

Vorlage-Nr. 19/5 TOP 3 der Tagesordnung

Entwicklung des Publikumsaufkommens und der Personalsituation im Stadtamt

1. Einleitung

Die Fraktion der CDU hat mit Schreiben vom 11.08.2015 zur Deputationssitzung am 03.09.2015 um die Darstellung der Entwicklung des Publikumsaufkommens und der Personalsituation für die letzten drei Jahre gebeten. Darüber hinaus wird um eine Darstellung gebeten, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Servicequalität sowie der Personalsituation in diesem Zeitraum einschließlich der daraus erzielten Effekte umgesetzt worden sind. Hierbei soll insbesondere auf besondere Arbeitsspitzen zu den Ferienzeiten eingegangen werden.

Mit insgesamt etwa 500.000 Bürgerkontakten pro Jahr ist das Stadtamt eine der größten Dienstleistungsbehörden der Stadtgemeinde Bremen. Es ist durch eine umfangreiche Aufgabenbandbreite geprägt, die von der klassischen Eingriffsverwaltung (z.B. Gewerbeunter-sagungen, Waffenbesitzverbote) über die Marktverwaltung und die Verkehrsüberwachung zu bürgernahen Dienstleistungsangeboten, wie Ausweise und Pässe, Fahrerlaubnisse, Kfz-Zulassungen, Fundsachen, aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten, Einbürgerungen oder Personenstandsangelegenheiten, reicht.

Für die von der CDU-Fraktion aufgeworfene Fragestellung konzentriert sich der Bericht auf die Organisationseinheiten des Stadtamtes, die für bürgernahe Dienstleistungsangebote zuständig sind und die zugleich das größte Publikumsaufkommen zu verzeichnen haben, also die BürgerServiceCenter (BSC), die Standesämter, die Kfz-Zulassungsstelle und die Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung.

2. Sachstand

Geschäftsstatistik für ausgewählte Dienstleistungen 2012 – 2015

Leistung	2012	2013	2014	2015 (Juni)	2015
	Ist	Ist	Ist	Ist	Prognose
Kfz-Zulassungen -gesamt-	151.914	156.244	156.607	81.212	162.455
Geburtsbeurkundungen (Erstbeurkundungen)	6.719	6.979	7.268	3.969	8.053
Sterbefallbeurkundungen	6.817	7.117	6.783	3.912	7.576
Eheschließungen und Lebenspartnerschaften	2.319	2.266	2.450	974	2.408
Wohnungsan- und umeldungen	74.329	77.096	78.803	38.516	77.030
Personaldokumente (RP, PA, vRP, vPA, KRP)	94.003	72.408	77.991	43.060	85.637
Anträge auf Erteilung von Führungszeugnissen	23.077	22.419	23.481	12.164	24.095
Erteilte / verlängerte Aufenthaltserlaubnisse	10.218	9.614	12.027	6.306	12.388
Erteilte / verlängerte Duldungen	2.199	2.159	3.199	2.091	4.013
Erteilte / verlängerte Aufenthaltsgestattungen	1.090	1.406	2.317	1.868	3.452
Einbürgerungen	1.168	1.074	1.440	798	1.652

(Quelle: Geschäftsstatistik Stadtamt)

Die vorstehende Tabelle zeigt die Zahl der im Zeitraum 2012 bis 2015 erledigten Dienstleistungen in den ausgewählten vier großen Publikumsbereichen. Dabei ist in nahezu allen Bereichen ein gesteigertes Fallaufkommen festzustellen.

Am deutlichsten ist der Zuwachs bei den Fallzahlen im Bereich des Aufenthaltsrechts. Hier wird sich die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse zum Jahresende 2015 im Vergleich zum Jahr 2012 nach der Prognose um 21,2 % erhöhen. Die Zahl der Aufenthaltsgestattungen wird sich in diesem Zeitraum mehr als verdreifachen (Anstieg um 216,7 %) und die Zahl der Duldungen nahezu verdoppeln (Anstieg um 82,5 %). Ursächlich hierfür ist vor allem der seit einigen Jahren stark erhöhte Zustrom an Flüchtlingen. Auch bei den Einbürgerungen ist ein signifikanter Anstieg zu verzeichnen. Dieser beläuft sich zwischen den Jahren 2013 und 2015 auf voraussichtlich 53,8%.

Auffällig ist ebenso eine fortlaufende Erhöhung bei den Kfz-Zulassungen, die seit 2012 eine durchgängig steigende Tendenz von insgesamt 6,9 % aufweisen.

Auch für die in den BSC erbrachten Dienstleistungen ist ein deutlich erhöhtes Fallaufkommen erkennbar, wobei die Entwicklung in diesem Bereich z.T. Schwankungen unterliegt. Insbesondere bei den Ausweisen und Pässen, zeitaufwändigen BSC-Dienstleistungen, erfolgt seit 2013 eine erhebliche Steigerung um 18,3 %. Die Zahl der Wohnungsan- und -ummeldungen wird von 2012 bis Ende 2015 – mit einer weiter erhöhten Spitze in 2014 – um 3,6 % anwachsen. Die Zahl der Führungszeugnisse steigt um 4,4 %.

Die Nachfrage nach personenstandsrechtlichen Dienstleistungen in den Standesämtern ist ebenfalls steigend. Mit Ausnahme der Eheschließungen und Lebenspartnerschaften, deren Zahl auf gleichbleibend hohem Niveau zwischen um die 2.300 bis 2.400 Fälle pendelt, weisen die Geburts- und Sterbefallbeurkundungen mit 19,9 % bzw. 11,1 % im betrachteten Zeitraum von 2012 bis 2015 beträchtliche Steigerungsraten auf.

Eine zusätzliche Herausforderung stellen die saisonal bedingt stark erhöhten Antragszahlen zu bestimmten Zeiten in den jeweiligen Bereichen dar, wie das regelmäßig erhöhte Antragsvolumen bei den Kfz-Zulassungen im Frühjahr und Sommer, in den BSC und im Ausländerbereich zu den Ferienterminen sowie in den Standesämtern für Eheschließungen in den Sommermonaten und für Sterbefallbeurkundungen in den Wintermonaten.

Personalentwicklung 2012 – 2015

Fachbereiche		07-2012	01-2013	07-2013	01-2014	07-2014	01-2015	07-2015
Abt. 4 BürgerService	IST	99,53	101,13	101,32	97,60	95,97	95,13	93,57
Referat 31 Kfz.-Zulassung	IST	28,31	29,09	28,26	27,17	28,17	24,17	26,85
Abteilung 6 Aufenthalt ohne Abschn. 602 Einbürgerung	IST	50,07	63,58	61,33	59,99	62,30	71,75	78,42
Abschnitt 602 Einbürgerung	IST	8,02	6,31	6,31	6,46	10,02	11,52	10,52
Referate 50 und 51 Standesamt Mitte und Nord	IST	32,16	32,87	33,64	32,43	29,46	31,49	34,80

(Quelle: internes Personalcontrolling Stadtamt)

Die Tabelle zeigt den Personalbestand der vier großen Publikumsbereiche jeweils zum 01.01. und 01.07. eines Jahres in der Zeit ab 01.07.2012 bis 01.07.2015. Hierin enthalten ist das im Kernhaushalt des Stadtamtes finanzierte Personal ebenso wie refinanzierte Kräfte, Nachwuchskräfte aus dem zentralen Nachwuchskräftepool des Finanzressorts sowie anderweitig finanzierte Kräfte (z.B. Schwerbehindertenpool, Abordnungen).

Die Personalentwicklung lässt gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen erkennen. Während für die Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung ein deutlicher Personalzuwachs erreicht werden konnte, zeigen die BSC, die Kfz-Zulassungsstelle und die Standesämter insgesamt einen sinkenden Personalbestand. Für die Kfz-Zulassungsstelle und die Standesämter konnte ab 01.07.2015 infolge verschiedener Personalmaßnahmen, auf die noch einzugehen sein wird, wieder ein Zuwachs erreicht werden.

Die besonderen Anstrengungen des Ressorts, die Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung des Stadtamtes zu stabilisieren und auf die erhöhten Anforderungen im Zuge steigender Flüchtlingszahlen sowie die mit einer gelebten Willkommenskultur verbundenen Qualitätsmaßstäbe einzustellen, spiegeln sich in der seit 2012 um mehr als 50 % verbesserten Personalausstattung wider. Hierzu haben sowohl die auf Basis des Projektes „Stadtamt zukunftssicher gestalten“ mit der Senatorin für Finanzen im Rahmen der Kontraktverhandlungen erfolgten Personalverstärkungen beigetragen als auch darüber hinaus beträchtliche weitere Personalmaßnahmen, die auf die beiden Senatsprogramme zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zurückgehen. Der Einbürgerungsbereich wurde im Rahmen der Einbürgerungskampagne in 2014 verstärkt.

Eine entsprechend der Fallzahlsteigerungen ebenfalls erforderliche Personalverstärkung der BSC, der Kfz-Zulassungsstelle und der Standesämter war angesichts der im Rahmen des Kontrakts zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht möglich.

Krankenstand 2012 – 2015 (Gesamtbeschäftigte im Stadtamt, Fehltag pro Person)

Stichtag	Anzahl	Fehltag	Frauen	Männer	Gesamt	Quote*
30.06.2012	454	14.772	30,85	36,56	32,54	10,38%
31.12.2012	449	15.647	34,62	35,37	34,85	11,14%
30.06.2013	446	16.913	38,54	36,51	37,92	12,15%
31.12.2013	469	17.398	38,01	35,10	37,10	11,76%
30.06.2014	474	16.600	34,48	36,16	35,02	11,19%
31.12.2014	504	16.721	32,95	33,64	33,18	10,68%
30.06.2015	496	16.508	34,05	31,66	33,28	10,82%

Quelle: MIP.

*Im Verhältnis zu den Arbeitstagen.

Die Tabelle zum Krankenstand ist auf die Gesamtbeschäftigten des Stadtamtes bezogen. Insoweit liegen nur die Gesamtzahlen vor, da eine Differenzierung nach einzelnen Organisationseinheiten aus Gründen des Dienst- und Datenschutzrechts nicht zulässig ist.

Die Fehlzeitenquote des Stadtamtes ist hoch und übertrifft den Durchschnitt der bremischen Verwaltung (7,3 % Fehlzeitenquote pro Arbeitstage / Durchschnitt) um rund die Hälfte (10,8 % Fehlzeitenquote pro Arbeitstage / Stadtamt). Bei den Fehltagen pro Person beträgt der Abstand etwa 10,6 Tage zum Mittelwert (22,65 Tage). Die Ursachen hierfür dürften vielfältig sein, aber maßgeblich in der allgemein hohen Belastungssituation an Publikumsarbeitsplät-

zen – zumal im Umgang mit ausländischen Personen, bei denen die typischen Sprachschwierigkeiten auftreten – zu suchen sein. Für die BSC, die Kfz-Zulassungsstelle und die Standesämter ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass angesichts sinkender Personalressourcen bei zugleich steigenden Fallzahlen sowie saisonal extremen Arbeitsspitzen eine weitere Zuspitzung der Belastungssituation entstanden ist.

Die Entwicklung der Fallzahlen und der Personalausstattung zeigt, dass das Personal in den BSC, der Kfz-Zulassungsstelle und den Standesämtern mit dem gestiegenen Kundenaufkommen nicht Schritt gehalten hat. Anders als bei der Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung, für die eine deutliche Personalverstärkung erfolgt ist, ist bei den anderen drei Bereichen eine gegenläufige Entwicklung festzustellen.

Die Personalstruktur des Stadtamtes zeichnet sich zudem durch einen hohen Anteil an Auszubildenden und Nachwuchskräften und z.T. auch befristeten Kräften aus. Die Einarbeitung wechselnden Personals bindet einerseits Kapazitäten des Stammpersonals, während die neuen Kräfte aufgrund der notwendigen Qualifizierung andererseits noch keine volle Arbeitsleistung erbringen können.

Hinzu kommt ein hoher Anteil an Teilzeitkräften. Mit ganz unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen kann und soll der Vereinbarkeit von Beruf und Familie Rechnung getragen werden; für die Dienstplangestaltung und die Abdeckung der Öffnungszeiten bedeutet dies allerdings eine besondere Herausforderung.

3. Engpässe bei der Aufgabenwahrnehmung

Mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen können stark nachgefragte Dienstleistungen, wie insbesondere

- Pässe und Ausweise
- Wohnungsmeldungen
- Führungszeugnisse
- Kfz-Zulassungen
- Beurkundung von Geburten und Sterbefällen, Eheschließungen

jedenfalls zu Spitzenzeiten nicht zu angemessenen Servicestandards angeboten werden. Die Wartezeiten auf einen Termin betragen je nach Anliegen mehrere Wochen und Monate (Anmeldung zu Eheschließung), Spontankundinnen und -kunden mit eiligen Anliegen, die das Stadtamt ohne Terminvereinbarung aufsuchen, können ebenfalls nicht zu vertretbaren Wartezeiten bedient werden. Hinzu kommt, dass sich die Zahl der Spontankundinnen und -kunden aufgrund der nicht zeitnah möglichen Terminvereinbarungen erhöht.

Die Bearbeitung von Not- und Eilfällen ist gewährleistet, kann aber nicht immer taggleich geschehen. Es gilt der Grundsatz, dass alle Anliegen während der Öffnungszeiten entgegengenommen werden. Ist eine Bearbeitung der Anliegen am selben Tag aus Kapazitätsgründen oder wegen fehlender Unterlagen nicht möglich, erfolgt eine Terminvereinbarung oder in Einzelfällen ein Verweis auf einen der folgenden Öffnungstage.

Die Ressourcen, die für die Kundensteuerung im Rahmen des Krisen- und des Beschwerdemanagements investiert werden müssen, sind immens.

Die Publikumsbedienung hat grundsätzlich Vorrang vor Aufgaben, die im schriftlichen Verfahren erledigt werden. Rückstände bei Melderegisterauskünften, schriftlich eingegangenen

Wohnungsmeldungen, elektronischen Datenübermittlungen von Behörden sowie der Stilllegung von Kraftfahrzeugen werden vorübergehend in Kauf genommen.

4. Maßnahmen

Zur Fortentwicklung des Stadtamtes wurde von März 2012 bis Mai 2013 das Projekt „Stadtamt zukunftssicher gestalten“ durchgeführt.

Ziel der Empfehlungen des Projektes ist die Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung und eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität, die eine serviceorientierte Bearbeitung der Anliegen der Kundinnen und Kunden mit vertretbaren Warte- und Bearbeitungszeiten ermöglicht. Die Gewährleistung einer Willkommenskultur für die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger hat sich dabei – auch angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen – als zunehmende Herausforderung dargestellt.

Eine Vielzahl der empfohlenen Maßnahmen konnte inzwischen umgesetzt werden. Wenn eine Umsetzung nicht möglich war, waren dafür in erster Linie fehlende personelle und finanzielle Ressourcen in den Referaten Zentrale Dienste (Organisation) und Informationstechnik ursächlich. Weitere Umsetzungserfordernisse bestehen deshalb nach wie vor insbesondere zur Verbesserung der Technikausstattung.

Die nach dem Kontrakt auf Basis des im Rahmen des Projektes errechneten Personalmindestbedarfs bereitgestellten Personalressourcen erweisen sich in den Bereichen BSC, Kfz-Zulassungsstelle und Standesämter als nicht ausreichend, weil zu berücksichtigen ist, dass bei dieser Berechnung Einspareffekte aus den weitgehend als kurzfristig umsetzbar erachteten Maßnahmen unabhängig vom tatsächlichen Realisierungsstand bereits vollständig verrechnet wurden, außerdem eine durchschnittliche Krankenquote angenommen wurde und bestehende Rückstände unberücksichtigt blieben.

Bereits erfolgte Maßnahmen

Im laufenden Reformprozess wurde insbesondere auch in den hier in Rede stehenden Bereichen eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation bereits umgesetzt bzw. befindet sich in der Umsetzungsphase.

Im Folgenden werden einige exemplarische Maßnahmen dargestellt, deren Umsetzung bereits erfolgt ist und die zu spürbaren Verbesserungen der Servicequalität geführt haben.

- **Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit durch das Bürgertelefon (BTB)**

Die Möglichkeit der Vereinbarung von Terminen für alle BSC über das zentrale Bürgertelefon bei der Senatorin für Finanzen zeigt in verschiedener Hinsicht Wirkung:

Die Erreichbarkeit ist wegen der langen Betriebszeiten (Mo - Fr von 07:00 - 18:00 Uhr) und der modernen Callcenter-Technik des BTB sehr gut und wird von den Bürgerinnen und Bürgern als ganz wesentliche Verbesserung bewertet. Die Nachfrage nach Terminen steigt aufgrund der sehr guten Erreichbarkeit kontinuierlich.

- **Ausweitung der Terminvergabe**

Im Rahmen eines neuen Öffnungszeitenkonzepts für die BSC wurden die Zeiten für Besuche nach Terminvereinbarung deutlich erweitert. Die Vergabe der Termine erfolgt aktuell zu 70 % (ca. 800 Termine pro Woche) der verfügbaren Terminkapazitäten über BTB im first level, die übrigen 30 % werden für den second level bei den BSC vorgehalten, um ausreichend Kapazitäten für Eil- und Notfälle zur Verfügung zu haben. Die Ausweitung der Terminvergabe ermöglicht eine verbesserte Steuerung des Kundenaufkommens.

- **Einführung eines technisch gestützten Terminmanagements**

Die Arbeiten zur Einführung eines technisch gestützten Terminmanagements haben bereits begonnen. Ein erstes Pilotmodul für die Kfz-Zulassungsstellen befindet sich seit Ende 2014 im Echtbetrieb zur Erprobung. Das Terminmanagement soll auf 10 Organisationseinheiten des Stadtamtes und auch auf andere Behörden ausgeweitet werden.

Der Abruf von Dienstleistungen nach zuvor erfolgter Terminvereinbarung bietet sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die behördeninternen Arbeitsabläufe zahlreiche Vorteile. Die verlässliche Terminvereinbarung vermeidet Wartezeiten, bedeutet eine bessere Planbarkeit und reduziert die erforderlichen personellen Ressourcen für die Publikumssteuerung. Bei der telefonischen Terminvereinbarung oder durch abrufbare Informationen bei der Terminvereinbarung über das Internet erhalten die Bürgerinnen und Bürger Hinweise auf erforderliche Unterlagen und können Rückfragen – ggf. auch per E-Mail – stellen. Mehrfache persönliche Vorsprachen können so vermieden werden.

- **Erhöhung der schriftlichen Verfahren zur Antragstellung**

In der Abteilung Aufenthalt und Einbürgerung und den BSC wurden verstärkt Verfahren zur schriftlichen Antragstellung eingeführt, um zeitaufwändige Kundenvorsprachen möglichst zu vermeiden. Dies betrifft z.B. die Erteilung von Aufenthaltsgestattungen oder Wohnungsmeldungen für Flüchtlinge, die in Übergangwohnheimen untergebracht sind.

- **Personelle Sofortmaßnahmen im 1. Halbjahr 2015**

Die stark steigenden Flüchtlingszahlen haben auch erhebliche Auswirkung auf das Stadtamt. Neben der hier natürlich in besonderem Maße betroffenen Abteilung für Aufenthalt und Einbürgerung sind aber auch die BSC und die Standesämter einer deutlichen Mehrbelastung ausgesetzt. Nach dem „Zweiten Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2015“ sollte das Stadtamt in 2015 daher zusätzlich 20 VZE zur Verstärkung der genannten Publikumsbereiche erhalten. Da Schwierigkeiten bestanden, alle Personalbedarfe fristgerecht zu decken bzw. zeitnah zur Verfügung zu stellen, wurden auf Veranlassung des Senators für Inneres im Rahmen eines „Sofortprogramms“ Hilfsmaßnahmen ergriffen, um kurzfristig bereits eingearbeitetes Personal bereitzustellen.

Geplante Maßnahmen

- **Einsetzung eines CIO zur schnellen Umsetzung IT-technischer Verbesserungen**

In der Koalitionsvereinbarung für die laufende Wahlperiode ist vorgesehen, die Aufgabewahrnehmung des Stadtamtes insbesondere durch technische Modernisierungen nachhaltig zu verbessern.

Ein Schlüssel zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität ist der verstärkte Ausbau von Online-Dienstleistungen sowie die weitere Professionalisierung der Prozesse zur Implementierung und Pflege der Datenverarbeitungsverfahren. U.a. durch die Einführung eines flächendeckenden Terminmanagements bis zum 01.07.2016, die Einführung der eAkte in der Ausländerbehörde und die Installierung von Signierpads in den BSC sollen die Bearbeitungsprozesse weiter optimiert werden.

Die Installation eines zentral Verantwortlichen für alle IT Projekte (CIO), der unabhängig alle IT-gestützten Prozessverbesserungen koordiniert und steuert, soll die konzentrierte und beschleunigte Umsetzung der notwendigen Maßnahmen gewährleisten. Durch Verlagerung der IT-Organisation des Stadtamtes auf einen IT-Dienstleister (Dataport), der Datenhaltung und -produktion einschließlich Wartung, Pflege und Administration von Technik und Verfahren übernimmt, sollen Datenverarbeitungsprozesse weiter professionalisiert und das Stadtamt hiervon entlastet werden. Der für die Optimierungsaufgaben im IT-Bereich benötigte Ressourceneinsatz wird aus dem Produktplan für den zentralen IT-Bereich sichergestellt.

Der Senator für Inneres und die Senatorin für Finanzen haben bereits erste Verabredungen zum Einsatz eines CIO für die Koordinierung und Steuerung von Maßnahmen zur Technikverbesserung getroffen, die vom Stadtamt bisher aufgrund fehlender Kapazitäten und Ressourcen nicht geplant und umgesetzt werden konnten. Ziel ist eine konzentrierte und zeitnahe Umsetzung von Maßnahmen.

Der CIO soll möglichst zum 01.10.2015 seine Arbeit aufnehmen. Er wird von der Senatorin für Finanzen bereitgestellt; die genauen Rahmenbedingungen werden noch geklärt. Vorgehen ist ein Einsatz überwiegend vor Ort im Stadtamt.

- **Kontraktanpassung**

Regelaufgaben des Stadtamtes werden bisher zu einem hohen Anteil durch Auszubildende und Nachwuchskräfte (Poolkräfte) wahrgenommen, die das Stadtamt häufig schnell wieder verlassen. Die erhöhte Fluktuation erschwert eine verlässliche Personalplanung und stellt das Stadtamt vor zusätzliche Herausforderungen. Beginnend in diesem Bereich wird deshalb durch Kontrakt mit dem Finanzressort vereinbart, die hier eingesetzten Poolkräfte aus dem Nachwuchskräftepool im Rahmen der vom Bund für die Aufnahme von Flüchtlingen bereitgestellten Mittel in refinanzierte Stellen beim Stadtamt zu überführen. Hierzu gehört auch der Umgang mit dem überdurchschnittlich hohen Krankenstand. Mit der Übernahme von Verwaltungspersonal der Gesundheit Nord GmbH soll für das Stadtamt eine zusätzliche Unterstützung erreicht werden.

Der bestehende Kontrakt wird weiterentwickelt und fortgeschrieben. Die vorgenannten Reformmaßnahmen zur technischen Modernisierung und personellen Stabilisierung werden darin verbindlich geregelt.