl der Vollzeitäquivalente, über welche ein Bürgeramt verfügt. Größtenteils wurde jedoch auf subjektive Einschätzungen zurückgegriffen, wie z.B. bei der Einschätzung verschiedener Elemente der Leistungserbringung. Wir nehmen also keine „objektive" Messung der Leistungen oder Beschäftigungsbedingungen von Bürgerämtern vor. Wenn die Leistungserbringung oder die Beschäftigungsbedingungen als „positiv" oder „negativ" beurteilt werden, dann bedeutet dies, dass sich dies in der Wahrnehmung der Befragten so darstellt. Wir haben deshalb auch mehrere Personengruppen zu gleichen Items befragt, um die Ergebnisse zu validieren. Zudem ist die subjektive Wahrnehmung von Beschäftigungsbedingungen oder Leistungserbringung an sich von Bedeutung. Wenn beispielsweise ein Mitarbeiter seine Arbeitsbedingungen subjektiv als „gut" einschätzt, dürfte sich das tendenziell auch auf sein Wohlbefinden und seine Arbeitsleistung auswirken. Auch im Hinblick auf die Leistungserbringung stellt die subjektive Wahrnehmung der Bürger einen Wert an sich dar, da sie als ein Indiz für die Legitimität öffentlichen Handelns anzusehen ist, auf die Politik und Verwaltung angewiesen sind.

1.4 Aufbau des Buches

In Kapitel 2 stehen die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Arbeit von Bürgerämtern im Mittelpunkt. Einerseits werden die Erwartungen der verschiedenen Akteursgruppen an „gute" Arbeitsbedingungen im Bürgeramt betrachtet und andererseits die Entwicklung der Personalbestände, Belastungsfaktoren und Motivationsniveaus sowie weitere

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Elemente der Arbeitsorganisation analysiert. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Digitalisierung als weiterer wichtiger Rahmenbedingung und neuem Modernisierungstrend, der gerade im publikumsintensiven Bereich der Verwaltung besonderen Handlungsdruck auslöst. Da die kommunalen Bürgerämter der wichtigste und häufigste direkte Anlaufpunkt zur öffentlichen Verwaltung sind, fungieren sie zumeist als „digitaler Erstkontakt" zwischen Bürger und Verwaltung. Betrachtet wird daher, wie weit die Digitalisierung in den Bürgerämtern inzwischen vorangeschritten ist und welche Probleme in diesem Bereich zu identifizieren sind. In Kapitel 4 wenden wir uns der abhängigen Untersuchungsvariable, der Performanz der Bürgerämter, zu und hier speziell den Auswirkungen der institutionellen, personellen und technologischen Veränderungen (unabhängige Variable) auf diese. Dargestellt werden die Erwartungen verschiedener lokaler Akteursgruppen (Bürgermeister, Personalräte, Mitarbeiter, Bürger) an eine „zufriedenstellende Aufgabenerledigung" im Bürgeramt, welche mit der Verwaltungsrealität kontrastiert werden. 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. In Kapitel 5 erfolgen eine Zusammenfassung der Ergebnisse und ein Ausblick.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2 Personal und Organisation im Bürgeramt

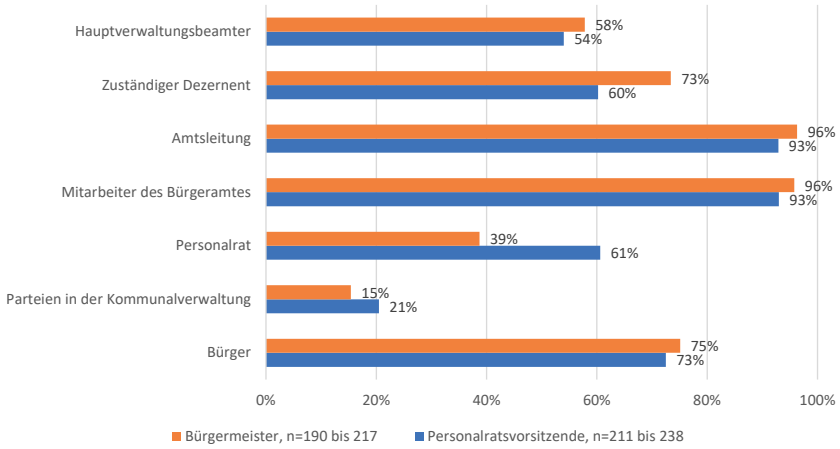
Im folgenden Abschnitt stehen die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Arbeit von Bürgerämtern im Mittelpunkt. Hierzu wird zunächst ein Blick auf die verwaltungspolitischen Akteure geworfen, die Einfluss auf die Ausgestaltung dieser institutionellen Rahmenbedingungen nehmen, um daran anschießend die Erwartungen zu untersuchen, welche verschiedene lokale Akteursgruppen an „gute" Arbeitsbedingungen im Bürgeramt haben. Diese werden sodann mit der Realität kontrastiert, indem anhand der Umfragebefunde die Entwicklung der Personalbestände und -ausgaben, die Qualifikationsprofile und Handlungsorientierungen, die Belastungsfaktoren und Motivationsniveaus sowie die Arbeitsorganisation und Spezialisierung in den Bürgerämtern analysiert werden.

2.1 Verwaltungspolitische Akteure

Die institutionelle Ausgestaltung von Organisationen ist auch von den Strategien, Interessenkonstellationen und konkreten Entscheidungen handelnder Akteure vor Ort abhängig. Im Hinblick auf die personelle und organisatorische Situation der Bürgerämter stellt sich daher die Frage, welche lokalen Akteure auf die Rahmenbedingungen und damit indirekt auf die Leistungskraft der Bürgerämter Einfluss nehmen. Um dies zu klären, wurden die Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden dazu befragt, welche Akteure aus ihrer Sicht den stärksten Einfluss auf die Ausgestaltung des Bürgeramtes haben. Die Akteure geben übereinstimmend an, dass die Amtsleitung und die Mitarbeiter des Bürgeramtes die wichtigsten Akteure für die Ausgestaltung des Bürgeramtes sind. Darauf folgen mit Werten über 70% die Bürger. Den Parteien spricht die deutliche Mehrheit der Befragten keinen bedeutenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Bürgeramtes zu. Größere Differenzen in den Einschätzungen werden nur beim zuständigen Dezernenten und dem Personalrat deutlich. Der Einfluss des zuständigen Dezernenten wird dabei von mehr Bürgermeistern als von Personalratsvorsitzenden als sehr wichtig oder eher wichtig betrachtet. Der Einfluss des Personalrates wird von mehr Personalratsvorsitzenden als sehr wichtig oder eher wichtig eingeschätzt als von Bürgermeistern. Eine Parteipolitisierung ist unseren Daten zufolge bei der Ausgestaltung des Bürgeramtes nicht zu beobachten.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 2: Einfluss auf die Ausgestaltung des Bürgeramtes



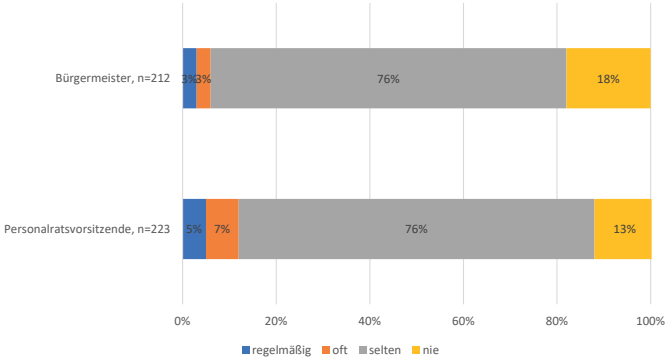
Quelle: Verwaltungsbefragung. Wie wichtig sind die folgenden Akteure bei der Ausgestaltung des Bürgeramtes? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr wichtig“ und „eher wichtig“

Ferner werden die Angelegenheiten des Bürgeramtes aus Sicht der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden eher selten in den politischen Gremien der Stadt diskutiert, was sich mit dem oben festgestellten geringen Einfluss der Parteien in diesem Handlungsfeld deckt.

Eine Erklärung für den geringen Einfluss von Parteien auf die Verwaltungspolitik in den Bürgerämtern dürfte u.a. darin liegen, dass es in diesem Handlungsfeld kaum ideologische Differenzen zwischen den Parteien gibt, was auch die Befragungsergebnisse bestätigen. So teilt jeweils die Mehrheit der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden die Auffassung, dass hinsichtlich relevanter verwaltungspolitischer Sachverhalte, die das Bürgeramt betreffen (etwa Zahl der Außenstellen, Mittelausstattung etc.), keine bedeutenden parteipolitischen Differenzen bestehen. Allerdings unterscheiden sich die Werte der beiden Befragtengruppen dahingehend, dass die Bürgermeister die Parteipolitisierung insgesamt für geringer halten als die Personalratsvorsitzenden.

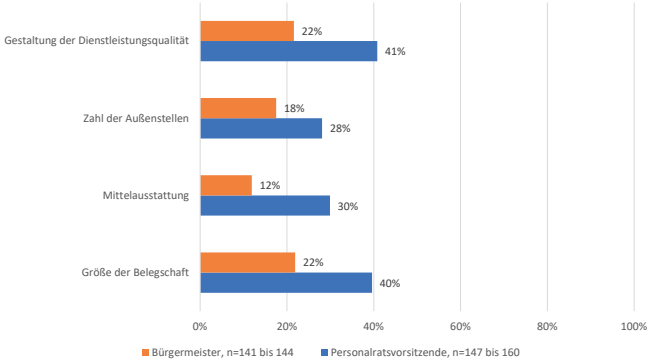
https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 3: Kommunalpolitische Relevanz des Bürgeramtes



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Wie regelmäßig werden Angelegenheiten des Bürgeramtes in den politischen Gremien der Stadt thematisiert?

Abbildung 4: Rolle der Parteien bei verwaltungspolitischen Entscheidungen zum Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Besitzen die lokalen Parteien unterschiedliche Ansichten hinsichtlich folgender Aspekte beim Bürgeramt? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „ja“ und „eher ja“

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

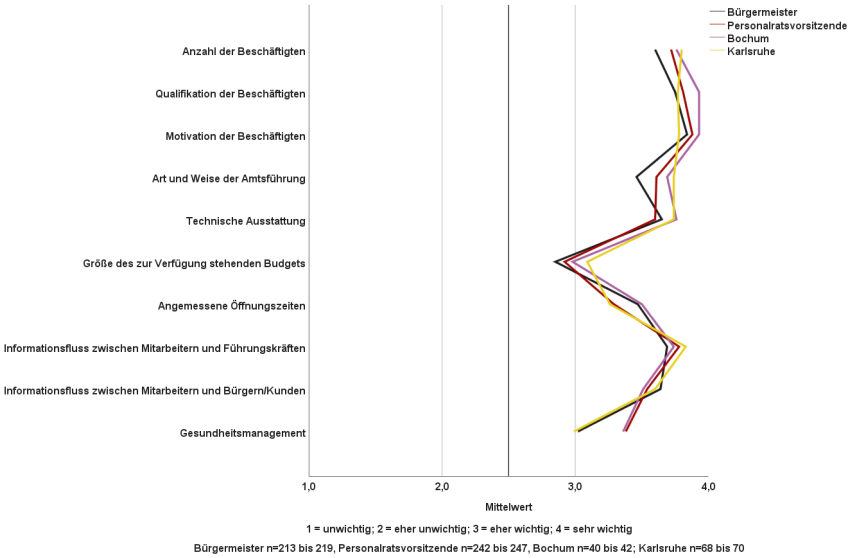
Insgesamt zeigt sich, dass Parteipolitik bei der Ausgestaltung der Bürgerämter keine große Rolle spielt. Wichtig für die Ausgestaltung sind stattdessen die Amtsleitung und die Mitarbeiter des Bürgeramtes sowie die Bürger und ihre Wünsche.

2.2 Erwartungen an „gute" Arbeitsbedingungen

Für die Wahrnehmung und Bewertung der Arbeitssituation im Bürgeramt durch die verschiedenen lokalen Akteursgruppen ist es entscheidend, welche Erwartungen diese im Hinblick auf „gute" institutionelle Rahmenbedingungen für eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung haben. Hierzu wurden die Bürgermeister, Personalratsvorsitzenden und die Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe befragt. Wie der Vergleich der Mittelwerte zwischen diesen Gruppen zeigt, ist zwar für die Mehrheit der Antwortenden in allen Gruppen jeder der genannten Faktoren tendenziell wichtig. Jedoch stechen *die personalbezogenen Aspekte* besonders hervor. So sind die Anzahl, die Qualifikation und die Motivation der Beschäftigten sowie der Informationsfluss zwischen Mitarbeitern und Führungskräften für alle die wichtigsten Bedingungen für gute Aufgabenerfüllung. Dagegen wird die Größe des zur Verfügung stehenden Budgets in Relation zu den anderen Items als am wenigsten wichtig erachtet. Nur 14% der Bürgermeister, 15% der Personalratsvorsitzenden, 25% der Mitarbeiter aus Karlsruhe und 27% der Mitarbeiter aus Bochum sind der Ansicht, dass dies ein sehr wichtiger Faktor sei. Das einzige Item, bei dem sich deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen ergeben, ist das Gesundheitsmanagement. Dieses wird von den Personalratsvorsitzenden und den Mitarbeitern in Bochum als wichtiger erachtet als von den Bürgermeistern und den Mitarbeitern aus Karlsruhe. 19% der Bürgermeister und 24% der Mitarbeiter aus Karlsruhe betrachten „Gesundheitsmanagement" als sehr wichtig. Demgegenüber geben 48% der Personalratsvorsitzenden und 52% der Mitarbeiter aus Bochum an, dass sie „Gesundheitsmanagement" für sehr wichtig halten.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 5: Erwartungen an „gute“ Arbeitsbedingungen



Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Welche Aspekte sind aus Ihrer Sicht wichtig oder unwichtig, um eine möglichst gute Aufgabenwahrnehmung zu erreichen? Darstellung des Mittelwertes.

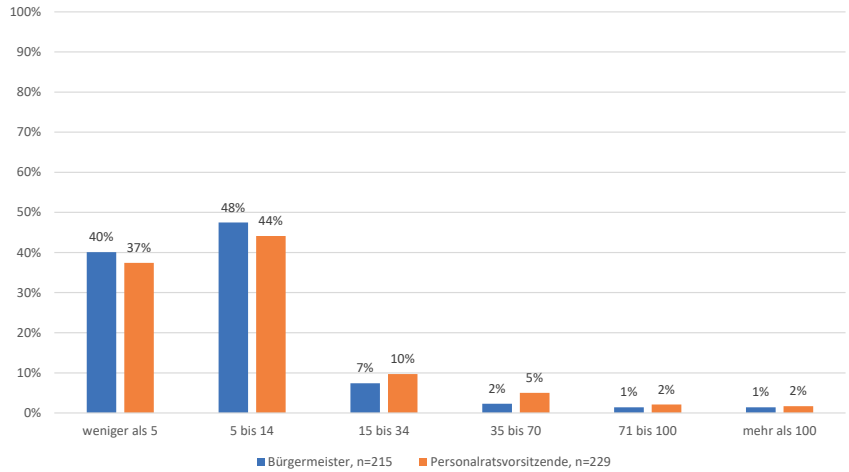
Insgesamt zeigt sich, dass die Anzahl, die Qualifikation und die Motivation der Beschäftigten sowie der Informationsfluss zwischen Mitarbeitern und Führungskräften die wichtigsten Bedingungen für gute Aufgabenerfüllung in Bürgerämtern sind.

2.3 Personelle Rahmenbedingungen

Vor dem Hintergrund der starken Gewichtung personeller Faktoren für eine gute Aufgabenerfüllung im Bürgeramt aus Sicht aller befragten Akteursgruppen ist in einem nächsten Schritt nach den tatsächlich vorfindbaren Bedingungen zu fragen. Zunächst soll die Entwicklung der personellen Rahmenbedingungen, gemessen an den Vollzeitäquivalenten im Bürgeramt, in den Blick genommen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 6: Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Über wie viele Vollzeitäquivalente verfügt Ihr Bürgeramt aktuell?

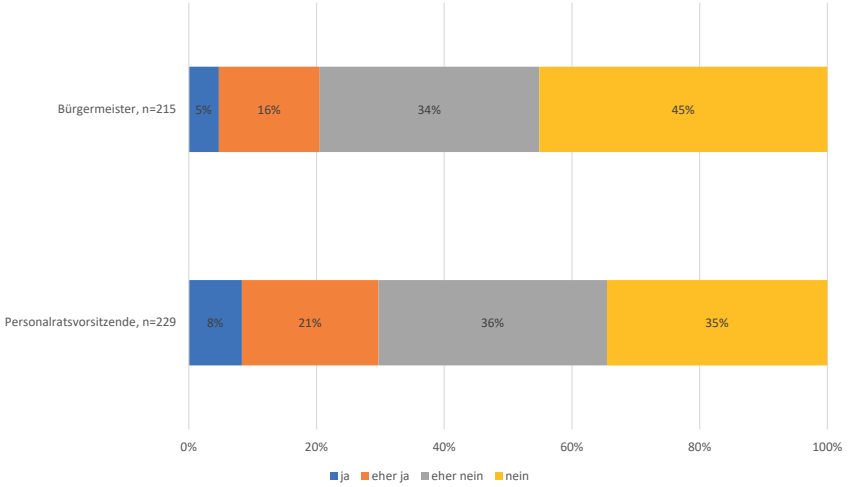
Wie die Auswertung der Verwaltungsbefragung zeigt, verfügen die meisten Bürgerämter über weniger als fünf oder fünf bis 14 Vollzeitäquivalente. In der Verteilung der Vollzeitäquivalente spiegelt sich aber auch die Verteilung der Kommunen nach Größenklassen aus der Umfrage wider. Naturgemäß haben „kleinere" und „mittlere" Kommunen, von denen es in Deutschland generell mehr gibt und die auch in der Befragung sehr stark repräsentiert sind, weniger Vollzeitäquivalente als „große" Kommunen.

Für die personelle Situation im Bürgeramt ist auch relevant, ob die zur Verfügung stehenden Vollzeitäquivalente tatsächlich genutzt werden oder es ggf. zu Problemen und Engpässen kommt, freie Stellen zu besetzen. Zwar gibt hier eine klare Mehrheit der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden an, dass es tendenziell keine Probleme bei der Besetzung der Vollzeitäquivalente gebe. Jedoch konstatiert immerhin fast ein Drittel (30%) der Personalratsvorsitzenden Stellenbesetzungsprobleme im Bürgeramt. Dies ist uns in den Experteninterviews aus den Großstädten bestätigt worden. Es ist nicht immer leicht Personal für diesen publikumsintensiven Aufgabenbereich zu finden, insbesondere wenn diese „nur" mit als E8-Stellen nach dem TVÖD ausgeschrieben werden, also für den mittleren Dienst. Sobald Mitarbeiter sich über den Angestelltenlehrgang 2 für den gehobenen Dienst qua-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lifiziert haben, bewerben diese sich dann auf andere Stellen in der Stadtverwaltung. So entsteht mittlerweile stärker als früher z.T. eine hohe Fluktuation.

Abbildung 7: Stellenbesetzungsprobleme

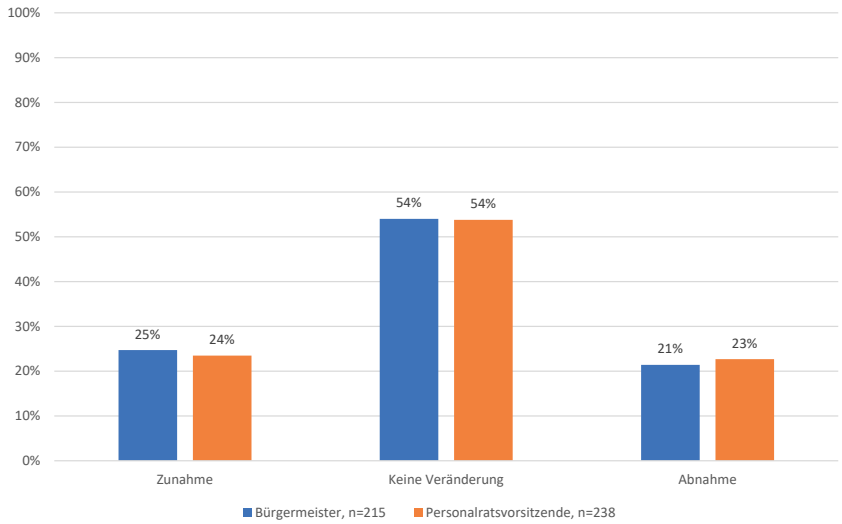


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Hat das Bürgeramt Schwierigkeiten, sämtliche Vollzeitäquivalente zu besetzen?

Angesichts der restriktiven Personalpolitik, die im Zuge von Haushaltsproblemen in den vergangenen Jahren von vielen Kommunen verfolgt wurde, liegt es nahe anzunehmen, dass es im Zuge der Nicht-Wiederbesetzung von Stellen zu einem signifikanten Stellenabbau gekommen ist. Wie die Befragungsergebnisse jedoch zeigen, hat in den letzten fünf Jahren in mehr als der Hälfte der Kommunen *keine Veränderung* der Anzahl der Vollzeitäquivalente stattgefunden. In ca. einem Viertel der Kommunen wird sogar eine Zunahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente beobachtet. In einem Fünftel der Kommunen wird aber durchaus eine Abnahme der Anzahl der Vollzeitäquivalente festgestellt.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 8: Veränderung der Stellenausstattung im Bürgeramt

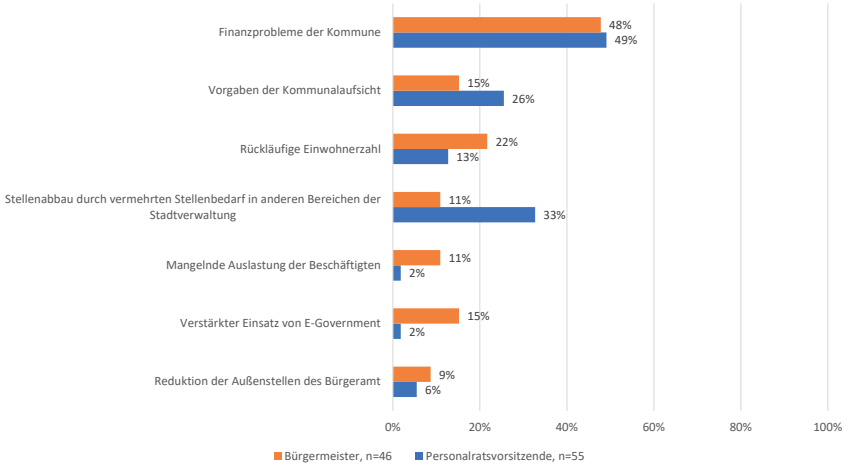


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Hat sich die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt in den letzten fünf Jahren verändert?

Als wichtigster Grund für den Stellenabbau wird dabei übereinstimmend von Bürgermeistern und Personalräten die Haushaltssituation in den Kommunen angegeben. Im Hinblick auf weitere mögliche Gründe des Stellenabbaus ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede in den Einschätzungen von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden. So werden Vorgaben der Kommunalaufsicht wesentlich häufiger von den Personalratsvorsitzenden als von den Bürgermeistern als Grund für Stellenabbau im Bürgeramt gesehen. Als deutlich wichtiger als die Bürgermeister betrachten die Personalratsvorsitzenden auch die Verschiebung von Vollzeitäquivalenten innerhalb der Verwaltung als Grund für Stellenrückgang in den Bürgerämtern. Die Bürgermeister gewichten hingegen die rückläufige Einwohnerzahl und den Einsatz von e-Government höher als die Personalratsvorsitzenden, wenn es um die Begründung von Stellenabbau im Bürgeramt geht.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 9: Gründe für die Abnahme der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Gründe liegen der Abnahme der Vollzeitäquivalente überwiegend zugrunde? Da Mehrfachnennungen möglich waren, kann die Summe der Prozentzahlen mehr als 100% ergeben

Eine organisatorische Möglichkeit, um Personalengpässen vorübergehend zu begegnen, besteht darin, Springerdienste zu organisieren, um so das vorhandene Personal vor Überlastung und Arbeitsverdichtung in Zeiten von Personalknappheit zu schützen. Allerdings zeigt sich, dass diese Möglichkeit nur von einer Minderheit der Kommunen (ca. 40%) tatsächlich genutzt wird.

Tabelle 3: Möglichkeit von Springerdiensten

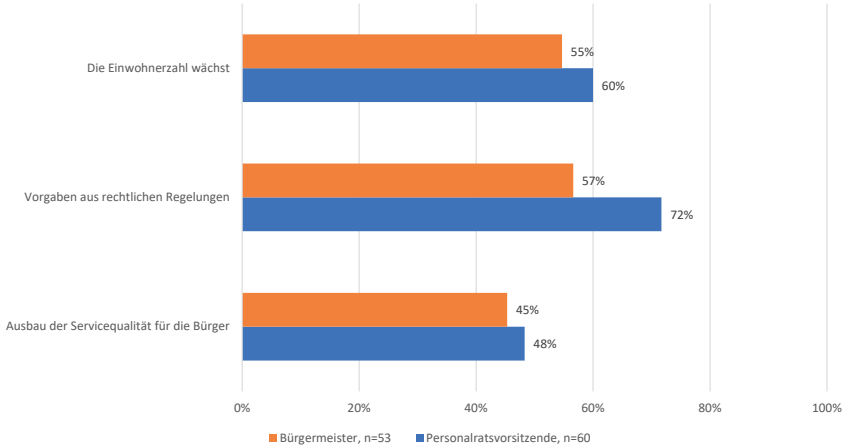
	Bürgermeister	Personalratsvorsitzende
Ja	39%	38%
Nein	61%	62%
N	217	231

Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Können im Falle von Personalengpässen kurzfristig Springerdienste in ihrem Bürgeramt organisiert werden?

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auch die Bürgermeister und Personalräte, welche angeben, dass es zu einer Zunahme der Vollzeitäquivalente in den letzten Jahren gekommen ist, wurden nach den Gründen hierfür gefragt. Sie betrachten mehrheitlich wachsende Bevölkerungszahlen und rechtliche Vorgaben als Gründe für Personalaufwuchs in den Bürgerämtern, wobei letzteres von den Personalräten häufiger genannt wird als von den Bürgermeistern. Ferner stellt der Ausbau der Servicequalität für die Bürger ein wichtiges Motiv für personelle Aufstockung dar, das immerhin von nur etwas weniger als 50% der Befragten in beiden Gruppen genannt wird.

Abbildung 10: Gründe für die Zunahme der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



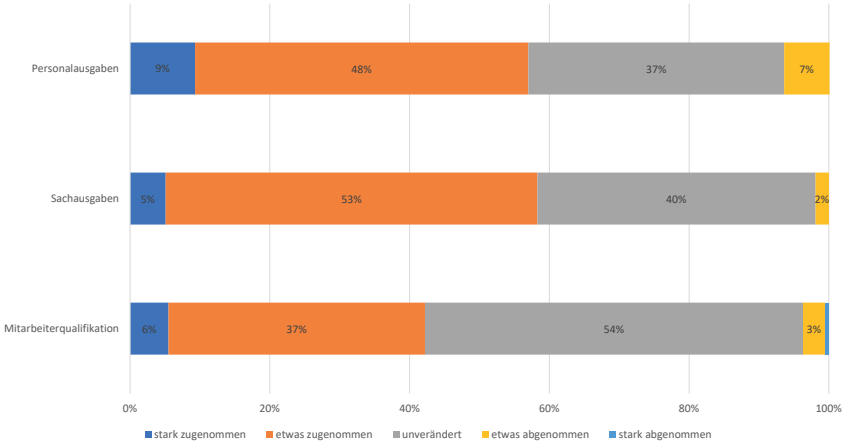
Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Gründe liegen der Zunahme der Vollzeit-äquivalente überwiegend zugrunde? Da Mehrfachnennungen möglich waren, kann die Summe der Prozentzahlen mehr als 100% ergeben.

Fragt man die Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden nach den Veränderungen in den letzten fünf Jahren hinsichtlich der Personal- und Sachausgaben, so konstatiert die Mehrheit eine Zunahme, was mit den Befunden bezüglich der quantitativen Stellenentwicklung konsistent ist. Dagegen stellt nur ein sehr kleiner Anteil der Befragten rückläu-fige Personal- und Sachausgaben fest. Das Niveau der Mitarbeiterqualifikation aus Sicht der meisten Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden ist in den letzten fünf

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Jahren konstant geblieben, wobei mehr Personalratsvorsitzende dieser Meinung sind als Bürgermeister.

Abbildung 11: Veränderungen in den Bürgerämtern in den letzten fünf Jahren aus der Sicht der Bürgermeister

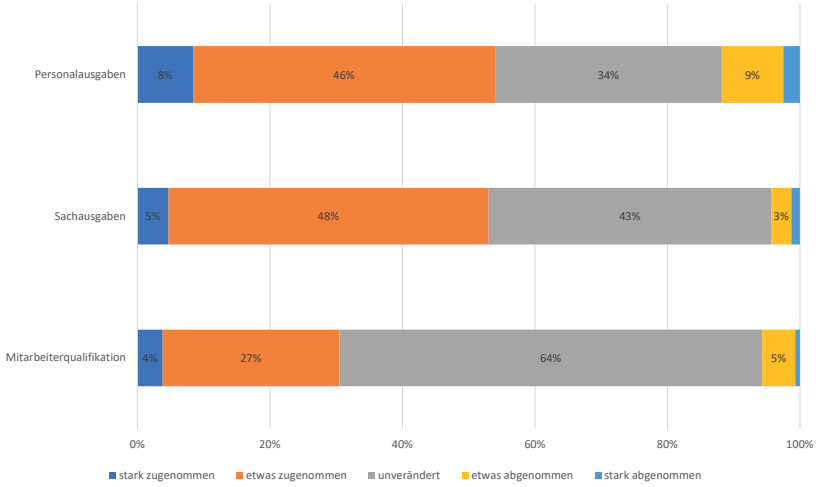


Quelle: Verwaltungsbefragung (n = 216 bis 218). Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert?

Insgesamt zeigt sich, dass in den letzten fünf Jahren in mehr als der Hälfte der Kommunen keine Veränderung hinsichtlich der Anzahl der Vollzeitäquivalente stattgefunden hat und dass in der Tendenz die Personal- und Sachausgaben eher zugenommen haben. Gründe liegen vor allem in neuen Anforderungen aus veränderten rechtlichen Regelungen (z.B. hinsichtlich des Personalausweises und der Meldebestätigungen) und in einem Bevölkerungszuwachs. Mittlerweile deutet sich an, dass Bürgerämter nicht mehr besonders von Stelleneinsparungen betroffen sind, einerseits ein Effekt der verbesserten Finanzlage in den Kommunen und andererseits möglicherweise der Einsicht geschuldet, dass es nicht sinnvoll ist im publikumsintensiven Bereich zu sparen. Allerdings gibt es mitunter durchaus Probleme alle Stellen adäquat zu besetzen und die Fluktuation im Mitarbeiterbereich ist nicht gering.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 12: Veränderungen in den Bürgerämtern in den letzten fünf Jahren aus der Sicht der Personalratsvorsitzenden



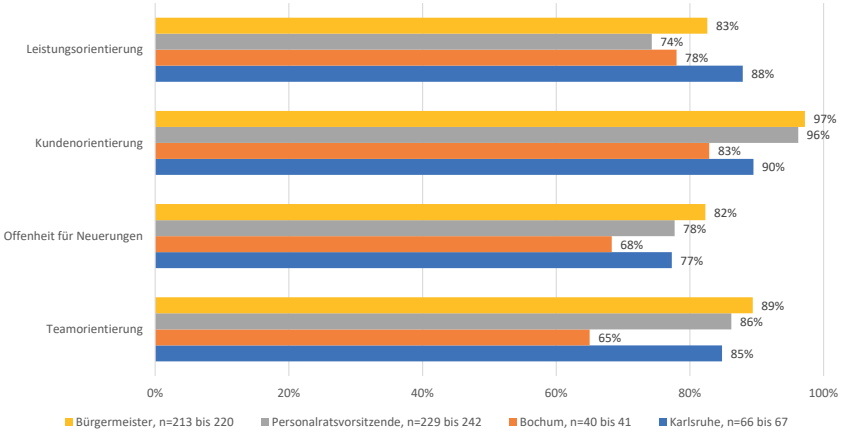
Quelle: Verwaltungsbefragung (n = 236 bis 240). Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert?

2.4 Handlungsorientierungen, Qualifikationsniveau, Personalsituation

Neben der quantitativen Personalausstattung ist die qualitative personelle Situation im Bürgeramt wesentlich für dessen Aufgabenerbringung. Hier geht es zum einen um die Handlungsorientierungen der Beschäftigten und zum anderen um das Qualifikationsniveau. Hinsichtlich Ersterer wurden vier zentrale Orientierungen abgefragt, die vor allem im Kontext von aktuellen Modernisierungsdiskursen eine wichtige Bedeutung zukommt: Leistungsorientierung, Kundenorientierung, Offenheit für Neuerungen und Teamorientierung.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 13: Handlungsorientierungen der Mitarbeiter im Bürgeramt



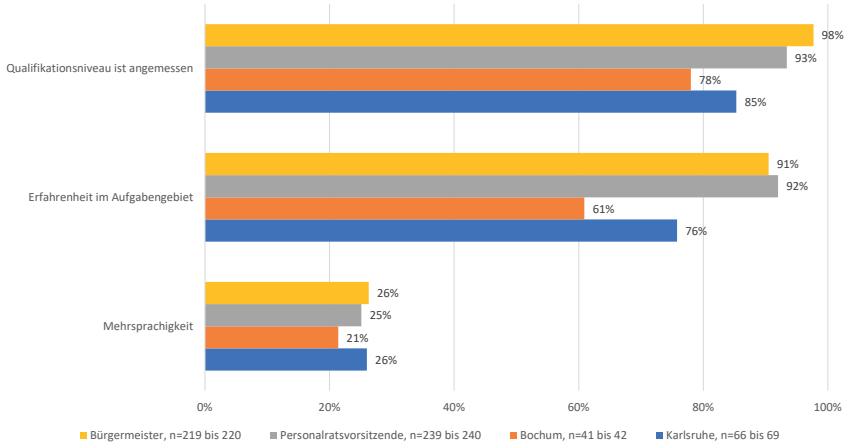
Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Bewerten Sie bitte folgende Aussagen zur Organisationsstruktur in Ihrem Bürgeramt! Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu.

Zwar ist eine klare Mehrheit der Befragten in allen Gruppen der Ansicht, dass diese Handlungsorientierungen in ihrem Bürgeramt tendenziell vorhanden sind. Allerdings fällt auf, dass die Kundenorientierung in allen Gruppen am höchsten gewichtet und am stärksten als prägnante Handlungsorientierung der Mitarbeiter im Bürgeramt angegeben wird. Geringfügige Abweichungen ergeben sich lediglich im Hinblick auf die Bewertungen der Bochumer Mitarbeiter, aus deren Sicht die Innovationsorientierung („die Mitarbeiter sind offen für Neuerungen“) und die Teamorientierung in ihrem Bürgeramt etwas weniger stark ausgeprägt ist als nach Einschätzung der anderen Befragtengruppen (ca. zehn Prozentpunkte). Eine deutliche Mehrheit der Befragten in allen Gruppen gibt ferner an, dass das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter für die Aufgabenerledigung angemessen sei und die Mitarbeiter über große Erfahrungen in ihrem Aufgabengebiet verfügen. Dagegen gibt es nur nach Angaben einer Minderheit der Befragten (ca. ein Viertel) mehrsprachige Mitarbeiter im Bürgeramt, welche mit Bürgern mit Migrationshintergrund in ihrer Muttersprache kommunizieren können. Zu-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dem fällt auf, dass die Einschätzungen der Mitarbeiter tendenziell kritischer als die der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden ausfallen.

Abbildung 14: Qualifikation der Mitarbeiter

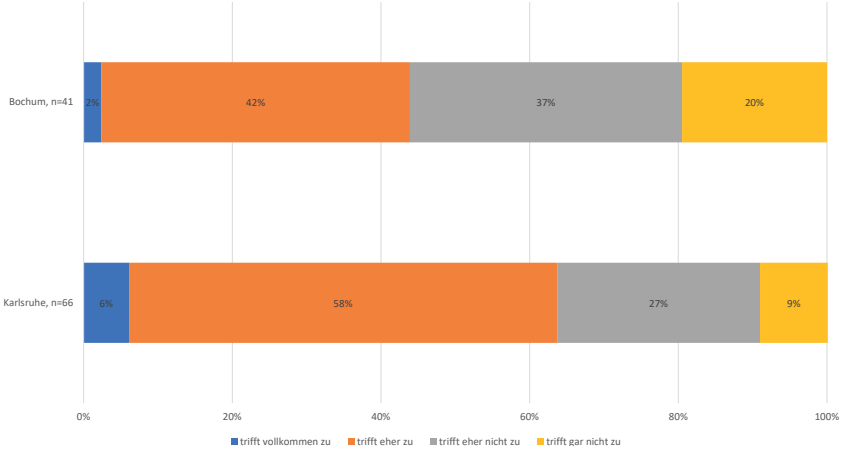


Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie beurteilen Sie die Qualifikation der Mitarbeiter in ihrem Bürgeramt hinsichtlich folgender Aussagen? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu

In den beiden Mitarbeiterbefragungen wurde ferner danach gefragt, wie die Kompetenzen der Mitarbeiter im Bürgeramt im Bereich Digitalisierung und elektronische Verwaltungsarbeit eingeschätzt werden. Wenngleich ein beachtlicher Anteil der Befragten die Digitalkompetenzen der Mitarbeiter für ausreichend hält (in Karlsruhe ca. 64%; in Bochum ca. 44%), ist dennoch darin, dass zwischen 36% (Karlsruhe) und 56% (Bochum) der Mitarbeiter diese für unzureichend erachten, eine offenkundige Qualifikationslücke und entsprechender Qualifikationsbedarf im Bereich von Digitalkompetenzen zu konstatieren.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 15: Digitalisierungskompetenzen der Mitarbeiter



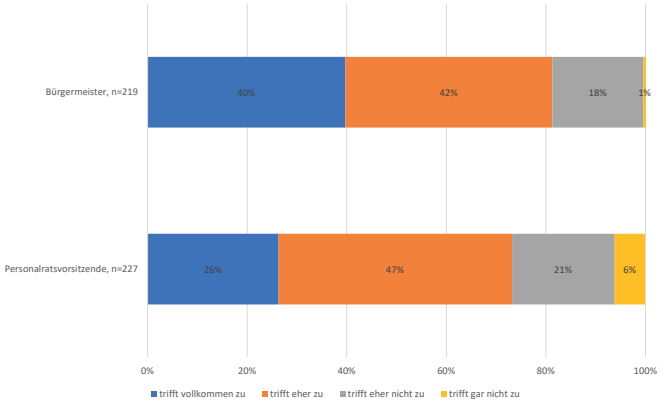
Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Sind die Kompetenzen der Mitarbeiter im Bereich der Digitalisierung und elektronischen Verwaltungsarbeit ausreichend?

Darüber hinaus gibt die deutliche Mehrheit der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden an, dass nach ihrer Einschätzung das Fort- und Weiterbildungsangebot regelmäßig von den Mitarbeitern im Bürgeramt genutzt wird. Dabei ist der Wert bei den Personalratsvorsitzenden ca. 8 Prozentpunkte niedriger als bei den Bürgermeistern.

Allerdings zeigen die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung auch, dass die Beschäftigten der Bürgerämter in Bochum und Karlsruhe mehrheitlich mit dem bestehenden Fort- und Weiterbildungsangebot eher unzufrieden sind.

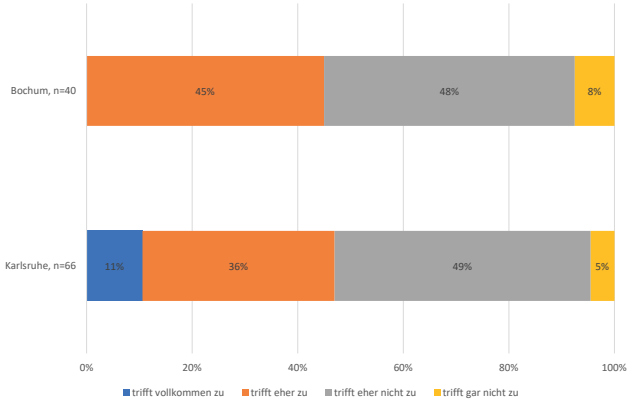
https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 16: Nutzung von Fort- und Weiterbildungsangeboten



Quelle: Verwaltungsbefragung Frage: Nutzen die Mitarbeiter das Fort- und Weiterbildungsangebot regelmäßig?

Abbildung 17: Zufriedenheit mit Fort- und Weiterbildungsangeboten

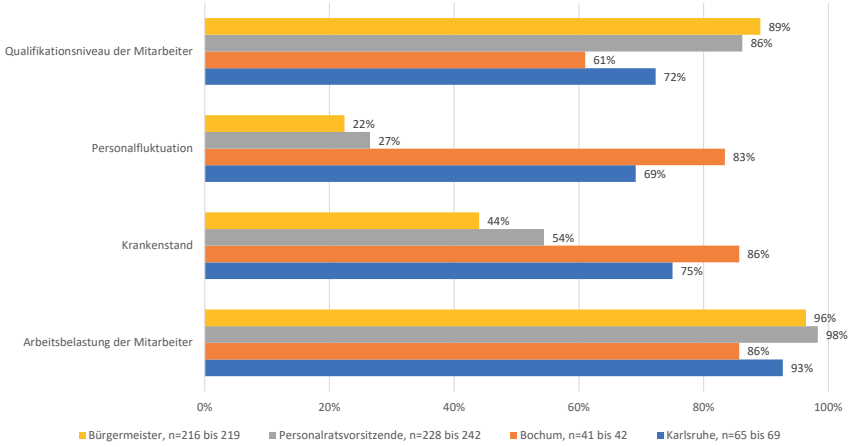


Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Sind die Mitarbeiter mit dem Fort- und Weiterbildungsangebot zufrieden?

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Betrachtet man zusammenfassend die Personalsituation im Bürgeramt, so gibt es hier durchaus Unterschiede in der Wahrnehmung zwischen Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden sowie den Beschäftigten.

Abbildung 18: Personalsituation im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie ist es um die Personalsituation im Bürgeramt hinsichtlich folgender Aspekte bestellt? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr hoch“ und „eher hoch“

Mehr als 80% der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden schätzen das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter im Bürgeramt als sehr hoch oder eher hoch ein. Die Anteile bei den Mitarbeitern in Bochum und Karlsruhe sind hier etwas niedriger (72% in Karlsruhe; 61% in Bochum). Überaus markante Unterschiede in den Bewertungen zwischen den Befragtengruppen gibt es im Bereich der Personalfluktuation. Diese wird von den Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden mit einer deutlichen Mehrheit als eher gering oder sehr gering angesehen, wohingegen sie von den befragten Mitarbeitern aus Bochum und Karlsruher mehrheitlich als sehr hoch oder eher hoch eingeschätzt wird. Dies mag ein Effekt insbesondere in den Untersuchungsstädten sein, allerdings trifft diese Einschätzung sicherlich auch auf andere Kommunen zu, wie weiter oben deutlich wurde. Ähnliches gilt für Einschätzungen zum Krankenstand, der tendenziell von den Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden deutlich niedriger eingeschätzt wird als von den Mitar-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

beitern in Bochum und Karlsruhe. Einigkeit gibt es dagegen hinsichtlich der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter, die eine deutliche Mehrheit in allen Befragtengruppen als sehr hoch oder eher hoch bewertet.

Insgesamt gesehen zeigt die qualitative Betrachtung der Personalsituation in Bürgerämtern, dass die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter unstrittig hoch ist. Probleme der Personalfluktuation und hohe Krankenstände gibt es 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 und angesichts anderer Vorbildungen neuer Mitarbeiter.

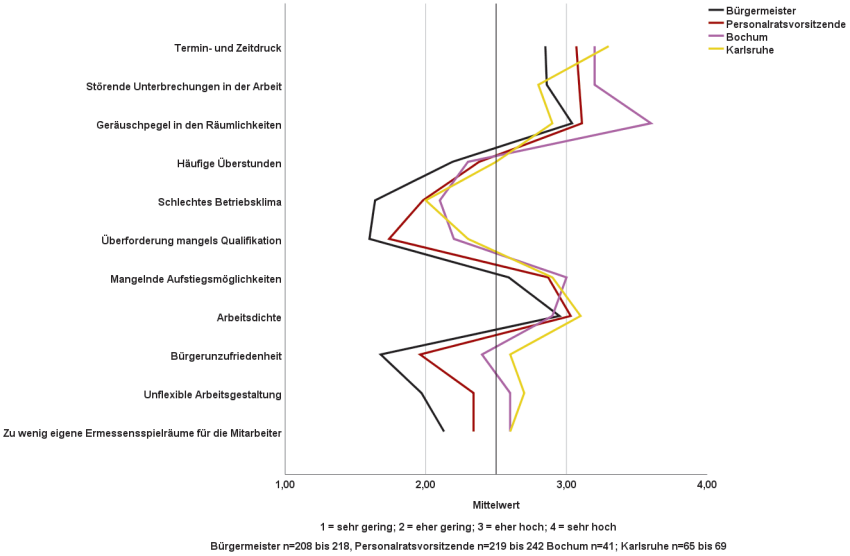
2.5 Arbeitsbedingungen, Belastungsfaktoren, Motivation

Neben personellen und organisatorischen Gegebenheiten kommt im Hinblick auf „gute" Aufgabenerfüllung im Bürgeramt insbesondere physischen und psychischen Belastungsfaktoren Bedeutung zu, die sich auf die Stresswahrnehmung und Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten auswirken. Sie müssen daher als weitere institutionelle Faktoren einbezogen werden, um die Aufgabenerledigung und Performanz des Bürgeramtes zu erklären. Als tendenziell belastende Faktoren werden von allen Befragtengruppen der Termin- und Zeitdruck, störende Unterbrechungen bei der Arbeit, ein hoher Geräuschpegel in den Räumlichkeiten, mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten und zu hohe Arbeitsdichte genannt. Häufige Überstunden, ein schlechtes Betriebsklima und Überforderungserscheinungen mangels Qualifikation werden dagegen mehrheitlich nicht wahrgenommen.

Ein gespaltenes Bild ergibt sich im Hinblick auf den Umstand zu geringer Ermessensspielräume im Bürgeramt, der nach Ansicht einer knappen Mehrheit der Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe belastend ist, während die Mehrheit der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden der Meinung ist, dass dies für die Bürgeramtsmitarbeiter nicht belastend sei. Die Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe wurden zusätzlich noch dazu befragt, ob sie die Zunahme der gesetzlichen Regelungsdichte als belastende Faktoren für ihre Arbeit empfinden, was die Mehrheit der Mitarbeiter in Karlsruhe bejaht (14% sehr hoch; 47% eher hoch). In Bochum dagegen betrachtet eine knappe Mehrheit der Mitarbeiter (56%) diesen Faktor nicht als belastend für ihre Arbeit. Insgesamt fällt auf, dass die Bürgermeister alle genannten potenziellen Belastungsfaktoren als am wenigsten problematisch betrachten, wenngleich die Einschätzungen tendenziell relativ gleichförmig sind und Differenzen bei einigen Faktoren eher gering ausfallen.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 19: Arbeitsbelastung der Mitarbeiter

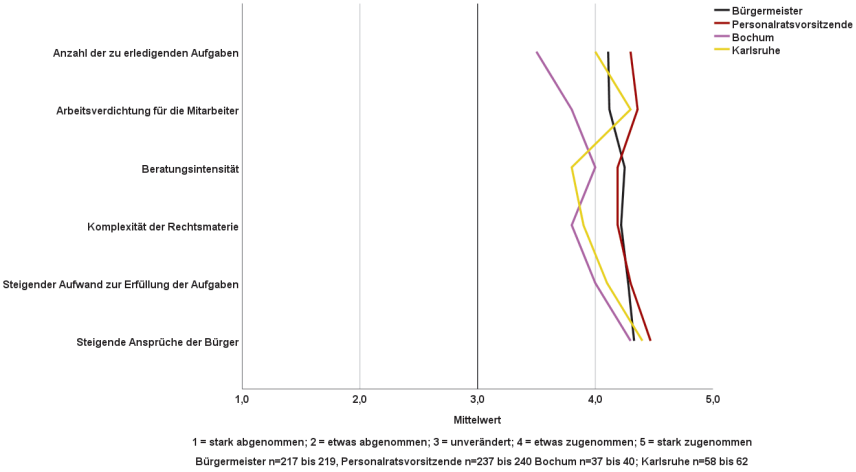


Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie schätzen Sie das Ausmaß der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter im Bürgeramt ihrer Stadt hinsichtlich folgender Faktoren ein? Darstellung des Mittelwertes.

