

Bundesweite Umfrage zu Bürgerämtern

Mehr Aufgaben, mehr Arbeit

Seit den Anfängen in den 1970er Jahren haben sich die Anforderungen an und die Rahmenbedingungen für die Arbeit in Bürgerämtern verändert. So erschweren bundesrechtliche Vorgaben die Aufgabenwahrnehmung, etwa beim elektronischen Personalausweis. Mitunter gibt es Klagen über unverhältnismäßig lange Wartezeiten in den Bürgerämtern, Schließungen von dezentralen Stadtteileinrichtungen oder überproportionale Fehlzeiten bei den Beschäftigten. Wie ergeht es dem Personal an dieser wichtigsten Schnittstelle der Kommunalverwaltung zur Bevölkerung?

> Jörg Bogumil, Sascha Gerber, Sabine Kuhlmann und Christian Schwab

Ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes gemeinsames Forschungsprojekt der Universitäten Bochum und Potsdam unternimmt zwischen 2016 und 2018 eine Bestandsaufnahme der Situation von Bürgerämtern in Deutschland: Welche Veränderungen hat es in der Organisation, beim Personal und im Aufgabenprofil gegeben? Wie wirkt sich dies auf die Leistungserbringung für die BürgerInnen und die Arbeitssituation der Beschäftigten aus? Dafür wurden 2017 die (Ober-)Bürgermeister und Per-

sonalratsvorsitzenden in den Kommunen mit über 15.000 EinwohnerInnen in Deutschland befragt.¹

Bundesweite Zufriedenheit

Bundesweit ergibt sich ein positives Bild hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Aufgabenwahrnehmung, und zwar sowohl seitens der Bürgermeister als auch seitens der Personalratsvorsitzenden. Fast 90 Prozent sind eher zufrieden oder sehr zufrieden. Die positiven Einschätzungen verändern sich auch nicht

bei der differenzierten Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche.

Die Allzuständigkeit der Beschäftigten ist weiterhin ein wichtiges Merkmal in den Bürgerämtern. Auch weitgehende Öffnungszeiten sind nach wie vor fast flächendeckend anzutreffen. Mittlerweile hat ein Drittel der Kommunen Terminsprechstunden eingeführt. Dies vor allem in Großstädten, hier liegt der Anteil bei knapp 90 Prozent. Wer dies macht, ist in der Regel mit den Erfahrungen sehr zufrieden und sieht vor allem Vorteile.

Hohe Arbeitsbelastung

Auch wenn die Zufriedenheit mit den Bürgerämtern hoch ist, sehen Bürgermeister und Personalratsvorsitzende die Arbeitsbelastung der MitarbeiterInnen ebenfalls als sehr hoch an. Wesentliche Ursachen liegen in der Arbeitsdichte, dem Termin- und Zeitdruck, störenden Unterbrechungen in der Arbeit sowie dem Geräuschpegel in den Räumlichkeiten – häufig Großraumbüros.

Dennoch gibt es aus der Sicht der Bürgermeister (80 Prozent) sowie der Personalräte (65 Prozent) eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit. Knapp ein Drittel der Befragten ist der Meinung, dass diese in den letzten fünf Jahren etwas abgenommen hat. Sie loben sowohl das Qualifikationsniveau als auch die leistungs-, kunden- und teamorientierten Einstellungen der MitarbeiterInnen.

Hintergrund

Bürgerämter – vom Modellversuch in Unna zum bundesweiten Standard

Ende der 1970er Jahre entstand in Unna erstmals ein Bürgeramt. Dahinter stand die Absicht, die meisten publikumsintensiven Dienstleistungen an einer Stelle zu bündeln. Dank dieser sogenannten Aufgabenintegration müssen BürgerInnen für die meisten Dienstleistungen nur ein Amt aufsuchen. Obwohl der Modellversuch in Unna große Beachtung fand, gab es in den 1980er Jahren nur recht wenige Nachahmer in anderen bundesdeutschen Städten. Erst Anfang der 1990er Jahre erhielt die Bürgeramtsidee neue Impulse, etwa vom bundesweit beachteten Modellversuch „Bürgerladen Hagen“ sowie im Zuge der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“. Diese neuen Strukturen galten als ein wichtiger Fortschritt hin zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung.

