

Gräfe | Wehmeier | Bogumil | Kuhlmann

Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit



Nomos

Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 53

Philipp Gräfe | Liz Marla Wehmeier
Jörg Bogumil | Sabine Kuhlmann

Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Philipp Gräfe | Liz Marla Wehmeier | Jörg Bogumil | Sabine Kuhlmann

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1704-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4434-8

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748944348>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
1. Einleitung	17
2. Theoretischer Rahmen	21
2.1 Digitalisierung als Verwaltungsreformprogramm	21
2.2 Entwicklungsstufen der Digitalisierung	22
2.3 Digitalisierungsbarrieren	26
2.4 Analysekonzept, Ausgangsthesen und Untersuchungsdimensionen	32
3. Methodisches Vorgehen und Fallauswahl	39
4. Digitalisierung der Kfz-Zulassung	47
4.1 Einführung	47
4.2 Ausgangslage	47
4.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Kfz-Zulassung	47
4.2.2 Digitalisierbarkeit des Kfz-Zulassungsverfahrens	48
4.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation	51
4.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung	52
4.3 Implementierungsprozess und Akteure	54
4.3.1 Die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ (i-Kfz)	54
4.3.2 Promotoren der Digitalisierung	57
4.3.3 Barrieren der Digitalisierung	59
4.4 Organisationale Veränderungen	64
4.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation	64
4.4.2 Prozessveränderungen	65
4.5 Personalbezogene Veränderungen	67
4.5.1 Veränderungen des Personalstands	67
4.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen	68

4.5.3	Ent- und Belastungslagen	71
4.5.4	Kontrolle von Arbeit	72
4.6	Leistungsbezogene Veränderungen	72
4.6.1	Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion	72
4.6.2	Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung	74
4.7	Schlussfolgerungen	74
5.	Digitalisierung der Bauaufsicht	77
5.1	Einführung	77
5.2	Ausgangslage	77
5.2.1	Bedeutung und Aufgaben der Bauaufsicht	77
5.2.2	Digitalisierbarkeit des Baugenehmigungsverfahrens	80
5.2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation	81
5.2.4	Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung	83
5.3	Implementierungsprozess und Akteure	84
5.3.1	Ausgestaltung des digitalen Bauantrags	84
5.3.2	Promotoren der Digitalisierung	87
5.3.3	Barrieren der Digitalisierung	89
5.4	Organisationale Veränderungen	95
5.4.1	Veränderungen der Aufbauorganisation	95
5.4.2	Prozessveränderungen	96
5.5	Personalbezogene Veränderungen	98
5.5.1	Veränderungen des Personalstands	98
5.5.2	Veränderte Arbeitsanforderungen	99
5.5.3	Ent- und Belastungslagen	100
5.5.4	Kontrolle von Arbeit	101
5.6	Leistungsbezogene Veränderungen	102
5.6.1	Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion	102
5.6.2	Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung	102
5.7	Schlussfolgerungen	104
6.	Digitalisierung der Steuerverwaltung	105
6.1	Einführung	105
6.2	Ausgangslage	106
6.2.1	Bedeutung und Aufgaben der Steuerverwaltung	106
6.2.2	Digitalisierbarkeit der Einkommenssteuerveranlagung	107

6.2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation	107
6.2.4	Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung	110
6.3	Implementierungsprozess und Akteure	112
6.3.1	Funktionsweise der ELSTER-Verfahren	112
6.3.2	Promotoren der Digitalisierung	113
6.3.3	Barrieren der Digitalisierung	115
6.4	Organisationale Veränderungen	118
6.4.1	Veränderungen der Aufbauorganisation	118
6.4.2	Prozessveränderungen	120
6.5	Personalbezogene Veränderungen	121
6.5.1	Veränderungen des Personalstands	121
6.5.2	Veränderte Arbeitsanforderungen	125
6.5.3	Ent- und Belastungslagen	128
6.5.4	Kontrolle von Arbeit	131
6.6	Leistungsbezogene Veränderungen	132
6.6.1	Verwaltung-Bürger-Interaktion	132
6.6.2	Qualität des Verwaltungsvorgangs	133
6.7	Schlussfolgerungen	135
7.	Digitalisierung von Elternleistungen	137
7.1	Einführung	137
7.2	Ausgangslage	137
7.2.1	Verwaltungsleistungen rund um die Lebenslage Geburt	137
7.2.2	Aktueller Stand der Digitalisierung	139
7.2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation und Digitalisierbarkeit	140
7.3	Das Projekt ELFE: Beispiele Bremen und Hamm	141
7.4	„Kinderleicht zum Kindergeld“: Beispiele Hamburg und Chemnitz	146
7.5	Schlussfolgerungen	148
8.	Digitalisierung der Verwaltung im sektoralen Vergleich	151
8.1	Digitalisierungsstand	151
8.2	Steuerung der Digitalisierungsprozesse	153
8.3	Belastungslagen im Vergleich	156

8.4 Auswirkungen der Digitalisierung und Einflussgrößen	157
8.4.1 Auswirkungen der Digitalisierung auf die Leistungserbringung	157
8.4.2 Einflussfaktoren für die erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung	160
8.4.3 Digitalisierungszufriedenheit	164
8.5 Mitbestimmung und Beschäftigtenpartizipation	166
8.5.1 Die Arbeit der Personalräte	166
8.5.2 Direkte Partizipation der Beschäftigten	174
9. Fazit	177
Literaturverzeichnis	183
Verzeichnis der Interviews	193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Institutionenevaluation	32
Abbildung 2:	Informationswege der Kfz-Zulassung	50
Abbildung 3:	Zulassungsbescheinigung Teil 1 mit verdeckten Sicherheitscodes (links) und Stempelplakette mit verdeckten Sicherheitscodes (rechts)	56
Abbildung 4:	Digitalisierungstreiber in den Kfz-Zulassungen	58
Abbildung 5:	Digitalisierungsbarrieren in der Kfz-Zulassung	63
Abbildung 6:	Musterablauf des Baugenehmigungsverfahrens in NRW	79
Abbildung 7:	Varianten des digitalen Bauantrags	85
Abbildung 8:	Treiber der Digitalisierung in den uBA	88
Abbildung 9:	Digitalisierungsbarrieren in der Bauaufsicht	90
Abbildung 10:	Anzahl der elektronisch übermittelten Einkommenssteuererklärungen (2001–2021)	106
Abbildung 11:	Aufbauorganisation von KONSENS	109
Abbildung 12:	Promotoren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung	114
Abbildung 13:	Barrieren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung	116
Abbildung 14:	Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in der Steuerverwaltung in den Landeshaushalten	124
Abbildung 15:	Einfluss auf die Leistungserbringung (Ordinale Logistische Regression)	162
Abbildung 16:	Einfluss auf Digitalisierungszufriedenheit der Beschäftigten (Ordinale Logistische Regression)	165

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklungsstufen der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung	24
Tabelle 2:	Digitalisierung und Verwaltungsföderalismus in Deutschland	27
Tabelle 3:	Operationalisierung der vier Transformationsdimensionen	37
Tabelle 4:	Einordnung der Fallstudien	41
Tabelle 5:	Überblick über durchgeführte Interviews	42
Tabelle 6:	Rücklauf nach Bundesländern	45
Tabelle 7:	Überblick Zulassungsvorgänge im Jahr 2022	48
Tabelle 8:	Verbreitung digitaler Technologien in den Kfz-Zulassungsbehörden	53
Tabelle 9:	Veränderungen der Arbeitssituation in der Kfz-Zulassung	70
Tabelle 10:	Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Kfz-Zulassung	73
Tabelle 11:	Übersicht untere Bauaufsichtsbehörden in Deutschland	82
Tabelle 12:	Verbreitung digitaler Technologien in den unteren Bauaufsichtsbehörden	84
Tabelle 13:	Reformen der Landesbauordnungen in den Bundesländern	92
Tabelle 14:	Veränderungen der Arbeitssituation in der Bauaufsicht	100
Tabelle 15:	Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Bauaufsicht	103

Tabelle 16:	Verbreitung digitaler Technologien in den Finanzämtern	111
Tabelle 17:	Veränderungen der Arbeitssituation in den Finanzämtern	126
Tabelle 18:	Veränderungen der Be- und Entlastungslagen in den Finanzämtern	129
Tabelle 19:	Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in den Finanzämtern	134
Tabelle 20:	Elternleistungen aktueller Digitalisierungsprojekte im Überblick	138
Tabelle 21:	Organisation von Digitalisierungsaufgaben in den Vollzugsämtern	155
Tabelle 22:	Verbesserungen der Leistungserbringung im Vergleich	159
Tabelle 23:	Beobachtungen der Personalräte zur Digitalisierung der Verwaltung	168
Tabelle 24:	Personalratsarbeit im Kontext der Digitalisierung	171
Tabelle 25:	Wahrnehmung der Personalratsarbeit in der Digitalisierung	173
Tabelle 26:	Möglichkeiten der Einflussnahme der Beschäftigten auf die Digitalisierungsprozesse	174

Abkürzungsverzeichnis

ADM	Automated Decision Making
AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIM	Building Information Modeling
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMW	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BW	Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
C2G	Citizen-to-government
DMS	Dokumentenmanagementsystem
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
EfA	Einer für Alle
eID	elektronische Identität
ELFE	Einfache Leistungen für Eltern
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
eVB	elektronische Versicherungsbestätigung
FISCUS	Föderales Integrierte Standardisierte Computergestützte Steuersystem
FITKO	Föderale IT-Kooperation

FZV	Fahrzeugzulassungsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GNOFÄ	Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
i-Kfz	Internetbasierte Kfz-Zulassung
KBA	Kraftfahrtbundesamt
Kfz	Kraftfahrzeug
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KzK	Kinderleicht zum Kindergeld
LABO	Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin
LBO	Landesbauordnung
MKJFGFI	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MuSchG	Mutterschutzgesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Mw	Mittelwert
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
OR	Odd Ratio
OSCI	Online Services Computer Interface
OZG	Onlinezugangsgesetz
PR	Personalrat
PStG	Personenstandsgesetz
RMS	Risikomanagementsystem
RP	Rheinland-Pfalz
SGB	Sozialgesetzbuch

SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Freistaat Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
StVG	Straßenverkehrsgesetz
TH	Freistaat Thüringen
THW	Technisches Hilfswerk
TÖB	Träger öffentlicher Belange
TÜV	Technischer Überwachungsverein
uBA	untere Bauaufsicht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZFZR	Zentrales Fahrzeugregister

1. Einleitung

Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors bildet einen Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Staat und Verwaltung. Die bisherige Umsetzungs- und Wirkungsbilanz ist jedoch in Deutschland nach wie vor ernüchternd. Durch die in den letzten Jahren verabschiedeten Gesetze, vor allem das Onlinezugangsgesetz (OZG), welches die Digitalisierung der 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen bis zum Jahre 2022 vorsah, sowie durch neue Bemühungen (z.B. OZG 2.0) hat die Reformdynamik zwar zugenommen. Wie eine umfassende Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen den öffentlichen Dienst auf der Vollzugsebene verändert, ist jedoch weitgehend unerforscht.

Das diesem Buch zugrundeliegende, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt¹ setzte an diesen Entwicklungen an. Es ging der Frage nach, wie sich in öffentlichen Verwaltungen infolge der Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen die Arbeitsbedingungen und -abläufe, Organisationsstrukturen, Tätigkeitsprofile, Mitbestimmungsmöglichkeiten und Interaktionen mit den Bürgern² verändern. Der Fokus lag auf der praktischen Umsetzung und auf den Effekten der Verwaltungsdigitalisierung in den Vollzugsbehörden. Diese Schwerpunktsetzung war von der Erkenntnis geleitet, dass es bei den allermeisten Digitalisierungsprojekten vor allem auf der vollziehenden Ebene zu Implementationsschwierigkeiten kommt, die vermehrt dann auftreten, wenn Pilotlösungen in den Regelbetrieb überführt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Nachnutzung in kommunalen oder dezentralen Verwaltungen bewerkstelligt werden soll. Oft wird von Seiten der Vollzugsebene zudem nur die fachliche Ebene einbezogen, wohingegen die für Digitalisierung oder IT verantwortlichen Akteure vielfach vernachlässigt werden. Ohne jedoch die teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Vollzugsbehörden sowie sich unterscheidende Konfigurationen digitaler Lösungen zur Kenntnis zu nehmen, kann die Digitalisierung der Verwaltung nicht sinnvoll untersucht werden.

Wenngleich es inzwischen zahlreiche Forschungsarbeiten zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland gibt (siehe u.a. Bogumil et al. 2019; Schwab et al. 2019; Kuhlmann et al. 2020; Mergel 2019; Dreas/Klenk 2021; Vellani/Kuhlmann 2024; Proeller et al. 2022; Heuberger 2023; Kuhl-

Hintergrund
der Studie

Bestehende
Forschungslücken

-
- 1 Das Projekt „Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung“ wurde zwischen dem 1.10.21 und dem 29.2.24 von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Es war ein Gemeinschaftsprojekt der Universitäten Bochum und Potsdam.
 - 2 In diesem Text wird das generische Maskulinum geschlechtsabstrahierend verwendet.

mann/Marienfeldt 2023; Schuppan 2019; Bogumil/Kuhlmann 2021; Kuhlmann/Bogumil 2021; Bogumil/Gräfe 2022a; Nationaler Normenkontrollrat 2018, 2021) besteht nach wie vor eine erhebliche Forschungslücke in Bezug auf konkrete Umsetzungsprozesse und Implementationsprobleme auf der Vollzugsebene. Insbesondere über die praktischen Konsequenzen der Digitalisierung in der realen Verwaltungswelt, über positive und negative Auswirkungen auf Personal, Organisation und Leistungserbringung sowie über die Implementationswirklichkeit vor Ort liegt bislang – von Ausnahmen und Einzelfallstudien abgesehen – kaum systematische oder vergleichende Forschung vor. Dies gilt vor allem mit Blick auf konkrete Leistungsfelder und die aufgabenspezifische Betrachtungsweise von Digitalisierungsprozessen der Vollzugsebene. Wenngleich das Scheitern des OZG³ und die daraus zu ziehenden Konsequenzen intensiv diskutiert wurden (Bogumil/Gräfe 2024; Nationaler Normenkontrollrat 2023; Röhl 2023), gibt es nach wie vor nur wenige empirisch fundierte Studien über die konkrete Implementationspraxis von Digitalisierungspolitik und ihre realen (nicht nur potenziellen, erwarteten oder erwünschten) Effekte auf der Vollzugsebene in spezifischen Aufgabenfeldern. Hier setzt die vorliegende Studie an, indem sie die folgenden Kernfragen bearbeitet:

Untersuchungs-
fragen

Welcher Umsetzungsstand der Digitalisierung, d.h. welche digitale Reife, wurde erreicht und wie ist der Umsetzungsprozess ausgestaltet?

Welche digitalisierungsbedingten Personal-, Organisations- und Leistungsveränderungen gibt es in den Untersuchungsbereichen?

Wie können bestehende Problemlagen überwunden und negative Digitalisierungseffekte vermieden werden?

Untersuchungs-
bereiche/„Fälle“

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wurden bewusst *fortgeschrittene* Digitalisierungsprozesse im öffentlichen Sektor ausgewählt. Dies trifft auf die folgenden vier Leistungsbereiche zu, die den Kern der empirischen Analyse bilden: (1) Kfz-Zulassung, (2) untere Bauaufsicht (Baugenehmigung), (3) Steuerverwaltung (Einkommenssteuererklärung) und (4) Elternleistungen rund um die Geburt eines Kindes. Die Auswahl dieser vergleichsweise fortgeschrittenen Leistungsbereiche ermöglichte es, Einblicke in konkrete digitalisierungsbedingte Veränderungen der Verwaltungswirklichkeit aus einer aufgabenspezifischen Perspektive zu erhalten. Mit diesen vier bürgernahen

3 Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) war ambitioniert: Bis zum Jahreswechsel 2022/23 sollten die Verwaltungsleistungen aller deutschen Verwaltungsebenen und Verwaltungsbereiche digitalisiert werden. 575 Leistungen wurden gezählt. Zum Stichtag waren dann jedoch lediglich 33 Leistungen flächendeckend digital verfügbar.

Verwaltungsleistungen sind außerdem solche Bereiche angesprochen, die sehr hohe Fallzahlen aufweisen und daher als administrative „Massengeschäfte“ angesehen werden können, womit potenziell Verbesserungen für das Leben von Millionen Bürgern verbunden sein können.

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf eine Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsschritten. Neben umfangreichen Dokumenten- und Literaturanalysen wurden vier Fallstudien durchgeführt, wobei jedes der vier erwähnten Aufgabenfelder jeweils einen „Fall“ mit mehreren untersuchten Einzelorganisationen darstellt. Die Fallstudien basieren auf insgesamt 70 *Experteninterviews* mit 79 Amtsleitungen, Sachbearbeitern, Regierungsvertretern sowie Stakeholdern im Zeitraum von Januar 2021 und Juni 2022. Des Weiteren wurde eine deutschlandweite *quantitative Verwaltungsbefragung* durchgeführt (vgl. ausführlich Kapitel 3), bei der Personalräte und Beschäftigte in allen Baugenehmigungsbehörden und Kfz-Zulassungsbehörden sowie Beschäftigte deutscher Finanzämter befragt wurden. Ziel der Befragung waren die Ergänzung, Erweiterung und Validierung der qualitativen Befunde aus den Fallstudien. Die Elternleistungen wurden bei der Verwaltungsbefragung ausgenommen, da es in Deutschland bislang nur sehr wenige Angebote von Kombi-Anträgen für Elternleistungen im Umfeld der Geburt eines Kindes gibt und daher keine Ergebnisse in der Fläche gesammelt werden konnten.

Methoden und
Datenbasis

Im Folgenden werden zunächst der theoretische Rahmen, das Analysekonzept und die Hauptkategorien der vorliegenden Untersuchung vorgestellt (Kapitel 2). Dabei wird auch auf die einschlägige Debatte über Barrieren der Digitalisierung eingegangen. Sodann werden das methodische Vorgehen und die Auswahl der vier Leistungsbereiche (Fallauswahl) erläutert (Kapitel 3). Daran anschließend erfolgt die Darstellung der empirischen Befunde jeweils spezifisch für die betrachteten Aufgabenfelder („Fallstudien“) und unter Einbeziehung sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Forschungsergebnisse sowie – soweit vorhanden – einschlägiger Vorarbeiten und sekundäranalytischer Quellen. Für jedes Aufgabenfeld werden die institutionellen Rahmenbedingungen, Implementationsprozesse und Akteure sowie die organisatorischen, personellen und leistungsbezogenen Auswirkungen der Digitalisierung betrachtet (Kapitel 4–7). In Kapitel 8 erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Ergebnisse im Vergleich der vier untersuchten Verwaltungsbereiche, wobei vor allem auf die Aspekte von Digitalisierungsstand, Steuerung, Belastungsfaktoren und Effekte der Digitalisierung sowie Beschäftigtenpartizipation eingegangen wird. Abschließend erfolgt ein Fazit und werden einige Schlussfolgerungen formuliert (Kapitel 9).

Aufbau des Buches

2. Theoretischer Rahmen

2.1 Digitalisierung als Verwaltungsreformprogramm

Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung kann als eine spezifische Variante von Verwaltungsreformen angesehen werden (vgl. Kuhlmann/Heuberger 2021), die in unterschiedliche diskursive und regulative Kontexte eingebettet ist. Dabei kommt in Deutschland spezifischen Gesetzen und Normierungen (z.B. E-Government-Gesetze von Bund und Ländern, Onlinezugangsgesetz) eine besondere Rolle zu, wenngleich deren Wirksamkeit durchaus strittig ist (Proeller et al. 2022; Geis 2021; Seckelmann 2021). Ferner prägen politische Programme und Verlautbarungen (z.B. Koalitionsvertrag 2021; Tallinn Declaration 2017) sowie lokale Konzeptentwicklungen (z.B. kommunale Digitalisierungsstrategien; vgl. Vellani/Kuhlmann 2024) die Reformdiskurse und -praktiken. Institutionell ist die Verwaltungsdigitalisierung auf den verschiedenen politischen Ebenen durch Digitalisierungsbeauftragte und „Chief Digital/Data Officers“ sowie auf der föderalen Ebene durch den IT-Planungsrat und die Föderale IT-Kooperation FITKO inzwischen fest verankert (vgl. Initiative Stadt.Land.Digital 2022; Lühr 2020; Heuberger 2023). Diese (und weitere) Merkmale rechtfertigen es, Verwaltungsdigitalisierung als ein Verwaltungsreformprogramm zu betrachten und zu analysieren (vgl. Veit et al. 2019; Heuermann 2018: 15–17; Dunleavy et al. 2006).

Verwaltungsreformen sind als „Polity-Policy“ ein spezifisches Politikfeld und betreffen unmittelbar die Strukturen (fachlich-)politischen Handelns, wodurch sie erheblichen Einfluss auf die weitere Policy-Formulierung und Implementation haben (Kuhlmann/Wollmann 2011). Aus Sicht der Verwaltungs- und Politikwissenschaft stellen Verwaltungsreformen einen komplexen Untersuchungsgegenstand dar, der sowohl methodologische als auch analytische Probleme birgt (Wollmann 2006). Nach Wollmann (2006: 207–208) ist Verwaltungsreformpolitik darauf gerichtet, die bestehenden institutionellen Strukturen durch den Einsatz geeigneter Strategien und Maßnahmen zu verändern. Dieser Institutionenbegriff ist dabei umfangreich auszulegen; so können laut Wollmann neben der Organisation u.a. auch personelle Faktoren, die Verwaltungskultur und auch Qualifikationsbedingungen durch Verwaltungsreformen adressiert werden. Die *Institutionenevaluation* ist daher geeignet, ein Verwaltungsprogramm wie die aktuellen Digitalisierungsbemühungen in Deutschland dahingehend zu beurteilen, inwieweit eine digitale Transformation im obigen Sinne stattfindet und welche konkreten Veränderungen dabei sichtbar werden.

Digitalisierung als
Verwaltungsreform

Institutionenevaluation

Im Rahmen der Institutionenevaluation oder *process evaluation* sind die institutionellen Veränderungen in diesem weiteren Sinn zu erfassen. Als Forschungsprogramm untersucht sie Verlauf und (Etappen-)Ergebnis dieser Veränderungsprozesse (abhängige Variable) unter Berücksichtigung der einflussnehmenden Rahmenbedingungen und weiteren Faktoren im Implementierungsprozess (unabhängige Variable) (Wollmann 2006; vgl. Christensen et al. 2003).

Performanzevaluation

Als weitere Untersuchungsgröße von Verwaltungsreformen gilt in der Regel die Performanz von Verwaltungen. Vor allem im Rahmen der Verwaltungsreformen des New Public Management ab den 1980er Jahren und ausgehend vom angelsächsischen Sprachraum wurde die *Performanzevaluation* sowohl ex ante (vgl. Moore 2013), als auch ex post (vgl. Pollitt/Bouckaert 2017: 86–87; OECD 2005; Christensen et al. 2003) propagiert. Die (veränderte) Performanz von Verwaltungen durch Digitalisierung soll hier in den Bereichen Dauer von Verwaltungsakten, Kostenreduktion und Belastungssituation der Beschäftigten erhoben werden. Eine weitere Performanzvariable ist auch die Nutzung von digitalen Transaktionsangeboten durch die Bürger. Materielle Leistungsverbesserungen (*Output-Evaluation*) sind mit unserem Forschungsdesign dagegen nicht zu erheben.

2.2 Entwicklungsstufen der Digitalisierung

Um Digitalisierung angemessen zu untersuchen, ist zunächst zu klären, was genau darunter verstanden wird. Mergel et al. (2019) heben hervor, dass der Digitalisierungsbegriff selbst mit keinem einheitlichen Verständnis einhergeht. Die Autorinnen unterscheiden daher drei „Phasen“ der Digitalisierung:

Digitization (oder auch *Elektronifizierung*) bezieht sich auf eine einfache Umsetzung analoger Prozesse in eine digitale Form. Wirkliche Prozessveränderungen gehen damit nicht einher.

Digitalisierung (*digitalization*) bezeichnet die Einführung wirklicher digitaler Prozesse, insbesondere die Ermöglichung von Online-Transaktionen wie die medienbruchfreie Stellung eines Bauantrag. Hier werden also die spezifischen Möglichkeiten digitaler Technologien (u.a. Echtzeit-Datenaustausch, algorithmische Entscheidungen, Onlineterminvereinbarungen) genutzt, um qualitativ neue Prozesse zu schaffen.

Digitale Transformation bezeichnet den umfangreicheren Wandel der Organisation und Kultur einer Verwaltung als Ganzes, der durch die Digitalisierung entweder bewusst herbeigeführt wird oder ggf. nicht-intendierte Folge der Digitalisierung ist (Mergel et al. 2019; Mergel 2019: 164–165).

In dieser Unterscheidung wird also auf unterschiedliche Phasen des Digitalisierungsprozesse zurückgegriffen. Dies gilt auch für das Konzept digitaler Reifegrade (*digital maturity*), das sich als Instrument zur Erhebung von Digitalisierungsfortschritt durchgesetzt hat (vgl. Wirtz/Piehler 2010: 12–13; Fountain 2001; Layne/Lee 2001; Wescott 2001; Moon 2002; Coursey/Norris 2008: 524; Schwab et al. 2019: 11–13). Dieses Instrument hat zwar die Schwierigkeit, dass es von einem technologischen Determinismus ausgeht, bei dem Digitalisierung linear ‚reift‘ (vgl. auch Coursey/Norris 2008). Allerdings unterliegen die Digitalisierungsprogramme der Verwaltungen oft demselben Determinismus. Beispielsweise verwendet das OZG ebenfalls ein Reifegrad-Modell (OZG-Leitfaden 2022). Es sollte insofern berücksichtigt werden, dass die Reifegrade weder statisch noch vollständig voneinander abgrenzbar sind. Grenzen können einerseits unscharf verlaufen und andererseits können die Phasen parallel auftreten. Ebenso ist nicht automatisch anzunehmen, dass ein höheres Reifestadium besser ist als eine niedrigere Stufe (vgl. Andersen/Henriksen 2006).

Auch wir wollen prinzipiell auf dieses Modell zurückgreifen und unterscheiden analytisch zwischen unterschiedlichen Stufen hinsichtlich der Komplexität und des Umfangs der Digitalisierung, um den Reife- und Fortschrittsgrad der Digitalisierung empirisch messbar zu machen. Die üblichen Modelle konzentrieren sich auf die Digitalisierung im Verhältnis von der Bevölkerung zur Verwaltung bzw. umgekehrt (*citizen-to-government*, C2G). Damit wird für die Einteilung in einen Reifegrad in erster Linie die Schnittstelle von Verwaltungskunden und Behörde insb. über Mailverkehr, Online-Portale usw. betrachtet, also die *Verwaltung-Bürger-Interaktion*. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen insb. des OZG hat diese kundenorientierte Perspektive für den Digitalisierungsdiskurs in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Oftmals sind es jedoch die innerbehördlichen Prozesse oder auch die Einbindung von externen Behörden (*government-to-government*, G2G), an denen die mit der Digitalisierung angestrebte Beschleunigung der Verwaltung auf Hürden stößt. Ohne elektronische Aktenführung kommt es zu Medienbrüchen, erheblichen Transaktionskosten und zeitintensiven Beteiligungsverfahren (vgl. Bogumil/Gräfe 2022a, b). Um diese – für die Bürger ‚unsichtbaren‘ – Prozesse ebenfalls unter dem Gesichtspunkt ihrer Digitalisierung zu betrachten, soll ergänzend zur Verwaltung-Bürger-Interaktion auch die Digitalisierungsreife der inter- bzw. intra-behördlichen Interaktion erfasst werden. Diese Entwicklungsstufen der Digitalisierung am Beispiel der fünf Reifegrade sind in Tabelle 1 erläutert.

Tabelle 1: *Entwicklungsstufen der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung*

Reifegrad	Interaktion Bürger – Verwaltung (C2G)	Inter- und intrabehördliche Interaktion (G2G)
Information	Verwaltungen stellen den Bürgern Informationen auf elektronischem Wege zur Verfügung, etwa über Internetseiten, soziale Medien oder Handy-Applikationen.	Es findet ein digitales Wissensmanagement z.B. über ein Intranet statt. Dennoch ist eine aktive Informationsbeschaffung durch Beschäftigte nötig.
Kommunikation	Bürger können mit den Verwaltungen über E-Mails, Service-Terminals oder digitale Assistenten in direkte elektronische Kommunikation treten, um Anfragen zu stellen oder Verwaltungsakte vorab zu besprechen. Formulare können heruntergeladen und ausgedruckt werden.	Behörden kommunizieren über E-Mail. Eingegangene Dokumente und Anträge werden ausgedruckt und medienbruchbelastet weiterbearbeitet.
Transaktion	Beantragungen von Verwaltungsleistungen können elektronisch abgeschlossen werden. Der medienbruchfreie digitale Abschluss der betreffenden Verwaltungstransaktion wird hier in der Regel als Idealzustand angestrebt.	Eine kollaborative Bearbeitung von Vorgängen wird ermöglicht, indem alle Beteiligten eine auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmte Dokumentenablagestruktur erhalten (Dokumentenmanagementsystem, Mandantensteuerung) und über ein Datenbanksystem in Echtzeit verbunden sind. Der Datenaustausch ist medienbruchfrei möglich.
Integration	Digitale Verwaltungsleistungen sind in übergreifende E-Government-Portale integriert und durch übergreifende Servicekonten und Postfächer miteinander verknüpft. Bereits bei der Verwaltung hinterlegte Daten werden bei Antragstellungen nicht erneut abgefragt.	Durch umfangreiche elektronische Schnittstellen ist ein Abgleich und eine Zusammenführung von Daten aus Informationssystemen oder Registern über Verwaltungsebenen und/oder Verwaltungssektoren hinweg möglich.
Automatisierung	Abläufe wie z.B. eine Antragstellung werden zum Teil oder vollständig automatisiert abgewickelt. In diesem Fall führen einmalig ausgelöste Ereignisse (durch Bürger oder bestimmte Voraussetzungen) zu einer Kette von Datenabfragen auch über Behörden hinweg, Plausibilitätsprüfungen werden (ggf. unter Zuhilfenahme künstlicher Intelligenz) durchgeführt und regelbasierte Überprüfungen werden elektronisch vorgenommen. Am Ende steht ein Ergebnis, das mittelbar oder unmittelbar zu einem Verwaltungsakt führt.	

(Quelle: eigene Zusammenstellung; vgl. Wirtz/Piehler 2010: 12–13; Schwab et al. 2019: 11–13)

Es wird unterschieden zwischen der digitalen Antragstellung als reinem Inputvorgang von Bürgern bzw. Unternehmen zum Amt (C2G bzw. B2G) und der Digitalisierung des weiteren Verwaltungsverfahrens mit all seinen internen und interbehördlichen Prozessschritten. Die digitale C2G / B2G-Interaktion nimmt in ihrer am wenigsten fortgeschrittenen Variante die bloße Form eines Webseitenangebots mit Informationen und Downloadfunktion für auf Papier einzureichende Formulare an. Weiter fortgeschritten ist dann die Möglichkeit digitaler Kommunikation per E-Mail, bei der Unterlagen auch z.B. als PDF-Datei eingereicht werden können. Von wirklicher Digitalisierung, die über eine elektronische Version analoger Verfahrensschritte hinaus geht (Mergel et al. 2019), ist dagegen ab der Transaktionsstufe zu sprechen. Hierbei wird den Bürgern/Unternehmen die vollständige Abwicklung einer Verwaltungsinteraktion über das Internet inklusive aller damit verbundenen Workflows ermöglicht. Über ein *Online-Portal* erfolgt dabei die *Authentifizierung* über ein Nutzerkonto, das Hochladen von Unterlagen (*Cloud-Speicher*), eine digitale Formularausfüllung und -einreichung und die Bezahlung (*E-Payment*) ganz ohne Medienbruch.

Digitalisierung von
Verwaltung-Bürger-
Interaktionen

Die verwaltungsinterne Digitalisierung ist Realität, seitdem der Computer vor Jahrzehnten in den Behörden Einzug gehalten hat. In nahezu allen Ämtern werden heute sogenannte *Fachverfahren* als spezifische Fachprogramme der entsprechenden Verwaltungsbereiche eingesetzt. Diese sind somit überwiegend zur Grundlage der Verwaltungsarbeit geworden. Andere wichtige Digitalisierungsschritte wie die Einführung der *elektronischen Aktenführung* sind dagegen noch längst nicht flächendeckend verbreitet. Die E-Akte fungiert als digitaler Aktenschränk und ist eine wesentliche Voraussetzung für vollständig digitales Arbeiten in der Verwaltung. Für eine sinnvolle Bearbeitung insb. von digitalen Anträgen ist allerdings zumeist ein *Dokumentenmanagementsystem* (DMS) als fortgeschrittenere Form der E-Akte erforderlich. Ein DMS ermöglicht eine ‚intelligenter‘ Daten- und Dokumentenablage, mit der oft auch ganze Verwaltungsworkflows abgebildet werden können. Vor allem ermöglicht ein solches System eine Mandantensteuerung, wonach alle Beteiligten einen gleichzeitigen Echtzeitzugriff auf die Daten entsprechend ihrer Rolle haben.

Verwaltungsinterne
Digitalisierung

In einem fortgeschrittenen Stadium fügt sich eine Verwaltungsleistung als vollintegrierter Teil in eine nationale E-Government-Plattform ein. Wie im OZG angelegt, sollen Bürger und Unternehmen alle Verwaltungsdienstleistungen über einen einheitlichen Online-Zugang erreichen können, den *Portalverbund* (Gräfe 2024). Doch auch die Datensysteme der Behörden sind dazu entsprechend über Schnittstellen wechselseitig zu verknüpfen, was die organisationale Integration und Interoperabilität von IT-Systemen, Datenstrukturen und Verwaltungsprozessen voraussetzt, die etwa durch zentralisierte

Integration von
digitalen Verwal-
tungsleistungen

sierte Register, Standardisierung und/oder Clearing-Stellen erreicht werden muss (Kubicek 2006; Kubicek et al. 2011; Layne/Lee 2001).

Integrierte Register schaffen zudem die Möglichkeit, Bürger bzw. Unternehmen von einigen Verwaltungs-Interaktionen zu entlasten. So wird im Konzept „Once-Only“ eine Verwaltung angestrebt, in der die Bürger nicht länger dieselben Daten und Dokumente gleich mehrfach in unterschiedlichen Behörden vorbringen müssen. Stattdessen sollen diese künftig zwischen den Verwaltungen so ausgetauscht werden können, dass sie stets dort vorliegen, wo sie benötigt werden. Auch wird hierbei angestrebt, dass Bürger nicht länger Bescheide und Urkunden der einen Verwaltung zu nächsten tragen müssen, sondern auch dies mithilfe integrierter und bestenfalls automatisierter Verwaltungsdatenbanken entfallen kann.

Automatisierung

Die *Automatisierung* von Verwaltungsverfahren oder Teilprozessen steht insofern schon fast klassisch im Zentrum der Diskurse um den Technikeinsatz in Verwaltungsarbeit (vgl. z.B. Zuboff 1988). Automatisierung kann dabei definiert werden als „einen Prozess oder eine Einrichtung bezeichnend, der oder die unter festgelegten Bedingungen ohne menschliches Eingreifen abläuft oder arbeitet“ (DIN IEC 60050–351 zit. n. Heinrich et al. 2017: 2). Bezogen auf den Reifegrad der Automatisierung ist bereits heute das automatisierte Einholen von Auskünften denkbar. Auch die automatische Information der Antragstellenden über den Verfahrensfortgang, z.B. per Mail, kann zeitintensive Nachfragen vermeiden. Möglich ist, dass Antragsunterlagen noch vor der Antragsstellung durch einen Algorithmus geprüft werden, um die Verwaltung im eigentlichen Verfahren zu entlasten (Joswig 2021: 155). Gleichzeitig werden Entwicklungen rund um algorithmische Entscheidungssysteme (vgl. Yeung 2018; Kette 2021) insb. in der öffentlichen Verwaltung u.a. aus professions-ethischer und Datenschutzperspektive kritisch beobachtet. Die „Datafizierung“ (Cukier/Mayer-Schoenberger 2013; Fadavian et al. 2019) und „Big Data Analytics“ sowie „Künstliche Intelligenz“ werden darüber hinaus mit weiteren Potenzialen für Beschleunigung und Effizienz, aber auch gesellschaftlichen Risiken in Verbindung gebracht.

2.3 Digitalisierungsbarrieren

Digitalisierung stößt häufig an bestimmte Grenzen. Die potenziellen Barrieren erstrecken sich über verschiedene Ebenen und können zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Digitalisierungsprozesses auftreten. Neben den Herausforderungen hinsichtlich der für die Digitalisierung notwendigen Koordination und Kooperation im föderalen System (vgl. Rackwitz et al. 2021; Heuberger 2023; Kuhlmann et al. 2020) ergeben sich auch im Implementationsprozess Hürden.

Bezüglich der Digitalisierungsbarrieren liegt eine Reihe von Vorschlägen zur konzeptionellen Einordnung und Typisierung vor (z.B. Moon 2002; Savoldelli et al. 2014; Lam 2005; Ebrahim/Irani 2005; Scholl/Klischewski 2007). Wir unterscheiden in Anlehnung an die verschiedenen Vorschläge prinzipiell zwischen politischen, rechtlichen, personellen, ökonomischen und technologischen Barrieren der Digitalisierung (Bogumil/Kuhlmann 2021).

Politische
Barrieren

Zu den *politischen* Barrieren gehört im deutschen Bundesstaat die komplizierte Zuständigkeitsverteilung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, die dazu führt, dass Verwaltungsdigitalisierung unterschiedlichen Steuerungslogiken unterliegt. Verwaltungsleistungen werden in Deutschland von einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen erbracht. Die überwiegende Zahl der Verwaltungsleistungen entspringt dabei bundesrechtlichen Regeln, doch werden diese im Regelfall nicht durch die Bundesverwaltung (z.B. Bundespolizei, Zoll) wahrgenommen, sondern durch die Länder und Kommunen ausgeführt. Auch die Länder haben eigene wichtige Gesetzgebungskompetenzen (z.B. Landesbauordnung), die entweder durch die Landesverwaltung selbst oder durch die Kommunen als Teil der Länder erbracht werden (siehe für eine Übersicht Tabelle 2).

Tabelle 2: Digitalisierung und Verwaltungsföderalismus in Deutschland

Regelungs- kompetenz	Vollzugszuständigkeit	Anzahl erfasster Verwal- tungsleistungen im Leis- tungskatalog „LeiKa“ (insg. 2369 Leistungen)
Bundesebene	Vollzug durch Bundesebene	358
	Vollzug durch Landesebene	1485
	Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene	
Bundesebene (aber Abweichungsrecht der Länder)	Vollzug durch Landesebene	
	Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene	
Landesebene	Vollzug durch Landesebene	297
	Vollzug durch kommunale Ebene	
Kommunale Ebene	Vollzug durch kommunale Ebene	23

(Quelle: eigene Darstellung; Stocksmeier/Hunnius 2018: 8–9; Zahl der im LeiKa erfassten Verwaltungsleistungen ohne Verrichtungen)

Bei den allermeisten Verwaltungsleistungen fallen damit die Zuständigkeiten zur Digitalisierung auseinander. Denn die Vollzugsbehörden, insb. wenn es sich um Kommunen handelt, deren Selbstverwaltung und Organisationshoheit verfassungsrechtlich geschützt ist, müssen die wesentlichen Aspekte der Digitalisierung selbst implementieren. Dazu gehört die Anschaffung von Hardware und Software ebenso wie die Anbindung an Online-Portale, IT-Basiskomponenten und Datenbanken. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen aber weiterhin durch Bund und/oder Länder geschaffen werden.

Verwaltungsdigitalisierung zwischen
Top-Down und
Bottom-Up

Um die Verwaltungsdigitalisierung zu fördern und insb. die Kommunen zu unterstützen, wurde im Zuge der OZG-Umsetzung das „Einer für Alle“-Prinzip (Efa) eingeführt. Hierbei wurden die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen in Themenfelder aufgeteilt. Jeweils ein Bundesland übernimmt im Tandem mit dem zuständigen Bundesministerium die Federführung für die Digitalisierung der entsprechenden Leistungen des Themenfeldes. Die Idee ist, dass die so entwickelten und betriebenen digitalen Leistungen dann von den übrigen Bundesländern sowie Kommunen nachgenutzt werden. So sollen Doppelarbeiten bei der Digitalisierung vermieden werden.

Die Digitalisierung der deutschen Verwaltung ist aber nicht nur als ein Top-Down-Reformprozess zu begreifen. In einigen Fällen bestehen auch bereits erfolgreiche digitale Angebote von einzelnen Kommunen, z.B. für einen digitalen Bauantrag (Joswig 2021), die aus eigenem Antrieb entwickelt wurden und heute als „Insellösungen“ (Peuker 2015: 63) fortbestehen. Bisherige Fallstudien verdeutlichen immer wieder, dass Digitalisierung in einem komplexen Geflecht von Akteuren stattfindet, die maßgeblich in den Digitalisierungsprojekten sind, darunter die Kommunalpolitik, die Fachämter selbst, Bund und Länder, IT-Dienstleister und Rechenzentren, Beratungsfirmen und kommunale Spitzenverbände sowie viele Weitere (Bogumil/Gräfe 2023: 20–24; vgl. z.B. Heuermann et al. 2018; Bogumil/Gräfe 2022a). Im Ergebnis ist eine große Heterogenität sowohl der Rahmenbedingungen und eingesetzten Softwarelösungen in den Vollzugsverwaltungen zu verzeichnen, aber eben auch im Hinblick auf bestehende Angebote an digitalen Verwaltungsleistungen.

Rechtliche
Barrieren

Rechtliche Hürden liegen vor allem im deutschen Datenschutz- und Verwaltungsverfahrenrecht und den sich daraus ergebenden Authentifizierungs- und Schriftformerfordernissen, Auskunftssperren, Aufbewahrungspflichten und Einschränkungen beim zwischenbehördlichen Datenaustausch. Es gibt einige Beispiele, bei denen Rechtslagen die Digitalisierung ausschließen. So wird etwa aus Sicherheitserwägungen eine face-to-face Inaugenscheinnahme von Antragstellenden zwecks Abgleichs mit deren Passfoto verlangt. Häufig werden zudem physische Unterschriften oder Stempel als „Echtheitsnachweis“ eingefordert.

Zu den *organisatorischen* Problemlagen gehört, dass häufig übersehen wird, dass Digitalisierung über die bloße Umwandlung eines (häufig schlechten) analogen Prozesses in einen Digitalen hinausgeht. Echte Digitalisierung heißt, dass die digitalen Technologien genutzt werden, um völlig neue Prozesse zu schaffen, die analog gar nicht möglich wären. So sollten die Möglichkeiten von Echtzeit-Datenaustausch, vorausgefüllten Formularen, automatisierter Leistungsgewährung und künstlicher Intelligenz ausgeschöpft werden. Während beispielsweise bei Antragsverfahren wie dem Kinderzuschlag häufig das Problem einer geringen Inanspruchnahme besteht, kann die Digitalisierung den Weg für die automatische, also antragslose Auszahlung von Leistungen an die Berechtigten ebnen. Dies wird aktuell im Kontext der Kindergrundsicherung debattiert, aber auch dort wird es laut dem vorliegenden Gesetzesentwurfes nicht gelingen. Das ist bedauerlich, denn die Digitalisierung sollte dafür genutzt werden, etablierte Verwaltungsprozesse und gesetzliche Verfahren zu über- und neuzudenken. Allerdings setzen das OZG und auch das OZG 2.0 hierfür nur wenig Anreize.

In der OZG-Logik wurden Verwaltungsleistungen zudem als für sich alleinstehende Prozesse begriffen. So wurden bei der Digitalisierung der Baugenehmigung zusammenhängende Folgeprozesse wie die Baubeginnsanzeige ausgeklammert, um diese als separate Leistung zu digitalisieren. Auch orientiert sich der OZG-Leistungskatalog weiterhin ausschließlich an etablierten Verwaltungsvorgängen. In den meisten OZG-Projekten stand daher die Übersetzung der bestehenden analogen Prozesse in einen internetfähigen Prozess im Vordergrund. Exemplarisch sind die vielen neu entstandenen digitalen Antragsassistenten, die häufig gar nicht den gesamten Verwaltungsprozess, sondern nur ein Formular für die Antragstellung umfassen (Bogumil/Gräfe 2024).

Personelle Hürden liegen vor allem im Bereich des Personalwesens bei der Umsetzung der Digitalisierung und betreffen sowohl Fragen der Personalrekrutierung und Qualifikation (Digitalkompetenzen) als auch Führungs- und Managementaufgaben hinsichtlich der Einführung und Konsolidierung digitaler Prozesse. Insbesondere die Beschäftigten der lokalen Verwaltungen nehmen eine zentrale Rolle dabei ein, da sie in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar von den digitalisierungsbedingten Veränderungen betroffen und für die Umsetzung der digitalen Verfahren verantwortlich sind (vgl. Tummers/Rocco 2015). Die Funktionsweise digitaler Verfahren ist insofern nicht ausschließlich von technologischen und organisationalen Faktoren abhängig, sondern zu einem wesentlichen Anteil von dem Zusammenspiel zwischen Technologie und Mensch. So steht die Qualität von Digitalisierungsprojekten in direktem Zusammenhang mit der Unterstützung durch lokale Beschäftigte. Wenn Digitalisierungsvorhaben keine substanzielle Arbeitserleichterung darstellen,

reagieren Beschäftigte oft ängstlich auf Veränderungen und betrachten diese als potenzielle Gefahr (vgl. Bugdol/Pokrzywa 2020). Die Folge können starke Beharrungskräfte sein oder nichtintendierte Bewältigungsstrategien (vgl. Breit et al. 2021). Dies ist nicht nur mit potenziell mangelnder Akzeptanz, sondern ebenso mit fehlender digitaler Kompetenz verbunden. Sowohl die Rekrutierung von IT-Personal als auch die (Weiter-)Qualifizierung bestehender Beschäftigter wird wiederholt als eine wesentliche Herausforderung bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors genannt (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2021). Barrieren betreffen auch die Bürger, wenn aufgrund mangelnder Akzeptanz oder digitalen Kompetenzen analoge Prozesse bevorzugt werden (vgl. Lindgren et al. 2019).

Technologische
Probleme

Technologische Problemlagen liegen vor allem in fehlenden Schnittstellen zwischen E-Akten und Fachanwendungen begründet. Eine elektronische Akte ist so etwas wie ein digitaler Aktenschrank. Da der Workflow von komplizierten Verwaltungsverfahren meist nicht in einer E-Akte abgebildet werden kann, wird dieser in der Regel durch eine Fachanwendung abgebildet. Um zu Effizienzgewinnen zu kommen, braucht es aber Schnittstellen zwischen den E-Akten und den Fachanwendungen, damit die Vorgänge, die in der digitalen Anwendung bearbeitet werden, auch revisionssicher abgelegt werden können. Viele OZG-Leistungen haben jedoch (noch) keine elektronischen Schnittstellen für alle Fachanwendungen und E-Akten-Systeme, die in den Vollzugsbehörden eingesetzt werden. Das Ergebnis sind Medienbrüche, wenn etwa als PDF vorliegende Antragsdaten händisch erneut abgetippt werden müssen. Insofern stellen viele OZG-Projekte aus Sicht der implementierenden Verwaltung noch kein ‚fertiges Produkt‘ dar, weil das OZG die verwaltungsinterne Digitalisierung vernachlässigt. Auch werden von Länderseite oft nur Mittel für die Einführung der E-Akte oder digitaler Anträge bereitgestellt, nicht aber für die Herstellung von Fachverfahrensanbindungen (Bogumil/Gräfe 2024). Darüber hinaus haben die allermeisten Verwaltungen noch immer regelmäßig mit weiteren technischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Distanz zwischen der Steuerungsebene vieler OZG-Projekte und den letztlich umsetzenden (kommunalen) Behörden führt dann auch dazu, dass Vollzugswissen und Kritik beziehungsweise Verbesserungsvorschläge der Vollzugsebene nur teilweise adressiert und aufgegriffen werden. Über die technische Dimension hinaus können in OZG-Projekten lokale Prioritäten und fachliche Kulturen nicht immer berücksichtigt werden; auch die Sozialstruktur von Kommunen sowie ihren Beschäftigten weist Unterschiede auf.

Wenig beachtet wird in der Diskussion zudem, dass es nicht überall sinnvoll ist, die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen voranzubringen. Dies war ein zentraler Fehler im OZG, bei dem versucht wurde bei der Auswahl der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen keine Priorisierung vorzuneh-

men. Ohne Ansehen der jeweiligen Verwaltungsvorgänge sollte digitalisiert werden, unabhängig davon, ob es sich um wenig komplexe Verwaltungsleistungen wie die Hundeanmeldung oder ungleich aufwändigere Antragsverfahren, beispielsweise in der Sozialverwaltung, handelte. Erst seit 2023 wird mit den 16 sogenannten „Fokusleistungen“ eine Priorisierung bestimmter Leistungen vorgenommen, darunter der Personalausweis, das Bürgergeld und die Baugenehmigung.⁴

Die Sinnhaftigkeit von Digitalisierung ist also bei jeder Verwaltungsleistung kritisch zu hinterfragen. Bogumil und Gräfe (2022a: 38–39) haben einen Kriterienkatalog für digitale Antragsverfahren herausgearbeitet. Demnach sollte im Vorfeld jeder Digitalisierung von Anträgen zunächst geprüft werden, ob überhaupt eine *Notwendigkeit* für diesen Antrag vorliegt. So sollte immer, wenn möglich, auf eine Antragstellung verzichtet werden und vielmehr eine automatische Leistungsgewährung geprüft werden, um den Bürokratieaufwand aufseiten sowohl von Verwaltung als auch der Bürger zu verringern und die Inanspruchnahme von Leistungen zu verbessern. Mit Kombianträgen kann zudem eine gesonderte Antragstellung entfallen (siehe Kap. 7 in diesem Buch). Des Weiteren ist bei jeder Digitalisierung die *Zielgruppe* mitzudenken. So macht es einen Unterschied, ob eine Leistung von professionellen Akteuren, wie Unternehmen, oder von Privatpersonen, ggf. auch noch aus sozial benachteiligten Haushalten, beantragt wird. Damit verbunden ist die Reflexion über die *Komplexität* eines Antrags und damit die Notwendigkeit von (individueller) Beratung. Außerdem ist die *Notwendigkeit von Nachweisen* zu überdenken. Die Forderung von Belegen und anderen Nachweisen erschwert in der Regel die Antragstellung wie auch die Antragsbearbeitung. In verschiedenen Verwaltungsbereichen werden daher etwa das Vorzeigen eines Ausweisdokuments, das Vorbringen von Geburtsurkunden oder diverse Belege zur Steuererklärung im Zuge der Digitalisierung hinterfragt. Zu guter Letzt verweisen Bogumil und Gräfe aber auch auf legitime *fachliche Gründe*, die eine Verwaltung am persönlichen Erscheinen einer Person festhalten lassen, etwa im Jugendamt.

Sinnhaftigkeit von
Digitalisierung

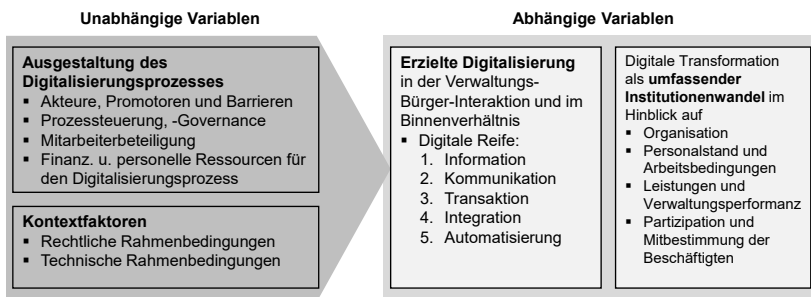
Zusammenfassend wird deutlich, dass es zumeist auf die Ausgestaltung von Digitalisierungsprozessen ankommt und wie die Rahmenbedingungen (in Technik, Recht, finanzieller u. personeller Ressourcenverfügbarkeit) hierfür gesetzt werden. Diese sollen daher als unabhängige Variable betrachtet werden (siehe Abbildung 1).

4 Zudem gibt es Dienstleistungen, wie die Müllabfuhr, die nicht durch einen Onlinevorgang ersetzt werden können oder bei denen Kosten und Nutzen einer Digitalisierung in keinem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis stehen (Herrmann/Stöber 2017; Stocksmeier/Hunnius 2018: 5).

2.4 Analysekonzept, Ausgangsthesen und Untersuchungsdimensionen

Digitalisierung führt zu umfangreichen Transformationen in den verschiedensten Bereichen (vgl. Bovens/Zouridis 2002; Lenk 2011). Neben technologischen, organisatorischen und prozessualen Anpassungen sind auch Veränderungen der Personal- und Qualifikationsstrukturen, der Tätigkeits- und Anforderungsprofile, der Beschäftigtenbeteiligung, des administrativen Leistungsportfolios und der Bürger-Verwaltungs-Interaktion zu erwarten. In unserem Forschungsdesign werden diese Veränderungen als umfassender Institutionenwandel betrachtet und im Wege der oben beschriebenen Institutionenevaluation nach Wollmann (2006) in Abhängigkeit zum Implementierungsprozess und den rechtlichen und technischen Kontextfaktoren gestellt (siehe Abbildung 1). Im Sinne der Ergebnisoffenheit ist dabei zunächst zu überprüfen, inwieweit tatsächliche Veränderungen festzustellen sind. Vor diesem Hintergrund werden zur Erhebung der abhängigen Untersuchungsvariablen vier Dimensionen des institutionellen Wandels infolge von Digitalisierung untersucht. In diesen soll weiterhin ermittelt werden, wie diese Wandlungsprozesse konkret die Arbeitsrealität und Vollzugspraxis in den Verwaltungen verändern.

Abbildung 1: Institutionenevaluation



(Quelle: eigene Darstellung)

Organisations-
bezogene
Veränderungen

Im Bereich der *organisationsbezogenen Veränderungen* wird danach gefragt, in welchem Maße die Verwaltungen im Zuge der Digitalisierung ihre interne Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihre externen Beziehungen zu anderen Verwaltungseinheiten verändern. Hinsichtlich der internen Strukturen liegt es nahe, dass *organisatorische Bündelungsprozesse* stattfinden, da bestimmte Leistungen nun nicht mehr dezentral in verschiedenen Verwaltungseinheiten, sondern zentral und konzentriert an einer Stelle erfolgen können, insbeson-

dere wenn ein Datenabgleich und -austausch zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten gewährleistet ist und eine Zusammenführung der Daten erfolgt. Diese Entwicklung könnte allerdings auch einer gewissen Zentralisierungslogik Vorschub leisten, die im Kontrast zu früheren, eher dezentralisierungsaffinen Reformmodellen, wie dem New Public Management (oder Neuen Steuerungsmodell), stehen. Damit einhergehen könnten auch funktionale Verschiebungen und eine Aufgabenneuorganisation zwischen Ebenen und über Verwaltungsgrenzen hinweg, da funktionale Bündelungen vor allem bei hochstandardisierten Prozessen möglich sein würden.

Weitere Möglichkeiten liegen in *veränderten Organisationsmodellen* zur Kanalisierung des „Kundenstroms“, etwa durch Online-Terminmanagement, oder im Wegfall von Organisationseinheiten mit direktem Bürgerkontakt, wenn die betreffende Aufgabe nunmehr medienbruchfrei digital absolviert werden kann. Es könnte also zur Auflösung von Außenstellen, dezentrierten Organisationseinheiten und ortsnahen Anlaufstellen kommen, so dass die Verwaltung zunehmend aus der Fläche verschwindet und die Verwaltung ihre Bürgernähe in erster Linie aus dem digitalen Bürgerkontakt bezieht. Insgesamt kann vermutet werden, dass die *digitale Transformation mit einem Bedeutungsverlust klassisch-hierarchischer Strukturen* und der herkömmlichen Ämter- und Dezernatsgliederung einhergeht, da sie Möglichkeiten flexiblerer und durchlässigerer Organisationsformen eröffnet.

Des Weiteren ist anzunehmen, dass die Digitalisierung zur Verschlan-
kung von Prozessen dadurch beiträgt, dass Koordinations-, Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren nunmehr nicht sukzessive und analog, sondern zeitgleich digital vollzogen werden können und der *Informationsaustausch zwischen den beteiligten Einheiten in Echtzeit* und ohne „Liegezeiten“ erfolgen kann. Die Koordination und Kooperation innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltungen unterschiedlicher Ebenen und Sektoren dürfte durch Digitalisierung (im Sinne von G2G-Interaktionen) erleichtert und befördert werden. Neben Veränderungen in der Mikroorganisation und den Abläufen innerhalb der Behörden sind auch institutionelle Reformen in den Außenbeziehungen von Behörden zu vermuten. Diese betreffen nicht nur die Koordination im Rahmen der konkreten Leistungserstellung, sondern auch neue Organisationsformen zum Zweck der OZG-Umsetzung und die Koordination mit den IT-Dienstleistern. Zu denken ist hier an Zweckverbandslösungen und andere Rechtsformen der interorganisatorischen/interkommunalen Kooperation, die der Ressourcenbündelung leistungsschwächerer Verwaltungseinheiten dienen, um die Herausforderungen der digitalen Transformation im Zusammenhang mit dem OZG zu bewältigen (vgl. Kahlen 2014).

Im Bereich der *personalbezogenen Veränderungen* geht es zum einen um die Untersuchung von digitalisierungsbedingten Veränderungen in den

Personalbezogene
Veränderungen

Personalstrukturen, Arbeitsbedingungen, Tätigkeits-, Stellen- und Anforderungsprofilen sowie neuartigen Qualifikationsbedarfen. Zum anderen sollen die im Zuge der Digitalisierung entstehenden neuen Be-/Entlastungseffekte für die Beschäftigten, Verbesserungen oder Verschlechterungen ihrer Arbeitssituation und -zufriedenheit sowie die Einstellungs- und Wahrnehmungsmuster von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit der Verwaltungsdigitalisierung erhoben werden, aus welchen sich Hinweise auf kognitiv-kulturelle Wandlungsprozesse in den Behörden entnehmen lassen. Im Hinblick auf die Qualifikations- und Anforderungsprofile ist zu vermuten, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht nur einen zusätzlichen Bedarf an technischen und informationellen Fertigkeiten, Digitalkompetenzen und IT-Know-how, sondern bezüglich der Prozesssteuerung, Organisation sowie neuartiger Management- und Führungsaufgaben, in Verbindung mit sozialen Kompetenzen und analytischen Fähigkeiten, mit sich bringt (Distel et al. 2019; Schmeling/Bruns 2020). Neben der klassischen Rechts- und Regelkenntnis sowie technischem Know-how sind daher organisationale und dynamische Fähigkeiten gefordert (vgl. Piening 2013; Helfat/Peteraf 2009: 121; Amit/Shoemaker 1993: 35), durch die es Mitarbeitenden möglich wird, mit neuen Arbeitsmethoden, wie etwa agiler Projektentwicklung, zu operieren und sich in die rasch wandelnde digitale Arbeitswelt einzupassen (Teece et al. 1997: 516). Diese Anforderungs- und Qualifikationsprofile decken sich nur bedingt mit den herkömmlich in der Verwaltungsbildung vermittelten und in den Behörden anzutreffenden Kompetenzprofilen, so dass hier von neuen Rekrutierungs- und Weiterbildungsbedarfen und auch personell-qualifikatorischen Engpässen auszugehen ist. Insofern stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß solche neuen Bedarfe entstehen, wie die Behörden darauf reagieren und welche Folgen dies für die Personalrekrutierung, die digitalspezifische Fort- und Weiterbildung und das stellenmäßige und qualifikatorische Profil in der bürgernahen Verwaltung hat.