Betrachtet man, inwieweit sich die Anforderungen und Erwartungen an das Bürgeramt in den letzten fünf Jahren verändert haben, so sind sich die die Befragten einig, dass vor allem die Ansprüche der Bürger zugenommen haben. Zudem ist es zu einer Arbeitsverdichtung gekommen, die Anzahl der zu erledigenden Aufgaben sowie die Beratungsintensität haben zugenommen und die Rechtsmaterie wird komplexer. Auch wenn die Mitarbeiter die Zunahme bei einigen Anforderungsfaktoren, wie z.B. bei der Beratungsintensität, Komplexität der Rechtsmaterie und beim Aufwand zur Erfüllung von Aufgaben, geringer als die Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden bewerten, kann in der Summe hinsichtlich aller Faktoren von zunehmenden Belastungen für die Bürgerämter ausgegangen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 20: Veränderungen im Bürgeramt



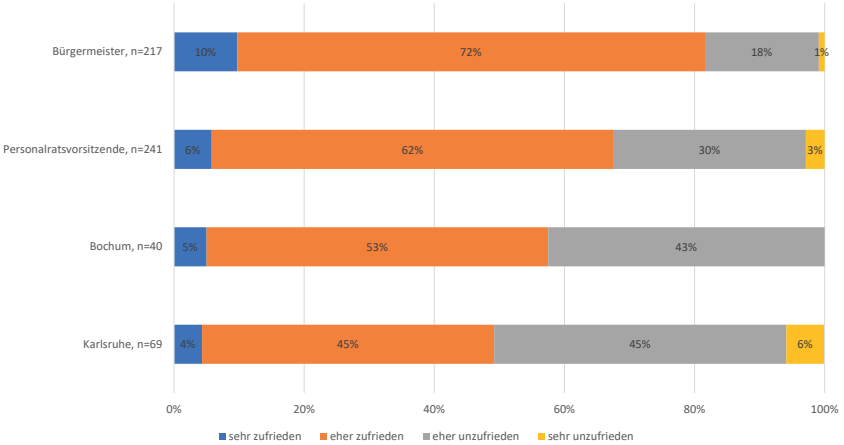
Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert. Darstellung des Mittelwertes.

Trotz dieser wachsenden Anforderungsprofile und zunehmender Belastungsfaktoren ist die Mitarbeiterzufriedenheit in den Bürgerämtern dennoch auffallend hoch. Dieser Ansicht ist sowohl eine sehr große Mehrheit der Bürgermeister als auch eine beträchtliche Mehrheit der Personalratsvorsitzenden, wenngleich letztere etwas skeptischer sind. Auch die Mitarbeiterbefragungen in Bochum ergeben, dass mehr als die Hälfte der Mitarbeiter zufrieden oder sehr zufrieden sind, wohingegen dies in Karlsruhe nur auf etwas weniger als die Hälfte der Mitarbeiter zutrifft. Insgesamt ist jedoch das recht große Zufriedenheitsniveau der Mitarbeiter angesichts der weiter oben beschriebenen wachsenden Herausforderungen und Belastungen in den Bürgerämtern bemerkenswert und durchaus überraschend.[7]

7 Bei der Analyse der Mitarbeiterzufriedenheit aus der Sicht der Mitarbeiter konnten keine signifikanten Zusammenhänge mit der Einschätzung von einzelnen Belastungsindikatoren gefunden werden.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 21: Mitarbeiterzufriedenheit



Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie beurteilen Sie die Mitarbeiterzufriedenheit in ihrem Bürgeramt?

Insgesamt gesehen ergibt sich ein differenziertes Bild hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und der Mitarbeiterzufriedenheit. Besondere Belastungen entstehen in den Bürgerämtern durch Termin- und Zeitdruck, störende Unterbrechungen bei der Arbeit, einen hohen Geräuschpegel in den Räumlichkeiten, mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten und zu hohe Arbeitsdichte. Die Belastungen haben zudem in den letzten fünf Jahren zugenommen. Dennoch ist die Mitarbeiterzufriedenheit deutlich besser als man aufgrund dieser Belastungsfaktoren erwarten könnte. Möglicherweise liegt dies daran, dass das Betriebsklima in der Regel gut ist, Überstunden vermieden werden und sich die Mitarbeiter auch als ausreichend qualifiziert empfinden.

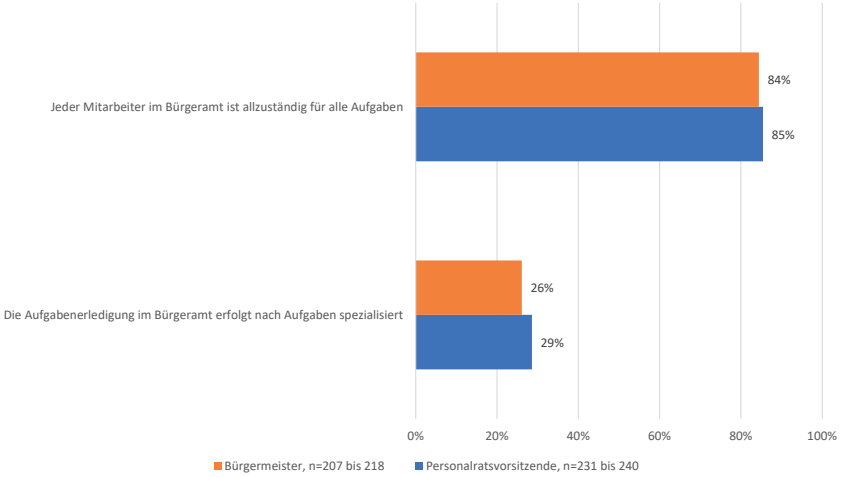
2.6 Arbeitsorganisation und Spezialisierung

Die Arbeitssituation im Bürgeramt wird auch durch den Grad und die Form der Spezialisierung auf verschiedene Entscheidungsbereiche bestimmt. Gerade mit Blick auf die Bündelungsfunktion im Bürgeramt als One-Stop Shop ist es wichtig zu ermitteln, inwieweit die Aufgabenerledigung durch die Mitarbeiter spezialisiert erfolgt oder eine Allzuständigkeit besteht. Die

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Erhebungsergebnisse zeigen, dass das Modell der Allzuständigkeit klar dominiert. Mehr als 80% der Personalratsvorsitzenden und Bürgermeister geben an, dass die Mitarbeiter in ihrem Bürgeramt allzuständig für alle Aufgaben sind. Eine Spezialisierung der Aufgabenerledigung gibt es dagegen nur in ca. einem Viertel der Bürgerämter.

Abbildung 22: Allzuständigkeit oder Spezialisierung der Aufgaben im Bürgeramt



Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Inwiefern treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Bürgeramt zu? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „Ja“

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Arbeitsorganisation betrifft das Angebot von Terminsprechstunden in Bürgerämtern. Terminsprechstunden machen die Arbeit planbarer, während das Geschäft mit Spontankunden weniger steuerbar und eher zufallsgeleitet abläuft. Vor diesem Hintergrund wurden die Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden befragt, ob es in ihrer Kommune Terminsprechstunden gibt. Wie zu erwarten, hängt das Vorhandensein von Terminsprechstunden mit der Größe der Kommune zusammen.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tabelle 4: Terminsprechstunden

	Bürgermeister
Weniger als 25.000 Einwohner	28%
Zwischen 25.000 und 50.000 Einwohner	29%
Zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner	35%
Mehr als 100.000 Einwohner	88%

Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Bieten Sie Terminsprechstunden an? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „Ja"

Tendenziell gilt dabei: je größer die Kommune, desto eher sind dort auch Terminsprechstunden eingerichtet worden. So geben nur 28% der Bürgermeister aus den Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern an, dass es in ihrer Kommune Terminsprechstunden gibt. Dagegen existieren in der weit überwiegenden Mehrheit von Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern Terminsprechstunden (nach Angaben von 88% der Bürgermeister). Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang jedoch, dass Terminsprechstunden nicht zwangsläufig das Geschäft mit Spontankunden vollständig ersetzen, sondern dass diese z.T. vielfach mit dem Spontankundengeschäft kombiniert werden.

Der letzte Aspekt im Bereich der Arbeitsorganisation sind die Öffnungszeiten. Sie variieren bundesweit, allerdings haben fast 75% der Bürgerämter mehr als 30 Stunden in der Woche geöffnet, so dass hier nach wie vor von weitgehenden Öffnungszeiten im Vergleich zu anderen öffentlichen Dienstleistungen gesprochen werden kann.

Tabelle 5: Öffnungszeiten der Bürgerämter

	Bürgermeister
Weniger als 20 Stunden	2%
20 bis 29 Stunden	26%
30 bis 39 Stunden	47%
Mehr als 40 Stunden	25%
N	219

Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Wie viele Stunden hat Ihr Bürgeramt in der Woche geöffnet?

Insgesamt zeigt sich im Bereich der Arbeitsorganisation, dass wesentliche Gestaltungselemente von Bürgerämtern wie weitgehende Öffnungszeiten und die Allzuständigkeit weiterhin den Arbeitsalltag bestimmen. Eine deut-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

liche Neuerung in den letzten Jahren ist dagegen die zunehmende Einführung von Terminsprechstunden, z.T. noch in Kombination mit Spontankunden, z.T. auch schon ausschließlich, auf die später bei den Performanzeffekten noch im Detail eingegangen wird.

2.7 Zwischenfazit

Betrachtet man die verwaltungspolitischen Akteure und ihren Einfluss auf die Arbeit von Bürgerämtern, so zeigt sich, dass Parteipolitik und auch generell politische Gremien keine große Rolle spielen. Wichtig für die Ausgestaltung von Bürgerämtern sind stattdessen die Amtsleitungen, die Mitarbeiter des Bürgeramtes sowie die Bürger und ihre Wünsche. Anzahl, Qualifikation und Motivation der Beschäftigten sowie der Informationsfluss zwischen Mitarbeitern und Führungskräften sind die wichtigsten Rahmenbedingungen für eine gute Aufgabenerfüllung. Wesentliche Gestaltungselemente von Bürgerämtern sind nach wie vor erweiterte Öffnungszeiten, die Allzuständigkeit der Mitarbeiter und die Kombination aus zentralen und dezentralen Einrichtungen. Ein eher neues und zunehmend genutztes Gestaltungselement ist die Einführung von Terminsprechstunden, zunehmend umstritten sind Großraumbüros.

Bezogen auf den Personaleinsatz haben sich in den letzten fünf Jahren in mehr als der Hälfte der Kommunen keine Veränderung hinsichtlich der Anzahl der Vollzeitäquivalente ergeben und in einem Viertel der Kommunen ist es zu Personalzuwächsen gekommen. Bürgerämter sind in der Regel nicht mehr besonders von Stelleneinsparungen betroffen; einerseits ein Effekt der verbesserten Finanzlage in den Kommunen und andererseits möglicherweise der Einsicht geschuldet, dass es nicht sinnvoll ist, im publikumsintensiven Bereich zu sparen. Gründe für einen erhöhten Personaleinsatz liegen in neuen Anforderungen und Aufgaben, die auch aus veränderten rechtlichen Regelungen resultieren, sowie teilweise im Bevölkerungszuwachs. Allerdings gibt es mitunter durchaus Probleme, alle Stellen adäquat zu besetzen.

Betrachtet man die konkrete Arbeitssituation, so ist die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter unstrittig hoch. Besondere Belastungen entstehen in den Bürgerämtern durch Termin- und Zeitdruck, störende Unterbrechungen bei der Arbeit, einen hohen Geräuschpegel in den Räumlichkeiten, mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten und zu hohe Arbeitsdichte. Die Belastungen haben zudem in den letzten fünf Jahren zugenommen. Dennoch ist die Mitarbeiterzufriedenheit deutlich besser, als man aufgrund dieser Belastungsfaktoren erwarten könnte. Möglicherweise liegt dies daran, dass das

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3 Digitalisierung

Die Digitalisierung der öffentlichen Leistungserbringung für die Bürger bildet gegenwärtig einen Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Staat und Verwaltung. Da die kommunalen Bürgerämter der wichtigste und häufigste direkte Anlaufpunkt der öffentlichen Verwaltung sind, fungieren sie zumeist als „digitaler Erstkontakt" zwischen Bürger und Verwaltung und bilden somit einen zentralen Dreh- und Angelpunkt der Digitalisierung in Kommunen. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Kapitel die Frage beantwortet werden, wie weit die Digitalisierung in den Bürgerämtern inzwischen vorangeschritten ist und welche Probleme in diesem Bereich zu identifizieren sind. Dabei wird – anknüpfend an das oben skizzierte Forschungsdesign – die Einführung digitaler Komponenten methodisch den unabhängigen Untersuchungsvariablen, d.h. den institutionellen Rahmenbedingungen der Bürgerämter, zugeordnet, wohingegen die Auswirkungen der Digitalisierung, insbesondere auf die Beschäftigten und die Leistungserbringung für die Bürger, Teil der abhängigen Untersuchungsvariablen sind, die deshalb weiter hinten in Kapitel 4 genauer behandelt werden.

3.1 Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter

Anhand der Befunde aus der Mitarbeiterbefragung soll zunächst ein Blick darauf geworfen werden, was die Mitarbeiter unter „Digitalisierung" verstehen.

Auffällig ist, dass die elektronische Beantwortung von Bürgeranfragen, also die E-Mail-Kommunikation, den höchsten Wert im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter einnimmt (für 94% trifft dies vollkommen oder eher zu). Dieser Befund deutet auf die weiter unten noch genauer zu betrachtende zunehmende dysfunktionale E-Mail-Flut in den Bürgerämtern und ein insofern eher mangelhaft funktionierendes digitales Angebot hin. Des Weiteren erreicht das Online-Terminmanagement mit 93% Zustimmung sehr hohe Werte, was mit dem inzwischen erreichten hohen Implementationsstand dieser Digitalisierungskomponente in den Bürgerämtern zusammenhängen dürfte. Auch die anderen Bereiche spiegeln sich im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter mit recht hohen Gewichtungen wider. Lediglich die vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen wird mit 75% Zustimmung als eine etwas weniger wichtige Digitalisierungskomponente bewertet, was sich daraus erklären dürfte, dass die-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ser Bereich in der Verwaltungsrealität noch sehr unterentwickelt ist und von den Mitarbeitern auch mit einer gewissen Skepsis hinsichtlich des erforderlichen Umstellungsaufwands betrachtet wird.

Tabelle 6: Verständnis von „Digitalisierung" aus Sicht der Mitarbeiter

	trifft vollkommen zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Das Einscannen von Dokumenten inklusive elektronischen Ablagesystems	67%	22%	11%	0%
Das Umstellen auf ein elektronisches Aktensystem (E-Akte)	48%	38%	13%	1%
Das Anbieten einer Online-Terminvereinbarung für die Bürger	64%	29%	6%	1%
Die elektronische Beantwortung von Bürgeranliegen	54%	40%	3%	3%
Die vollständige elektronische Abwicklung von Dienstleistungen des Bürgeramts	44%	31%	21%	4

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe. Frage: Unter „Digitalisierung" wird aus Sicht der Mitarbeiter vor allem folgendes verstanden?

3.2 Digitaler Kontakt zur Stadtverwaltung

Es ist ein elementarer Bestandteil der Verwaltungsdigitalisierung, elektronische Zugangswege, Möglichkeiten der Kontaktaufnahme und Suchfunktionen zum Auffinden der richtigen Ansprechpersonen und Anlaufstellen in der Verwaltung für die Bürger anzubieten. Im Hinblick auf die digitale Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung stellt sich daher die Frage, inwieweit die konventionellen Suchmodi zum Auffinden der richtigen Anlaufstelle und Ansprechperson inzwischen durch elektronische ergänzt oder ersetzt worden sind. Die Ergebnisse aus den Bürgerbefragungen zeigen eindeutig, dass die digitale Recherche auf Seiten der Bürger gegenüber konventionellen Suchverfahren mittlerweile klar dominiert. In Bochum und Mannheim ist inzwischen die Homepage der Stadtverwaltung die von den Bürgern am häufigsten genannte Informationsquelle (66% in Karlsruhe; 57% in Bochum). Auch in Mannheim wird die Homepage der Stadtverwaltung von mehr als 50% der Bürger genannt, jedoch werden dort Internetsuchportale, die in Bochum und Karlsruhe nur an zweiter Stelle stehen, noch häufiger als Informationsquelle verwendet. Diese Befunde verdeutlichen, dass die elektronische Suche nach den richtigen Anlaufstellen und Ansprechperso-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nen in der Stadtverwaltung inzwischen die konventionellen Kanäle überholt und sich insoweit das Kontaktverhalten der Bürger gegenüber der Stadtverwaltung gewandelt hat. Insgesamt ist der Anteil der Bürger, die Schwierigkeiten haben die richtige Stelle zu finden mit ca. 8% nicht besonders hoch.