Mittlerweile sind Bürgerämter der Regelfall. Seit Mitte der 2000er Jahre gibt es sie in nahezu allen Kommunalverwaltungen – zumindest in Orten ab 20.000 EinwohnerInnen. Eine 2010 durchgeführte Umfrage in nordrhein-westfälischen Städten mit über 20.000 EinwohnerInnen ergab, dass es in 91 Prozent bereits Bürgerämter gab und in weiteren vier Prozent ihre Einrichtung geplant war. Fast überall hat sich ein kombiniertes Angebot aus einem meist im Rathaus ansässigen zentralen Bürgeramt plus einigen dezentralen Außenstellen etabliert.

> J. Bogumil, S. Gerber, S. Kuhlmann und C. Schwab



Wie sieht es im Backoffice eines Bürgeramtes aus?

Foto: Alper Çuğun / alper.nl / Flickr / Lizenz CC BY 2.0

Bei der Personalausstattung der Bürgerämter gibt es kein einheitliches Bild. Jeweils gut 20 Prozent sieht eine Zunahme oder einen Rückgang der Beschäftigten in den letzten fünf Jahren. Über die Hälfte der Befragten gibt an, dass die Situation unverändert ist. Gründe für den Personal-Abbau liegen in Finanzproblemen der Kommunen oder in einem erhöhten Bedarf in anderen Bereichen der Verwaltung. Während die Bürgermeister der Auffassung sind, dass dies insbesondere zu einer Arbeitsverdichtung (77 Prozent), mehrheitlich aber nicht zu einer Verlängerung von Wartezeiten (48 Prozent) oder zu einer schlechteren Servicequalität (26 Prozent) geführt hat, sind die Personalräte hier deutlich skeptischer. Sie sehen neben der Arbeitsverdichtung (90 Prozent) vor allem eine Verlängerung von Wartezeiten (80 Prozent) und eine Verschlechterung des Arbeitsklimas (70 Prozent) als Konsequenzen des Personalabbaus. Gründe für eine

Personalaufstockung liegen vor allem im Anwachsen der Einwohnerzahl und in neuen rechtlichen Regelungen wie zum elektronischen Personalausweis.

Die klassische Bürgerorientierung wird erfüllt

Die für die Bürgermeister und Personalräte wichtigsten Elemente von Bürgerorientierung sind weitgehend realisiert. Wie schon in früheren Bürgerumfragen ermittelt, machen ein bürgerfreundliches Amt freundliche MitarbeiterInnen, gute Beratung, Barrierefreiheit, gute Erreichbarkeit sowie verständliche Formulare und Anträge aus. Dagegen werden neuere Aspekte digitaler Verwaltung als vergleichsweise weniger wichtig erachtet und sind auch in der Umsetzung nachrangig.

– die digitale steht noch aus

Zu allen wichtigen Bürgeramtsleistungen stehen zwar online Informationen

zur Verfügung und zum Teil kann auch auf elektronischem Wege mit der Verwaltung interagiert werden – beispielsweise durch E-Mail –, um Auskünfte zu den angebotenen Dienstleistungen zu erhalten. Der Anteil der online abschließend zu erledigenden Aufgaben ist aber nach wie vor sehr gering. Dies hat verschiedene Ursachen, neben den Kosten sind dies vor allem

- rechtliche Restriktionen wie Identifikations- und Schriftformerfordernisse, Dokumentationspflichten und der Datenschutz sowie
- technische Hürden, zum Beispiel das Fehlen eines Online-Bezahlsystems oder Nutzungsbarrieren des elektronischen Personalausweises.

In den letzten fünf Jahren gab es in den Bürgerämtern einige Veränderungen. Bürgermeister und Personalräte sind

sich weitgehend einig, dass sich der Erfüllungsaufwand für die Aufgabenerledigung gesteigert hat: Die Anzahl der zu erledigenden Aufgaben, die Arbeitsverdichtung, die Beratungsintensität, die Komplexität der Rechtsmaterie und die Ansprüche der BürgerInnen haben deutlich zugenommen. Zugleich konnten die Servicequalität verbessert und mehrheitlich die Öffnungszeiten ausgeweitet werden, obwohl es nur partiell eine personelle und finanzielle Anpassung an die gestiegenen Anforderungen gab.

Zusammenfassend ergeben die Ergebnisse ein zwiespältiges Bild von der Situation in Bürgerämtern. Während Bürgermeister und auch Personalratsvorsitzende mit der Aufgabenwahrnehmung sehr zufrieden sind und auch von einer hohen Mitarbeiterzufriedenheit ausgehen, wird parallel über zunehmende Arbeitsbelastungen der Beschäftigten, Arbeitsverdichtungen, komplexere Rechtsmaterien

und eine Steigerung des Erfüllungsaufwandes durch zunehmende Komplexität berichtet. Im Laufe des Jahres werden weitere Erhebungen durch Bürgerumfragen und Beschäftigtenbefragungen durchgeführt. Es wird interessant sein, ob sie die Auffassungen der Bürgermeister und Personalräte bestätigen.

- 1) Die Rücklaufquote von 30,7 Prozent bei den (Ober-)Bürgermeistern und von 35,3 Prozent bei den Personalratsvorsitzenden kann als für sozialwissenschaftliche Erhebungen durchaus gutes Ergebnis interpretiert werden. Allerdings sind vor allem die Kommunen unterhalb von 50.000 EinwohnerInnen überrepräsentiert. Zudem könnte die Befragung einen „Positiv-Bias“ aufweisen, weil möglicherweise überproportional die Kommunen teilgenommen haben, in denen es tendenziell weniger Probleme in den Bürgerämtern gibt, während diejenigen, in denen stärkere Problemlagen bestehen, eher nicht geantwortet haben.

Literatur

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

Bogumil, J./Kuhlmann, S./Grohs, S./Ohm, A., (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma

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

> Prof. Dr. Jörg Bogumil ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum, Sascha Gerber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl. Prof. Dr. Sabine Kuhlmann hat den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam inne, Christian Schwab ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an ihrem Lehrstuhl.

Mehr zum Thema ...

... Arbeitsbedingungen und Gesundheitsförderung

Grüne Fraktion Remscheid:
Betriebliches Gesundheitsmanagement für Erzieherinnen und Erzieher
Anfrage auf gruene-remscheid.de:
<http://gruenlink.de/1gg5> (10.4.2018)

Grüne Fraktion Ulm:
Arbeitsbedingungen am Ulmer Theater
Anfrage auf ulm.de/gruene_fraktion:
<http://gruenlink.de/1gjh> (17.5.2018)

... Arbeitsvertrag und Tarif

Grüne Fraktion Mönchengladbach:
Umsetzung des Tarifergebnisses im Öffentlichen Dienst (TVöD) für die Beschäftigten aller städtischen Beteiligungsgesellschaften, Honorarkräfte bei der Stadtverwaltung und Beschäftigten der Fraktionen
Antrag im Ratsinformationssystem:
<http://gruenlink.de/1gj5> (15.6.2018)

Grüne Fraktion Weimar:
Befristete Beschäftigung in der Stadtverwaltung

Anfrage und Antwort auf gruene-weimar.de:
<http://gruenlink.de/1gjj> (24.5.2018)

Gewerkschaftsgrün veranstaltet jedes Jahr zu zentralen Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik eine Tagung.
www.gewerkschaftsgruen.de

... Personalentwicklung

Grüne Fraktion Essen: Fallzahlentwicklung bei gemeldeten Kindeswohlgefährdungen und personelle Ausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes
Anfrage auf gruene-essen.de: <http://gruenlink.de/1gfg> (Sitzung am 13.2.2018)

Grüne Fraktion Mönchengladbach:
Personalstruktur der Stadtverwaltung Mönchengladbach
Anfrage im Ratsinformationssystem:
<http://gruenlink.de/1gjp> (14.6.2018)

... Kundenkontakt und Gewalt gegen Beschäftigte

Grüne Fraktion Kreis Wesel:
Wie werden die Rettungskräfte und MitarbeiterInnen der Verwaltung im Kreis Wesel geschützt?
Anfrage auf gruene-kreis-wesel.de:
<http://gruenlink.de/1gka> (28.5.2018)

Deutscher Landkreistag:
Keine Gewalt gegen öffentlich Bedienstete!
Resolution des Präsidiums vom 9./10. Januar 2018 (eine Seite) auf landkreistag.de:
<http://gruenlink.de/1gjl>

Flüchter, Andreas / Kock, Klaus / Lange Bettina / Renz, Philipp: Gute Arbeit mit Kundschaft. Eine empirische Untersuchung über Anforderungen und Praktiken interaktiver Dienstleistungsarbeit Dortmund 2018, 36 Seiten, PDF auf kowsfs.tu-dortmund.de: <http://gruenlink.de/1gje>