2 Personal und Organisation im Bürgeramt

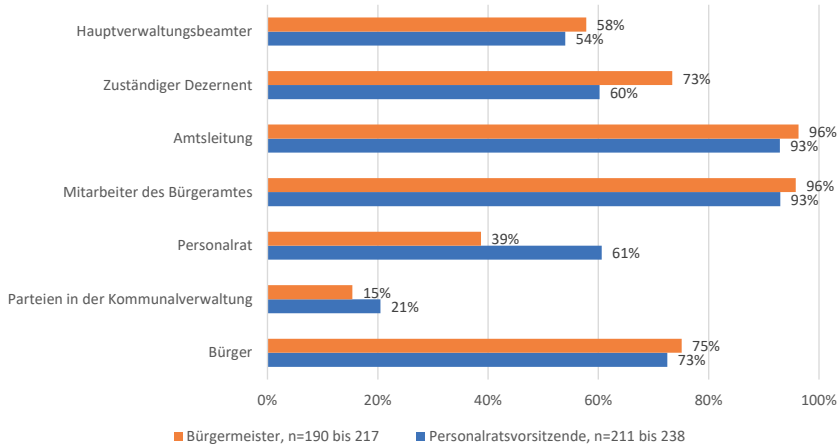
Im folgenden Abschnitt stehen die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Arbeit von Bürgerämtern im Mittelpunkt. Hierzu wird zunächst ein Blick auf die verwaltungspolitischen Akteure geworfen, die Einfluss auf die Ausgestaltung dieser institutionellen Rahmenbedingungen nehmen, um daran 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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 2: Einfluss auf die Ausgestaltung des Bürgeramtes



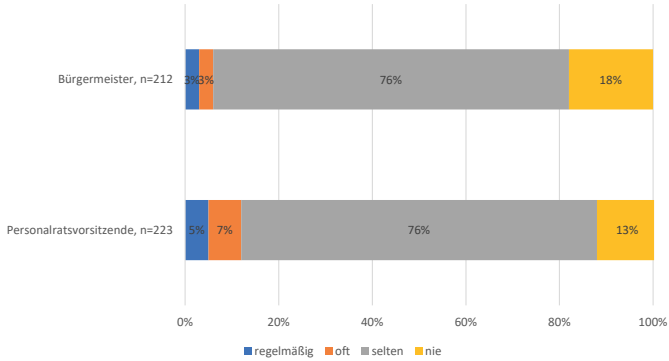
Quelle: Verwaltungsbefragung. Wie wichtig sind die folgenden Akteure bei der Ausgestaltung des Bürgeramtes? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „sehr wichtig“ und „eher wichtig“

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.

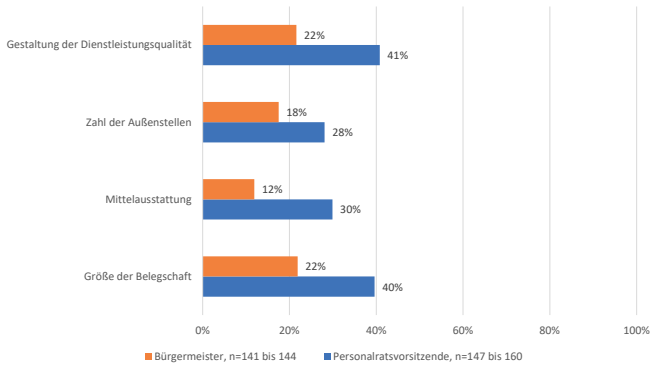
https://doi.org/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

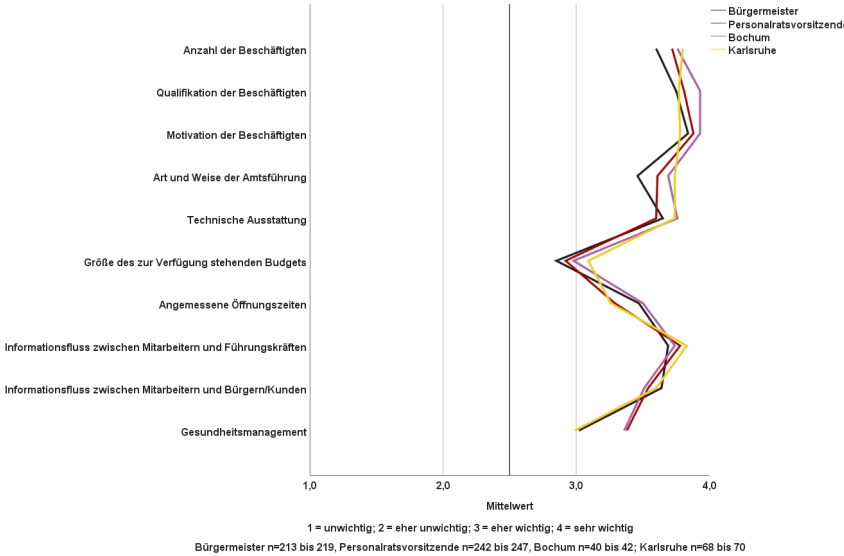
Insgesamt zeigt sich, dass Parteipolitik bei der Ausgestaltung der Bürgerämter keine große Rolle spielt. Wichtig für die Ausgestaltung sind stattdessen die Amtsleitung und die Mitarbeiter des Bürgeramtes sowie die Bürger und ihre Wünsche.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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.

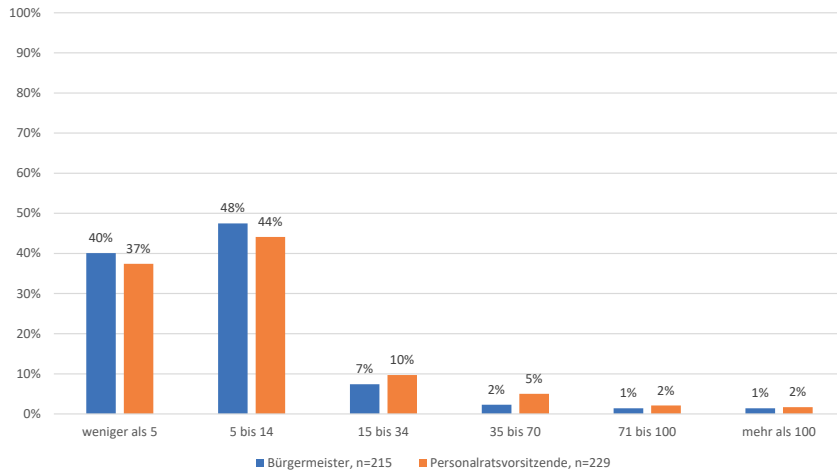
Insgesamt zeigt sich, dass die Anzahl, die Qualifikation und die Motivation der Beschäftigten sowie der Informationsfluss zwischen Mitarbeitern und Führungskräften die wichtigsten Bedingungen für gute Aufgabenerfüllung in Bürgerämtern sind.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 6: Vollzeitäquivalente im Bürgeramt



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

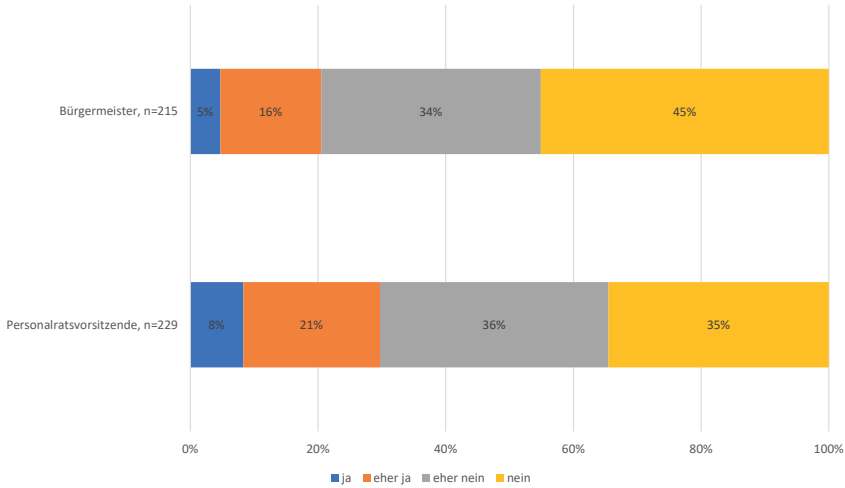
Wie die Auswertung der Verwaltungsbefragung zeigt, verfügen die meisten Bürgerämter über weniger als fünf oder fünf bis 14 Vollzeitäquivalente. In der Verteilung der Vollzeitäquivalente spiegelt sich aber auch die Verteilung der Kommunen nach Größenklassen aus der Umfrage wider. Naturgemäß haben „kleinere“ 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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

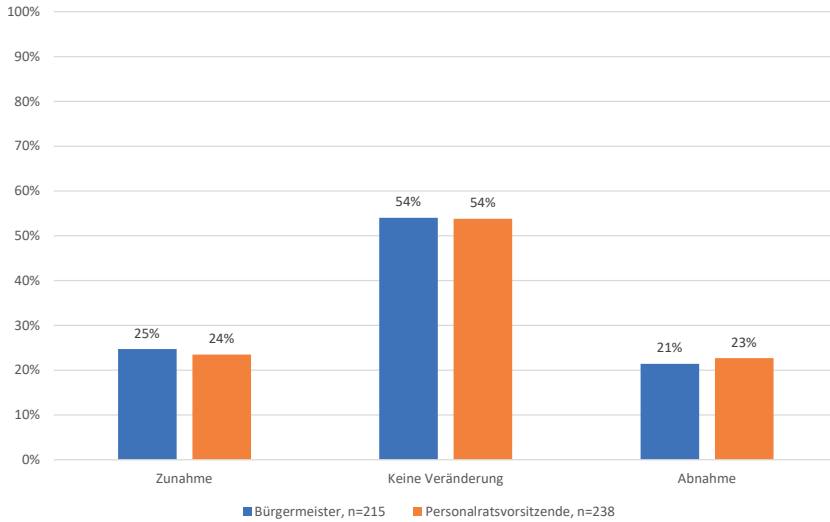


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Hat das Bürgeramt Schwierigkeiten, sämtliche Vollzeitäquivalente zu besetzen?

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 8: Veränderung der Stellenausstattung im Bürgeramt

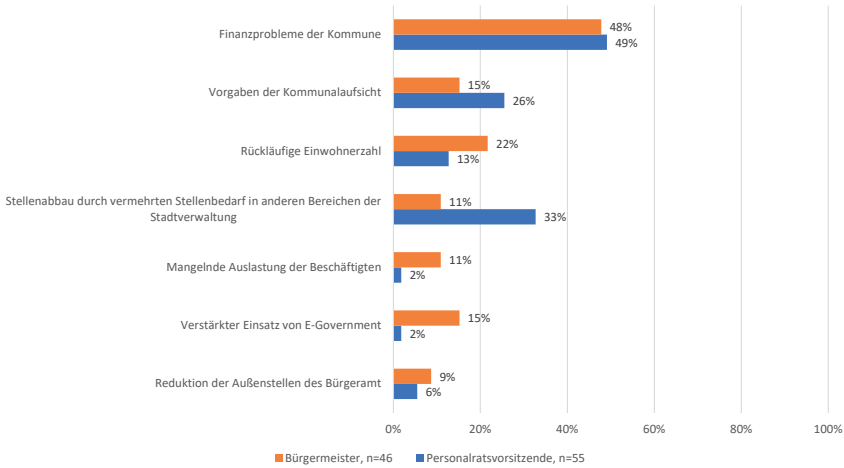


Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Hat sich die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Bürgeramt in den letzten fünf Jahren verändert?

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

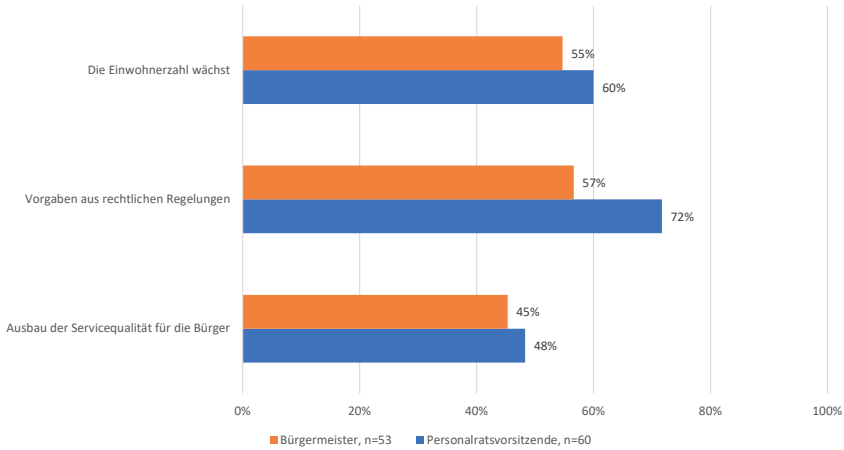
	Bürgermeister	Personalratsvorsitzende
Ja	39%	38%
Nein	61%	62%
N	217	231

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

https://doi.org/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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



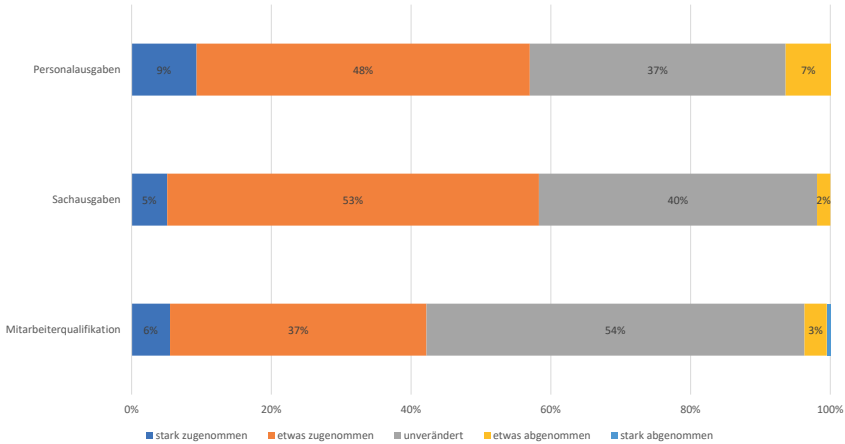
Quelle: Verwaltungsbefragung. Frage: Welche Gründe liegen der Zunahme der Vollzeit-äquivalente überwiegend zugrunde? Da Mehrfachnennungen möglich waren, kann die Summe der Prozentzahlen mehr als 100% ergeben.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

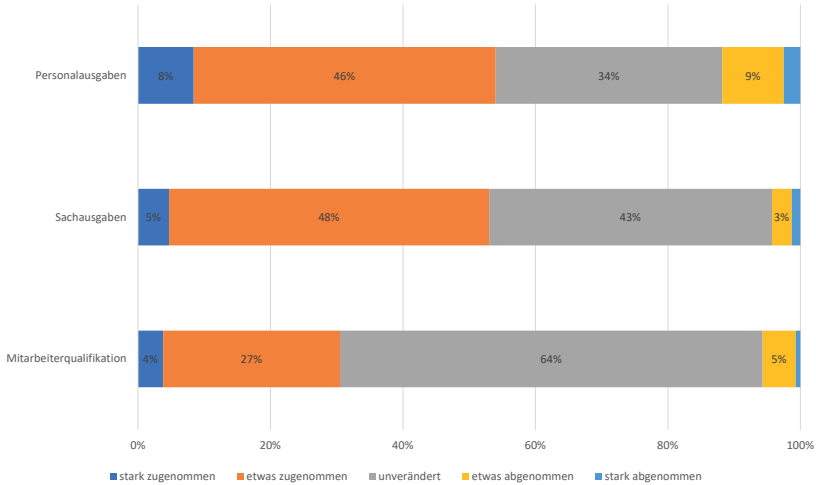


Quelle: Verwaltungsbefragung (n = 216 bis 218). Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert?

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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



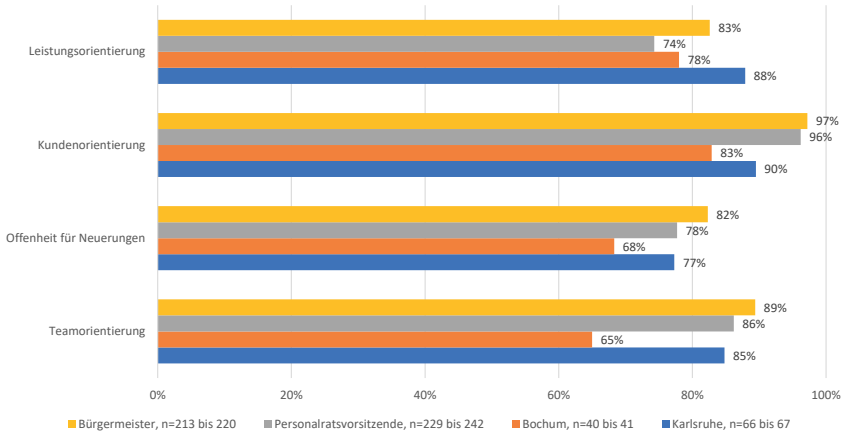
Quelle: Verwaltungsbefragung (n = 236 bis 240). Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert?

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 13: Handlungsorientierungen der Mitarbeiter im Bürgeramt



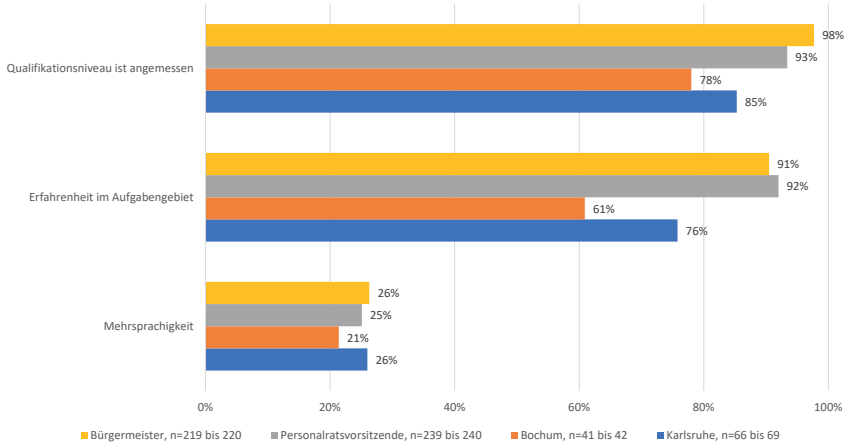
Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Bewerten Sie bitte folgende Aussagen zur Organisationsstruktur in Ihrem Bürgeramt! Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Abbildung 14: Qualifikation der Mitarbeiter

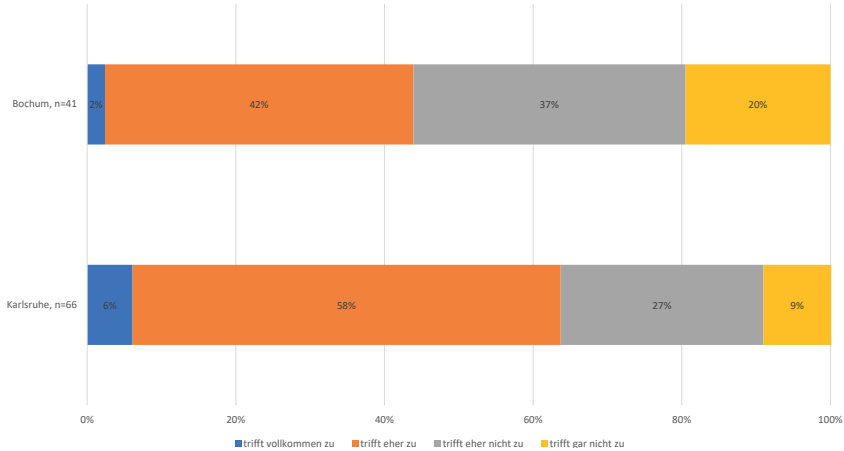


Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie beurteilen Sie die Qualifikation der Mitarbeiter in ihrem Bürgeramt hinsichtlich folgender Aussagen? Dargestellt sind die zusammengefassten Anteile der Kategorien „trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 15: Digitalisierungskompetenzen der Mitarbeiter



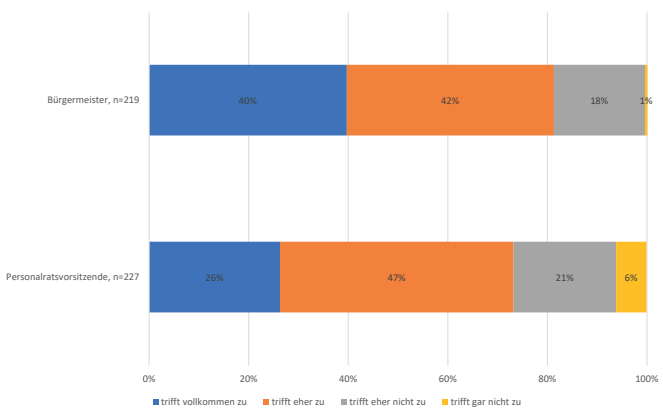
Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Sind die Kompetenzen der Mitarbeiter im Bereich der Digitalisierung und elektronischen Verwaltungsarbeit ausreichend?