Hierbei orientieren wir uns an einem Verständnis, das *Arbeit in und an der Digitalisierung* in den Fokus rückt (Apitzsch et al. 2021: 20–21). Dies umfasst nicht nur die Veränderungen der bestehenden Tätigkeitsprofile in der öffentlichen Verwaltung, sondern stellt auch heraus, dass Verwaltungsangestellte (ebenso wie z.B. IT-Mitarbeiter) aktiv *an* der konkreten Entwicklung, Gestaltung und Implementation von Digitalisierung (mit-)arbeiten.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigten ist einerseits zu vermuten, dass es zur *Verbesserung der internen Arbeitsbedingungen* kommt, da z.B. verstärkt die Option des Homeoffice genutzt werden kann oder sich die Transparenz von Bearbeitungsständen (für Beschäftigte und Bürger) erhöht, was wiederum zu weniger Anfragen (v.a. via E-Mail) und damit Entlastungen der Mitarbeitenden im Backoffice führen kann. Vermutet

werden kann zudem eine *Verringerung des Arbeitsaufwandes und eine schnellere Fallbearbeitung*, etwa durch die Ausnutzung von Automatisierungspotenzialen, elektronische Aktenführung und Bezahlfunktion, schnellere Datenverfügbarkeit und funktionierenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Standorten und Außenstellen, was ebenfalls aus Beschäftigtensicht entlastend und als Verbesserung gegenüber einer analogen Vorgehensweise wirken dürfte. Andererseits könnte es aber auch zu *neuen Belastungseffekten* dadurch kommen, dass als Folge der Digitalisierung die Kommunikationsdichte steigt und beispielsweise das E-Mail-Aufkommen anwächst, was letztlich zur Verlagerung von Arbeitsaufwänden vom Front- ins Backoffice führt. Zur Arbeitsverdichtung könnte es auch dadurch kommen, dass die Fallbearbeitung digitalisierungsbedingt zwar beschleunigt, aber zugleich das Arbeitsvolumen insgesamt steigt, so dass mehr Vorgänge pro Zeiteinheit erledigt werden (müssen) und es somit zu einer größeren Taktung der Arbeit kommt. Die Digitalisierung kann aus Sicht der Beschäftigten auch insoweit als „belastend“ wahrgenommen werden, als die Kontrollintensität von Seiten der Führungskräfte zunimmt und neuartige physische und/oder psychische Belastungseffekte auftreten, z.B. durch andauernde Bildschirmarbeit, permanente Erreichbarkeit, schrumpfende Entscheidungs- und Ermessensspielräume infolge von Algorithmierung, die Reduzierung direkter menschlicher Interaktion und resultierende Entfremdungseffekte.

Schließlich könnten problematische Effekte der Digitalisierung für die Mitarbeiter auch darin zu vermuten sein, dass künftig *Arbeitsplätze in der Verwaltung infolge von Digitalisierung und Automatisierung wegfallen* und dass die digitale und automatisierte Erledigung von (Teil-)Aufgaben zu einer Neubewertung der Tätigkeiten der Mitarbeiter führt, was eine geringere Einstufung in die tariflichen Entgeltgruppen nach sich ziehen könnte. Insofern wird zu fragen sein, welche Folgewirkungen und neuen Be- und Entlastungseffekten für die Beschäftigten entstehen, in welchem Ausmaße und unter welchen Bedingungen sich eher positive, intendierte oder eher negative, nicht-intendierte Effekte abzeichnen.

Der Bereich der *leistungsbezogenen Veränderungen* betrifft die Leistungsfähigkeit und die Verwaltungs-Bürger-Interaktion. Im Vordergrund steht hierbei besonders die Veränderung der Leistungserbringung an der Schnittstelle Bürger/Verwaltung durch die Digitalisierung. Da keine Befragung von Bürgern und Stakeholdern vorgenommen wird, kann die Qualität der Leistungserbringung hier nicht erhoben werden. Allerdings ist zum einen zu klären, inwieweit die Umstellung auf digitale Vorgangsbearbeitung und Leistungserbringung das *Leistungsportfolio der Verwaltung verändert*, indem bestimmte Aufgaben, etwa infolge von Bündelungs- und Standardisierungsprozessen, wegfallen oder auch neue Aufgaben, z.B. im Zusammenhang mit

Leistungsbezogene
Veränderungen

dem reformbedingten Umstellungsaufwand, Datenschutzvorkehrungen oder der Pflege von Datenbanken, hinzukommen. Zum anderen sollen *Veränderungen in ausgewählten Leistungsparametern* ermittelt werden, insbesondere Schnelligkeit, Transparenz und Fehleranfälligkeit der Vorgangsbearbeitung, Verfahrensdauer und Wartezeiten der Vorgangsbearbeitung. Hinsichtlich der Bürger-Verwaltungs-Interaktion geht es zudem darum, die tatsächliche Nutzung (shäufigkeit) von digitalen Angeboten durch die Bürger zu erheben und mit den ‚analogen‘ Verwaltungsvorgängen zu kontrastieren sowie mögliche Gründe für Nicht-Nutzung auszumachen.

Partizipative
Veränderungen

Eine weitere Dimension der abhängigen Variablen stellen *Veränderungen im Bereich der Mitbestimmung und Beschäftigtenbeteiligung* dar. Es ist zu vermuten, dass digitalisierungsbezogene Themen die Agenda der Beschäftigtenvertretungen zunehmend bestimmen, wenn nicht dominieren. Dies erfordert auf Seiten der Personalräte nicht nur eine entsprechende Aneignung von Know-how, sondern möglicherweise auch häufigere Interventionen aufgrund der raschen Abfolge von Digitalisierungsmaßnahmen in den Behörden und der fundamentalen Veränderungen, die sich daraus für die Beschäftigten ergeben. So liegt es nahe, dass spezifische digitalisierungsbezogene Themen und Risiken die Arbeit der Personalräte besonders bestimmen, wie etwa die potentiellen Möglichkeiten von Leistungs- und Verhaltenskontrollen, die sich für Führungskräfte gegenüber den Mitarbeitern ergeben, der Schutz personenbezogener Daten und die Verhinderung von Datenmissbrauch sowie der Arbeits- und Gesundheitsschutz zur Vermeidung neuer physischer und psychischer Arbeitsbelastungen, z. B. durch die Bereitstellung von Infrastruktur (augenfreundliche Bildschirme, Beratungsleistungen, Gesundheitsmanagement etc.). Auch im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Engpässen bei der Personalrekrutierung, Weiterbildung, Neugestaltung und tariflichen Neubewertung von Stellenprofilen oder gar dem möglichen Stellenwegfall, der Umstellung von Arbeitsabläufen sowie Kompensation von Mehrarbeit und Zusatzbelastungen im Zuge von Digitalisierung und Automatisierung dürften sich für die Mitbestimmungsarbeit neuartige Herausforderungen ergeben.

Gleichzeitig sind die rechtlichen Mitbestimmungstatbestände nicht gewachsen, was den Personalräten vor allem die einmalige, punktuelle Beteiligung bei der Einführung von *grundlegend* neuen Arbeitsweisen sowie bei Umgruppierungen und Versetzungen ermöglicht, aber keine andauernde Mitbestimmung begründet (Biewer 2013: 13). Spätere Veränderungen an den IT-Systemen sind insofern i.d.R. nicht mehr mitbestimmungspflichtig. Entscheidend ist daher, dass Personalräte über Dienstvereinbarungen und die Teilnahme an Projektgruppen die Digitalisierungsprozesse begleiten und strategisch gestalten. Es ist daher zu untersuchen, in welcher Weise die Mit-

bestimmungsakteure diesen Herausforderungen begegnen, welche neuen Formen und Strategien sie entwickeln, um Beschäftigteninteressen im Zuge der Digitalisierung zu vertreten und wie durchsetzungsfähig sich ihre Tätigkeit, speziell bei der Einführung von IT-Systemen, erweist.

In Tabelle 3 sind Operationalisierungen der vier Transformationsdimensionen abschließend zusammengefasst:

Tabelle 3: Operationalisierung der vier Transformationsdimensionen

Organisationsbezogene Veränderungen
Organisationsanpassungen
<ul style="list-style-type: none"> • Abbau/Veränderungen von Hierarchien (Organigramm) • Neue Zuständigkeiten (De-/Zentralisierung, Aufgabenneuorganisation) • Organisation von Digitalisierungsaufgaben, (Re-)Organisation der IT • Ausstattung
Prozessveränderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Veränderung von Arbeitsabläufen • Neue Arbeitsformen (z.B. Homeoffice)
Personalbezogene Veränderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Veränderung des Personalstands (Personalstärke, Qualifikation, Eingruppierung) • Veränderte Arbeitsanforderungen • qualitative Be-/Entlastung • Kontrolle von Arbeit
Leistungsbezogene Veränderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung-Bürger-Interaktion (u.a. Prozessbeschleunigung für Kunden, Kundenentlastung, ggf. verändertes Leistungsportfolio) • Interne Effizienz, Qualität des Verwaltungshandelns
Partizipationsbezogene Veränderungen
<ul style="list-style-type: none"> • Personalratsarbeit und formelle Mitbestimmung • Partizipation der Beschäftigten
(Quelle: eigene Darstellung)

3. Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

Ein zentrales Forschungsproblem liegt häufig in der kausalen Zuordnung von Veränderungen, in diesem Fall zu den Digitalisierungsfolgen (Wollmann 2006: 211). Wie können die empirisch beobachtbaren Veränderungen entlang der vier Transformationsdimensionen in einen kausalen Zusammenhang mit der unabhängigen Variable, namentlich dem Digitalisierungsprozess, gesetzt werden? Forschungsstrategien wie die Erhebung eines Vorher- und eines Nachher-Stands konnten hierfür nicht durchgeführt werden, genauso wenig wie Quasi-Experimente, bei denen zwei sehr ähnliche Organisationen verglichen werden und nur bei einer der Stimulus ‚Digitalisierung‘ wirkt. Hier kommt zum Tragen, dass Digitalisierung in den Verwaltungen allgegenwärtig ist und sich keineswegs auf die Einführung des digitalen Bauantrags, von i-Kfz usw. reduzieren lässt. Vor allem die Betrachtung verwaltungsinterner Variablen wie die Veränderungen von Organisation und Arbeit kann nicht ohne die Betrachtung von E-Mail-Kommunikation, Fachverfahrenssoftware, Onlineterminvereinbarung und E-Akte etc. erfolgen. Neue E-Government-Bürgerdienste sind insofern nur die gut sichtbare Spitze des Eisbergs der Verwaltungsdigitalisierung (Lenk 2011: 319). Hinzu kommt, dass Verfahren wie i-Kfz und ELSTER aufgrund gesetzlicher Anforderungen in allen Verwaltungen eingeführt werden.

Kausalitätsproblem

Damit verbunden ist auch die Unbestimmtheit von Digitalisierung, die als Konzept und Kategorie kaum trennscharf ist. Zum einen ist Digitalisierung faktisch nicht zu trennen von wesentlich früheren Formen von „Verwaltungsautomation“ (Brinkmann et al. 1974; Brinkmann/Kuhlmann 1990; Grimmer 1986). Zum anderen steht die Verwaltungsdigitalisierung auch in unverkennbaren Sinnzusammenhängen mit Verwaltungsreformprogrammen wie Open Government, New Public Management, der Neuordnung der Verwaltung an Bürger-Lebenslagen und dem Neuen Steuerungsmodell (vgl. Wewer 2020; Pollitt/Bouckaert 2017; Dunleavy et al. 2006; Bogumil et al. 2007; Bogumil et al. 2019; Liedtke/Tepper 1989). Folglich ist Digitalisierung in der einen oder anderen Form bereits in jeder deutschen Verwaltung anzutreffen. Dies erschwert eine wirkliche Kontrolle für diesen Stimulus.

Für Institutionenevaluationen empfiehlt Wollmann (2000: 207–209) daher ein fallstudienbasiertes Vorgehen. Aus methodologischer Sicht bieten Fallstudien eine hohe Aussagekraft gegenüber dem untersuchten Fall (interne Validität). Auch viele Variablen können so intensiv beforscht werden (Prittwitz 2007: 10–11), was insbesondere die Analyse von Kausalbeziehungen zwischen Variablen im Wege des *Process Tracing* ermöglicht (Siewert 2017). Wesentlich für die angestrebte Feststellung einer Kausalbeziehung ist dabei die Untersu-

Fallstudiendesign

chung der zugrundeliegenden Beziehungen von intervenierenden Variablen auf die Abhängige. Auf deutsch: Um nachzuweisen, dass Digitalisierung ursächlich für eine bestimmte Wirkung ist, ist der zugrundeliegende Mechanismus offenzulegen (z.B. Digitalisierung geht einher mit mehr Computerarbeit → mehr Computerarbeit führt zu mehr Sitzen am Schreibtisch → führt ggf. zu gesundheitlichen Muskel-Skelett-Problemen) (Siewert 2017: 243–244). Die reine Feststellung, dass sich nach Start eines Digitalisierungsprojekts eine Variable geändert hat, reicht dagegen nicht für einen Kausalbeleg aus (ebd.). Vor allem in den Sozialwissenschaften ist es allerdings meist nicht möglich, Kausalitätsmechanismen vollumfänglich zu erklären, für die Inferenz von Kausalität (*causal inference*) sollten mögliche Mechanismen aber zumindest in minimaler Art und Weise skizziert werden (ebd.: 245). Geht es darum, Empfehlungen für eine bessere Gestaltung der Implementierungsprozesse zu formulieren, ist dieses detaillierte Verständnis von Mechanismen zudem sehr wertvoll.

Generalisierbarkeit
der Ergebnisse

Eine Schwäche von Fallstudien besteht darin, dass Ergebnisse von wenigen untersuchten Einzelfällen nicht verallgemeinerungsfähig sind, d.h. keine externe Validität aufweisen (vgl. Wollmann 2000: 207–209; Prittwitz 2007: 11; Gerring 2004): Die einzelne Untersuchung von digitaler Transformation in einem Amt ist schwerlich aussagekräftig für andere Ämter oder gar die gesamte deutsche Verwaltungslandschaft. Diese Untersuchung erweitert ihre Reichweite daher anhand einer Inferenzkette und Methodentriangulation (vgl. Wollmann 2000: 209). Der Hergang der Untersuchung ist dreistufig aufgebaut. Untersucht werden (1) einzelne Behörden (z.B. Finanzamt XY), die (2) einem konkreten, bei der Digitalisierung weiter fortgeschrittenem Verwaltungsbereich zugehören (z.B. Steuer- oder Bauverwaltung). Durch die Verbindung von qualitativen Fallstudien in mehreren Behörden des gleichen Verwaltungsbereichs mit quantitativer Erhebung sollen valide Aussagen für den jeweiligen Verwaltungsbereich ermöglicht werden. Ein Inferenzschluss auf (3) die größere Verwaltungslandschaft in Deutschland kann daraus methodologisch nicht erfolgen, die Auswahl und der Vergleich der untersuchten Verwaltungsbereiche liefert aber wichtige Trendergebnisse.

Auswahl der Unter-
suchungsbereiche

Bei der Auswahl der Untersuchungsbereiche bietet es sich an, auf fortgeschrittene digitale Verwaltungsbereiche zurückzugreifen, in denen schon langjährige Erfahrungen mit Verwaltungsdigitalisierung und E-Government-Leistungen vorhanden sind und die eine Relevanz für eine größere Anzahl von Bürgern haben. Hierzu werden die kommunale Bauaufsicht, die Kfz-Zulassung, die Steuerverwaltung und Elternleistungen rund um die Geburt eines Kindes betrachtet. Diese Verwaltungsbereiche sind durch eine, für Deutschland sehr fortgeschrittene digitale Reife gekennzeichnet, um Veränderungen durch Digitalisierung überhaupt feststellen zu können. Es handelt

sich also methodologisch um eine konzeptionell reflektierte Fallauswahl (*purposeful selection*) (Wollmann 2000: 208). Auch wenn dementsprechend kein echtes quasiexperimentelles Verfahren möglich ist, wird die Überprüfbarkeit des Zusammenhangs zwischen den untersuchten Variablen durch den Vergleich der Verwaltungsbereiche gestärkt. Während die vier Verwaltungsbereiche mit Blick auf die abhängige Variable ähnlich gehalten sind (vergleichsweise hohe digitale Reife), sind sie so ausgewählt, dass sich eine Varianz im Hinblick auf die Unabhängige ergibt. Wie in Tabelle 4 aufgeführt, unterscheiden sich die Implementierungsprozesse im Hinblick auf Steuerung und Umsetzung der Digitalisierungsprogramme.

Tabelle 4: Einordnung der Fallstudien

Umsetzungsdimension	Steuerungsdimension	
	zentral	dezentral
zentral	ELSTER	/
dezentral	i-Kfz	Digitaler Bauantrag, Elternleistungen

(Quelle: eigene Darstellung)

Insgesamt stützt sich diese Studie auf einen Methodenmix von qualitativen Fallstudien und einem quantitativen Fallvergleich im Wege einer Verwaltungsumfrage. In den Fallstudien geht es darum, Einsichten in die Natur jeder der digitalen Umwelten und Informationssysteme zu erhalten und die Auswirkungen auf Organisation, Arbeit und Personal, Leistung sowie Mitbestimmung zu erheben. Für die Datenerhebung wurden dazu umfangreich Dokumente und bisherige Forschung ausgewertet. Vor allem stützen sich die Fallstudien jedoch auf die Erfahrungen von einer Vielzahl an Experten aus den Verwaltungsbereichen, welche in qualitativen Experteninterviews (Meuser/Nagel 2009; Bogner et al. 2009) erhoben wurden.

Insgesamt wurden 70 Experteninterviews zwischen Januar 2021 und Juni 2022 mit Leitungen und Beschäftigten aus den entsprechenden Behörden sowie mit Ministerialverantwortlichen und Stakeholdern geführt (ausführlich siehe Tabelle 5). Als Experten der Implementationsebene wurden Sachbearbeitende, Amtsleitungen sowie Personalräte und IT- bzw. Digitalisierungsverantwortliche befragt, während steuerungspolitische Kontexte auch mit Ministerialvertretern erörtert wurden. Aus methodologischer Sicht ist diese Erhebung vielfältiger Perspektiven sowohl in mehreren Behörden als auch durch mehrere Personen in diesen Behörden relevant, um die Repräsentativität der Experteninterviews für die Fallstudien zu gewährleisten (Enticott

Datenerhebung
mittels Experten-
interviews

2004). Die Auswahl der Ämter erfolgte dabei nach theoretischen Überlegungen und der erreichten Digitalisierungsreife, gleichzeitig war eine gewisse Forschungspragmatik notwendig, um Feldzugang zu erreichen.

Die Interviews waren halb-standardisiert und wurden mithilfe von Interviewleitfäden durchgeführt. Diese setzten sich aus acht Blöcken von Fragen zusammen, die auf Basis der theoretischen Vorannahmen formuliert wurden. Die Leitfäden wurden dabei auch entsprechend der jeweiligen Position der/des Interviewten angepasst, indem z.B. der Block zu partizipationsbezogenen Fragen bei Personalräten umfangreicher behandelt wurde. Des Weiteren sollten die Leitfäden im Sinne der qualitativen Gegenstandsoffenheit auch Platz für narrative Passagen bieten, um ggf. neue, für die Fragestellung relevante Themen und Aspekte mitaufzunehmen (vgl. Meuser/Nagel 2009). Solche Aspekte wurden dann teilweise in weiteren Interviews übernommen und abgefragt. Der zeitliche Umfang der Interviews betrug zwischen 30 und 90 Minuten. Sie wurden überwiegend telefonisch oder per Videokonferenz geführt. In allen Untersuchungsfeldern wurden jedoch auch Interviews vor Ort in den Behörden geführt, um einen vertiefteren Eindruck zu erhalten.

Die Interviews wurden in der Mehrzahl aufgezeichnet, außer Interviewpartner waren mit einer Aufzeichnung nicht einverstanden oder wenn die Interviewsituation im Umfeld des Kundengeschäfts stattfand. Die Interviewtranskripte bzw. -protokolle wurden anschließend im Wege einer qualitativen Inhaltsanalyse kodiert und ausgewertet.

Tabelle 5: Überblick über durchgeführte Interviews

	Zahl untersuchter- Behörden	Sachbearbeitende	Amtsleitungen	Personalvertretende	IT und Digitalisierung sowie Datenschutz	Ministerien	Ausbildungs- management	Externe Stakeholder
Kfz-Zulassung (20 Interviews mit 23 Befragten)	7	7	7	3	4	2	0	0
Bauaufsicht (19 Interviews mit 19 Befragten)	9	6	6	2	3	0	0	1
Steuerverwaltung (17 Interviews mit 22 Befragten)	9	7	3	3	2	6	1	0
Elternleistungen (14 Interviews mit 15 Befragten)	8	1	8	3	1	1	0	0

(Quelle: eigene Darstellung)

Die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien in den in Tabelle 5 aufgeführten Behörden wurden mittels einer quantitativen Verwaltungsbefragung ergänzt. Ziel dieser zusätzlichen Untersuchung ist die Prüfung der Ergebnisse der Einzelfallstudien durch eine Vollerhebung aller Bauverwaltungen, Kfz-Zulassungen und Finanzämter in Deutschland. Durchgeführt wurde die Umfrage in den Untersuchungsbereichen Kfz-Zulassung, Bauverwaltung und Steuerverwaltung. Die Elternleistungen als vierte Fallstudie wurden bei der Verwaltungsbefragung ausgenommen, da es in Deutschland bislang nur sehr wenige Angebote von Kombi-Anträgen für Elternleistungen im Umfeld der Geburt eines Kindes gibt und daher keine Ergebnisse in der Fläche gesammelt werden können. Zielgruppen der Befragung waren dabei einerseits Beschäftigte dieser Verwaltungsbereiche, andererseits Personalratsmitglieder.

Die Verwaltungsbefragung wurde online mithilfe der Umfrage-Software „Unipark“ durchgeführt. Dazu wurde auf Basis der qualitativen Studienergebnisse ein umfassender Fragebogen entwickelt, der zugleich mithilfe von Filterfragen die Möglichkeit spezifischerer Nachfragen bot (z.B. wenn eine E-Akte vorhanden ist, ob zusätzlich eine Papierakte geführt wird). Auch konnte so ermöglicht werden, dass nur die jeweils für die Verwaltungsbereiche sowie Positionen der jeweiligen Umfrageteilnehmenden relevanten Fragen gestellt wurden. Die Umfrage wurde an Personen aus der Zielgruppe in einem Pilotversuch getestet, um die Verständlichkeit der Fragen sicherzustellen.

Um Zugang zur Umfrage zu erhalten, wurde ein Link bzw. QR-Code verschickt. Dieser Link wurde dazu an alle unteren Bauaufsichtsbehörden und alle Kfz-Zulassungsbehörden in Deutschland per E-Mail versendet. Dabei wurde eine Doppelstrategie angewandt, indem einerseits die Fachamtsleitung direkt angeschrieben wurde (falls denn eine Mailadresse oder ein Kontaktformular über die Webseite auffindbar war, ansonsten wurde die allgemeine Infomail der Kommunalverwaltung angeschrieben) und andererseits die Personalräte der Kommunalverwaltung, welche jeweils um Weiterleitung des Links an ihre Beschäftigten gebeten wurden.

In den Finanzämtern gestaltete sich die Ansprache von Beschäftigten ungleich schwieriger. Um die Herausforderungen beim Feldzugang zu der stark hierarchisch geprägten Steuerverwaltung zu bewältigen, wurde die Strategie verfolgt, mithilfe der Unterstützung der Gewerkschaft Ver.di und der Deutschen Steuergewerkschaft über E-Mail-Verteiler, soziale Medien und Printwerbung Beschäftigte und Personalvertreter aus den Finanzämtern aller Bundesländer zu erreichen. Allerdings führte dieses Verfahren auch zu einer deutlichen Überrepräsentation von Steuerbeschäftigten in Baden-Württemberg und Berlin. Um sicherzustellen, dass dies keine verzerrenden Auswirkungen auf die Ergebnisse der quantitativen Analyse hat, wurden statistische Tests durchgeführt, um die Beziehung zwischen dem Bundesland und relevanten

Variablen zumindest selektiv zu untersuchen. So wurden unter anderem für die Variablen „Digitalisierung führt zu Arbeiterleichterung“ und „Die Personalausstattung ist angemessen“, mit denen lineare Regressionen gerechnet wurden, der Exakte Fischer-Test angewandt. Die Ergebnisse zeigten keine signifikanten Zusammenhänge zwischen den untersuchten Variablen und dem Bundesland der Umfrageteilnehmenden. Davon ausgehend wurde auf die Anwendung von Gewichtungungsverfahren verzichtet.

Rücklauf

Insgesamt nahmen über den Umfragezeitraum von Januar bis März (Kommunen) sowie Mai bis Juli 2023 (Steuer) 1.752 Personen über den Online-Link teil.⁵ Hiervon waren 1.151 Beschäftigte der Steuerverwaltung, 271 in einer unteren Bauaufsicht beschäftigt und 155 Angehörige einer Kfz-Zulassung. Hinzukommen 174 sonstige kommunale Personalratsmitglieder. Die Teilnahme an der Umfrage erfolgte anonym, so dass auch die Angabe des Namens des zugehörigen Finanzamts bzw. der zugehörigen Kommune freiwillig war. Insoweit jedoch eine Identifizierung oder zweifelsfreie Unterscheidung der Ämter möglich war, lassen sich Aussagen über die Rücklaufquote schließen: Demnach haben mindestens 34 % der Finanzämter (160 von 473 Ämtern), 29 % der Kfz-Zulassungen (118 von ca. 394 Ämtern) und 21 % aller Bauaufsichtsbehörden (197 von 933 Ämtern) an der Befragung teilgenommen. Der Rücklauf wird damit als gut eingeschätzt.

Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Umfrage keine statistische Repräsentativität beansprucht. Die Relevanz der Daten ergibt sich daraus, dass sie Einblicke in konkrete Kontexte und Erfahrungen bieten. In Kombination mit den qualitativen Interviewdaten ist es so möglich, spezifische Phänomene in Tiefe zu betrachten und zu kontextualisieren, sodass trotz der begrenzten Repräsentativität wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden können. Im Rahmen der Verwaltungsbefragung stützen wir uns größtenteils auf subjektive Einschätzungen der Beschäftigten. Ziel der Umfrage ist es nicht, „objektive“ Messungen vorzunehmen, sondern die Ergebnisse unserer Analyse spiegeln dezidiert die Wahrnehmung der Befragten auf Vollzugebene wider.

5 Dies beinhaltet nur Teilnahmen, bei denen der Fragebogen bis zum Ende ausgefüllt wurde. Abgebrochene Umfragen wurden nicht verarbeitet; die Beendigung der Umfrage nach Unterbrechung war aber möglich. Gleichzeitig wurde über Browser-Cookies sichergestellt, dass Personen (über den gleichen Internetzugang) nicht mehrfach an der Befragung teilnehmen konnten.

Tabelle 6: Rücklauf nach Bundesländern

Bundesland (Teilnehmer N)	Teilgenommene Beschäftigte nach Verwaltungsbereich		
	Kfz (N = 155)	Bauaufsicht (N = 271)	Steuer (N = 1.151)
<i>Baden-Württemberg</i>	13 (8,4 %)	48 (18 %)	857 (74 %)
<i>Bayern</i>	28 (18 %)	39 (14 %)	18 (1,6 %)
<i>Berlin</i>	0	8 (3 %)	152 (13 %)
<i>Brandenburg</i>	4 (2,6 %)	20 (7,4 %)	27 (2,3 %)
<i>Bremen</i>	1 (0,6 %)	1 (0,4 %)	0
<i>Hamburg</i>	0	12 (4,5 %)	1 (<0,1 %)
<i>Hessen</i>	15 (9,7 %)	13 (4,8 %)	8 (0,7 %)
<i>Mecklenburg- Vorpommern</i>	0	2 (0,7 %)	0
<i>Niedersachsen</i>	17 (11 %)	27 (10 %)	23 (2,0 %)
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	24 (15 %)	58 (21 %)	28 (2,4 %)
<i>Rheinland-Pfalz</i>	4 (2,6 %)	8 (3,0 %)	7 (0,6 %)
<i>Saarland</i>	7 (4,5 %)	6 (2,2 %)	11 (1,0 %)
<i>Sachsen</i>	24 (15 %)	9 (3,3 %)	7 (0,6 %)
<i>Sachsen-Anhalt</i>	8 (5,2 %)	4 (1,5 %)	3 (0,3 %)
<i>Schleswig-Holstein</i>	3 (1,9 %)	11 (4,1 %)	8 (0,7 %)
<i>Thüringen</i>	7 (4,5 %)	5 (1,8 %)	1 (<0,1 %)

(Quelle: eigene Zusammenstellung)

4. Digitalisierung der Kfz-Zulassung

4.1 Einführung

Die Kfz-Zulassung gehört zu den meistnachgefragten und wirtschaftlich bedeutsamsten staatlichen Dienstleistungen (Bogumil et al. 2019: 59–60; BMWi 2017), für welche die Bürger noch immer regelmäßig in ihren Kreis- oder kreisfreien Stadtverwaltungen vorstellig werden. Seit 2015 wird jedoch auch die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ (i-Kfz) schrittweise eingeführt und ermöglicht in nahezu allen Zulassungsstellen in Deutschland die digitale Antragsstellung und Abwicklung der zentralen Fahrzeugzulassungsverfahren. Möglich sind heute die onlinegestützte An-, Um- und Abmeldung von Fahrzeugen.

In diesem Kapitel wird die Digitalisierung in den deutschen Kfz-Zulassungsbehörden im Hinblick auf den digitalen Reifegrad, die konkreten Implementationsprozesse sowie mit der Digitalisierung einhergehende Veränderungen in Organisation, Arbeitsbedingungen sowie Verwaltungsperformanz analysiert.

4.2 Ausgangslage

4.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Kfz-Zulassung

Hintergrund des Kfz-Zulassungswesens in Deutschland ist die Zurechnung von Verantwortung für Gefahren beim Führen eines Kraftfahrzeugs (Kfz), um Verkehrssicherheit und Unfallopferschutz sicherzustellen (Kirstein 2018: 221–222). Gegenstand der Kfz-Zulassung, die hier betrachtet wird, ist die fahrzeugspezifische Zulassung zum Straßenverkehr. Sie ist damit zu unterscheiden von der technischen Typengenehmigung (Bauartzulassung), die im Rahmen des EU-Typgenehmigungssystems einen Fahrzeugtypen für die Inverkehrbringung zulässt und z.B. durch das deutsche Kraftfahrtbundesamt (KBA) in Flensburg erfolgt.

Bei der Kfz-Zulassung im eigentlichen Sinn handelt es sich dagegen um einen Registrierungsvorgang, bei dem eine eindeutige Zuordnung von einem einzelnen Fahrzeug zur Halterin oder zum Halter (über das Kennzeichen) hergestellt wird. Dieser Registrierungsprozess findet auf Antrag der Halter durch die Zulassungsstellen der Kreise oder kreisfreien Städte statt. Gleichzeitig nimmt die Zulassungsbehörde eine aufsichtsrechtliche Verantwortung wahr, indem Halter eine bestehende Kfz-Versicherung (über die eVB-Num-

Die Kfz-Zulassung
als Register- und
Aufsichtsbehörde

mer) und die Verkehrstauglichkeit des Fahrzeugs (in Form einer gültigen Hauptuntersuchung) nachweisen müssen. Im Laufe der Jahre wurden zudem weitere Nachweispflichten gegenüber der Zulassungsbehörde eingeführt, darunter Gebührenrückstandsprüfungen zur Kfz-Steuer und der Nachweis, dass der Halter wirklich über das Fahrzeug verfügen darf (z.B. gültiger Kaufvertrag).

Zu den konkreten Aufgaben der Zulassungsbehörde zählen sowohl die Zulassung bzw. Wiederzulassung von Fahrzeugen als auch die Ummeldung aus einem anderen Zulassungsbezirk, die Umschreibung auf einen neuen Halter sowie die Außerbetriebsetzung. Neben der Registerführung ist die Zulassungsstelle für die Ausstellung der Zulassungsbescheinigung an Fahrzeughalter und -eigner zuständig. Nur in sehr seltenen Fällen nimmt die Zulassungsbehörde auch selbst eine technische Prüfung von Fahrzeugen vor. Angesichts von einigen Millionen zulassungsrelevanten Vorgängen im Jahr (siehe Tabelle 7) wird die Kfz-Zulassung auch als ein Massenverwaltungsverfahren charakterisiert. Sie ist damit besonders für die Digitalisierung geeignet.

Tabelle 7: Überblick Zulassungsvorgänge im Jahr 2022

Pkw-Neuzulassungen	2,65 Mio. Vorgänge
Pkw-Besitzumschreibungen	5,64 Mio. Vorgänge
Pkw-Abmeldungen	6,73 Mio. Vorgänge

(Quelle: KBA)

4.2.2 Digitalisierbarkeit des Kfz-Zulassungsverfahrens

Ersetzung der
persönlichen
Vorsprache

Die internetbasierte Kfz-Zulassung (i-Kfz) ist darauf ausgerichtet, das persönliche Erscheinen in der Zulassungsstelle durch einen Onlinevorgang zu ersetzen, der zeitunabhängig von zuhause aus erledigt werden kann. Dadurch sollen nicht nur der Verwaltung, sondern auch den Bürgern Kosten, etwa für die Anreise, und Wartezeiten erspart werden (Referentenentwurf Neuerlass FZV 2022).

Automatisierte
Datenverarbeitung

Das Kfz-Zulassungsverfahren bietet sich für die Digitalisierung besonders an. Die Antragstellung auf Zulassung ist prinzipiell kein komplexer Vorgang. So werden die wesentlichen Nachweise inzwischen hauptsächlich digital und automatisch abgerufen und müssen nicht mehr durch die Kunden bei der Zulassungsstelle eingereicht werden. Das Zulassungsverfahren ist in seiner heutigen Form vor allem auf die Registrierungsfunktion ausgerichtet. In dem Zusammenhang sind eine Vielzahl an Datenbanken von Zulassungsbehörden, KBA, Versicherern und Technischen Überwachungsinstitutionen

bereits vollautomatisiert miteinander verknüpft. So werden im Zulassungsverfahren direkt Informationen abgerufen, ob eine Kfz-Versicherung und eine gültige Hauptuntersuchung vorliegen, ob Steuer- und Gebührenrückstände oder sonstige Verweigerungsgründe bestehen und ob somit alle Bedingungen für die Zulassung erfüllt sind. Rechtsgrundlage, auch für die automatisierte Datenverarbeitung, sind die §§ 34 ff. Straßenverkehrsgesetz (StVG) sowie die §§ 57 ff. Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV). Damit wurde auch eine wesentliche Voraussetzung für das internetbasierte Zulassungsverfahren geschaffen.

Aus Sicht der Behörden stellt sich die Kfz-Zulassung daher als ein regelgeleitetes Massenverfahren dar, bei dem i.d.R. fahrzeugunabhängig die immer gleichen Prozesse durchlaufen werden. Somit besteht auch insbesondere Potenzial zur Automatisierung. Abbildung 2 skizziert die Informationswege der Kfz-Zulassung.

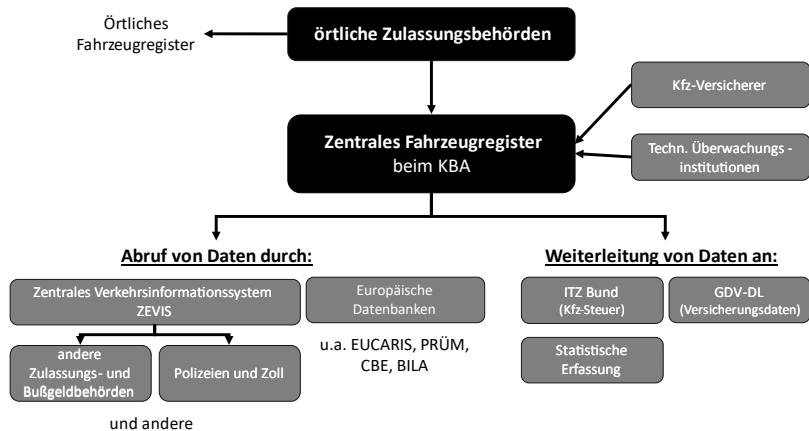
Gegenwärtig werden gleichzeitig ein zentrales Fahrzeugregister (ZFZR) beim KBA sowie die örtlichen Fahrzeugregister bei den kommunalen Zulassungsbehörden geführt. Beide Register sind nicht deckungsgleich, da die kommunalen Behörden jeweils eigene Datenstrukturen unterhalten, die sich von denen des zentralen Registers unterscheiden. Die örtlichen Register können also zusätzliche Informationen enthalten und sind an den Bedürfnissen der lokalen Verwaltung und deren Softwaresystemen ausgerichtet. Inwieweit das ZFZR die örtlichen Register zukünftig ersetzen soll, wird nach wie vor debattiert.

Zentrales und
dezentrales Register

Das zentrale Fahrzeugregister beim KBA wurde bereits 1951 errichtet und diente anfänglich vor allem den Bedürfnissen der Sicherheitsbehörden. Über Jahrzehnte hinweg wurden die Daten der lokalen Fahrzeugregister per Post und später auf Magnetdatenträgern übermittelt. Eine Onlinetransaktionsstruktur für den digitalen Datenaustausch von Zulassungsbehörde und KBA (Online-ZFZR) wurde ab 2004 errichtet und ist seit 2008 im Einsatz (Kirstein 2018: 225). Die Meldungen von Zulassungsstellen zum KBA geschehen aber auch heute nicht immer in Echtzeit und können so Verzögerungen aufweisen.

Zentrales Fahrzeug-
register (ZFZR)

Abbildung 2: Informationswege der Kfz-Zulassung



(eigene Darstellung, Quelle: KBA o.J.)

Zulassungsfremde
Prozesse im Zulassungs-
verfahren

Das Kfz-Zulassungsverfahren umfasst aber auch eine Reihe von Prozessen, die an sich nicht zulassungstechnisch erforderlich sind (vgl. zum Folgenden Kirstein 2018: 221–223). Das Kennzeichen ist beispielsweise vor allem zur einfachen Identifizierung durch die Sicherheitsbehörden notwendig. Die Zulassungsbescheinigung Teil II („Fahrzeugbrief“) beurkundet den Halter oder die Halterin eines Fahrzeugs und wird als de facto Eigentumsnachweis über ein Kfz verwendet. Banken und Leasingunternehmen bewahren das Dokument als Sicherheit auf, bis die vollständigen Eigentumsrechte erworben wurden, also z.B. der Kaufpreis abbezahlt ist. Für die Verwaltung der Kfz-Steuer ist wiederum relevant, dass im Zuge des Zulassungsverfahrens der Einzug der Steuer sichergestellt und eventuell säumige Gebühren eingezogen werden. Auch Gebührenrückstände nach jeweiligem Landesrecht können als Hinderungsgrund zwischengeschaltet werden. Des Weiteren ist in den letzten Jahren auch noch das Monitoring des Abgasverhaltens für die Kfz-Zulassung relevant geworden. Damit ist auch die Arbeit der Verwaltungen umfangreicher und aufwendiger geworden.

Zentrale Elemente des Zulassungsverfahrens, darunter die Kennzeichen, Plaketten und Zulassungsbescheinigungen Teil I und Teil II, sind nicht digitalisiert worden, sondern verbleiben auch bei der internetbasierten Zulassung in physischen Formen. Insbesondere bei den Zulassungsbescheinigungen wären auch digitale Varianten denkbar und wurden im Vorfeld des i-Kfz-Projekts auch erwogen (vgl. Kirstein 2018). EU-rechtlich zulässig sind etwa Chipkartensysteme. Letztlich wurde aber entschieden, an den physischen Doku-

Kennzeichen und
Zulassungspapiere
weiterhin physische
Dokumente

menten und Kennzeichen festzuhalten (Kirstein 2018; vgl. Bundesregierung 2021). Dagegen haben Österreich (dort optional seit 2010), die Niederlande und die Slowakei (verpflichtend seit 2014 bzw. 2010) die Zulassungsbescheinigung Teil I bereits durch Chipkarten ersetzt (EReg 2019: 18).

4.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Das Kfz-Zulassungswesen ist umfassend durch EU- und Bundesrecht⁶ geregelt. Grundlage ist die Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV), die vom Bundesverkehrsministerium mit Zustimmung des Bundesrats erlassen wird. In der FZV sind dabei die Verwaltungsverfahren, inkl. der internetbasierten Verfahren (§§ 18 ff. FZV), sehr detailliert vorgegeben, so dass dem Landesgesetzgeber hier keine eigenen legislativen Gestaltungskompetenzen zukommen. Bei i-Kfz handelt es sich daher um ein zentral durch das Bundesverkehrsministerium und das KBA gesteuertes, aber lokal umzusetzendes Digitalisierungsprojekt. Zwar sind die Zulassungsstellen rechtlich nicht zum Angebot von i-Kfz verpflichtet, wenn sie sich jedoch für die Digitalisierung entscheiden, müssen sie dem i-Kfz-Verfahren nach der FZV folgen.

Zentral gesteuert,
aber lokal voll-
zogen

Der Vollzug des Zulassungsverfahrens obliegt (mit Ausnahme der Zuständigkeit für Fahrzeuge von Bundeswehr, Bundespolizei und THW) den Ländern und wird von den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durchgeführt. Das KBA zählt formal 420 Zulassungsbehörden in Deutschland und zusätzliche 271 Nebenstellen (KBA 2023a).⁷ Die interne Organisation und Personalausstattung der Zulassungsstellen liegt allerdings in der Verantwortung der Kommunen. So sind auch freiwillige Zusammenlegungen von Zulassungsbehörden kreisfreier Städte mit benachbarten Landkreisen im Wege der interkommunalen Kooperation zu beobachten, wodurch insgesamt von etwa 400 eigenständigen Zulassungsbehörden auszugehen ist.

Bei i-Kfz wird weitgehend an den etablierten Strukturen, Formen und Verfahren der ‚analogen‘ Kfz-Zulassung festgehalten. Dies betrifft zum einen die physischen Kennzeichen und Zulassungsbescheinigungen. Zum anderen wird an der kommunalen Zuständigkeit für das Zulassungsverfahren festgehalten. Dabei besteht keineswegs in allen EU-Mitgliedstaaten eine solche Verknüpfung von Fahrzeugzulassung mit einer an den Wohn- oder Niederlassungsort des Halters gekoppelten Zuständigkeit, wie sie in Deutschland

Enge Orientierung
an Verfahren der
analogen Zulassung

6 Richtlinie 1999/37/EG, Straßenverkehrsgesetz (StVG), Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV)

7 Nicht eingerechnet sind die Zulassungsbehörden der Polizeien, der Bundeswehr und des THW.

vorliegt (vgl. EReg 2019: 14). Allerdings ist auch in Deutschland dieser enge regionale Bezug von Fahrzeug und Zulassungsbezirk in den letzten Jahren aufgeweicht worden. So hat die Verkehrsministerkonferenz 2012 zeitgleich mit i-Kfz auch eine liberalere Handhabung bei den Kennzeichen beschlossen, indem die Mitnahme des Kennzeichens nach einem Umzug ermöglicht wird. Die bisher erforderliche Umkennzeichnung des Fahrzeuges bei der Zulassungsstelle (z.B. von „B“ zu „M“) entfällt seit 2015. Seit 2019 ist zudem eine Kennzeichenmitnahme selbst bei Halterwechsel möglich. Die Pflicht zur Ummeldung des Fahrzeugs in den neuen Zulassungsbezirk besteht jedoch weiterhin.

Dennoch ist eine mögliche Zentralisierung Gegenstand politischen Streits bei der Digitalisierung der Kfz-Zulassung. In der ersten Ausbauphase von i-Kfz wurde noch ein zentrales Online-Portal für die internetbasierte Außerbetriebsetzung vom KBA betrieben. Nach verfassungsrechtlichen Einwänden kommunaler Spitzenverbände gegen diese Zentralisierung beim Bund wurde das zentrale Portal 2017 eingestellt und durch die dezentralen Portale der einzelnen kommunalen Zulassungsbehörden abgelöst (iKFZ05; iKFZ01). Auch bei i-Kfz für juristische Personen gab es Widerstand gegen eine zentrale Lösung (iKFZ20; Tagesspiegel Background 2022), so dass auch die Stufe 4 einen Kompromiss darstellt. Die Bundesebene beschränkt sich daher weitgehend auf die rechtliche Absicherung, die elektronischen Schnittstellen und die Standardisierung von Datenübermittlungen und überlässt die Digitalisierung vor Ort den Kommunen und Ländern. Eine Privatisierung des Zulassungswesens nach österreichischem Vorbild (vgl. EReg 2019) ist zudem nicht vorgesehen.

4.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

i-Kfz wurde in vier Stufen unterteilt, die nach und nach implementiert worden sind (Bogumil et al. 2022: 13):

Stufe 1: Seit Januar 2015 besteht die Möglichkeit zur internetbasierten Beantragung der *Außerbetriebsetzung* von Fahrzeugen.

Stufe 2: Seit Oktober 2017 kann zudem eine *Wiederzulassung* eines außer Betrieb gesetzten Fahrzeugs auf denselben Halter über das Internet beantragt werden.

Stufe 3: Seit Oktober 2019 sind auch die allermeisten weiteren Dienstleistungen im Umfeld der Kfz-Zulassung, insb. die (*Neu-*)*Zulassung* sowie die *Umschreibung* und *alle Varianten der Wiederzulassung* online beantragbar. Seitdem ist die digitale Zulassung schrittweise auch auf Spezialkennzeichen (seit März 2022 etwa das E-Kennzeichen für Elektroautos) ausgeweitet worden.

Seit September 2023 befindet sich i-Kfz in seiner vierten Stufe. Waren die ersten drei Stufen noch ausschließlich natürlichen Personen vorbehalten, sind nun auch juristische Personen zur Online-Antragstellung freigeschaltet. Auch wurden weitere Verbesserungen des Verfahrens eingeführt.

Bis heute bieten allerdings nicht alle Zulassungsbehörden i-Kfz an. Nach unserer Verwaltungsbefragung, an der fast ein Drittel aller Zulassungsbehörden teilgenommen hat, ist i-Kfz jedoch inzwischen in 83 % aller Zulassungsbehörden implementiert. Eine Vorgängeruntersuchung ging noch davon aus, dass etwa zwei Drittel aller Zulassungsbehörden i-Kfz anbieten (Bogumil et al. 2022: 13–14). Das KBA spricht aktuell (Stand: Januar 2024) davon, dass 75 % der Zulassungsbehörden für Stufe 4 i-Kfz-fähig sind.

Über 80 % der Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an

Tabelle 8: Verbreitung digitaler Technologien in den Kfz-Zulassungsbehörden

	Anteil Zulassungsbehörden (Anzahl antwortender Ämter)
i-Kfz wird angeboten	83,1 % (n = 130)
E-Akte ist vorhanden	70,2 % (n = 124)
von jenen Zulassungsbehörden mit E-Akte:	
findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)	23,7 % (n = 59)
werden Akten ausschließlich u. vollständig digital geführt	76,3 % (n = 59)
werden Altakten werden systematisch digitalisiert	84,5 % (n = 58)
Elektronisches Wiedervorlagesystem ist vorhanden	79,4 % (n = 68)
Onlineterminvereinbarungssystem ist vorhanden	95,3 % (n = 128)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 130 Zulassungsbehörden; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die eine E-Akte führt, gültige Prozente)

Trotz dieser hohen Verbreitung ist die Nutzung von i-Kfz durch die Bevölkerung bislang nur sehr gering. Im Jahr 2021 sind nur rund 120 000 Kfz-Zulassungen, -Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen über das internetbasierte Verfahren abgewickelt worden. Angesichts dessen, dass im Gesamtjahr etwa 20,1 Millionen Zulassungsvorgänge durch natürliche Personen abgewickelt wurden, ergibt sich also eine verheerende Nutzungsquote von nur 0,6 % (Referentenentwurf Neuerlass FZV 2022: 206).⁸ Die Außerbe-

Nur 0,6 % der Zulassungsvorgänge wurden über i-Kfz abgewickelt

8 Hier wird berücksichtigt, dass vor Inkrafttreten der i-Kfz Stufe 4 nur Zulassungsvorgänge natürlicher Personen für das internetbasierte Verfahren zugänglich waren. Die Gesamtzahl aller Kfz-Zulassungen, -Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen

triebsetzung sticht hierbei mit höheren Anteilen hervor, da es sich um den unkompliziertesten und daher bei den Bürgern attraktivsten der digitalen Zulassungsvorgänge handelt. Die Corona-Pandemie hat ebenfalls als Treiber für i-Kfz gewirkt, so dass die Zahlen für 2021 schon höher ausfallen als in den Jahren 2019 und 2020. In Berlin war etwa ein Anstieg von 0,2 % im Januar auf 7,2 % im Dezember 2020 festzustellen.

Die geringe Nutzung von i-Kfz setzt sich auch in den einzelnen Zulassungsbezirken fort. Die allermeisten Zulassungsbehörden, darunter auch Köln und Leipzig, verzeichneten für 2021 i-Kfz-Anteile von deutlich unter einem Prozent der gesamten Vorgänge. Einzelne Zulassungsbehörden wie Karlsruhe verzeichneten Anteile von 1 bis 2 %. Die Ausnahme hier ist die Zulassungsbehörde in Berlin. Mit einem Anteil von 7 % an allen zulassungsrelevanten Vorgängen im Jahr 2021 war die Hauptstadt unangefochtener Spitzenreiter bei i-Kfz-Vorgängen (Quelle: eigene Anfragen).

Erst mit Stufe 4 und der Freischaltung von juristischen Personen und Großkunden ist aktuell eine etwas höhere Nutzung zu beobachten. Von September bis Dezember 2023 wurden nach Zahlen des KBA bereits 300.000 Vorgänge mit i-Kfz abgewickelt, was eine bessere, aber bei weitem noch nicht ausreichende i-Kfz-Quote, zwischen 2 % (Sept.) und 4 % (Dez.), bedeutete.

Auch über i-Kfz hinaus sind die Kfz-Zulassungen häufig Vorreiter in der Digitalisierung der Kommunalverwaltung (iKFZ13, iKFZ14). Als besonders publikumsintensiver Verwaltungsbereich haben spätestens mit der Pandemie nahezu alle (95 %) Zulassungsbehörden Onlineterminvereinbarungssysteme implementiert. Auch die E-Akte ist mit 70 % sehr weit verbreitet, vor allem im Vergleich zu anderen kommunalen Fachämtern.

Auch Onlineterminvereinbarung und E-Akte sind weitverbreitet

4.3 Implementierungsprozess und Akteure

4.3.1 Die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ (i-Kfz)

Im Rahmen von i-Kfz sind die Zulassungsstellen der Kreise und kreisfreien Städte dafür zuständig, die internetbasierten Verfahren zu implementieren. Daher liegt es auch in der Selbstverantwortung der Zulassungsbehörden, die technischen, organisationalen und personellen Voraussetzungen, darunter Entwicklung und Unterhalt eines Online-Portals, der elektronischen Schnittstellen und der Fachverfahrenssoftware, einzurichten.

inkl. juristischer Personen betrug im Jahr 2021 25,3 Millionen Vorgänge (Referententwurf Neuerlass FZV 2022: 206).

Bei i-Kfz melden sich die Kunden bei dem Online-Portal ihres zuständigen Straßenverkehrs- oder Bürgeramts an, geben dort ihre Daten in ein Webformular ein und übermitteln diese medienbruchfrei an die Zulassungsbehörde. Üblicherweise kann in diesen Portalen auch ein elektronischer Bezahlvorgang durchgeführt werden. Bei der Außerbetriebsetzung, der Adressänderung und der Umschreibung ergehen automatische Verwaltungsakte (vorausgesetzt das Kennzeichen wird übernommen). Bei Adressänderung und Umschreibung wird damit auch ein sofortiges Losfahren ermöglicht. Bei den Verfahren Neuzulassung, Wiederzulassung und Umschreibung ohne Kennzeichenmitnahme musste die Behörde jedoch weiterhin einen eigenen Prüfvorgang mit der Ausstellung bzw. Änderung der Zulassungsdokumente vornehmen. Erst mit der Stufe 4 werden seit September 2023 auch hier zumindest die Prüfung und der Verwaltungsakt automatisiert. Haltern wird damit ein automatisch erzeugter, vorläufiger Zulassungsnachweis als PDF-Datei ausgestellt, der für zehn Tage das Fahren mit ungestempelten Kennzeichen ermöglicht (ADAC 2023; BMDV 2023).⁹

Ablauf von i-Kfz bei natürlichen Personen

Dennoch ist i-Kfz weiterhin kein vollständig digitaler Vorgang, da die ‚analogen‘ Plaketten sowie die Zulassungsbescheinigungen (ehemals Fahrzeugschein und -brief) weiterhin zentraler Bestandteil der Verfahren sind. Für die Dateneingabe im i-Kfz-Portal ist es an den Bürgern, die seit 2015 auf Zulassungspapieren und Plaketten angebrachten verdeckten Sicherheitscodes freizulegen (siehe Abbildung 3) und im Antragsassistenten einzugeben und damit gleichzeitig die Unterlagen zu entwerten. Allerdings haben die Hersteller der Blanko-Dokumente bei der Produktion der Druckstücke durchaus Gestaltungsfreiheiten innerhalb der rechtlichen Vorschriften. Diese führen zu einer unterschiedlichen Gestaltung und Qualität der Freilegung der Sicherheitscodes.

‚Analoge‘ Plaketten und Fahrzeugpapiere

Die internetbasierte Außerbetriebsetzung wird behördenseitig vollautomatisch abgewickelt, ohne dass Sachbearbeitende hierfür benötigt werden, ist aber für die Bürger mit dem geringen Aufwand der Entwertung ihrer Plaketten verbunden. Bei der Zulassung sowie Ummeldung müssen aber auch die Sachbearbeitenden weiterhin die Zulassungsbescheinigungen sowie für i-Kfz noch speziell ein Kennzeichenkürzel auf die Plaketten mit einem Thermotransferdrucker drucken, was mit der Fälschungssicherheit begründet wird (iKFZ07). Im Anschluss werden Plakette und Zulassungsbescheinigung-

9 Vor dem September 2023 war dagegen noch kein sofortiges Losfahren trotz erfolgter rechtskräftiger Zulassung möglich. Vielmehr galt für i-Kfz-Zulassungsvorgänge eine „Drei-Tages-Friktion“, wonach zwischen Bescheid und Losfahren drei Tage verstreichen mussten (iKFZ13). Begründet wurde diese Friktion mit dem postalischen Versand der Zulassungsdokumente.

gen dann von der Behörde per Post versandt. Die Plaketten müssen von den Haltern selbst auf den Kennzeichen angebracht werden.

Abbildung 3: Zulassungsbescheinigung Teil I mit verdeckten Sicherheitscodes (links) und Stempelplakette mit verdeckten Sicherheitscodes (rechts)



(Quelle: Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV 2023)

Großkunden-
schnittstelle

Das Verfahren für juristische Personen („Stufe 4“) unterscheidet danach, ob es sich um registrierte Großkunden handelt. So können sich seit September 2023 juristische Personen mit regelmäßig mehr als 500 Zulassungsanträgen im Jahr beim KBA als „Großkunde“ registrieren. Damit wird z.B. auf Autohäuser, Zulassungsdienstleister und Unternehmen mit sehr großen Fuhrparks gezielt, denen die Möglichkeit zur selbstständigen Abwicklung ihrer Kfz-Zulassungsgeschäfte eingeräumt wird (KBA 2023b; iKFZ20). Dazu besteht beim KBA eine zentrale Großkundenschnittstelle, an welche die Großkunden ihre Anträge elektronisch übermitteln. Beim KBA werden diese vollautomatisch vorgeprüft und dann an die örtliche Zulassungsstelle weitergeleitet, welche letztlich noch immer die eigentliche Zulassung und Registrierung im örtlichen Fahrzeugregister sowie die Ausstellung der Dokumente vornimmt (vgl. KBA 2023b).

Das Land Baden-Württemberg hat überdies eine Efa-Leistung für die Online-Zulassung für juristische Personen, die keine Großkunden sind, ent-

wickelt und seit Anfang 2023 pilotiert. Im Unterschied zur Großkundenschnittstelle wird hierbei weiterhin auf den dezentralen Portalen der kommunalen IT-Dienstleister aufgebaut. Technisch ist dafür eine Architektur zur Identifikation und Authentifizierung von Unternehmen über z.B. ELSTER-Unternehmenskonten und die Steuer-ID geschaffen worden (BMVI 2021; iKFZ20).

Bei der Antragstellung über i-Kfz können in vielen Kommunen noch weitere Zusatzanträge gestellt werden, z.B. für eine Feinstaubplakette, eine 100km/h-Plakette für einen Anhänger, ein E-Kennzeichen usw. (iKFZ10). Diese Zusatzanträge sind aber nicht in die Antragsassistenten von i-Kfz integriert, sondern müssen als zusätzliches Online-Formular mitgeschickt werden. Entsprechend finden viele Kunden diesen Zusatzantrag gar nicht, was im Nachgang in der Behörde zu Zusatzarbeit führt (iKFZ10). Auch die nahezu flächendeckend verfügbare digitale Reservierung von Wunschkennzeichen ist nicht in die i-Kfz-Portale integriert, sondern bedarf eines gesonderten Online-Zugangs.

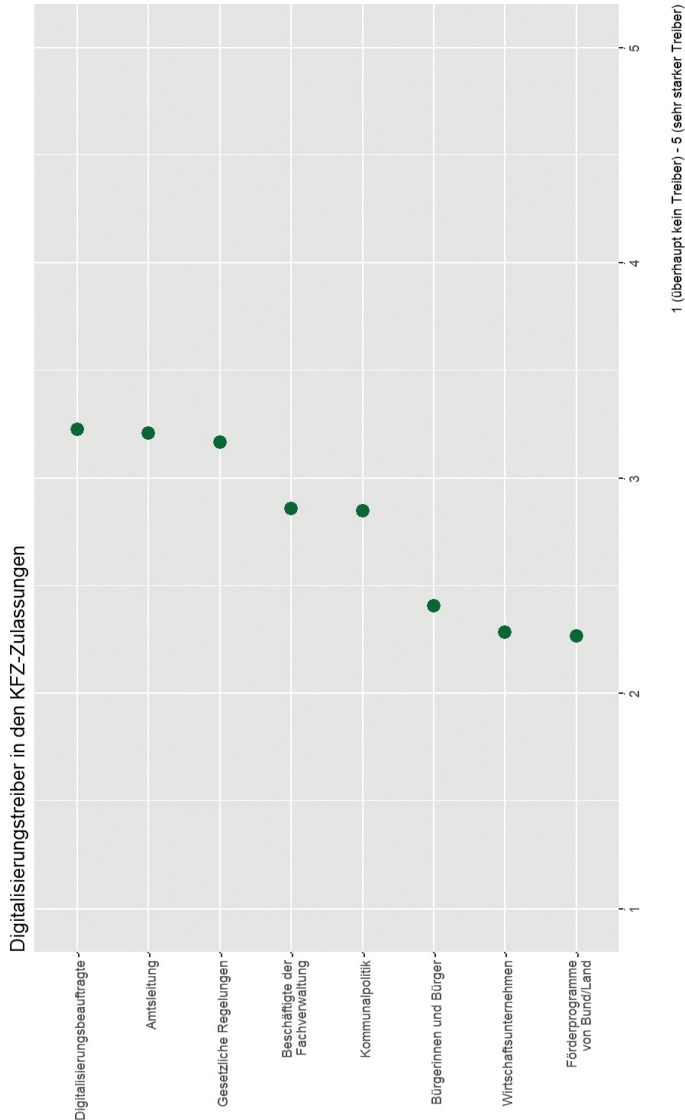
Zusatzanträge
außerhalb von
i-Kfz

4.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Die Digitalisierung des Zulassungsverfahrens wird von den kommunalen Amtsleitungen weitgehend als gesetzliche Pflichtaufgabe begriffen. Insofern wurde in den Experteninterviews deutlich, dass vor Ort ein großer Wille zur Digitalisierung der Kfz-Zulassung besteht. Die quantitative Erhebung unter Beschäftigten deutscher Zulassungsbehörden macht jedoch deutlich, dass vor Ort keineswegs bestimmte Akteure als herausragende Treiber auffallen. Auf einer Skala von 1 („überhaupt kein Treiber“) bis 5 („sehr starker Treiber“) sind gesetzliche Vorgaben – was sowohl die Fahrzeugzulassungsverordnung als auch das OZG miteinschließt – zwar unter den stärksten Treibern, im Mittel aber auch nur mit einer 3,2 eingeordnet worden (siehe Abb. 4). Gleichsam ebenfalls mit einem Mittelwert von 3,2 zu den relativ stärksten Treibern zählen die Amtsleitung und verwaltungsinterne Digitalisierungsverantwortliche. Deutlich wird also, dass es für die Digitalisierung der Kfz-Zulassung sowohl gesetzlicher Verpflichtungen als auch eines eigenen Antriebs innerhalb der Verwaltung bedarf.

Keine entschei-
denden Digi-
talisierungstreiber
aufzufinden

Abbildung 4: Digitalisierungstreiber in den Kfz-Zulassungen



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“; n = 155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden, Mittelwertvergleich)

Demgegenüber fallen andere denkbare Akteure viel weniger als Treiber der Digitalisierung auf. Insbesondere die Kommunalpolitik und Verwaltungsführung wird hier offenbar nicht als merklicher Treiber wahrgenommen (Mw 2,85). Auch die Bürger (Mw 2,4) und Wirtschaftsunternehmen (Mw 2,3), als Adressaten der Leistung, scheinen die Digitalisierung der Kfz-Zulassung nicht einzufordern, was sich insofern mit der niedrigen Nutzung von i-Kfz deckt.

Bemerkenswert ist zudem, dass Förderprogramme durch die Länder bzw. den Bund (Mw 2,3) ebenfalls keine besonderen Anreize zur Digitalisierung in den kommunalen Fachämtern generieren. Selbst unter Beschäftigten in jenen Zulassungsbehörden, die an Pilotprojekten teilnehmen oder seit 2018 teilgenommen haben, wird den Förderprogrammen keine treibende Wirkung beigemessen (ebenfalls Mw 2,3, n = 50 Befragte).

Allerdings unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für die Digitalisierungsprozesse im Hinblick auf das Engagement der jeweiligen Bundesländer oder auch die jeweiligen Kontakte in die Projektplanung auf Bundesebene. In Berlin profitiert die Zulassungsbehörde auch von den Strukturvorteilen als Landesbehörde. Das Landesamt für Bürger- und Ordnungsdienste (LABO), welches die Zulassungsdienste durchführt, konnte für den Digitalisierungsprozess Personen aus anderen Abteilungen abordnen. Zudem konnte das Landesamt direkt mit dem Abgeordnetenhaus über Geldmittel sprechen (iKFZ08). Im Allgemeinen ist jedoch festzustellen, dass für die Implementierung von i-Kfz in aller Regel keine gesonderten Mittel oder Personal bereitgestellt worden sind. Insofern profitierten vor allem jene Verwaltungen, die bereits im Vorfeld Strukturen für die Digitalisierung in der Kfz-Zulassung eingerichtet hatten (hierzu Kapitel 4.4).

Unterschiedliche
Rahmenbe-
dingungen

4.3.3 Barrieren der Digitalisierung

„Das ist nicht so, dass i-Kfz nicht groß nach vorne gekommen ist, weil die Zulassungsbehörden das nicht wollten. Nein, die Rahmenbedingungen müssen es hergeben. Unter anderem war das auch mangelhaft. [...] [i-Kfz ist] schlecht gemacht.“ (iKFZ14)

Insbesondere auf Ebene der Amtsleitungen und Digitalisierungsverantwortlichen, wie dem hier zitierten, zeigt sich eine große Unzufriedenheit mit dem aktuellen Stand von i-Kfz. So machen die Zulassungsbehörden zahlreiche Barrieren für die Digitalisierung aus, welche die Verwaltungen ausbremsen. Im Fokus der Kritik stehen dabei die Rahmenbedingungen, die eine erfolgreiche Implementierung behindern (siehe Abb. 5). Dies umfasst insbesondere auch die Konzipierung von i-Kfz selbst, das nur unvollständig digitalisiert ist und daher Zusatzaufwände generiert:

Rahmenbedin-
gungen behindern
Implementation

„[...] dass i-Kfz nicht ein medienbruchfreier, digitaler Prozess ist. Sondern am Ende mit ausgedruckten Dokumenten aus Papier, mit einem Blechschild und dann damit zu verbindenden Plaketten, Aufklebern und HU-Plaketten eben eigentlich kein eleganter digitaler Prozess ist, wie man ihn sich wünschen würde. Sondern eben letztendlich die Abbildung des normalen Zulassungsprozess[es] mit einer Online-Beantragung vorgeschaltet.“ (iKFZ08)

Für die Bürger
ein unattraktives
Verfahren

Die wenig attraktive Verfahrensgestaltung ist ebenfalls für die geringe Nutzung durch die Bevölkerung verantwortlich. Zum einen war das digitale Verfahren zunächst nur einem eingeschränkten Nutzerkreis überhaupt zugänglich. Bis zur Ausbaustufe 4 konnten ausschließlich natürliche Personen i-Kfz nutzen, zudem sind Sonderkennzeichen (Saison-, Elektro-, Oldtimerkennzeichen) erst nach und nach für das Verfahren geöffnet worden. Bis heute sind nur Fahrzeuge im Onlineverfahren umzumelden, wiederzuzulassen oder Außerbetrieb zu setzen, deren Zulassungsbescheinigung Teil I nicht älter als 2015 ist. Bei einer Umschreibung oder Wiederzulassung mit Halter- oder Kennzeichenwechsel ist wiederum eine Zulassungsbescheinigung Teil II notwendig, die ab 2018 ausgestellt wurde (ADAC 2023). Hintergrund ist, dass erst seitdem die Fahrzeugpapiere mit den verdeckten Sicherheitscodes ausgestellt werden. Zudem ist das Angebot i-Kfz vielen Bürgern noch immer unbekannt (iKFZ11).

Zum anderen beschreiben die interviewten Ämter die Verfahren als zu kompliziert für die Bürger. Gerade mit den Sicherheitscodes gebe es von Kundenseite viel Unsicherheit und die Befürchtung, etwas falsch zu machen (iKFZ08, iKFZ04). In den Stufen 1 bis 3 war die Fahrzeugzulassung zudem mit einer Drei-Tages-Friktion versehen, die ein sofortiges Losfahren nicht erlaubte (iKFZ13). Bis zur Corona-Pandemie bedurfte es außerdem noch einer Authentifizierung der Halter über die elektronische Identität (eID) des neuen Personalausweises. Diese Funktion hat aber nur eine Minderheit der Bevölkerung überhaupt freigeschaltet. In einer YouGov-Online-Umfrage von 2022 gaben etwa nur 8 % an, dass sie die Onlinefunktion ihres Personalausweises nutzen (YouGov 2022). Aufgrund der pandemiebedingten Schließung vieler Zulassungen für den Publikumsverkehr wurden ab 2020 Ausnahmen von der eID erlassen, die auch zu einer gesteigerten Nutzung von i-Kfz geführt haben. Gleichwohl haben auch nicht alle Behörden von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht, da auch hierzu Änderungen an Software und Portalen erforderlich waren (iKFZ11, iKFZ08). Mit dem Auslaufen dieser Ausnahme ist die eID wieder Pflicht geworden. Nur bei der Außerbetriebsetzung wird seit September 2023 auf die Authentifizierung verzichtet (ADAC 2023).

Angesichts dessen entscheiden sich die allermeisten Bürger noch immer für den persönlichen Gang zur Zulassungsbehörde, zumal gerade außerhalb der großen Ballungsräume in der Regel keine übermäßigen Wartezeiten be-

stehen (iKFZ13, iKFZ04). Die Einführung der Onlineterminvereinbarung hat hier ebenfalls zur besseren Planbarkeit von persönlichen Terminen geführt.

Für die Ämter bedeutet die geringe Nutzung vor allem, dass sich nur schwer Routinen in der Bearbeitung von i-Kfz-Fällen bilden können („Routine an diese Sachen zu bekommen, ist natürlich [...] ziemlich schwierig“, iKFZ11). Dies wiederum führt zu teils langwierigeren Prozessen und im Umgang mit i-Kfz unsicheren Beschäftigten. So ist „nur ein kleiner Kreis von Mitarbeitern“ tatsächlich mit i-Kfz beschäftigt und geschult. Die Mehrzahl der Beschäftigten in der Zulassungsstelle hat dagegen zwar von i-Kfz gehört, aber keine Berührungspunkte in der Praxis (iKFZ04, iKFZ11, iKFZ16, iKFZ09).

Fehlende Routinen
in den Zulassungsstellen

Mit i-Kfz sind auch eine Reihe an Anforderungen von den Zulassungsbehörden zu erfüllen, die mit hohen Aufwänden verbunden sind. Als eine teure und aufwändige Prozedur wird insbesondere die Auditierung der Kommunikationskanäle von jeder Zulassungsstelle durch das KBA beschrieben (iKFZ01). Nach § 18 Abs. 3 FZV legt das KBA die Standards und Mindestsicherheitsanforderungen für alle Datenübermittlungen fest, die einen Zugang zu den beim KBA gespeicherten Daten ermöglichen. Bevor eine Zulassungsstelle daher an i-Kfz teilnehmen kann, muss sie erst ihre IT-Systeme auditieren lassen.

Große Aufwände
für die Anbindung
an i-Kfz

Darüber hinaus sind die Kommunen in der Verantwortung, die dezentralen Online-Portale für das i-Kfz-Verfahren bereitzustellen. Dabei unterhalten die Kommunen in Wahrheit keine ‚eigenen‘ Portale, sondern beauftragen entsprechende Dienstleister (iKFZ15). Im kostengünstigsten Fall stellt das Land mit den Kommunen ein gemeinsames Portal auf, etwa Brandenburg (iKFZ01). Bei einem eigenen Portal wäre mit Kosten in Höhe von 30.000 – 40.000 Euro jährlich zu rechnen, während sich die Kosten der gemeinsamen Nutzung des Brandenburger Portals auf ca. 4.000 – 5.000 € oder weniger jährlich belaufen (iKFZ01). Damit sind die Kosten aber dennoch wesentlich höher als bei einem zentralen Portal. Dabei sehen 53 % der befragten Zulassungsbeschäftigten auch die fehlenden finanziellen Möglichkeiten der eigenen Kommune als ein Hindernis bei der Digitalisierung. Für 58 % sind zudem fehlende personelle Ressourcen ein Problem.

Mit den dezentralen i-Kfz-Portalen wird zudem ein digitales Front-Office geschaffen, das zunächst an die IT-Systeme der Kommune angeschlossen werden muss. Die konkrete Architektur beruht dabei auch auf einem politischen Kompromiss des Bundes mit den kommunalen Spitzenverbänden, der die kommunale Selbstverwaltung, aber auch die IT-Sicherheit gewährleisten soll. Gemäß dem „Hamburger Kompromiss“ darf es keine direkten Verbindungen von den Portalen in die Fachverfahren der Kommunen geben (Grimm 2017). Darüber hinaus hält sich die Einflussnahme des einzelnen

Fachamts auf das dezentrale Portal in Grenzen. Wenn dort technische Fehler auftreten, erfährt die Zulassungsstelle hiervon oft erst sehr spät oder gar nicht. Auch kann sie keinen Einblick in die Vorgänge auf Kundenseite nehmen (iKFZ11, iKFZ16; vgl. auch Gräfe 2024).

Technikprobleme

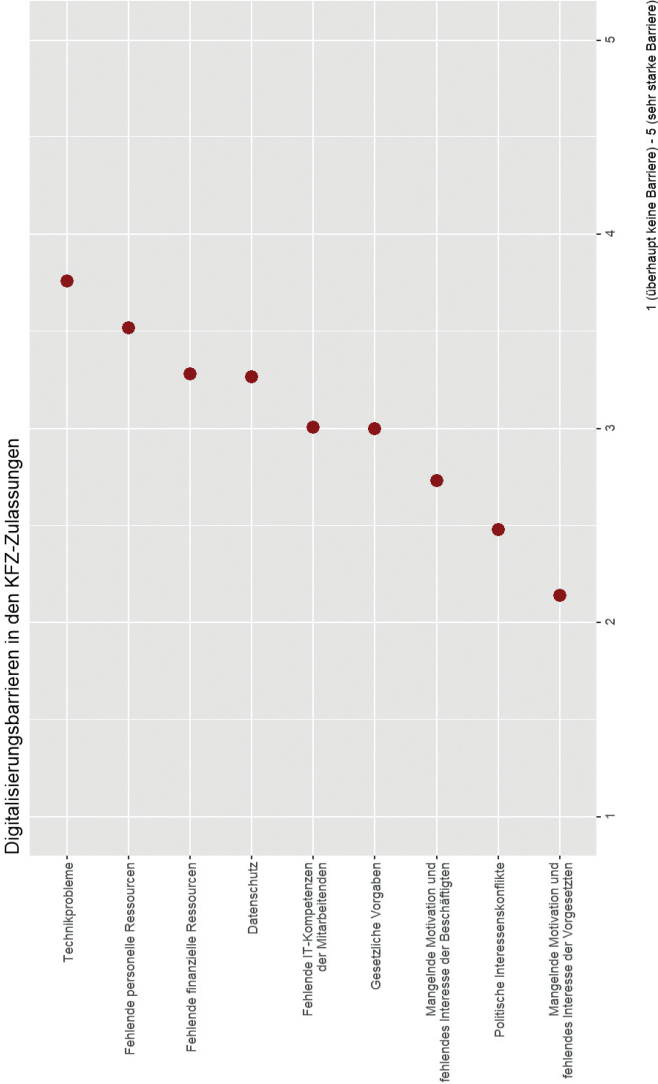
Besonders in der Anfangsphase war der i-Kfz-Prozess noch von erheblichen Schwierigkeiten und „Kinderkrankheiten“ gekennzeichnet. So wird aus allen befragten Verwaltungen eine Vielzahl von technischen Problemen berichtet. Nach wie vor sind die elektronischen Schnittstellen zum KBA, zur Versicherungswirtschaft und zum TÜV von gelegentlichen Ausfällen betroffen, die dann eine Antragstellung unmöglich machen. Auch die Schnittstelle zwischen Antragsportal und Fachverfahren kann Probleme bereiten (iKFZ05). Im September 2023 kam es beispielsweise zum Ausfall von i-Kfz in mehreren baden-württembergischen Zulassungsstellen, weil die Kommunikation von i-Kfz-Portal und dem Kfz-Fachverfahren fehlerhaft war (SWR Aktuell 2023). Zu Fehlern führen zudem abweichende Angaben in den unterschiedlichen Datenbanken, wenn also z.B. Antragstellende im Melderegister mit zweitem Vornamen registriert sind, aber bei der Kfz-Versicherung ohne (iKFZ08). Folgerichtig benennen auch 62 % der befragten Beschäftigten der Kfz-Zulassung Technikprobleme als ein wesentliches Hindernis der Digitalisierung.

Rechtsänderungen
und schlechte
Informationspolitik

Weiterhin wird kritisiert, dass das Zulassungsrecht zuletzt sehr oft geändert wurde und die Behörden mit der Implementierung von Änderungen nicht mehr hinterherkommen (iKFZ04). Hier beklagen die Amtsleitungen vor allem auch eine unzureichende Informationspolitik über bevorstehende Änderungen:

„Nur, ganz ehrlich: Am Ende des Tages kriegen Sie wieder so ein Datum präsentiert, ab wann das laufen soll, und kurz vorher erfahren Sie durch Zufall ‚Ach ne, hat jetzt doch nicht so recht was gegeben.‘ Da lässt sich aber auch niemand so recht in die Karten schauen. Von daher: das so recht aktiv zu begleiten, ist an dem Punkt ein bisschen schwierig.“ (iKFZ11)

Abbildung 5: Digitalisierungsbarrieren in der Kfz-Zulassung



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“, n = 155 Beschäftigte aus Kfz-Zulassungen, Mittelwertvergleich)

4.4 Organisationale Veränderungen

4.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Keine eigenen
Sachgebiete für
internetbasierte
Vorgänge

i-Kfz hat bislang nicht zu größeren Reorganisationen im Zulassungswesen geführt. In keiner untersuchten Zulassungsstelle wurden eigenständige Sachgebiete für internetbasierte Vorgänge geschaffen. Entsprechend gibt es auch keine Führungskräfte für i-Kfz, was aus Beschäftigtensicht problematisch sein kann, weil sich dann auch niemand für den Bereich verantwortlich fühlt und die Fachkenntnisse fehlen (iKFZ10). Außerdem gibt es keine Mitarbeitenden, deren dauerhaftes Tätigkeitsfeld die Zulassung über i-Kfz ist, weshalb diesbezüglich mit Beschäftigten aus der Schalterbedienung und der Zulassungsdienstbearbeitung rotiert wird. In einigen Kommunen sind feste halbe Stellen für die Bearbeitung von i-Kfz-Fällen abgestellt (iKFZ19), in anderen Behörden sind prinzipiell alle Sachbearbeiter auch für i-Kfz zuständig. Anderenorts schaltet man bei i-Kfz-Fällen zunächst jemanden mit Expertise vor, bevor ein i-Kfz-Vorgang in die Sachbearbeitung geht (iKFZ11).

Ausnahme Berlin

Berlin ist hier die große Ausnahme, da aufgrund der signifikant höheren Nutzungszahlen Beschäftigte für eine längere Dauer von mehreren Wochen oder Monaten für i-Kfz abgestellt werden. Zudem sind hier für i-Kfz auch eigene Räumlichkeiten bereitgestellt worden (iKFZ08, iKFZ09). Allerdings sind auch in der Hauptstadt keine Beschäftigten dauerhaft nur für i-Kfz zuständig, sondern auch hier wird mit der Publikums- und der Zulassungsdienstbearbeitung rotiert.

Organisation
der Digitalisie-
rungsaufgaben

Digitalisierungsaufgaben wie die Administration der Fachverfahren und der Portale sind in der Regel vom Kerngeschäft der Kfz-Zulassung und den dortigen Sachbearbeitenden getrennt, was sich teils als für die Kommunikation in den Behörden nachteilig erweist (iKFZ10). Andererseits kann eine organisationale Bündelung von Digitalisierungsaufgaben das Management der Transformation erheblich verbessern. Eine der untersuchten Kommunen hat bereits 2003 eine eigene Stabsstelle für Digitalisierung (damals noch für „DV“ zuständig) im Straßenverkehrsamt geschaffen. In ihre Zuständigkeit fällt dabei die gesamte Digitalisierung im weitesten Sinn: Hardware und Hardwarebeschaffung, Testen von Hardware, Administration und Betrieb der Programme, First-Level-Support für die Behörde, Fehler finden, Programme optimieren, neue Lösungen entwickeln. Sie fungiert daher als Dienstleisterin für die Abteilungen des Straßenverkehrsamts, so dass – so der Gedanke – die Beschäftigten der Zulassung bei Problemen keine langen Wege haben, wenn sie Unterstützung benötigen (iKFZ14). Daneben wurden in mehreren Ämtern zentrale Stellen geschaffen, welche alle Eingänge per Briefpost einscannen (iKFZ14, iKFZ09). Eine Ansiedelung dieser Aufgabe in der Zulassungsstelle

macht zudem dann Sinn, wenn bei vorhandener E-Akte auch bereits Metadaten für die eingescannte Post vergeben werden.

Eigene Stellen innerhalb der Fachämter, die sich auf Digitalisierungsaufgaben spezialisieren, sind in Kfz-Zulassungen vergleichsweise häufig etabliert. Von den 118 Zulassungsbehörden, die sich in der quantitativen Erhebung dazu äußerten, haben 68 Behörden (57,6 %) eine solche eingerichtet. Dass Digitalisierungsaufgaben von den Beschäftigten selbst ‚nebenbei‘ erfüllt werden, machen von 119 Zulassungsbehörden nur 37 % geltend. Im Vergleich zu anderen kommunalen Verwaltungsbereichen zeigt sich die Kfz-Zulassung somit organisational gut aufgestellt für die Digitalisierung. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass die Kfz-Zulassung aufgrund dieser Strukturen, insb. bezogen auf die E-Akte (iKFZ13, iKFZ14) bzw. die Entwicklung von Basisdiensten für digitale Anträge (iKFZ08), der übrigen Verwaltung voraus ist. Behörden ohne entsprechende Strukturen mussten i-Kfz dagegen „nebenher“ einführen (iKFZ11).

4.4.2 Prozessveränderungen

Obwohl bei der Digitalisierung der Kfz-Zulassung häufig vor allem die Übersetzung der analogen Prozesse in digitale Abbilder im Vordergrund steht (Elektronifizierung), sind doch einige Prozessveränderungen festzustellen – und zwar nicht nur bezogen auf i-Kfz, sondern auch in den übrigen Bearbeitungsbereichen der Zulassungsstellen. Hierzu zählt die Einführung der Fachverfahrenssoftware, mit denen Eintragungen ins lokale Fahrzeugregister, die Kommunikation mit dem KBA und dem dortigen Zentralen Fahrzeugregister sowie der Druck der Zulassungsunterlagen inzwischen am Rechner digital abgewickelt werden. Die Einführung der E-Akte wiederum führt zur umfangreichen Notwendigkeit des Scannens aller Papiereingänge. In der Publikumsbedienung zählen hierzu u.a. von den Kunden mitgebrachte Versicherungsdokumente, etwaige Vollmachten, aber auch z.B. das handschriftlich notierte Wunschkennzeichen (iKFZ16). Darüber hinaus werden alle Dokumente, welche die Behörde selbst erstellt hat, „aus Sicherheitsgründen“ miteingescannt und somit als Abbild abgespeichert. Der Gedanke dahinter ist, dass es, auch wenn es zu Durcheinander käme, nachvollziehbar bliebe, wer welchen Schein erhalten hat (iKFZ16). Außerdem reichen private Zulassungsdienste alle ihre Unterlagen bislang nur auf Papier ein (iKFZ16).

Prozessveränderungen in der Schalterbedienung und der Bearbeitung von Zulassungsdiensten

Diese Papiere wurden in allen untersuchten Ämtern von den Sachbearbeitern selbst für ihren jeweiligen Fall eingescannt (iKFZ16, iKFZ14, iKFZ09). Sind alle Dokumente gescannt, werden die Originale noch für etwa einen Tag aufbewahrt, um notfalls noch Veränderungen vorzunehmen (iKFZ16). Hilfreich sind hierbei Stapelscanner, bei denen alle Papiere in einem Schwung

und zügig gescannt, zusammengefügt und dann in die entsprechende E-Akte eingefügt werden. Nachteilig ist allerdings, dass die Dokumente dann auch nur als zusammengefügte PDF vorliegen. Entsprechend werden auch keine Metadaten vergeben. Ein Algorithmus, der erkennt, um welche Dokumente es sich handelt und diese dann mit intelligenten Metadaten versieht, ist nicht im Einsatz. Die Notwendigkeit scheint aber bislang auch nicht gegeben, da die Fahrzeugakten an sich nicht umfangreich sind (anders als z.B. eine Bauakte) (iKFZ14).

Prozessver-
änderungen
bei i-Kfz

i-Kfz-Vorgänge sind dagegen von Grund auf andere Prozesse. Vor allem liegt hier der Kern der Arbeit in der Prüfung der online eingegebenen Daten. Diese umfasst die Arbeitsschritte des Abgleichs mit den Einwohnermeldedaten, der Überprüfung ausstehender Gebührenforderungen, der nachträglichen Anforderung eines Identitätsnachweises (falls keine eID, üblicherweise Anforderung einer elektronischen Ausweiskopie) (iKFZ16). Als Vorteil gilt, dass bereits im Prozess der Antragstellung, aber auch später auf dem Bildschirm der Sachbearbeitenden, eine automatische Plausibilitätsprüfung stattfindet (iKFZ09). Die Prüfung ist daher schon sehr umfangreich automatisiert, der oder die Sachbearbeitende soll aber trotzdem noch zumindest stichprobenartig selbst prüfen (iKFZ09, iKFZ10). Mit der Stufe 4 wird die Notwendigkeit der Prüfung durch die Sachbearbeitenden jedoch weiter reduziert (iKFZ20). Prüfarbeit für die Sachbearbeiter fällt aber immer dann an, wenn Fehlangaben der Kunden zu Missverständnissen führen (iKFZ09, iKFZ10).

Fälle, wo Probleme mit den automatischen Datenabgleichen auftreten, erfordern häufig eine Kontaktaufnahme mit den Antragstellenden. Erfolgte während der Corona-Pandemie die Antragstellung ohne Authentifizierung über die eID, musste ebenfalls noch via Mail oder Telefon ein Identitätsnachweis nachgefordert werden. Insofern nehmen Mailverkehr- und Telefonate eine signifikante Rolle im Arbeitsprozess ein (iKFZ09), da eine Klärung vor Ort bei i-Kfz, anders als in der Schalterbearbeitung, nicht möglich ist.

Homeoffice
nicht möglich

Trotz Digitalisierung ist i-Kfz auch nicht aus dem Homeoffice heraus zu erledigen, da es sogar zusätzlicher Infrastruktur (Scanner, Spezialdrucker usw.) bedarf. Das generelle Fazit der Amtsleitungen der befragten Zulassungsstellen ist dahingehend, dass i-Kfz zwar zu Erleichterungen in der Bearbeitung von Standardfällen führt, aber angesichts zusätzlicher Probleme und der Einführung zusätzlicher – auch manueller – Arbeitsschritte am Ende doch keine Entlastung, in vielen Zulassungsstellen angesichts fehlender Routine sogar eine Mehrbelastung entsteht (iKFZ08; iKFZ13, iKFZ15; iKFZ11).

„Und insofern ist das für mich das größte Manko an diesem i-Kfz-Prozess, dass es eigentlich [...] für die Bearbeitung am Ende des Mitarbeiters genauso aufwendig bleibt wie vorher [...]. Also da gibt es wenig Erleichterung. Sicher-

lich, Fehlerquellen sind minimiert, weil man quasi nicht mehr abschreiben muss, die Straße richtigschreiben muss und all diese Dinge. Prüfprozesse, TÜV usw. Das ist alles erleichtert. Aber das ist es letztendlich in den klassischen Verfahren [am Schalter] mit einem guten, einem hohen Automatisierungsgrad des Fachverfahrens auch so möglich. Also einiges ist erleichtert, aber vieles eben noch nicht.“ (iKFZ08)

4.5 Personalbezogene Veränderungen

4.5.1 Veränderungen des Personalstands

Nur eine Minderzahl der Beschäftigten der Zulassung bearbeitet i-Kfz-Fälle. In einem untersuchten Kreis sind z.B. von 20 Sachbearbeitenden nur sechs für i-Kfz geschult. Die niedrigen Nutzungszahlen geben dabei zudem nicht her, dass mehr als ein oder zwei Personen pro Tag für i-Kfz eingeteilt sind. Auch in der Hauptzulassungsstelle in Berlin sind am Tag nur ca. 10 Sachbearbeiter mit i-Kfz-Vorgängen betraut. Die Rekrutierung von Mitarbeitenden für i-Kfz basiert dabei überwiegend auf der gezielten Ansprache von ‚Interessierten‘ sowie der Selbstrekrutierung von Beschäftigten, die sich von sich aus für i-Kfz melden (iKFZ16, iKFZ09). Die Schulung selbst besteht aus einer zwei- bis dreitägigen Erklärung zu Theorie und Bedienung und wird dann etwa zwei bis drei Wochen lang als angeleitetes learning-by-doing fortgeführt (iKFZ09, iKFZ10). Die Schulung führen dabei schon mit i-Kfz vertraute Beschäftigte durch.

Nur wenige
Beschäftigte
bearbeiten i-Kfz

Mit der Digitalisierung in der Zulassung wurden in keiner Zulassungsbehörde Personalreduktionen vorgenommen. Vor allem i-Kfz wird aktuell eher als Grund für eine eigentlich nötige Verstärkung des Personalstocks angesehen (iKFZ08, iKFZ11). Nur wenn konsequenter digitalisiert würde, so dass z.B. die Stempelung der Plaketten sowie der Druck der Zulassungsdokumente wegfiele, werden perspektivisch auch Personaleinsparungen erwartet (iKFZ01, iKFZ15). Es wurden aber auch keine zusätzlichen Sachbearbeiterstellen geschaffen.

Was die Qualifikationsanforderungen an Beschäftigte der Zulassung anbelangt, werden bisher weder Down- noch Upskilling beobachtet (iKFZ03). Bei den Sachbearbeitenden handelt es sich in der Regel um Verwaltungsfachangestellte bzw. Beamte des mittleren Dienstes, die als solche auch weiterhin benötigt werden. Die Kernaufgabe der Sachbearbeitung liegt in der Prüfung der Zulassungsvorgänge, unabhängig ob sie am Computer oder am Publikumsschalter durchgeführt wird. Entsprechend bleibt das Stellenprofil ebenfalls unverändert:

Bislang keine
veränderten
Qualifikations-
anforderungen

„Das ist die ganz normale, gleiche Stelle, die wir ausüben. Weil ist ja auch nicht anderes weiter, ob ich jetzt Publikumsbedienung mache und die Vorgänge bearbeite oder im Back-Office die Vorgänge mache. Ist an sich als Stellenprofil nicht anders.“ (iKFZ09)

Diese so zentrale Prüfarbeit kann angesichts der geringen Nutzungsquote und vielen Fehlerquellen bei i-Kfz bislang nicht ersetzt werden. Aber auch in der Perspektive sehen sowohl Zulassungsbehörden als auch Ministerien keine Abschaffung der menschlichen Arbeit im Zulassungswesen: „Der Sachbearbeiter wird nicht überflüssig.“ (iKFZ04)

Perspektive

Allerdings wird erwartet, dass vor allem die unkomplizierten Massenvorgänge wie die Außerbetriebsetzung sowie Adressänderungen und Ummeldungen mit Kennzeichenmitnahme, bei denen auch der Druck von Plaketten entfällt, mit einer stärkeren Nutzung von i-Kfz zukünftig ganz ohne menschliche Arbeit auskommen könnten. Im Bereich der Neu-/Wiederzulassung wird zudem die Großkundenschnittstelle als Anstoß dazu gesehen, dass auch hier künftig der Bedarf an menschlicher Arbeit zurückgeht (iKFZ20).

Komplizierte Fälle, die nicht oder nur teilweise automatisiert bearbeitbar sind, werden dagegen auch weiterhin der persönlichen Sachbearbeitung bedürfen (iKFZ20).¹⁰ Insofern kann es in der Sachbearbeitung zu Verschiebungen hin zu mehr komplizierten Fällen kommen, was wiederum höhere Qualifikationsbedarfe bei einigen Sachbearbeitenden erfordert. Hinzu kommt die gestiegene Bedeutung von IT-Skills, während insb. händische und soziale Qualifikationen in der Zulassung an Bedeutung verlieren werden.

Stellenabbau in
den Archiven

Bei den übrigen Beschäftigten in der Zulassung, die nicht in der Sachbearbeitung tätig sind, sind dagegen teils bereits Stelleneinsparungen vollzogen worden. So sind mit der Einführung der E-Akte hauptamtliche Archivar-Stellen in der Kfz-Zulassung abgebaut geworden (iKFZ14).

4.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Die Digitalisierung in der Kfz-Zulassung bedeutet für die einzelnen Sachbearbeiter einerseits das Hinzukommen neuer Aufgaben und Prozessschritte (z.B. Scanarbeit, Telefondienst), andererseits aber auch Erleichterungen

10 Weiterhin gefragt bleiben zudem die technisch ausgebildeten Sachbearbeitenden, die auch Sonderzulassungen mit vorangehender technischer Prüfung durchführen können. Diese ist immer dann erforderlich, wenn ein Fahrzeug keine EG-Typgenehmigung hat oder stark verändert wurde, die Zulassungsstelle also selbst über die Straßentauglichkeit befinden muss. Bei den hierfür notwendigen Experten handelt es sich jedoch um eine Minderzahl der Beschäftigten der Zulassung. In Hessen werden beispielsweise landesweit nur in zwei Zulassungsstellen diese Sonderzulassungen und technischen Prüfungen durchgeführt.

durch Automatisierung von Teilprozessen wie automatisierte Vorprüfungen und automatisierten Datenaustausch. Einige Fälle müssen auch gar nicht mehr von Menschen bearbeitet werden.

Zu den qualitativen Veränderungen im Vergleich zur Publikumsbearbeitung zählt bei i-Kfz insbesondere der Wegfall der persönlichen Interaktion zwischen Sachbearbeitern und den Kunden. An deren Stelle tritt eine stärkere Gewichtung von Prüfarbeit, die ausschließlich am Computerbildschirm erfolgt. Während in der persönlichen Fallbearbeitung die Sachbearbeitenden selbst die Informationen bei den Kunden einholen und ggf. mittels Nachfragen direkt Missverständnisse ausräumen können, sind hier die Daten in der Regel das Einzige, was die Sachbearbeiter überhaupt von einem Fall sehen. Die computergestützte Prüfarbeit hat insofern eine gewisse innere Distanz zu den bearbeiteten Fällen zur Folge. Ein befragter Sachbearbeiter gibt zu bedenken, dass er eigentlich im Prozess gar nicht wisse, ob er gerade „ein Auto, einen Wohnwagen oder einen Panzer“ zulässt, sondern erst ganz am Ende, wenn er die Papiere ausdruckt (iKFZ16). Andere Sachbearbeiter widersprechen dem jedoch (iKFZ09, iKFZ10). Tatsächlich wird teilweise sogar ermöglicht, dass Sachbearbeiter ihre angefangenen Fälle noch zu Ende bringen können (iKFZ10).

i-Kfz bedeutet den Wegfall der persönlichen Interaktion

Von denjenigen Befragten, die selbst i-Kfz bearbeiten, wird die Verschiebung zur verstärkten Prüfarbeit als Entlastung wahrgenommen (iKFZ09, iKFZ16). Diese Wahrnehmung hängt auch damit zusammen, dass i-Kfz tatsächlich im Normalfall alle Informationen für die Prüfung über elektronische Schnittstellen bereitstellt: Die „Fleißarbeit der Dateneingabe“ entfällt. „Das macht dann ja der Kunde, der Bürger selbst zuhause. Der gibt's dann selbst ein. Also die Arbeit wird dem Kunden aufgebürdet.“ (iKFZ20) Allerdings erfordert die computergestützte Prüfung eine größere Sensibilität, was Aktennotizen, Vermerke oder auch die Eintragung von Fahrzeugarten und -klassen angeht (iKFZ10). Folglich geben 64 % der befragten Beschäftigten auch an, dass ihre Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse erfordert. In den Interviews wird auch davon gesprochen, dass es „ein anderes Prüfen“ (iKFZ10) ist:

Verstärkte Prüfarbeit

„Nicht, dass man da etwas durchprescht und dem Kunden zuschickt – und nach fünf oder sechs Tagen [...] stellt man fest: da ist ein Fehler. Da sind sie [die Sachbearbeitenden] schon sensibler geworden, um sich wirklich alles genau anzugucken und da jetzt [nicht] irgendwie groß Fehler reinzuhausen.“ (iKFZ10)

Interessanterweise wird die i-Kfz-Bearbeitung nicht als „stupide“ oder „monoton“ beschrieben (iKFZ09, iKFZ10, iKFZ16). Allerdings sind diese Ergebnisse aus zweierlei Hinsicht mit Vorsicht zu genießen. So werden i-Kfz-Fälle aufgrund der niedrigen Nutzungsquoten nur von ausgewählten Beschäftigten bearbeitet,

die im Zweifel dahingehend ausgewählt werden, ob diese computerisierte und interaktionsarme Arbeit für sie geeignet ist. Darüber hinaus besteht i-Kfz in der jetzigen Form eben auch nicht nur aus der Prüfarbeit am Bildschirm.

„Also mir macht das Spaß. Ich finde das ganz angenehm. Das ist abwechslungsreich, dass ich nicht nur sitze, die Papiere fertigmache und wegschicke, sondern auch nochmal nebenbei ein bisschen Schriftverkehr mache und nochmal den Kopf so ein bisschen anstrengende und mal was anderes mache. Das finde ich ganz gut.“ (iKFZ09)

Tabelle 9: Veränderungen der Arbeitssituation in der Kfz-Zulassung

Durch die Digitalisierung ...	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	9,1 %	63,0 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtlich u.a.)	64,2 %	12,8 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	55,2 %	17,5 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	74,6 %	11,0 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	22,6 %	36,9 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	30,9 %	38,1 %
ist der Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	16,8 %	63,7 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	17,6 %	55,4 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	30,5 %	40,3 %
Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	49,4 %	16,0 %
Aufgabendichte	38,3 %	20,1 %
Komplexität von Aufgaben	45,7 %	17,2 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	43,8 %	27,5 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	60,7 %	19,6 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	63,6 %	13,3 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	21,7 %	34,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung oben: „Bitte denken Sie an Ihre eigene Tätigkeit. Inwiefern würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder diese ablehnen?“; Fragestellung unten: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“; n=155 Beschäftigte in kommunalen Kfz-Zulassungen; Differenz zu 100 % entfällt auf „Weder noch“ bzw. „teils/teils“)

Durch i-Kfz kommt es nicht zu einer Zunahme an Steuerung durch den Computer. Die Sachbearbeitenden sind weiterhin in der Lage, selbst zu entscheiden, wann sie am Tag welchen Fall bearbeiten (iKFZ09). Im Gegenteil sind die Beschäftigten bei i-Kfz sogar freier in der Verteilung der Aufgaben und Fälle über den Tag, weil die Bearbeitung, anders als am Schalter, nicht durch Terminvergaben fest getaktet ist. Bezogen auf die Ermessensspielräume der Beschäftigten in ihren Entscheidungen gibt es keine Veränderung, da Ermessen schon vorher bei Zulassungsvorgängen keine Rolle spielte. 64 % der befragten Beschäftigten verneinen daher gesunkene Ermessensspielräume.

Die Beschäftigten der Zulassungsstellen sind im Wesentlichen mit ihrer Arbeit zufrieden. Auf einer Schulnotenskala von 1 „sehr gut“ bis 6 „ungenügend“ verorteten sich die befragten 155 Beschäftigten im Mittel bei der Note 2,5. Im Unterschied dazu äußern die Befragten zum Stand der Digitalisierung in den Fachämtern eine größere Unzufriedenheit. Hier vergaben die Beschäftigten im Mittel die Note 3,3.

Hohe Arbeitszufriedenheit, aber nur mäßige Zufriedenheit mit dem Stand der Digitalisierung

4.5.3 Ent- und Belastungslagen

In den Interviews mit Sachbearbeitern wurde ein Mehraufwand für den einzelnen Mitarbeitenden in der Bearbeitung von i-Kfz im Vergleich zur Publikumsbedienung verneint. Gleichzeitig wird aber auch keine Entlastung, weder zeitlich noch vom Aufwand her, gesehen, was vor allem mit den immer noch vorhandenen papierbasierten Verarbeitungsschritten zusammenhängt. Vor allem werden auch im Schnitt keine Zeitvorteile festgestellt, weil es sowohl unkomplizierte als auch Sonderfälle gebe, wo bei Letzteren dann noch der Kunde angeschrieben werden muss (iKFZ09, iKFZ10, iKFZ16):

„Nimmt sich beides nichts. Also weder in der Publikumsbedienung noch in der Bearbeitung [von iKFZ] brauche ich wirklich mehr oder weniger. [...] was ich für so eine Bearbeitung brauche, mit Kennzeichenwechsel, wo ich auch Plaketten kleben muss und ner HU-Plakette zuteilen muss und das ganze verpacken muss. Das dauert nicht länger, als wenn der Kunde – also der Bürger – in der Publikumsbedienung ist, bis er wieder zurück ist und bezahlt und er den Vorgang ausgehändigt bekommt. Also es ist nicht wirklich weniger und auch nicht Mehraufwand. (iKFZ09)“

Auch wird beschrieben, dass man als Sachbearbeiter ausgelastet, aber doch noch entspannt sei (iKFZ09). Die quantitative Umfrage weist vor allem eine hohe und weitverbreitete Belastung durch IT- und Softwareausfälle (64 %) und die ständige Erreichbarkeit durch E-Mails (61 %) aus (siehe Tabelle 9). Die Digitalisierung führt zu zusätzlichen Aufgaben, was für 44 % der Beschäftigten ebenfalls eine häufige Belastung darstellt. Mehrheitlich werden

außerdem Zeitdruck (49 %), die Komplexität von Aufgaben (46 %) sowie die Aufgabendichte (38 %) als belastend wahrgenommen.

4.5.4 Kontrolle von Arbeit

Mehr Transparenz,
aber keine direkte
Leistungskontrolle

Die E-Akte trägt zu einer größeren Transparenz über die Verfahrensschritte in den Kfz-Zulassungsstellen bei. Ein Interviewpartner spricht davon, dass es in der Folge der E-Akten-Einführung einen „Rausch“ in dem Sachgebiet gegeben habe, da die Führungskräfte mit einem Mal nicht mehr blind waren, sondern anhand der offenen Aktenfälle ablesen konnten, wie viele Vorgänge offen oder abgeschlossen sind und wie lange die Laufzeit eines Falls durchschnittlich dauert. Es kann auch gesehen werden, wenn es bei bestimmten Endziffern Unterschiede gibt (iKFZ14). Eine Führungskraft lobt dementsprechend:

„Diese Transparenz hat natürlich zu einem anderen Mitarbeiterverhalten geführt, weil die wussten, man sieht mehr. [... Das ist] eine geniale Geschichte, wenn Sie auf einen Schlag mal eben gucken können, wie viele Fälle habe ich, wie verteilen die sich auf die Fälle, welche Arten sind es, welcher Fall ist älter als 30 Tage [...]“ (iKFZ14)

Eine direkte Leistungskontrolle einzelner Beschäftigter besteht dagegen nicht, sondern nur aggregierte Auswertungen wie auf Ebene der Endziffern, womit aber durchaus auf Beschäftigte geschlossen werden kann (iKFZ14). In der quantitativen Umfrage zeigt sich auch ein uneinheitliches Bild. Während 31 % der Beschäftigten der Kfz-Zulassung eine Zunahme der Kontrolle ihrer Arbeit wahrnehmen, verneinen 40 % eine solche Entwicklung (n = 144).

4.6 Leistungsbezogene Veränderungen

4.6.1 Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion

Die bislang geringe Nutzung von i-Kfz durch die Bevölkerung bedeutet auch, dass wenige Verbesserungen in der Performanz gegenüber der Bevölkerung erzielt werden konnten. Die baden-württembergische Regierung stellt beispielsweise fest, dass „[d]urch die Umsetzung der 3. Stufe iKfz [...] Unzulänglichkeiten bei der Servicesituation durch die bislang geringen Nutzungszahlen durch Privatpersonen bisher nicht wesentlich aufgefangen werden [konnten]“ (Regierung Baden-Württemberg 2020: 10).

Tabelle 10: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Kfz-Zulassung

Interne Effizienz	gesteigert	gesunken
	38,6 %	12,9 %
Vereinfachung der Fallbearbeitung	vereinfacht	nicht vereinfacht
	27,6 %	34,2 %
Geringere Fehleranfälligkeit	verbessert	nicht verbessert
	35,1 %	42,4 %
Qualität der Leistungserbringung	verbessert	verschlechtert
	32,2 %	10,0 %
Beschleunigung der Leistungserbringung	beschleunigt	verlangsamt
	33,1 %	27,7 %
Kundenzufriedenheit	zufriedenere Kunden	unzufriedenere Kunden
	35,7 %	15,3 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“; Fehlende Werte sind ausgenommen)

Aus Sicht der Zulassungs-Beschäftigten führt die Digitalisierung zwar in der Tendenz zu zufriedeneren Kunden (36 %) und einer besseren Qualität der Verwaltungsleistung (33 %). Da dies aber gerade mal aus Sicht von etwas über einem Drittel der Zulassungsbeschäftigten zutrifft, kann von deutlichen Verbesserungen keine Rede sein.¹¹ Insbesondere bei der ebenfalls erwarteten Beschleunigung der Verfahren sind die Ergebnisse uneindeutig. Je knapp jeder dritte Befragte beobachtet oder verneint eine Beschleunigung (33 % zu 28 %). Hier kommt also auch die Eigenart von i-Kfz zum Tragen, dass zwar einige Prozesse vollautomatisiert und damit beschleunigt werden, andere Prozesse wie das Drucken und Versenden der Plaketten und Bescheinigungen sowie die Scanarbeit dagegen zu langwierigeren Verfahren führen (iKFZ11, iKFZ13, iKFZ15). Auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Nutzungsquoten in den Zulassungsbehörden können unterschiedliche Ergebnisse bedingen.

Eindeutige Verbesserungen fehlen

11 Die Mehrheit der Antworten entfiel jeweils auf die Antwortkategorie „Teils/teils“.

4.6.2 Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung

Wie bereits in den Berechnungen zum Erfüllungsaufwand bei der Ersten Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (2013) veranschlagt wurde, hat i-Kfz zu kurzfristigen Mehrbelastungen der Verwaltungen geführt. Dies umfasst einerseits den personellen, organisatorischen und auch finanziellen Aufwand, den die Verwaltungen für die Implementation bestreiten müssen. Speziell für i-Kfz gehören dazu die Anschaffung der Spezialdrucker sowie die Bereitstellung und Auditierung der Online-Portale sowie der Datenübertragungsinfrastruktur. Unsere Ergebnisse zeigen allerdings, dass viele dieser Aufwände auch längerfristig die Zulassungsstellen belasten.

Effizientere
Verwaltung, aber
wenig Verbesserungen
in der
Sachbearbeitung

Aus Sicht der Beschäftigten wird i-Kfz überwiegend als eine Verbesserung der Leistungserbringung betrachtet (iKFZ09, iKFZ16). Die quantitative Befragung zeigt aber auch, dass sich die erzielten Vorteile oft noch in Grenzen halten. 39 % der Befragten beobachten insofern Verbesserungen der internen Effizienz, während nur 12,9 % eine gesunkene Effizienz beklagen. In der Frage, ob in der konkreten Sachbearbeitung Vereinfachungen eintreten oder die Fehleranfälligkeit sinkt, zeigt sich dagegen ein gespaltenes Bild (siehe Tabelle 10).

4.7 Schlussfolgerungen

Die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ sollte ursprünglich eines der Vorzeigeprojekte der deutschen Verwaltungsdigitalisierung sein. Als viel nachgefragter Registrierungsvorgang, der täglich in Massen abgewickelt wird, bietet sich die Kfz-Zulassung besonders für die Digitalisierung und Automatisierung an. Dennoch haben sich von Beginn an eine ganze Reihe von Barrieren in der Implementation ergeben. Einerseits steht das Festhalten an den physischen Plaketten und Zulassungsdokumenten einer echten Vollautomatisierung im Weg. Zwar kann mit der Stufe 4 nun die Prüfung und die vorläufige Zulassung vollautomatisiert werden, doch ist die Sachbearbeitung noch immer mit dem Druck und dem Versand der Dokumente befasst. Auch die Struktur der kommunal angesiedelten Zulassung bedingt Unterschiede in der digitalen Reife zwischen den Zulassungsbehörden. Personelle und finanzielle Rahmenbedingungen, insb. auch mit Blick auf die Aufwände zum Anschluss an i-Kfz, erzeugen somit bislang Frust bei Amtsleitungen, höheren Workload in einigen Zulassungsbehörden und teils auch unnötig komplizierte Verfahren für Bevölkerung und Beschäftigte.

Das Kernproblem, vor dem die Kfz-Zulassungen konkret stehen, ist jedoch die gegenwärtig viel zu niedrige Inanspruchnahme von i-Kfz durch die Bürgerinnen und Bürger. Für die Zulassungsstellen hat dies den entscheidenden Nachteil, dass sich (von Berlin abgesehen) keine Routinen bilden können, was wiederum zu langwierigeren Prozessen und unsicheren Beschäftigten führt. Die digitale Transformation gestaltet sich damit nicht als ein disruptiver übergreifender Prozess, sondern erfolgt eher graduell, inkrementell und ausgesprochen fragmentiert und uneinheitlich, was vielfach Unsicherheiten auslöst. Während i-Kfz für einige Mitarbeiter schon erfahrbar ist, haben andere davon überhaupt keine Kenntnis und sind vom Veränderungsprozess unberührt. Die befragten Amtsleitungen sind sich einig, dass die Kfz-Zulassungsstellen aufgrund einer unzureichenden Kommunikation des Bundes weitgehend im Unklaren darüber sind, wie es perspektivisch mit der Kfz-Zulassung weitergehen wird. Insofern wird fehlende Planbarkeit, etwa mit Blick auf zukünftig benötigtes Personal, beklagt (iKFZ15).

Kernproblem
ist die niedrige
Nutzungsquote

Die politische Ebene hat zumindest einige der zentralen Hindernisse für die Nutzung von i-Kfz erkannt und adressiert diese zunehmend. i-Kfz Stufe 4 kann hierbei zu wesentlichen Verbesserungen führen. Wie umfangreich die Transformation in den Kfz-Zulassungen darüber hinaus jedoch ausfallen wird, bleibt zunächst ungewiss. So haben sich die politisch Verantwortlichen bislang nicht auf eine bestimmte Entwicklungsrichtung festgelegt. Im BMDV wird weiterhin über die Einführung einer digitalen Fahrzeugakte debattiert (iKFZ05). Eine Digitalisierung auch der Zulassungsbescheinigungen, z.B. in Form einer App, ist im hierfür entscheidenden EU-Recht aber z.B. bisher nicht möglich (Richtlinie 1999/37/EG; vgl. Bundesregierung 2021), was eine Vollautomatisierung aktuell ausschließt. Die Europäische Kommission will aber in den kommenden Jahren dieses Thema aufgreifen (ebd.).

Ausblick

5. Digitalisierung der Bauaufsicht

5.1 Einführung

Bauvorhaben in Deutschland benötigen in der Regel eine Baugenehmigung. Im zugehörigen Baugenehmigungsverfahren ist es die Aufgabe der staatlichen Bauaufsichtsbehörde (auch: Bauordnungs- oder Baugenehmigungsbehörde), die Vereinbarkeit des beantragten Bauvorhabens sowohl mit den stadtplanerischen Grundsätzen als auch in Hinblick auf die gesetzlichen materiellen Anforderungen (Standicherheit, Fluchtwege usw.) sicherzustellen. Insgesamt 933 kommunale untere Bauaufsichtsbehörden (uBA) sind in Deutschland mit der Prüfung und Genehmigung von Bauvorhaben befasst.

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist seit ca. 2015 verstärkt auf der politischen Agenda. Damit folgt sie einer allgemeinen Bedeutungszunahme der Bau- und Wohnungspolitik, die als Folge des Mietkostenanstiegs in den Städten, der Gentrifizierung und auch der jüngsten Baukostenkrise zu verzeichnen ist. Das Baugenehmigungsverfahren zählt zu den einhundert wirtschaftlich relevantesten Verwaltungsverfahren (BMW 2017). Die Bauaufsicht hat aber auch durch die alltägliche Sichtbarkeit ihrer Entscheidungen in der Bautätigkeit einen „besonderen Stellenwert“ (Joswig 2021: 143). Vielfach steht daher die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Vordergrund der Baupolitik, welche vor allem durch die Digitalisierung erreicht werden soll.

Beschleunigung
von Genehmigungsverfahren
im Vordergrund

5.2 Ausgangslage

5.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Bauaufsicht

Im Kern ist es die Aufgabe der Bauaufsicht im Genehmigungsverfahren, nach Eingang des Antrags die Bauvorlagen auf Widersprüche sowie auf etwaige Probleme in Bezug auf geltendes Baurecht zu prüfen. Die uBA hat jedoch eine Baugenehmigung zu erteilen, sofern nicht öffentliches Recht dem entgegensteht (Hauth 2019). Konkret prüft die Behörde zunächst, ob ein Antrag überhaupt vollständig ist („Prüffähigkeit“), daran anschließend beginnt die inhaltliche Prüfung nach einer Vereinbarkeit mit Planungsrecht (ist das Gebiet für die beantragte Bebauung freigegeben?) und mit den materiellen Vorgaben des Bauordnungsrechts. Das Bauordnungsrecht enthält die baulich-technischen Anforderungen, die Bauvorhaben etwa im Hinblick auf Baustoffe, Statik, Brandschutz oder Abstandsflächen zu erfüllen haben.

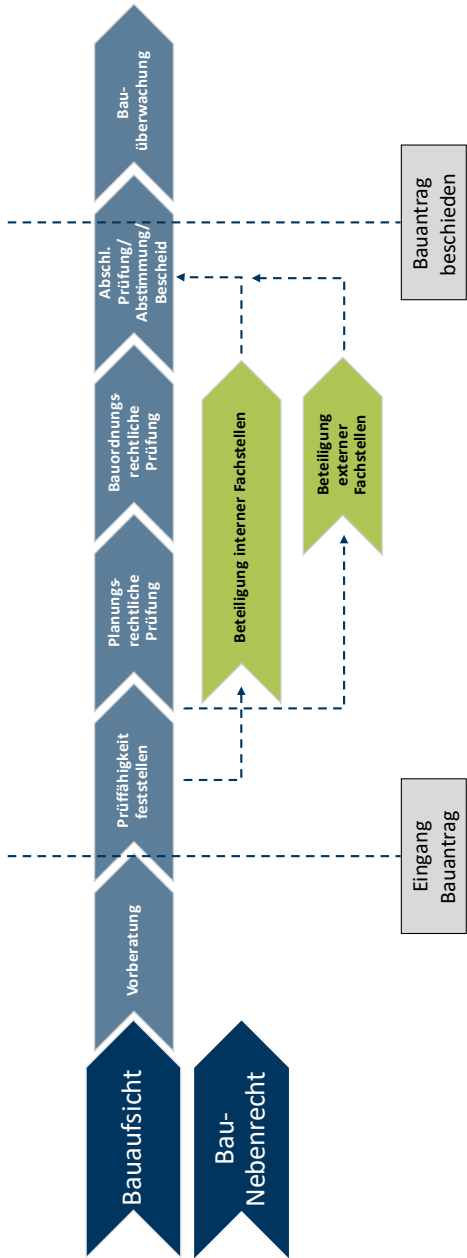
Abbildung 6 skizziert den Ablauf des Verwaltungsverfahrens am Beispiel der Landesbauordnung NRW dar.

Baunebenrecht
und Beteiligung
externer
Interessenträger

Im Baugenehmigungsverfahren werden zudem bauliche Vorgaben aus weiteren Gesetzen mitgeprüft und teils auch mitgenehmigt. Zu diesem „Baunebenrecht“ zählen etwa umweltrechtliche und Denkmalschutz-Bestimmungen, aber auch Spezialgesetze, die besondere bauliche Anforderungen an bestimmte Nutzungsformen (z.B. Kindertagesstätten, Arztpraxen, Gaststätten, Spielhallen) stellen (siehe z.B. Leitfaden zum Baunebenrecht, Berlin 2022). Je nach Bauvorhaben sind somit weitere Fachbehörden z.B. bzgl. Immissions-, Umwelt- und Denkmalschutz sowie Träger öffentlicher Belange (TÖB, z.B. Feuerwehren und Energieversorger) einzubinden. Die meisten Bauordnungen der Länder sehen für diese Beteiligung ein „Sternverfahren“ vor, wonach interne und externe Fachbehörden gleichzeitig beteiligt werden (Joswig 2021: 147). In einigen Bundesländern werden manche baunebenrechtlichen Bestimmungen aber auch gar nicht mehr von der Bauaufsicht (mit)geprüft und genehmigt, sondern müssen von der Bauherrschaft in gesonderten Genehmigungsverfahren beantragt werden. Auch die betroffenen Gemeinden werden zwecks Stellungnahme eingebunden.

Liegen keine Hinderungsgründe vor bzw. konnten alle ausgeräumt werden und ist die Baugenehmigung dann einmal erteilt, schließen sich Folgevorgänge wie die Anzeige von Baubeginn und Nutzungsaufnahme sowie die eigentliche Bauüberwachung an. Die uBA fungieren auch als Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsbehörde, wozu sie einen Außendienst unterhalten. Sie überwachen, dass nicht unzulässigerweise von Baugenehmigungen abgewichen oder rechtswidriger Schwarzbau betrieben wird. Weiterhin nimmt die Behörde auch Hinweise aus der Bevölkerung über Verstöße gegen das Baurecht auf. Zur Durchsetzung des Rechts stehen den Bauaufsichten Ordnungsmaßnahmen wie Bußgelder sowie die Anordnung von Baueinstellung, Baubeseitigung oder Nutzungsuntersagung zur Verfügung (Hauth 2016: 140; Wirth/Schneeweiß 2016: Kap. 16). Die uBA hat zudem ergänzende beratende und auskunftserteilende Aufgaben. In vielen Bundesländern führt sie außerdem ein Baulastenverzeichnis.

Abbildung 6: Musterablauf des Baugenehmigungsverfahrens in NRW



(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an PD 2019: 11)

5.2.2 Digitalisierbarkeit des Baugenehmigungsverfahrens

Die Baugenehmigung ist mehr als eine einmalige Antragstellung

Das Baugenehmigungsverfahren ist wie viele im OZG berücksichtigte Verwaltungsleistungen ein Antragsverfahren. Die Verwaltungsleistung „Bauantrag und Baugenehmigung“ weist jedoch einige Besonderheiten auf, die bei der Digitalisierung zu beachten sind. Während die Kfz-Zulassung bestenfalls einen einmaligen Input von Kundenseite, nämlich die Antragstellung, umfasst, sind Baugenehmigungsverfahren durch beständige Kommunikation zwischen Sachbearbeitenden und Entwurfsverfassenden gekennzeichnet. Häufig werden die Behörden von Bauherren/Architekten bereits außerhalb der eigentlichen Verwaltungsverfahren, in der Bauberatung, um unverbindliche Prüfungen gebeten (dBA02). Die Sachbearbeitenden der Bauaufsicht bearbeiten außerdem offizielle Bauvoranfragen bzw. -vorbescheide, die eine Prüfung und verbindliche Entscheidung zu einzelnen Aspekten des Bauantrags beinhalten (meist zur Klärung bauplanerischer Einwände, vgl. Hauth 2016: 135–137). Während des gesamten Prozesses werden Dokumente nachgereicht und nachgebessert sowie Zwischenbescheide (z.B. Gutachten von Prüfungenieuren) erteilt. Zudem müssen u.a. die Verfahrensbeteiligten noch viele Jahre später Einsicht in die Akten nehmen können. Die Arbeit der uBA beginnt und endet folglich nicht mit der Antragstellung. Durch die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Bauvorhaben (z.B. Einfamilienhaus, Fabrikanlage, Windkraftanlage) sind viele bearbeitete Fälle zudem einzigartig.

Im Unterschied zur Kfz-Zulassung ist für die Digitalisierung der Bauaufsicht also die Herstellung eines wechselseitigen digitalen Kommunikations- und Dateienaustauschkanals erforderlich. Da die meisten OZG-Verfahren aber nur auf einen einmaligen Input der Kundenseite ausgelegt sind, was sich auch z.B. in der Konzeption der Bauportale von NRW und Bayern widerspiegelt (dBA04, dBA05), reichen diese oft nicht aus (Bogumil/Gräfe 2022b; Gräfe 2024).

Verpflichtungen zur digitalen Antragstellung für Architekturbüros denkbar

Auch die Zielgruppe des digitalen Bauantrags ist eine andere als bei den Bürgeramts- oder Kfz-Leistungen. Die „Kunden“ der Bauaufsicht sind mit den Architekturbüros vor allem professionelle Akteure. In aller Regel reichen die Architekten die Bauanträge im Namen ihrer Bauherrschaft bei der Behörde ein (dBA12). Die Bauherrschaft spielt im Antragsverfahren faktisch nur eine untergeordnete Rolle. Grundsätzlich besteht daher die Möglichkeit, diese professionellen Akteure zu verpflichten, Bauanträge nur noch digital einzureichen. In Hessen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen stellt es die Landesbauordnung bereits heute den Bauaufsichten frei, nur noch digitale Anträge anzunehmen (zu den Rechtsanpassungen in den Bundesländern siehe Tabelle 13). Genutzt wird diese Option aber erst von wenigen Ämtern, in Hessen z.B. nur von den Landkreisen Offenbach und

Werra-Meißner sowie der Stadt Oberursel. Weiterhin in Papierform zulässig kann jedoch die Antragstellung für Baumaßnahmen wie z.B. das Carport sein, wo ein Antrag ohne Hinzuziehung einer oder eines professionellen Entwurfsverfassenden möglich ist.

Noch weitgehende Zukunftsmusik in den Baugenehmigungsverfahren ist der Einsatz dreidimensionaler Modellierung von Bauvorhaben, die perspektivisch die heutigen Baupläne ersetzen soll. Das „Building Information Modeling“ (BIM) soll dabei auch mit großer Informationsdichte (z.B. Baumaterial, Beschaffenheiten, Einbaudaten usw.) überzeugen. Eine Implementierung in den Bauaufsichten, aber auch in vielen mittelständischen Architekturbüros ist aber noch nicht verbreitet.

BIM noch
Zukunftsmusik

5.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Die Errichtung der Bauaufsichtsbehörden sowie das Baugenehmigungsverfahren werden als Teil des Bauordnungsrechts durch die Länder in den Landesbauordnungen (LBO) reguliert. Historisch ist dieses Bauordnungsrecht aus dem besonderen Polizei- und Ordnungsrecht erwachsen, was auch die heutige Zuständigkeit der Länder begründet (vgl. Dirnberger 2020: 14; Kuhlmann 2003). Vom Bundesrecht wird das Baugenehmigungsverfahren allerdings ebenfalls, im Zuge der geteilten Bundeskompetenz für die Stadtplanung und das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), erfasst. So überträgt das Bundesrecht in den §§ 29 – 38 BauGB den Baugenehmigungsbehörden und Gemeinden die planungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung von Bauvorhaben.

Landes- und
Bundesrechtliche
Verordnung
des Baugenehmi-
gungsverfahrens

Generell unterscheidet sich das Baugenehmigungsverfahren zwischen den Bundesländern (Müller/Scheffler 2017: 102). Im Zuge der Musterbauordnung, die von der Bauministerkonferenz beschlossen wird, wird sich zwar um eine Harmonisierung bemüht. Dennoch bestehen Unterschiede in den gesetzlichen Verfahrensarten, Prozessen und in den formalen sowie materiellen Anforderungen.

Der Vollzug des Baugenehmigungsverfahrens obliegt den Kommunen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Bei Bauvorhaben in kleineren Kommunen fungiert dabei in der Regel die Kreisverwaltung als uBA, während mittlere und große kreisangehörige Städte überwiegend eine eigene uBA unterhalten. In Berlin und Hamburg ist das Baugenehmigungsverfahren an die Bezirke delegiert (siehe Tabelle 11 für eine Übersicht).

Tabelle 11: Übersicht untere Bauaufsichtsbehörden in Deutschland

Land	Untere Bauaufsichtsbehörden sind Teil der ...				Gesamt- zahl uBA
	Kreisverwal- tung	Stadtverwal- tung, kreisfrei	Gemeinde- oder Stadtver- waltung, kreis- angehörig / Verw.-gemein- schaft	Bezirksamt	
BW	35	9	163	0	207
BY	71	25	42	0	138
BE	0	0	0	12	12
BB	14	4	2	0	20
HB ¹²	0	1	2	0	3
HH ¹³	0	0	0	7	8
HE	21	5	10	0	36
MV	6	2	4	0	12
NI	37	8	58	0	103
NW ¹⁴	26	23	162	0	211
RP	24	12	10	0	46
SL	6	0	6	0	12
SN	10	3	30	0	43
ST	11	3	5	0	19
SH	11	4	20	0	35
TH	17	5	6	0	28
DE	289	104	520	19	933

(Quelle: eigene Recherche)

12 Die Zuständigkeiten für die untere Bauaufsicht liegen in der Stadt Bremen bei der Senatsverwaltung für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Bremen Mitte, Süd, Ost, West) und der Bauaufsichtsbehörde Bremen-Nord. Bremerhaven wird als kreisfreie Stadt selbstverwaltet.

13 Neben den sieben Bezirken nimmt auch die Hamburg Port Authority Aufgaben der uBA wahr.

14 Vier der 30 Landkreise in NRW haben aufgrund der Größe ihrer angehörigen Städte keine untere Bauaufsichtsbehörde.

5.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

Bislang bietet nur die Minderzahl der Kommunen ein digitales Bauantragsverfahren an (siehe Tabelle 12). In unserer Umfrage waren dies 85 Ämter bzw. 42 % der teilnehmenden uBA. Auch dort, wo ein digitaler Bauantrag angeboten wird, sind jedoch Unterschiede der digitalen Reife der Leistung festzustellen. So ist vielerorts auch beim digitalen Bauantragsverfahren noch eine unterschriebene Antragskopie auf Papier erforderlich. Auch ermöglichen längst nicht alle Varianten eines digitalen Bauantrags (siehe Abbildung 7), dass Folgeprozesse wie die Rückkommunikation und die Beteiligung weiterer Ämter und TÖB medienbruchfrei ablaufen.

Nur Minderzahl der Kommunen mit digitalem Bauantrag

Die tatsächliche Inanspruchnahme der digitalen Verwaltungsleistung durch die Architekten und Bauherren ist teils sehr unterschiedlich gegeben. Die digitalen Anträge machen in den untersuchten qualitativen Fallstudien zwischen 17 % und 45 % des gesamten Antragsvolumens aus (bzw. 100 % dort, wo die digitale Antragsstellung bereits verpflichtend ist). In den Bundesländern, welche die Option zur Verpflichtung der Architekten zur digitalen Bauantragsstellung geschaffen haben, machen bislang nur sehr wenige uBA hiervon Gebrauch, Stand 2022 z.B. nur drei der 36 hessischen uBA.

Unzureichende Nutzung des digitalen Bauantrags

Im Bereich der verwaltungsinternen Digitalisierung sind die Bauaufsichten häufig weiter vorangeschritten. Die E-Akte (implementiert in 60 % der befragten uBA) sowie elektronische Wiedervorlagensysteme (80 %) sind in den kommunalen Bauaufsichten verbreiteter als die digitale Antragstellung. Allerdings zeigen sich auch hier Unterschiede in der digitalen Reife, da in der deutlichen Mehrzahl der Ämter eine Gleichzeitigkeit von elektronischen und Papier-Akten (hybride Aktenführung) vorherrscht. Auch ist die E-Akte weniger verbreitet als in den ebenfalls kommunalen Kfz-Zulassungsbehörden.

Relativ hohe Verbreitung der E-Akte

Tabelle 12: Verbreitung digitaler Technologien in den unteren Bauaufsichtsbehörden

	Anteil Bauaufsichten (Anzahl antwortender Ämter)
Digitaler Bauantrag wird angeboten	42,3 % (n = 201)
von den Bauaufsichten mit digitalem Bauantrag:	
wird auch bei der digitalen Antragstellung eine unterschriebene Kopie des Antrags benötigt	39,2 % (n = 51)
wird eine vollständig digitale (papierlose) Antragstellung ermöglicht	60,8 % (n = 51)
erfolgt die Beteiligung externer Behörden/TÖB überwiegend digital	51,0 % (n = 51)
erfolgt die Beteiligung externer Behörden/TÖB überwiegend auf Papier bzw. per Fax	9,8 % (n = 51)
E-Akte ist vorhanden	59,8 % (n = 184)
von den Bauaufsichten mit E-Akte:	
findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)	80,2 % (n = 86)
werden Akten ausschließlich u. vollst. digital geführt	19,8 % (n = 86)
werden Altakten werden systematisch digitalisiert	37,5 % (n = 80)
Elektronisches Wiedervorlagensystem ist vorhanden	80,2 % (n = 126)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 201 unterscheidbare uBA aus der Grundgesamtheit 933; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die jeweils einen digitalen Bauantrag anbietet bzw. eine E-Akte führt)

5.3 Implementierungsprozess und Akteure

5.3.1 Ausgestaltung des digitalen Bauantrags

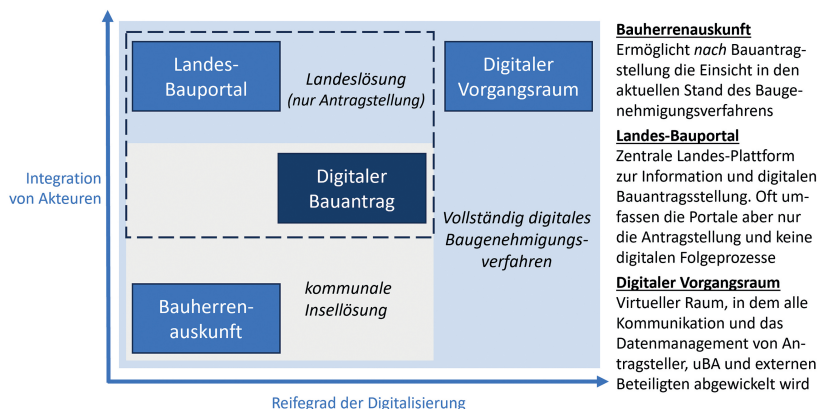
Heterogenität
verschiedener
digitaler Bauan-
tragsverfahren

Im Gegensatz zur internetbasierten Kfz-Zulassung oder auch der Steuerverwaltung folgt die Digitalisierung der Bauaufsicht keinem bundeseinheitlichen Plan oder Konzept. Vielmehr sind hier die Kommunen selbstverantwortlich für die Steuerung und Umsetzung der Digitalisierung. Entsprechend besteht eine große Heterogenität verschiedener digitaler Bauantragsverfahren unterschiedlicher (privater und öffentlich-rechtlicher) Hersteller. Im Kontext des OZG sind aber auch die Bundesländer als Anbieter und Betreiber von digitalen Bauantragslösungen und Bauportalen zunehmend relevant.

In einigen wenigen Kommunen sind in den letzten 20 Jahren eigene digitale Bauantragsverfahren entwickelt worden, die heute als „Insellösungen“ (Peuker 2015: 63) fortbestehen. Bauaufsichtsbehörden wie der Kreis Soest (siehe Joswig 2021) haben früh die Kooperation mit den Fachverfahrensherstellern gesucht, um digitale Verfahren zu entwickeln. Im Vordergrund dieser kommunal entwickelten digitalen Anwendungen steht jedoch oftmals weniger die Eröffnung eines digitalen Zugangs für die Bürger, sondern vielmehr die Verbesserung interner Verfahren sowie der Ämterbeteiligung durch Digitalisierung. Vor allem die E-Akte und die Ablösung bisheriger Postwege durch digitale Vorgangsräume und digitale Kommunikation mit Architekten und Ämtern wird von den befragten Amtsleitungen herausgehoben (dBA16, dBA01).

Aus der Praxis der Bauaufsichten sind unterschiedliche digitale Lösungen entwickelt worden, die heute durch die Fachverfahrenshersteller wie PROSOZ Herten und GekoS sowie IT-Unternehmen wie ITeBO vertrieben werden. Das Angebot reicht dabei von der elektronischen Bauauskunft über eigenständige Antragsverfahren bis hin zum umfassenden digitalen Vorgangsraum. Auch Module zur Anbindung an Landesportale werden angeboten (vgl. Rupp 2021).

Abbildung 7: Varianten des digitalen Bauantrags



(Quelle: eigene Darstellung)

Einige Bundesländer unterstützen die Digitalisierung mit eigenen Landeslösungen. Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, NRW und das Saarland entwickelten zusammen mit Referenzkommunen eigene Landesportale, über welche die digitale Antragstellung und Authentifizierung abgewickelt wird, ohne dass dafür ein Portal der Kommune aufgesucht werden

muss. Auf diese Weise müssen sich Antragstellende auch nicht mehr im Dickicht der Behörden auskennen, um die zuständige Bauaufsicht zu kontaktieren, sondern der passende Zugang wird z.B. über die Postleitzahl hergestellt. Allerdings bieten diese Portale häufig nur den „Input“-Kanal, also in erster Linie digitale Assistenten, die durch die Antragstellung leiten (dBA05). Die kommunalen Behörden müssen aber weiterhin die dahinterstehende technische Infrastruktur und Software, insb. ein Dokumentenmanagementsystem und Schnittstellen in die Fachsoftware sowie die Kommunikationskanäle, bereitstellen (dBA01, dBA04).

Dies gestaltet sich bei einigen Landeslösungen dann so, dass der Bauantrag zwar mittels eID des neuen Personalausweises im Landesportal gestellt wird, die Behörde danach aber neue Zugangsdaten ausgibt, über die sich Bauherrschaft und Entwurfsverfassende bei einem anderen, kommunalen Bauportal anmelden müssen (dBA04, dBA05). Über die digitalen Bauportale der Kommunen wird dann die gesamte Kommunikation, das Nachreichen von Unterlagen und Genehmigungen – sowohl durch die Entwurfsverfassenden als auch durch die Verwaltung – abgewickelt und auch Statusinformationen zum Verfahrensstand sind dort üblicherweise abrufbar.

Im Rahmen des OZG wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der Federführung für den Bereich „Bauen & Wohnen“ beauftragt und hat dazu mit dem Landkreis Nordwestmecklenburg ein digitalisiertes Baugenehmigungsverfahren entwickelt (BMI 2021; dBA12). Als „Einer für Alle“-Lösung soll dieses System zukünftig in weiteren Bundesländern und Kommunen nachgenutzt werden (vgl. auch Fiedler/Weinkauff 2023), wird aber voraussichtlich nicht in allen Ländern eingesetzt werden. Aktuell haben sich zehn Länder erklärt, die Lösung nachzunutzen, mit vier weiteren Ländern werden Gespräche geführt (taz 2023).

Insellösungen
besser als die
Landeslösungen?

In vereinzelt Fällen gehen die kommunalen Insellösungen zudem erheblich über die Landes- und OZG-Ziele hinaus und erreichen höhere digitale Reifegrade (dBA16). Allgemein sind die Landeslösungen vor allem für die Kommunen mit bereits bestehenden digitalen Lösungen noch zu unattraktiv, so dass diese bisher nicht umsteigen wollen (dBA01, dBA06, dBA16). Aber auch interessierte Bauverwaltungen, die bisher noch kein digitales Antragsverfahren anbieten, sind teils mit Problemen konfrontiert. Beim Bauportal.NRW gibt es z.B. Probleme mit fehlerhaften Zertifikaten (dBA13). Stand September 2023 waren daher auch nur 34 von 212 Bauaufsichtsbehörden in NRW an das Landesbauportal angeschlossen, während sich 41 weitere uBA in der Vorbereitung dazu befanden (Quelle: Anfrage beim MHKBD NRW).

5.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Da die Digitalisierung der Bauaufsicht der kommunalen Organisationshoheit unterliegt, hat sie sich in den meisten Fällen losgelöst von politischer Agency oder gesetzgeberischem Druck entwickelt (vgl. auch Butz 2019: 51–52). Vielmehr bemängeln Digitalisierungsbefürworter in den Bauaufsichten das Fehlen konkreter Vorgaben und Ziele, weil Gesetze zur Verwaltungsdigitalisierung, inkl. dem OZG, zu allgemein gehalten und keine guten Leitplanken seien (Butz 2019: 49–50). Gesetze würden vor allem die zentrale IT unter Druck setzen und die Finanzverantwortlichen zur Bereitstellung von Mitteln veranlassen, aber vergleichsweise wenig Handlungsdruck in der Fachabteilung hervorrufen. Auch Förderprogramme der Länder werden fast gar nicht als Treiber wahrgenommen.

Es fehlt an
externem Druck
zur Digitalisierung

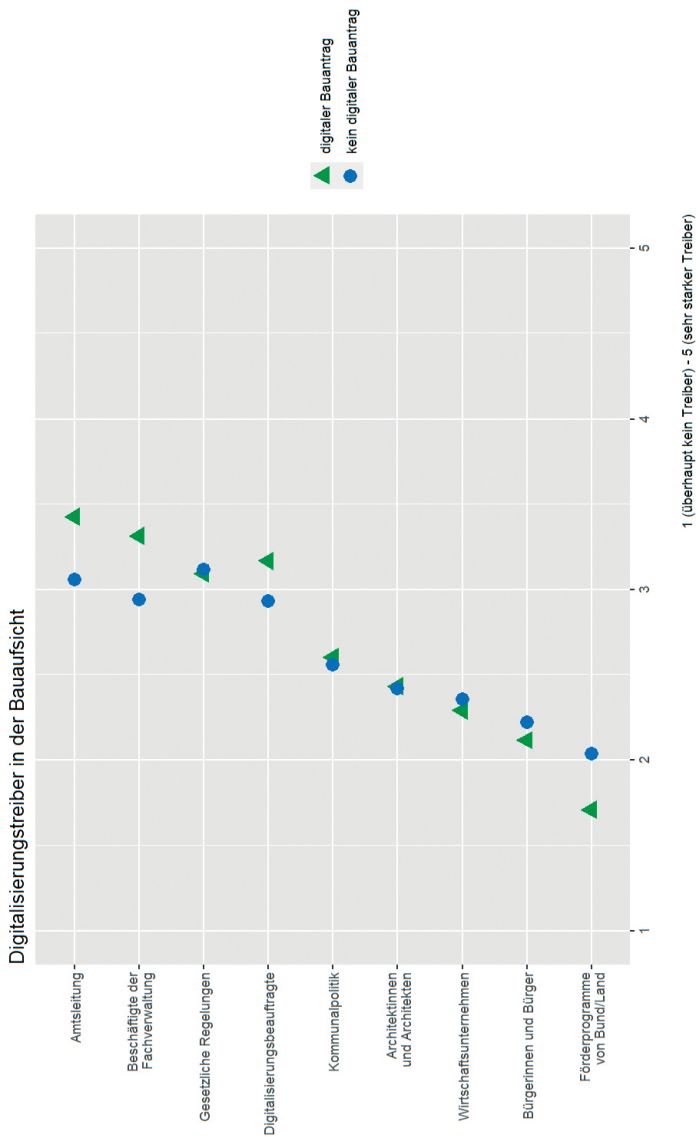
Der Mittelwertvergleich in Abbildung 8 verdeutlicht, dass es an eindeutigen Treibern fehlt. Die quantitative Umfrage bestätigt zudem, dass insbesondere externe Promotoren so gut wie gar nicht wahrgenommen werden. Bemerkenswert ist, dass auch Bauherrschaften und Architekten die Digitalisierung der Bauaufsicht nicht einfordern (dBA01, dBA17), wie am folgenden Zitat eines Architektenkammervertreters deutlich wird:

„Wir machen den digitalen Bauantrag nicht für die Architekten, sondern für die Bauverwaltung. [...] Und ideal[unverst.] geben wir den dann ab, digital oder in Papier – das ist uns auch relativ egal. Das macht uns keine große Mühe, unsere Daten an eine Repro-Anstalt zu schicken und die gucken da hunderte von Plänen, heften die in Ordner und wir müssen die blöderweise unterschreiben, da kriegen wir immer runde Finger bei, aber so tragisch ist das nicht. [...] Wir [Architekten] sind voll durchdigitalisiert. Für uns ist das gar kein Thema, sozusagen.“ (dBA17)

Als entscheidend hat sich daher herausgestellt, dass Akteure innerhalb der jeweiligen Bauaufsichtsbehörde – oftmals die Abteilungs- bzw. Fachbereichsleiter – sich für die Digitalisierung ihrer Behörde interessieren und einsetzen. Von diesen oftmals alteingesessenen Personen mit jahrzehntelanger Berufskarriere innerhalb der Bauverwaltung geht zumeist die Agency aus, indem sie sich aktiv für Digitalisierungsthemen interessieren, den Kontakt zu entsprechenden Kreisen von fortgeschrittenen Kommunen und Fachverfahrensherstellern suchen und dann die Frage stellen: „Warum können wir das nicht auch?“ (dBA07, dBA01, dBA04, dBA06). Die Kommunalpolitik wird dagegen weniger als ein Treiber wahrgenommen. Ihr kommt gleichwohl eine wichtige Rolle zu, da sie letztlich die Mittel zur Digitalisierung bereitstellen muss.

Amtsleitungen als
wichtigste Treiber

Abbildung 8: Treiber der Digitalisierung in den uBA



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“, n = 271 Beschäftigte aus uBA, Mittelwertvergleich)

Unterstützt wird der digitale Bauantrag auch durch die Standardisierung durch den XBau-Standard (X-Leitstelle o.J. 2020; Müller/Scheffler 2017). Diese Standardisierung der Datenkommunikation soll die Interoperabilität und Medienbruchfreiheit zwischen den digitalen Antragsverfahren und der Fachverfahrenssoftware in den uBA fördern. Durch Beschluss des IT-Planungsrats ist XBau seit Februar 2023 verbindlich für alle uBA und deren Systeme anzuwenden (X-Leitstelle 2020: 9), allerdings stellt Butz (2019) fest, dass er wenig implementiert und in den Verwaltungen auch nicht für wichtig erachtet wird (vgl. auch dBA01). Im Bereich der Stadtplanung ist zudem der mit XBau verknüpfte Standard „XPlanung“ seit Februar 2023 für die Bereitstellung von Planungsdaten (u.a. Geoinformationen, Bebauungsflächeninformationen, Umweltdaten) verbindlich, um auch hier die Digitalisierung voranzutreiben (X-Leitstelle 2020).

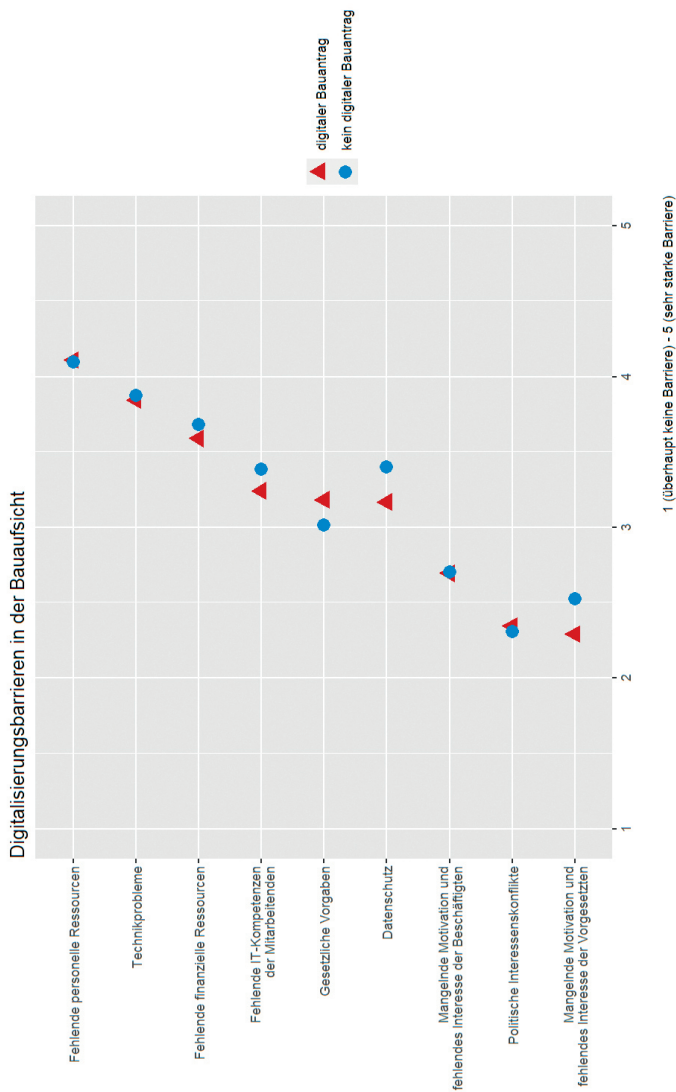
XBau-Standard

5.3.3 Barrieren der Digitalisierung

Da die Digitalisierung in der Verantwortung der uBA selbst liegt, hängt der Fortschritt wesentlich von den individuellen Gegebenheiten der einzelnen Fachämter ab. Insofern zeigen sich vor allem Ressourcenknappheiten als wesentliche Hindernisse (Kemper 2021; Bogumil/Gräfe 2022b). 58 % der Beschäftigten aus uBA nehmen fehlende finanzielle Mittel als Barriere für die Digitalisierung wahr. Allerdings stehen den Bauaufsichten im Allgemeinen durchaus die finanziellen Mittel zur Digitalisierung, d.h. zur Beauftragung von Software-Unternehmen, Rechenzentren und sonstigen Dienstleistern sowie für Equipment, zur Verfügung. Auch in finanzschwachen Kommunen konnten Gelder für den digitalen Bauantrag bereitgestellt werden (dBA06). Dementgegen bleibt die personelle Ausstattung trotz Digitalisierung überwiegend unverändert und wird auch von den meisten Beschäftigten als Hindernis benannt (78 %). Auch für die Implementierungsphase wurden in den befragten Bauaufsichten keine zusätzlichen Stellen geschaffen (dBA04, dBA02, dBA10).

Finanzielle
und personelle
Ressourcen

Abbildung 9: Digitalisierungsbarrieren in der Bauaufsicht



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“, n = 271 Beschäftigte aus uBA, Mittelwertvergleich)

Die Technik selbst wird von zwei Dritteln der befragten Beschäftigten als Hindernis benannt (65 %). Einerseits unmittelbare Technikprobleme wie ausfallende Server und problematische Bedienoberflächen, andererseits die Abhängigkeit davon, dass Dateien durch die Antragstellenden richtig benannt und in verarbeitbaren Dateiformaten und mit ausreichender Scanqualität bereitgestellt werden, führen zu zusätzlichen Belastungen der Sachbearbeitung. Insbesondere Limitationen des Datenvolumens für Dateiuploads sind ein häufiges Problem, indem Dateigrößen oft beschränkt sind (z.B. auf 30 MB) (dBA01). Hier kommt zum Tragen, dass die uBA speziellere Anforderungen an Software (Dateigrößen, Formate sowie Dokumentenmanagementsysteme) als auch Hardware (Arbeitsplätze mit zwei Bildschirmen mit mind. 27 Zoll, digitale Stifte, Großformatscanner) hat als andere Verwaltungsbereiche (vgl. dBA06, dBA08, dBA11).

Technische
Rahmenbedin-
gungen

Ein Hindernis für die Digitalisierung der Baugenehmigung sind rechtliche Schriftform- und Unterschriftserfordernisse. Sowohl das Bauantragsformular als auch die Bauvorlagen (u.a. Baupläne) sind traditionell in Schriftform einzureichen und von Bauherrschaft, Entwurfsverfassenden und ggf. Nachbarn und öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren zu unterzeichnen. Zwar ermöglichen alle Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, dass eine Schriftform auch durch digitale Eingabemasken und Uploadfunktionen ersetzt werden kann.¹⁵ Hierbei muss jedoch ein „sicherer Identitätsnachweis“ über die eID des neuen Personalausweises erbracht werden, die allerdings viele Bürger bislang nicht freigeschaltet haben. Zudem ist ein bundesweites Organisationskonto als eID für Unternehmen aktuell noch im Aufbau. Alternative Authentifizierungssysteme wie mit Signaturkarte und Lesegerät erfordern wiederum technische Geräte, die teuer sind und deren Anschaffung sich daher nur für Vielnutzer, z.B. Architekturbüros, lohnt (dBA02).

Schriftform-
und Unterschrifts-
erfordernisse als
Hindernis

Eine stetig wachsende Zahl an Bundesländern verzichtet daher auf die Schriftformerfordernis.¹⁶ Allerdings bleibt auch in den meisten Bundesländern weiterhin die Unterschrift aller Beteiligten auf Bauantrag und Bauvorlagen Pflicht. Diese Unterschrift kann dabei zwar rechtlich ebenfalls durch eine digitale Version ersetzt werden, allerdings nur durch die „qualifizierte elektronische Signatur“ (z.B. über die eID des neuen Personalausweises mit einem zusätzlichen Zertifikat, vgl. Bohr et al. 2021). Technisch kann ein Dokument jedoch nur einmal digital signiert sein. Daher ist es erforderlich, das Recht

15 Üblicherweise § 3a Abs. 2 der Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze

16 Die Schriftformerfordernis bei Bauantragsstellung wurde von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW (seit 2024), Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen abgeschafft. Baden-Württemberg verlangt eine Textform nach § 126b BGB.

so anzupassen, dass bei einem digital gestellten Bauantrag nur eine Person signiert (etwa die oder der Entwurfsverfassende) (dBA06, dBA04). Alternativ bleibt die Option, dass zwar digital Daten übermittelt, Unterschriften aber auf Papier nachgeliefert werden (dBA08; betrifft in unserer Umfrage 39 % der uBA mit digitalem Bauantrag). Wenige Bundesländer haben aber auch ganz auf das Erfordernis der Unterschrift verzichtet (dBA16, dBA12).

Doch nicht nur Entwurfsverfassenden und Bauherrschaft stellt sich das Hindernis der elektronischen Zustellung, sondern auch die Verwaltungen sind ihrerseits insbesondere bei der Zustellung von Verwaltungsakten vom elektronischen Verfahren ausgeschlossen. So verlangen die allermeisten Bundesländer weiterhin die Schriftform und Unterschrift/qualifizierte elektronische Signatur der Behörde für den Bescheid über eine Baugenehmigung.

Papier als
Standard in-
terbehördlicher
Kommunikation

Ein weiteres großes Problem stellt sich bei der oft gesetzlich erforderlichen Beteiligung externer Behörden, die auch bei fortgeschrittener Digitalisierung innerhalb der Bauaufsicht selbst oft weiter den Papierweg benötigt (Butz 2019: 61). In Hessen, wo ansonsten sehr weitreichend Papiererfordernisse abgeräumt wurden, sind etwa Prüfeningenieure noch immer verpflichtet, ihre Stempel auf Papierdokumente zu drücken (dBA08). Umgekehrt sind die zu beteiligenden Behörden und TÖB aber auch nicht zur Teilnahme am elektronischen Baugenehmigungsverfahren verpflichtet. Viele zu beteiligende Landesbehörden sind zudem intern noch nicht hinreichend digitalisiert.

Als weitere rechtliche Notwendigkeit müssen alle digitalen Vorgänge revisionssicher archiviert werden. Vielfach ist dieser Umstand eines der zentralen Hindernisse für die elektronische Aktenführung in der Bauaufsicht (dBA06).

Tabelle 13: Reformen der Landesbauordnungen in den Bundesländern

Land	Reform	Inhalte
Baden-Württemberg	Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung für Baden-Württemberg vom 18. Juli 2019 (GBl. Nr. 16/2019, 313 ff.)	Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse (Textform nach § 126b BGB) Bauaufsichten können bestimmen, nur noch digital Bauvorlagen anzunehmen (§2 Abs. 3 Nr. 4 LBOVVO)

Land	Reform	Inhalte
Bayern	Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 23. Dezember 2020 (Bayr. GVBl. Nr. 31/2020, 663 ff.)	Teilweise Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse Ermöglichung von örtlich begrenzten Ausnahmen vom papierbasierten Baugenehmigungsverfahren (Art. 80a Bayr. BauO). Teilweise Verfahrensumkehr: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt
Bayern	Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 23. Dezember 2020 (Bayr. GVBl. Nr. 31/2020, 663 ff.)	Teilweise Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse Ermöglichung von örtlich begrenzten Ausnahmen vom papierbasierten Baugenehmigungsverfahren (Art. 80a Bayr. BauO). Teilweise Verfahrensumkehr: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt
Berlin	Drittes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin vom 17. Juni 2016 (Berl. GVBl. Nr. 16/2016, 361 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen Pflicht zur elektronischen Übermittlung der Bauvorlagen (§2 BauVerfV Berlin) Pflicht zur elektronischen Beteiligung sowie zur elektr. Aktenführung (§ 17 BauVerfV Berlin)
Brandenburg	Gesetz zur Änderung der Brandenburgischen Bauordnung vom 18. Dezember 2020 (GVBl. Teil I Nr. 44/2020)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Bremen	<i>Keine Änderung der Bauordnung zwecks Digitalisierung</i>	
Hamburg	Gesetz zur Änderung der Hamburgischen Bauordnung und [...] vom 23. Januar 2018 (HmbGVBl. Nr. 4/2018, 19 ff.)	Teilweise Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen (§27 Abs. 1 Hamb. Bauvorlagenverordnung)

Land	Reform	Inhalte
Hessen	Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs-, ingenieurberufs- und straßenrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2018 (Hess. GVBl. Nr. 9/2018, 198 ff.)	Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen (§ 62 Abs. 5 Satz 3 HBO).
Mecklenburg-Vorpommern	Viertes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juni 2021 (GVOBl. M-V Nr. 44/2021, 1033 ff.)	Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen (§2 BauVorl-VO M-V)
Niedersachsen	Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes vom 10.11.2021 (Nds. GVBl. Nr. 43/2021, 732 ff.)	Die elektronische Kommunikation wird zum gesetzlichen Normalfall zum Einreichen von Anträgen und Bauvorlagen, spätestens ab 2024 (§ 3a, § 86 Abs. 7 u. 8 NBauO) Verfahrensumkehr: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt (§ 67 Abs. 1 NBauO).
Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 vom 30. Juni 2021 (GV. NRW. Nr. 48/2021, 821 ff.)	Ermöglichung von Abweichungen von der Schriftform, wenn Antragstellung über Landesportal (VO Bauportal.NRW)
Rheinland-Pfalz	Landesgesetz zur Änderung baurechtlicher Vorschriften vom 3. Februar 2021 (GVBl. RPf 2021, 66 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Saarland	Gesetz Nr. 2059 zur Änderung der Landesbauordnung und weiterer Rechtsvorschriften vom 16. Februar 2022 (Saarl. Amtsbl. I Nr. 16/2022, 648 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Sachsen	<i>Keine Änderung der Bauordnung zwecks Digitalisierung</i>	
Sachsen-Anhalt	Bekanntmachung der Landesbauordnung vom 10. September 2013	Ermöglichung elektronischer Antragstellung

Land	Reform	Inhalte
Schleswig-Holstein	Neufassung der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 6. Dezember 2021 (GVOBl. Schl.-H. Nr. 17/2021, 1422 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen Verfahrensumkehr: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt (§ 68 Abs. 1 LBO SH).
Thüringen	Gesetz vom 29. Juni 2018 (Thüringer GVBl. 2018, 297 ff.)	Entfernung der Schriftformerfordernis beim Bauantrag

(Quelle: eigene Recherche, Stand: Dezember 2022)

Um die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Digitalisierung zu schaffen, sind die Länder in der Pflicht. Jedoch zeigt sich, dass die Länder in ihren Novellen der Landesbauordnungen und Bauvorlagen-Verordnungen unterschiedlich weitreichend die Voraussetzungen geschaffen haben. So räumen Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ihren Bauaufsichten ein, auf eigene Entscheidung hin nur noch digitale Bauanträge anzunehmen. Bayern dagegen erlaubt den digitalen Bauantrag bislang nur in ausgewählten Pilotkommunen. Tabelle 13 gibt eine Übersicht über die Rechtsanpassungen zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in den Ländern.

Die Länder müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen

5.4 Organisationale Veränderungen

5.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens hat zu wenigen Veränderung der Aufbauorganisation geführt, obwohl mit dem digitalen Bauantrag eine ganze Reihe an Digitalisierungsaufgaben in den uBA hinzugekommen sind. Diese neuen Aufgaben umfassen insbesondere

- die Fachverfahrens- bzw. Portaladministration, insb. das Rechtemanagement
- der Kontakt zum IT-Dienstleister und zur IT-Abteilung
- das Fehlermanagement, in erster Linie für die Sachbearbeitenden, häufig aber auch gegenüber den Kunden als technischer Support, und
- die Planung und Weiterentwicklung der Digitalisierung, z.B. in Projektgruppen und im Austausch mit den IT-Herstellern.

Digitalisierungsaufgaben werden ‚nebenbei‘ erfüllt

Allerdings werden diese Aufgaben zumeist an normale Mitarbeitende der uBA ausgelagert, die diese dann „nebenbei“ erfüllen (dBA03, dBA08, dBA11, dBA06). Dabei handelt es sich teilweise um Angestellte, die eigentlich weniger anspruchsvollen Tätigkeiten (insb. in der Registratur) nachgehen, oder um vollumfängliche Sachbearbeiter. In der quantitativen Erhebung gaben 101 von 185 kommunalen Bauaufsichten (55 %) an, dass bei ihnen Digitalisierungsaufgaben von den Beschäftigten ‚nebenbei‘ erfüllt werden. Dagegen haben nur 38 % der teilnehmenden uBA innerhalb des Fachamts auch (eine) eigene Stelle(n) für Digitalisierungsaufgaben bzw. die Administration der Fachverfahren eingerichtet.

„Also wir haben in der Abteilung einen Mitarbeiter, der sich so ein bisschen um die IT kümmert. [...] Der das so ein bisschen federführend macht und dem wir dann auch unsere Sorgen und Nöte mitteilen. [...] Der ist eigentlich Baukontrolleur. Der fährt aber auch raus und macht Bauabnahmen und tut Beschwerden bearbeiten. Aber als Nebenteil arbeitet er für die IT, praktisch bei uns intern in der Abteilung. Das ist so ein bisschen das Bindeglied zwischen unserer Abteilung und der großen IT-Abteilung im Haus. Also die kümmern sich um die Fachprogramme.“ (dBA03)

Scanstellen in weniger als der Hälfte aller Bauaufsichten

Zudem sind in nicht einmal jeder zweiten befragten Bauaufsicht Scan-Dienste organisiert. In 32 % der 201 teilnehmenden uBA ist eine eigene Scanstelle im Haus vorhanden, in weiteren 13 % werden Scan-Dienste von externen Dienstleistern durchgeführt. Dagegen werden in 32 % der uBA Scan-Dienste durch die Sachbearbeiter selbst vorgenommen und 17 % geben an, dass gar keine Scantätigkeiten stattfinden.

Trennung von Back- und Front-office

Im Kontext der Digitalisierung wird auch die Trennung von Front- und Back-Office in der Bauaufsicht debattiert. Angesichts erhöhten Anfragenaufkommens via Telefon und Mail ist dies etwa in einer Fallkommune notwendig geworden. Ein Mitarbeiter im Front-Office nimmt dort alle Anfragen und Telefonate zentral entgegen, so dass sich die Sachbearbeiter auf die eigentliche Antragsbearbeitung konzentrieren können (dBA06). Auch andere Bauaufsichtsbehörden wünschen sich die Einrichtung eines solchen Front-Offices.

5.4.2 Prozessveränderungen

Auch die Prozesse des Baugenehmigungsverfahrens werden zwar zunehmend digitaler, bleiben aber in den grundsätzlichen Abläufen der Prüfung und der Sachbearbeitung unverändert.

Verfahrensumkehr⁴ in einigen Bundesländern

Eine Ausnahme bilden diejenigen fünf Bundesländer (BW, BY, NI, RP, SH), in denen bislang Bauanträge nicht direkt bei der Bauaufsichtsbehörde einzureichen waren, sondern bei der jeweiligen Gemeinde, die die Anträge

dann formal vorprüfte und später an die Bauaufsicht weiterleitete. Im Zuge der Einführung eines digitalen Bauantrags wird diese Verfahrensreihenfolge ‚umgekehrt‘ und den anderen Bundesländern angeglichen. Z.B. in Bayern sind in den ausgewiesenen Pilotkommunen Bauanträge nun ebenfalls direkt bei der uBA zu stellen und die Gemeinde wird nur noch beteiligt (dBA04, dBA05).

Abseits dessen sind es vor allem kleinere zusätzliche Workflows, die im Vorfeld oder auch in der formalen Bearbeitung der Bauanträge hinzugekommen sind. Die elektronische Aktenführung erfordert, dass grundsätzlich alle Papier-Eingaben eingescannt und in elektronischen Akten eingeordnet werden. Doch auch bei digital eingehenden Bauanträgen kommt einer ‚Eingangsbearbeitungsstelle‘, der sog. Registratur, eine bedeutende Rolle zu. Angesichts häufig fehlender elektronischer Schnittstellen legt diese dann die Akten im elektronischen System (bei hybrider Aktenführung zusätzlich auf Papier) an, vergibt das Aktenzeichen und ist ggf. noch zuständig für die Ausgabe von Zugangsdaten zu den virtuellen Vorgangsräumen an Bauherrschaft und Entwurfsverfassende. Erst im Anschluss an diese Vorarbeiten gehen die Vorgänge dann den Sachbearbeitenden i.d.R. elektronisch zu.

Zusätzliche Arbeitsschritte für Registratur und Antragsbearbeitung

Anders als in der papierbasierten Sachbearbeitung sind die Sachbearbeiter nun mit neuen kleinteiligen Arbeitsschritten konfrontiert. So müssen u.a. Dateiformate umgewandelt, PDF-Dateien zusammengefügt und in Ordnerstrukturen einsortiert werden. Weitere Schritte sind die Prüfung und ggf. Umbenennung von Dateien, wenn sich die Entwurfsverfasser beim Hochladen nicht an die Benennungskonventionen der Behörde halten oder diese Dateien unter falscher Benennung abgelegt haben. Dies wird als sehr häufiges Problem beschrieben (dBA08, dBA11). In manchen Systemen müssen auch umfangreich Freigaben mittels gesetzter Häkchen erteilt werden, wobei eine große Aufmerksamkeit und Sorgfalt erforderlich ist (dBA05). Generell ist eine Intensivierung bei den Prüfaufgaben zu erkennen, da genaueres Arbeiten erforderlich wird.

Neue kleinteilige Arbeitsschritte

Zeitersparnisse – obwohl mit Blick auf den gesamten Verwaltungsweg tatsächlich sichtbar – gibt es für die einzelnen Sachbearbeiter nicht. Sowohl der Umfang als auch die Prozessschritte der Prüfung sind aus Sicht der Beschäftigten immer noch dieselben, denn hier haben keine Vereinfachungen, etwa des Bauordnungsrechts, stattgefunden. Auch gibt es bislang keine Automatisierung bei der materiellen Prüfung von Bauvorlagen. Ein Sachbearbeiter formuliert daher treffend:

Keine Zeitersparnisse in der Sacharbeit

„Ob ich den Stempel von Hand oder mit der Maus draufdrücke, ändert nichts.“ (dBA08)

Dort, wo ein elektronisches Wiedervorlagensystem eingeführt wurde, übernimmt die Software allerdings eine gewisse Steuerung der Mitarbeiter. Im Zuge des Wiedervorlagensystems bestimmt die Software, wann sich ein Sachbearbeiter erneut mit einem Vorgang beschäftigen muss, damit z.B. Deadlines nicht übersehen werden (dBA06). In den meisten Bauaufsichtsbehörden begnügt man sich jedoch mit der Wiedervorlage-Funktion in den Fachverfahren, in denen sich die Mitarbeiter ihre Wiedervorlagetermine selbst setzen.

5.5 Personalbezogene Veränderungen

5.5.1 Veränderungen des Personalstands

Im Hinblick auf das Personal zeigt sich die Besonderheit der Bauaufsicht. So setzen sich die uBA sowohl aus Mitarbeitern mit klassischer Verwaltungslaufbahn als auch technisch ausgebildeten, zur Sachprüfung der Bauvorhaben eingesetzten Fachkräften zusammen. Letztere haben dabei in der Regel ein Bautechnik-, Architektur- oder Bauingenieursstudium absolviert. Vor allem diese technischen Fachkräfte sind von der Verwaltung zu halten und werden umworben. Insofern sind auch keine Personalreduktionen bei den technischen Sachbearbeitern erfolgt. Vielmehr wird die Digitalisierung seitens der Amtsleitungen auch mit der Begründung verfolgt, mit dem bestehenden, aber oft (zu) eng bemessenen Personalstock leistungsfähig zu bleiben (dBA10, dBA04).

Veränderungen der Personalstruktur betreffen daher primär die unterstützenden Bereiche, etwa die Registratur. Die langfristige Entwicklung des Wegfalls von Schreibkräften in der Bauaufsicht, die auf Diktat der Sachbearbeitenden noch Schreiben verfassten und die Außenkommunikation übernahmen, ist dagegen inzwischen vollständig abgeschlossen und als Aufgabenbereich der Sachbearbeitung zugeschlagen worden (dBA03, dBA05). Die Fachverfahren stellen hierzu aber umfangreich automatisierte Vordrucke und ähnliche Erleichterungen bereit, so dass von einer gewissen Substituierung menschlicher Arbeit durch Teilautomatisierung zu sprechen ist. Manche dieser Schreibkräfte konnten aber auch die Chance nutzen und sind selbst zu ‚kleinen Sachbearbeitern‘ aufgestiegen und übernehmen die Nachweisprüfung während und nach dem Bau (dBA05). Dennoch ist das Automatisierungspotenzial in Bereichen wie der Registratur weiterhin groß, etwa indem Akten automatisiert angelegt und Wiedervorlagen automatisiert organisiert werden (dBA02). Gegenwärtig werden diesen Bereichen aber auch neue, digitalisierungsbezogene Aufgaben wie das Rechtsmanagement übertragen und deswegen Stellen teilweise umgewandelt (dBA19, dBA09).

Anpassungen finden sich auch in den Stellenbeschreibungen (dBA09). Teils wird über diese auch bewusst die Grundlage für die fortschreitende Digitalisierung gelegt, indem von Anfang an neue Beschäftigte auf das computergestützte Arbeiten festgelegt werden (dBA01). Zu Veränderungen der Eingruppierung ist es dagegen nur in wenigen Fällen gekommen und wenn, dann auch nur in der Registratur.

5.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Die Digitalisierung hat zu umfangreichen Veränderungen in den Arbeitsanforderungen geführt. So ist die Sachbearbeitung immer computerisierter geworden (dBA03, dBA05). Dies betrifft vor allem die Prüfung von Bauplänen und weiteren Bauvorlagen, die früher auf Papier und heute idealerweise auf zwei Monitoren stattfindet. Beklagt wird in den Interviews, gerade von dienstälteren Beschäftigten, dass die mit der Papierarbeit einhergehende Entschleunigung vermisst wird und am Computer die Übersichtlichkeit verloren geht (dBA05). Allerdings sehen 37,1 % der in der Umfrage befragten Beschäftigten eher im Gegenteil, dass durch Digitalisierung die Fallbearbeitung übersichtlicher geworden ist, während nur 23,4 % einen Verlust an Übersichtlichkeit feststellen. Darüber hinaus geben zwei Drittel der Beschäftigten an, dass ihre Tätigkeiten in der Bauaufsicht zunehmend spezifischere Fachkenntnisse erfordern (68 % stimmen dieser Aussage zu). Zugleich bindet die Digitalisierung erhebliche Personalressourcen (48 %), da u.a. auch das Mailaufkommen stark zugenommen hat (84 %).

Im Allgemeinen gilt die Prüfung der Bauvorhaben aber als immer noch die gleiche Arbeit, da die Prüfprozesse zwar digitalisiert werden, sich dabei aber nicht grundsätzlich verändern. Im Unterschied zu den Beschäftigten aus Kfz- und Steuerverwaltungen sind also keine Einschränkungen der Ermessensspielräume der Sachbearbeiter festzustellen. Auch verneinen zwei Drittel, dass das weggefallen wäre, was die Arbeit einmal ausgemacht hat.

Kein Verlust an Ermessensspielräumen

In den uBA herrscht weitgehend eine große Arbeitszufriedenheit. Auf einer Schulnotenskala von 1 „sehr gut“ bis 6 „ungenügend“ verorteten sich die befragten 271 Beschäftigten im Mittel bei der Note 2,6 und damit auf dem gleichen Niveau wie ihre Kollegen der Kfz-Zulassung. Im Unterschied dazu besteht mit dem Stand der Digitalisierung in den Bauaufsichten jedoch eher Unzufriedenheit. Hier vergaben die Beschäftigten im Mittel die Note 4,0. Werden nur die Beschäftigten in uBA mit digitalem Bauantrag betrachtet, ist dagegen eine höhere Digitalisierungszufriedenheit festzustellen (im Mittel Note 3,7, n=117). Dennoch fällt die Digitalisierungszufriedenheit merklich geringer aus als in der Kfz-Zulassung.

Hohe Arbeitszufriedenheit, aber Unzufriedenheit mit der Digitalisierung

Tabelle 14: Veränderungen der Arbeitssituation in der Bauaufsicht

Durch die Digitalisierung ...	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	9,6 %	71,0 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtliche u.a.)	67,7 %	16,0 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	62,4 %	14,3 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	84,2 %	7,5 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	47,8 %	19,8 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	23,4 %	37,1 %
ist der Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	4,1 %	80,9 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	8,7 %	67,8 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	35,3 %	33,6 %
Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	66,5 %	11,8 %
Aufgabendichte	51,8 %	18,5 %
Komplexität von Aufgaben	48,7 %	19,0 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	56,5 %	15,3 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	65,9 %	15,9 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	53,8 %	17,4 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	28,5 %	30,4 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung oben: „Bitte denken Sie an Ihre eigene Tätigkeit. Inwiefern würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder diese ablehnen?“; Fragestellung unten: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“; n=271 Beschäftigte in uBA; Differenz zu 100 % entfällt auf „Weder noch“ bzw. „teils/teils“)

5.5.3 Ent- und Belastungslagen

In den Bauaufsichten zeigt sich in den Erhebungszeiträumen 2021–2023 eine Überlastung vieler Behörden. Ein wesentlicher Grund hierfür war die sehr große Nachfrage nach Baugenehmigungen und damit ein sehr hohes Antragsvolumen. Zur Überlastung tragen aber auch der Fachkräftemangel in den Bauaufsichten sowie die stetig komplexer werdenden Rechtsanforderungen

bei. Wie in Tabelle 14 aufgeführt, werden Zeitdruck (67 %) und Aufgabendichte (52 %) insofern weitverbreitet als Belastung wahrgenommen.

Die Digitalisierung stellt sich dabei sowohl als entlastender Faktor als auch zusätzliche Belastung dar. Immerhin 28 % der Beschäftigten glauben, dass die Aufgaben der Bauaufsicht ohne die Digitalisierung nicht mehr bewältigt werden könnten, wohingegen 43 % diese Aussage verneinen. Als starke Belastung werden insbesondere die Technikausfälle (54 %), zusätzliche Digitalisierungsaufgaben (57 %) und auch die ständige Erreichbarkeit durch E-Mails (66 %) benannt. Doch auch die Ausgestaltung des digitalen Bauantrags kann zu individuellen Mehrbelastungen führen, indem der Wegfall von Postwegen auch zu einer viel höheren Geschwindigkeit in den Prozessen führt. So gibt es einen gesteigerten Erwartungsdruck an eine zügige Bearbeitung durch die Sachbearbeiter, wenn automatische Benachrichtigungen für eine Echtzeitinformation sorgen:

Neue Belastungen
durch Digitalisierung

„[...] die Kommunikation passiert praktisch an einem Tag. Weil der Architekt kriegt mit, ich habe ein Nachforderungsschreiben geschrieben, das ist im System. Der [Architekt] guckt rein und ruft in der nächsten Sekunde rein oder schreibt direkt eine E-Mail oder lädt direkt neue Sachen hoch. Also [...] man hat eine Akte ganz, ganz schnell schon wieder aufm Tisch, weil schon wieder neue Unterlagen vom Bauherrn oder Architekten hochgeladen wurden. Also die Bearbeitung geht natürlich schneller durch die Digitalisierung, aber dementsprechend muss der Sachbearbeiter auch viel, viel schneller arbeiten. Und da ist irgendwann eine Grenze erreicht, wo auch nicht mehr geht.“ (dBA03, Hervorh. durch die Autoren)

5.5.4 Kontrolle von Arbeit

Vor allem die elektronische Aktenführung bietet neue Möglichkeiten des Leistungsmonitorings in der Verwaltung. So können Vorgesetzte einsehen, wie viele Anträge ein Mitarbeiter bearbeitet und in welcher Zeit er diese abschließt (dBA06, dBA11, dBA02). Betont wird aber die Notwendigkeit einer Differenzierung unterschiedlicher Anträge, da Bauvorhaben auch in der Prüfung einen unterschiedlichen Umfang einnehmen (dBA03). Dennoch wird eine solche Kontrolle – in Absprache mit den Beschäftigten – als notwendig erachtet, um auch die übermäßige Belastung einzelner Sachbearbeiter mit zu vielen laufenden Anträgen zu vermeiden (dBA06). Hier kommt zum Tragen, dass sich bei digitalen Akten die Zahl der Vorgänge auch nicht mehr einfach am Aktenstapel auf dem Schreibtisch ablesen lässt.

Eine weitergehende Leistungskontrolle individueller Arbeit wird dagegen i.d.R. nicht genutzt und wäre überdies nicht zulässig. Auch eine Nutzbarmachung der durch die Digitalisierung verfügbaren quantitativen Daten für eine leistungsorientierte Entlohnung findet bislang nicht statt (dBA02, dBA19).

5.6 Leistungsbezogene Veränderungen

5.6.1 Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion

Wegfall von
Postwegen ermög-
licht beschleunigte
Verfahren

Der digitale Bauantrag führt auch empirisch zu Zeitgewinnen in den Baugenehmigungsverfahren (dBA11) und erfüllt insofern den intendierten Zweck. Hauptgrund für diese Beschleunigung ist der Wegfall des Postverkehrs zwischen Behörde und Bauherrschaft bzw. den Entwurfsverfassenden wie auch in der Kommunikation mit den zu beteiligenden externen Behörden und TÖB. Bestenfalls kann so z.B. auf eine Vorprüfung bereits am Folgetag die Nachreichung nachgeforderter Dokumente erfolgen (dBA03).

Grundsätzlich ist das digitale Verfahren auch kundenorientierter. Viele Lösungen des digitalen Bauantrags beinhalten Funktionen, die Bauherrschaft und Entwurfsverfasser über den Verfahrensstand auf dem Laufenden halten. Teilweise gibt es z.B. Fortschrittsampeln im Webportal. Gängig ist auch, dass Bauherren/Entwurfsverfasser automatisiert per Mail informiert werden, sobald eine Änderung erfolgt. Inwieweit die Kunden von den Vorteilen und Angeboten allerdings Gebrauch machen, hängt oft von diesen selbst ab. Gerade ältere Architekten sind oft nicht zur Änderung ihrer Arbeitsweisen bereit, was aber für den digitalen Bauantrag nötig ist (dBA01). Darüber hinaus entsteht bei den Antragstellern ein erhöhter Bedarf an Support im Umgang mit den technischen Systemen. Die Verwaltung muss daher diesen Support als neuen Bestandteil ihres Leistungsspektrums begreifen (dBA08).

5.6.2 Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung

Effizienzgewinne
dank der E-Akte

Auch in der verwaltungsinternen Perspektive werden Vorteile der Digitalisierung beobachtet. Digitalisierung wird hier überwiegend mit einer Steigerung der internen Effizienz und auch einer Beschleunigung der Verfahren, zu geringeren Teilen auch mit Qualitätsverbesserungen und zufriedeneren Kunden in Verbindung gebracht (siehe ausführlich Tabelle 15).

Wesentlich in dieser Hinsicht ist die E-Akte. Während diese zum einen die Grundvoraussetzung für mobiles Arbeiten darstellt, ermöglicht sie zum anderen jederzeitigen Zugriff, um beispielsweise Fragen und Missverständnisse auszuräumen. Vor allem für den Außendienst hat dies großes Potenzial, wenn dort Tablets im Einsatz sind.

Tabelle 15: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Bauaufsicht

Interne Effizienz	gesteigert	gesunken
	45,0 %	11,6 %
Vereinfachung der Fallbearbeitung	vereinfacht	nicht vereinfacht
	30,5 %	32,1 %
Geringere Fehleranfälligkeit	verbessert	nicht verbessert
	16,4 %	55,2 %
Qualität der Leistungserbringung	verbessert	verschlechtert
	29,5 %	9,8 %
Beschleunigung der Leistungserbringung	beschleunigt	verlangsamt
	39,1 %	15,0 %
Kundenzufriedenheit	zufriedenere Kunden	unzufriedenere Kunden
	31,3 %	13,0 %
Weniger Rechtsstreitigkeiten	verbessert	nicht verbessert
	3,2 %	86,2 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=271 Beschäftigte aus uBA; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“)

„Sie haben das ganze immer parat, egal wo Sie sind. Also selbst wenn Sie bei einer Besprechung sind, oder auch draußen. Die Sachgebietsleiter haben iPads. Wenn dann gesagt wird ‚mein Architekt hat gesagt: der hat das da und da eingereicht‘, dann kann ich mal eben nachgucken, stimmt das oder stimmt das nicht. [Dann kann der Sachbearbeiter sagen:] ‚Ne gucken Sie hier, das ist Ihre Akte, da ist alles drin – ansonsten ist es nicht da‘ Oder ‚das was eingereicht worden ist, ist nicht das was ich eigentlich wollte‘. Das man dann direkt drauf zugreifen kann – egal wo ich bin.“ (dBA06)

Als Ressourcenfresser hat sich allerdings die hybride Aktenführung erwiesen, wenn also neben der elektronischen noch (insb. aus rechtlichen Gründen) eine deckungsgleiche Papierakte geführt wird. Oft ist die parallele Bearbeitung auf Papier aber auch nicht zu vermeiden, da Akten oder Aktenbestandteile immer wieder ausgedruckt und per Post verschickt werden, wenn zu beteiligende Stellen nicht am digitalen Verfahren partizipieren und auch kein elektronisches Behördenpostfach zur Verfügung steht. Analoge und digitale Akten anschließend immer wieder auf denselben Stand zu bringen, stellt einen enormen zusätzlichen Aufwand dar.

Hybride Aktenführung ist Ressourcenfresser, aber nicht immer vermeidbar

Generell halten sich die Vorteile der Digitalisierung oft noch in Grenzen. So werden mehrheitlich keine unmittelbaren Verbesserungen in der Fehleranfälligkeit oder auch in der Vereinfachung der Sachbearbeitung festgestellt. Deutlich verneint wird, dass es durch die Digitalisierung zu weniger Rechtsstreitigkeiten kommt.

5.7 Schlussfolgerungen

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens zeigt sich als ein vielversprechendes Vorhaben, das beschleunigte und effizientere sowie kundenfreundlichere Verfahren ermöglichen kann. Diese Vorteile setzen sich aber nur eingeschränkt im Arbeitsalltag der Beschäftigten fort, was vor allem an der Gleichzeitigkeit von digitalen und papierbasierten Prozessen liegt. Anstelle einer Entlastung durch Digitalisierung ist zudem teils das Gegenteil festzustellen, wenn Sachbearbeiter Digitalisierungsaufgaben „nebenbei“ erfüllen müssen. Die strukturellen Bedingungen der Kommunalverwaltung sind bei der Digitalisierung oft limitierend, so dass zusätzliches Personal sowohl für die neuen Teilprozesse (Administration, Scannen) als auch für das Veränderungsmanagement notwendig, aber häufig nicht vorhanden ist. Im Vorteil sind hier also jene Verwaltungen, die auf bestehende institutionalisierte Rahmenbedingungen, insbesondere in den Querschnitts- sowie Fachabteilungen, zurückgreifen konnten.

Nur der vollständige Umstieg auf digitale Verfahren schafft Effizienzvorteile

Vor allem die Rahmenbedingungen der digitalen Prozesse weisen vielfach Defizite auf. Effizienzgewinne in der Bauaufsicht können nur dann realisiert werden, wenn tatsächlich der vollständige Umstieg auf papierloses Arbeiten gelingt. Dem stehen in einigen Bundesländern aber noch immer erschwerende rechtliche Rahmenbedingungen im Weg. Auch fehlt es bei zu beteiligenden TÖB und externen Behörden, darunter auch zahlreiche Landesämter, noch an einer digitalen Arbeitsweise, wodurch letztlich wieder der Postverkehr notwendig wird.

Hintergrund dieses Problems ist auch, dass im bisherigen OZG-Rahmen die Analyse aller Prozesse, die über die Antragstellung hinaus mit der Baugenehmigung einhergehen, nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen wurde, auch wenn es hier Ausnahmen wie die Efa-Leistung aus Mecklenburg-Vorpommern gibt. Es zeigt sich, dass das Baugenehmigungsverfahren aufgrund geringerer Standardisierung (und Standardisierbarkeit) in der Digitalisierung umfassender betrachtet werden muss, als nur den Fokus auf die einmalige Antragstellung nach dem Vorbild der Kfz-Zulassung zu legen.

6. Digitalisierung der Steuerverwaltung

6.1 Einführung

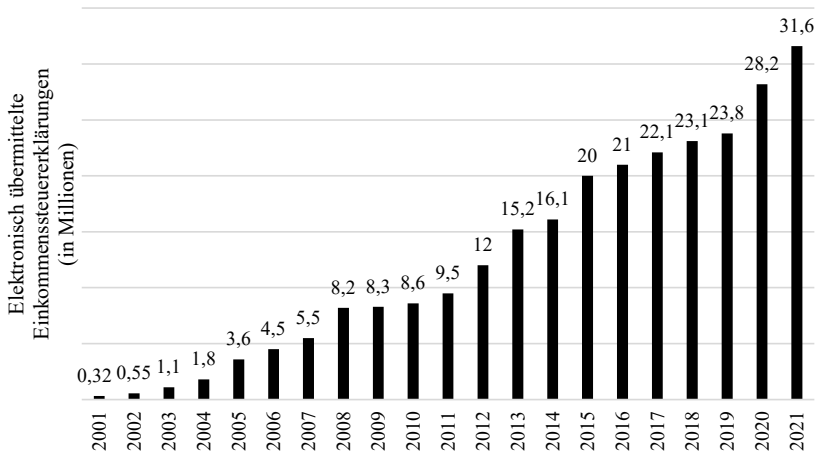
Im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen hat die deutsche Steuerverwaltung bereits langjährige und umfassende Digitalisierungserfahrungen gesammelt. Dabei wurden einerseits herbe Rückschläge erlebt, etwa als das gescheiterte Software-Projekt FISCUS¹⁷ 2005 nach 12 Jahren Entwicklungszeit eingestellt wurde. Andererseits ist die Steuerverwaltung ein viel zitiertes Beispiel für eine gelungene Verwaltungsdigitalisierung, wobei insbesondere die ELSTER-Verfahren rund um die elektronische Steuererklärung aufgrund ihres hohen Digitalisierungsgrades und außergewöhnlicher Nutzungszahlen hervorgehoben werden (Denkhaus 2019; Döring/Löbel 2020; Mergel 2021; Nationaler Normenkontrollrat 2018). Bereits im Jahr 1994 wurde in zwei bayerischen Finanzämtern ein Pilotprojekt zur strukturierten Übermittlung elektronischer Daten im Rahmen der Einkommensteuererklärung gestartet (Schröder 2018: 462). Das Projekt ELSTER (Elektronische Steuererklärung) wurde 1996 initiiert und 1999 als offizielles Verfahren für die elektronische Abgabe der Einkommensteuererklärung eingeführt. Heute ist ELSTER ein gemeinsames Digitalisierungsprojekt der Steuerverwaltungen aller Länder und des Bundes unter Federführung des Bayerischen Landesamtes für Steuern. Der Digitalisierungsprozess schreitet kontinuierlich voran und mit allein im Kalenderjahr 2021 31,6 Millionen elektronisch übermittelten Einkommensteuererklärungen können die ELSTER-Verfahren als digitale Massenverfahren bezeichnet werden (siehe Abbildung 10).

Umfassende Digitalisierungserfahrung in der Steuerverwaltung

Doch der hohe Digitalisierungsgrad allein „heißt keineswegs, dass wir hochzufriedene Mitarbeiter in den Finanzämtern hätten. Das werden Sie feststellen, egal wen sie fragen. Alle schimpfen auf KONSENS. Das kann ich gleich vorwegnehmen, ja. Aber auf welchem Niveau? Das ist die Frage“ (ELSTER02).

17 FISCUS steht als Apronym für das „Föderale Integrierte Standardisierte Computergestützte Steuersystem“, das ab 1991 bundesweit einheitliche IT-Systeme in der Steuerverwaltung schaffen sollte.

Abbildung 10: Anzahl der elektronisch übermittelten Einkommenssteuererklärungen (2001–2021)



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a, o. J.-b)

6.2 Ausgangslage

6.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Steuerverwaltung

Besondere Rolle
der Abgaben-
verwaltung

Der Steuerverwaltung kommt eine besondere Rolle für das Staatswesen zu, da sie als Abgabenverwaltung maßgeblich zu seiner Effektivität und Funktionsfähigkeit beiträgt (Schaebis et al. 2021). Dafür sind insbesondere Finanzämter als örtliche Behörden der Landesfinanzverwaltung von Bedeutung. Sie unterstehen den Landesfinanzministerien als Oberste Behörden, wobei in Bundesländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau zusätzlich Landesämter bzw. Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden unterstützend und beaufsichtigend agieren. Die deutsche Steuerverwaltung ist also, im Kontrast etwa zu anderen EU-Mitgliedstaaten, dezentral organisiert.

Steuerpflichtige Personen treten in der Regel jährlich zur Abgabe der (Einkommens-)Steuererklärung mit ihrem Finanzamt in Kontakt. Dies geschieht mehrheitlich auf digitalem Weg über das ELSTER-Portal, jedoch steht es Angestellten und Rentnern ohne Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit weiterhin frei, die Steuererklärung in Papierform einzureichen. Für das Jahr 2020 wird etwa davon ausgegangen, dass rund 93 % der insgesamt geschätzten Einkommenssteuererklärungen mit ELSTER übermittelt wurden (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a).

6.2.2 Digitalisierbarkeit der Einkommenssteuerveranlagung

Der Grad der Digitalisierbarkeit einer Verwaltungsleistung betrifft ihre Verarbeitbarkeit in digital-technischen Systemen. Zunächst muss bedacht werden, dass sich das materielle Steuerrecht in Deutschland durch eine besondere Komplexität auszeichnet, was unter anderem mit der Vielzahl abzubildender Lebenssachverhalte, volatiler und kurzlebiger Bestimmungen sowie notwendiger Einzelfallgerechtigkeit im Besteuerungsverfahren zusammenhängt. Insofern ergeben sich sowohl aus rechtlicher als auch technischer Sicht Schwierigkeiten bei der Modellierung komplexer steuerrechtlicher Vorschriften in digitalen Verfahren. Eine weitere Besonderheit betrifft den zu gewährleistenden steuerrechtlichen Datenschutz, der insbesondere die Möglichkeiten des digitalen Datenaustausches einschränkt. Andererseits ist das Steuerrecht zahlungeneigt und Daten lassen sich in strukturierter Form vorhalten, was den Einsatz von Algorithmen für eine digitale, automationsgestützte Steuerfestsetzung erleichtert. Grundlage des digitalen Steuervollzugs ist eine maschinell auswertbare Datenbasis, welche in der Steuerverwaltung grundsätzlich zur Verfügung steht.

Komplexes, aber zahlungeneigtes Steuerrecht

Eine wichtige Änderung in der Nachweispflicht von Belegen ist im Jahr 2017 vorgenommen worden. Aus der früheren Belegvorlagepflicht ist eine Belegvorhaltepflcht geworden. Mussten vorher bei Steuererklärungen immer Kopien der Belege mit eingereicht werden, ist dies nun nicht mehr notwendig, sondern die Belege sind nur aufzubewahren und auf Nachfrage einzureichen. Diese Maßnahme erleichtert die Abgabe der digitalen Steuererklärung erheblich.

6.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Die Steuerverwaltung liegt in der Vollzugs-Zuständigkeit der Länder. Gehen die Steuererträge an die Länder, wie etwa bei der Grunderwerbssteuer, handelt es sich um Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG). Darüber hinaus werden die Landesfinanzverwaltungen im Auftrag des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, wie Lohn- und Einkommenssteuer (Bundesauftragsverwaltung, Art. 108 Abs. 3 GG). Dies reduziert die Gestaltungsspielräume auf den nachgeordneten Ebenen deutlich (ELSTER03).

Bundesauftragsverwaltung

Der rechtliche Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung wurde in der Steuerverwaltung in den letzten Jahrzehnten gestärkt (ELSTER10). Mit dem Ziel der bundesweiten Vereinheitlichung der IT-Verfahren und Software

KONSENS-Verbund und KONSENS-Gesetz

wurde der sogenannte KONSENS-Verbund¹⁸ etabliert. In diesem Zusammenhang wurde die Entwicklung, Beschaffung, Pflege und Nutzung digitaler Tools durch die KONSENS-Verwaltungsvereinbarung von 2007 und das Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-Gesetz) seit 2019 verbindlich geregelt. Im KONSENS-Verbund sind alle 16 Landesfinanzverwaltungen und der Bund vertreten. Fünf Auftrag nehmende Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) verantworten die Steuerung und Umsetzung der IT-Architektur und -Standards, welche im Anschluss nach dem Einer für Alle-Prinzip von den übrigen elf Auftrag gebenden Ländern übernommen werden (KONSENS o. J.). Letztere haben über verschiedene KONSENS-Gremien ein begrenztes Mitspracherecht (siehe Abbildung 11). Sie sind zudem neben dem Bund über den Königsteiner Schlüssel an der Finanzierung mitbeteiligt.¹⁹ Für jedes Portfolioprojekt ist genau eines der Auftrag nehmenden Länder verantwortlich; von der Software-Entwicklung bis zum Sicherstellen der Einsatzfähigkeit in den anderen Ländern.

Rahmenbedingungen für Automatisierung

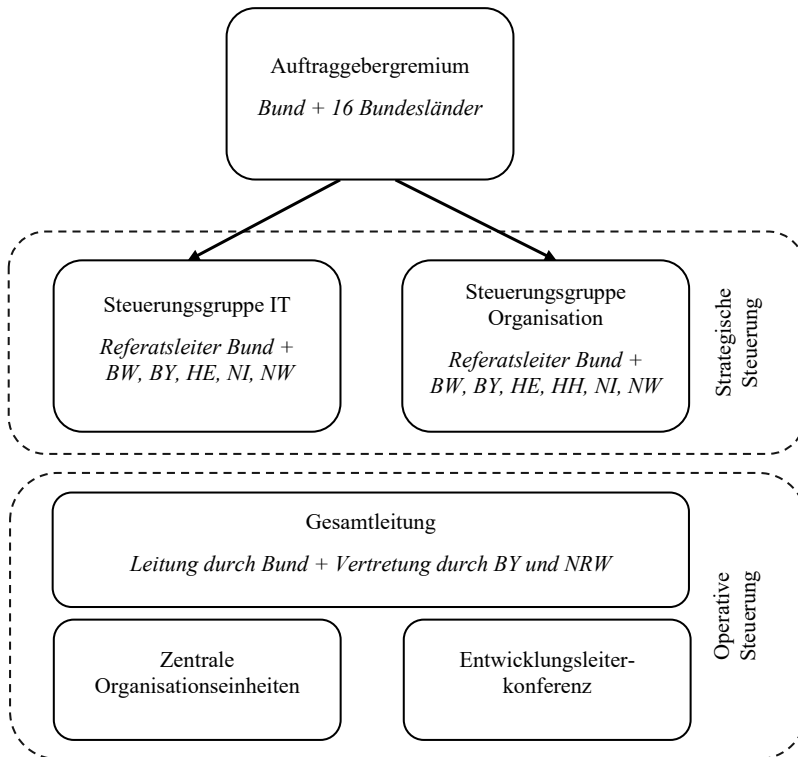
Ferner wurde im Jahr 2016 mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens eine große Reform der Abgabenordnung (AO) in Kraft gesetzt. Damit wurde nicht nur die Möglichkeit der vollautomatischen Bearbeitung von Steuererklärungen gefestigt, sondern die gesetzliche Grundlage für die Automatisierung von Verwaltungsakten im Allgemeinen geschaffen. Dies erfolgte durch die gleichzeitige Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) und des Zehnten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB X), womit in allen drei Verfahrensordnungen die Möglichkeit von vollautomatisierten Verwaltungsverfahren etabliert ist (Art. 19–20 Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens; siehe auch Braun Binder 2016). Ziel der Neuregelung ist, ein stärker risikoorientiertes, idealerweise vollautomatisiertes Besteuerungsverfahren zu etablieren, um eine größere An-

18 KONSENS steht für „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.

19 Kosten entstehen im Rahmen von KONSENS zu rund einem Drittel für die Software-Entwicklung und darüber hinaus zu rund zwei Drittel für Software-Pflege, Betriebskosten und Vorhabenverwaltung. Entsprechend des Vorhabenplans ist eine stetige jährliche Steigerung der Gesamtausgaben um fünf Prozent vorgesehen, wobei dieser Wert in der Praxis seit 2015 zwischen drei und 24 Prozent rangierte (Deutscher Bundestag 2021b: 2–3; Schaebs 2022: 22–23). Die Interviewpartner der Landesfinanzministerien und Finanzämter bewerten diesen finanziellen Rahmen als angemessen und sehen darin eine länder- und ebenenübergreifende Einigkeit zur Priorisierung von Digitalisierungsinvestitionen (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER04).

zahl von Steuererklärungen bei geringerem Personalaufwand bearbeiten zu können (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a).

Abbildung 11: Aufbauorganisation von KONSENS



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf KONSENS 2019)

Aufbauend auf dieser rechtlichen Grundlage können durch die einzelnen Bundesländer keine eigenen Verfahren in Auftrag gegeben werden. Eine im Rahmen von KONSENS entwickelte Anwendung muss innerhalb eines Jahres übernommen werden, was ein wesentlicher Unterschied zur Digitalisierung in Kfz-Zulassungen und Bauaufsichten sowie bei Elternleistungen ist. „Bei uns heißt es nicht, EfA – Einer für Alle – wir wollen das, sondern EfA – Einer für Alle – wir müssen das“ (ELSTER02). Durch den Bund wurden ebenfalls Controlling-Mechanismen mit Zielvereinbarungen für die Länder eingerichtet (ELSTER03). So zahlt der Bund etwa einen erfolgsabhängigen Zuschuss von zehn Millionen Euro pro Jahr, welcher „an den Fortschritt des

Verpflichtende
Nachnutzung

produktiven Einsatzes einheitlicher IT-Verfahren oder einheitlicher Software geknüpft ist“ (KONSENS 2021: 8).

6.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

Hoher digitaler
Reifegrad

Insbesondere dem Fachverfahren ELSTER wird innerhalb der Steuerverwaltung ein hoher Digitalisierungsgrad beigemessen, da einerseits Medienbrüche zunehmend vermieden und Prozesse (teil-)automatisiert werden. Zu diesem Zweck werden im Bereich der Steuerfestsetzung IT-gestützte Risikomanagementsysteme (RMS) genutzt (§88 AO). Mit der Einführung eines Steuerportals (ehemals „ElsterOnline-Portal“, jetzt „ELSTER, Ihr Online-Finanzamt“) wird eine medienbruchfreie Kommunikation ermöglicht, indem Dokumente, wie Quittungen und Begleitschreiben, auch elektronisch übermittelt werden können (Bayerisches Landesamt für Steuern o.J.a; Schmidt 2021). Seit 2020 kann zudem der Steuerbescheid wahlweise digital über das ELSTER-Portal oder eine andere Steuersoftware abgerufen werden. Trotz des vergleichsweise hohen Digitalisierungsgrads fällt die Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem aktuellen Stand der Digitalisierung insgesamt jedoch recht negativ aus. Auf einer Schulnotenskala von 1 „äußerst zufrieden“ bis 6 „äußerst unzufrieden“ bewerten die Befragten unserer Verwaltungsumfrage innerhalb der Steuerverwaltung den Digitalisierungsstand mit einer Durchschnittsnote von 4,6.

E-Akte

In anderen Bereichen der Steuerverwaltung ist der Umsetzungsstand weniger fortgeschritten. In den Finanzämtern findet derzeit ein Umstellungsprozess von Papierakten auf die E-Akte statt, welcher trotz hoher Priorisierung im KONSENS-Verbund von den Beschäftigten als schleppend beschrieben wird. Zwar geht aus der Verwaltungsumfrage hervor, dass in rund 97 % der befragten Finanzämter eine elektronische Akte geführt wird. Allerdings sind noch nicht alle Vorgänge über die aktuelle E-Akte abrufbar und es fehlt an digitalen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Dienststellen (ELSTER07, ELSTER14, ELSTER15). Die E-Akte ist noch fehleranfällig und wird zum jetzigen Zeitpunkt weder flächendeckend noch in vollem Umfang genutzt – obwohl es seitens der Länder Vorschriften dazu gibt (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER09, ELSTER11, ELSTER12, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER15). Es existieren zudem noch viele Aktenaltbestände, die nicht digitalisiert sind, weswegen in allen Finanzämtern ein Parallelbetrieb der Papier- und E-Akte notwendig ist (ELSTER01, ELSTER09, ELSTER10, ELSTER15). Ausweislich unserer Umfrage werden in nur fünf Prozent der befragten Finanzämter Altakten systematisch digitalisiert (siehe auch Tabelle 16).

„Wir werden immer elektronischer. Es wird auch immer mehr, was dort eingeleitet werden – Einsprüche und, und, und. Aber die Papierakte ist noch nicht

ganz unwichtig bei uns. [...] Nur sich auf die E-Akte zu verlassen, das ist im Augenblick noch nicht möglich” (ELSTER06).

Folglich existiert bisher keine einheitliche elektronische Steuerakte im KONSENS-Verbund, was eine Hürde für den digitalen Datenaustausch bedeutet. Es fehlt bislang an einer bundeseinheitlichen Definition dessen, wie eine E-Akte gestaltet sein sollte, was zu Unterschieden in den elektronischen Steuerakten zwischen den Bundesländern führt. In der Praxis zeigen sich bei der elektronischen Aktenübermittlung, etwa bei Zuständigkeitswechsel zwischen Finanzämtern verschiedener Bundesländer, teils sehr unterschiedliche Vorgehensweisen. Dies betrifft sowohl die Auswahl der Datenpunkte als auch den Zeitraum, für den Daten übermittelt werden. Daher kann es vorkommen, dass bestimmte erforderliche Daten beim elektronischen Aktenversand nicht übermittelt werden, ohne dass dies für das Finanzamt unmittelbar erkennbar ist (ELSTER02).

Diese Problemlage ist jedoch im KONSENS-Verbund bekannt und wird mit dem Ziel einer vollständigen E-Akte bis 2026/27 bearbeitet (ELSTER02). Grundsätzlich etabliert sich die E-Akte zunehmend (ELSTER10). „Ob ich in den nächsten dreieinhalb Jahren meiner aktiven Dienstzeit noch erleben werde, dass wir – dass ich papierlos bin, also ich bin mir sicher, das erlebe ich nicht. Aber wir sind auf dem Weg dahin“ (ELSTER15). Schließlich wird in einer deutlich überwiegenden Mehrheit der Finanzämter ein elektronisches Wiedervorlagesystem eingesetzt (91 %). Etwas weniger verbreitet sind Systeme zur Onlineterminvereinbarung, die in rund 62 % der Finanzämter vorhanden sind.

Tabelle 16: Verbreitung digitaler Technologien in den Finanzämtern

	Anteil Finanzämter (Anzahl antwortender Ämter)
E-Akte ist vorhanden	97,3 % (n = 149)
von jenen Finanzämtern mit E-Akte:	
findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)	100 % (n = 103)
werden Akten ausschließlich u. vollst. digital ge- führt	0 % (n = 103)
werden Altakten werden systematisch digitalisiert	5,1 % (n = 79)
Elektronisches Wiedervorlagesystem ist vorhanden	90,7 % (n = 150)
Onlineterminvereinbarungssystem ist vorhanden	62,4 % (n = 141)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 156 unterscheidbare Finanzämter; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die jeweils eine E-Akte führt)

Eine vollständige
Vereinheitlichung
der IT-Systeme ist
noch nicht erreicht

Die technischen Voraussetzungen in den Finanzämtern werden im Allgemeinen als gut beschrieben, wobei es insbesondere durch die Covid-19-Pandemie einen erheblichen Schub hinsichtlich der digitalen Ausstattung gegeben hat (ELSTER09, ELSTER10, ELSTER15, ELSTER16, ELSTER17). Allerdings variiert die Hardware-Ausstattung zwischen den Bundesländern und wird somit zum Teil auch noch als unzureichend eingeschätzt (vgl. ELSTER07, ELSTER08, ELSTER12). Da es nach wie vor eine Vielzahl sogenannter Altverfahren der Bundesländer gibt, die im Parallelbetrieb mit den gemeinsamen KONSENS-Programmen bestehen, lässt sich bisher nicht von einer Vereinheitlichung der IT im umfassenden Sinne sprechen (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER17).

6.3 Implementierungsprozess und Akteure

KONSENS-
Verbund

Wie bereits dargestellt, steht der KONSENS-Verbund als zentrales Akteurs-Netzwerk für die föderale Zusammenarbeit im Zentrum des Digitalisierungsprozesses und besteht aus verschiedenen Steuerungs- und Arbeitsgruppen. Er wird beschrieben als „das allesbeherrschende Gremium oder [die] Zusammenkunft, die die Digitalisierung vorantreibt“ (ELSTER01). Ziel ist die „Vereinheitlichung und Modernisierung der IT-Unterstützung in den Finanzämtern sowie [die] Verbesserung der Services für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Steuerberaterschaft“ (KONSENS 2021: 3). Im Mittelpunkt des Vorhabens steht die Ebenen übergreifende Koordination von Bund und Ländern, um schrittweise die bestehenden heterogenen IT-Strukturen der einzelnen Bundesländer zu vereinheitlichen (KONSENS 2021: 7).

6.3.1 Funktionsweise der ELSTER-Verfahren

Prozess der elek-
tronischen Steuer-
veranlagung

Steuerpflichtige Personen können ihre Steuerdaten digital, entweder über das ELSTER-Portal bzw. die zugehörigen Apps oder mit einer gewerblichen Steuersoftware, an das Finanzamt übermitteln. Dabei werden elektronische Daten und Bescheinigungen der letzten vier Jahre bereitgestellt, die der Steuerverwaltung bereits übermittelt wurden. Eine digital eingereichte Steuererklärung wird automatisch, das heißt elektronisch und ohne menschliches Zutun, im System des zuständigen Finanzamts registriert (ELSTER08). Dabei werden die Grunddaten des Steuerpflichtigen von der Software geprüft. Werden Unstimmigkeiten festgestellt, kann eine manuelle Nachbearbeitung notwendig sein, bei der Daten durch Mitarbeitende der vorgelagerten Registratur aktualisiert werden (ELSTER13). Sobald eine Steuererklärung erfasst ist, wird sie

in der Übersicht des KONSENS-Programms nach Steuernummer sortiert angezeigt (ELSTER06).

Das automatische Risikomanagementsystem kann dann den Steuerfall zu einem sogenannten Auto-Fall deklarieren, bei dem die Bearbeitung der Steuererklärung und die Erstellung des Steuerbescheids automatisch vom System vorgenommen wird, ohne dass die Sachbearbeiter beteiligt sind (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER17). Aktuell liegt das in circa zehn Prozent der Fälle vor (ELSTER10, siehe auch Deutscher Bundestag 2021a). Auch die in den übrigen Steuerfällen zu erfolgende manuelle Bearbeitung erfolgt digitalisierungsgestützt, indem die Mitarbeitenden softwaregenerierte Prüfhinweise bearbeiten. Das heißt, es werden jene Felder der Steuererklärung geprüft, die von der Software mit einem Prüfungsvermerk versehen sind. Die Finanzbeamten teilen die Steuerpflichtigen auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Daten in Risikogruppen ein, was wiederum zu einer höheren oder niedrigeren Anzahl von Prüfungsvermerken durch das RMS führt (ELSTER05, ELSTER06).

Externe Daten, die zur Bearbeitung der Steuerfälle notwendig sind, wie Lohndaten der Arbeitgeber, Krankenversicherungs- oder Riesterbeiträge, werden digital übermittelt (ELSTER11). Jedoch gibt es weiterhin große Bereiche mit Medienbrüchen, da die Steuererklärungen zum Teil in Papierform abgegeben werden. Zwar sehen die Sachbearbeiter in ihrer täglichen Arbeit nur noch selten Papiererklärungen, da diese zur weiteren Bearbeitung eingescannt und mittels OCR-Texterkennungssoftware in das Bearbeitungsprogramm eingespeist werden (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER05). Es besteht jedoch weiterhin viel analoges Kontrollmaterial, wie Mitteilungen aus anderen Finanzämtern, aber auch Altbestände aus Vorjahren sowie postalisch übersandte Belege, die nicht digitalisiert werden (ELSTER06).

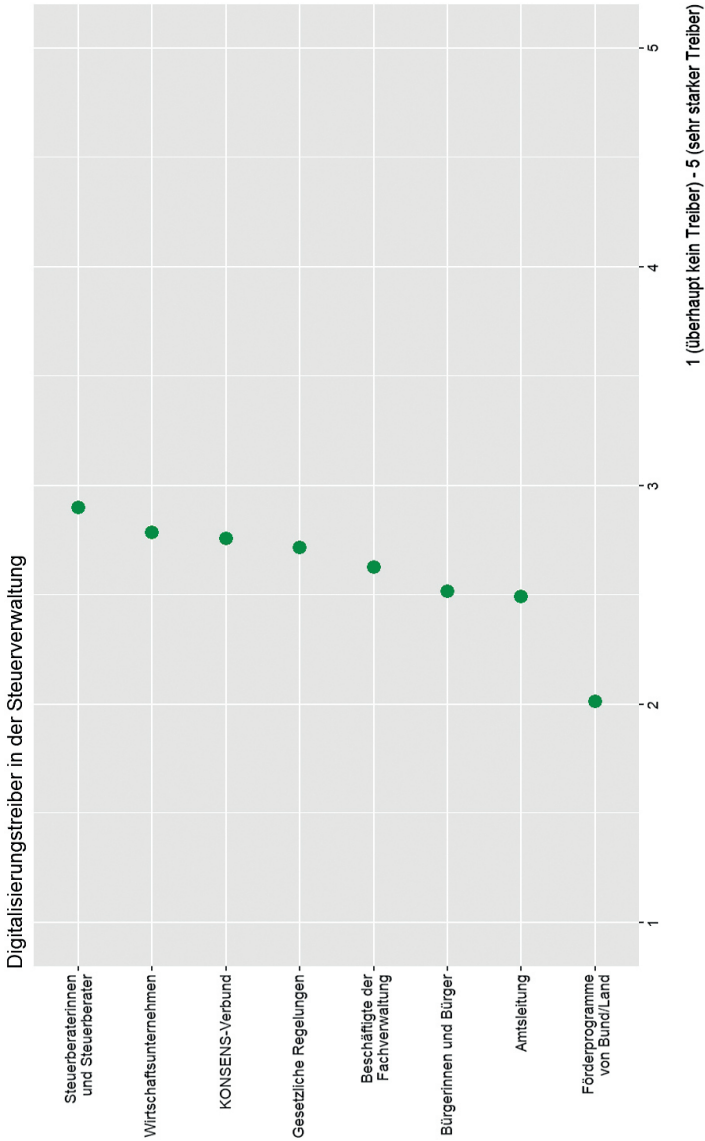
Medienbrüche

6.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Es scheint kaum externen Digitalisierungsdruck zu geben, der sich als Treiber auf die Finanzämter auswirkt. Aus der Umfrage geht hervor, dass, in begrenztem Umfang, am ehesten Steuerberater (Mittelwert von 2,9) und Unternehmen (Mittelwert von 2,8) als Promotoren wahrgenommen werden, was sich auch mit Aussagen aus den Interviews deckt (ELSTER04). Auch der Digitalisierungsdruck aus den Finanzämtern heraus, etwa durch Amtsleitungen, ist vergleichsweise gering (Mittelwert von 2,5). Die Beschäftigten der Finanzämter gelten ebenfalls nicht als treibende Kraft (Mittelwert von 2,5), was laut Interviews vor allem auf die älteren Beschäftigten zutrifft (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER09, ELSTER15, ELSTER16).

Geringer externer Digitalisierungsdruck

Abbildung 12: Promotoren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“, n = 1.151)

Auch gesetzliche Regelungen werden nur in mittlerem Umfang als Treiber wahrgenommen (Mittelwert von 2,7). Dennoch sind die Gebote der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 20 Abs. 3, § 3 Abs. 1 BGB; § 85 AO) sowie die Anforderung einer funktionsfähigen Eingriffs- und Einnahmeverwaltung wesentliche Argumente für eine bundesweite Zusammenarbeit bei der Digitalisierung (ELSTER03). Die Einführung des Onlinezugangsgesetzes hat dagegen keine ausschlaggebende Rolle zur Beschleunigung der Digitalisierung gespielt, da die Mehrzahl der gestellten Anforderungen bereits erfüllt war (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER10, ELSTER15). Auch wenn der KONSENS-Verbund von den Befragten ebenfalls nicht als besonders starker Digitalisierungstreiber bewertet wird (Mittelwert von 2,8), ist hervorzuheben, dass in der Steuerverwaltung durch verbindliche Absprachen über den Einsatz der gemeinsam entwickelten KONSENS-Softwareprodukte ein besonderer Handlungsdruck geschaffen wird.

6.3.3 Barrieren der Digitalisierung

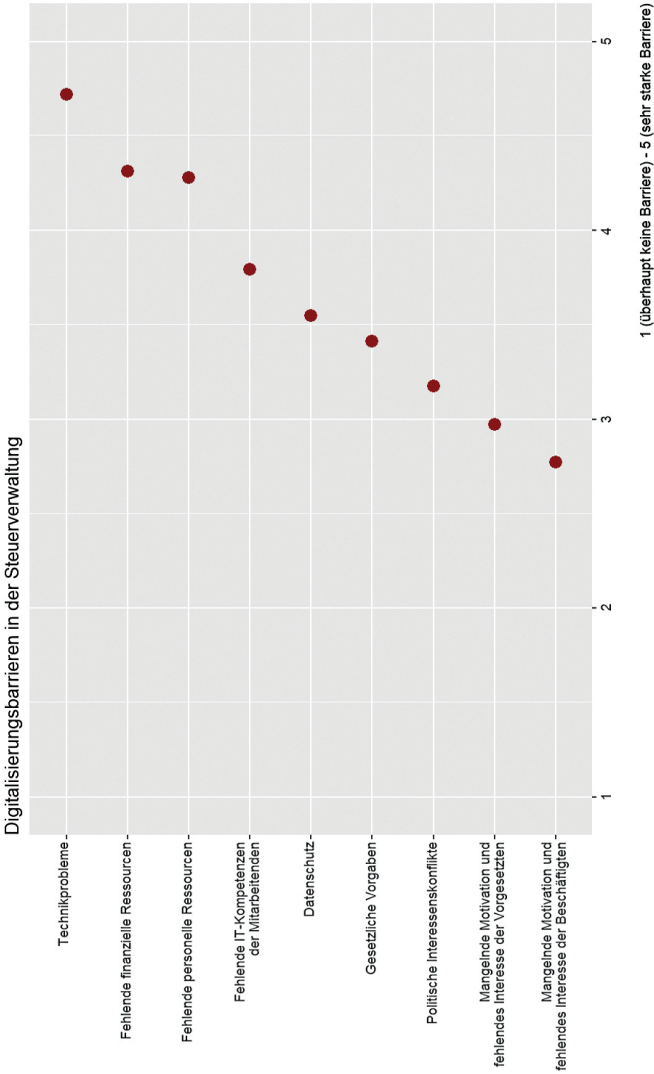
Aus der Verwaltungsumfrage geht hervor, dass insbesondere Technikprobleme von den Beschäftigten als Barriere für die Digitalisierung wahrgenommen werden (Mittelwert von 4,7). Negativ hervorgehoben werden Anwendungsprobleme durch die technische Fehleranfälligkeit und somit eine Instabilität der Programme (ELSTER02, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER17). Bei der Schnittstelle zwischen Bürgern und Verwaltung gibt es ebenfalls gewisse hemmende Aspekte wie etwa eine maximale Dateigröße von 10MB bei der Übertragung von Dokumenten über ELSTER. Es bestehen auch keine wechselseitigen Kommunikationskanäle, z.B. in Form von E-Mail-Kommunikation, zwischen Finanzämtern und Bürgern (ELSTER03, ELSTER10). Es wird weiter angemerkt, dass fehlerhafte Programmupdates trotz der von den Finanzamtsmitarbeitenden kommunizierten Bedenken freigegeben werden (ELSTER09, ELSTER14).

Technikprobleme

Wie in Abbildung 13 ersichtlich, werden darüber hinaus fehlende finanzielle und personelle Ressourcen unter den Befragten als größte Barrieren gewertet (Mittelwerte von je 4,3), gefolgt von fehlenden IT-Kompetenzen der Mitarbeitenden (Mittelwert von 3,8), Datenschutz- (Mittelwert von 3,5) und anderen gesetzlichen Vorgaben (Mittelwert von 3,4). Die Steuerverwaltung sieht sich mit einer enormen Personalknappheit konfrontiert, die zu einem gewissen Teil auf die in der gesamten öffentlichen Verwaltung vorherrschende hohe Zahl von Altersabgängen zurückzuführen ist (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER12, ELSTER13).

Ressourcen-
knappheit

Abbildung 13: Barrieren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung



(Quelle: eigene Erhebung, n = 1.151; Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“)

Dies gilt zum einen für die Ebene der Finanzämter, wo der Personalmangel neben Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung auch auf den begrenzten Finanzhaushalt zurückgeführt wird (ELSTER01, ELSTER04, ELSTER15, ELSTER16). Zum anderen gibt es Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung zur Entwicklung und Betreuung neuer Software, wo der Wettbewerb um Personal mit dem privaten Sektor problematisiert wird (ELSTER04, ELSTER16). Deswegen wird IT-Fachpersonal zunehmend selbst ausgebildet, wobei nach wie vor ein Großteil der Positionen im IT-Bereich durch nachgeschulte Finanzbeamte besetzt ist (ELSTER01). Die Beschäftigten nehmen sich selbst eher nicht als Barriere wahr (Mittelwert von 2,8); eher werde der Implementierungsprozess in der Summe „wohlwollend begleitet“ (ELSTER01). Zwar gebe es einzelne Bedenken, aber keine grundsätzlichen Widerstände bei der Einführung digitaler Neuerungen (ELSTER01).

Aspekte wie der Datenschutz und das Steuergeheimnis sind wichtige Faktoren, die bei der Digitalisierung bedacht werden müssen, da sie etwa normale E-Mail-Kommunikation zwischen den Finanzämtern und Bürgern verhindern (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER03, ELSTER10, ELSTER15). Wiederholt unterstreichen die Interviewpartner zudem, dass die Komplexität der Steuergesetze die Digitalisierung erschwert und hier Vereinfachungen und höhere Stabilität wünschenswert sind (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER03, ELSTER06, ELSTER12, ELSTER15).

Rechtliche
Barrieren

„Wenn der Einzelfall in jeder Steuervorschrift geregelt werden soll, wie sollen die Kollegen das programmieren. Also einfachere Steuergesetzgebung würde die Digitalisierung ja um ein Vielfaches nach vorne bringen“ (ELSTER05).

Außerdem wird in den Experteninterviews die Prozesssteuerung im KONSENS-Verbund als ein nicht unerheblicher Abstimmungsaufwand und „nicht agil“ (ELSTER02) beschrieben. Seitens eines Landesfinanzministeriums wurde eingeräumt, dass man bei der Projektsteuerung noch lernfähig und die resultierenden Probleme nicht nur systembedingt seien (ELSTER02). Das hat zur Folge, dass KONSENS-Entwicklungen einerseits recht langsam verlaufen und sich im Ergebnis teilweise nur auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt werden kann (ELSTER02, ELSTER14). Hinsichtlich der strategischen Ausgestaltung des Digitalisierungsprozesses erweist es sich ebenfalls als besonders herausfordernd, dass durch stetig neue Gesetzgebung und steuerrechtliche Anforderungen Bedarfe in der Softwareentwicklung entstehen, die prioritär zu bewerkstelligen sind (ELSTER01). Häufige Änderungen im Steuerrecht erschweren somit eine strategische Prozesssteuerung.

Schwierigkeiten
in der Projekt-
steuerung

6.4 Organisationale Veränderungen

Die interne Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter unterlag in den letzten Jahrzehnten mit fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung einer steten Transformation (ELSTER13). Da mittlerweile ein großer Teil der zu bearbeitenden Einkommenssteuererklärungen auf elektronischem Weg eingeht und die Bearbeitung programmgestützt erfolgt, sind gewisse Tätigkeiten weggefallen, verändert worden oder neu entstanden, was sich wiederum auf die interne Organisationsstruktur auswirkt. Außerdem trägt die Digitalisierung grundlegend dazu bei, dass Organisationsveränderungen überhaupt möglich sind und die Fallbearbeitung flexibler organisiert werden kann (ELSTER02).

6.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Zentralisierung
von Aufgaben

Aus der Umfrage geht hervor, dass es tendenziell zu einer Zentralisierung von Aufgaben innerhalb der Finanzämter gekommen ist (78 % der Befragten stimmen dem zumindest teilweise zu). Zentralisierungen und die Schaffung größerer Organisationseinheiten werden als eine bundesweite Tendenz der letzten Jahre beschrieben (ELSTER03, ELSTER13, siehe auch Schaebs 2022: 95). Als Anstoß gilt aber nicht in erster Linie die Digitalisierung, sondern organisatorische Überlegungen dahingehend, dass die Vielzahl an Zuständigkeiten in den kleinen Finanzämtern nur schwierig abzubilden sei (ELSTER01). Gleichwohl stellt die Digitalisierung die Basis dafür dar, dass solche Strukturreformen überhaupt möglich sind (ELSTER02). Mit der Digitalisierung wird zudem gerechtfertigt, dass die Zuständigkeitsbereiche der Sachbearbeiter stetig größer werden, da die digitalen Programme viel Arbeit abgenommen hätten (ELSTER14).

Veränderte
Zuständigkeiten

Insofern ist es auch zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten gekommen (ELSTER10). Die Umfrageergebnisse zeigen deutlich, dass in der Wahrnehmung der Beschäftigten durch Digitalisierung spezifischere (technische, rechtliche oder sonstige) Fachkenntnisse notwendig geworden sind (71 % der Befragten stimmen dem zu, während es nur 11 % verneinen). Betroffene Beschäftigte wurden umqualifiziert bzw. im Rahmen ihrer Möglichkeiten in anderen Prozessen eingesetzt, wobei eine sinnvolle Beschäftigung nicht immer möglich sei (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER07, ELSTER10).

IT-Multiplikation

Durch die Digitalisierung sind auch neue Zuständigkeiten in Form von IT-Multiplikatoren und KONSENS-Ansprechpartnern entstanden. Aufbauend auf der Idee des *Floor Walking* werden Mitarbeitende als generelle IT-Berater oder zu einzelnen größeren technischen Neuerungen geschult. Das Wissen wird dann wiederum an die anderen Mitarbeitenden im eigenen

Finanzamt, aber teilweise auch darüber hinaus, weitergegeben (ELSTER03, ELSTER07, ELSTER09, ELSTER12, ELSTER15). Die KONSENS-Ansprechpartner haben außerdem die Aufgabe, bei technischen Problemen zu helfen (ELSTER14).

Schließlich hat die Digitalisierung auch insofern eine Flexibilisierung der Arbeit ermöglicht, indem Homeoffice als neue Arbeitsform etabliert wurde. Es gibt die Modelle der Telearbeit mit fest eingerichtetem Arbeitsplatz zuhause und des *mobile workings*, bei dem Präsenzzeiten im Amt überwiegen und das oftmals über Pool-Laptops organisiert wird (ELSTER15). Allerdings spielt in diesem Kontext die Covid-19-Pandemie eine wesentliche Rolle, da unter diesem externen Druck die Anschaffung von Hardware beschleunigt sowie Möglichkeiten für Homeoffice gestärkt wurden (ELSTER04, ELSTER06, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER17). Es gibt jedoch weiterhin datenschutz- und steuerrechtliche Barrieren, die erfordern, dass gewisse Tätigkeiten innerhalb der Räumlichkeiten des Finanzamts erledigt werden. Darüber hinaus mangelt es zum einen teilweise an ausreichender IT-Ausstattung, um der Nachfrage der Mitarbeitenden nach Homeoffice nachzukommen. Zum anderen gibt es merkbare Unterschiede zwischen den Finanzämtern, je nach Einstellung der Amtsführung (ELSTER12). Außerdem erfordert der nach wie vor bestehende Papierumlauf eine regelmäßige Anwesenheit der Beschäftigten im Finanzamt (ELSTER03, ELSTER05). Selbst während der Covid-19-Pandemie konnte ein großer Teil der Mitarbeiter in den Finanzämtern nicht von zuhause arbeiten,

Flexibilisierung
der Arbeit

„weil es auch innerhalb des einzelnen Finanzamts immer noch zu viel Papier gibt – überhaupt Papier gibt. [...] Unsere elektronische Akte für die interne Bearbeitung ist keineswegs aktuell auf dem Stand, dass wir schon glücklich und zufrieden sind“ (ELSTER02).

Es ist aber davon auszugehen, dass orts- und zeitflexibles Arbeiten mit zunehmender Digitalisierung und Automatisierung weitere Verbreitung finden wird (ELSTER13).

An der stark hierarchischen Organisation innerhalb der Steuerverwaltung scheint sich durch die Digitalisierung nichts wesentlich verändert zu haben (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER10). Team-Strukturen haben sich prinzipiell unabhängig von der Digitalisierung entwickelt und werden in den Finanzämtern unterschiedlich organisiert (ELSTER09, ELSTER15). Es wurde aber angemerkt, dass Digitalisierung auch bedeutet, dass alle – von der Registratur über die Sachbearbeitung bis zur Amtsleitung – in einem Boot sitzen. Gerade bei technischen Problemen helfen sich die Mitarbeitenden gegenseitig, denn „geteiltes Leid ist halbes Leid“ (ELSTER12). Bemerkenswert ist, dass die jüngeren Mitarbeitenden

Hierarchien

eher den älteren helfen (ELSTER06), was als Umkehrung oder zumindest Aufweichung traditioneller Hierarchien durch die Digitalisierung interpretiert werden könnte.

6.4.2 Prozessveränderungen

Veränderter
Arbeitsalltag

Im individuellen Arbeitsalltag nehmen manuelle Routinetätigkeiten wie das Sortieren, Lochen oder Abheften von Papieranträgen immer weiter ab (ELSTER10, ELSTER15). Mitarbeitende können sich auf komplexere Fragen der Fallbearbeitung konzentrieren, da einfache und unkomplizierte Prozesse von den digitalen Programmen übernommen werden (ELSTER10, ELSTER17). Das bedeutet auch, dass heutzutage viele Prozesse überhaupt nicht mehr ohne Technologie funktionieren, während Technik früher höchstens unterstützend eingesetzt wurde. Die Einschätzung der Interviewpartner lautet, dass früher die Technik der Organisation gefolgt ist – und heute die Technik vorgibt, wie die Verwaltung sich zu organisieren hat (ELSTER15, ELSTER16). Es wird gleichwohl kritisiert, dass die Arbeitsabläufe dem Digitalen noch nicht ausreichend angepasst sind (ELSTER07, ELSTER17).

Zunehmende
Automation und
programmgeleitete
Fallbearbeitung

Die deutlichsten Prozessveränderungen treten bei sogenannten Auto-Fällen auf, bei denen die Einkommenssteuererklärungen bis zum Erzeugen des Steuerbescheids vollständig automatisiert und ohne menschliche Intervention bearbeitet werden (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER08). Während sich am Grundsatz der Anwendung des Steuerrechts nicht viel geändert hat, wird die Organisation der Steuerverwaltung vermehrt an einer solchen Automatisierung ausgerichtet (ELSTER10). Prinzipiell ist das im Einklang mit dem Vorgehen, das bereits seit dem GNOFÄ-Erlass von 1976²⁰, also bereits vor der umfassenden Digitalisierung, praktiziert wurde: Den Bearbeitern werden gewisse Vorgaben gemacht, was konkret bei den Steuererklärungen geprüft werden soll, um eine Gleichmäßigkeit in der Besteuerung zu gewährleisten. Indem nun durch das System Prüfhinweise ausgegeben werden und damit vorgegeben wird, welche Teilbereiche einer Steuererklärung geprüft werden sollen, hat eine deutliche Bedeutungszunahme dessen stattgefunden (ELSTER03).

„Um die Fallzahlen zu schaffen, haben wir gesagt, und andere Länder auch, konzentriert euch auf die Hinweise. Prüft nicht, was ihr wollt. Und wir untersagen euch sogar zu prüfen, was ihr wollt“ (ELSTER03).

20 GNOFÄ steht für Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens. Mehrere gleichnamige Ländererlasse wirken auf eine bundeseinheitliche Organisationsstruktur und Arbeitsweise in den Finanzämtern hin.

Eine interviewte Finanzamtsleitung schätzt die Fallbearbeitung so ein, dass mittlerweile in 90 Prozent der Fälle die Software die Sachbearbeitenden durch die Fallbearbeitung lenkt (ELSTER05). Bevor der Steuerbescheid erstellt wird, nimmt das System noch eine gesamtheitliche Prüfung vor, sodass kein Prüfhinweis unbearbeitet bleiben kann (ELSTER02, ELSTER11). Wenn eine Freigabe durch die Sachgebietsleitung notwendig ist, wird der Steuerfall inklusive relevanter Erläuterungen der Sachbearbeiter elektronisch übermittelt (ELSTER11). Ansonsten fallen jegliche Vorabprüfungen weg, die früher noch durch Sachgebietsleiter erfolgten, heutzutage aber vom RMS übernommen werden (ELSTER11). Hinzu kommt eine größere Transparenz über Bearbeitungsstände dank dem elektronischen Vermerk von Zuständigkeiten und der steigenden Nutzung der digitalen Wiedervorlage (ELSTER11).

Software führt
durch die
Fallbearbeitung

Dass interne Abläufe einer kontinuierlichen Veränderung unterworfen sind, zeigt sich etwa daran, wie sich die Datenerfassung im Zuge der Digitalisierung entwickelt hat. Zu Beginn der digitalen Bearbeitung von Steuererklärungen mussten die im Finanzamt eingegangenen Erklärungen noch händisch abgetippt werden. Mittlerweile werden Papiererklärungen gescannt, was teilweise gebündelt für mehrere Finanzämter und sogar über Landesgrenzen hinweg erfolgt. Die Daten werden im Regelfall durch eine Erkennungssoftware digitalisiert und in die Bearbeitungssoftware eingespeist, ohne dass eine manuelle Erfassung notwendig wird (ELSTER01, ELSTER09). Der Scan-Prozess ist nichtsdestotrotz mit hohem Aufwand für die Verwaltung verbunden und es sind folglich zusätzliche Teilprozesse entstanden, die einen organisationalen Umstellungsaufwand in den Finanzämtern bedeuten (ELSTER02, ELSTER03). Das Scan-Verfahren wird allerdings als Übergangsprozess betrachtet, der sukzessive abnehme, je mehr Steuererklärungen digital abgegeben werden, und potenziell ganz wegfallen werde (ELSTER15).

Scan-Verfahren
zur elektronischen
Datenerfassung

6.5 Personalbezogene Veränderungen

6.5.1 Veränderungen des Personalstands

Angesichts des in der Steuerverwaltung vorherrschenden Personalmangels spielt die Digitalisierung auf mehreren Ebenen eine wesentliche Rolle. Zum einen wird in ihr eine große Chance gesehen, die Personalknappheit abzufedern und durch Effizienzgewinne Personalressourcen in den Prozessen einsparen zu können. Ausgehend von dieser Logik sei teilweise Personal abgebaut worden (ELSTER17), wobei dies kein flächendeckendes Phänomen ist. Knapp 38 % der Befragten lehnten die Aussage ab, dass es durch Digitalisierung zu Personalabbau kam (wiederum rund 29 % stimmten der Aussage

Personalabbau
nicht aufgrund von
Digitalisierung

zu). Während etwa durch das Scannen von Papiererklärungen zur digitalen Bearbeitung neue Stellen entstanden sind, zeigt der Bereich der Datenerfassung exemplarisch, dass einige vergleichsweise gering vergütete und weniger qualifizierte Stellen weggefallen sind. Die Dienststellen der händischen Registrierung sowie des Datenabgleichs der Papiererklärung sind quasi überflüssig geworden, da dies nunmehr digital und automatisiert stattfindet und Steuerfälle nur noch bei Abweichungen an Beschäftigte ausgesteuert werden (ELSTER06, ELSTER15). Dadurch sind gewisse Berufsgruppen durch die Digitalisierung und Automatisierung auslaufend (ELSTER05). Die verbleibenden Stellen und Tätigkeiten setzen nun höhere Qualifikationen voraus.

Insgesamt ist der Personalstand der Steuerverwaltung der Länder zwischen 2007 und 2021 um 3,53 % gesunken (von 139.350 auf 134.435) (Statistisches Bundesamt o. J.). Allerdings ist aber auch eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten: Die Ausbildungszahlen wurden deutlich hochgefahren und es wird versucht, am Limit einzustellen, um dem aktuell hohen Fehlbedarfsfaktor entgegenzuwirken (ELSTER05, ELSTER16). Tatsächlich sind die jährlichen Ausbildungszahlen von Beamten zwischen 2007 und 2021 bundesweit um rund 212 % gestiegen (von 4.855 auf 15.170) (Statistisches Bundesamt o. J.). Dennoch sieht die aktuelle Situation so aus, dass immer weniger Personal für sukzessiv steigende Aufgabenanforderungen zur Verfügung steht, wodurch letztendlich mehr Arbeit pro Person anfällt (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER09).

Das erklärt sich auch dadurch, wie der Personalbedarf berechnet wird. Demnach wird ermittelt, wie viel Zeit Beschäftigte für eine gewisse Tätigkeiten benötigen, was auf die Summe der zu bearbeitenden Steuererklärungen hochmultipliziert wird. Allerdings werden hierbei die Effizienzsteigerungen durch die Digitalisierung und Automatisierung bereits mit eingepreist (ELSTER01, ELSTER05). Der Personalbedarf wird unter der Annahme kalkuliert, dass Investitionen in die Digitalisierung mit einer Reduzierung des Personalbedarfs einhergehen (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER15).

In gewissen Bereichen wirken die digitalisierten und (teil-)automatisierten Prozesse zwar tatsächlich arbeitserleichternd, sodass Effizienzgewinne und einhergehende Personaleinsparungen theoretisch möglich sind (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER15, ELSTER16). Praktisch ist der Digitalisierungsprozess allerdings noch nicht an einem Punkt angelangt, an dem das volle Potenzial für Einsparungen ausgeschöpft ist (ELSTER04, ELSTER06, ELSTER15). Die digitalen Programme laufen noch nicht ausreichend stabil und erfordern zum jetzigen Zeitpunkt noch zusätzlichen Arbeitsaufwand, wie etwa den Aufbau und die Pflege von digitalen Datenbeständen (ELSTER04, ELSTER13).

Digitalisierung
fängt Personalbe-
darf noch nicht auf

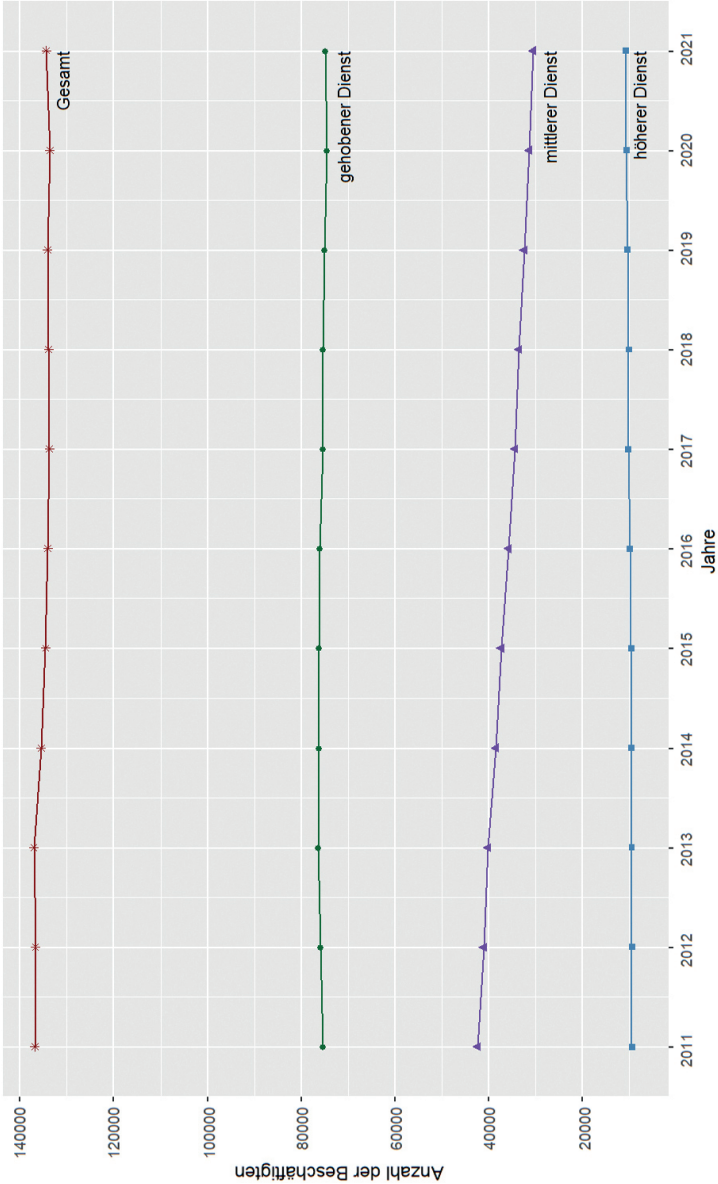
„Obwohl wir immer mehr Steuerpflichtige haben, geht der Bedarf kontinuierlich immer, immer zurück – also der errechnete Personalbedarf. Also ich sage immer, die Digitalisierung ist da schon eingepreist, die noch gar nicht läuft. [...] Wenn alles gut läuft, ist alles in Ordnung, aber das ist halt an den wenigsten Tagen so“ (ELSTER05).

Laut Interviews hat es Personalzuwächse insbesondere in Rechenzentren und Auftrag nehmenden Ländern gegeben, die für die technische Umsetzung der Digitalisierungsreformen zuständig sind (ELSTER01). Die Auswertung der Beschäftigungsdaten des Statistischen Bundesamtes ergab, dass Bayern das einzige Bundesland ist, welches über die Jahre einen substantiellen Personalzuwachs (um 105 % zwischen 2011 und 2021) erlebt hat, was auch auf die bedeutende operative Rolle im KONSENS-Verbund zurückführbar ist, die sich wiederum in gesteigertem Personalbedarf widerspiegelt (Statistisches Bundesamt o. J.). Ein weiterer Aspekt, der die Interdependenz zwischen der Personalausstattung und der Digitalisierung der Finanzämter verdeutlicht, ist die Auswirkung auf zusätzliche Altersabgänge. Es wird wiederholt berichtet, dass der fortschreitende Digitalisierungsprozess Grund dafür war, dass viele ältere Beschäftigte vorzeitig in den Ruhestand gegangen sind, da sie bei der schnellen Entwicklung nicht hinterhergekommen sind (ELSTER02, ELSTER14, ELSTER15, ELSTER16).

Die insbesondere im mittleren Dienst zu beobachtende Veränderung der Tätigkeitsprofile wird versucht über die Bewertung der Dienstposten abzubilden, also welche Besoldung erreicht werden kann (ELSTER03). Etwa in der Veranlagungsverwaltungsstelle, wo Steuererklärungen registriert werden, kam es im Zuge der Digitalisierung zu tariflichen Höhergruppierungen (ELSTER05). Wenn vermeidbar finden allerdings in der Regel keine Tarif-Neugruppierungen statt, sondern es werden Aufgaben so verschoben, dass sie den Dienstposten entsprechen (ELSTER13). Wenngleich weiterhin beide Ausbildungszweige des mittleren und gehobenen Dienstes benötigt werden (ELSTER16), ist es schwierig geworden, Personen ohne steuerliche Ausbildung zu beschäftigen, selbst in Dienststellen wie der Registratur (ELSTER14). Von den bestehenden Beschäftigten wurde niemand aufgrund der Digitalisierung entlassen, sondern jeder im Rahmen seiner Möglichkeiten „irgendwo [...] zwischensortiert“ (ELSTER15), was bedeutet, dass sie anderweitig mit gleichwertigen oder leicht höherwertigen Tätigkeiten eingesetzt wurden (vgl. ELSTER07). Aber: „Wenn jetzt wer Neues sich auf so einen Platz bewirbt, dann hätte der gar keine Chance mehr auf so einen Platz“ (ELSTER14).

Tarif-Neugruppierungen

Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in der Steuerverwaltung in den Landeshaushalten



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt o. J.)

Es wird berichtet, dass inzwischen hauptsächlich höherqualifizierte Mitarbeitende eingestellt werden (ELSTER05). Das spiegelt sich auch in den Daten zur Entwicklung der Beschäftigten des Statistischen Bundesamtes wider. Wie Abbildung 14 darstellt, ist der mittlere Dienst real und anteilig gesunken, während die Anzahl der Beschäftigten im höheren Dienst um 14,6 % zunahm (von 9.496 in 2011 auf 10.880 in 2021). Folglich waren insbesondere Tätigkeiten von den Auswirkungen der Digitalisierung betroffen, die von Mitarbeitenden im mittleren Dienst erfüllt wurden. „Diese Tätigkeiten sind weggefallen, deswegen haben wir den mittleren Dienst auch immer mehr für die Sachbearbeitung eingesetzt“ (ELSTER03). Während 2011 noch rund 31 % der Beamten und Arbeitnehmer in der Landessteuerverwaltung im mittleren Dienst beschäftigt waren, waren es 2021 nur noch rund 23 % (Besoldungsgruppen A6-A8 sowie E5-E8) (Statistisches Bundesamt o. J.). Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es jedoch unzutreffend zu behaupten, dass der mittlere Dienst aufgrund von Digitalisierung und Automatisierung nicht mehr benötigt wird. Es fällt weiterhin viel händische Arbeit unter anderem im Bereich der Datenpflege an, um sicherzustellen, dass elektronische Komponenten überhaupt lauffähig sind (ELSTER11, ELSTER15). Es deutet sich jedoch an, dass sich dies potenziell ändern wird. Bei der Einführung neuer Veranlagungsmodelle ziehen es Finanzämter in der Regel vor, keine Übergangslösungen mit Mitarbeitenden aus dem mittleren Dienst zu schaffen, sondern sofort zur endgültigen Organisationsform überzugehen (ELSTER03).

Bedeutungsverlust
des mittleren
Dienstes

6.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Mit der Digitalisierung verändern sich die Anforderungen an die Beschäftigten (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER12). Es wird von Mitarbeitenden in jeglicher Position erwartet, dass sie eine technische Affinität aufweisen und die Computer-Programme gut beherrschen (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER07, ELSTER10, ELSTER14, ELSTER15). Sachbearbeiter berichten von Schwierigkeiten, bei den raschen Veränderungen der digitalen Programme hinterherzukommen, und fühlen sich in dieser Hinsicht teilweise überfordert (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER14). Knapp drei Viertel der Befragten empfinden den Weiterbildungsaufwand aufgrund sich verändernder IT-Anforderungen zumindest geringfügig als Arbeitsbelastung, wobei fast 40 % dies sogar als stark bis sehr stark belastend empfinden. Darüber hinaus haben sich aber auch die Anforderungen an das Kommunikationsvermögen der Beschäftigten verändert, da sowohl mit Kollegen als auch mit Steuerpflichtigen bzw. Steuerberatern oft ein hoher Austauschbedarf bei der Fallbearbeitung besteht (ELSTER10).

Steigende Arbeits-
anforderungen

Tabelle 17: Veränderungen der Arbeitssituation in den Finanzämtern

Durch die Digitalisierung ...	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	34,2 %	35,4 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtliche u.a.)	72,6 %	10,7 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	54,2 %	17,8 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	79,0 %	9,1 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	32,4 %	26,0 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	38,9 %	30,6 %
ist der Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	32,9 %	40,5 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	18,8 %	57,1 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	53,4 %	20,2 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Stimmen Sie den folgenden Beobachtungen zu Auswirkungen von Digitalisierung in Ihrer Verwaltung eher zu oder lehnen Sie diese eher ab?“, n=1.032 Beschäftigte in Finanzämtern, die fehlenden Prozentsätze ergeben sich aus „teils/teils“-Antworten, fehlende Angaben exkludiert)

Steuerliches Fachwissen weiterhin von Bedeutung

Einzelne Aussagen aus den Interviews, dass nun eher Generalisten als Spezialisten gebraucht werden, die Kenntnisse in allen Bereichen haben, ließen sich durch die Befragung nicht bestätigen (nur 23 % der Befragten stimmen dem zu, während es 30 % ablehnen; die übrigen Prozente entfielen auf teils/teils). Da aber alle Sachbearbeiter die vom Programm ausgegebenen Hinweise gleichermaßen prüfen müssen, ist es nicht mehr möglich, sich bei der Bearbeitung nur auf Bereiche zu konzentrieren, bei denen sie sich besonders gut auskennen (ELSTER03, ELSTER10, ELSTER15): „Jeder muss jetzt alles beherrschen“ (ELSTER03).

Es gibt die Ansicht, dass Fachwissen nun weniger notwendig sei, da ein Teil des Prüfverfahrens durch das Programm übernommen wird und die Sachbearbeitenden nur noch technische Hinweise abarbeiten: „Die steuerfachliche Ausbildung, die wir genießen und die ja wirklich auch gut ist, braucht man eigentlich in der Praxis nicht mehr“ (ELSTER07). Die Vermutung wird von anderen Interviewpartnern wiederum verneint (ELSTER06):

„Die Leute denken immer oder sagen, ich brauche ja gar keine steuerliche Ausbildung mehr. Es soll ja eh im Grunde alles lauffähig gemacht werden. Aber man muss natürlich sehr viel steuerliches Wissen haben, um die relevanten Sachverhalte rausfiltern zu können“ (ELSTER05).

Tatsache ist, dass gerade vom mittleren Dienst zum Teil auch viele händische Tätigkeiten zu erledigen sind, wie etwa bei der Datenpflege. Diese setzen zwar sehr akribisches Arbeiten voraus, erfordern aber keine direkte Anwendung des steuerlichen Fachwissens (ELSTER11, ELSTER12, ELSTER15).

Trotz der betonten Ambivalenz bleibt die Feststellung bestehen, dass steuerliches Fachwissen nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist.

Die Inhalte der Ausbildung an den Finanzschulen und Fachhochschulen für Finanzen haben sich trotz der veränderten Anforderungen über die letzten Jahrzehnte kaum verändert. Zwar werden neben dem Fokus auf steuerrechtlicher Bildung auch Medienkompetenzen vermittelt und es wird erwartet, dass Gesetzestexte digital genutzt werden können. Dennoch liegen in der Lehre noch Schwachstellen im Bereich Digitalisierung. Das Feedback von Studierenden bestätigt, dass Unterricht zur digitalen Arbeitsweise noch deutlich verstärkter angeboten werden sollte (ELSTER16).

Fehlende digitalisierungsspezifische Inhalte in der Ausbildung

Im Bereich der digitalspezifischen Fortbildungen gibt es zwei grundlegende Verfahrensansätze. Zum einen werden durch die einzelnen Bundesländer Schulungen angeboten, häufig über die genannten Multiplikatoren, wenn es zu umfassenden digitalen Neuerungen kommt (ELSTER06, ELSTER07, ELSTER15, ELSTER17). Dafür gibt es eine zentrale Schulungseinrichtung: ein System, in dem in einer Schulungsumgebung mit der Echt-Software Fälle durchgespielt werden (ELSTER01). Besonders positiv hervorgehoben wurde die zunehmende Durchführung von Schulungen im digitalen Format, wodurch Wissen finanzämterübergreifend vermittelt werden kann (ELSTER05, ELSTER09, ELSTER12). Zum anderen werden digitale Materialien und Arbeitsanleitungen zur Verfügung gestellt, die entweder direkt an die Mitarbeitenden oder ebenfalls über Multiplikatoren verbreitet werden (ELSTER10, ELSTER16). Allerdings: „Die stellen schon immer irgendwelche Handlungsanweisungen und sonstige Sachen ein, aber das sind manchmal 140 Seiten, die liest kein Mensch.“ (ELSTER10).

Schulungen und Arbeitsanleitungen zu digitalen Neuerungen

Daraus folgt, dass die Programme teilweise nicht so genutzt werden wie gewünscht, weswegen einzelne Bundesländer ergänzend zu den bundeseinheitlichen Verfahrensbeschreibungen Kurzanleitungen entwickeln (ELSTER03, ELSTER17). Bei kleineren Neuerungen und Programm-Updates erarbeiten sich die Beschäftigten das benötigte Wissen vornehmlich selbst oder helfen sich untereinander (ELSTER03, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER10). Das gilt auch für die Position der ELSTER-Ansprechpersonen, für die es keine gesonderten Schulungen gibt, sondern die auf Praxiserfahrung und Eigeninitiative basiert (ELSTER09). Es wurde wiederholt geäußert, dass sich die Mitarbeitenden mehr Unterstützung wünschen und teilweise bei technischen Neuerungen alleingelassen fühlen (ELSTER09, ELSTER12, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER17). In diesem Kontext wurde problematisiert, dass fi-

nanzielle und personelle Ressourcen für Fortbildungen nur sehr beschränkt verfügbar sind (ELSTER16).

6.5.3 Ent- und Belastungslagen

Arbeitsverdichtung
als wesentlicher
Belastungseffekt

In Hinblick auf Be- und Entlastungseffekte durch die Digitalisierung ist eine nuancierte Betrachtungsweise angemessen, da sowohl positive als auch negative Effekte parallel und zum Teil verschränkt eintreten. Eine gestiegene Belastung resultiert für die Mitarbeitenden vor allem aus der signifikanten Arbeitsverdichtung, die als zusätzlicher Druck wahrgenommen wird (ELSTER01, ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER10). Zwar wirkt es arbeitsentlastend, dass viele simple, manuelle Tätigkeiten entfallen und insbesondere der Erfassungsaufwand reduziert ist (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER10). Allerdings müssen die Beschäftigten durch die Einführung der digitalen Prozesse auch zusätzliche Aufgaben erfüllen, in erster Linie das manuelle Nachpflegen von Daten, ohne an anderer Stelle Entlastung zu erfahren (ELSTER06, ELSTER09, ELSTER13). Rund die Hälfte der Befragten nimmt dies als starke bis sehr starke Belastung wahr (siehe Tabelle 18). Zudem hat die Komplexität der Arbeitsprozesse zugenommen, weil primär die anspruchsvollen Tätigkeiten bei den Beschäftigten verbleiben (ELSTER03, ELSTER10, ELSTER14). Das betrifft auch die Datenfülle (z.B. E-Daten-Prüflisten, Zinsen, Vermögenswerte, E-Mails, Verfügungen), die bei der Fallbearbeitung durch die Digitalisierung zugenommen hat und komplexer geworden ist (ELSTER06, ELSTER12). Es besteht dahingehend eine Diskrepanz zwischen der Außendarstellung von Digitalisierung als Arbeitserleichterung und der kritischeren internen Wahrnehmung der Mitarbeitenden (ELSTER07, ELSTER10).

Erhebliche Belastungen durch
Technikprobleme

Insbesondere die regelmäßigen Technikprobleme werden als Quelle der Frustration wahrgenommen und für den Zeitdruck verantwortlich gemacht, da dadurch entstehender Leerlauf zu einem späteren Zeitpunkt ausgeglichen werden muss (ELSTER02, ELSTER07, ELSTER15). Hier stechen die Ergebnisse der Umfrage besonders hervor, da insgesamt 94 % der Befragten die IT-Ausfälle und -Fehler als starke bis sehr starke Belastung angaben, und gerade mal 0,3 % darin überhaupt keine Belastung sahen. Diese Belastungslagen spiegeln sich laut den Interviewpartnern auch in krankheitsbedingten Ausfällen wider, wobei ein hoher Krankenstand in Konsequenz wiederum den Arbeitsdruck im Amt erhöht (ELSTER05, ELSTER08, ELSTER14). Darüber hinaus wird die konstante Bildschirmarbeit und die mit digitaler Kommunikation verbundene Erwartungshaltung, unmittelbar verfügbar zu sein, als belastend wahrgenommen (vgl. ELSTER09, ELSTER15).

Tabelle 18: Veränderungen der Be- und Entlastungslagen in den Finanzämtern

Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	64,2 %	9,6 %
Aufgabendichte	60,0 %	11,6 %
Komplexität von Aufgaben	53,6 %	14,6 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	47,0 %	23,2 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	42,4 %	31,6 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	94,1 %	1,6 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	39,1 %	25,9 %

	Trifft zu	Trifft nicht zu
Die Fallbearbeitung wurde vereinfacht.	39,8 %	25,5 %
Die Digitalisierung führt zu Arbeitserleichterung.	51,7 %	15,1 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellungen: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“ (oben)/ „Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Veränderungen durch Digitalisierung in Ihrer Fachverwaltung zu?“ (unten), n=1.032 Beschäftigte in Finanzämtern, die fehlenden Prozentsätze ergeben sich aus „ein bisschen“-Antworten (oben) bzw. „teils/teils“-Antworten (unten), fehlende Angaben exkludiert)

Dennoch wird die digitalisierungs- und automationsgestützte Fallbearbeitung von einer Mehrheit der Befragten als Arbeitserleichterung wahrgenommen (ELSTER10, ELSTER11, ELSTER14). Nur rund 15 % der Befragten lehnten dies ab. Beispielsweise tragen die vorgegebenen Prüfhinweise auch dazu bei, Komplexität zu verringern, einen roten Faden bei der Fallbearbeitung vorzugeben und Wissensverlust zu minimieren. Rund 40 % der Befragten empfinden die Fallbearbeitung durch die Digitalisierung als vereinfacht. Jüngere, noch unerfahrene Kollegen profitieren davon im Besonderen (ELSTER01, ELSTER13).

Entlastungen
durch vereinfachte
Fallbearbeitung

Andererseits wird diese, durch die Digitalisierung veränderte Arbeitsweise teilweise auch als monoton und dadurch belastend empfunden. Jedoch wurden Aussagen aus den Interviews, dass der Spaß und das, was die Tätigkeit mal ausgemacht hat, komplett verloren gegangen seien (ELSTER07, ELSTER11), durch die Befragung nicht bestätigt (57 % verneinten dies). Insgesamt wurde die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen beruflichen Tätigkeit als befriedigend bewertet. Auf einer Schulnotenskala von 1 „äußerst zufrieden“ bis 6 „äußerst unzufrieden“ verorteten sich die Befragten im Durchschnitt bei einer 3,2.

Durch den Wegfall von einfachen und Routinetätigkeiten sowie den (unter anderem digitalisierungsbedingten) Ablaufveränderungen gibt es laut Interviews weniger Ruhephasen im Tagesgeschäft, die die Mitarbeitenden vormals zur Erholung oder Fortbildung nutzten. Stattdessen sei man nun durchgehend eingebunden und „teilweise auch richtig unter Strom“ (vgl. ELSTER12). Diese Sichtweise, zusammen mit einer ganz allgemeinen Überforderung mit der Technik, ist überwiegend bei älteren Beschäftigten verbreitet (ELSTER08, ELSTER09). Dies bestätigt sich auch durch eine lineare Regressionsanalyse, aus der ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Alter der Befragten und der durch Digitalisierung wahrgenommenen Arbeitserleichterung hervorgeht.²¹ Je älter die Befragten, desto mehr Ablehnung erhält die Aussage, dass Digitalisierung zu Arbeitserleichterung führt.

Fehlerhafte Software hemmt

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Digitalisierung und Automatisierung dann zu einer Arbeitsentlastung beitragen, wenn die digitalen Verfahren und Programme einwandfrei funktionieren (ELSTER09, ELSTER13, ELSTER15). Fehlerhafte Programme hemmen dagegen (ELSTER11) und führen zu Frust. Daher sind auch Phasen, in denen digitale Neuerungen in Finanzämtern pilotiert werden, mit Mehrarbeit verbunden (ELSTER11). Hinzu kommen häufige Programm-Updates, die einerseits technische Probleme bedingen können und andererseits in dieser Häufigkeit belastende Umgewöhnungsprozesse für die Beschäftigten bedeuten (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER11, ELSTER14).

Weitere Belastungsfaktoren

Natürlich ist der wahrgenommene Belastungszuwachs nicht auf den Digitalisierungsprozess als alleiniger Erklärungsfaktor zurückzuführen.

„Da kommen mehrere Momente zusammen, ne. Also das ist EDV, das ist die Vielzahl der Steuerfälle, das wenige Personal und die letzten zwei Jahre noch Corona“ (ELSTER06).

Neben der genannten steuerrechtlichen Komplexität und Volatilität heben die Interviewpartner insbesondere die Verknüpfung mit dem Personalmangel hervor und sehen darin einen wesentlichen Grund, warum der Digitalisierungsprozess mit einer gewissen Belastung verbunden ist (vgl. ELSTER13). Tatsächlich empfinden 85 % der Befragten die Personalausstattung in ihrem Finanzamt als nicht angemessen. Es besteht zudem ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Personalausstattung und der durch Digitalisierung wahrgenommenen Arbeitserleichterung.²² Je mehr die Personalausstattung als angemessen wahrgenommen wird, desto mehr wird die Digitalisierung als arbeitserleichternd empfunden. Dies legt nahe,

21 Lineare Regression: $\text{lm}(\text{Arbeitserleichterung} \sim \text{Alter})$, Koeffizient: -0.0344, Standardfehler: 0.0025, $p < .000$, angepasstes R^2 : 0.161

22 Lineare Regression: $\text{lm}(\text{Arbeitserleichterung} \sim \text{Personalausstattung})$, Koeffizient: 0.2194, Standardfehler: 0.0396, $p < .000$, angepasstes R^2 : 0.0254

dass eine ausreichende Personalausstattung einen positiven Einfluss auf die Effektivität der Verwaltungsdigitalisierung hat.

6.5.4 Kontrolle von Arbeit

Im Gegensatz zu früher, als selbstständig entschieden wurde, welche Aspekte einer Steuererklärung im Detail geprüft werden, sind die Beschäftigten heutzutage an die Prüfhinweise gebunden (ELSTER07). Bei Bedarf dürfen jedoch zusätzliche Prüfungen angestellt werden:

„Die Arbeitsanweisung ist natürlich, sich an die Hinweise zu halten, aber sie enthält auch den Passus, wenn sich mir Unregelmäßigkeiten offensichtlich aufdrängen, darf ich auch ermitteln. Also es ist ja nicht so, dass man mir das Handeln verbietet [...]. Ich hab das mit dem Hinweissystem immer so empfunden, man gibt mir eine Richtschnur vor“ (ELSTER13).

Grundsätzlich empfinden nur rund ein Drittel der Befragten, dass ihr Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung durch die Digitalisierung gesunken ist, was allerdings ein deutlich höherer Wert als bei Beschäftigten von Kfz-Zulassung und Bauaufsicht ist. So hegen die Interviewpartner in der Steuerverwaltung Zweifel, dass Prüfungen jenseits der programmerzeugten Hinweise erwünscht oder begrüßt sind (ELSTER14). Zudem ist dies in der Praxis aufgrund des immensen Zeitdrucks oft schlicht nicht umsetzbar (ELSTER07). Aus diesem Grund nimmt ein Teil der Beschäftigten das System als im Verfahren führend wahr und sieht sich in der eigenen Autonomie eingeschränkt (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER09, ELSTER14). Die Bedeutung des Zeitaspekts wird durch einen Vergleich der Bearbeitung von Steuererklärungen im Massenverfahren und sogenannter „Abwurfälle“ verdeutlicht. Abwurfälle erfordern eine intensivere Prüfung und entsprechend mehr Bearbeitungszeit. Berichte weisen darauf hin, dass die Bearbeiter von Abwurfällen im Gegensatz zur Sachbearbeitung im Massenverfahren zusätzliche Prüfungen und Abweichungen vom Programm vornehmen: „Zeit ist halt wichtig“ (ELSTER09). Zudem setzen die digitalen Programme gewisse Grenzen, die nicht zu überschreiten sind (ELSTER09): „Wenn ich nicht das mache, was vorgegeben ist, dann läuft's ja nicht. Dann fliegt's mir um die Ohren“ (ELSTER12). Beispielsweise machen die vorgeschalteten Plausibilitätsprüfungen ein Nachjustieren von bestimmten Werten unmöglich, obgleich es für die Bearbeitung sinnvoll wäre (ELSTER11). In solchen Fällen suchen die Mitarbeitenden nach pragmatischen Lösungen und *workarounds* (ELSTER12).

Zudem gibt mehr als die Hälfte der Befragten an, dass durch die Digitalisierung die Kontrolle ihrer Arbeit zugenommen hat. Auch dieser Wert ist deutlich höher als in Zulassungsstellen und Bauaufsichten. Prinzipiell ist es den Vorgesetzten im Finanzamt möglich, digital auf die Bearbeitungsstände

Veränderter Ermessensspielraum

Überwachung und Leistungskontrolle

der Mitarbeitenden zuzugreifen und dies zur Überwachung zu nutzen (ELSTER08). Etwa 90 % der befragten Personalratsmitglieder bestätigten, dass es durch die Digitalisierung die Tendenz zu zunehmender Leistungskontrolle gibt. Die Kontrolle ist insofern direkter geworden, denn früher konnten die Beschäftigten einen Stapel fertig bearbeiteter Papiererklärungen in der Schublade aufbewahren, um sie an weniger produktiven Tagen zu ihren erledigten Fällen hinzuzufügen und so ihre Statistik aufzubessern. Eine vergleichbare Art des Zwischenspeicherns ist im digitalen Programm nun nicht mehr möglich (ELSTER15). Zum Aufbessern der Statistik an „schlechten“ Tagen können höchstens einfachere Fälle vorgezogen werden (ELSTER09). Allerdings wird von den Interviewpartnern auch positiv anerkannt, dass man von einer gesteigerten Transparenz profitiert (ELSTER11).

6.6 Leistungsbezogene Veränderungen

6.6.1 Verwaltung-Bürger-Interaktion

Mehrwert für
Steuerbürger

Die grundlegende Aufgabe der Finanzämter, nämlich die Verwaltung und Erhebung von Steuern, bleibt durch Digitalisierung und Automatisierung unverändert. Allerdings sind die Art und Weise der Leistungserbringung sowie die einhergehenden Verwaltungs-Bürger-Interaktionen maßgeblich von den technologischen Entwicklungen beeinflusst. In erster Linie soll ein digitalisiertes Besteuerungsverfahren auch zu einer Entlastung für Steuerbürger beitragen, was sich sowohl in einer Vereinfachung als auch Beschleunigung der Prozesse widerspiegeln soll (vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens 2015: 63). Hinsichtlich der Verfahrensgeschwindigkeit liefert die Digitalisierung einen zweifachen Mehrwert. Erstens ist die Anfertigung der Steuererklärung für die Bürger schneller als noch im analogen Verfahren, da im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung relevante externe Daten (z.B. Lohnsteuerbescheinigung) importiert und Vorjahresdaten übernommen werden können (ELSTER01, ELSTER03). Zweitens erhöht sich die Bearbeitungsgeschwindigkeit der übermittelten Steuererklärungen, wenn diese als Auto-Fälle bearbeitet werden können, was für Bürger im Idealfall wiederum eine kürzere Wartezeit bis zum Erhalt des Steuerbescheids bedeutet (ELSTER01, ELSTER04). Im automatisierten Verfahren erfolgt die Bereitstellung des Steuerbescheids in der Regel innerhalb von 10 bis 14 Tagen (ELSTER08, ELSTER10).

Hinsichtlich einer Entlastung jenseits des Zeitaufwands wird ebenfalls eine Vielzahl positiver Aspekte hervorgehoben. Es wird vor allem auf den gesteigerten Komfort verwiesen, der die Digitalisierung für Bürger bietet. Die

Steuererklärung mithilfe des Computers anzufertigen und dabei den zuvor genannten Service nutzen zu können, aus Übermittlungspflichten bei der Steuerverwaltung vorliegende Daten zu importieren und somit weniger Angaben selbst beisteuern zu müssen, mache das Verfahren deutlich bequemer (ELSTER01, ELSTER04). Generell verbessere sich die Bürgerorientierung bei den ELSTER-Verfahren kontinuierlich, wie auch Neuerungen wie die Möglichkeit des Einscannens von Belegen, das Berechnungsprogramm für die voraussichtliche Steuer oder die Möglichkeit, elektronisch Einspruch einzulegen, zeigen (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04). Hinzu kommt eine Entlastung durch vereinfachte Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Steuerverwaltung und Bürgern, bei der eine elektronische Kontaktaufnahme auch außerhalb der Geschäftszeiten möglich ist, wenn auch in beschränktem Maße. Zum Beispiel wird in rund zwei Drittel der Finanzämter, aus denen Beschäftigte an der Befragung teilgenommen haben, ein System zur Online-Terminvereinbarung eingesetzt. Allerdings kann die digitale Kommunikation aus Datenschutzgründen nicht per E-Mail erfolgen, sondern nur eingeschränkt und einseitig über das ELSTER-Portal, was bei Bürgern oftmals auf großes Unverständnis stößt. Für eine Kommunikation per E-Mail müssen sich Bürger mit einem zusätzlichen Formular vom Steuergeheimnis befreien lassen (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER10).

In Bezug auf weitere Unzulänglichkeiten bei den leistungsbezogenen Veränderungen durch die Digitalisierung wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die digitalen Programme für die Steuerbürger recht bedienerunfreundlich sind (ELSTER07, ELSTER10). Nichtsdestotrotz habe die Digitalisierung zur Verbesserung der Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung beigetragen (ELSTER04). Unzufriedenheit in der Bevölkerung herrsche vorrangig nicht aufgrund der Digitalisierung, sondern vielmehr aufgrund der Komplexität des Steuerrechts und der schweren Verständlichkeit der Materie (ELSTER02, ELSTER10). Die digitale Leistungserbringung wird insgesamt gut angenommen, was sich in der Quote von etwa 93 % elektronisch eingereichter Einkommenssteuererklärungen widerspiegelt. Dies gilt auch für Arbeitnehmer und Rentner, die im Regelfall ihre Steuererklärung weiterhin in Papierform einreichen könnten (vgl. Bayerisches Landesamt für Steuern, o. J.; ELSTER01, ELSTER02).

6.6.2 Qualität des Verwaltungsverfahrens

Ob die digitale Leistungserbringung auch zu einer Qualitätsverbesserung des Verwaltungsaktes führt, lässt sich nicht abschließend beantworten. Knapp ein Drittel der befragten Finanzamtsbeschäftigten nehmen eine Qualitätsverschlechterung bei der Leistungserbringung wahr, ein knappes Viertel eine

Qualität vs. Quantität im Verfahren

Qualitätsverbesserung (siehe Tabelle 19). Die interviewten Personen betrachteten es als große Herausforderung, nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität im digitalen Verfahren aufrechtzuerhalten (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER12). Der Idealfall wurde von einer Finanzamtsleitung wie folgt beschrieben:

„Wir versuchen die Zeit, die uns durch die Technik geschenkt wird, wirklich in Qualität zu investieren. Also, dass die Bescheide, die wir erstellen, besser werden“ (ELSTER10).

Tabelle 19: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in den Finanzämtern

	verbessert	verschlechtert
Qualität der Leistungserbringung	22,6 %	32,9 %
	gesteigert	gesunken
Interne Effizienz	41,5 %	22,5 %
	beschleunigt	verlangsamt
Beschleunigung der Leistungserbringung	38,0 %	31,5 %
	zufriedenere Kunden	unzufriedenere Kunden
Kundenzufriedenheit	22,1 %	25,7 %
	trifft zu	trifft nicht zu
Es gibt weniger Rechtsstreitigkeiten.	8,7 %	68,9 %
Die Fehleranfälligkeit ist geringer.	20,2 %	47,2 %
Es sind Kapazitäten freigeworden, die für andere Aufgaben genutzt werden.	16,9 %	61,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“)

Allerdings lehnte die überwiegende Mehrheit von 62 % der Befragten die Aussage ab, dass durch die Digitalisierung Kapazitäten freigeworden seien, die nun für andere Aufgaben genutzt werden könnten. Theoretisch würden die Steuererklärungen dank der Digitalisierung und Automatisierung besser bearbeitet, wodurch auch ein höherer Steuerertrag folgt (ELSTER03). Dies hängt zum einen mit dem Wegfall des fehleranfälligen Erfassungsaufwandes und zum anderen mit der vorangestellten Plausibilitätsprüfung zusammen, die das digitale System durchführt, bevor eine Steuererklärung überhaupt an das Finanzamt gesendet werden kann (ELSTER03, ELSTER04). Außerdem könnte eine höhere Datenvielfalt, auf die sich dank der Digitalisierung ge-

stützt werden kann, zu einer umfänglicheren Prüfung beitragen (ELSTER05, ELSTER06). Für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird darüber hinaus eine Qualitätsverbesserung in der durch die Digitalisierung relativ bundeseinheitlichen Arbeitsweise gesehen (ELSTER09). Digitalisierung führt demnach zu einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung. Andererseits spricht die durch die Software vorgegebene Prüfungstiefe, bei der nur punktuell Angaben inspiziert werden, für eine weniger intensive Prüfung der Steuererklärungen und sinkende Qualität der Steuerbescheide. Es bestehe zudem die Gefahr, dass Steuerberater durch das RMS gewisse Werte als Freibeträge wahrnehmen (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER14). Allerdings muss erneut hervorgehoben werden, dass Digitalisierung und Automatisierung nicht als alleinige Erklärungsvariable für Qualitätsveränderungen der Leistungserbringung herangezogen werden können, sondern im Zusammenspiel mit anderen Faktoren wie der Personalausstattung wirken. Die Digitalisierung kann somit durchaus einen positiven Effekt auf die Qualität des Verwaltungsaktes haben, während Begleiterscheinungen des Digitalisierungsprozesses zeitgleich hemmende Wirkungen entfalten.

Auch hinsichtlich der Merkmale der internen Effizienz, der Beschleunigung der Leistungserbringung und der Kundenzufriedenheit sind die Effekte nicht ganz eindeutig. Am ehesten wird von rund 41 % der Befragten eine Effizienzsteigerung der internen Abläufe durch Digitalisierung wahrgenommen, 23 % sehen eher eine Verschlechterung. Bei der Beschleunigung der Leistungserbringung sehen diese 38 % verbessert, aber 32 % verschlechtert und bei der Kundenzufriedenheit gehen 22 % von zufriedeneren und 26 % von unzufriedeneren Kunden aus. Auch Annahmen über digitalisierungsbedingt weniger Rechtsstreitigkeiten im Steuervollzug und Fehleranfälligkeiten in den Finanzämtern konnten durch die Befragung nicht bestätigt werden, sodass sich insgesamt ein gemischtes Bild ergibt.

6.7 Schlussfolgerungen

Die Steuerverwaltung blickt auf eine vergleichsweise langjährige Verwaltungsdigitalisierung zurück, die auf der Zusammenarbeit der Bundesländer und des Bundes beruht. Der Zusammenschluss im KONSENS-Verbund ist insofern bemerkenswert, als er auf der Bündelung von Kompetenzen beruht, die zunächst in einem Verwaltungsabkommen und später gesetzlich verankert wurde. Dieses Vorgehen spiegelt sich in zum Teil recht fortgeschrittenen digitalen und automatisierten Prozessen und Leistungen wider. Die Bearbeitung von Steuererklärungen erfolgt mittlerweile ausschließlich digital und zunehmend automatisiert. Dadurch kommt es zu einer Steigerung der Durch-

laufgeschwindigkeit und zu Effizienzgewinnen in den Finanzämtern. Nichtsdestotrotz gehen damit auch Herausforderungen einher. Insbesondere die Beschäftigten auf lokaler Ebene sehen nicht nur die Verbesserungen durch die voranschreitende Digitalisierung, sondern erleben in ihrem Arbeitsalltag Hürden wie Arbeitsverdichtung und gesteigerten Zeitdruck. Kernproblem ist zum aktuellen Zeitpunkt die Fehleranfälligkeit der IT-Komponenten, was einen wesentlichen Einfluss auf die Belastungslage der örtlichen Beschäftigten hat. Es sind zusätzliche Aufgaben, wie manuelle Datenpflege, erforderlich, um eine digitale Arbeitsweise zu ermöglichen. Ein weiterer Aspekt, der Unzufriedenheit sowohl bei Beschäftigten als auch bei Bürgern auslöst, betrifft die Komplexität und Volatilität des Steuerrechts. Dies erschwert nicht nur den Digitalisierungsprozess im Bereich der Projektsteuerung, sondern stellt auch hohe Anforderungen an die Beschäftigten bezüglich einer adäquaten Rechtsanwendung und an Bürger bei der Anfertigung ihrer Steuererklärung. Zudem fühlen sich die Beschäftigten im Digitalisierungsprozess oftmals nicht ausreichend mitgenommen, was die Notwendigkeit für aktivere Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen unterstreicht. Wenn Veränderungsprozesse als „von oben übergestülpt“ (ELSTER05) wahrgenommen werden, kann dies zur Resignation unter Beschäftigten beitragen und eine effektive Implementation des Digitalisierungsprojekts beeinträchtigen.

Digitalisierung kann nicht als Allheilmittel gelten. Vor allem kann sie zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht die Personalknappheit abfedern oder gar als Legitimation für sinkende Personalbedarfe genutzt werden. Wenngleich die Bündelung der Digitalisierungskompetenzen im KONSENS-Verbund sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen und Verpflichtungen auf Bundes- und Landesebene positive Effekte auf den Digitalisierungsstand der Steuerverwaltung haben, darf die lokale vollziehende Ebene nicht aus dem Blick geraten. Wenn die Digitalisierung ihre intendierten Effekte der Effizienz- und Qualitätssteigerung entfalten soll, gilt es, die Herausforderungen ernst zu nehmen, denen die Beschäftigten in ihrem Arbeitsalltag begegnen. Dazu ist es entscheidend, einen ganzheitlichen Blick auf die Belastungslagen im Finanzamt zu werfen und Digitalisierung im Zusammenspiel mit Steuerrecht und Personalausstattung zu betrachten.

7. Digitalisierung von Elternleistungen²³

7.1 Einführung

Im Fokus der Digitalisierung von Bürgerleistungen steht oft das Ziel, die Zugänglichkeit von Leistungen zu verbessern, um, so die Hoffnung, eine bessere Inanspruchnahme zu ermöglichen und die Bürger zu entlasten. Verwaltungsleistungen sollen sich dazu an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger orientieren und nicht an formalen Zuständigkeiten von Behörden und Rechtsgebieten (Hunnius et al. 2016). Insofern bietet es sich an, Verwaltungsleistungen, die inhaltlich zusammenhängen, aber in unterschiedlichen Rechtsbereichen angesiedelt sind, zu kombinieren.

Die Geburt eines Kindes stellt eine solche Lebenslage dar, bei der junge Eltern gleich mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Ämtern zu tun haben. Einerseits müssen personenstandsrechtliche Pflichten wie die Geburtsanzeige erfüllt werden, andererseits sind Leistungen wie Kinder- und Elterngeld zu beantragen. In zwei unabhängigen Pilotprojekten in Bremen (ELFE)²⁴ (große Lösung) und Hamburg (KzK)²⁵ (kleine Lösung) wurden daher digitale Kombinationsträger entwickelt, die Verwaltungsleistungen bündeln (vgl. auch Bogumil et al. 2022). Im Folgenden werden die dort verfolgten Ansätze vorgestellt und verdeutlicht, warum eine Nachnutzung zumindest von ELFE aktuell kaum umsetzbar ist.

7.2 Ausgangslage

7.2.1 Verwaltungsleistungen rund um die Lebenslage Geburt

Mit der Geburt eines Kindes sind in Deutschland zahlreiche Verwaltungsvorgänge verbunden. Im Rahmen des OZG-Leistungskatalogs werden zu diesem Leistungsbündel vor allem die Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser oder Geburtseinrichtungen inklusive der Namensbestimmung durch die Eltern sowie die Beantragung verschiedener Transferleistungen, darunter Kindergeld und Elterngeld, gefasst (Stocksmeier/Hunnius 2018: 23–26).

23 Das vorliegende Kapitel entstand unter umfangreicher Mitwirkung von Dr. Moritz Heuberger.

24 Umfasst die Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Kindergeld und Elterngeld.

25 Umfasst die Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung und Kindergeld.

Tabelle 20: Elternleistungen aktueller Digitalisierungsprojekte im Überblick

Leistung	Rechtsgrundlage	Zuständige Behörde
Geburtsanzeige und Ausstellung der Geburtsurkunde	§§ 18ff. Personenstandsgesetz (PStG)	Kommunales Standesamt (des Geburtsorts)
Kindergeld	§§ 31f. und §§ 62ff. Einkommensteuergesetz (EStG), Bundeskindergeldgesetz (BKGG)	Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit <u>bei Beschäftigten öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber:</u> Familienkasse des Dienstherrn oder die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit
Elterngeld	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)	<u>in Baden-Württemberg:</u> Landesbank Baden-Württemberg <u>in Bayern:</u> Elterngeldstelle des Zentrum Bayern Familie und Soziales <u>in Hessen:</u> Ämter für Versorgung und Soziales <u>im Saarland:</u> Elterngeldstelle des Landesamtes für Soziales <u>in Schleswig-Holstein:</u> Elterngeldstellen des Landesamtes für Soziale Dienste <u>übrige Bundesländer:</u> Elterngeldstellen der Kreise bzw. kreisfreien Städte oder Bezirksämter
Mutterschaftsgeld	§§ 19 und 20 Mutterschutzgesetz (MuSchG), § 24i Fünftes Sozialgesetzbuch (SGB V)	Gesetzliche Krankenversicherung oder Bundesamt für Soziale Sicherung

(Quelle: eigene Zusammenstellung)

Geburtsanzeige ist Ausgangspunkt für die Beantragung weiterer Leistungen

Die Geburtsanzeige hat innerhalb einer Woche nach der Geburt gegenüber dem Standesamt des Geburtsortes zu erfolgen. Allerdings müssen die Eltern nur bei Hausgeburten dafür selbst beim Amt vorstellig werden, da Krankenhäuser und Geburtseinrichtungen bei dortigen Geburten die Anzeige übernehmen. Dennoch sind hierfür Angaben und Nachweise der Eltern erforderlich, außerdem wird hierbei die Namensbestimmung des neugeborenen Kindes vorgenommen. Diese Geburtsanzeige ist wiederum Voraussetzung für die Beantragung von Kindergeld sowie Elterngeld. Auch beim Mutterschaftsgeld, das im Vorfeld der Geburt beantragt und auch bereits vor der Entbindung

ausgezahlt wird, ist die Geburtsurkunde zur Fortzahlung des Mutterschaftsgelds an die Krankenversicherung bzw. das Bundesamt für Soziale Sicherung zu übermitteln.²⁶

Diese Tatsache, dass die Eltern die gleichen Angaben sowohl beim Antrag auf Kindergeld als auch bei der Geburtsbeurkundung machen müssen, führte etwa in Hamburg zu der Fragestellung, ob man diesen Prozess nicht besser parallel bearbeiten kann (ELTERN09). Daraus entstand die Idee, Antragsverfahren in einem einfachen Formular zu kombinieren, um die Eltern zu entlasten. Zugleich rückt der Austausch von Daten zwischen den unterschiedlichen Verwaltungen in den Vordergrund. Das Leistungsbündel der Lebenslage der Geburt eines Kindes ist ein Bereich, in dem eine Vielzahl von Behörden unterschiedlicher Ebenen (u.a. kommunale Standesämter, die Elterngeldstellen der Länder und die Bundesagentur für Arbeit) miteinander interagieren müssen, wenn Dienste den Bürgern möglichst reibungslos zur Verfügung gestellt werden sollen (siehe Tabelle 20).

Die Kombianträge von ELFE und KzK entsprechen damit konzeptionell dem Once-Only-Prinzip: Damit Daten von Bürgern möglichst nur noch einmal an die Verwaltung geliefert werden müssen, sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, Daten untereinander auszutauschen, statt wiederholt dieselben Daten und Dokumente bei den Bürgern anzufordern. Mit der Einwilligung der Eltern sollen die verantwortlichen Stellen die erforderlichen Daten selbst per Einzel- oder automatischem Registerabruf beziehen können, unter Wahrung der Anforderungen insbesondere der DSGVO. Damit müssen notwendige Papiernachweise wie die Geburtsurkunde nicht zur Antragsstellung präsentiert werden und manuelle Prüfungen sollen durch automatisierte ersetzt werden.

7.2.2 Aktueller Stand der Digitalisierung

In Deutschland wurden getrennt voneinander zwei unterschiedliche Modelle solcher digitalen Kombianträge entwickelt: Das sehr bekannt gewordene Bremer Modell kombiniert die Namensbestimmung/Geburtsurkunde, Kindergeld sowie Elterngeld („Einfache Leistungen für Eltern“, ELFE), während Hamburg eine etwas abgespeckte Version der Kombination von Namensbestimmung/Geburtsurkunde und Kindergeld („Kinderleicht zum Kindergeld“;

26 Weiterhin werden zum Leistungsbündel „Geburt“ auch die Leistungen *Erklärung zur Vaterschafts-/Mutterschaftsanerkennung*, die *Sorgeerklärung*, *Zuwendungen bei Mehrlingsgeburten*, die beitragsfreie *Mitversicherung* von Familienangehörigen in den gesetzlichen Krankenkassen und auch die *Hebammenhilfe* gezählt (Stocksmeier/Hunnius 2018: 23–26), die hier nicht weiter betrachtet werden.

KzK) eingeführt hat. Auch außerhalb dieser Stadtstaaten werden bzw. wurden ähnliche Ansätze z.B. in Chemnitz, hier mit Ergänzung des Mutterschaftsgelds, sowie in Hamm verfolgt, wo der Fokus jedoch eher auf der Kombination der Leistungen oder auch einzelnen Digitalisierungsansätzen lag, aber nicht auf der Digitalisierung eines integrierten Kombiantrags.

Digitale Verfahren
abseits des
Kombiantrags

Unabhängig vom Kombiantrag gibt es für einzelne dieser Leistungen bereits digitale Verfahren. So wird neben eigenständigen Landeslösungen in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Hessen die Lösung „ElterngeldDigital“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren und Jugend (BMFSFJ) zentral bereitgestellt und von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen nachgenutzt.²⁷ Dort können sich Bürger elektronisch authentifizieren und ihre Daten unmittelbar an die zuständige Elterngeldstelle übermitteln. In Sachsen-Anhalt gibt es noch keinen Online-Antrag. Kindergeld als Leistung des Bundes können Eltern bundesweit online über die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen.

7.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation und Digitalisierbarkeit

Datenaustausch als
Herausforderung

Die Herausforderung bei der Kombination der Verwaltungsleistungen rührt vor allem aus dem komplexen Geflecht von Zuständigkeiten in der Sozialpolitik (vgl. Bogumil/Gräfe 2023: 17–20). Zu kombinieren sind hier sowohl kommunale, Landes- und Bundesleistungen als auch Leistungen der gesetzlichen Versicherungssysteme. Die verschiedenen Vollzugsbehörden sind aber in der Regel nicht gesetzlich dazu ermächtigt, Daten – insb. besonders geschützte Sozialdaten (Bogumil/Gräfe 2022a: 65–69) – miteinander auszutauschen. Insofern ist es wie beim Elterngeld notwendig, dass die Geburtsurkunde erst durch die Bürger der Elterngeldstelle vorgelegt werden muss. Um aber die rechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben wie den Kombiantrag ELFE zu schaffen, sind in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen vorgenommen worden. Als Reaktion auf den vom Bundesrat beschlossenen Entschließungsantrags „ELFE – Einfache Leistungen für Eltern“²⁸ wurde das „Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen“ im Juni 2020 von der Bundesregierung²⁹ sowie im November 2020 vom Bundestag beschlossen³⁰.

27 Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Hessen sollen in Kürze folgen.

28 <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0301-0400/307-18.pdf>

29 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2020/0436-20.pdf>

30 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw45-de-digitalisierung-familienleistungen-802452>

Die zuständigen Standesämter, Krankenkassen, Elterngeldstellen und die Deutsche Rentenversicherung werden damit prinzipiell – bei Einwilligung der Eltern – zum elektronischen Datenaustausch ermächtigt.

Mittlerweile ist für das Kindergeld zudem die Geburtsurkunde rechtlich gar nicht mehr nötig, weil das Standesamt die Geburt an das Einwohnermeldeamt meldet. Dieses trägt die Informationen in das Personenregister ein – ein automatischer Abgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) folgt. Dieses generiert eine Steuer-ID und sendet diese an die Meldeadresse des Kindes per Post. Die Familienkasse benötigt daher die Geburtsurkunde nicht mehr, sondern nur noch die Steuer-ID. Im Online-Elterngeldantrag der Bundesagentur für Arbeit müssen die Eltern ebenfalls nur noch diese Steuer-ID eintragen.

Kein Nachweis der Geburtsurkunde mehr beim Kindergeld nötig

Bei der Beantragung von Elterngeld benötigen die meisten Eltern auf Grund der verschiedenen Optionen (Basiselterngeld, ElterngeldPlus, Partnerschaftsbonus) im Vorfeld allerdings eine persönliche Beratung. Oft wird der Antrag nicht direkt bei der Geburt, sondern erst wesentlich später gestellt (bis zu drei Monate nach der Geburt), da sich die neuen Eltern erst auf die geänderten Lebensumstände einstellen möchten. Elterngeld sei so individuell, es gebe so viele verschiedene Fallgestaltungen, so viele verschiedene Unterlagen, dass das dazu führen würde, dass der Kombiantrag nicht mehr übersichtlich wäre, wird daher eingewandt (ELTERN11). Zudem kann das Elterngeld erst nach Ende des Mutterschaftsgelds beantragt werden. Daher ist eine kombinierte Antragstellung mit der Geburtsanzeige in vielen Fällen nicht möglich.

Komplexität und Beratungsbedarf beim Elterngeld

Notwendig wären also weitere Rechtsanpassungen und Rechtsvereinfachungen und ggf. auch Ausnahmegenehmigungen. Für die Digitalisierungsprojekte stellt sich also die Problematik, mit den verschiedenen Instanzen (Bundesfinanzministerium zusammen mit BZSt, Familienkasse/Bundesagentur für Arbeit verantwortlich für Kindergeld, Bundesinnenministerium verantwortlich für Personenstandsgesetze, Landesgesetzgeber für Elterngeld sowie Datenschutzbeauftragte) zu verhandeln und einen gemeinsamen Konsens zu entwickeln.

7.3 Das Projekt ELFE: Beispiele Bremen und Hamm

In der Freien Hansestadt Bremen ist der Onlinedienst ELFE seit März 2022 mit den Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Elterngeld und Kindergeld für eine eingegrenzte Nutzergruppe in Bremen gestartet, nachdem es zunächst ein Pilotprojekt zur Geburtsanzeige seit 2020 gab. Erreicht wurde dies dadurch, dass die beteiligten Stellen im Hintergrund elektronisch

die entsprechenden Nachweise austauschen bzw. auf ohnehin vorhandene digitale Daten zurückgreifen. Elternpaare können die genannten Anträge in einem Onlinedienst beantragen und verschiedenen Datenabrufen zustimmen. Sie melden sich dazu mit der eID-Funktion ihres Personalausweises im Onlinedienst an, indem Sie z.B. ihr Smartphone als Lesegerät verwenden. In einem zweiten Schritt wählen sie die gewünschten Leistungen aus und werden durch den Onlineantrag geführt. Zum einen können Eltern dem Abruf ihrer Gehaltsdaten über die Datenschnittstelle der deutschen Rentenversicherung zustimmen. Die gesetzliche Grundlage hierfür stellt der neugeschaffene § 108a SGB IV dar. Die so ermittelten Gehaltsdaten von den Arbeitgebern der Antragsstellenden werden durch den Onlinedienst ELFE medienbruchfrei und vollautomatisiert in das Fachverfahren der Elterngeldstelle übermittelt. Zum anderen wird den Eltern die Möglichkeit geboten, dem Datentransfer zwischen Standesamt und Elterngeldstelle zuzustimmen, so dass die Daten über die Beurkundung der Geburt im Hintergrund zwischen den Behörden ausgetauscht werden und die Erbringung von Papierurkunden somit entfallen kann.

Der Pilotierungsprozess der Geburtsurkunde war im Bremer Standesamt im Oktober 2020 gestartet worden (ELTERN02, ELTERN03, ELTERN04). Da es sich um eine rein kommunale Angelegenheit handelt, war dieser Schritt nicht genehmigungspflichtig und damit vergleichsweise einfach umsetzbar. Im Februar 2022 wurde das Elterngeld hinzugenommen, inklusive des Abrufs von Einkommensdaten über die Servicestelle der Deutschen Rentenversicherung. Letztlich konnte auch das Kindergeld in den Pilotprozess zugeschaltet werden. Voraussetzung hierfür war allerdings eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesfinanzministerium und dem Land Bremen, da das Kindergeld nach dem EstG eine Leistung im Bundesvollzug darstellt. Diese Genehmigung gilt aber gegenwärtig nur für Bremen. Eine Verwendung desselben Verfahrens in anderen Bundesländern ist daher derzeit beim Kindergeld ausgeschlossen.

In der Praxis ist dieses prinzipiell sehr innovative Verfahren jedoch von einigen Nutzungseinschränkungen geprägt. So können nur solche Personen ELFE nutzen, die verheiratet sind. Da die Geburtsurkunden der Eltern in der Regel nicht digital vorhanden sind (erst von ab 2009 geborenen Personen), ist die Heiratsurkunde somit das relevante und erforderliche Dokument, an das die Geburtsurkunde des Kindes anknüpft. Außerdem muss die Eheschließung in Bremen stattgefunden haben, da die Standesämter verschiedener Kommunen derzeit ihre Daten noch nicht flächendeckend austauschen. Zusätzlich ist ELFE derzeit auf erstgeborene Kinder limitiert, da durch die Nachnamenswahl für das erste Kind die Auswahl für jedes Weitere determiniert ist, aber vom System nicht abgerufen werden kann. Wenn bei aus-

Nutzungseinschränkungen

ländischen Staatsbürgerschaften mindestens eines Elternteils ausländisches Namensrecht zum Tragen kommt, das eine individuelle Beratung erfordert und das mit seinen Varianten nicht im System abgebildet werden kann, ist ELFE außerdem nur dann nutzbar, wenn beide Elternteile die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Für die Beantragung von Kindergeld und Elterngeld gelten weitere Einschränkungen. Da Daten zum für den Elterngeldanspruch relevanten Einkommen der Eltern bei der Rentenversicherung nur für Angestellte vorliegen, ist die Nutzung auf diese Gruppe beschränkt. Auf Grund des Fehlens eines zentralen Bürgerkontos können Anträge zudem nicht zwischengespeichert werden. Es ist also nicht möglich, Informationen schon vor der Geburt vorzubereiten und danach um fehlende Angaben zu ergänzen, sondern es müssen alle Informationen zeitgleich vorliegen. Ferner müssen sich beide Elternteile zeitgleich mit der elektronischen Ausweisfunktion ihres Personalausweises identifizieren. Insgesamt müssen für die umfängliche Nutzung von ELFE folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Geburt des Kindes in Bremer Geburtskliniken
- Kind ist Erstgeborenes
- Kind muss leibliches Kind der Antragsstellenden sein
- Beide Eltern haben deutsche Staatsbürgerschaft
- Wohnsitz beider Eltern ist Bremen
- Kein Auslandsbezug der Arbeit der Eltern oder Bezug ausländischer Renten
- Heirat der Eltern in Bremen nach 2009
- Beide Eltern sind angestellte Arbeitnehmer
- Kind lebt in gemeinsamem Haushalt der Eltern
- Beide Eltern besitzen deutschen Personalausweis mit freigeschalteter eID

Konkret bedeutet dies, dass die große Mehrzahl der Fälle nicht über ELFE abgedeckt werden kann. Insbesondere können alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft, Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, Geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, ELFE gar nicht oder nur für einzelne Leistungen nutzen.

Durch die zahlreichen Einschränkungen ist die Nutzung von ELFE derzeit nur sehr gering und wird Stand Mitte 2023 mit insgesamt 25 eingegangenen Anträgen angegeben. Ein Großteil der Anträge geht dabei allerdings auf Mitarbeitende einer einzelnen Arbeitgeberin zurück, mit der Echtfälle getestet wurden. Im Laufe des Jahres 2024 ist durch Verfahrensoptimierungen damit zu rechnen, dass einige Einschränkungen aufgehoben werden können. Dies gilt für die Beschränkung auf leibliche Kinder im gleichen Haushalt und auf Angestellte für den Elterngeldantrag. Für die Identifizierung soll neben dem neuen Personalausweis auch eine eID-Karte und der elektronische

Geringe Nutzung

Aufenthaltstitel (eAT) verwendet werden können. Für die anderen Einschränkungen ist dagegen aus Sicht der Projektverantwortlichen in absehbarer Zeit keine Lösung zu erwarten.

Laut Evaluationsbericht 2022 ist eine breite Nutzung von ELFE aber auch nicht das zentrale Ziel des Projektes, sondern es dient eher als Vorreiterprojekt für die Machbarkeit von Once-Only-Verwaltungsleistungen und die Schließung von Digitalisierungslücken (Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2023). Der größte Mehrwert von ELFE besteht im Moment darin, dass es möglich wurde, alle wesentlichen geburtsbezogenen Leistungen über ein Verfahren digital beantragen zu können.

Nachnutzungs-
interesse in Hamm
(NRW)

Die zahlreichen Einschränkungen haben sich bisher auch auf potenzielle Nachnutzungsinteressenten ausgewirkt, so dass gegenwärtig nur noch die Stadt Hamm mit konkreterem Interesse an der Einführung von ELFE genannt wird. Hier wird im Moment mit großem Engagement an der Einrichtung eines analogen und digitalen Familienrathauses gearbeitet und die Nachnutzung von ELFE ist prinzipiell von hohem Interesse. Allerdings zeigen sich beim Versuch der Nachnutzung zahlreiche Problemlagen. Für die Nutzung in Hamm müsste zunächst von Seiten des Landes NRW eine Verwaltungsvereinbarung sowohl mit der Deutschen Rentenversicherung als auch mit dem Bundeszentralamt für Steuern geschlossen werden, um entsprechende Daten austauschen zu können. Ferner müsste eine Datendrehscheibe entwickelt und außerdem das Fachverfahren des Landes für das Elterngeld (Elterngeld Digital) von IT.NRW mit einer OSCI-Schnittstelle oder einem XTA-Intermediär aufgerüstet werden, um den Datenaustausch zu ermöglichen. Da diese Schnittstelle nur für ELFE benötigt werden würde, ist mit einer schnellen Umsetzung nicht zu rechnen, da die Ressourcen von IT.NRW nach Aussage des NRW-Familienministeriums (MKJFGFI) auf absehbare Zeit noch in anderen OZG-Projekten gebunden sind. Auch die Finanzierung dieser Arbeiten wäre zu klären. In Hamm müsste eine Projektstruktur geschaffen und mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Dort müssten die internen Akteure koordiniert und die Abstimmung mit den externen Stakeholdern gesucht werden. Gleichzeitig müssten die Prozesse in den Fachämtern auf ELFE ausgerichtet werden sowie umfangreiche Anpassungen an den Fachverfahren erbracht werden.

Dem bisher überschaubaren Mehrwert von ELFE stehen also zahlreiche Einschränkungen gegenüber, die diesen Nutzen erheblich verringern. Dies hat in der Stadt Hamm dazu geführt, dass die Bemühungen zur Umsetzung von ELFE zunächst zurückgestellt werden. Es wurde beschlossen, ELFE zwar weiter zu beobachten, aber die für die Einführung nötigen Ressourcen momentan eher in andere Digitalisierungsvorhaben mit höherem Nutzwert zu investieren. Sollten die Nutzungseinschränkungen von ELFE schneller als

erwartet abgebaut werden können und sich auch die Übernahme durch andere Kommunen abzeichnen, so dass sich Netzwerkeffekte ergeben, wäre das Thema neu zu bewerten.

Im Vergleich dazu hatte Bremen deutlich bessere Projektbedingungen. Durch die Doppelrolle als Kommune und als Bundesland gab es keine Abstimmungsbedarfe zwischen diesen beiden Ebenen. Gleichzeitig hat Bremen die Federführung bei der OZG-Umsetzung des Themenfeldes „Eltern und Familie“ und konnte über den Bundesrat Einfluss auf Gesetze nehmen. Begleitet wurde ELFE durch ein externes Projektmanagement (Capgemini, INIT) und es standen umfassende Mittel zur OZG-Umsetzung zur Verfügung. Trotz hoher Priorisierung und idealer Ausgangslage benötigte das Projekt aber mehrere Jahre von der Idee 2017 bis zur Umsetzung 2022.

Vorteilhafte Projektbedingungen in Bremen, die in der Fläche nicht reproduzierbar sind

ELFE hat das Ziel, durch die Kombination verschiedener Anträge und automatischer Datenabrufe die Antragsstellung für die Eltern zu vereinfachen. Der eigentliche Bearbeitungsprozess in den Fachämtern ändert sich durch den geänderten Eingangsweg jedoch nicht. Auf Seiten der Verwaltung sind somit keine Vorteile zu erwarten. Durch die Einschränkungen des Nutzerkreises ist sogar eher ein höherer Informations- und Erklärungsaufwand wahrscheinlich. Entscheidend ist also, ob auf Seiten der Bürger, in diesem Falle der Eltern, entsprechende Mehrwerte entstehen, die die hohen Aufwände der Umsetzung rechtfertigen würden. In der Theorie sparen diejenigen Eltern, die alle vier Leistungen gleichzeitig beantragen, im Gegensatz zur Einzelbeantragung etwas Zeit und werden auch von der wiederholten Einreichung von Belegen entlastet. Besonders hoch wäre die Zeitersparnis, wenn die Anträge ansonsten nur vor Ort im Amt gestellt werden könnten. Anders als die meisten Kommunen bietet Hamm allerdings den Service, dass die Geburtsanzeige einschließlich der Namensanzeige und der Aushändigung der Geburtsurkunde direkt im Krankenhaus durch ein mobiles Team des Standesamtes erledigt wird (Stadt Hamm o.J.). Eltern erhalten hier also bereits jetzt eine bessere (analoge) Leistung als über einen Online-Antrag überhaupt möglich wäre.

Vorteile durch ELFE, aber hohe Aufwände zur Implementation

Im Übrigen konkurriert ELFE mit den schon bestehenden digitalen Antragsverfahren von Bund und Ländern, bei denen Kindergeld und Elterngeld als Einzelleistungen beantragt werden können. Eltern aus Hamm können beispielsweise das Elterngeld seit kurzem über das vom Land NRW eingeführte Verfahren „Elterngeld Online“ im „Familienportal.NRW“ beantragen. Kindergeld können Eltern bundesweit online über die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen. Somit bestünde der Mehrwert von ELFE in Hamm lediglich aus der gleichzeitigen Beantragung von Eltern- und Kindergeld. Für viele Kommunen erscheinen daher die Aufwände für eine Nachnutzung bislang zu groß, um einen begrenzten Nutzen zu erzielen.

Folglich ist auch nicht damit zu rechnen, dass ELFE in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer bzw. Kommunen ausgeweitet wird.

7.4 „Kinderleicht zum Kindergeld“: Beispiele Hamburg und Chemnitz

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat dagegen bereits 2017 gemeinsam mit der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit ein Pilotprojekt unter dem Titel „Kinderleicht zum Kindergeld“ (KzK) initiiert. Der Grundgedanke hinter dem Projekt bestand zuallererst darin, Eltern durch die Verknüpfung von Standesamt und Familienkassen zu entlasten. Daraus entstand die Idee, ein einfaches Kombiformular für Namensbestimmung/Geburtsurkunde und Kindergeld zu implementieren, in dem ausschließlich jene Daten abgefragt werden sollten, die in der Verwaltung noch nicht verfügbar sind. Die Integration von Elterngeld ist in Hamburg dagegen nicht geplant. Das Elterngeld ist nach Einschätzung der Akteure ungleich schwieriger zu kombinieren, da viel mehr Prozesse, mehr Behörden und mehr Daten eingebunden werden müssten.

Zunächst nur
kombinierter
Papierantrag

KzK wurde für einen kombinierten Papierantrag geplant und umgesetzt. Die Digitalisierung der Leistungen wurde erst später ins Auge gefasst und umgesetzt. Als Testlauf wurden in Hamburg zwei Pilotkliniken ausgewählt, die in einem ersten Schritt für ein halbes Jahr Kombianträge für die Geburtsanmeldung und Kindergeld in Papierform einführten. Konkret ging es dabei um die Geburtsurkunde (Bestellung und Bezahlung von Extra-Exemplaren) inkl. Namensbestimmung sowie dem Eintrag im Meldewesen, Veranlassung Steuer-ID sowie Kindergeldantrag. Diese Anträge werden alle auf drei DIN-A4-Seiten gebündelt. Um ein gemeinsames Verständnis zu erreichen und die Verlässlichkeit zu erhöhen, wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen allen Kliniken, dem Land Hamburg, den Standesämtern und der Familienkasse geschlossen. Das Projekt startete im Juni 2018, begleitet durch einen enormen Ansturm der Eltern (in erster Linie durch Mund-zu-Mund-Propaganda). Nach einer Vereinbarung mit dem Bund wurde der Antrag stufenweise in der gesamten Stadt eingeführt und schließlich digitalisiert. Bevor jedoch bestehende Prozesse digitalisiert wurden, sind zunächst die Verfahrensschritte an sich definiert und vereinfacht worden.

Hohe Nachfrage
nach dem Papier-
antrag, geringe
Nachfrage nach
dem digitalen
Verfahren

Der ursprüngliche Zeitplan wurde auf Grund des Nachfragebooms verworfen und der Antrag schon vorher in allen elf Hamburger Geburtskliniken eingeführt. Auch die Ausweitung auf sehr unterschiedliche Kliniken und Träger funktionierte problemlos. Online verfügbar ist der Kombiantrag seit Mitte 2021 in allen Kliniken der Stadt. Jedoch auch hier nur für Eltern, die nach 2009 in Hamburg geheiratet haben – aus den gleichen Gründen wie in Bre-

men, weil auch in Hamburg erst seitdem die Eheurkunde digital vorliegt. Dies betrifft aber immerhin schon rund 25 % aller Geburten in Hamburg (rund 25.000/Jahr). Während jedoch der Papierantrag großen Anklang findet, ist die Nachfrage nach dem digitalen Antrag sehr gering. Dies liegt aber vor allem an der häufig nicht aktivierten eID des Personalausweises sowie den auch von ELFE bekannten Einschränkungen auf in Hamburg verheiratete Eltern (ELTERN09).

Die verwaltungsinternen Abläufe sind zudem medienbruchbelastet, da etwa die Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser nicht direkt in die Fachverfahren der Standesämter übernommen werden kann (ELTERN10). Vom Standesamt werden die Daten dann an die Familienkasse digital weitergegeben – allerdings nur in der digital beantragten Variante. Beim papierbasierten KzK-Antrag versendet das Standesamt dagegen eine Kopie der Namensbestimmung, getackert an den Kindergeldantrag, per Post an die Familienkasse. Selbst den Beschäftigten ist aber unklar, warum das Verfahren hier unterschiedlich abläuft: Beim Online-Service wird direkt bei Antragstellung eine Auftragsnummer vorab als Information an die Familienkasse gesendet. Daher reicht der Familienkasse später die Meldung des Standesamts mit der Auftragsnummer. Eine Integration in die Fachverfahren der Familienkasse ist allerdings auch nicht geplant. Trotzdem mache diese Variante das gesamte Verfahren deutlich schneller, vor allem, weil dadurch die Postwege entfallen (ELTERN10). Statt durchschnittlich 30 Tage Bearbeitungszeit allein für das Kindergeld konnte durch den Zusammenschluss der verschiedenen Leistungen eine Bearbeitungsdauer von nur 6,5 Tagen für alles erreicht werden (ELTERN09).

Interne Abläufe

In Hamburg werden durch die Digitalisierung deutliche Verbesserungen in der Datenqualität vermeldet: Namen und Anschrift werden direkt aus dem Personalausweis ausgelesen und müssen nicht angegeben werden. Die Fehleranfälligkeit ist deutlich reduziert und die manuelle Prüfung entfällt teilweise. Der Vorteil beim digitalen Verfahren ist zudem, dass hier keine Originalurkunden vorgelegt werden müssen, weil man mit digitalen Urkunden arbeitet.

Das Hamburger Modell ist auch Vorbild für einen ähnlichen Kombiantrag für Elternleistungen in Chemnitz. Im Projekt „Chemnitz macht’s Einfach“ können Eltern seit 2020 im Krankenhaus den Papier-Kombiantrag zur Geburtsanzeige, für das Kindergeld, die Fortzahlung des Mutterschaftsgelds und den Familienpass³¹ abgeben, der dann dem Standesamt zugeht, welches wiederum die entsprechenden Unterlagen (inkl. einer Abschrift der

„Nachnutzung“ der
Papier-Lösung

31 Der „Familienpass“ ist eine sächsische Besonderheit für einkommensschwache Familien.

Geburtsurkunde) für das Mutterschaftsgeld an die Krankenkasse und für das Kindergeld an die Familienkasse weiterleitet. Jährlich erfolgen aus Chemnitz ca. 2300 Anträge auf Kindergeld im Rahmen des Kombiantrags (ELTERN11). Nach diesem Vorbild setzt sich auch die Familienkasse Sachsen-Anhalt für die Einführung eines papierbasierten Kombiantrags ein (ELTERN14).

Die Digitalisierung des Verfahrens wird jedoch in diesen Projekten als „nicht machbar“ (ELTERN11) eingeschätzt. So sei man mit zu hohen Datenschutzanforderungen konfrontiert und die Herausforderungen seien technisch schwer zu lösen. Im Übrigen könne die „teure“ Digitalisierung nicht gerechtfertigt werden, wenn die Inanspruchnahme so gering wie in Hamburg und Bremen ist (ELTERN11).

Digitalisierte
Teilprozesse

Gleichwohl profitiert auch dieser analoge Prozess von der Digitalisierung von Teilprozessen, die in den letzten Jahren etabliert wurde. So wird das Geburtenregister im Standesamt elektronisch geführt. Nach der Beurkundung im Fachverfahren klicken die Sachbearbeitenden auf „Senden“ und ein automatischer Abgleich wird in Gang gesetzt. Die Informationen zum neuen Kind gehen an das Meldeamt, die Personenstandsregister der Eltern und an die Statistik. Die Meldebehörde übermittelt die Information ihrerseits an das Bundeszentralamt für Steuern, welches eine Steuer-ID für das Kind generiert und diese an die Meldeadresse des Kindes per Post verschickt. Die Familienkasse benötigt für das Kindergeld dank der Steuer-ID rechtlich aber inzwischen keinen Nachweis der Geburtsurkunde mehr. Im normalen, digitalen Kindergeldantrag müssen die Eltern diese Steuer-ID eintragen. Aber Chemnitz hat einen Datenaustausch zwischen Familienkasse und dem Bundeszentralamt für Steuern eingerichtet. Hier wird regelmäßig ein Abgleich über Auszahlungen und Steuer-IDs gemacht – um Missbrauch zu verhindern. Diese Schnittstelle kann aber auch zur Ermittlung der Steuer-ID für das Kindergeld verwendet werden (ELTERN11).

7.5 Schlussfolgerungen

Die Digitalisierung von Elternleistungen bietet prinzipiell eine Vielzahl von Vorteilen, wie eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Anträgen, eine höhere Nutzerfreundlichkeit für die Bürger sowie geringere Fehleranfälligkeit bei der Datenerfassung. Allerdings bestehen zahlreiche Nutzungseinschränkungen zumindest für die „große Lösung“ (einschließlich Elterngeld).

Das Beispiel ELFE ist einerseits eine erhebliche Innovation im Bereich des gegenseitigen Datenaustausches zwischen Behörden. Es ist in Bremen erstmals gelungen, einen automatischen Abruf von Gehaltsdaten durch die Rentenversicherung bzw. die dort angeschlossenen Arbeitgeber zu ermögli-

chen. Zudem hat es im Verlauf des Projektes vielfältige Anregungen gegeben, wie bestehende Digitalisierungshürden auch durch gesetzliche Optimierungen beseitigt werden können. Andererseits sind die Nutzungszahlen aufgrund der bestehenden Nutzungseinschränkungen sehr gering. Es ist in absehbarer Zeit auch nicht damit zu rechnen, dass sich dies nachhaltig verbessert. Vor allem die notwendige Kooperation unterschiedlichster Verwaltungen von Kommunen, Land und Bund gestaltet sich vielfach schwierig, sei es aufgrund fehlenden Willens zur Zusammenarbeit, oder wegen bestehender rechtlicher Anforderungen, insbesondere datenschutzrechtlicher Art, die dem verwaltungsübergreifenden Datenaustausch oft entgegenstehen (Bogumil/Gräfe 2022a: 65–69). Ferner steht die technische Umsetzung vor besonderen Herausforderungen (ELTERN11). In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg konnten einige dieser Probleme gelöst werden. Auch in Chemnitz ist es gelungen, zumindest für den papierbasierten Datenaustausch eine Kooperation zwischen Kliniken, Stadt und Familienkasse sowie den Krankenkassen aufzubauen. Es ist gegenwärtig aber nicht zu erkennen, dass digitale Kombianträge für Elternleistungen, wie das Projekt ELFE, in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer und Kommunen ausgeweitet werden. Ob sich das „abgespeckte“ Modell aus Hamburg stärker verbreitet, wird zu beobachten sein.

8. Digitalisierung der Verwaltung im sektoralen Vergleich

Aufbauend auf den präsentierten empirischen Befunden aus den vier Leistungsbereichen dient das folgende Kapitel der vergleichenden und zusammenfassenden Analyse zentraler Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Eingegangen wird insbesondere auf den Digitalisierungsstand, Steuerungsfragen, Digitalisierungseffekte und Erfolgsfaktoren sowie die Beschäftigtenpartizipation.

8.1 Digitalisierungsstand

Zunächst offenbart ein vergleichender Blick auf die Themenfelder durchaus unterschiedliche Digitalisierungsstände. Alle Finanzämter arbeiten mit der elektronischen Einkommenssteuererklärung, doch nur rund 83 % der Kfz-Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an und nur rund 42 % der Bauaufsichten haben den digitalen Bauantrag eingeführt. Ein digitaler Kombiantrag für Elternleistungen wird bisher ausschließlich im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt. Ein weiteres Beispiel ist die sehr unterschiedlich starke Verbreitung der E-Akte. Während nahezu alle Finanzämter eine E-Akte nutzen (wenngleich durchweg parallel zur Papierakte), haben nur etwa 70 % der untersuchten Kfz-Zulassungsbehörden und 60 % der unteren Bauaufsichten eine E-Akte implementiert. Letztere nutzen auch noch keine automatisierten Prüfverfahren. Anders in der Steuerverwaltung und zunehmend auch in Kfz-Zulassungen, in deren Prüfverfahren immer mehr automatisierte Schritte bis hin zu vollautomatisierten Prüfverfahren integriert werden, was auch den Erlass von Verwaltungsakten (*automated decision-making* – ADM) einschließt. Vor allem der automatisierte Datenaustausch zwischen Behörden, der sowohl in der Steuerverwaltung als auch in den Kfz-Zulassungsbehörden etabliert ist und auch die wesentliche Errungenschaft im Projekt ELFE darstellt, bildet eine zentrale Grundlage für echte Entlastungen in der Verwaltung und für die Beschleunigung der Fallbearbeitung. Auch schafft der automatisierte Datenaustausch die Voraussetzung, um mit vorausgefüllten Formularen und Kombianträgen eine Entbürokratisierung zugunsten der Bevölkerung zu bewirken. Herausstechend ist zudem der Automatisierungsstand der Finanzämter, wo der Einsatz von Risikomanagementsystemen und eine dadurch vollautomatisierte Bearbeitung von Routinefällen bereits seit einigen Jahren bundesweit umgesetzt ist.

Verschiedene Grade
der Digitalisierung

Insgesamt geringe
Zufriedenheit mit
Digitalisierung

Trotz des vergleichsweise hohen digitalen Reifegrads in den Finanzämtern fällt hier eine besondere Unzufriedenheit der Beschäftigten mit der Digitalisierung auf. Auf einer Schulnotenskala geben die Beschäftigten der Finanzämter der Digitalisierung im Mittel ein „mangelhaft“ (4,6). Somit fällt die Bewertung schlechter aus als in den Bauaufsichten, wo die Note „ausreichend“ vergeben wird (4,0 im Mittel bzw. 3,7, wenn ein digitaler Bauantrag vorhanden ist) und in den Kfz-Zulassungen, wo die Digitalisierung als „befriedigend“ (3,3) bewertet wird. Die Unzufriedenheit ist maßgeblich auf die zusätzlichen Belastungen durch die Digitalisierung, aber auch eine Reihe weiterer Faktoren und Rahmenbedingungen der Digitalisierungsprozesse zurückführen, wie im weiteren Gang des Kapitels näher dargelegt wird.

Viele fortgeschrittene Digitalisierungsprojekte sind zwar in der Interaktion mit den Bürgern inzwischen vergleichsweise weit entwickelt; jedoch trifft dies nicht gleichermaßen auf die interne Verwaltungsdigitalisierung zu, die im Reformdiskurs der letzten Jahre deutlich zu kurz kam. Vielfach sind die betreffenden Dienstleistungen nicht Ende-zu-Ende digitalisiert, d.h. gerade die internen (Teil-)Prozessschritte verlaufen weiterhin analog, so dass es zu Medienbrüchen und zu einem Nebeneinander von digitalen und papiergeführten Akten kommt, was Doppel- und Mehrarbeit mit sich bringt. Insofern bezieht sich der hohe digitale Reifegrad der Finanzämter auch vor allem auf das C2G-Verhältnis und weniger die interne Verwaltungsdigitalisierung in den Behörden, da in der Steuerverwaltung die hybride digitale und papierbasierte Aktenführung noch der Standard ist. Ein hoher Digitalisierungsgrad in der Interaktion von Verwaltung und Bürgern, etwa digitale Antragsverfahren wie sie in dieser Studie hauptsächlich betrachtet wurden, sind also kein Garant für funktionierende Digitalisierung innerhalb der umsetzenden Vollzugsbehörden und auch nicht für die daraus potenziell erwachsende Beschäftigtenzufriedenheit.

Darüber hinaus bedeutet die Digitalisierung und Automatisierung einen erheblichen Umstellungsaufwand in den Organisationen, der zu Stress und, wie in den Fallstudien gezeigt, häufig auch zu Mehraufwand und neuen, zusätzlichen Aufgaben bei den Mitarbeitenden führt. Je mehr und je schneller sich der Verwaltungsalltag durch die Digitalisierung ändert, desto größer ist auch die Verunsicherung – zumal die Umstellung dann besonders noch von technischen Problemen und anderen „Kinderkrankheiten“ (iKFZ08) begleitet ist. Insofern ist auch die Kultur der Digitalisierung in einer Organisation relevant, dass also Transformationsängste adressiert und Beschäftigte informiert bzw. ihre Anregungen (etwa für Prozessoptimierungen) ernsthaft aufgegriffen werden. Insbesondere in den Finanzämtern findet diese Mitnahme der Beschäftigten aber oft nicht ausreichend statt, was zu gesteigerter Unzufriedenheit führt. Denn gerade in der Steuerverwaltung fühlen sich die

Vollzugsbediensteten oft nicht ausreichend gehört und erstgenommen, wenn sie mit Problemen bei den digitalen Anwendungen konfrontiert sind (siehe Abschnitt 8.5).

In den Interviews mit Mitarbeitenden, Personalräten sowie Führungskräften wurde deutlich, dass allseits ein hoher Digitalisierungsgrad angestrebt wird. Auch wenn die Beschäftigten, etwa in den Finanzämtern, aktuell in Teilen unzufrieden sind, ist doch der Nutzen, der sich für die Bürger aus der C2G-Digitalisierung ergibt (Aufwandsreduzierung, Schnelligkeit), unbestritten. Aus normativer Sicht wäre daher ein hoher Digitalisierungsgrad zumindest für den Bereich der administrativen Massen- und Routinegeschäfte, bei gut standardisierbaren und sich wiederholenden Prozessen und einem hohen Ausmaß an (konditionaler) Programmierung bei zugleich geringem Ermessen anzustreben. Allerdings kann ein Mehrwert für die Verwaltung und die öffentlichen Bediensteten (im Sinne von bürokratischer Entlastung und Vereinfachung) nur dann erreicht werden, wenn der Digitalisierungsprozess auch auf die Bedarfe des Vollzugs und der ausführenden Personen zugeschnitten ist.

8.2 Steuerung der Digitalisierungsprozesse

Die Digitalisierung der untersuchten Verwaltungsbereiche folgt unterschiedlichen Steuerungslogiken. Auf der einen Seite stehen Projekte, deren Umsetzung in den lokalen Behörden mehr oder weniger stark bundesrechtlich normiert und reguliert ist, wie in der Steuerverwaltung und der Kfz-Zulassung. Die Finanzämter, als Teil der Landesverwaltung und eingebettet in die KONSENS-Gesetzgebung, haben dabei noch geringere eigene Gestaltungsspielräume als die Kfz-Zulassungsbehörden, die zwar bundesrechtliche Anforderungen, etwa an Übertragungswege und Datensicherheit, erfüllen müssen, aber beispielsweise in der Wahl der Fachverfahrenssoftware frei sind. Auf der anderen Seite sind die Kommunen in Verwaltungsbereichen wie der Bauaufsicht selbst verantwortlich für die Steuerung und Umsetzung der Digitalisierung. Hier ist dann vor allem der interne Antrieb zur Digitalisierung, etwa durch die Amtsleitung, für den Digitalisierungsfortschritt entscheidend (vgl. auch Vellani/Kuhlmann 2024). Dagegen steht die Digitalisierung der Elternleistungen vor der besonderen Herausforderung, dass die damit verbundenen Teilprojekte nur durch eine intensive Kooperation einer Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Verwaltungsbereiche und -ebenen – bei außerdem noch variierenden Regulierungszuständigkeiten – realisierbar sind. Das Zustandekommen einer solchen Zusammenarbeit gestaltet sich insbesondere außerhalb der Stadtstaaten als schwierig. Vor diesem Hintergrund erstaunt es

Unterschiedliche
Steuerungslogiken

wenig, dass mit der Steuerverwaltung jener Bereich mit dem größten Ausmaß an zentraler (top down) Steuerung und der geringsten Gestaltungsautonomie am fortgeschrittensten auf dem Gebiet der Verwaltungsdigitalisierung ist.

Promotoren und
Antriebsfaktoren

In keinem der drei Verwaltungsbereiche, die in die quantitative Umfrage einbezogen wurden, konnten eindeutige Digitalisierungstreiber identifiziert werden. Allerdings haben sich in den Finanzämtern die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die einheitliche Vorgehensweise in den Bundesländern als wesentliche Bestimmungsfaktoren einer vergleichsweise raschen und homogenen Digitalisierungspraxis erwiesen. In den Kommunen spielen am ehesten die Amtsleitungen und Digitalisierungsbeauftragten eine Rolle, wohingegen die Kommunalpolitik weniger einen digitalisierungstreibenden Einfluss auf die Fachämter ausübt. In der Selbstwahrnehmung der Befragten nehmen die Beschäftigten der Fachämter zwar keine besonders treibende Rolle ein, wirken aber auch nicht bremsend auf Digitalisierungsvorhaben.

Gesetzliche Regelungen, wie das OZG oder Fachgesetze zur Digitalisierung, werden zwar als förderlich für die Digitalisierung wahrgenommen, sind aber in der Praxis letztlich nur begrenzt handlungsleitend. Auffällig ist außerdem, dass Förderprogramme von Bund und Ländern in keinem Verwaltungsbereich als Antriebsfaktoren für Digitalisierungsprojekte angesehen werden und in der Rangliste möglicher Digitalisierungstreiber durchweg die niedrigsten Werte erhalten. Dies ist besonders bemerkenswert, da sich die Länder, spätestens seit dem OZG, verstärkt um die finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung digitaler Bürgerdienste bemühen. Bisherige Förderprogramme erfüllen aber offenbar diese Funktion nicht.

Deutlicher Organisationswandel
in der Steuerverwaltung, kaum
Veränderung in
den Kommunen

Maßgeblich für den Digitalisierungserfolg ist die Organisation und Steuerung der Digitalisierungsprozesse in den Vollzugsbehörden selbst. Während hier die befragten Kfz-Zulassungen mehrheitlich über eigene Digitalisierungsstellen innerhalb des Fachamts verfügen (58 %), ist dies in den Bauaufsichten deutlich weniger verbreitet (37 %) und stellt in den Finanzämtern die Ausnahme dar (11 %). Dieser geringe Wert in der Steuerverwaltung erklärt sich allerdings durch den abweichenden Steuerungsmodus, da Softwareplanung, -entwicklung und -betrieb zentralisiert durch das KONSENS-Netzwerk vorgenommen werden. Dagegen sind die kommunalen Ämter eigenverantwortlich für Entwicklung bzw. Einkauf ihrer technischen Systeme und deren Betrieb. Insofern sind aber aufgrund des unterschiedlichen Digitalisierungsfortschritts einige Differenzierungen im Hinblick auf die untersuchten Aufgabenbereiche vorzunehmen. Während die Kfz-Zulassungsbehörden, die untere Bauaufsicht und die für Elternleistungen zuständigen Behörden bislang nur begrenzt digitalisierungsbedingte Strukturveränderungen zu verzeichnen haben, unterlag die interne Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter in den letzten Jahrzehnten mit fortschreitender Digitalisierung und Automa-

tisierung einer steten Transformation. Dies hängt damit zusammen, dass einige Tätigkeiten weggefallen, andere neu hinzugekommen und wieder andere inhaltlich verändert wurden. Im Ergebnis kam es dadurch zu einem sukzessiven Wandel der internen Organisationsstrukturen, zur Flexibilisierung der Fallbearbeitung und zur Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche von Sachbearbeitern, welche erst durch die Digitalisierung ermöglicht wurden. Tendenziell sind vor allem interne Zentralisierungsprozesse und die Schaffung größerer Organisationseinheiten zu beobachten, die zwar nicht nur durch die Digitalisierung ausgelöst wurden, aber diese als notwendige Bedingung voraussetzten.

Tabelle 21: Organisation von Digitalisierungsaufgaben in den Vollzugsämtern

	Kfz-Zulas- sung	Bauaufsicht	Finanzamt
Eigene Stelle für Digitalisierungsaufgaben/ Administration der Fachverfahren innerhalb des Fachamtes	58 % (68 von 118; 12 NA)	37 % (67 von 181; 12 NA)	11 % (18 von 159; 47 NA)
Administration der Fachverfahren wird nebenamtlich ausgeführt (keine eigene organisationale Einheit)	37 % (44 von 119; 11 NA)	54 % (97 von 181; 12 NA)	18 % (28 von 159; 70 NA)

(Quelle: quantitative Verwaltungsbefragung, aggregiert auf Vollzugsämter, Zustimmung in Prozent, fehlende Angaben (NA) exkludiert)

In den kommunalen Leistungsbereichen sind dagegen noch sehr wenige Veränderungen in der Aufbau- und Prozessorganisation der Fachämter festzustellen, was auch an der noch geringen Nutzung digitaler Bürgerdienste liegt. Auch sind die kommunalen Verwaltungsbereiche oftmals sehr unterschiedlich in Hinblick auf personelle und finanzielle Mittel ausgestattet. Anders als in den meisten Kfz-Zulassungen (37 %) und Finanzämtern (18 %) wird in den Bauaufsichten die Administration der Fachverfahren (sowie der digitalen Antragsverfahren, wenn vorhanden) zu einem überwiegenden Anteil von den Beschäftigten nebenamtlich ausgeführt, ohne dass es eine eigene organisationale Einheit gibt (54 %) (siehe Tabelle 21). Die größere Eigenverantwortung für die Digitalisierung resultiert hier häufig darin, dass Digitalisierungsaufgaben von Beschäftigten der unteren Bauaufsichten im Vergleich zu den anderen Verwaltungsbereichen eher „nebenbei“ erledigt werden (bspw. dBA03).

Auch haben die kommunalen Bauaufsichten nicht immer die personellen Ressourcen für ein echtes Projektmanagement zur Einführung des digitalen Bauantrags. Am erfolgreichsten sind jedoch jene Digitalisierungsprojekte verlaufen, die auf institutionalisierte Formen der Projektunterstützung in den

Kernverwaltungen, z.B. Projektmanager und/oder E-Government-Abteilungen, zurückgreifen konnten (dBA06; dBA12). Diese waren zum Teil in der Lage, Verwaltungsprozesse und Prozessanforderungen ausgiebig zu analysieren (dBA12), wie es die Fachliteratur seit Jahren als wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung formuliert (vgl. Lenk 2011: 319–320).

Eine vorausschauende Planung und Steuerung der Digitalisierungsvorhaben wird in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen zudem immer wieder durch unzureichende Informationslagen erschwert. Einerseits werden die Vollzugsbehörden oft nur sehr spät von höheren Verwaltungsebenen und IT-Dienstleistern über anstehende Rechtsveränderungen sowie veränderte IT-Anforderungen sowie Softwareupdates informiert. Andererseits werden auch innerhalb der Ämter teils nur unzureichend Informationen weitergegeben, sodass unter den Beschäftigten Unsicherheiten entstehen.

Barrieren

Als starke Barrieren für den Digitalisierungsprozess werden übergreifend Technikprobleme sowie mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen genannt. Diese sind zwar in der Steuerverwaltung besonders stark ausgeprägt, aber ebenso in der Kfz-Zulassungen und Bauaufsichten zu beobachten. Weitere Aspekte werden als insgesamt hemmend wahrgenommen, darunter der Datenschutz und fehlende IT-Kompetenzen der Mitarbeitenden. Hervorzuheben ist, dass eine fehlende Motivation bzw. fehlendes Interesse der Vorgesetzten insgesamt nicht als Hindernis bewertet werden.

8.3 Belastungslagen im Vergleich

Wie bereits dargelegt, herrscht bei vielen Verwaltungsbeschäftigten eine Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Digitalisierungsstand. Das betrifft insbesondere die Beschäftigten der Steuerverwaltung, deren Bewertung in allen Belastungsfragen deutlich schlechter ausgefallen ist als in den kommunalen Verwaltungsbereichen. Dies deckt sich allerdings mit einer generell niedrigeren Arbeitszufriedenheit in den Finanzämtern, die auf einer Schulnotenskala mit 3,2 bewertet wurde. In Bauaufsichten und Kfz-Zulassungen wurde die Arbeitszufriedenheit mit 2,6 bzw. 2,5 etwas positiver bewertet. Damit zusammenhängend ließen sich eine Reihe von Belastungsfaktoren identifizieren, die auch auf die Digitalisierung zurückzuführen sind.

IT- und Softwareprobleme

Wesentliche Faktoren, welche die Unzufriedenheit mit der Arbeitssituation und der Digitalisierung erklären, sind die sehr häufigen IT- bzw. Softwareausfälle und Technikfehler. Nahezu alle Befragten aus den Finanzämtern (94 %) nehmen diese als Belastung für ihr Arbeitspensum wahr, im Vergleich zu immer noch rund 64 % in den Kfz-Zulassungen und rund 54 % in den Bauaufsichten. Die Auswertung der Daten legt nahe, dass die technische Um-

setzung der Digitalisierung maßgeblich Einfluss nimmt auf die Zufriedenheit der Beschäftigten. Wie der Blick auf die Steuerverwaltung zeigt: Je höher der Digitalisierungsgrad ist, desto essenzieller wird dieser Aspekt.

Bei den Beschäftigten besteht außerdem Einigkeit darin, dass durch die Digitalisierung das Mailaufkommen zugenommen hat. Nur maximal jeder zehnte Befragte verneint diese Aussage. Diese ständige Erreichbarkeit wird vor allem in den kommunalen Behörden als Belastung wahrgenommen. Es wird auch mehrheitlich berichtet, dass durch die Digitalisierung neue, zusätzliche Aufgaben bzw. Teilprozesse entstanden sind. Insbesondere in der Bauaufsicht wird dem zugestimmt und dies als weiterer Belastungsfaktor hervorgehoben. Der Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen wird in erster Linie in der Steuerverwaltung als Erschwernis kritisiert, jedoch kaum in den anderen beiden Verwaltungsbereichen.

Zusätzliche
Aufgaben und
erhöhtes Mailauf-
kommen

Weitere Aspekte, von denen ausweislich der Befragungsergebnisse eine belastende Wirkung ausgeht, die aber nur indirekt mit der Digitalisierung zusammenhängen, sind genereller Zeitdruck, Aufgabendichte und die Komplexität der Aufgaben. Zeitdruck und Aufgabendichte treffen dabei insbesondere auf die Finanzämter und Bauaufsichten zu.

8.4 Auswirkungen der Digitalisierung und Einflussgrößen

Als Wirkungsdimensionen der Digitalisierung wurden im Rahmen dieser Untersuchung sowohl verwaltungsexterne als auch -interne Aspekte berücksichtigt. Auf der einen Seite werden leistungsbezogene Aspekte, wie die Effektivität und Effizienz der Verfahren, betrachtet. Auf der anderen Seite stellt die Zufriedenheit der Beschäftigten als denjenigen, die direkt von der Digitalisierung in ihrem Arbeitsalltag betroffen sind, eine wesentliche Ziel- und Wirkungsdimension dar.

8.4.1 Auswirkungen der Digitalisierung auf die Leistungserbringung

Ein Bestandteil der Analyse von Digitalisierungseffekten betrifft Veränderungen in der Leistungserbringung. Die gewonnenen Erkenntnisse offenbaren ein stark nuanciertes Bild, das nicht nur von den beabsichtigten positiven Effekten, sondern auch von möglichen Ineffizienzen und nicht-intendierten Konsequenzen geprägt ist. Dies unterstreicht die Komplexität der Digitalisierungseffekte, die eine differenzierte Betrachtung, unter systematischer Einbeziehung unerwünschter Nebeneffekte, erfordert.

Gesteigerte Effizienz, aber zusätzliche Aufgaben

Zunächst lässt sich aus allen vier Verwaltungsbereichen schlussfolgern, dass die Digitalisierung tendenziell zu Verbesserungen bei der Leistungserbringung führt. In den Interviews und der Betrachtung der Arbeitsabläufe in den Ämtern wurde deutlich, dass zahlreiche Prozessschritte beschleunigt wurden, weil insbesondere langwierige Postwege und Liegezeiten entfallen konnten (Bauaufsicht, Finanzämter, ELFE) und Kommunikation und Datenaustausch in manchen Bereichen der Steuerverwaltung, Kfz-Zulassung sowie Kindergeldbearbeitung bereits über automatisierte Schnittstellen erfolgen. In der Kfz-Zulassung ist dieser Effekt jedoch am wenigsten eindeutig, da neben der Automatisierung von Teilprozessen auch zeitintensive neue Prozesse durch die Digitalisierung entstanden sind. Dazu gehören etwa das Drucken und postalische Versenden von Plaketten, wodurch zeitweise höhere Wartezeiten entstanden sind.

Ähnlich ambivalent sind die Ergebnisse in Hinblick auf die Effizienz der Fallbearbeitung. Grundsätzlich wurden in allen in die quantitative Erhebung einbezogenen Verwaltungsbereichen eine gesteigerte Effizienz sowie Verbesserungen bei der Fallbearbeitung berichtet. Insbesondere die Automatisierung von Routinefällen in den Finanzämtern leistet hier einen Beitrag, die Fallbearbeitung auch statistisch signifikant zu erleichtern. Auf der anderen Seite schlägt sich die Zunahme an vielen kleinen Prozessschritten, die wie z.B. Scannen, Softwareadministration und Support-Aufgaben erst durch die Digitalisierung entstanden sind, nicht nur in einer gesteigerten Belastung vieler Verwaltungsbeschäftigter nieder. Vielmehr kann auch die Fallbearbeitung hierunter leiden, was zu Qualitätseinbußen und geringerer Kundenzufriedenheit führen kann.

In der quantitativen Verwaltungsbefragung bestätigte sich diese Ambivalenz. Tabelle 22 veranschaulicht, dass über die Verwaltungsbereiche hinweg die Digitalisierung zu gesteigerter interner Effizienz und in der Tendenz beschleunigten Verfahren geführt hat. Zugleich bewegt sich die Zustimmung zu einer Verbesserung der Leistungsindikatoren überwiegend zwischen 25 und 40 %; bei keinem Item stimmt also auch nur die Hälfte der Befragten einer eindeutig feststellbaren Verbesserung zu. Insbesondere in den Finanzämtern äußerte eine relative Mehrheit der Befragten sogar den Eindruck einer Verschlechterung in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung (33 %) und unzufriedenere Kunden (26 %).

Tabelle 22: Verbesserungen der Leistungserbringung im Vergleich

		Kfz- Zulassung	Bauaufsicht	Steuer- verwaltung
Interne Effizienz:	gesteigert	38,6 %	45,0 %	41,5 %
Fallbearbeitung:	vereinfacht	27,6 %	30,5 %	39,8 %
Fehleranfälligkeit:	geringer	35,1 %	16,4 %	20,2 %
Qualität der Leistungserbringung:	verbessert	32,2 %	29,5 %	22,6 %
Beschleunigung der Leistungserbringung:	beschleunigt	33,1 %	39,1 %	38,0 %
Kundenzufriedenheit:	Kunden zufriedener	35,7 %	31,3 %	22,1 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; n=271 Beschäftigte aus uBA; n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; Prozentanteile entsprechen den zustimmenden Antworten ohne Einbeziehung der Antworten „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“; Fehlende Werte sind ausgenommen)

Schließlich wurden in Summe keine Indikatoren dafür gefunden, dass Digitalisierung in den drei Bereichen zu einer Verringerung von Rechtsstreitigkeiten oder einer maßgeblich geringeren Fehleranfälligkeit geführt hat. Eine Ausnahme bilden die in den digitalen Verfahren vorgeschalteten Plausibilitätsprüfungen, die zu einer verbesserten Datenqualität und somit zu einer Reduzierung des Nachbearbeitungs- und Kommunikationsaufwands für die Sachbearbeitenden beitragen.

Aus Sicht der Beschäftigten hat die Digitalisierung insgesamt zu einer höheren Zufriedenheit der Kunden beigetragen, wobei hier für alle vier Verwaltungsbereiche Einschränkungen geltend gemacht werden müssen. Die Digitalisierung der Verfahren kann Unzulänglichkeiten, die aus Sicht der Bürger bestehen, nicht wesentlich entkräften. Dies betrifft beispielsweise die Komplexität des Steuerrechts oder die rechtlichen Unterschiede in den Landesbauordnungen. Ein Kernproblem bleibt auch eine oft nicht leicht zu durchschauende Zuständigkeitsstruktur, wenn also unklar ist, welche Verwaltung etwa bei einem Bauvorhaben Ansprechpartner ist. Der Fall i-Kfz hat zudem deutlich gemacht, dass Bürger eine Antragstellung vor Ort präferieren, wenn die alternativen Online-Verfahren als vergleichsweise komplizierter und langwieriger empfunden werden, und dementsprechend keine substantielle Verbesserung zum analogen Verfahren darstellen. Folglich kann Digitalisierung nur mit einer angemessenen technischen Umsetzung, die zudem mit

Verbesserte Bürger-
zufriedenheit mit
Einschränkungen

potenziellen Anpassungen in der Organisation und den Prozessen einhergehen sollte, zu einer verbesserten Leistungserbringung führen.

8.4.2 Einflussfaktoren für die erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung

Die Fallstudienenergebnisse haben jedoch auch eine gewisse Varianz zwischen den Verwaltungen innerhalb der Verwaltungsbereiche offengelegt. So hatten einige Ämter deutliche Effizienzgewinne durch die Digitalisierung zu verzeichnen, während andere Behörden eventuell sogar mit gesteigerter Ineffektivität zu kämpfen hatten. Im Hinblick auf diese Wirkungsdimensionen konnten im Rahmen der Interviews verschiedene Einflussgrößen und Zusammenhänge identifiziert werden, die anschließend im Wege einer Ordinalen Logistischen Regression (*proportional odds logistic regression*) statistisch überprüft wurden.³²

Die Forest Plots in Abbildung 15 verdeutlichen den Einfluss der verschiedenen Rahmenbedingungen auf die Performanz in Hinblick auf Qualität des Verwaltungshandelns, Beschleunigung der Verfahren, interne Effizienz und die Fallbearbeitung. Faktoren und Variablen mit einer Odd Ratio und Konfidenzintervallen < 1 (grafisch links der gestrichelten Markierung) wirken positiv auf die entsprechende Performanzdimension, wohingegen Einflussgrößen mit Odd Ratios und Konfidenzintervallen > 1 sich negativ auf die Digitalisierungszufriedenheit auswirken.

Allerdings sind die Regressionsanalysen überwiegend uneindeutig, wenn es darum geht, einzelne Technikkomponenten als leistungsverbessernd hervorzuheben, was aus inhaltlicher Sicht auch einleuchtet. So zeigen auch die E-Akte und die elektronische Wiedervorlage in allen leistungsbezogenen Analysen nur eine im Mittel (leicht) leistungsverbessernde Tendenz, die aber nicht signifikant ausfällt. Hier kommt zum Tragen, dass die Ausgestaltung sowohl der eingesetzten Technik als auch im Umgang mit der Technik von einer Verwaltung zur nächsten sehr unterschiedlich sein kann, etwa in der Frage, ob medienbruchfreies Arbeiten möglich ist.

Eine bedeutende Einschränkung im Hinblick auf mögliche Effizienzgewinne resultiert aus der Parallelität von analogen und digitalen Prozessen, was für die Beschäftigten einen erheblichen Mehraufwand und für die Verwaltung insgesamt entsprechende Effizienzverluste bedeutet. Diese Beobachtung betrifft dabei nicht nur kurze Übergangs- und Umstellungsphasen,

Parallelität von
analogen und digi-
talen Prozessen

32 Eingeschlossene Variablen: Technikprobleme, fehlende personelle Ressourcen (jeweils 5-Punkte-Likert-Skala), E-Akte, elektr. Wiedervorlage, Stelle für Digitalisierungsaufgaben im Fachamt (jeweils dichotom), kontrolliert für die drei Verwaltungsbereiche.

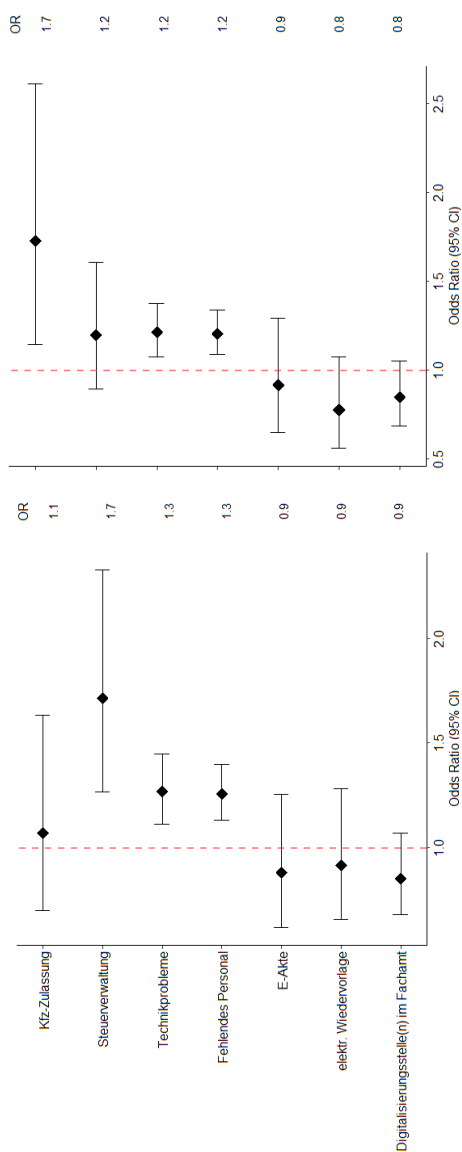
sondern kann inzwischen für vergleichsweise lange Perioden bestätigt werden, was die bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der Digitalisierung weiter verschlechtert. Besonders häufig werden etwa Papier- und elektronische Akten parallel geführt, was auch die fehlende Eindeutigkeit in der Regressionsanalyse bedingt: Während eine vollständig elektronische Aktenführung durchaus Effizienzgewinne bedeutet, bewirkt eine E-Akte in Dopplung zur Papierakte nur zusätzliche Arbeit. Bedeutsam ist daher, wie umfangreich die Verwaltungen letztlich auf Papierein- und -gänge verzichten können. Mit der Verpflichtung zur digitalen Antragstellung für einige Adressatengruppen sind in der Steuerverwaltung und der Bauaufsicht (zumindest in einzelnen Bundesländern) bereits wichtige Schritte zur Reduktion des Papieraufkommens unternommen worden. In allen untersuchten Verwaltungsbereichen ist zudem ein verstärkter Fokus auf vollständig digitalen, bestenfalls medienbruchfreien Datenaustausch mit anderen Verwaltungen zu erkennen.

Zugleich tragen wiederkehrende technische Probleme zu einer merklichen Beeinträchtigung der theoretisch möglichen Effizienzgewinne bei. Technikprobleme und enge Personalkapazitäten wirken sich signifikant negativ auf Qualität, Geschwindigkeit und Effizienz der Verwaltungsverfahren aus (siehe Abbildung 15). Für die Wirkung von Technikprobleme auf die interne Effizienz ergibt sich eine Odd Ratio (OR) von 1.4 ($p < .01$). Für einen Beschäftigten einer Verwaltung, die aus Sicht des Befragten von Technikproblemen geplagt wird, ist es also 1,4-mal wahrscheinlicher, eine schlechtere interne Effizienz festzustellen.

Technikprobleme und Personal-mangel hemmen die Verwaltungs-leistung

Als positiver Einflussfaktor auf die interne Effizienz sind dagegen eigene Digitalisierungsstellen in den Fachämtern festzustellen (OR 0.8; $p < .05$). Hier bestätigen die Regressionsergebnisse also die Feststellung aus den Experteninterviews, wonach Digitalisierungsaufgaben, darunter insbesondere die Administration von Fachverfahren und digitalen Zugängen sowie Beschaffung und Support, besser nicht ‚nebenbei‘ dem Sachbearbeitungsbetrieb aufgebürdet werden sollten. Vielmehr hat es Vorteile, wenn diese Digitalisierungsaufgaben durch spezialisierte Personen/Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen) ausgeführt werden. Zugleich ist aber auch die Nähe zum Fachamt, also bestenfalls die Integration in dasselbe, bedeutsam, um die Nähe zum Vollzug mit dessen Eigenarten, Bedarfen und Problemen zu gewährleisten (vgl. iKFZ13, iKFZ14).

Verbesserte interne Effizienz durch Digitalisierungsstellen im Fachamt

Abbildung 15: Einfluss auf die Leistungserbringung (Ordinale Logistische Regression)³³Abbildung 15.1: Einfluss auf die Qualität des Verwaltungshandelns (links der gestrichelten Linie: Verbesserung; rechts: Verschlechterung; n = 1242; Pseudo-R²: 0,03 (McFadden), 0,07 (Cox&Snell), 0,07 (Nagelkerke))Abbildung 15.2: Einfluss auf die Beschleunigung der Verfahren (links der gestrichelten Linie: Beschleunigung; rechts: Verlangsamung; n = 1298; Pseudo-R²: 0,01 (McFadden), 0,03 (Cox&Snell), 0,03 (Nagelkerke))

- 33 Hinweis: Die Verwaltungsbereiche sind als Faktor ins Modell aufgenommen worden, um die Effekte der übrigen Rahmenbedingungen losgelöst von den Verwaltungsbereichen analysieren zu können. Die teilweise Signifikanz einzelner Verwaltungsbereiche ist insofern darauf zurückzuführen, dass die übrigen Variablen im Modell den performanzbezogenen Einfluss nicht erklären können.

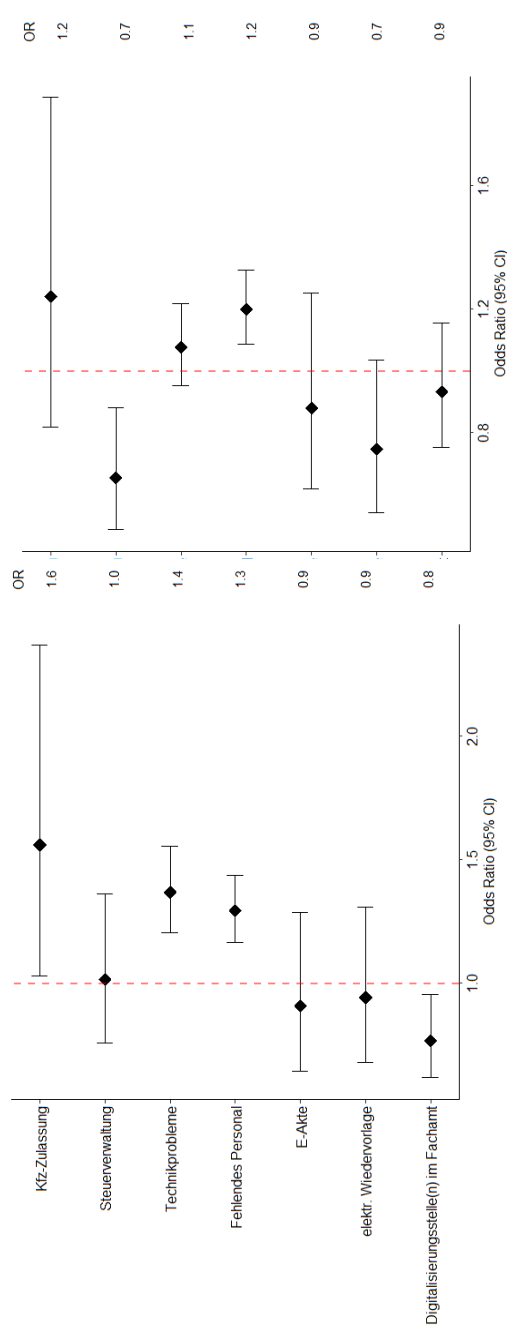


Abbildung 15.3: Einfluss auf die interne Effizienz
(links der gestrichelten Linie: Effizienzsteigerung; rechts: Effizienzminderung;
n = 1308; Pseudo-R²: 0,02 (McFadden), 0,05 (Cox&Snell), 0,06 (Nagelkerke))

Abbildung 15.4: Einfluss auf die Fallbearbeitung
(links der gestrichelten Linie: Vereinfachung; rechts: keine Vereinfachung; n = 1318; Pseudo-R²: 0,01 (McFadden), 0,03 (Cox&Snell), 0,03 (Nagelkerke))

8.4.3 Digitalisierungszufriedenheit

Auch die Digitalisierungszufriedenheit der Beschäftigten ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig, von denen an dieser Stelle drei hervorgehoben werden sollen, da sie einen besonders positiven Einfluss haben: die Mitnahme von Beschäftigten, die E-Akte und das Vorhandensein eigener Stellen für Digitalisierung im Fachamt (siehe Abbildung 16).³⁴

Mitnahme der
Beschäftigten

Die statistische Analyse der Umfrage ergab, dass es die Digitalisierungszufriedenheit positiv beeinflusst, wenn sich die Beschäftigten ausreichend in den Prozess der Einführung digitaler Anwendungen und Systeme einbezogen fühlen (OR 0.6; $p < .00$). Dies geschieht zum aktuellen Zeitpunkt bereits über verschiedene Kommunikations- und Feedbackkanäle sowie teilweise, wie in den Finanzämtern, durch Pilotierungsphasen. Auch Schulungen und die Unterstützung von Multiplikatoren in den Fachämtern können eine Rolle spielen. Dennoch besteht weiterhin Verbesserungsbedarf, da sich nur rund die Hälfte der befragten Beschäftigten in den Kommunen und sogar nur ein Drittel der Beschäftigten in den Finanzämtern ausreichend mitgenommen fühlt. Zudem werden laut Umfrage nicht alle Beschäftigten für die neuen digitalen Anwendungen geschult, mit Schulungsquoten von 42 % in den Kfz-Zulassungen, 58 % in den Bauaufsichten und 66 % in den Finanzämtern. Diejenigen, die Schulungen erhalten haben, empfanden diese insgesamt als eher ausreichend, insbesondere in den Kfz-Zulassungsstellen.

Implementation
einer E-Akte

Die Implementation einer E-Akte zeigt sich ebenfalls als positiver Einflussfaktor auf die Digitalisierungszufriedenheit der Mitarbeitenden (OR 0.4; $p < .00$). Diese Erkenntnis unterstreicht die Relevanz, nicht nur die externe Digitalisierung, d.h. die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern, zu priorisieren, sondern die interne Digitalisierung verstärkt in den Blick zu nehmen. Besonders relevant in diesem Zusammenhang ist erneut die Frage nach der Parallelität von Papierakten und E-Akten. Es ist erwähnenswert, dass die zusätzliche Führung einer Papierakte mit einer geringeren Digitalisierungszufriedenheit in Verbindung steht. Daher ist es nicht ausreichend, eine flächendeckende E-Akte einzuführen, wie es beispielsweise in den Finanzämtern der Fall ist, wenn dies parallel zur Nutzung der Papierakten geschieht. Gleichzeitig ist aus den Experteninterviews deutlich hervorgegangen,

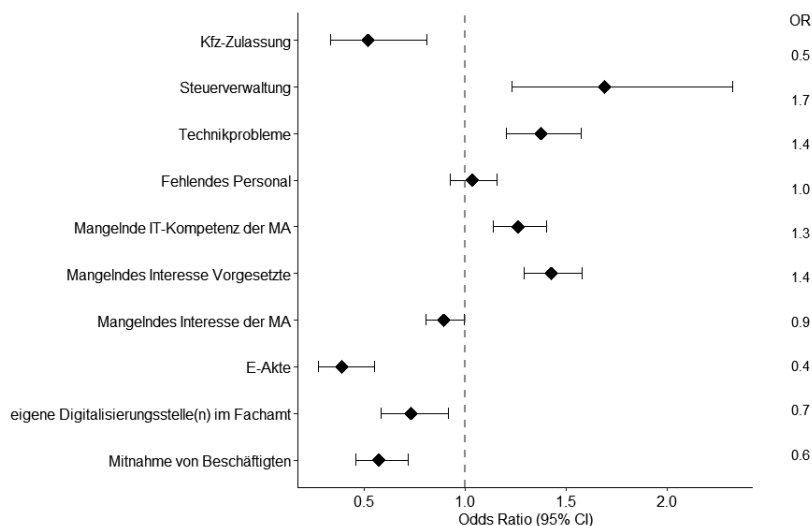
34 Eingeschlossene Variablen: Technikprobleme, fehlende personelle Ressourcen, Mangelnde IT-Kompetenz der Mitarbeiter, Mangelndes Interesse der Vorgesetzten, Mangelndes Interesse der Mitarbeiter (jeweils 5-Punkte-Likert-Skala), Vorhandensein einer E-Akte, einer Stelle für Digitalisierungsaufgaben im Fachamt, Mitnahme v. Beschäftigten (jeweils dichotom), kontrolliert für die drei Verwaltungsbereiche.

dass auch die Qualität der E-Akte einen Einfluss darauf hat, inwieweit sie von den Mitarbeitenden als Arbeitserleichterung wahrgenommen wird.

Schließlich ist ein Blick auf die Organisation von Digitalisierungsaufgaben aufschlussreich. Das Vorhandensein einer Stelle für Digitalisierung im Fachamt wirkt sich positiv auf die Zufriedenheit mit der Digitalisierung aus (OR 0.7; $p < .01$). Dies ist auf der kommunalen Ebene von besonderer Relevanz, da die Mitarbeitenden der Fachämter dort eine maßgebliche Rolle bei der Gestaltung von Digitalisierungsprojekten spielen. Daher erscheint es vorteilhaft, im Kontext der Digitalisierung Anpassungen in der Aufbauorganisation der Fachverwaltungen vorzunehmen, um adäquate Ressourcen für den digitalen Wandel bereitzustellen und eine Umsetzung von Digitalisierungsprojekten, aber auch digitalisierungsbedingten Alltagsaufgaben, „nebenbei“ zu vermeiden.

Stabstelle für
Digitalisierung

Abbildung 16: Einfluss auf Digitalisierungszufriedenheit der Beschäftigten (Ordinale Logistische Regression)



(Quelle: quantitative Verwaltungsbefragung; links der gestrichelten Linie: Zufriedenheitssteigerung; rechts: Zufriedenheitsminderung; Pseudo- R^2 : 0,10 (McFadden), 0,25 (Cox&Snell), 0,27 (Nagelkerke); $n = 1243$)

8.5 Mitbestimmung und Beschäftigtenpartizipation

In den letzten Jahrzehnten sind die Beschäftigtenvertretungen in der öffentlichen Verwaltung, durchaus analog zu den Betriebsräten in der freien Wirtschaft, in eine gestaltende Rolle hineingewachsen (Kißler et al. 2011: 135). Statt nur nachträglich Folgen von Entscheidungen der Dienststelle zu bewältigen, nehmen die Personalräte heute vielerorts auch präventiven Einfluss auf Arbeitsbedingungen und gestalten diese (mit). Hierzu dient vor allem das Instrument der einzelbetrieblichen Aushandlung zwischen Dienststelle und Personalrat, die häufig in Dienstvereinbarungen eine verbindliche Form findet und den Mitbestimmungsspielraum der Beschäftigten und ihrer Vertreter oftmals auch über die Reichweite der Personalvertretungsgesetze hinaus erweitert (Kißler et al. 2011: 135–136).

Im Kontext der Digitalisierung kommt aber auch dieses Modell der Beschäftigtenpartizipation an seine Grenzen, wie dieses Kapitel im Folgenden ausführt. Die Digitalisierung stellt für die Beschäftigtenpartizipation eine Herausforderung dar. Insbesondere die rechtliche Personalmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung ist bei der Einführung technischer Systeme eingeschränkt. Darüber hinaus stellen sich in kommunalen Verwaltungen besondere Probleme für die essenziellen Feedbackprozesse zwischen den Beschäftigten der Fachämter und dem Personalrat. Auf der anderen Seite sind aber auch Erfolge der Mitbestimmung erkennbar, so etwa die Aushandlung einer Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung und Informationstechnik in der Landeshauptstadt Stuttgart (Forum Soziale Technikgestaltung 2022).

8.5.1 Die Arbeit der Personalräte

Die betriebliche Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung unterliegt einer eigenen, vom Betriebsverfassungsgesetz losgelösten Rechtsgrundlage. Bund und Länder haben jeweils eigene Personalvertretungsgesetze erlassen, welche die Mitbestimmung jeweils unterschiedlich restriktiv oder weit ermöglichen. Zur Interessenvertretung der Beschäftigten werden auf der Ebene der Dienststelle die (örtlichen) Personalräte sowie bei mehrstufig gegliederten, hierarchischen Verwaltungen ggf. darüber angesiedelte Bezirks- und Hauptpersonalräte gebildet, zudem ein Gesamtpersonalrat für Angelegenheiten, die mehrere Dienststellen betreffen (Kißler et al. 2011: 68–70).

Für viele Personalräte wird die Digitalisierung noch als ein „neues Handlungsfeld“ (Dreas/Klenk 2021: 21) begriffen (vgl. dBA09). So fehlt vielerorts das Bewusstsein, dass Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung faktisch bereits mit der inzwischen schon ein bis zwei Jahrzehnte zurückliegenden Einführung von Fachverfahrenssoftwares begonnen haben. Rückblickend

stellt ein interviewter Personalrat beispielsweise selbstkritisch fest, dass der Personalrat etwa bei der Einführung eines digitalen Bauantrags um 2010 herum nur geringfügig involviert war. Das Interesse an der Digitalisierung und das Knowhow seien zu jenem Zeitpunkt im Personalrat nicht groß gewesen, weil es „damals noch nicht das Riesen-Digitalisierungsthema [war], wie es das heute ist.“ (dBA09, ähnlich: dBA19):

„Uns war nicht bewusst, was unter [sic!] dem Begriff ‚Digitalisierung‘ steckt. Man hat einfach gedacht: Das sind Abläufe, die man verbessert. [...] Wir selber waren gar nicht mit dem Thema so konfrontiert.“ (dBA09)

Dagegen bereifen die Personalräte die Digitalisierung heute flächendeckend als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit und zentrale Gestaltungsaufgabe (z.B. dBA09; ELSTER07). Die Personalräte erkennen aber auch, dass die Digitalisierung sowohl für die Beschäftigten, aber auch in der gelebten Mitbestimmung eine Herausforderung darstellt.

Die quantitative Befragung von Personalratsmitgliedern der Kommunalverwaltung weist eine überwiegend positive Haltung der Personalvertretungen zur Digitalisierung aus (siehe Tabelle 22). So werden Stellenreduktionen in der Kommunalverwaltung nur von sehr wenigen Personalräten als realistisch eingeschätzt. Vielmehr sehen 63 % der befragten Personalvertreter die Digitalisierung als eine positive Entwicklung für die Verwaltungsbeschäftigten. Bei der Leistungskontrolle ergibt sich dagegen ein geteiltes Bild. Während nur eine knappe Minderheit der Personalräte hierin tatsächlich eine gefährliche Tendenz erkennt, sieht die Mehrheit keine Realisierung dieser Problematik. Dennoch sind Leistungsauswertungen und Leistungskontrolle „No-Gos“ bei der Digitalisierung, auf welche die Personalräte besonders achten (dBA19, iKFZ17).

Haltung der
Personalräte zur
Digitalisierung

Demgegenüber sind die Beobachtungen der Personalräte in den Finanzämtern ungleich negativer. Während die deutliche Mehrheit der kommunalen Personalräte Verbesserungen der konkreten Arbeitssituation durch Digitalisierung beobachtet, verneinen 54 % der Personalräte in der Steuerverwaltung diese Aussage. Zudem wird hier zwar ebenfalls mehrheitlich kein Stellenabbau befürchtet, jedoch sind immerhin über ein Drittel der Befragten der Ansicht, dass durch die Digitalisierung Stellen gestrichen werden könnten. Auch wird in der Steuerverwaltung eine eindeutige Tendenz zur Leistungskontrolle (70 %) festgestellt. Die im Vergleich zur Kommunalverwaltung festgestellten negativeren Digitalisierungserfahrungen der Steuerverwaltung zeigen sich also auch in den Einschätzungen der Personalvertreter.

Als Verhinderer von Digitalisierung können die Personalräte jedoch keinesfalls beschrieben werden. Insgesamt zeigen die Personalräte in allen Fallstudien vielmehr einen großen Gestaltungsanspruch, insbesondere auch

schon im Vorfeld, bevor ein Problem auftritt („Es ist besser, früher aktiv mitzugestalten als hinterher.“; iKFZ18).

Tabelle 23: Beobachtungen der Personalräte zur Digitalisierung der Verwaltung

Digitalisierung bedeutet ...	Kommunalverwaltungen		Steuerverwaltungen	
	Zustimmung	Ablehnung	Zustimmung	Ablehnung
Wegfall von Stellen	6,3 %	93,7 %	37,0 %	62,9 %
Tendenz zu zunehmender Leistungskontrolle	43,4 %	47,6 %	69,9 %	30,2 %
Verbesserung der Arbeitssituation der Mitarbeiter	63,1 %	37,0 %	46,3 %	53,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, Personalratsmitglieder in Kommunalverwaltungen n=188, Personalratsmitglieder in der Steuerverwaltung n=63, gültige Prozente)

Eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten

Die Beteiligung der Personalräte bei Digitalisierungsprojekten folgt einem formalen Ablauf. In den Kommunalverwaltungen sind es meist die Fachamtsleiter, die mit Anliegen und Plänen an den Personalrat herantreten. Die Vorhaben werden also von der Dienststelle konzipiert und über die Querschnittsabteilung an den Personalrat weitergeleitet. Teils werden im Vorfeld aber durchaus Absprachen mit dem Personalrat getroffen. Der Personalrat geht dann ins Gespräch mit dem Fachamt („wir halten da viel Rücksprache mit dem Fachamt selber [...] und sind dann im Austausch“), um Fragen zu klären (iKFZ17). Je nach rechtlicher Lage und vorliegendem Digitalisierungsvorhaben muss der Personalrat anschließend entweder zustimmen oder aber es besteht zumindest eine Informationspflicht. Der Personalrat prüft in jedem Fall das Konzept, um sicherzustellen, dass die Abläufe für die Beschäftigten angemessen sind und keine Überwachungsmaßnahmen sowie Leistungskontrollen stattfinden (iKFZ17; dBA19).

Rechtliche Limitationen der Mitbestimmung

Zwar beinhalten die Landespersonalvertretungsgesetze der einzelnen Bundesländer unterschiedlich weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten. Grundsätzlich bestehen Mitbestimmungsrechte des Personalrats bei Einstellungen, Beförderungen, Versetzungen, Arbeitszeitregelungen (soweit durch Gesetze oder Tarifverträge vorgesehen) und Urlaubsplanungen (Kißler et al. 2011: 70). Darüber hinaus ist im Grunde überall da eine Mitbestimmung (d.h. Zustimmung) des Personalrats formal erforderlich, wo es um die Einführung *grundlegend* neuer Arbeitsweisen oder Fragen der automatisierten Verarbeitung von Beschäftigendaten geht. Das Landespersonalvertretungsgesetz NRW benennt dazu die Bereiche

- „1. Einführung, Anwendung, *wesentlicher* Änderung oder *wesentlicher* Erweiterung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten außerhalb von Besoldungs-, Gehalts-, Lohn-, Versorgungs- und Beihilfeleistungen sowie Jubiläumszuwendungen,
 2. Einführung, Anwendung und Erweiterung technischer Einrichtungen, es sei denn, dass deren Eignung zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten ausgeschlossen ist,
 3. Einführung *grundlegend* neuer, *wesentlicher* Änderung und *wesentlicher* Ausweitung von Arbeitsmethoden,
 4. Maßnahmen, die die Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterungen des Arbeitsablaufs zur Folge haben sowie Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation,
 5. Einführung, *wesentlicher* Änderung oder *wesentlicher* Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze,
 6. Einrichtung von Arbeitsplätzen außerhalb der Dienststelle.“
- (§72 Abs. 3 LPVG NRW, kursiv die Autoren)

Die formale Mitbestimmung des Personalrats bedeutet aber lediglich, dass der Personalrat einmalig, punktuell und relativ kurzfristig über Zustimmung oder Ablehnung der Einführung von IT-Systemen entscheiden kann. Das Problem ist jedoch, dass vor dieser Einführung meist noch keine Beurteilung der Auswirkungen eines Systems möglich ist (Biewer 2013: 13). Spätere Veränderungen an den IT-Systemen sind aber nicht mehr mitbestimmungspflichtig, weil die Personalvertretungsgesetze eine erneute Mitbestimmung nur bei *grundlegend neuen* oder *wesentlichen* Veränderungen vorsehen. Die Umstellung von Papier auf Software, z.B. bei der erstmaligen Einführung einer E-Akte, stellt einen mitbestimmungspflichtigen Vorgang dar. Spätere Updates oder auch der Wechsel der Software sind dagegen nicht mitbestimmungspflichtig. Von gewerkschaftlicher Seite wird daher empfohlen, Verfahren für IT-Umstellungen unterhalb dieser Schwelle über Dienstvereinbarungen zu regeln.

Nur punktuelle
Befassung

Dienstvereinbarungen, als wesentlicher Ausdruck der Gestaltungsfähigkeit von Personalvertretungen, werden in allen Verwaltungen von den Personalräten vorangetrieben. Um die 70 % aller befragten Personalratsmitglieder bestätigen auch, dass der Einsatz digitaler Mittel, Anwendungen und Verfahren über Dienstvereinbarungen geregelt wird. Viele solcher Dienstvereinbarungen sind allerdings als Rahmendienstvereinbarungen konzipiert und zu meist älteren Datums. In Bremen wird die Einführung von Digitalisierungsprojekten wie ELFE und die damit zusammenhängende Umorganisation und Weiterbildung beispielsweise nach wie vor über Dienstvereinbarungen aus den 1980er Jahren geregelt. Zumindest aus dortiger Sicht werden diese Vereinbarungen auch weiterhin als guter Rahmen für die aktuellen Entwicklun-

Dienstvereinba-
rungen

gen aufgefasst (ELTERN06). Weitverbreitet sind Dienstvereinbarungen zur Telearbeit bzw. neuerdings dem Homeoffice (dBA19, dBA09, iKFZ18). In einigen Kommunalverwaltungen gibt es zudem Dienstvereinbarung ergänzend zu den IT-Rahmenvereinbarungen, um relevante ämterübergreifende Systeme, z.B. zur elektronischen Zeiterfassung und Urlaubsverwaltung (dBA19, iKFZ02), zu regulieren.

Eingeschränkte
Begleitung von
Digitalisierung in
den Fachämtern

Dagegen werden die Anwendungen und Verfahren einzelner Fachämter oft nicht vom Personalrat adressiert, auch nicht über eigene Dienstvereinbarungen (dBA06). Zudem haben die Personalräte bei der Fachverfahrenssoftware (und etwaigen Veränderungen oder Programmwechseln) keine Handhabe, weil diese schon lange eingeführt sind (dBA09). Vielfach werden in der Kommunalverwaltung und insbesondere den Finanzämtern auch Softwareprodukte vom Land vorgegeben. Trotz auftretender technischer Unzulänglichkeiten und entsprechender Unzufriedenheit unter den Beschäftigten sei es insbesondere mit Blick auf die Fachverfahren „schwierig, da als Personalrat zu sagen: Ne, das wollen wir nicht“ (dBA09). Mitbegleitet werden stattdessen Fragen der Ausstattung wie Bildschirme, damit mit den neuen Programmen auch angemessen gearbeitet werden kann (dBA09). Allerdings haben zumindest die Personalräte in einigen Finanzämtern nicht den Eindruck, dass sich die Dienststelle mit Vorschlägen des Personalrats ernsthaft auseinandersetzt (ELSTER07).

Bei i-Kfz sowie den KONSENS-Produkten in den Finanzämtern sind wenig bis gar keine Gestaltungspotenziale vorhanden, da die Verfahren hier auf gesetzlichen Vorgaben beruhen und damit nicht mitbestimmungspflichtig sind. Beim digitalen Bauantrag als freiwilliges kommunales Angebot ist zumindest das Gestaltungspotenzial des einzelnen Fachamtes wesentlich größer, doch auch hier wird der Personalrat kaum als gestaltender Akteur wahrgenommen.

Dagegen werden Prozesse der Implementation der E-Akte laut den Aussagen der interviewten Personalratsmitglieder deutlich aufmerksamer von den Personalräten verfolgt. Bei der Einführung ist die formale Mitbestimmung daher überwiegend überall erfolgt und der Personalrat war in den – falls vorhanden – Projektgruppen vertreten. Auch hat der Personalrat an Informationsveranstaltungen des IT-Herstellers teilgenommen (dBA09). Allerdings beschränkte sich die Mitbestimmung tatsächlich auf diese Beteiligungsformen, ohne wirklichen eigenen Input oder weitere Kontakte zum IT-Hersteller und zur Dienststelle nach der Zustimmung des Personalrats. Entsprechend fasst eine Personalrätin zusammen: „Mitbestimmung jawohl – wir stimmen dafür, dass es eingeführt wird. Und damit waren wir eigentlich auch fertig.“ (dBA09)

Tabelle 24: Personalratsarbeit im Kontext der Digitalisierung

	Kommunal- verwaltungen	Finanzämter
Der örtliche Personalrat verfolgt Digitalisie- rungsprojekte aktiv (<i>Personalratssicht</i>)	83,2 %	71,7 %
Regelung digitaler Mittel und Verfahren über Dienstvereinbarungen	70,1 %	67,3 %
Einbringen des Personalrats gegenüber IT- Dienstleistern	66,8 %	30,2 %
Beschäftigte tragen Digitalisierungsthemen aktiv an den örtlichen Personalrat heran	30,6 %	42,4 %
Der Personalrat greift auf Technologiebera- tungsstellen zurück	20,5 %	5,6 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Inwiefern treffen die folgenden Aussagen für den Personalrat zu oder nicht zu?“, Personalratsmitglieder in Kommunalverwaltungen (n=188) und Finanzämtern (n=63), Prozentwerte entsprechen den Nennungen „Trifft voll und ganz zu“ und „Trifft eher zu“, gültige Prozente)

Laut der quantitativen Erhebung ist zudem die Inanspruchnahme von Technologieberatungsstellen³⁵ eher ein Randphänomen, wobei der Anteil in Kommunalverwaltungen deutlich höher ist als in den Finanzämtern.

Wie in den Fallstudien deutlich wurde, gehen mit der Digitalisierung auch organisatorische Veränderungen einher. Entsprechende Veränderungen in den Fachämtern sind aber oft nicht mitbestimmungspflichtig, so dass auch keine Einbindung des Personalrats stattfindet. Denn solange es nicht zu Veränderungen bei den Mitarbeitenden in Form von Eingruppierungen oder veränderten Tätigkeitsmerkmalen sowie Versetzungen kommt, wird der Personalrat nicht mit eingebunden (dBA09).

Organisationale
Veränderungen in
den Fachdiensten
ohne Mitbestim-
mung

Die Personalräte sehen sich trotz der Grenzen formaler Mitbestimmung keineswegs in einer einflusslosen Lage. Dies betrifft zum einen die Mitwirkung des Personalrats in den Projektsteuerungsgruppen bei kommunalen Digitalisierungsprojekten. Diese Gruppen setzen sich üblicherweise aus der Abteilungsleitung, Vertretern der Querschnittsabteilung und der IT sowie einzelnen Beschäftigten aus dem Fachamt sowie dem Personalrat zusammen. Hierbei nimmt sich der Personalrat aber i.d.R. bewusst zurück und unterstützt primär die Beschäftigtenvertreter der Fachabteilung. Ein Personalrat fasst dieses Rollenverständnis folgendermaßen zusammen:

Möglichkeiten der
'soften' Einfluss-
nahme auf Digitali-
sierung

35 Hinweis: Es sind nicht in allen Bundesländern Technologieberatungsstellen eingerichtet.

„Ich muss es ja auch nicht fachlich beurteilen als Personalrat, das ist nicht meine Aufgabe. [...] Ich muss als Personalrat darauf achten, dass Grundlagen gewahrt werden.“ (dBA19)

Zum anderen versuchen die Personalräte, sich auch gegenüber den IT-Dienstleistern der Verwaltung einzubringen. Dies ist allerdings vor allem in den Kommunen möglich, wo zwei Drittel der befragten Personalratsmitglieder bestätigen, dass der Personalrat Fragen und Anliegen gegenüber den IT-Dienstleistern vorbringen kann. In den hierarchischer organisierten Finanzämtern, deren Digitalisierung über das KONSENS-Netzwerk erfolgt, ist dies dagegen nur laut 30 % der Personalratsvertreter möglich.

Distanz zwischen
Personalräten und
Beschäftigten

Voraussetzung für eine wirksame Begleitung der Digitalisierung durch den Personalrat ist auch die enge Rückbindung zwischen der Personalvertretung und den Beschäftigten der Fachämter. Tatsächlich untermauern sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Ergebnisse, dass diese wechselseitigen Rückkopplungsprozesse zumindest bei der Verwaltungsdigitalisierung oft nicht ausreichend funktionieren, weil Beschäftigte keine digitalisierungsspezifischen Themen an den Personalrat herantragen (z.B. ELSTER10, dBA06). Von 180 befragten Personalratsmitgliedern in deutschen Kommunalverwaltungen verneinten fast 70 %, dass Beschäftigte aktiv mit Digitalisierungsthemen an den Personalrat herantreten. In Finanzämtern berichteten 58 % der 59 befragten Personalräte ähnliches.

Sowohl Problem wie auch Symptom ist hierbei, dass die Personalratsarbeit zur Digitalisierung von den Beschäftigten oft nicht wahrgenommen wird (siehe Tabelle 25). Ausdruck hiervon ist, dass von den Beschäftigten der Kfz-Zulassungsstellen sowie der Bauaufsichtsämter 45–49 % sich keine Meinung zu Arbeit und Kompetenz des Personalrats in den Digitalisierungsprojekten bilden konnten. Von denjenigen Beschäftigten beider Verwaltungsbereiche, die eine Einschätzung abgeben konnten, wird zudem die Kompetenz und Arbeit des jeweiligen Personalrats bei der Digitalisierung mehrheitlich bestritten. Diese Einschätzung steht wiederum in starkem Kontrast zur Selbsteinschätzung der befragten Personalratsmitglieder der Kommunalverwaltungen.

Allerdings bestätigen auch mehr als ein Drittel der Personalräte, dass es an Fachkompetenz in Digitalisierungsangelegenheiten fehlt. In den Kommunen kann zudem eine zusätzliche Distanz zwischen Beschäftigten und Personalvertretung bestehen, wenn Fachämter nicht im Personalrat vertreten sind. So besteht die Herausforderung etwa im Kontext der Bauaufsicht, dass der Personalrat die Bedarfe der technisch ausgebildeten Sachbearbeiter, die eben keine typischen Verwaltungsangestellten sind, im Blick behält (dBA09). Bei größeren Ämtern wie der Kfz-Zulassung bestehen solche Probleme im Feedbackprozess zwischen Personal und Personalvertretung dagegen weniger.

In den Finanzämtern wird die Personalratsarbeit stärker wahrgenommen und lediglich 36 % der Beschäftigten sind nicht in der Lage, die Personalräte im Hinblick auf deren Wirken im Digitalisierungsprozess einzuschätzen. Immerhin 41 % der Beschäftigten, die hierzu eine Einschätzung abgeben konnten, nehmen auch eine aktivere Begleitung durch Personalräte bei der Digitalisierung wahr (im Vergleich zu knapp unter 30 % in den Kommunen). Wie auch in den kommunalen Ämtern stellen die Beschäftigten der Finanzämter den Personalräten aber dennoch ein schlechtes Zeugnis aus. In der Steuerverwaltung sind die Personalratsmitglieder indes deutlich (selbst-)kritischer, was die Kompetenz und Arbeit der Personalvertretungsorgane in Digitalisierungsfragen betrifft, als ihre Kollegen in den Kommunen.

Tabelle 25: Wahrnehmung der Personalratsarbeit in der Digitalisierung

	Beschäftigte Kfz-Zul. (n=155)	Beschäftigte Bauaufsicht (n=269)	Beschäftigte Finanzämter (n=1149)	PR-Mitglieder Kommunal (n=188)	PR-Mitglieder Finanzämter (n=63)
Kompetenz des Personalrats in Digitalisierungsfragen					
Zustimmung	13,5 % (25,6 %)	11,2 % (21,1 %)	16,4 % (25,7 %)	61,5 % (63,2 %)	47,6 % (52,6 %)
Ablehnung	39,4 % (74,4 %)	41,6 % (78,9 %)	47,3 % (74,3 %)	36,4 % (36,8 %)	42,9 % (47,4 %)
Zu keiner Einschätzung fähig („Weiß nicht“)	47,1 %	47,2 %	36,3 %	2,1 %	9,5 %
Aufmerksame Begleitung von Digitalisierungsprojekten durch den Personalrat					
Zustimmung	14,4 % (28,2 %)	16,0 % (29,5 %)	26,0 % (40,6 %)	81,4 % (83,2 %)	68,3 % (71,7 %)
Ablehnung	36,6 % (71,8 %)	38,3 % (70,5 %)	38,1 % (59,4 %)	17,0 % (16,8 %)	27,0 % (28,3 %)
Zu keiner Einschätzung fähig („Weiß nicht“)	49,0 %	45,7 %	35,9 %	1,6 %	4,8 %

(Quelle: Quantitative Verwaltungsbefragung, absolute Prozentanteile, in Klammern gültige Prozente ohne die Antwort „Weiß nicht“)

8.5.2 Direkte Partizipation der Beschäftigten

Digitalisierung
nach Gesetz be-
hindert Partizipation

Im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten der Verwaltungsbeschäftigten bei der Ausgestaltung der Digitalisierung zeigt sich ebenfalls ein ernüchterndes Bild. Das Personalvertretungsrecht der öffentlichen Verwaltung kennt hier keine gesonderten Rechte abseits der formalen Mitbestimmung über den Personalrat. Wie auch bei den Personalräten ist jegliche dennoch eingeräumte Mitsprache nur dann möglich, wenn die implementierten Verfahren nicht bereits gesetzlich oder per Erlass vorgegeben sind, also „von oben übergestülpt“ (ELSTER05) werden.

Der Vergleich der Verwaltungsbereiche zeigt dies überdeutlich. So existieren so gut wie keine Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten in der streng hierarchischen Steuerverwaltung (ELSTER08, ELSTER09), aber auch nur wenig in der bundesrechtlich vorgegebenen Digitalisierung der Kfz-Zulassung (siehe Tabelle 26). Dementgegen sind die Möglichkeiten der Mitsprache bei (freiwilligen) kommunalen Digitalisierungsprojekten wie dem digitalen Bauantrag oder auch der E-Akte erkennbar größer.

Tabelle 26: Möglichkeiten der Einflussnahme der Beschäftigten auf die Digitalisierungsprozesse

		Beschäftigte Kfz-Zulassung (n=149)	Beschäftigte Bauaufsicht (n=261)	Beschäftigte Finanzämter (n=1094)
Die Sachbearbeiter können im Digitalisierungsprozess mitentscheiden.	Zustimmung	5,4 %	25,3 %	2,7 %
	Teils/Teils	29,0 %	37,5 %	8,3 %
	Ablehnung	66,0 %	37,2 %	89,0 %
Die Sachbearbeiter können Einfluss auf die Entwicklung der IT-Programme nehmen (z.B. Bedienoberflächen)	Zustimmung	6,8 %	20,1 %	2,0 %
	Teils/Teils	25,2 %	34,0 %	6,6 %
	Ablehnung	68,0 %	45,9 %	91,4 %

(Quelle: eigene Erhebung, gültige Prozente ohne „Weiß nicht“-Antwort)

Auf kommunaler Ebene greifen die Interessen von Beschäftigten und Dienststelle ineinander über

Auf kommunaler Ebene sind die Fachämter in ihrer Digitalisierung viel stärker auf ihre jeweiligen Beschäftigten angewiesen. So kann auf dieser Ebene oft auch gar keine Trennung von Führungskräften und Mitarbeitern in der Frage der Planung von Digitalisierung vorgenommen werden, weil etwa die

Dienstverteilung, Anschaffungen, Softwareeinführungen und Fortbildungen nicht losgelöst von den Beschäftigten umsetzbar sind (iKFZ17). Wie gezeigt, übernehmen gerade in der Bauaufsicht Sachbearbeiter die Aufgaben von Multiplikatoren, Systemadministratoren und als Kontakt zum IT-Hersteller. Auch in den Projektsteuerungsgruppen etwa zur Einführung der E-Akte partizipieren in der Regel einzelne Beschäftigte aus dem Fachamt (dBA06, dBA09, dBA03, dBA19, dBA05, dBA11). Dadurch sind in der Fachabteilung sowohl verlässliche Ansprechpartner wie auch niederschwellige Feedbackprozesse möglich. Eine Multiplikatorin aus der Bauaufsicht beschreibt diese Form der Partizipation wie folgt:

„[...] dadurch, dass ich ja selber zu dieser Truppe gehöre. Wir sitzen hier alle auf einem Gang, also man hat auch so immer die Kontakte gehabt. Ich habe von Anfang an gesagt, wenn euch was auffällt – ich kann ja immer nur einen Rahmen stecken – ihr seid in der tatsächlichen Bearbeitung. Wenn euch etwas auffällt, oder wenn ihr eine Idee habt, [...] dann kann ich mich mit den Dingen beschäftigen. Und wo meine Grenze ist, [...] kann ich das ja weiterleiten an die Firma.“ (dBA06)

So greifen die Interessen von Beschäftigten und Dienststelle im kommunalen Fachamt oft ineinander über. In den eigentlichen Entscheidungen zur Digitalisierung sind die Beschäftigten aber in sehr unterschiedlichem Maß involviert. Dort, wo tatsächlich eine Projektsteuerungsgruppe eingerichtet wurde, sind ein bis zwei Vertreter aus der Sachbearbeitung hinzugezogen worden. Wo dagegen eine solche Struktur fehlte, ist vor allem die Dienststelle alleinig federführend gewesen (dBA09, dBA01).

Ein weiterer wesentlicher Kanal der Partizipation sind Feedbackprozesse, über die Beschäftigte Probleme melden und Verbesserungsvorschläge (etwa bezogen auf Arbeitserleichterungen) an Dienststelle und IT-Dienstleister richten können (dBA08). So wurden auch neue digitale Kanäle geschaffen, welche die Beschäftigten nutzen können, um ihre Anliegen einzubringen, indem sie direkt selbst Störungstickets anfertigen (ELSTER13, ELSTER17) oder aber sich an verwaltungsinterne Systemadministratoren, Rechenzentren etc. wenden, damit diese dann ggf. ein Jobticket an die IT-Firma verfassen (dBA08, ELSTER10).

Feedback

Besonders wertvoll und in der Regel auch offener für Feedback ist die Partizipation der Beschäftigten in Pilotphasen und Digitalisierungslaboren, wo neue digitale Verfahren entwickelt und erprobt werden (dBA11, ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13). In diesen Phasen fühlen sich die Beschäftigten stärker am Erfahrungsaustausch beteiligt. Besonders positiv wahrgenommen wird, wenn in der Endversion der Programme das gegebene Feedback zum Teil auch umgesetzt wurde (ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13). Allerdings zeigen sich viele Verwaltungen, insbesondere die von Land oder Bund

gesteuerten IT-Verfahren, im späteren Regelbetrieb viel weniger flexibel und offen für Feedback.

In der Finanzverwaltung werden Inputs und Kritik von der VollzugsEbene laut einem Interviewpartner auch in Abstimmungen der Bund-Länder-Gruppen im Rahmen des KONSENS-Verbands berücksichtigt (ELSTER03). Der reelle Nutzen wird allerdings angezweifelt. In der Theorie wird kommuniziertes Feedback an das programmierende Bundesland weitergegeben, in der Praxis bewirke das aber wenig (ELSTER06, ELSTER07, ELSTER 09). Ein Unterschied besteht zwischen den Bundesländern dahingehend, ob es sich um ein auftragnehmendes oder auftraggebendes Land handelt. In nicht-programmierenden Bundesländern herrscht ein noch ausgeprägteres Gefühl der Passivität, da zwar Feedback gegeben, aber nichts „selbst“ verändert werden kann („Wir müssen halt nehmen, was wir kriegen“, ELSTER10). Gerade in den Finanzämtern ist daher eine gewisse Resignation unter den Beschäftigten verbreitet: „Das waren so die Anfänge, wo man noch versucht hat, was zu verändern. Mittlerweile weiß man, dass das relativ schwer ist, da überhaupt Einfluss zu nehmen“ (ELSTER06; vgl. auch ELSTER07, ELSTER 09).

Rahmenbedingun-
gen motivieren
nicht zur
Partizipation

Das Interesse, sich als Beschäftigte in Digitalisierungsprozesse einzubringen, ist unterschiedlich ausgeprägt, was neben Erfahrungswerten und individuellen Faktoren auch von der allgemeinen Arbeitsbelastung beeinflusst ist (ELSTER08, ELSTER11, ELSTER13). „[Die sind] alle dermaßen mit ihrem Arbeitsplatz beschäftigt [...], dass die überhaupt kein Interesse haben, irgendwas anders oder neu zu machen“, wird auch in den Kommunen festgestellt (dBA09). Nichtsdestotrotz finden sich eigentlich in allen Verwaltungen Beschäftigte, die mitgestalten wollen. Offenkundig sind aber die Rahmenbedingungen insbesondere in hierarchischen Kontexten für diese Partizipation nicht hinreichend gegeben. Vor allem die Kommunen können im Zuge ihrer Organisationshoheit jedoch von diesem Gestaltungswillen ihrer Beschäftigten profitieren und Verfahren verbessern.

9. Fazit

Welche zusammenfassenden Erkenntnisse lassen sich aus der Analyse fortgeschrittener Digitalisierungsbereiche in der öffentlichen Verwaltung ableiten?

Zunächst bestätigen die empirischen Analysen, dass der Digitalisierungsstand in Deutschland selbst in fortgeschrittenen Bereichen noch ausbaufähig ist und sich nach wie vor einige Problemlagen in der Vollzugspraxis zeigen. Die digitale Transformation gestaltet sich in Deutschland nicht als ein disruptiver übergreifender Prozess, sondern erfolgt graduell, inkrementell und ausgesprochen fragmentiert und uneinheitlich, was Verzögerungen, Unsicherheiten und Koordinationsprobleme auslöst und mit Parallelprozessen, Doppelarbeit, Transparenz- und Kohärenzdefiziten verbunden ist.

Föderaler Vollzug
hemmt z.T. die
Digitalisierung

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Ein wichtiger Faktor scheint jedoch die in Kapitel 2.3 dargestellte Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat zu sein. Häufig fallen die Zuständigkeiten zur Digitalisierung auseinander: In den Vollzugsbehörden müssen die wesentlichen Aspekte der Digitalisierung (Anschaffung von Hardware und Software ebenso wie die Anbindung an Online-Portale, IT-Basiskomponenten und Datenbanken) selbst implementiert werden, während die rechtlichen Rahmenbedingungen durch Bund und/oder Länder geschaffen werden. Diese Distanz zwischen der Planung und Steuerung der Digitalisierungsprogramme auf der einen Seite und der VollzugsEbene auf der anderen führt immer wieder zu Problemen und systematisch zu unterschiedlichen Digitalisierungsständen, zumal in Deutschland sowohl in Hinblick auf eingesetzte Softwareprodukte in den Verwaltungen als auch in den finanziellen und personellen Rahmenbedingungen von Ländern und Kommunen eine große Heterogenität besteht. Im Prinzip mangelt es auch vielfach an Verbindlichkeit seitens der Länder und Kommunen, so dass die prinzipiell gute Idee des EfA-Prinzips in der Praxis häufig scheitert. Am Beispiel der Steuerverwaltung, bei der es durch bundesgesetzliche Regelungen und eine verbindliche Abstimmung der Bundesländer gelungen ist, einheitlich vorzugehen, zeigt sich, wie durch ein solches Vorgehen ein wesentlich höherer Digitalisierungsstand erreicht werden kann. Allerdings lässt sich dieses zentralisiertere Vorgehen nicht auf alle Bereiche übertragen.

In den untersuchten Bereichen zeigt sich die Digitalisierung prinzipiell zwar als geeignet, um beschleunigte und effizientere sowie kundenfreundlichere Verfahren zu ermöglichen. Dies liegt vor allem am Wegfall von Postwegen und Liegezeiten, verbessertem und automatisiertem Datenaustausch und Datenmanagement sowie in zunehmendem Maße auch algorithmischen Unterstützungs- und Entscheidungssystemen bis hin zum Einsatz künstlicher Intelligenz. Diese Vorteile kommen aber bislang nur eingeschränkt im Ar-

Gleichzeitigkeit
von digitalen und
analogen Verfahren
als Problem

beitsalltag der Beschäftigten an. Eine wesentliche Herausforderung ist hier die Gleichzeitigkeit von digitalen und analogen Verfahren, z.B. von E-Akte und Papierakte. Hinzu kommen teilweise erhebliche Technik- und Bedienprobleme, häufige Software-Updates, die zu ständigem Umstellungsaufwand führen sowie Medienbrüche in den Verfahren. Viele Digitalisierungsansätze bleiben auf halbem Wege stecken, da die verwaltungsinternen Teilprozesse zu oft ausgeklammert bleiben, also etwa die Fachverfahren im Backoffice nicht einbezogen werden. Die Parallelität von E-Akte und Papierakte sorgt einerseits für deutlich höheren Verwaltungsaufwand und minimiert andererseits die möglichen Effizienzgewinne, insbesondere für die Verwaltung. Instabile Techniksysteme führen zu erheblicher Frustration und zu Einschränkungen des Bürgerservices und der Verwaltungsarbeit. Die Frustration in der fortgeschrittenen Steuerverwaltung erklärt sich zu einem nicht geringen Anteil aus diesen Problemlagen.

Digitalisierungsge-
winne schlagen
noch nicht durch

Digitalisierung erfolgt zudem in Verwaltungskontexten, die durch Personalknappheit geprägt sind und in denen deshalb besonders schmerzhaft zu Buche schlägt, dass der Digitalisierungsprozess zunächst zusätzliche Ressourcen und Investitionen erfordert, die aber häufig nur bedingt aufgebracht werden können. Typische Konsequenzen sind zunehmender Zeitdruck und steigende Aufgabendichte für Beschäftigte, so dass die Digitalisierungsgewinne, dort wo schon vorhanden, nicht durchschlagen und spürbar werden können. Zudem kommt es anstelle einer Entlastung durch Digitalisierung sogar zu Zusatzbelastungen, wenn Sachbearbeitende die Digitalisierungsaufgaben nebenbei erfüllen müssen, weil das an sich notwendige zusätzliche Personal, das für neue Teilprozesse, wie z.B. Scannen, und Veränderungsmanagement benötigt wird, nicht verfügbar ist.

Ein weiteres Kernproblem besteht darin, dass viele der digitalen Verwaltungsleistungen noch viel zu wenig von den Bürgern in Anspruch genommen werden. Exemplarisch sind hierfür i-Kfz und die digitalen Kombianträge für Elternleistungen, teilweise aber auch der digitale Bauantrag – also digitale Angebote, welche die an sie gerichteten Erwartungen oft nicht erfüllen konnten. Durch die ausbleibende Nachfrage wird es nicht nur schwieriger, Akzeptanz und Bereitschaft für die erforderlichen Umstellungsprozesse der Digitalisierung zu generieren. Auch die digitalisierungsbezogene Lernkurve in der Verwaltung ist verzögert, da sich in den Behörden keine Routinen bilden können, was wiederum die Prozesse verlangsamt und bestehende Unsicherheiten bei den Beschäftigten verstärkt.

Zwar hat die Digitalisierung damit in vielen Bereichen noch nicht die erwarteten Entlastungs- und Vereinfachungseffekte gezeigt. Unsere Befunde legen jedoch nahe, dass sie angesichts knapper werdender Ressourcen und wachsender Aufgaben- und Regulierungsdichte gleichwohl dazu beigetragen

hat, zumindest den administrativen Routinebetrieb und eine rechtsstaatliche Aufgabenerledigung aufrecht zu erhalten, was ohne Digitalisierung möglicherweise in einigen Bereichen schon nicht mehr der Fall wäre. Allerdings tragen die geschilderten Problemlagen dazu bei, dass die Akzeptanz und Motivation auf der Vollzugsebene schwinden. Die Zufriedenheit mit der Verwaltungsdigitalisierung fällt daher vielerorts eher gering aus.

Zugleich halten sich die organisationalen Veränderungen bislang in Grenzen. Ein eigentlich erwarteter Bedeutungsverlust klassisch-hierarchischer Strukturen und der herkömmlichen Ämter- und Dezernatsgliederung zugunsten flexiblerer Organisationsformen konnte kaum festgestellt werden. Stattdessen wurden dort, wo digitale Prozesse eingeführt worden sind, häufig analoge durch digitale Hierarchien (im Sinne von Entscheidungs- und Ablaufmustern) ersetzt, da von einer Optimierung der Prozesse und Strukturen oftmals abgesehen wurde. Ebenso wurden bislang nur in wenigen Fällen feste Organisationsstrukturen für die Digitalisierung auf der Vollzugsebene, also in den Fachämtern selbst, geschaffen. Dabei zeigen unsere Untersuchungen, dass etwa Stabsstellen für Digitalisierung innerhalb der Fachämter einen positiven Einfluss auf interne Effizienz und Digitalisierungszufriedenheit haben können. Stattdessen werden viele digitalisierungsbezogene Aufgaben nur innerhalb der bestehenden Strukturen, oft ohne entsprechende Erhöhung von Personalkapazitäten und Ressourcen, verrichtet. Bezogen auf die Ablauforganisation ist es zudem nur begrenzt zu einer Verschlinkung von Prozessen gekommen, da viele Koordinations-, Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren immer noch eher analog vollzogen werden.

Ausbleibende
Struktur-
und Prozess-
optimierung

Betrachtet man die Digitalisierungseffekte, so ergibt sich ebenfalls ein ambivalentes Bild, das auch starke Unterschiede nach Leistungsbereichen aufweist. Tendenziell ist es durch die Digitalisierung zu einer Beschleunigung der Leistungserbringung für die Bürger, zu Effizienzsteigerungen und zu Verbesserungen bei der Fallbearbeitung gekommen, wenngleich dies im Arbeitsalltag oftmals (noch) nicht spürbar ist. So hat der vergleichsweise hohe Digitalisierungs- und Automatisierungsgrad in der Steuerverwaltung, zu welchem die Bündelung der Digitalisierungskompetenzen im KONSENS-Verband sowie die rechtlichen Verpflichtungen auf Bundes- und Landesebene maßgeblich beigetragen haben, zu einer Steigerung der Durchlaufgeschwindigkeit und zu Effizienzgewinnen in den Finanzämtern geführt. Auch die Digitalisierung von Elternleistungen hat das Potenzial, die Bearbeitungsdauer zu verkürzen, die Nutzerfreundlichkeit zu steigern und die Fehleranfälligkeit zu reduzieren. Allerdings bestehen hier zahlreiche Nutzungseinschränkungen, zumindest für die „große Lösung“ (einschließlich Elterngeld), die dazu führen, dass die Nutzungszahlen äußerst gering sind, was sich in absehbarer Zeit auch nicht nachhaltig verbessern wird. Somit sind die faktisch erreichten

Leistungsverbesserungen im Arbeitsalltag nicht spürbar

Leistungsverbesserungen in diesem Bereich bislang sehr begrenzt und eine nennenswerte Flächenwirkung (im Sinne von EfA) ist nicht erkennbar und, soweit ersichtlich, auch nicht erwartbar. Auch in der unteren Bauaufsicht (Baugenehmigung) und bei i-Kfz schlagen Effizienzgewinne und Beschleunigungseffekte bisher nicht auf den Arbeitsalltag durch. Dies ist dadurch begründet, dass Automatisierungspotenziale dort bislang weniger genutzt wurden und der aktuelle Umsetzungsstand wesentlicher Basiskomponenten, darunter insbesondere die elektronische Aktenführung und Bezahlfunktion, aber auch der Datenaustausch zwischen verschiedenen Ämtern, nach wie vor begrenzt ist. Auch die Schnittstelle Bürger/Verwaltung wird durch die Digitalisierung bisher nicht spürbar verbessert. So sind bisher kaum positive Effekte hinsichtlich der Zufriedenheit der Kunden und der Beschäftigten zu verzeichnen, die unmittelbar auf die Einführung bestimmter digitaler Services zurückzuführen sind. Beispielsweise ist in Kfz-Zulassungsbehörden die Einführung eines Onlineterminvereinbarungssystems für Beschleunigung und effizienteres Arbeiten sowie die Zufriedenheit der Kunden oft bedeutsamer als das Angebot von i-Kfz.

Negativeffekte

Stattdessen nehmen die Beschäftigten im Arbeitsalltag vielfach Arbeitsverdichtung und wachsenden Zeitdruck wahr, was mit den oben geschilderten Problemen fehleranfälliger IT-Komponenten, dem Hinzukommen neuer Aufgaben wie der manuellen Datenpflege und mit der zunehmenden Komplexität und Volatilität der Rechtsmaterie zusammenhängt. In der Kfz-Zulassung hat sich zudem gezeigt, dass digitalisierungsbedingte Beschleunigungseffekte aufgrund der parallel entstandenen neuen Teilprozesse (Drucken und Versenden von Plaketten) nur bedingt nachzuweisen oder gar ins Gegenteil verkehrt sind, es also teils zu höheren Wartezeiten oder zur Verlangsamung von Verfahren gekommen ist.

Ganzheitliche
Betrachtung
von Belastungs-
lagen nötig

Zum aktuellen Zeitpunkt kann die Digitalisierung daher noch nicht die Personalknappheit abfedern oder gar als Legitimation für sinkende Personalbedarfe genutzt werden. Generell muss die Digitalisierung im Zusammenspiel mit der jeweiligen Rechtsmaterie, Aufgabenentwicklung und Personalausstattung, d.h. stärker ganzheitlich, betrachtet werden. Nur auf diese Weise können die Herausforderungen, denen sich die Vollzugsbehörden und ihre Beschäftigten in ihrem Arbeitsalltag zu stellen haben, angemessen adressiert und die Belastungslagen in den Behörden realitätsgerecht abgebildet werden. Vor diesem Hintergrund sind Entbürokratisierung und die Beseitigung rechtlicher Hürden bei der Digitalisierung immer mitzudenken. Weitere wesentliche Aspekte für eine künftige erfolgreichere Digitalisierung sind die zügige Implementierung der E-Akte (mit einer möglichst kurzen Phase der Parallelität von E-Akte und Papierakte), die Mitnahme der Beschäftigten, die Schaffung eigener Stellen für Digitalisierung im Fachamt sowie die Optimie-

rung der digitalen Transformation, indem vor allem Technikprobleme gelöst, technische Instabilität reduziert und die Fehleranfälligkeit sowie Inkompatibilitäten von IT-Komponenten minimiert werden.

Anfang 2024 wurde das OZG-Änderungsgesetz (auch „OZG 2.0“) im Bundestag verabschiedet. Es soll aus den Problemen des „OZG 1.0“ Lehren ziehen, u.a. indem rechtliche Rahmenbedingungen (Schriftform- und Unterschriftserfordernisse) weiter angepasst, verbindliche Standards für Datenformate und Schnittstellen vorgegeben und bundesweit einheitliche Bürger- und Unternehmenskonten eingeführt werden. Nach ursprünglicher Kritik wurden zudem eine erneute 5-Jahresfrist zur flächendeckenden Digitalisierung der Verwaltungsleistungen für Unternehmen sowie ein nach vier Jahren greifender Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen des Bundes festgelegt. Auch eine Priorisierung von „Fokusleistungen“ wird nun angestrebt. Mit der Einführung einer Once-Only-Generalklausel werden darüber hinaus weitere Verbesserungen in Aussicht gestellt (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2023, 2024). Zugleich beinhaltet das OZG 2.0 aber auch eine Reihe von Problemstellen, etwa unzureichendes Monitoring bei der Umsetzung. Ferner wurde dem föderalen Architekturmanagement bei der Verwaltungsdigitalisierung und der Notwendigkeit eines funktionierenden föderalen IT-Verbundes kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Darüber hinaus wurden drängende Beschaffungsfragen (Stichwort App-Store für die Verwaltung) sowie Organisations- und Steuerungsfragen (Stichwort: Digitalisierungsagentur) nicht adressiert (ebd.). Somit sind längst nicht alle Gründe für das Scheitern so vieler OZG-Projekte ausgeräumt. Allerdings bedarf es hierfür nicht nur der rechtlichen Steuerung und Regulierung. Vielmehr sind auch die Bereitschaft, etablierte Verwaltungsprozesse und -routinen zu ändern, und eine stärkere verwaltungspolitische wie auch verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Vollzugsebenen erforderlich.

OZG 2.0

Literaturverzeichnis

- ADAC. (2023). *Neu: Auto online anmelden und direkt losfahren – Abmeldung ohne Ausweis*. Stand: 18.12.2023. Abgerufen 11. Januar 2024, von <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/kfz-zulassung/zulassung-online/>
- Amit, R. & Shoemaker, P. J. H. (1993). Strategic Assets and organizational rent. *Strategic Management Journal*, 14 (1), 33-46.
- Andersen, K. V. & Henriksen, H. Z. (2006). E-Government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, 23 (2), 236–248.
- Apitzsch, B., Buss, K.-P., Kuhlmann, M., Weißmann, M. & Wolf, H. (2021). Arbeit in und an Digitalisierungen. Ein Resümee als Einführung. In K.-P. Buss, M. Kuhlmann, M. Weißmann, H. Wolf & B. Apitzsch (Hrsg.), *Digitalisierung und Arbeit: Triebkräfte – Arbeitsfolgen – Regulierung* (S. 9–37). Campus.
- Bayerisches Landesamt für Steuern. (o. J.-a). *ELSTER, eine Erfolgsstory*. Elster. Abgerufen 17. Januar 2022, von https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_erfolgsstory
- Bayerisches Landesamt für Steuern. (o. J.-b). *Presse. Elster*. Abgerufen 15. November 2021, von <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>
- Berlin. (2022). *Leitfaden zum Baunebenrecht*. <https://www.berlin.de/sen/bauen/baurecht-und-bauplanung/bauaufsicht/leitfaden-baunebenrecht/>
- Biewer, B. (2013). *Trendbericht: Dienstvereinbarungen über E-Government*. Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-005583/mbf_bvd_hintergrund_e-government.pdf
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Hrsg.). (2009). *Interviewing Experts*. Palgrave Macmillan.
- Bogumil, J. & Gräfe, P. (2022a). *Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung: Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen*. ZEFIR-Materialien: Bd. 21. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Ruhr-Universität Bochum. <https://doi.org/10.46586/rub.zefir.242.219>
- Bogumil, J. & Gräfe, P. (2022b). Digitalisierung in der Kommune. In C. Neu (Hrsg.), *Handbuch Daseinsvorsorge* (S. 236–243). VKU Verlag.
- Bogumil, J. & Gräfe, P. (2023). Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift*. <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00525-8>
- Bogumil, J. & Gräfe, P. (2024): Woran OZG-Projekte scheitern. *Innovative Verwaltung*, 46 (1–2), 26–29.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*. 3. Auflage. Springer VS.
- Bogumil, J. & Kuhlmann, S (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung*, 54 (2021), 105–132
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. & Ohm, A. K. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Ed. Sigma.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Gerber, S. & Schwab, C. (2019). *Bürgerämter in Deutschland: Organisationswandel und digitale Transformation*. Nomos.

- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M. & Marienfeldt, J. (2022). *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest*. FES diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bohr, I., Fuhrmeister, I., Hengel, M., Kuhrau, S., Kurz, D., Ptak, J., Roll, O., Schleimer, T., Schnell, A., Spann, C., Weilguni, C. & Welte, R. (2021). *Digitalisierung der Unterschrift in Verwaltungsprozessen*. bwUni.digital White Paper – Think-Tank 01. <https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/11437/5/TT01%20-%20Digitalisierung%20der%20Unterschrift%20-%20White%20Paper.pdf>
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62 (2), 174–184.
- Braun Binder, N. (2016). Weg frei für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren in Deutschland. *Jusletter IT*, 22.
- Breit, E., Egeland, C., Löberg, I. B., & Röhnebak, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55 (5), 833–847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Brinckmann, H. & Kuhlmann, S. (1990). *Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik*. Springer.
- Brinckmann, H., Grimmer, K., Lenk, K. & Rave, D. (1974): *Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung*. S. Toeche-Mittler Verlag.
- Bugdol, M. & Pokrzywa, M. (2020). The Feeling of Fear among Local Government Administration Employees as a Result of the Introduction of E-Administration. *Administrative Sciences*, 10(3), 67. <https://doi.org/10.3390/admsci10030067>
- Bundesministerium des Innern und für Heimat [BMI]. (2022): *Digitale Services im Sinne des OZG*. Abgerufen 09. Januar 2024, von <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG>
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr [BMDV]. (2022). *Referentenentwurf: Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften*. Abgerufen 15. Juni 2022, von https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr [BMDV]. (2023). *Internetbasierte Fahrzeugzulassung: So funktioniert "i-Kfz"*. Abgerufen 09. Januar 2024, von <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/internetbasierte-fahrzeugzulassung.html>
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [BMVI]. (2021). *Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 17./18. März 2021 (Video/ Telefonschaltkonferenz) und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 15./16. April 2021 (Video/ Telefonschaltkonferenz)*, Berlin, 2. März 2021. Abgerufen 4. Januar 2022, von https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-04-15-16-vmk-telefonschaltkonferenz/21-04-15-16-bericht-bmvi-4-7.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi]. (2017). *Top 100 Wirtschaft. Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Unternehmen*. Abgerufen 20. Oktober 2021, von https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-top-100-wirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=26

- Bundesregierung. (2021). *Digitalisierung von Leistungen und Dokumenten im Kfz-Bereich. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Luksic, Frank Sitta, Bernd Reuther, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP*. BT-Drucksache 19/32010. Abgerufen 06. Juli 2022, von <https://dserver.bundestag.de/btd/19/320/1932010.pdf>.
- Butz, C. V. (2019): *Digitalisierung der kommunalen Bauverwaltung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel ausgewählter unterer Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen*. Masterarbeit, Ruhr-Universität Bochum.
- Christensen, T., Laegreid, P. & Wise, L. R. (2003). Evaluating Public Management reforms in central government. Norway, Sweden and the United States of America. In H. Wollmann (Hrsg.), *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coursey, D. & Norris, D. F. (2008): Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. *Public Administration Review*, 68 (3), 523–536.
- Denkhaus, W. (2019). Vom E-Government zur Digitalisierung. In M. Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung: Vernetztes E-Government*. 2. Aufl. (S. 51–79). Erich Schmidt Verlag.
- Deutscher Bundestag. (2021a). *Mängel bei der Gestaltung und Verständlichkeit im Elster-Verfahren und von Steuerverwaltungsakten*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/277/1927758.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2021b). *Misstände bei der Verarbeitung von Steuerdaten*.
- Distel, B., Ogonek, N. & Becker, J. (2019). *EGovernment Competences Revisited – A Literature Review on Necessary Competences in a Digitalized Public Sector*. Präsentiert auf: WI 2019, 2019, Siegen.
- Döring, M., & Löbel, S. (2020). Folgen der Digitalisierung auf öffentliche Dienstleistungen. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 623–631). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7_58
- Dreas, S. A. & Klenk, T. (Hrsg.). (2021). *Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748926214>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467–494.
- Enticott, G. (2004). Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications. *Public Administration*, 82 (3), 743–756.
- EReg. (2019). *The Vehicle and Driver Chain in Europe. Comparative Study of Laws, Procedures and Trends*. EReg – Association of European Vehicle and Driver Registration Authorities. <https://www.ereg-association.eu/media/2385/2020-the-vehicle-and-driver-chain-volledig-e-opmaak-aangepast-malta-digitaal-v3.pdf>
- Fadavian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D. & Djefal, C. (2019). *Data Driven Government*. Nationales E-Government Kompetenzzentrum.
- Fiedler, A., & Weinkauff, R. (2023). Digitales Bauantragsverfahren am Beispiel der EfA-Leistung als co-kreatives OZG-Projekt zwischen Bundesland und Kommunalverwaltung. In T. A. Krause, C. Schachtner, & B. E. P. Thapa (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung der Verwaltung* (S. 326–343). transcript Verlag. <https://doi.org/10.36198/9783838559292-326-343>

- Forum Soziale Technikgestaltung (2022): *Gesamtpersonalrat erreicht epochale Vereinbarung zur Gestaltung der Digitalisierung der sogenannten "KI"*. Abgerufen 09. Januar 2024, von <http://www.blog-zukunft-der-arbeit.de/gesamtpersonalrat-erreicht-epochale-vereinbarung-zur-gestaltung-der-digitalisierung-und-der-sogenannten-ki/>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Brookings Inst. Press.
- Geis, R. (2021). Das Onlinezugangsgesetz im Rechtsvergleich. In M. Seckelmann & M. Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 229–252). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_10
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98 (2), 341–354.
- Gräfe, P. (2024). Die Kommune im Geflecht der Online-Verwaltungsportale: A Tale of Too Many Portals. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17 (1). <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.332252>
- Grimm, D. (2017). Hamburger Kompromiss. Das Projekt i-Kfz startet in die zweite Stufe. *VITAKO Intern*, 5/2017, 12.
- Grimmer, K. (Hrsg.). (1986). *Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik*. Birkhäuser Verlag.
- Hauth, M. (2016). *Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung. Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht – Baunachbarrecht*, 12. Aufl. dtv/C.H. Beck.
- Hauth, M. (2019). *Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung. Bauplanungsrecht – Bauordnungsrecht – Baunachbarrecht*, 13. Aufl. dtv/C.H. Beck.
- Heinrich, B., Linke, P. & Glöckler, M. (2017): *Grundlagen Automatisierung*. Springer Vieweg. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17582-5>
- Helfat, C. E. & Peteraf, M. A. (2009). Understanding dynamic capabilities: progress along a developmental path. *Strategic Organization*, 7 (1), 91–102.
- Heuberger, M. (2023). *Coordinating Digital Government. Explaining coordination challenges regarding the digital transformation of public administration in a federal context*. Dissertation, Universität Potsdam.
- Heuermann, R. (2018). Digitalisierung der Verwaltung – Ziele und Organisation. In Heuermann, R., Tomenendal, M. & Bressemer, C. (Hrsg.). *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen* (S. 13–28). Springer Gabler.
- Hunnius, S., Schuppan, T. & Stocksmeier, D. (2016). Lebenslagenorientiertes E-Government. *Verwaltung & Management*, 22 (4), 187–193. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-4-187>
- Initiative Stadt.Land.Digital. (2022). *Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz*. Abgerufen 10. Dezember 2023, von https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-kommunale-herausforderungen-digital-meistern.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Joswig, M. (2021). Die digitale Baugenehmigung. In J. Stemmer, W. Eixelsberger, A. Spichiger, A. Neuron, F.-R. Habel, & M. Wundara (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen zum E-Government* (S. 141–161). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kahlen, G. (2014). IT-Steuerung aus kommunaler Perspektive. In A. Engel (Hrsg.), *IT-Governance in Staat und Kommunen: Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik* (S. 25–46). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845273105-25>

- Kemper, T. (2021). Digitalisierung von Verwaltungen und Bauabteilungen – Rechtliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen. In A. Spellerberg (Hrsg.), *Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen* (S. 135–146). Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.
- Kette, S. (2021): “Computer says no?” Konsequenzen der Algorithmisierung von Entscheidungsprozessen. *Soziale Systeme*, 26 (1–2), 160–188. <https://doi.org/10.1515/sosys-2021-0006>
- Kirstein, A. (2018). *Innovation im Staat: Vier E-Government-Fallstudien*. Dissertation, Universität Hamburg, Hamburg.
- Kißler, L., Greifenstein, R. & Schneider, K. (2011). *Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. VS Verl. für Sozialwiss.
- Koalitionsvertrag (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Abgerufen 12. November 2023, von https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- KONSENS. (2021). *Koordinierte Neue Software-Entwicklung für die Steuerverwaltung*. Informationsbroschüre.
- KONSENS. (o. J.). *Wer macht was? Konsens*. Abgerufen 27. September 2022, von <https://www.steuer-it-konsens.de/darum-gehts/wie-wir-arbeiten/>
- Kraftfahrtbundesamt [KBA]. (2023a). *Anschriftenverzeichnis der Zulassungsbehörden*. Stand: Juli 2023. Abgerufen 21. September 2023, von https://www.kba.de/SharedDocs/Download/s/DE/Anschriftenverzeichnisse/av1_2023_07_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=13
- Kraftfahrtbundesamt [KBA]. (2023b). *Fragen & Antworten – Großkundenschnittstelle*. Abgerufen 09. Dezember 2023, von https://www.kba.de/DE/Themen/ZentraleRegister/GKS/Faq/faq_node.html
- Kraftfahrtbundesamt [KBA]. (o.J.). *Zentrales Fahrzeugregister*. Abgerufen 09. Januar 2024, von https://www.kba.de/DE/Themen/ZentraleRegister/ZFZR/zfzr_node.html
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2011). The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37 (5), 479–494.
- Kuhlmann, S. (2003). *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Leske + Budrich.
- Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2021). The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann & E. Wayenberg (Hrsg.), *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations* (S. 101–113). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_8
- Kuhlmann, S., Kühn, H. & Danken, T. (2020). Digitale Governance im Bundesstaat: föderale Architektur, kommunale Umsetzung und Perspektiven einer neuen Staatskunst. In H. Lühr (Hrsg.), *Digitale Daseinsvorsorge: Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst: Ergebnisse des Kolloquiums im Bremer Rathaus am 24./25. Februar 2020* (S. 131–140). Kellner Verlag.
- Kuhlmann, S. & Marienfeldt, J. (2023). Comparing local government systems and reforms in Europe: from New Public Management to digital era governance? In F. Teles (Hrsg.), *Handbook on Local and Regional Governance* (S. 315–331). Edward Elgar Publishing.
- Layne, K. & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (2), 122–136.

- Lenk, K. (2011). Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4 (2), 315–334.
- Liedtke, B. H. & Tepper, A. (1989). *Sozialverträglicher Technikeinsatz in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit einem kommunalen Bürgeramt*. GMD Bericht Nr. 177.
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S. & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36 (3), 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Lühr, H.-H. (2020). IT-Planungsrat. In T. Klenk, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Mayer-Schoenberger, V. & Cukier, K. (2013). *Big data. A revolution that will transform how we live, work and think*. John Murray.
- Mergel, I. (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12 (1), 162–171.
- Mergel, I. (2021). Digital Transformation of the German State. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, & J. Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany* (S. 331–355). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_19
- Mergel, I., Edelmann, N. & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4).
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel G. Pickel, H.-J. Lauth & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft* (S. 465–479). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities. Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62 (4), 424–433.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Müller, H. & Scheffler, A. (2017). Potenziale von IT-Standards in den Bereichen Baugenehmigung und Planung. *Verwaltung und Management*, 23 (2), 99–111.
- Nationaler Normenkontrollrat. (2018): *Jahresbericht 2018. Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen!*
- Nationaler Normenkontrollrat. (2021). *Monitor Digitale Verwaltung #6*. Abgerufen 7. Februar 2024, von https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/monitor-digitale-verwaltung-6.pdf?__blob=publicationFile&v=9
- Nationaler Normenkontrollrat. (2023). *Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften*. Abgerufen 7. Februar 2024, von https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/ozg-positionspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14
- Nationaler Normenkontrollrat (2024). *Endlich da. Mit deutlichen Verbesserungen, aber ohne Mut zum großen Wurf*. Abgerufen 6. März 2024, von <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/2024-02-23-bundestag-verabschiedet-ozg.html>
- OECD. (2005). *Modernising Government. The Way Forward*.
- OZG-Leitfaden. (2022). *Digitale Services im Sinne des OZG*. Abgerufen 20. September 2023, von <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG>

- PD – Berater der öffentlichen Hand [PD]. (2019). *Digitales Baugenehmigungsverfahren NRW. Abschlussbericht der 1. Projektphase*. Abgerufen 18. Oktober 2021, von https://www.mhkb.g.nrw/sites/default/files/media/document/file/Abschlussbericht_DigitalesBaugenehmigungsverfahren_NRW_1.Projektphase_270619.PDF
- Peuker, E. (2015). Digitalisierung im Bundesstaat. Die Rolle des Föderalismus auf dem Weg zum digitalen Staat. In H. Hill & U. Schliesky (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?* (S. 59–86). Nomos.
- Piening, E. P. (2013). Dynamic Capabilities in Public Organizations. *Public Management Review*, 15 (2), 209–245.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis – into the age of austerity*, 4. Aufl. Oxford University Press.
- Prittwitz, V. von. (2007). *Vergleichende Politikanalyse*. Lucius & Lucius.
- Proeller, I., Siegel, J. P. & Adam, J. P. (2022). Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. In S. Roth & H. Corsten (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung* (S. 1100–1119). Verlag Franz Vahlen.
- Rackwitz, M., Hustedt, T. & Hammerschmid, G. (2021). Digital transformation: From hierarchy to network-based collaboration? The case of the German “Online Access Act”. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(1), 101–120. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.05>
- Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens* (2015).
- Regierung Baden-Württemberg. (2020). *Stellungnahme des Ministeriums für Verkehr: Service-situation an den Kfz-Zulassungsstellen der Region Stuttgart II*. Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 16 / 8781. Abgerufen 21. Dezember 2021, von https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/8000/16_8781_D.pdf
- Röhl, K.-H. (2023). *Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland: Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023* (IW-Report 20/2023). Institut der deutschen Wirtschaft (IW). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/270766/1/1840916648.pdf>
- Rupp, C. (2021): *Einblicke in das Digitale Bauamt*. Prosoz Herten/VDZ. Abgerufen 09. Januar 2024, von <https://www.vdz.org/digitalisierung-von-staat-verwaltung/einblicke-das-digital-e-bauamt>
- Schaebes, D. S. (2022). *Die digitale Transformation der deutschen Steuerverwaltung: Eine Analyse der bisherigen Fortschritte, Reformbedürfnisse und -ansätze*.
- Schaebes, D. S., Hessel, K., & Bernhardt, W. (2021). Agenda für die Steuerverwaltung in Deutschland. *DER BETRIEB*, 9, 412–422.
- Schmeling, J. & Bruns, L. (2020). *Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor*. Fraunhofer Fokus.
- Schmidt, C. (2021). *Risikoorientierte Fallauswahl, automationsgestützte Fallbearbeitung und elektronische Steuerfestsetzung: Chancen, Herausforderungen und Grenzen des digitalen Steuervollzugs*. Erich Schmidt Verlag. <https://doi.org/10.37307/b.978-3-503-19944-0>
- Schröder, S. (2018). Digitale Brücken zur Finanzverwaltung Erlebnisse, Erkenntnisse, Erwartungen. In C. Bär, T. Grädler, & R. Mayr (Hrsg.), *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht* (S. 461–471). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-55720-4_43
- Schuppan, T. (2019). Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government). In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5., vollst. überarb. Aufl., S. 537–546). Springer VS.

- Schwab, C., Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Gerber, S. (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Hans-Böckler-Stiftung. Abgerufen 09. Januar 2024, von http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_427.pdf
- Seckelmann, M. (2021). Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes. In M. Seckelmann & M. Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 53–73). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_3
- Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. (2023): *Online-Dienst ELFE. Evaluationsbericht 2022*.
- Siewert, M. B. (2017): Process Tracing. In Jäckle, S. (Hrsg.), *Neue Trends in den Sozialwissenschaften* (S. 239–271). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Stadt Hamm (o.J.): *Anmeldung einer Geburt*. Abgerufen 12. Dezember 2023, von <https://service.portal.hamm.de/suche/-/egov-bis-detail/dienstleistung/1706/show>
- Statistisches Bundesamt. (o. J.). *Entwicklung der Beschäftigten in der Steuerverwaltung (Aufgabenbereich 061) in den Landeshaushalten nach Einstufungen und Ländern (H34/37410000–4)* [dataset].
- Stocksmeier, D. & Hunnius, S. (2018). *OZG-Umsetzungskatalog: Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*. [init[AG, Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Abgerufen 21. Dezember 2023, von https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-22_TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf
- SWR Aktuell. (2023). *Darum funktioniert die digitale Kfz-Zulassung in einigen BW-Regionen nicht*. 08.09.2023. Abgerufen 11. Dezember 2023, von <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/probleme-bei-digitaler-kfz-zulassung-in-bw-102.html>
- Tallinn Declaration. (2017). *Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*. Abgerufen 07. Juli 2023, von https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559.
- taz. (2023). *Digitalisierung der deutschen Verwaltung – Im Land der Digital Naives*. 21.09.2023. <https://taz.de/Digitalisierung-der-deutschen-Verwaltung/!5958504/>
- Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18 (7), 509–533.
- Tummers, L., & Rocco, P. (2015). Serving Clients When the Server Crashes: How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges. *Public Administration Review*, 75(6), 817–827. <https://doi.org/10.1111/puar.12379>
- Veit, S., Reichard, C. & Wewer, G. (Hrsg.). (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5., vollst. überarb. Aufl. Springer VS.
- Vellani T. & Kuhlmann, S. (2024). Vorreiter oder Nachzügler? Die digitale Transformation der Verwaltung in der Mittelstadt: Governance-Arrangements im Vergleich. In Förster, A., Kropp, C., Kuhlmann, S., Lohrberg, F., Neuwirth, C., Polívka, J. & Reicher, C. (Hrsg.), *Mittelstadt als Mitmachstadt: qualitativer Wandel durch neue Kulturen des Stadtmachens* (S. 55–68). Transcript Verlag.
- Wescott, C. G. (2001). E-Government in the Asia-Pacific region. *Asian Journal of Political Science*, 9 (2), 1–24.
- Wewer, G. (2020). *Open Government und Verwaltungsreform. Konzepte – Projekte – Perspektiven*. Nomos.
- Wirth, A. & Schneeweiß, A. (2016). *Öffentliches Baurecht praxisnah. Basiswissen mit Fallbeispielen*, 2., überarb. u. akt. Aufl. Springer Vieweg.

- Wirtz, B. W. & Piehler, R. (2010). E-Government. In Wirtz, B. W. (Hrsg.), *E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien* (S. 3–18). Gabler Verlag.
- Wollmann, H. (2000). Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotential und -defizit. In Stockmann, R. (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 195–231). Leske und Budrich.
- Wollmann, H. (2006). Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In Stockmann, R. (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, 3. Aufl. (S. 207–233). Waxmann.
- X-Leitstelle. (2020). *Handreichung XPlanung – XBau*, 2. Aufl. Abgerufen 25. Oktober 2021, von https://xleitstelle.de/downloads/Handreichung_XPlanung-XBau_2_Auflage.pdf
- X-Leitstelle. (o.J.). *Was ist XBau?* Abgerufen 25. Oktober 2021, von https://xleitstelle.de/xbau/ueber_xbau
- Yeung, K. (2018). Algorithmic regulation: A critical interrogation. *Regulation & Governance*, 12(4), 505–523. <https://doi.org/10.1111/rego.12158>
- YouGov. (2022). *Nutzen Sie ihren Personalausweis auch online bzw. können Sie sich vorstellen, dies zu tun?*. Statista. Abgerufen 22. September 2023, von <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1306900/umfrage/nutzung-des-online-personalausweises-in-deutschland/>
- Zuboff, S. (1988). *In the age of the smart machine: The future of work and power*. Heinemann.

Verzeichnis der Interviews

Fallstudie Digitalisierung der Kfz-Zulassung			
Abkürzung	Bundes- land	Organisation	Position
iKFZ01	A	Komm. Zulassungsbehörde	Amtsleitung
iKFZ02	A	Kreisverwaltung	Personalrat
—	—	—	Datenschutz/IT
iKFZ03	B	Komm. Zulassungsbehörde	Amtsleitung
iKFZ04	A	Komm. Zulassungsbehörde	Sachgebietsleitung
—	—	—	Sachbearbeitung & IT
iKFZ05	<i>Bund</i>	BMDV	Projektkoordination
iKFZ06	B	Stadtverwaltung	IT
iKFZ07	B	Komm. Zulassungsbehörde	Sachbearbeitung
iKFZ08	C	Landesamt/Zulassungsbehörde	Referatsleitung
iKFZ09	C	Landesamt/Zulassungsbehörde	Sachbearbeitung
iKFZ10	C	Landesamt/Zulassungsbehörde	Sachbearbeitung
iKFZ11	D	Komm. Zulassungsbehörde	Amtsleitung
—	—	—	Sachgebietsleitung
iKFZ12	E	Komm. Zulassungsbehörde	
iKFZ13	D	Komm. Zulassungsbehörde	Digitalisierung
iKFZ14			
iKFZ15	D	Komm. Zulassungsbehörde	Amtsleitung
iKFZ16	D	Komm. Zulassungsbehörde	Sachbearbeitung
—	—	—	—
iKFZ17	D	Kreisverwaltung	Personalrat
iKFZ18	D	Kreisverwaltung	Personalrat/IT
iKFZ19	D	Komm. Zulassungsstelle	Amtsleitung
iKFZ20	F	Landesverkehrsministerium	Referat

Fallstudie Digitalisierung der Bauaufsicht			
Abkürzung	Bundes- land	Organisation	Position
dBA01	A	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA02	A	Komm. Bauaufsicht	Sachgebietsleitung
dBA03	A	Komm. Bauaufsicht	Sachbearbeitung
dBA04	B	Komm. Bauaufsicht	Projektleitung
dBA05	B	Komm. Bauaufsicht	Sachbearbeitung
dBA06	A	Komm. Bauaufsicht	Projektleitung/IT-Administration
dBA07	C	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA08	C	Komm. Bauaufsicht	Sachbearbeitung
dBA09	C	Kreisverwaltung	Personalrat
dBA10	D	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA11	D	Komm. Bauaufsicht	Sachbearbeitung
dBA12	D	Kreisverwaltung	Digitalisierung
dBA13	A	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA14	E	Kreisverwaltung	Digitalisierung/IT
dBA15	F	Landes-IT-Dienstleister	
dBA16	D	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA17	A	Architektenkammer	
dBA18	G	Komm. Bauaufsicht	Amtsleitung
dBA19	A	Kreisverwaltung	Personalrat

Fallstudie Digitalisierung der Steuerverwaltung

Abkürzung	Bundes- land	Organisation	Position
ELSTER01	B	Landesfinanzministerium	Sachgebietsleitung
ELSTER02	C	Landesfinanzministerium — Landesamt für Steuern	Sachgebietsleitung — —
ELSTER03	A	Landesfinanzministerium —	Sachgebietsleitung —
ELSTER04	B	Landesfinanzministerium	Sachgebietsleitung
ELSTER05	C	Finanzamt	Amtsleitung
ELSTER06	C	Finanzamt	Sachgebietsleitung
ELSTER07	C	Finanzamt —	Personalrat —
ELSTER08	C	Finanzamt	Sachbearbeitung
ELSTER09	C	Finanzamt	Sachbearbeitung
ELSTER10	A	Finanzamt —	Amtsleitung Sachgebietsleitung
ELSTER11	C	Finanzamt	Sachbearbeitung
ELSTER12	C	Finanzamt	Sachbearbeitung
ELSTER13	C	Finanzamt	Sachbearbeitung
ELSTER14	C	Finanzamt	Personalrat/Sachbear- beitung
ELSTER15	C	Finanzamt	Amtsleitung
ELSTER16	A	Aus- und Weiterbildungszentrum	Sachgebietsleitung
ELSTER17	B	Landesamt für Steuern	Projektmanagement

Fallstudie Digitalisierung von Elternleistungen			
Abkürzung	Bundes- land	Institution	Position
ELTERN01	<i>Bund</i>	Familienkasse/Bundesagentur für Arbeit	IT-Koordination
ELTERN02	A	Senator für Finanzen	Projektleitung
ELTERN03	A	Standesamt	Amtsleitung
ELTERN04	A	Standesamt	Sachbearbeitung
ELTERN05	A	Elterngeldstelle	Projektkoordination
ELTERN06	A	Land	Gesamtpersonalrat
ELTERN07	A	Elterngeldstelle	Personalrat
ELTERN08	A	Senator für Inneres	Personalrat
ELTERN09	B	Amt für IT und Digitalisierung	Projektleitung
ELTERN10	B	Standesamt	Amtsleitung
ELTERN11	C	Familienkasse	Projektkoordination
ELTERN12	C	Klinikum	Interne Organisation
ELTERN13	C	Standesamt	Amtsleitung
ELTERN14	D	Familienkasse	Management
	—	—	—