Tabelle 7: Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung

	Bochum	Karlsruhe	Mannheim
Hinweisschilder	24%	28%	20%
Telefonische Anfrage im Rathaus / 115	25%	32%	21%
Mailanfrage im Rathaus	5%	4%	4%
Informationen aus dem Bürgeramt	32%	14%	20%
Aus der Presse	4%	3%	3%
Durch Tipps im Radio und Fernsehen	2%	1%	2%
Durch Tipps von Verwandten und Bekannten	18%	14%	20%
Ich weiß es einfach	7%	7%	7%
Ich habe Schwierigkeiten, die richtige Stelle zu finden	8%	8%	7%
Internetsuchportale (z.B. Google)	45%	50%	63%
Homepage der Stadtverwaltung	57%	66%	54%
N	425	1171	203

Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: Wenn Sie in Ihrer Stadtverwaltung etwas zu erledigen haben, woher wissen Sie, wer dafür zuständig ist? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

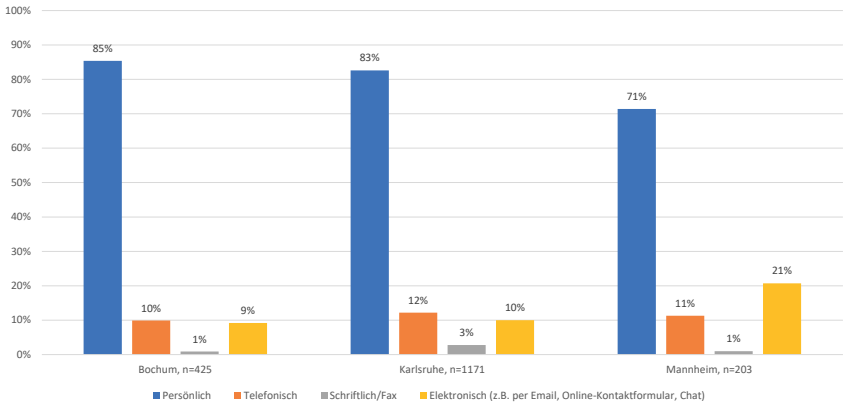
Vor diesem Hintergrund überrascht es zunächst, dass der Kontakt mit der Stadtverwaltung nach wie vor überwiegend persönlich stattfindet. 88% der Bürger in Bochum, 83% in Karlsruhe und 71% in Mannheim geben dies an. Dagegen sind die anderen Formen der Kontaktaufnahme relativ gering in ihrer Bedeutung[8]. Insbesondere die Tatsache, dass die elektronische Kontaktaufnahme nur von weniger als einem Viertel – in Karlsruhe und Bochum nur von ca. 10% – der Bürger in Anspruch genommen wird, muss angesichts der oben festgestellten Dominanz elektronischer Suchverfahren erstaunen und hat mehrere Gründe. Unter anderem ist zu bedenken, dass die

8 Die abweichenden Werte in Mannheim sind auf die dortige spezifische Erhebungsmethode zurückzuführen, die zu einem überproportionalen Anteil der Personen zwischen 20 und 29 Jahren geführt hat (vgl. Fußnote 5).

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

am häufigsten nachgefragten Dienstleistungen der Stadtverwaltung, wie z.B. Passangelegenheiten, aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen ein persönliches Erscheinen bei der Stadtverwaltung notwendig machen.

Abbildung 23: Kontakt zum Bürgeramt



Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: In welcher Form fand der letzte Kontakt zum Bürgeramt statt? Da mehrere Antworten angegeben wurden, wurde die Frage im Nachhinein als Mehrfachantwort behandelt. Die Addition der Prozentwerte kann somit mehr als 100% ergeben.

Dass nur eine Minderheit der Bürger den elektronischen Zugangskanal zur Kontaktaufnahme mit dem Bürgeramt – trotz vorhandener Angebote – wählen, dürfte aber auch damit zusammenhängen, dass der digitale Umsetzungsstand für medienbruchfrei abschließbare Dienstleistungen gering ist und es bislang kaum überzeugende (nutzerfreundliche) digitale Angebote gibt, die die Bürger gegenüber anderen Zugängen präferieren würden.

3.3 Digitales Angebot und digitale Reife

Neben der Frage der Zugangswege und Suchfunktionen kann der bisher erreichte Umsetzungsgrad der Verwaltungsdigitalisierung in den Bürgerämtern daran abgelesen werden, inwieweit für die häufigsten von Bürgerämtern angebotenen Verwaltungsleistungen Informationen online verfügbar

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sind (Informationsfunktion), ob die Bürger mit der Verwaltung elektronisch in Kontakt treten und kommunizieren können (Kommunikationsfunktion, z.B. über E-Mail, Chat, Chatbot) oder die Dienstleistung sogar komplett, einschließlich einer ggf. nötigen Bezahlfunktion, online abgewickelt werden kann (Transaktionsfunktion). Für diese unterschiedlichen Entwicklungsgrade digitaler Angebote hat sich der Begriff der „digitalen Reife" eingeprägt (*digital maturity*).

Zunächst sei ein Blick auf die Häufigkeit der verschiedenen Anliegen geworfen, mit welchen die Bürger die Stadtverwaltung aufsuchen. Hier führen ausweislich der Bürgerumfragen Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung sowie Kfz-Angelegenheiten klar das Feld an.

Tabelle 8: Gründe für Stadtverwaltungskontakte

	Bochum	Karlsruhe	Mannheim
Passangelegenheiten (z.B. Personalausweis, Pass)	*84%*	*78%*	*67%*
Urkunden (Geburtsurkunden, Eheurkunden)	18%	17%	19%
Führungszeugnis	12%	17%	29%
An-/Ab-/Ummeldungen	*47%*	*58%*	*55%*
Beglaubigung von Zeugnissen	8%	9%	23%
Hundesteueranmeldung	6%	3%	2%
Anwohnerparkausweis	2%	6%	17%
Parkausweis für Schwerbehinderte	1%	1%	1%
Wohngeld	5%	3%	5%
Kfz an-/ab-/ummelden	*31%*	*28%*	*34%*
Anmeldung eines Kindergartenplatzes	5%	7%	6%
Schulanmeldung	3%	5%	7%
Stadtwerkeanmeldung zum Bezug von Strom, Gas, Wasser	23%	28%	X
Zusätzliche Mülltonnen für private Haushalte bestellen bzw. Mülltonnen abbestellen	5%	8%	1%
Gewerbean-/abmeldungen	2%	4%	4%
N	425	1171	203

Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: Aus welchen Gründen hatten Sie in den letzten drei Jahren aus privaten oder beruflichen Gründen mit der Stadtverwaltung zu tun? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Diese Ergebnisse zeigen auch, dass das Bürgeramt die häufigste Kontaktstelle der Bürger mit der Stadtverwaltung ist, da die beiden erstgenannten Aufgabenbereiche in der Regel in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerämter fallen. Diese Befunde sind auch konsistent mit den Häufigkeitsnennungen der Bürger bezüglich der städtischen Ämter, mit denen sie im letzten Jahr zu tun hatten. Auch hier wird am häufigsten die Pass- und Ausweisbehörde genannt (von 73% der Bürger in Bochum; 69% in Karlsruhe). Die Kfz-Zulassungsbehörde, die in der Regel auch die Führerscheinstelle ist, gehört zusammen mit den Stadtwerken noch zu den publikumsintensiven Bereichen.

Tabelle 9: Aufgabenbereiche der Stadtverwaltung

	Bochum	Karlsruhe
Bürgermeisteramt	1%	11%
Beschwerdemanagement	2%	3%
Standesamt	11%	13%
Sozialhilfe	4%	4%
Sozial- und Jugendamt	9%	9%
Wohnungswesen	14%	20%
Bauordnung	5%	6%
Volkshochschule	5%	9%
Stadtbücherei	16%	17%
Schul- und Sportamt	4%	5%
Amt für Abfallwirtschaft	6%	20%
Ordnungsamt/ Gewerbeamt	11%	4%
Stadtwerke	*30%*	*31%*
Führerscheinstelle	*14%*	*14%*
Kfz-Zulassungsstelle	*23%*	*22%*
Bußgeldstelle	12%	17%
Pass-/ Ausweisbehörde	*73%*	*70%*
N	425	1171

Quelle: Bürgerbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Mit welchen Aufgabenbereichen der Stadtverwaltung hatten Sie im letzten Jahr aus privaten oder beruflichen Gründen zu tun? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Nun stellt sich die Frage, inwieweit die Bürgernachfrage nach Verwaltungsleistungen, insbesondere jene mit hohen Häufigkeitsraten (Passangelegenheiten, Wohnungsan-/-ummeldung, KfZ), mit dem tatsächlichen Online-Angebot der Bürgerämter korrespondiert oder von diesem abweicht. Hierzu ist ein Blick auf die Digitalisierungstiefe in verschiedenen Bereichen des kommunalen Leistungsangebots nötig (vgl. Tabelle 10). Während die Informationsfunktion in den Bürgerämtern noch vergleichsweise gut ausgebaut ist, sind die Werte für die Kommunikations- und Transaktionsfunktion deutlich moderater. So werden Informationen fast flächendeckend, meist auf der städtischen Homepage oder über ein eigenes Verwaltungsportal, für alle zehn Verwaltungsdienstleistungen angeboten.

Tabelle 10: Digitale Reife in deutschen Bürgerämtern

Dienstleistungen	Online sind Informationen verfügbar	kann teilweise online erledigt werden (Formulare, E-Mails)	lässt sich online final abschließen	n
Passangelegenheiten	87%	21%	2%	210
Urkunden (Geburtsurkunden / Eheurkunden)	67%	44%	10%	101
Führungszeugnis	75%	26%	23%	205
An- /Ab- /Ummeldungen	80%	39%	3%	205
Zeugnisse beglaubigen	96%	8%	1%	178
Hundesteueranmeldung	80%	33%	6%	118
Anwohnerparkausweis	81%	27%	8%	84
Parkausweis für Schwerbehinderte	91%	18%	0%	87
Wohngeld	85%	30%	0%	54
Kfz an-/ab-/ummelden (nur Kreisstädte)	83%	33%	10%	48

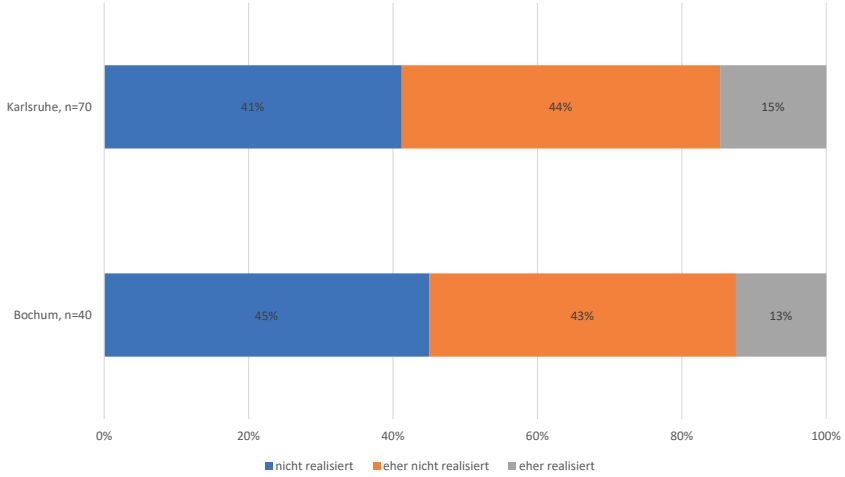
Quelle: Verwaltungsbefragung. Bürgermeister. Frage: Welche Aufgaben Ihres Bürgeramtes sind inwieweit digitalisiert?

Im Vergleich zur Informationsfunktion fallen die Werte zur Kommunikationsfunktion und somit für die zumindest in Teilen digitale verwaltungsseitige Dienstleistungsabwicklung über E-Mails und Front-Ends noch moderater aus. Spitzenwerte von über 50% erreicht keine einzige Dienstleistung. Der Höchstwert für Urkunden liegt bei 44%. An-/Um- und Abmeldungen 39%, gefolgt von Hundesteueranmeldung (33%) und Führungszeugnis (26%). Tiefstwerte gelten dagegen für Zeugnisbeglaubigungen (8%). Durchweg nur sehr selten möglich ist die finale Online-Abschließbarkeit von Verwaltungs-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

leistungen (Transaktionsfunktion). Am besten schneiden noch die Dienstleistungen Beantragung eines Führungszeugnisses (23%; allerdings genügt hier von Seiten der Kommunen ein Link zum Bundesamt für Justiz, zudem wird der neue Personalausweis benötigt), einer Urkunde (10%) und eines Anwohnerparkausweises (8%) ab.

Abbildung 24: Umsetzungsstand Onlineabwicklung



Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Inwieweit ist die vollständige Onlineabwicklung von Verwaltungsdienstleistungen in ihrer Kommune umgesetzt?

Insgesamt ergibt sich eine Lücke zwischen der Nachfrage der Bürger und dem Online-Angebot der Bürgerämter. Die Dienstleistungen, die von den Bürgern am häufigsten nachgefragt werden, sind zugleich jene, die die Bürger als prioritär für die Digitalisierung im Bürgeramt ansehen. So wünschen sich über zwei Drittel (67%) eine Digitalisierung bei Passangelegenheiten, 85% bei Wohnungs- und 81% bei KFZ-Angelegenheiten (vgl. Bogumil/Gerber/Kuhlmann/Schwab 2018b: 23). Allerdings zeigt sich Tabelle 10 die Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität.

Auch die Mitarbeiterbefragungen zeigen, dass die vollständig onlinebasierte Entwicklung von Verwaltungsdienstleistungen von der deutlichen Mehrheit der Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe als nicht erfüllt angesehen wird, was auch mit den rechtlichen Restriktionen hinsichtlich der Au-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

thentifizierung, Schriftformerfordernissen und Dokumentationspflichten zusammenhängt. Insgesamt decken sich diese Befunde auch mit den Ergebnissen anderer internationaler (Europäische Kommission 2018; United Nations 2018) und nationaler Studien (eGovernment Monitor 2017 und 2018; Opiela et al. 2017; NKR 2017a; Fromm et al. 2015).

3.4 Erwartungen an digitale Angebote, Nutzung und Ursachen für Nicht-Nutzung

Richtet man nun den Blick auf die Erwartungen von Bürgern und Mitarbeitern an ein bürgerfreundliches Online-Angebot und die konkrete Nutzung, so ergibt sich ein teilweise recht ernüchterndes Bild und wird eine eklatante Lücke zwischen Erwartung und Realität sichtbar. Zunächst ist festzuhalten, dass Hauptgründe für eine vermehrte Nutzung digitaler Verwaltungsdienste aus Sicht der Bürger vor allem Zeit- und Kostenersparnisse sind. 91% der befragten Bürger geben Zeiteinsparungen als wichtigen oder sehr wichtigen Grund für die Nutzung elektronischer Angebote an. Drei Viertel (73%) halten die Reduktion von Verwaltungskosten und mehr als die Hälfte der Bürger eigene Kosteneinsparungen (63%), z.B. durch den Wegfall von Porto-/Parkplatzgebühren, für wichtig oder sehr wichtig. Dies zeigt, dass für die Bürger Zeitersparnis der weitaus wichtigste Grund für die Nutzung von Online-Angeboten wäre und somit auch die zentrale Erwartung, die diese damit verbinden.

Tabelle 11: Gründe für mehr digitale Leistungen aus Sicht der Bürger

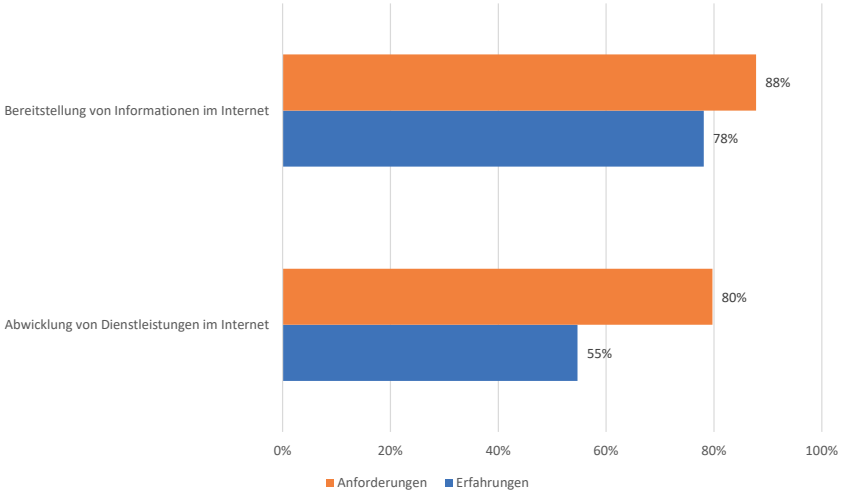
Gründe	sehr wichtig & eher wichtig	unwichtig & eher unwichtig	n
Zeiteinsparungen für die Bürger	91%	9%	1132
Reduzierung von Verwaltungskosten	73%	27%	1129
Kosteneinsparungen für die Bürger	63%	37%	1118

Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Frage: Gibt es aus Ihrer Sicht Gründe, die dafürsprechen, mehr Leistungen der Stadtverwaltung online anzubieten? Wie wichtig finden Sie folgende Gründe?

Wie die Ergebnisse der Bürgerbefragungen zeigen, klaffen die Erwartungen der Bürger und die Verwaltungsrealität hinsichtlich einer nutzerorientierten Abwicklung von e-Services im Bürgeramt zum Teil erheblich auseinander.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 25: Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen (Bürger)

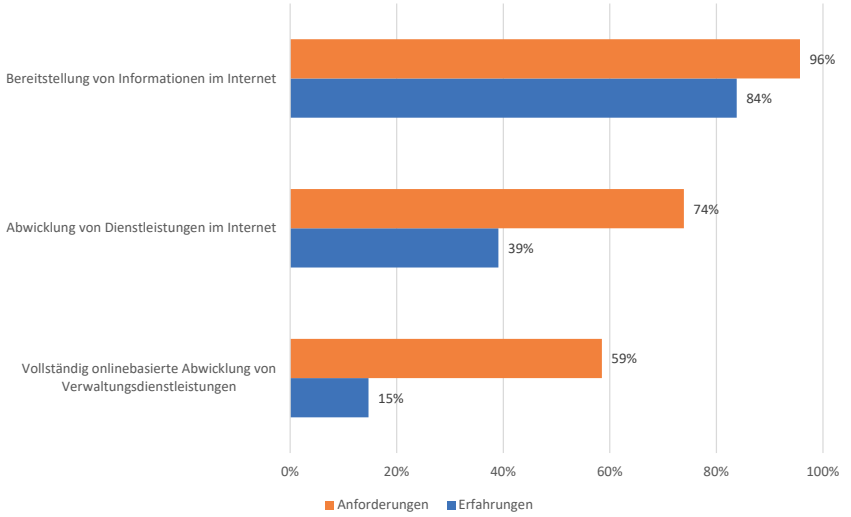


Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe; n = 1054 bis 1099, Fragen: Im Folgenden ist eine Reihe von Forderungen an eine bürgerfreundliche Stadtverwaltung angeführt. Uns interessiert, welche Sie für wichtig halten? Wenn Sie an Ihre Erfahrungen mit dem Bürgerbüro insgesamt denken, was haben Sie dabei vorwiegend erlebt und angetroffen? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.

Zwar ist bezüglich der Bereitstellung von Informationen im Internet der Unterschied nicht allzu groß, aber hinsichtlich der Abwicklung von Dienstleistungen über das Internet gibt es eine Prozentwertdifferenz von 26% zwischen Anspruch und (wahrgenommener) Wirklichkeit. Noch deutlicher ist dieser Unterschied, wenn man sich die Mitarbeiterbefragungen anschaut. Hier liegt die Prozentsatzdifferenz bezüglich der Abwicklung von Dienstleistungen über das Internet bei fast 45%. Im Bereich der Transaktionsfunktion liegt dies ebenfalls bei fast 45% (vgl. Abbildung 26).

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 26: Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen (Mitarbeiter)



Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe; n = 68 bis 70, Fragen: Für wie wichtig oder unwichtig halten Sie die folgenden Forderungen an ein bürgerfreundliches Bürgerbüro? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „sehr wichtig" und „eher wichtig"; Inwieweit sind diese Forderungen Ihrer Meinung nach in Ihrem Bürgerbüro realisiert? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „vollständig realisiert" und „eher realisiert"

Es zeigt sich allerdings auch, dass die Erwartungen der Mitarbeiter und Bürger zwar im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationsfunktion in etwa ähnlich sind, es aber hinsichtlich der Transaktionsfunktion deutliche Unterschiede zwischen beiden befragten Akteursgruppen gibt. Hier vertreten deutlich mehr Bürger (89%) als Mitarbeiter (59%) die Auffassung, dass diese ein sehr wichtiges oder eher wichtiges Merkmal bürgerfreundlicher Leistungserbringung im Bürgeramt sei.[9] Dies dürfte sich zum Teil aus

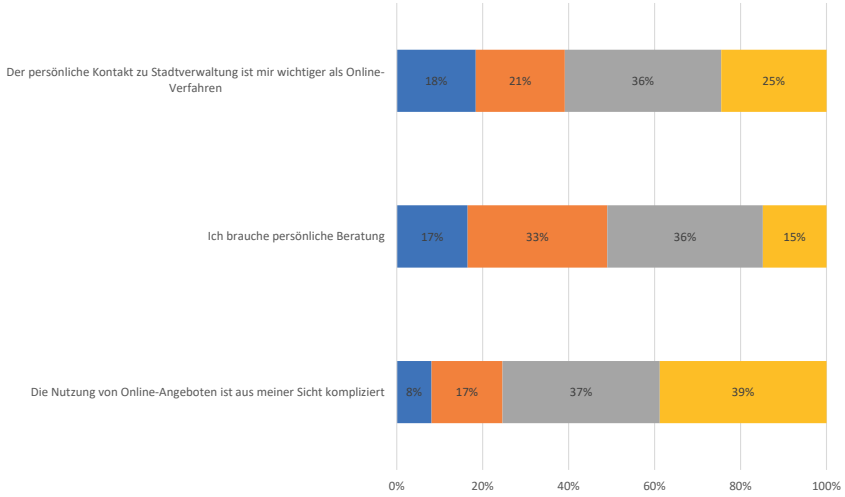
9 Das Item „vollständig online basierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen" war in dieser Form nicht im Fragebogen für die Bürger. Die Bürger wurden aber gefragt, ob sie ein Angebot nutzen würden, bei dem es möglich ist, Leistungen komplett online abzuwickeln (Frage 7 im Fragebogen). Hier kreuzten 89% der Bürger die Kategorien „ja" und „teilweise"

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den Umstellungsproblemen, wie kurzfristig anfallendem Mehraufwand und vorübergehend steigendem Arbeitsvolumen erklären, die aus Sicht der Mitarbeiter aus der Einführung komplett medienbruchfreier Vorgangsabwicklung resultieren, so dass diesen eine geringere Gewichtigkeit zugemessen wird.

Befragt man die Bürger nach den Gründen, warum sie bestehende Online-Angebote lieber nicht nutzen möchten, so zeigt sich, dass nur ein Teil (39%) generell den persönlichen Kontakt präferiert, die Mehrheit (61%) aber einer Online-Nutzung aufgeschlossen gegenübersteht, was umso mehr die Frage nach den Gründen für die Nicht-Nutzung aufwirft.

Abbildung 27: Gründe der Bürger gegen die Online-Nutzung von Verwaltungsleistungen



Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe; n = 1120 bis 1140, Frage: Gibt es Gründe, die gegen mehr Online-Angebote der Stadtverwaltung sprechen? Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

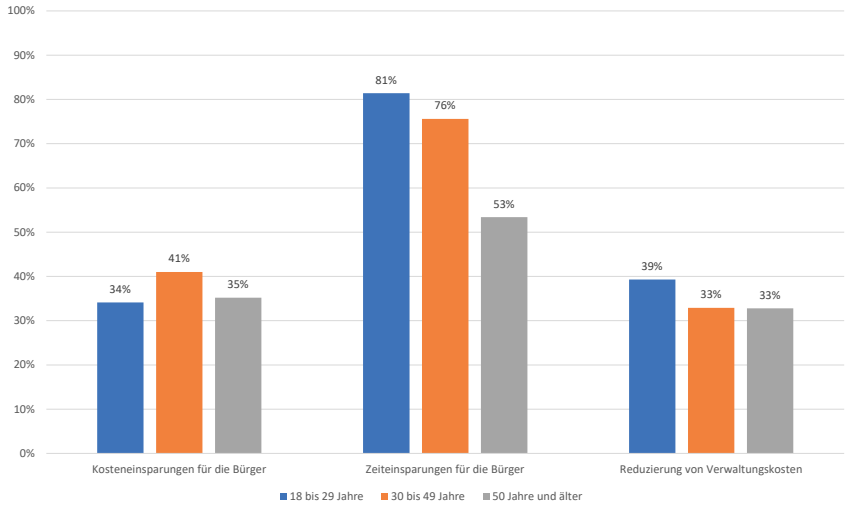
an. Wenn man diese Antwort im Sinne von Wichtigkeit interpretiert, kommt man auf obigen Wert. Daten zur Umsetzung dieses Merkmals aus Sicht der Bürger liegen jedoch nicht vor, deshalb finden sich in Abbildung 27 nur die beiden anderen Items.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Fast die Hälfte der befragten Bürger (49%) begründet die Nicht-Nutzung damit, dass sie auf eine persönliche Beratung nicht oder eher nicht verzichten können (gegenüber 51%, die darauf verzichten können) und 25% bemängeln einen zu hohen Komplexitätsgrad der Online-Antragsstrecken (versus 75%, die dies nicht so sehen).

Um weiteren Aufschluss über die Gründe der Nicht-Nutzung bestehender Online-Angebote zu erhalten, wurden die Bürger gefragt, ob sie digitale Angebote dann nutzen würden, wenn sie ähnlich einfach wie bei Plattformanbietern (Amazon, Otto, Zalando etc.) komplett online abschließbar wären. Die Antwort hierauf fällt wiederum eindeutig aus. Lediglich 11% der Bürger würden dieses Angebot nicht nutzen. Dagegen würde eine sehr große Mehrheit der Bürger (89%) dies entweder uneingeschränkt oder zumindest teilweise tun.

Abbildung 28: Gründe für mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)



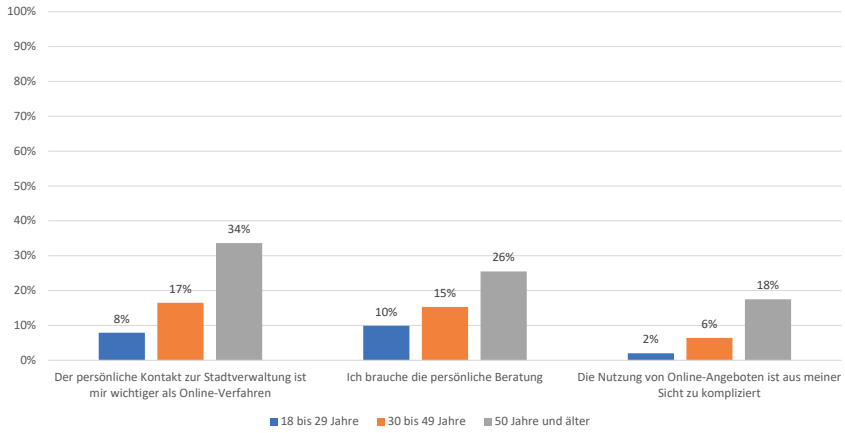
Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Dargestellt sind die Anteile der Kategorie „sehr wichtig“; n = 1102 bis 1115

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wertet man die Antworten zur Einschätzung der Wichtigkeit einer zunehmenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen altersspezifisch aus, so zeigt sich ein deutlicher Generationeneffekt (generational digital divide). So wird in Abbildung 28 bezüglich der Gründe für mehr Online-Angebote der Stadtverwaltung deutlich, dass sich zwar im Hinblick auf die Reduzierung von Verwaltungskosten kaum Altersgruppenunterschiede ergeben. Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf die Zeiteinsparungen für die Bürger dar. 81% der 18 bis 29-jährigen sind der Ansicht, dies sei ein sehr wichtiger Grund und 76% der 30 bis 49-jährigen teilen diese Einschätzung. Bei den mindestens 50-jährigen Bürger sehen dies hingegen nur 53% als sehr wichtigen Grund an.

Betrachtet man die die Gründe gegen mehr Online-Angebote, so ergeben sich noch deutlichere Altersgruppenunterschiede.

Abbildung 29: Gründe gegen mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)



Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Dargestellt sind die Anteile der Kategorie „sehr wichtig“; n = 1103 bis 1121

Während nur 8% der 18 bis 29-jährigen der Aussage uneingeschränkt zustimmt, dass ihnen der persönliche Kontakt zur Stadtverwaltung wichtiger ist als Online-Verfahren, stimmen doppelt so viele in der Altersgruppe der 30 bis 49-jährigen dieser Aussage vollkommen zu. Bei den über 50-jährigen geben sogar 34% an, dass sie dieser Aussage vollkommen zustimmen. Eine

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ähnliche Reihung ergibt sich auch für die Aussage „Ich brauche die persönliche Beratung“ und der Aussage „Die Nutzung von Online-Angeboten ist aus meiner Sicht zu kompliziert“.

3.5 Zwischenfazit

In den letzten Jahren ist es gelungen, die Informationsfunktion von E-Government, also das Bereitstellen von Informationen zu Verwaltungsleistungen auf elektronischem Wege, als erster 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 benutzt. Damit ist der Anteil derjenigen Bürger, die Schwierigkeiten haben, die richtige Ansprechperson in der Kommunalverwaltung zu finden, 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.

Oftmals besteht das Problem, dass Online-Angebote verwaltungsseitig zur Verfügung gestellt werden, die tatsächliche Nutzung durch die Bürger aber nicht mehr von Interesse zu sein scheint. Dies ist besonders deutlich bei den Online-Formularen festzustellen, die teilweise in hoher Zahl ins Netz gestellt, aber im Extremfall überhaupt nicht genutzt werden, was u. a. mit fehlenden elektronischen Bezahlfunktionen und generell mit den mehrfachen Medienbrüchen zu erklären ist, die dann letztlich die papiergebundene Erledigung für den Bürger als komfortabler erscheinen lassen. Bei dieser Art von verwaltungsseitigem „window dressing“ geht es in der Regel eher darum, nach außen Digitalisierungsfortschritt zu signalisieren, ohne jedoch faktische Erleichterungen für Bürger und Beschäftigte zu realisieren. Aus Sicht der Verwaltungsleitungen liegen wesentliche Engpässe der Digitalisierung in den Authentifizierungs-, Anwesenheits- und Unterschriftserfordernissen, Datenschutzbestimmungen (z. B. Zweckbindungsgebot), Aufbe-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wahrungspflichten, Dysfunktionalitäten bei Basisdiensten (z. B. elektronische Bezahlfunktion) und in generellen technischen Problemen (z. B. Interoperabilität).

Somit sollten weitere Reformanstrengungen in Richtung größerer Nutzerfreundlichkeit von Online-Angeboten unternommen werden, was teilweise auch gesetzliche Änderungen erfordert. Dies gilt insbesondere für die Bürgeramtsdienste, die am meisten nachgefragt werden (Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung, Kfz), da die Verwaltungsdigitalisierung dort die deutlichsten Verbesserungen für die Bürger erwarten lässt. Allerdings liegen auch hier die größten Probleme, denn eine medienbruchfreie Abschließbarkeit dieser am stärksten nachgefragten Verwaltungsleistungen des Bürgeramts ist bislang rechtlich meist nicht möglich. So gilt bei der Beantragung des Personalausweises die Unterschrifterfordernis und muss zwingend eine Identitätsprüfung durchgeführt werden. Bei Wohnungsangelegenheiten muss die neue Adresse direkt im Pass vermerkt werden. Um in diesen Bereichen zu einer medienbruchfreien und nutzerfreundlichen Abwicklung zu gelangen, ist der Abbau von Schriftformerfordernissen, Dokumentations- und Präsenzpflichten weiter voranzubringen (vgl. hierzu auch Schwab u.a. 2019b).

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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%.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tabelle 12: Performanzkriterien

	Bürgermeister	Personalrats-vorsitzende	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“

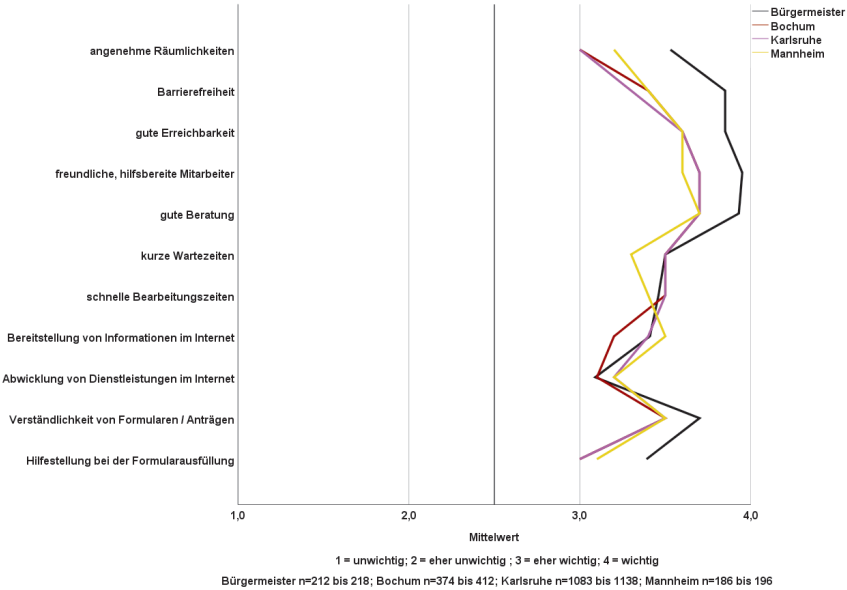
Zum zweiten sind alle Befragtengruppen nach den Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt befragt worden. Hier ist auf schon in früheren Umfragen benutzte Items zurückgegriffen worden (vgl. Bogumil/Kißler 2000), die um einige neue Aspekte wie die Bereitstellung von Informationen im Internet oder 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

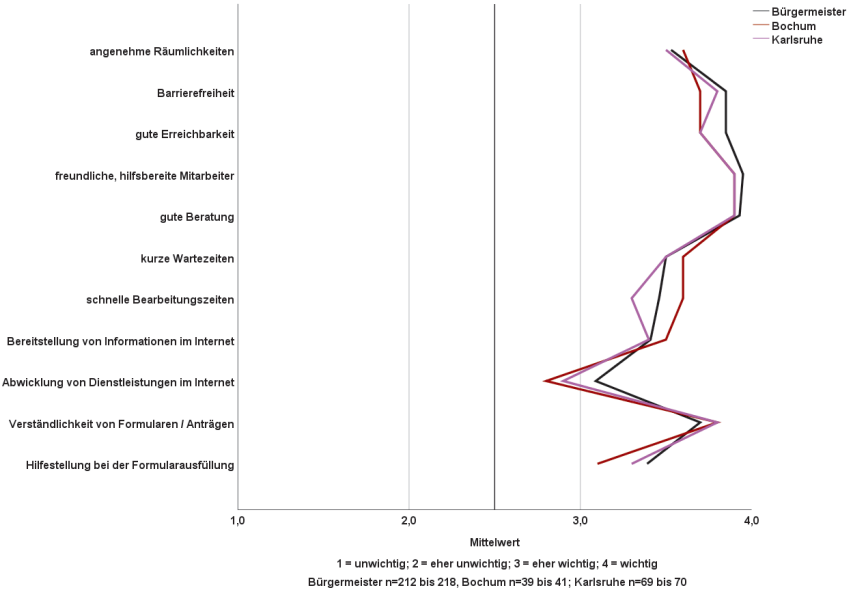


Quelle: Bürgerumfragen, Verwaltungsbefragung. Frage: Für wie wichtig oder unwichtig halten Sie die folgenden Forderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt? Darstellung des Mittelwertes.

Überraschend ist der Befund, dass auch den Bürgern die Abwicklung von Dienstleistungen im Internet vergleichsweise weniger wichtig ist, ebenso eine Hilfestellung bei der Formularausfüllung. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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.

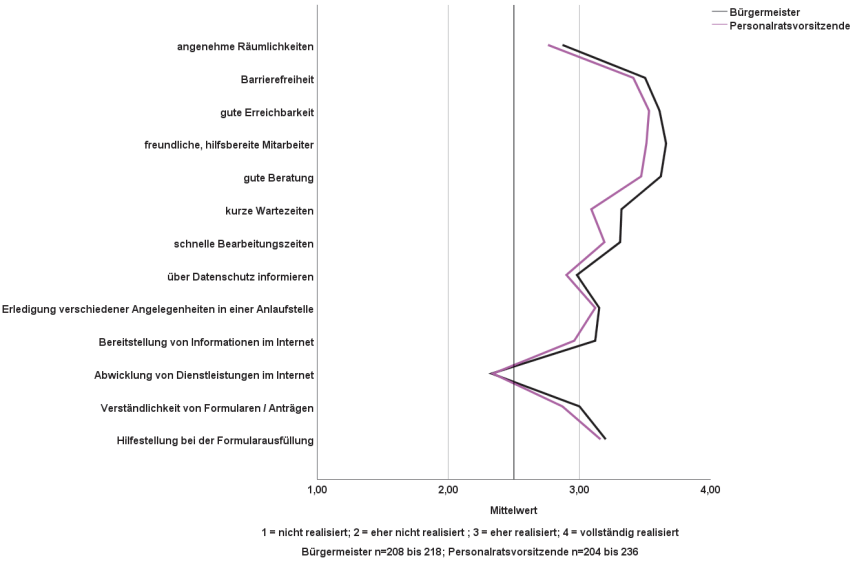
Insgesamt gesehen sind sich Bürger, Bürgermeister, Personalratsvorsitzende und die Mitarbeiter über die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt weitgehend einig. Am wichtigsten sind ihnen freundliche Mitarbeiter, eine gute Beratung und verständliche Formulare. Dies entspricht den Erkenntnissen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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)

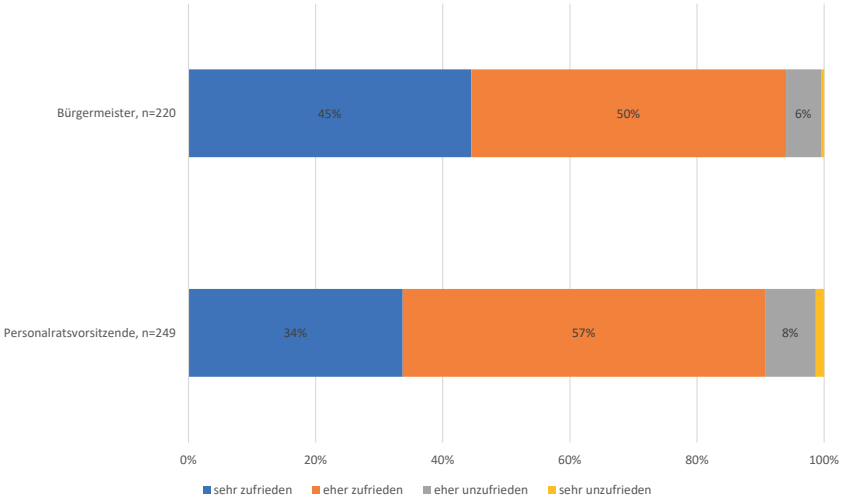


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Inwieweit sind die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt in ihrem Bürgeramt realisiert? Darstellung des Mittelwertes.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

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



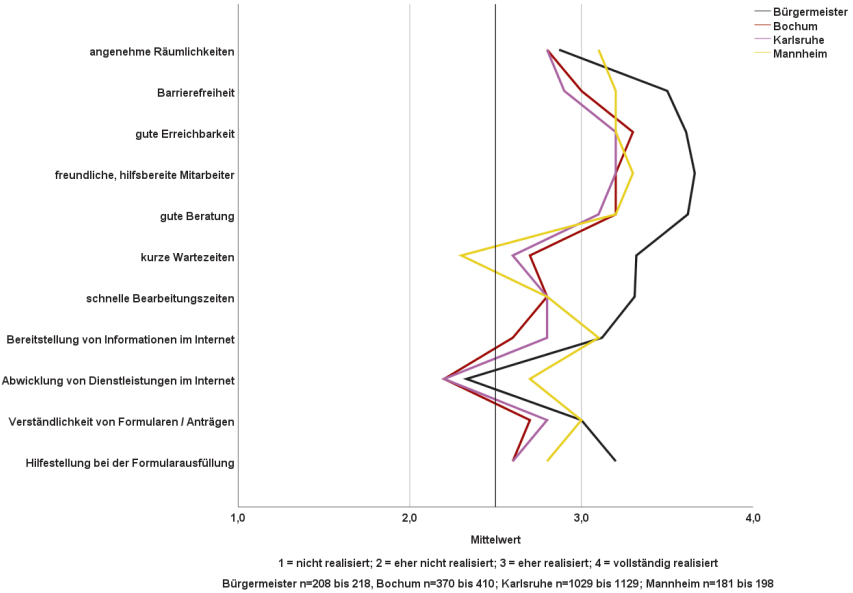
Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Wie zufrieden sind Sie mit der Aufgabenwahrnehmung in ihrem Bürgeramt ganz allgemein?

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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

Abbildung 34: Performanz der Bürgerämter (Bürgermeister/Bürger)



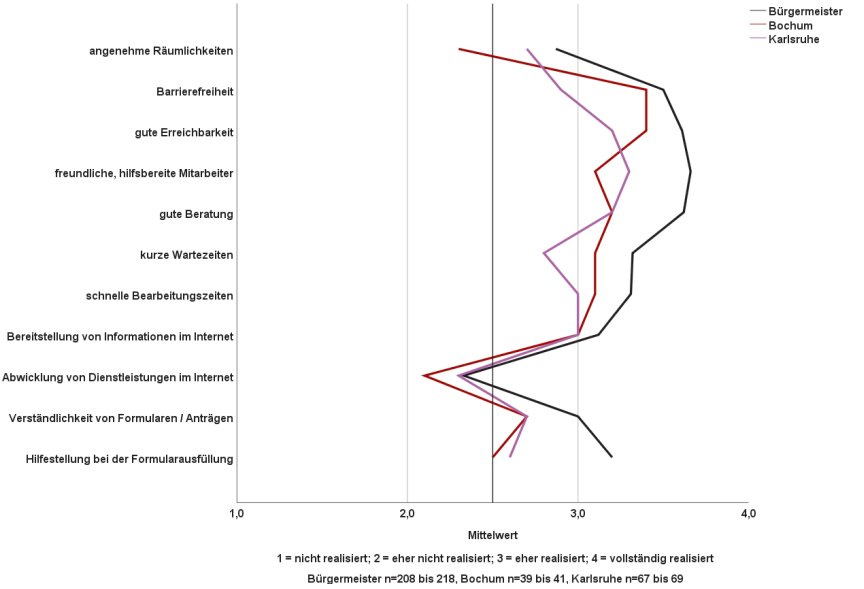
Quelle: Bürgerbefragungen und Verwaltungsbefragung. Frage: Inwieweit sind die Anforderungen an ein bürgerfreundliches Bürgeramt in ihrem Bürgeramt realisiert? Darstellung des Mittelwertes.

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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: Inwieweit 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 Befragtengruppen 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	Prozentwert-differenz
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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

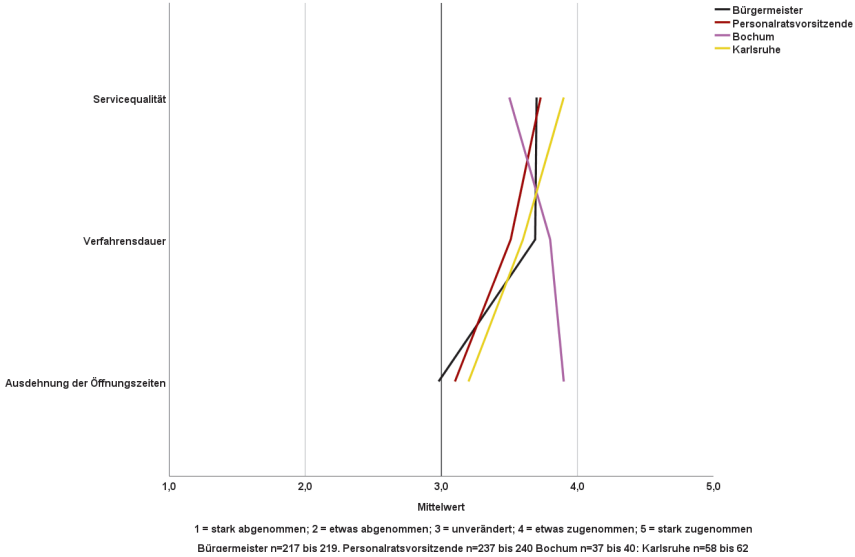
angenehme Räumlichkeiten für wichtig halten, sehen nur 69% der Bürgermeister, 64% der Personalratsvorsitzenden und gar nur 41% (Bochum) bzw. 57% (Karlsruhe) der Mitarbeiter diese in ihrem Bürgeramt als realisiert an. Die Bürger halten die Räumlichkeiten dagegen für völlig unproblematisch, hier gibt es 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 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. 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%.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4.3 Performanzeffekte von Personal und Organisationsveränderungen

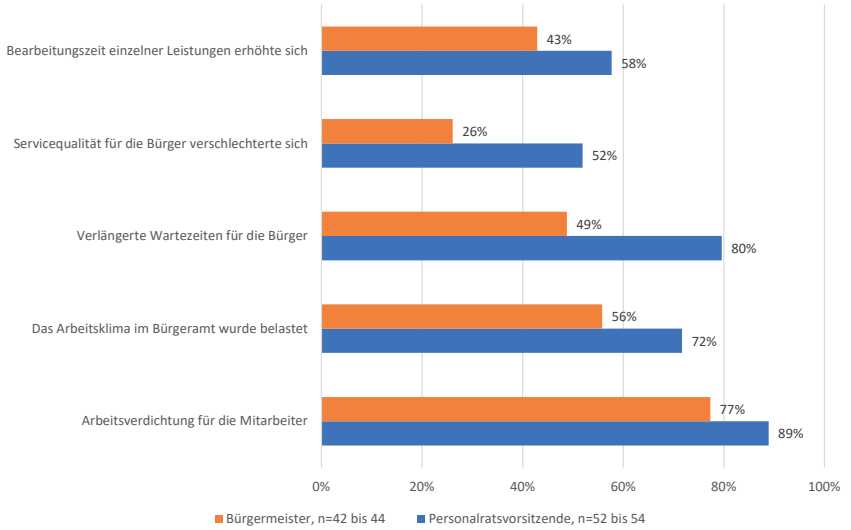
Welche Auswirkungen hatten die personellen, organisatorischen und technologischen Veränderungen in den Bürgerämtern auf deren Leistung? Im Folgenden soll dieser Frage nachgegangen werden, indem untersuchtwird, welchen Einfluss der Personalabbau oder -aufwuchs, die organisatorischen Umschichtungen und 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

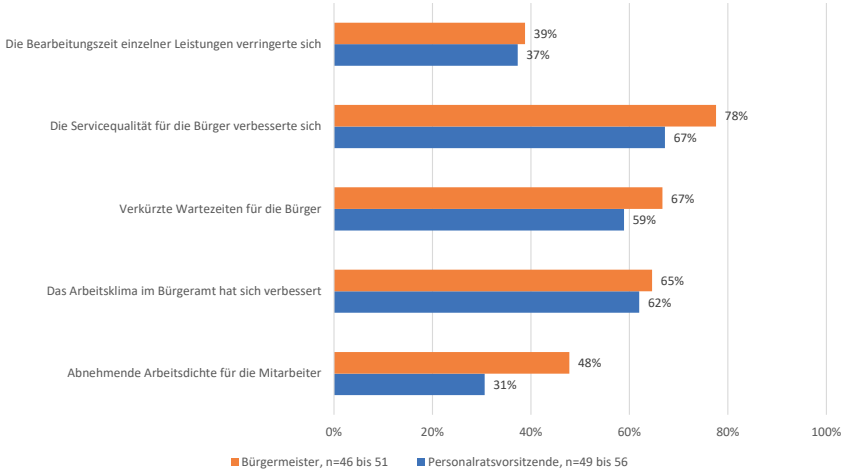


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Folgen haben sich aus dem Abbau der VZE ergeben? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

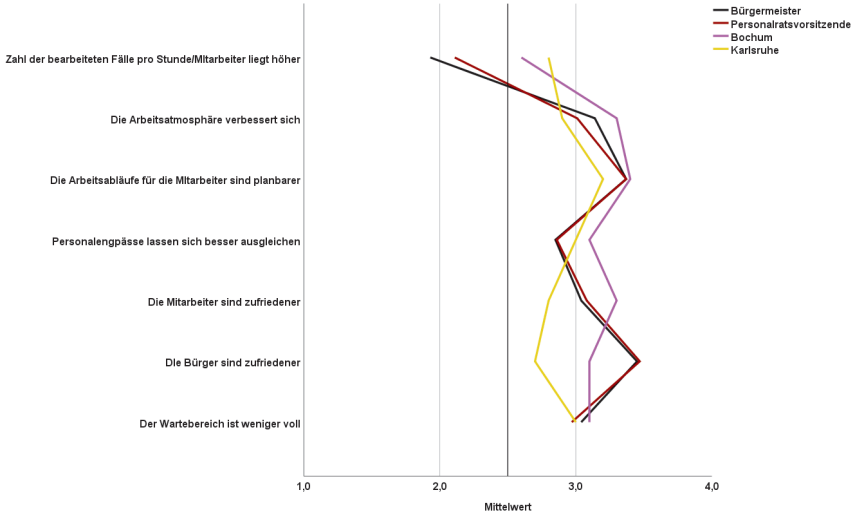


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Folgen haben sich aus der Zunahme der VZE ergeben? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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



1 = trifft nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft vollkommen zu

Bürgermeister n=68 bis 71, Personalratsvorsitzende n=63 bis 79 Bochum n=36 bis 40; Karlsruhe n=57 bis 62

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-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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.

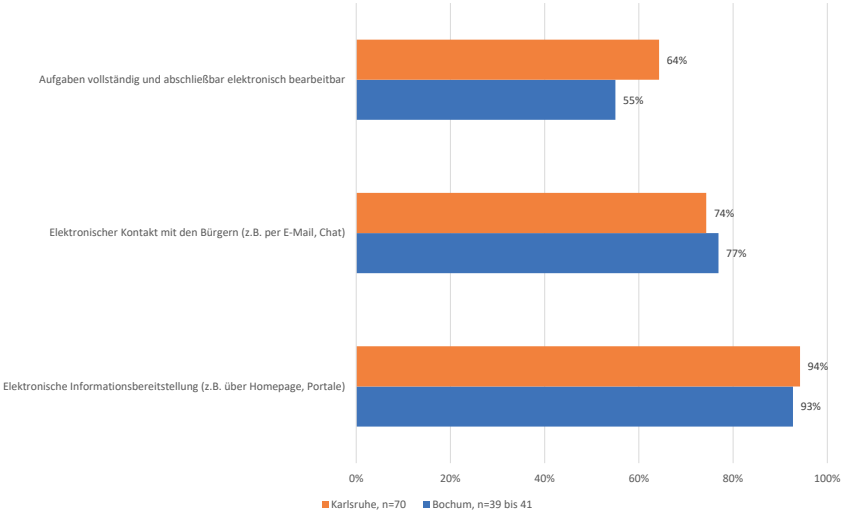
4.4 Performanzeffekte der Digitalisierung

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 40: Digitalisierung als Kriterium für eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung



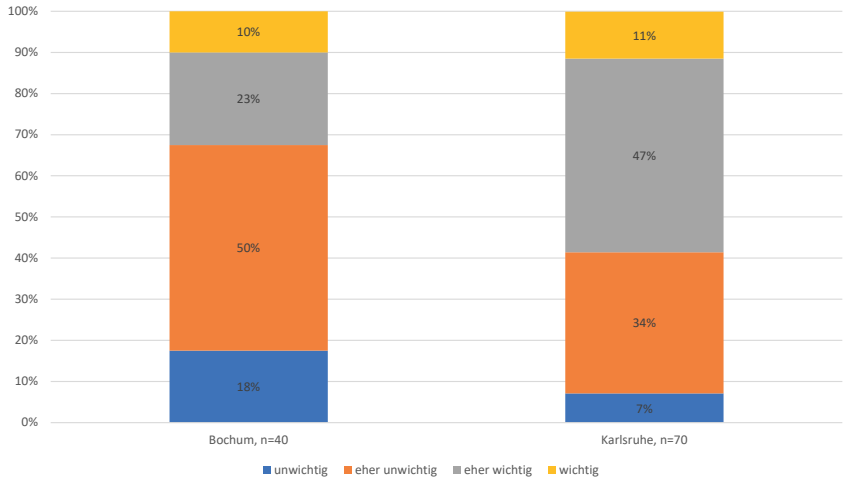
Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Woran machen Sie eine zufriedenstellende Aufgabenwahrnehmung für die Bürger – ganz unabhängig von tatsächlichen Fallzahlen – fest? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr wichtig" und „eher wichtig"

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 41: Wichtigkeit von Onlinediensten



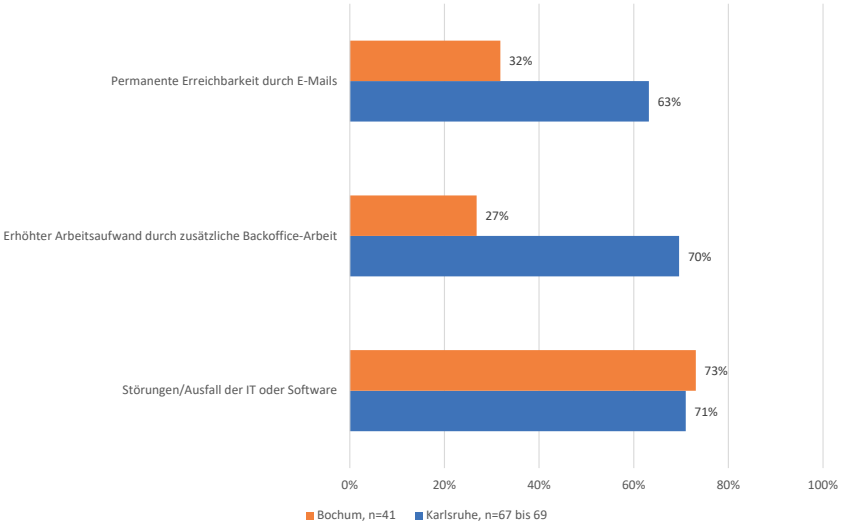
Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Wie wichtig ist eine vollständig onlinebasierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen für ein bürgerfreundliches Bürgeramt?

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 42: Arbeitsbelastende Faktoren aus dem Bereich der Digitalisierung

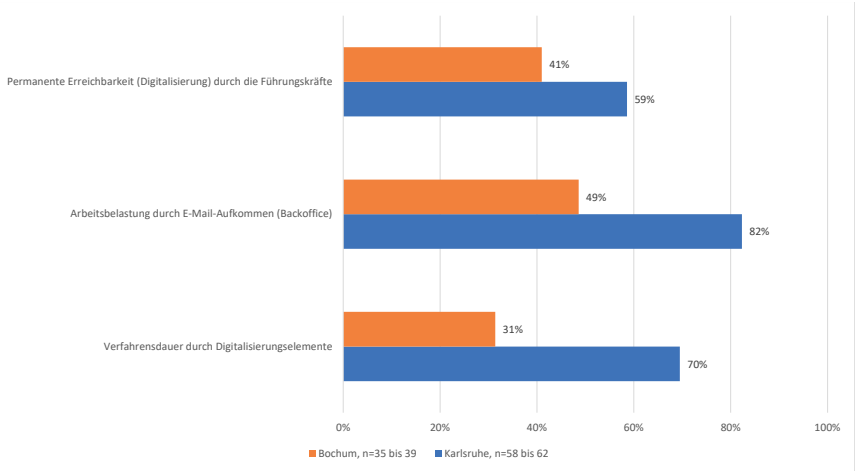


Quelle: Mitarbeiterbefragung. Frage: Wie schätzen Sie das Ausmaß der Arbeitsbelastung im Bürgerbüro hinsichtlich folgender Faktoren ein? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr hoch“ und „eher hoch“

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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 vollkommen & 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-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 Bezahlfunktion 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 Digitalisierungselemente	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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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:

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- 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) einhergingen. 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-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 zwiespältiges Bild. Einerseits besteht übereinstimmend eine hohe Zufriedenheit mit den Leistungen der Bürgerämter über alle Akteursgruppen hinweg.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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-

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY-NC-ND

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 Bezahlfunktion) 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

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(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.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literaturverzeichnis

AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. 2018. OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, Berlin.

Askim, J./Klausen, J.E./Mosley, A./Pedersen, L.H. 2011. One stop shop of social welfare: the adaption of an organizational form in three countries, in: Public Administration, 89 (4), 1451–1468.

Becker, J./Heddier, M./Hofmann, S./Jurisch, M./Krcmar, H./Niehaves, B./Räckers, M./Rauer, H. P./Schilling, J./Scholta, H. 2014. Analyse des Potenzials des E-Government-Gesetzes. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum.

Beyer, L./Freudenstein, S. /Rößner, C. 1992. Informationspool: Innovative Projekte im Bereich der öffentlichen Dienste. Abschlußbericht für das Untersuchungsfeld Allgemeine Kommunalverwaltung. Hekt. Manuskript, Kassel.

Bogumil, J./Ebinger, F. 2012. Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW. In**:** Die Verwaltung 45 (1), 123–140.

Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. 2017. Bürgerämter in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage. Ergebnisbericht, Bochum und Potsdam.

Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. 2018a. Mehr Aufgaben, mehr Arbeit. In: Alternative Kommunalpolitik 39 (4), 36–38.

Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. 2018b. Ergebnisbericht der Bürger- und Mitarbeiterbefragung in der Stadt Karlsruhe, Bochum und Potsdam.

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. 2007. Zehn Jahres Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, J./Kißler, L./Wiechmann, E. (1993). Kundenorientierung der Stadtverwaltung. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen, polis Nr. 27 / 1993, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen.

Bogumil, J./Kißler, L. (2000). Die Stadtverwaltung Detmold aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2000. Detmold

Carstens, N. 2018. Hinderungsgründe für E-Government-Integration an deutschen Bürgerämtern. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer Brandenburg und Baden-Württemberg. Universität Potsdam, unveröffentlichte Masterarbeit.

Coursey, D./Norris, D. F. 2008. Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. Public Administration Review 68 (3), 523–536.

Enticott, G. 2004. Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications. Public Administration, 82 (3), 743–756.

Europäische Kommission. 2018. Digital Economy and Society Index Report 2018. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Fromm, J./Welzel, C./Nentwig, L./Weber, M. 2015. E-Government in Deutschland. Vom Abstieg zum Aufstieg. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Goldau, T. 2013. Diffusion kommunaler Servicecenter in Deutschland. Dissertation, Vallendar.

Gottschalk, P. 2009. Maturity levels for interoperability in digital government. Government Information Quarterly 26 (1), 75–81.

Grönlund, Å./Horan, T.A. 2005. Introducing E-Government: History, Definitions, and Issues. Communications of the Association for Information Systems 15, 713–729.

Heuermann, R./Thomenendahl, M./Bressem, C. (Hrsg.). 2018. Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen. IT-Organisation, Management und Empfehlungen. Berlin: Springer-Verlag.

Homburg, V. 2018. ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In: Ongaro, E./van Thiel, S. (Hrsg.). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Houndmills: Palgrave Macmillan, 347–361.

ISIM – Ministerium für Inneres, Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz. 2015. E-Govnerment – Perspektiven des kommunalen E-Government, Mainz.

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. 2017. Bürgerservice weiter denken. Impulse zur Neuausrichtung. KGSt-Bericht Nr. 9/2017.

Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E. 1994. Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Klages, H. 2011. Wie lässt sich Bürokratie „unspürbar" machen? Das Bürgeramt als Paradigma. In: Brüggemeier, M. /Lenk K. (Hrsg.). Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug.

Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. 2014. Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government. Berlin: Edition Sigma.

Krcmar, H./Akkaya Türkavci, C./Müller, L.-S./Schreiber, P./Boberach, M./Exel, S./Baethge, C. 2018. eGovernment MONITOR 2018. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. Initiative D21, fortiss.

Kuhlmann, S., 2009. Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden.

Kuhlmann, S./Bogumil, J./Grohs, S. 2008. Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the "New Steering Model"? Public Administration Review, 68 (5), 851–863.

Kuhlmann, S./Wollmann, H. 2011. The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda. Local Government Studies, 37 (5), 479–494.

Kuhlmann, S./Wollmann, H. 2019. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar. Second edition.

Kuhlmann, S./Bogumil, J. 2019. The Digitalization of Local Public Services: Evidence from the German Case. In: Bergström, T.Franzke, J./Kuhlmann, S./Wayenberg, E. (eds.): The Future of Local Self-Government. Challenges for Democracy and Administration. Palgrave Macmillen (i.E.).

Kuhlmann, S./Bogumil, J./Heuberger, M./Fazio, S. 2019. Local Governments into the Era of Digital Governance? Impacts of the Digitalization on Staff Members and Citizens. Paper submitted for presentation at the EGPA Conference in Belfast, September 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Kuhlmann, S./Schwab, C./Bogumil, J./Gerber, S. 2019. The Digitalization of Local Public Services in Germany. In: Briesen, Detlef /Thanh Pahm, Quoc/Hand Nguyen Thi, Thuy (eds.): E-Government and Administrative Reform in Germany and Vietnam. Cuvillier Verlag Göttingen. S. 97–106.

Lerche, R. 2012. Vom Bürgeramt zum Bürgerservice – Heidelberger Erfahrungen. In: Verwaltung & Management, 18 (6), 324–328.

Liedtke, B. H. /Tepper, A. 1989. Sozialverträglicher Technikeinsatz in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit einem kommunalen Bürgeramt. GMD Bericht Nr. 177, München/ Wien.

March, J. G./Olsen, J. P. 1989. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Moon, M. J. 2002. The Evolution of E-Government among Municipalities. Rhetoric or Reality? Public Administration Review 62 (4), 424–433.

Müller, L. S. 2011. Lebenslagen zur Strukturierung von Bürgerservices. In: Schwabe, G. (Hrsg.). Bürgerservices: Grundlagen – Ausprägungen – Gestaltung – Potentiale. Berlin: Edition Sigma, 71–96.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. 2017a. Bürokratieabbau, Rechtsetzung, Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen. Jahresbericht 2017 des NKR, Berlin.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. 2017b. Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, Berlin.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. 2018. Deutschland: Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen! Jahresbericht 2018 des NKR, Berlin.

Nograšek, J./Vintar, M. 2015. Observing organisational transformation of the public sector in the e-government era. Transforming Government: People, Process and Policy 9 (1), 52–84.

Oppen, M., 1997. Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess – Kundenori-entierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive. In: Naschold, F./ Oppen, M./Wegener, A.: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u. a., S. 231–268.

Pelzer, A./Simacher, H. J./Allgaier, M./Schmitt, W. 2016. Kommunale IT im Umbruch. Die Umstrukturierung des DV-Verbundes in Baden-Württemberg. Vitako Intern 5 (4), 2–3.

Pollitt, C./Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

Promberger, K./Bernhart, J./Früh, G./Niederkofler, R. 2000: New Public Management in Italien. Bozan: European Academy Bozen/Bolzano (EURAC).

Rudolf, W./Wagener, F. 1979. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn. Boston: De Gruyter.

Schuppan, T. 2009. Kooperationsanforderungen für E-Government: Ist die Verwaltung ausreichend netzwerkfähig? eGov Präsenz 2, 34–37.

Schwab, C./Danken, T. 2017. Characteristics and Implementation of Multilevel Joined-Up Government. The Example of the One Stop City Berlin. In: Bjørnå, H./Leixnering, S./Polzer, T. (Hrsg.). "Joined-up" Local Governments? Restructuring and Reorganizing Internal Management. Wien: Facultas, 71–97.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schwab, C./Kuhlmann, S./Bogumil, J./Gerber, S. 2019a. Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Kommunalverwaltungen. In: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.). Handbuch Staat und Verwaltung im digitalen Zeitalter (i.E.).

Schwab, C./Kuhlmann, S./Bogumil, J./Gerber, S. 2019b. Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland. Study der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 427. Düsseldorf (i.E.).

Schwabe, G. (Hrsg.). 2011. Bürgerservices: Grundlagen – Ausprägungen – Gestaltung – Potentiale. Berlin: Edition Sigma.

Thapa, B./Schwab, C. 2017. Herausforderung E-Government Integration: Hindernisse von E-Government-Reformen im Berliner Mehrebenensystem. In: Ziekow, J. (Hrsg.). Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Band 41. Baden-Baden: Nomos, 171–206.

Wirtz, B. W./Daiser, P. 2018. A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. International Review of Administrative Sciences 84 (1), 144–163.

Wollmann, H., 2008. Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich. Wiesbaden.

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. 2017. Metastudie. Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung in Baden-Württemberg, Mannheim.

https://doi.org/10.5771/9783748901778 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND