

Bürgerämter

Bereit für die (digitale) Zukunft?

DAS PROJEKT

Situation der Bürgerämter in Deutschland

Beteiligt: Prof. Dr. Sabine Kuhlmann und Christian Schwab (Universität Potsdam) sowie Prof. Dr. Jörg Bogumil und Sascha Gerber (Ruhr-Universität Bochum)
Förderung: Hans-Böckler-Stiftung
Laufzeit: 2016–2019

www.uni-potsdam.de/de/ls-kuhlmann/forschung/personalveraenderungen-im-oeffentlichen-dienst.html

Wie es um die Bürgerämter in Deutschland bestellt ist und wie die Digitalisierung dort Einzug hält, analysieren Verwaltungswissenschaftler der Universität Potsdam. Prof. Dr. Sabine Kuhlmann und ihr Mitarbeiter Christian Schwab befragten hierzu, gemeinsam mit Kollegen der Universität Bochum, flächendeckend alle Kommunen ab 15.000 Einwohnern. Mit Hilfe von Interviews und standardisierten Umfragen untersuchen sie, wie Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Leistungen der Bürgerämter bewerten und welche Rolle dabei der digitale Service spielt.

Seit Jahren ist der Andrang in Berlins Bürgerämtern groß, da oft mangels Personals auch in den nachgefragtesten Bürgerämtern der Stadt nie alle Schalter besetzt werden können. Zwar ist Berlin nicht Teil des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts, das die Situation der Bürgerämter in den Kommunen der deutschen Flächenländer untersucht. „Aber wir möchten natürlich trotzdem auch ‚Problemfälle‘ von Bürgerämtern einbeziehen, um Reformoptionen aufzuzeigen“, sagt Sabine Kuhlmann. Sie ist Expertin für Kommunalforschung in Deutschland und Europa.

Das Forschungsprojekt „Situation der Bürgerämter in Deutschland“ läuft insgesamt drei Jahre: 2017 gestartet, soll es 2019 enden. „Eine besondere Herausforderung war der Feldzugang“, berichtet die Verwaltungswissenschaftlerin. „Kommunale Spitzenverbände, wie der Deutsche Städtetag, lehnten die Umfrage zunächst ab. Sie hatten vermutlich Angst vor negativen Schlagzeilen, wollten nicht, dass Engpässe bei den Bürgerämtern ins Licht der Öffentlichkeit rücken.“ So deutlich hat Sabine Kuhlmann eine Blockadehaltung gegenüber der Wissenschaft noch nicht erlebt. „Doch ohne Mitwirkung der Kommunen funktioniert das Forschungsprojekt nicht. Schließlich mussten Bürgermeister und Personalratsvorsitzende in etwa 780 Kommunen befragt werden.“



DIE WISSENSCHAFTLER

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann studierte Sozialwissenschaften. Seit 2013 ist sie Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation in Potsdam.

✉ sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de



Christian Schwab studierte Verwaltungswissenschaften, Politische Wissenschaften und Betriebswirtschaftslehre. Seit 2013 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.

✉ chschwab@uni-potsdam.de

Trotz des anfänglichen Boykotts des Spitzenverbandes und einiger Landesverbände, beantworteten letztlich doch viele Städte den Fragebogen. „Wir haben einen guten Rücklauf“, bilanziert Christian Schwab, der sich vor allem um den Baustein Digitalisierung in den Bürgerämtern kümmert. „Über 30 Prozent der Bürgermeister haben an der standardisierten Umfrage teilgenommen, bei den Personalräten waren es 35 Prozent.“ Er hat, wie Kuhlmann auch, ein gewisses Verständnis für die Zurückhaltung des Deutschen Städtetages und anderer Spitzenverbände. „Ihre Aufgabe ist es, die Kommunen zu schützen, um unnötige Belastungen zu vermeiden“, weiß die Professorin.

Insofern sieht sie es ein, dass die Kommunen nicht ständig an Erhebungen oder Umfragen teilnehmen können. Gleichwohl regt sie eine differenzierte Betrachtung an: „Die Gemeinden sollten unterscheiden, ob es sich um eine Bachelorarbeit handelt oder ob Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler anfragen, die seit Jahrzehnten in der Kommunalforschung und auch zum Nutzen der Kommunen arbeiten.“ Um künftig



Wer zum Bürgeramt will, den führt der Weg meist ins Rathaus

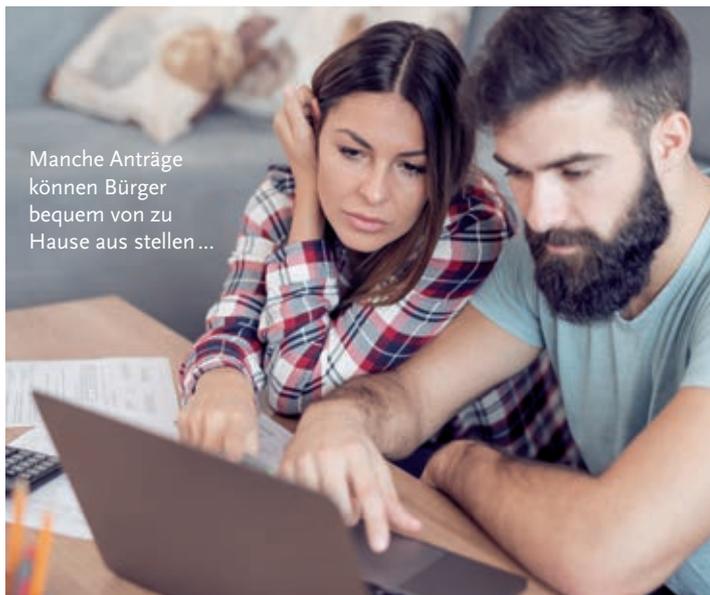
eine derartige Blockade von Forschung gar nicht erst aufkommen zu lassen, strebt Kuhlmann einen grundlegenden Diskurs mit Kommunen und ihren Verbänden an. „Das sichert der Kommunalforschung langfristig die nötige Unterstützung“, ist sie überzeugt.

Nach wie vor müssen Bürgerinnen und Bürger meist persönlich zum Amt

Christian Schwab arbeitet seit 2013 in Potsdam am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation. Ihn interessiert der Stand der Digitalisierung in den Bürgerämtern. Dazu führte Schwab

ergänzend zur Online-Befragung insgesamt 22 Interviews in vier Städten in Baden-Württemberg, um herauszufinden, wie digital in den Ämtern der Kommunen überhaupt gearbeitet wird. „Über 70 Prozent der Informationen werden bereits digital bereitgestellt“, berichtet der Wissenschaftler. „Dagegen hapert es, wenn Bürger Leistungen abfragen, ohne das Amt zu besuchen. Nur fünf bis zehn Prozent der Aufgaben können ohne persönlichen Kontakt erledigt werden. So ist die Antragstellung etwa bei Anwohner-Parkausweisen und der An- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen zumeist digital möglich.“ Christian Schwab atmet einmal tief durch und bilanziert: „Da gibt es noch ganz viel Luft nach oben. Keine Dienstleistung der Bürgerämter ist flächendeckend digitalisiert.“

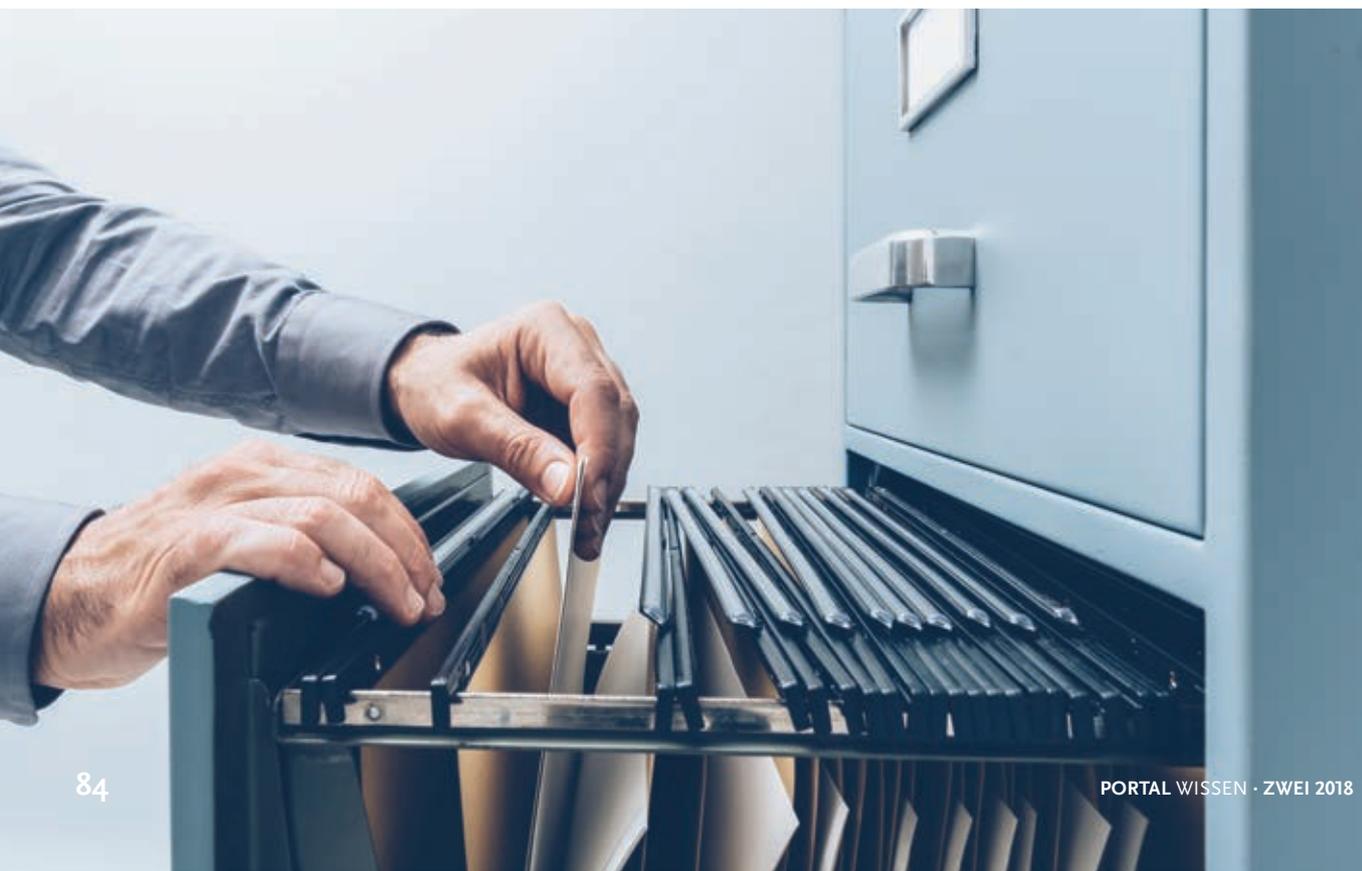
Der Aspekt der Digitalisierung wurde nachträglich in das Forschungsprojekt zu den Bürgerämtern aufgenommen. Er bekommt eine Sonderförderung der Hans-Böckler-Stiftung. „Nicht nur, weil das Thema derzeit viel diskutiert wird, sondern vor allem, weil die



Manche Anträge können Bürger bequem von zu Hause aus stellen...



... doch in den meisten Fällen bleibt ihnen das Warten beim Amt nicht erspart





Christian Schwab und
Sabine Kuhlmann

Effekte der Digitalisierung auf die Arbeitsprozesse und Mitarbeitenden in den Bürgerämtern bisher kaum erforscht sind“, stellt Kuhlmann klar. „Wir wollen wissen, inwiefern die Digitalisierung den Bürgerinnen und Bürgern Vorteile bringt“, ergänzt Christian Schwab.

Im Endspurt des Projekts stehen eine repräsentative Bürgerumfrage und eine Mitarbeiter-Befragung in ausgewählten Städten an. „Hier ist der Feldzugang wieder schwierig“, sagt Kuhlmann. „Drei Städte haben wir schon – im Westen. Doch in Ostdeutschland sind wir noch auf der Suche.“ Ziel sei es, nicht nur Vorzeige-Kommunen zu analysieren, sondern auch Durchschnittsfälle und vielleicht sogar mit Problemen behaftete Bürgerämter vorzustellen. „Aber von denen möchte sich niemand gerne in die Karten gucken lassen.“

Die Digitalisierung der Verwaltung steckt noch in den Anfängen

Auch in der Digitalisierung erhoffen sich die Verwaltungswissenschaftler anregende Impulse. „Nach wie vor werden die Klassiker wie Öffnungszeiten und Freundlichkeit als wichtig eingestuft. Die Abwicklung der Dienstleistungen auf elektronischer Basis haben die Bürgerämter selten auf dem Schirm.“ Christian Schwab will hier in seiner Dissertation die Barrieren identifizieren, welche die Digitalisierung behindern. Oft sei beispielsweise gar keine Server-Architektur vorhanden und es fehle an IT-Spezialisten oder schlicht an Geld. Sabine Kuhlmann ergänzt, dass der politische und rechtliche Rahmen erst noch geschaffen werden müsse.

So gilt die Geburtsurkunde bis heute als Schlüsseldokument, es gibt sie jedoch nicht als digitale Version. „Darum müssen die Bürgerinnen und Bürger persönlich aufs Amt gehen.“ Hier könne der Gesetzgeber Abhilfe schaffen, indem er die Regelungen anpasst, ohne den Datenschutz aufzuweichen. „Man muss immer aus der Sicht des Nutzers denken“, argumentiert Kuhlmann. „Das wurde beim elektronischen Personalausweis versäumt. Hier wurde digitalisiert zu Lasten des Bürgers. Denn der sollte sich das Lesegerät anschaffen, es selber bezahlen und zuhause auch noch aufstellen, ohne genau zu wissen, wie es funktioniert und wofür man es nutzen kann.“

Die Wissenschaftler an der Universität Potsdam wundert daher nicht, dass die elektronische Beschaffung des Personalausweises in den Anfängen stecken geblieben ist. Im Projekt interessiert außerdem, wie eine Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Digitalisierung verhindert werden kann. Denn permanent erreichbar zu sein und möglicherweise mit E-Mails überflutet zu werden, könnte mehr Stress für die Mitarbeiter bedeuten.

An dieser Stelle hofft Professorin Kuhlmann, aus den empirischen Befunden Anregungen für Modelle und Verfahren der Zukunft ableiten zu können. „Persönliche Beratung wird trotz Digitalisierung nie ganz verzichtbar sein. Gerade bei komplexeren Verwaltungsverfahren oder für ältere Menschen bleibt der persönliche Kontakt wichtig.“ Die beiden Forscher sind sich sicher: Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein weites Feld, das noch beackert werden muss.

SILKE ENGEL