

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 Bürger¹ 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.

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

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

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 Einführung der bundesweit einheitlichen Behördenummer 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 Behördenummer 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).

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 re-integriert. 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

durch die einheitliche Behördenrufnummer, Aufgabenintegration nach Lebenslagen³). 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.

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 d'accueil*) 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 zer splitterte) 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

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) dezentralisierten 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 skizzierten 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

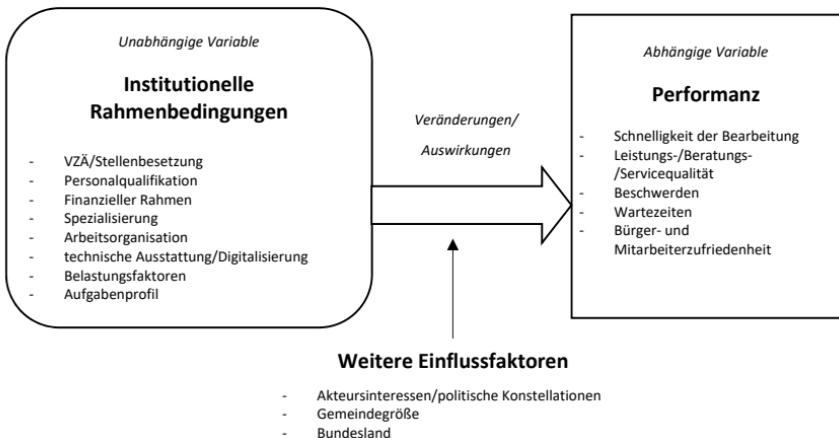
(Beschäftigungsbedingungen, Organisationsstrukturen, technische Ausstattung, Aufgabenprofil) auf die Aufgabenerledigung, die Mitarbeiter- und Bürgerzufriedenheit auswirken und welche weiteren Faktoren hier zu berücksichtigen sind. Im Kern sollen somit die folgenden Forschungsfragen beantwortet werden:

- 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 (Drittvariablen)?

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.

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

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

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.

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 „Umwäge“, 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% führte⁵, 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.

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= 201	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

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.