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.

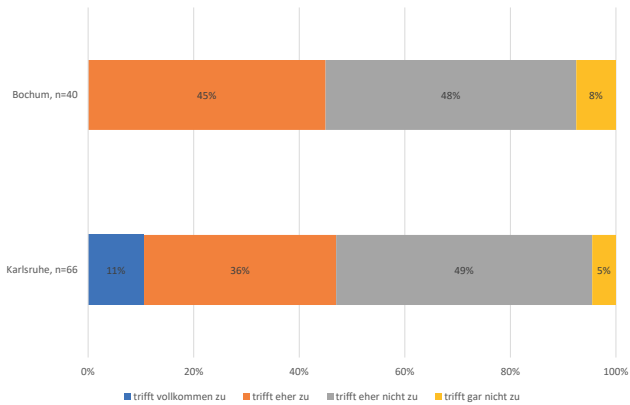
https://doi.org/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

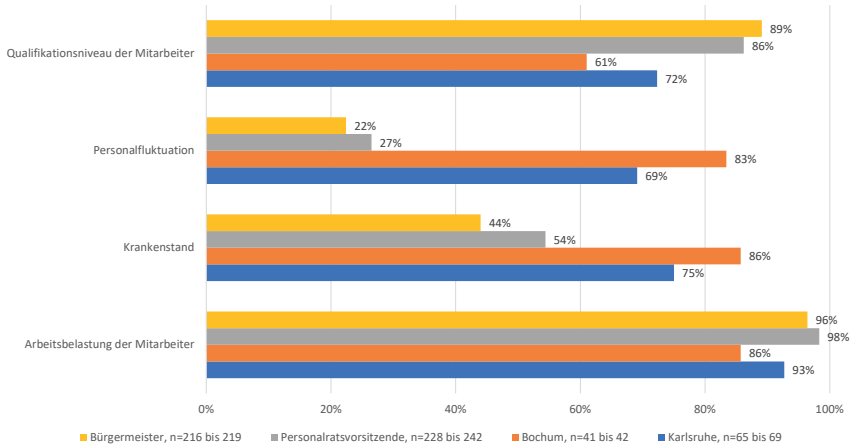


Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Sind die Mitarbeiter mit dem Fort- und Weiterbildungsangebot zufrieden?

https://doi.org/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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/10.5771/9783748901778-25, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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.

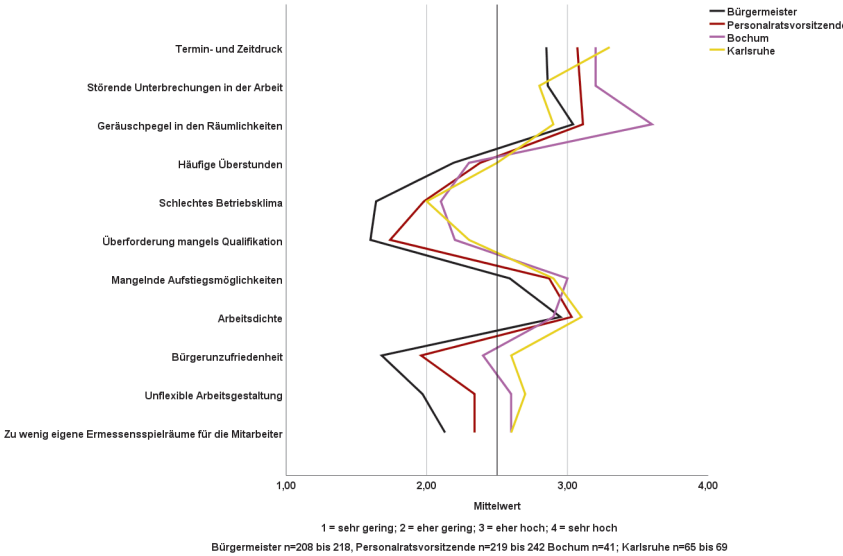
2.5 Arbeitsbedingungen, Belastungsfaktoren, Motivation

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 19: Arbeitsbelastung der Mitarbeiter

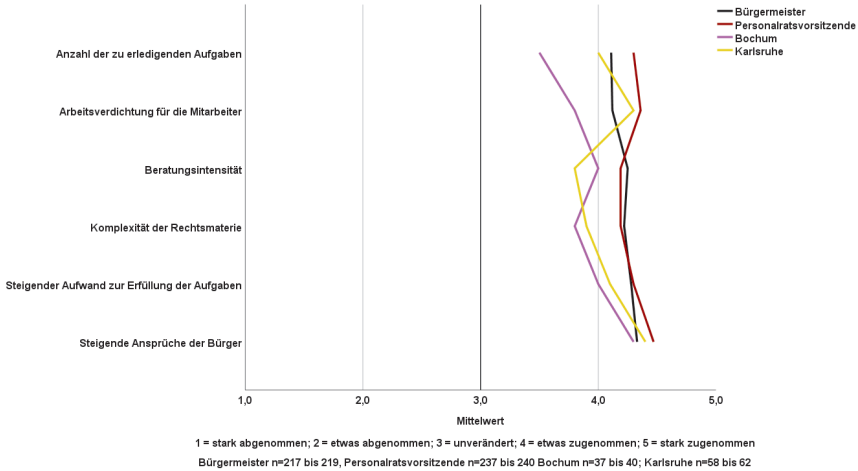


Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Wie schätzen Sie das Ausmaß der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter im Bürgeramt ihrer Stadt hinsichtlich folgender Faktoren ein? Darstellung des Mittelwertes.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 20: Veränderungen im Bürgeramt



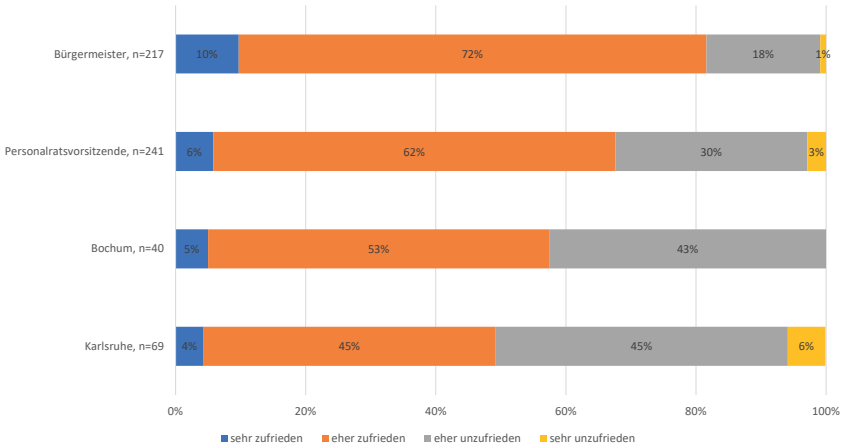
Quelle: Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Inwiefern haben sich in Ihrem Bürgeramt in den letzten fünf Jahren die folgenden Aspekte verändert. Darstellung des Mittelwertes.

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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.

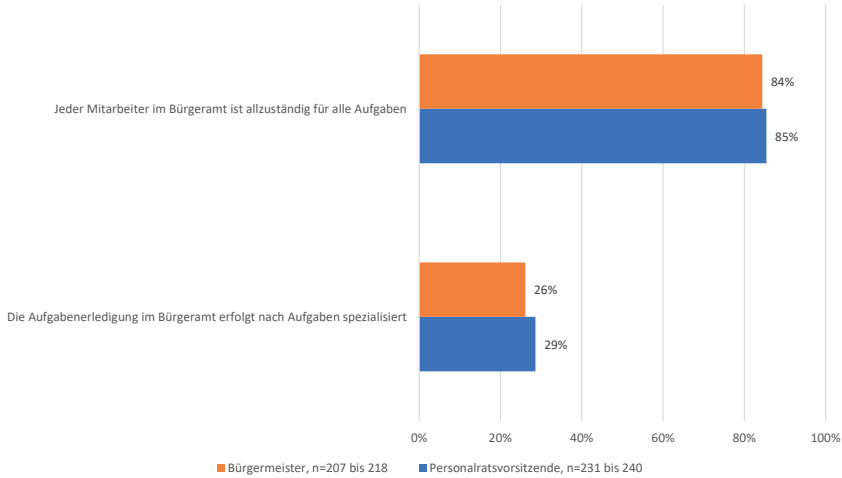
2.6 Arbeitsorganisation und Spezialisierung

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/10.5771/9783748904878-23, am 12.03.2024, 04:43:23
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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/10.5771/9783748924739-25, am 12.08.2024, 01:04:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748901778-29, am 12.10.2024, 07:54:25
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb