

3 Digitalisierung

Die Digitalisierung der öffentlichen Leistungserbringung für die Bürger bildet gegenwärtig einen Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Staat und Verwaltung. Da die kommunalen Bürgerämter der wichtigste und häufigste direkte Anlaufpunkt der öffentlichen Verwaltung sind, fungieren sie zumeist als „digitaler Erstkontakt“ zwischen Bürger und Verwaltung und bilden somit einen zentralen Dreh- und Angelpunkt der Digitalisierung in Kommunen. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Kapitel die Frage beantwortet werden, wie weit die Digitalisierung in den Bürgerämtern inzwischen vorangeschritten ist und welche Probleme in diesem Bereich zu identifizieren sind. Dabei wird – anknüpfend an das oben skizzierte Forschungsdesign – die Einführung digitaler Komponenten methodisch den unabhängigen Untersuchungsvariablen, d.h. den institutionellen Rahmenbedingungen der Bürgerämter, zugeordnet, wohingegen die Auswirkungen der Digitalisierung, insbesondere auf die Beschäftigten und die Leistungserbringung für die Bürger, Teil der abhängigen Untersuchungsvariablen sind, die deshalb weiter hinten in Kapitel 4 genauer behandelt werden.

3.1 Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter

Anhand der Befunde aus der Mitarbeiterbefragung soll zunächst ein Blick darauf geworfen werden, was die Mitarbeiter unter „Digitalisierung“ verstehen.

Auffällig ist, dass die elektronische Beantwortung von Bürgeranfragen, also die E-Mail-Kommunikation, den höchsten Wert im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter einnimmt (für 94% trifft dies vollkommen oder eher zu). Dieser Befund deutet auf die weiter unten noch genauer zu betrachtende zunehmende dysfunktionale E-Mail-Flut in den Bürgerämtern und ein insofern eher mangelhaft funktionierendes digitales Angebot hin. Des Weiteren erreicht das Online-Terminmanagement mit 93% Zustimmung sehr hohe Werte, was mit dem inzwischen erreichten hohen Implementationsstand dieser Digitalisierungskomponente in den Bürgerämtern zusammenhängen dürfte. Auch die anderen Bereiche spiegeln sich im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter mit recht hohen Gewichtungswerten wider. Lediglich die vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen wird mit 75% Zustimmung als eine etwas weniger wichtige Digitalisierungskomponente bewertet, was sich daraus erklären dürfte, dass die-

ser Bereich in der Verwaltungsrealität noch sehr unterentwickelt ist und von den Mitarbeitern auch mit einer gewissen Skepsis hinsichtlich des erforderlichen Umstellungsaufwands betrachtet wird.

Tabelle 6: Verständnis von „Digitalisierung“ aus Sicht der Mitarbeiter

	trifft voll- kommen zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft über- haupt nicht zu
Das Einscannen von Dokumenten inklusive elektronischen Ablagesystems	67%	22%	11%	0%
Das Umstellen auf ein elektronisches Aktensystem (E-Akte)	48%	38%	13%	1%
Das Anbieten einer Online-Terminvereinbarung für die Bürger	64%	29%	6%	1%
Die elektronische Beantwortung von Bürgeranliegen	54%	40%	3%	3%
Die vollständige elektronische Abwicklung von Dienstleistungen des Bürgeramts	44%	31%	21%	4

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe. Frage: Unter „Digitalisierung“ wird aus Sicht der Mitarbeiter vor allem folgendes verstanden?

3.2 Digitaler Kontakt zur Stadtverwaltung

Es ist ein elementarer Bestandteil der Verwaltungsdigitalisierung, elektronische Zugangswege, Möglichkeiten der Kontaktaufnahme und Suchfunktionen zum Auffinden der richtigen Ansprechpersonen und Anlaufstellen in der Verwaltung für die Bürger anzubieten. Im Hinblick auf die digitale Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung stellt sich daher die Frage, inwieweit die konventionellen Suchmodi zum Auffinden der richtigen Anlaufstelle und Ansprechperson inzwischen durch elektronische ergänzt oder ersetzt worden sind. Die Ergebnisse aus den Bürgerbefragungen zeigen eindeutig, dass die digitale Recherche auf Seiten der Bürger gegenüber konventionellen Suchverfahren mittlerweile klar dominiert. In Bochum und Mannheim ist inzwischen die Homepage der Stadtverwaltung die von den Bürgern am häufigsten genannte Informationsquelle (66% in Karlsruhe; 57% in Bochum). Auch in Mannheim wird die Homepage der Stadtverwaltung von mehr als 50% der Bürger genannt, jedoch werden dort Internetsuchportale, die in Bochum und Karlsruhe nur an zweiter Stelle stehen, noch häufiger als Informationsquelle verwendet. Diese Befunde verdeutlichen, dass die elektronische Suche nach den richtigen Anlaufstellen und Ansprechperso-

nen in der Stadtverwaltung inzwischen die konventionellen Kanäle überholt und sich insoweit das Kontaktverhalten der Bürger gegenüber der Stadtverwaltung gewandelt hat. Insgesamt ist der Anteil der Bürger, die Schwierigkeiten haben die richtige Stelle zu finden mit ca. 8% nicht besonders hoch.

Tabelle 7: Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung

	Bochum	Karlsruhe	Mannheim
Hinweisschilder	24%	28%	20%
Telefonische Anfrage im Rathaus / 115	25%	32%	21%
Mailanfrage im Rathaus	5%	4%	4%
Informationen aus dem Bürgeramt	32%	14%	20%
Aus der Presse	4%	3%	3%
Durch Tipps im Radio und Fernsehen	2%	1%	2%
Durch Tipps von Verwandten und Bekannten	18%	14%	20%
Ich weiß es einfach	7%	7%	7%
Ich habe Schwierigkeiten, die richtige Stelle zu finden	8%	8%	7%
Internetsuchportale (z.B. Google)	45%	50%	63%
Homepage der Stadtverwaltung	57%	66%	54%
N	425	1171	203

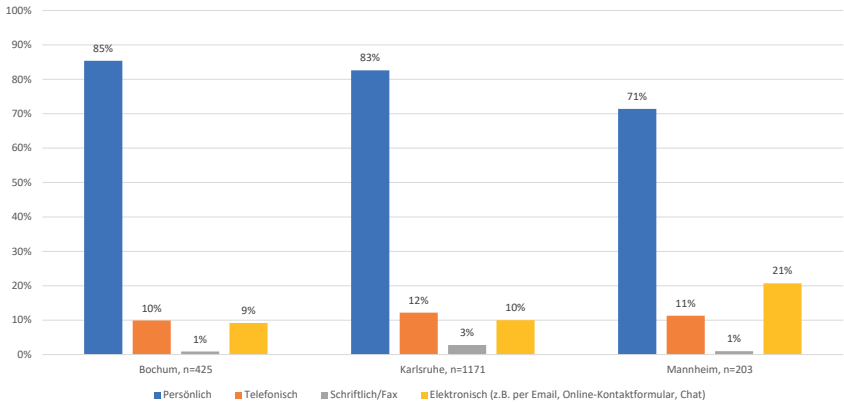
Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: Wenn Sie in Ihrer Stadtverwaltung etwas zu erledigen haben, woher wissen Sie, wer dafür zuständig ist? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

Vor diesem Hintergrund überrascht es zunächst, dass der Kontakt mit der Stadtverwaltung nach wie vor überwiegend persönlich stattfindet. 88% der Bürger in Bochum, 83% in Karlsruhe und 71% in Mannheim geben dies an. Dagegen sind die anderen Formen der Kontaktaufnahme relativ gering in ihrer Bedeutung⁸. Insbesondere die Tatsache, dass die elektronische Kontaktaufnahme nur von weniger als einem Viertel – in Karlsruhe und Bochum nur von ca. 10% – der Bürger in Anspruch genommen wird, muss angesichts der oben festgestellten Dominanz elektronischer Suchverfahren erstaunen und hat mehrere Gründe. Unter anderem ist zu bedenken, dass die

⁸ Die abweichenden Werte in Mannheim sind auf die dortige spezifische Erhebungsmethode zurückzuführen, die zu einem überproportionalen Anteil der Personen zwischen 20 und 29 Jahren geführt hat (vgl. Fußnote 5).

am häufigsten nachgefragten Dienstleistungen der Stadtverwaltung, wie z.B. Passangelegenheiten, aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen ein persönliches Erscheinen bei der Stadtverwaltung notwendig machen.

Abbildung 23: Kontakt zum Bürgeramt



Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: In welcher Form fand der letzte Kontakt zum Bürgeramt statt? Da mehrere Antworten angegeben wurden, wurde die Frage im Nachhinein als Mehrfachantwort behandelt. Die Addition der Prozentwerte kann somit mehr als 100% ergeben.

Dass nur eine Minderheit der Bürger den elektronischen Zugangskanal zur Kontaktaufnahme mit dem Bürgeramt – trotz vorhandener Angebote – wählen, dürfte aber auch damit zusammenhängen, dass der digitale Umsetzungsstand für medienbruchfrei abschließbare Dienstleistungen gering ist und es bislang kaum überzeugende (nutzerfreundliche) digitale Angebote gibt, die die Bürger gegenüber anderen Zugängen präferieren würden.

3.3 Digitales Angebot und digitale Reife

Neben der Frage der Zugangswege und Suchfunktionen kann der bisher erreichte Umsetzungsgrad der Verwaltungsdigitalisierung in den Bürgerämtern daran abgelesen werden, inwieweit für die häufigsten von Bürgerämtern angebotenen Verwaltungsleistungen Informationen online verfügbar

sind (Informationsfunktion), ob die Bürger mit der Verwaltung elektronisch in Kontakt treten und kommunizieren können (Kommunikationsfunktion, z.B. über E-Mail, Chat, Chatbot) oder die Dienstleistung sogar komplett, einschließlich einer ggf. nötigen Bezahlungsfunktion, online abgewickelt werden kann (Transaktionsfunktion). Für diese unterschiedlichen Entwicklungsgrade digitaler Angebote hat sich der Begriff der „digitalen Reife“ eingeprägt (*digital maturity*).

Zunächst sei ein Blick auf die Häufigkeit der verschiedenen Anliegen geworfen, mit welchen die Bürger die Stadtverwaltung aufsuchen. Hier führen ausweislich der Bürgerumfragen Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung sowie Kfz-Angelegenheiten klar das Feld an.

Tabelle 8: Gründe für Stadtverwaltungskontakte

	Bochum	Karlsruhe	Mannheim
Passangelegenheiten (z.B. Personalausweis, Pass)	84%	78%	67%
Urkunden (Geburtsurkunden, Eheurkunden)	18%	17%	19%
Führungszeugnis	12%	17%	29%
An-/Ab-/Ummeldungen	47%	58%	55%
Beglaubigung von Zeugnissen	8%	9%	23%
Hundesteueranmeldung	6%	3%	2%
Anwohnerparkausweis	2%	6%	17%
Parkausweis für Schwerbehinderte	1%	1%	1%
Wohngeld	5%	3%	5%
Kfz an-/ab-/ummelden	31%	28%	34%
Anmeldung eines Kindergartenplatzes	5%	7%	6%
Schulanmeldung	3%	5%	7%
Stadtwerkeanmeldung zum Bezug von Strom, Gas, Wasser	23%	28%	X
Zusätzliche Mülltonnen für private Haushalte bestellen bzw. Mülltonnen abbestellen	5%	8%	1%
Gewerbean-/abmeldungen	2%	4%	4%
N	425	1171	203

Quelle: Bürgerbefragungen Bochum, Karlsruhe, Mannheim. Frage: Aus welchen Gründen hatten Sie in den letzten drei Jahren aus privaten oder beruflichen Gründen mit der Stadtverwaltung zu tun? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

Diese Ergebnisse zeigen auch, dass das Bürgeramt die häufigste Kontaktstelle der Bürger mit der Stadtverwaltung ist, da die beiden erstgenannten Aufgabenbereiche in der Regel in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerämter fallen. Diese Befunde sind auch konsistent mit den Häufigkeitsnennungen der Bürger bezüglich der städtischen Ämter, mit denen sie im letzten Jahr zu tun hatten. Auch hier wird am häufigsten die Pass- und Ausweisbehörde genannt (von 73% der Bürger in Bochum; 69% in Karlsruhe). Die Kfz-Zulassungsbehörde, die in der Regel auch die Führerscheinstelle ist, gehört zusammen mit den Stadtwerken noch zu den publikumsintensiven Bereichen.

Tabelle 9: Aufgabenbereiche der Stadtverwaltung

	Bochum	Karlsruhe
Bürgermeisteramt	1%	11%
Beschwerdemanagement	2%	3%
Standesamt	11%	13%
Sozialhilfe	4%	4%
Sozial- und Jugendamt	9%	9%
Wohnungswesen	14%	20%
Bauordnung	5%	6%
Volkshochschule	5%	9%
Stadtbücherei	16%	17%
Schul- und Sportamt	4%	5%
Amt für Abfallwirtschaft	6%	20%
Ordnungsamt/ Gewerbeamt	11%	4%
Stadtwerke	30%	31%
Führerscheinstelle	14%	14%
Kfz-Zulassungsstelle	23%	22%
Bußgeldstelle	12%	17%
Pass-/ Ausweisbehörde	73%	70%
N	425	1171

Quelle: Bürgerbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Mit welchen Aufgabenbereichen der Stadtverwaltung hatten Sie im letzten Jahr aus privaten oder beruflichen Gründen zu tun? Da mehrere Antworten angegeben werden konnten, kann die Addition der Prozentwerte mehr als 100% ergeben.

Nun stellt sich die Frage, inwieweit die Bürgernachfrage nach Verwaltungsleistungen, insbesondere jene mit hohen Häufigkeitsraten (Passangelegenheiten, Wohnungsan-/ummeldung, KfZ), mit dem tatsächlichen Online-Angebot der Bürgerämter korrespondiert oder von diesem abweicht. Hierzu ist ein Blick auf die Digitalisierungstiefe in verschiedenen Bereichen des kommunalen Leistungsangebots nötig (vgl. Tabelle 10). Während die Informationsfunktion in den Bürgerämtern noch vergleichsweise gut ausgebaut ist, sind die Werte für die Kommunikations- und Transaktionsfunktion deutlich moderater. So werden Informationen fast flächendeckend, meist auf der städtischen Homepage oder über ein eigenes Verwaltungsportal, für alle zehn Verwaltungsdienstleistungen angeboten.

Tabelle 10: Digitale Reife in deutschen Bürgerämtern

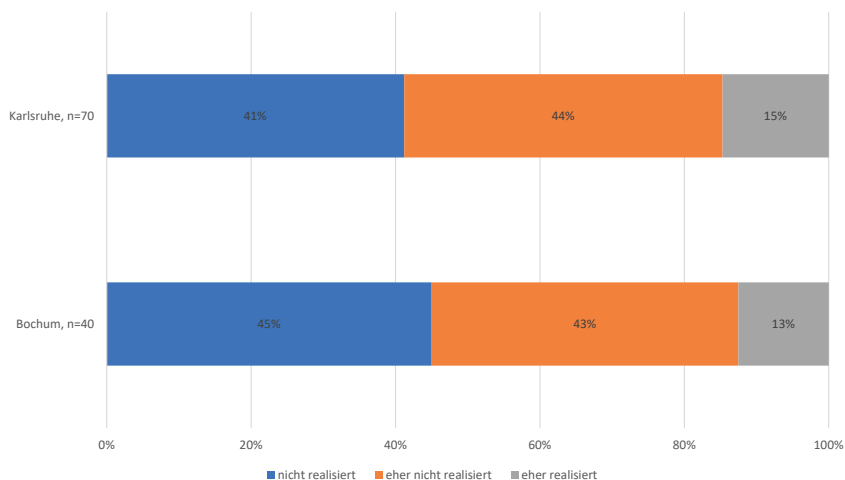
Dienstleistungen	Online sind Informationen verfügbar	kann teilweise online erledigt werden (Formulare, E-Mails)	lässt sich online final abschließen	n
Passangelegenheiten	87%	21%	2%	210
Urkunden (Geburtsurkunden / Eheurkunden)	67%	44%	10%	101
Führungszeugnis	75%	26%	23%	205
An- /Ab- /Ummeldungen	80%	39%	3%	205
Zeugnisse beglaubigen	96%	8%	1%	178
Hundesteueranmeldung	80%	33%	6%	118
Anwohnerparkausweis	81%	27%	8%	84
Parkausweis für Schwerbehinderte	91%	18%	0%	87
Wohngeld	85%	30%	0%	54
Kfz an-/ab-/ummelden (nur Kreisstädte)	83%	33%	10%	48

Quelle: Verwaltungsbefragung. Bürgermeister. Frage: Welche Aufgaben Ihres Bürgeramtes sind inwieweit digitalisiert?

Im Vergleich zur Informationsfunktion fallen die Werte zur Kommunikationsfunktion und somit für die zumindest in Teilen digitale verwaltungsseitige Dienstleistungsabwicklung über E-Mails und Front-Ends noch moderater aus. Spitzenwerte von über 50% erreicht keine einzige Dienstleistung. Der Höchstwert für Urkunden liegt bei 44%. An-/Um- und Abmeldungen 39%, gefolgt von Hundesteueranmeldung (33%) und Führungszeugnis (26%). Tiefstwerte gelten dagegen für Zeugnisbeglaubigungen (8%). Durchweg nur sehr selten möglich ist die finale Online-Abschließbarkeit von Verwaltungs-

leistungen (Transaktionsfunktion). Am besten schneiden noch die Dienstleistungen Beantragung eines Führungszeugnisses (23%; allerdings genügt hier von Seiten der Kommunen ein Link zum Bundesamt für Justiz, zudem wird der neue Personalausweis benötigt), einer Urkunde (10%) und eines Anwohnerparkausweises (8%) ab.

Abbildung 24: Umsetzungsstand Onlineabwicklung



Quelle: Mitarbeiterbefragungen Bochum und Karlsruhe. Frage: Inwieweit ist die vollständige Onlineabwicklung von Verwaltungsdienstleistungen in ihrer Kommune umgesetzt?

Insgesamt ergibt sich eine Lücke zwischen der Nachfrage der Bürger und dem Online-Angebot der Bürgerämter. Die Dienstleistungen, die von den Bürgern am häufigsten nachgefragt werden, sind zugleich jene, die die Bürger als prioritär für die Digitalisierung im Bürgeramt ansehen. So wünschen sich über zwei Drittel (67%) eine Digitalisierung bei Passangelegenheiten, 85% bei Wohnungs- und 81% bei KFZ-Angelegenheiten (vgl. Bogumil/Gerber/Kuhlmann/Schwab 2018b: 23). Allerdings zeigt sich Tabelle 10 die Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität.

Auch die Mitarbeiterbefragungen zeigen, dass die vollständig onlinebasierte Entwicklung von Verwaltungsdienstleistungen von der deutlichen Mehrheit der Mitarbeiter in Bochum und Karlsruhe als nicht erfüllt angesehen wird, was auch mit den rechtlichen Restriktionen hinsichtlich der Au-

thentifizierung, Schriftformerfordernissen und Dokumentationspflichten zusammenhängt. Insgesamt decken sich diese Befunde auch mit den Ergebnissen anderer internationaler (Europäische Kommission 2018; United Nations 2018) und nationaler Studien (eGovernment Monitor 2017 und 2018; Opiela et al. 2017; NKR 2017a; Fromm et al. 2015).

3.4 Erwartungen an digitale Angebote, Nutzung und Ursachen für Nicht-Nutzung

Richtet man nun den Blick auf die Erwartungen von Bürgern und Mitarbeitern an ein bürgerfreundliches Online-Angebot und die konkrete Nutzung, so ergibt sich ein teilweise recht ernüchterndes Bild und wird eine eklatante Lücke zwischen Erwartung und Realität sichtbar. Zunächst ist festzuhalten, dass Hauptgründe für eine vermehrte Nutzung digitaler Verwaltungsdienste aus Sicht der Bürger vor allem Zeit- und Kostenersparnisse sind. 91% der befragten Bürger geben Zeiteinsparungen als wichtigen oder sehr wichtigen Grund für die Nutzung elektronischer Angebote an. Drei Viertel (73%) halten die Reduktion von Verwaltungskosten und mehr als die Hälfte der Bürger eigene Kosteneinsparungen (63%), z.B. durch den Wegfall von Porto-/Parkplatzgebühren, für wichtig oder sehr wichtig. Dies zeigt, dass für die Bürger Zeitersparnis der weitaus wichtigste Grund für die Nutzung von Online-Angeboten wäre und somit auch die zentrale Erwartung, die diese damit verbinden.

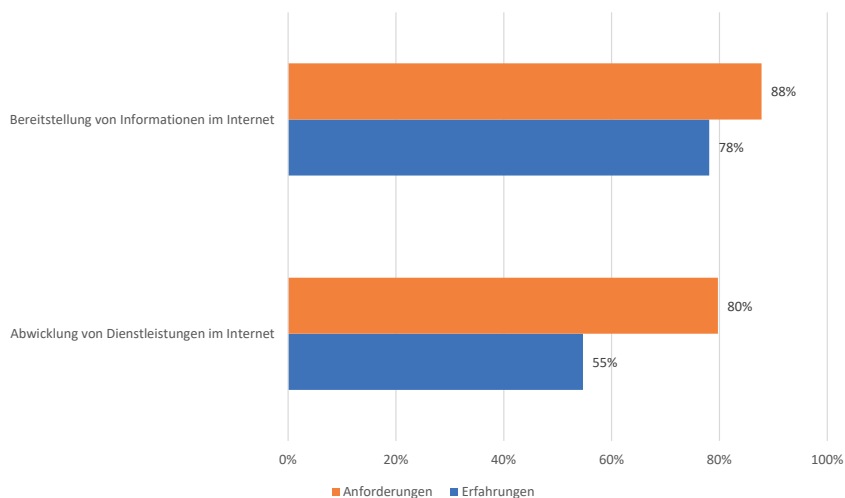
Tabelle 11: Gründe für mehr digitale Leistungen aus Sicht der Bürger

Gründe	sehr wichtig & eher wichtig	unwichtig & eher unwichtig	n
Zeiteinsparungen für die Bürger	91%	9%	1132
Reduzierung von Verwaltungskosten	73%	27%	1129
Kosteneinsparungen für die Bürger	63%	37%	1118

Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Frage: Gibt es aus Ihrer Sicht Gründe, die dafürsprechen, mehr Leistungen der Stadtverwaltung online anzubieten? Wie wichtig finden Sie folgende Gründe?

Wie die Ergebnisse der Bürgerbefragungen zeigen, klaffen die Erwartungen der Bürger und die Verwaltungsrealität hinsichtlich einer nutzerorientierten Abwicklung von e-Services im Bürgeramt zum Teil erheblich auseinander.

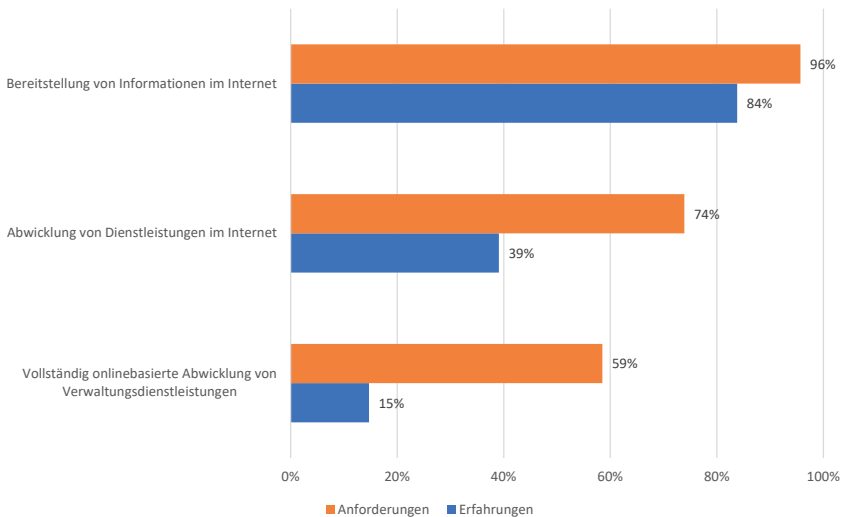
Abbildung 25: Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen (Bürger)



Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe; n = 1054 bis 1099, Fragen: Im Folgenden ist eine Reihe von Forderungen an eine bürgerfreundliche Stadtverwaltung angeführt. Uns interessiert, welche Sie für wichtig halten? Wenn Sie an Ihre Erfahrungen mit dem Bürgerbüro insgesamt denken, was haben Sie dabei vorwiegend erlebt und angetroffen? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.

Zwar ist bezüglich der Bereitstellung von Informationen im Internet der Unterschied nicht allzu groß, aber hinsichtlich der Abwicklung von Dienstleistungen über das Internet gibt es eine Prozentwertdifferenz von 26% zwischen Anspruch und (wahrgenommener) Wirklichkeit. Noch deutlicher ist dieser Unterschied, wenn man sich die Mitarbeiterbefragungen anschaut. Hier liegt die Prozentsatzdifferenz bezüglich der Abwicklung von Dienstleistungen über das Internet bei fast 45%. Im Bereich der Transaktionsfunktion liegt dies ebenfalls bei fast 45% (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Wichtigkeit und Realisation der E-Government-Funktionen (Mitarbeiter)



Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe; n = 68 bis 70, Fragen: Für wie wichtig oder unwichtig halten Sie die folgenden Forderungen an ein bürgerfreundliches Bürgerbüro? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „sehr wichtig“ und „eher wichtig“, Inwieweit sind diese Forderungen Ihrer Meinung nach in Ihrem Bürgerbüro realisiert? Dargestellt sich die Werte für die Antwortkategorie „vollständig realisiert“ und „eher realisiert“

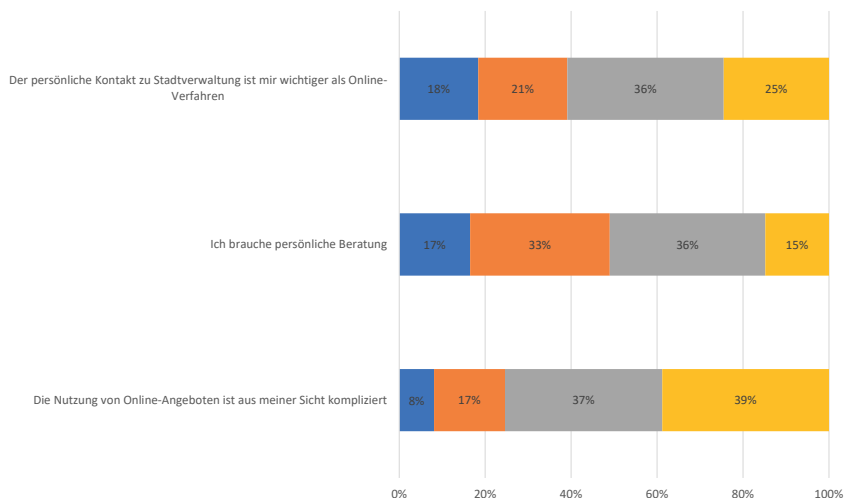
Es zeigt sich allerdings auch, dass die Erwartungen der Mitarbeiter und Bürger zwar im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationsfunktion in etwa ähnlich sind, es aber hinsichtlich der Transaktionsfunktion deutliche Unterschiede zwischen beiden befragten Akteursgruppen gibt. Hier vertreten deutlich mehr Bürger (89%) als Mitarbeiter (59%) die Auffassung, dass diese ein sehr wichtiges oder eher wichtiges Merkmal bürgerfreundlicher Leistungserbringung im Bürgeramt sei.⁹ Dies dürfte sich zum Teil aus

9 Das Item „vollständig online basierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen“ war in dieser Form nicht im Fragebogen für die Bürger. Die Bürger wurden aber gefragt, ob sie ein Angebot nutzen würden, bei dem es möglich ist, Leistungen komplett online abzuwickeln (Frage 7 im Fragebogen). Hier kreuzten 89% der Bürger die Kategorien „ja“ und „teilweise“

den Umstellungsproblemen, wie kurzfristig anfallendem Mehraufwand und vorübergehend steigendem Arbeitsvolumen erklären, die aus Sicht der Mitarbeiter aus der Einführung komplett medienbruchfreier Vorgangsabwicklung resultieren, so dass diesen eine geringere Wichtigkeit zugemessen wird.

Befragt man die Bürger nach den Gründen, warum sie bestehende Online-Angebote lieber nicht nutzen möchten, so zeigt sich, dass nur ein Teil (39%) generell den persönlichen Kontakt präferiert, die Mehrheit (61%) aber einer Online-Nutzung aufgeschlossen gegenübersteht, was umso mehr die Frage nach den Gründen für die Nicht-Nutzung aufwirft.

Abbildung 27: Gründe der Bürger gegen die Online-Nutzung von Verwaltungsleistungen



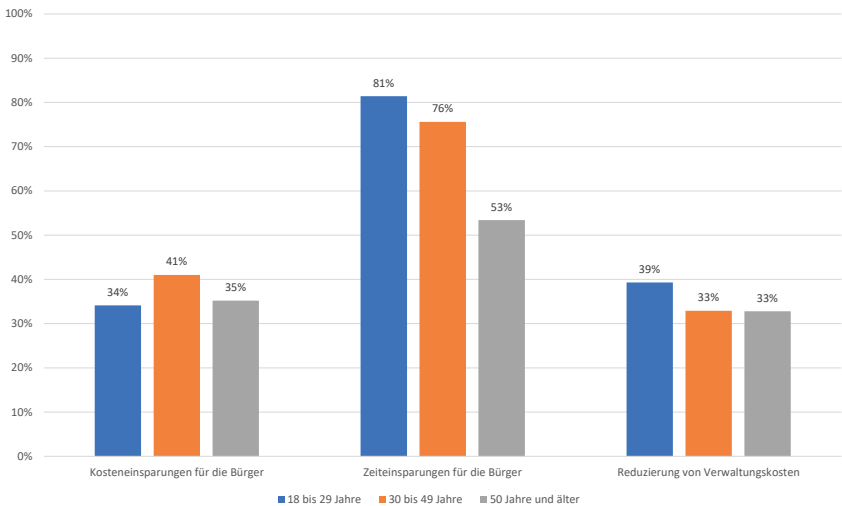
Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe; n = 1120 bis 1140, Frage: Gibt es Gründe, die gegen mehr Online-Angebote der Stadtverwaltung sprechen? Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

an. Wenn man diese Antwort im Sinne von Wichtigkeit interpretiert, kommt man auf obigen Wert. Daten zur Umsetzung dieses Merkmals aus Sicht der Bürger liegen jedoch nicht vor, deshalb finden sich in Abbildung 27 nur die beiden anderen Items.

Fast die Hälfte der befragten Bürger (49%) begründet die Nicht-Nutzung damit, dass sie auf eine persönliche Beratung nicht oder eher nicht verzichten können (gegenüber 51%, die darauf verzichten können) und 25% bemängeln einen zu hohen Komplexitätsgrad der Online-Antragsstrecken (versus 75%, die dies nicht so sehen).

Um weiteren Aufschluss über die Gründe der Nicht-Nutzung bestehender Online-Angebote zu erhalten, wurden die Bürger gefragt, ob sie digitale Angebote dann nutzen würden, wenn sie ähnlich einfach wie bei Plattformanbietern (Amazon, Otto, Zalando etc.) komplett online abschließbar wären. Die Antwort hierauf fällt wiederum eindeutig aus. Lediglich 11% der Bürger würden dieses Angebot nicht nutzen. Dagegen würde eine sehr große Mehrheit der Bürger (89%) dies entweder uneingeschränkt oder zumindest teilweise tun.

Abbildung 28: Gründe für mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)

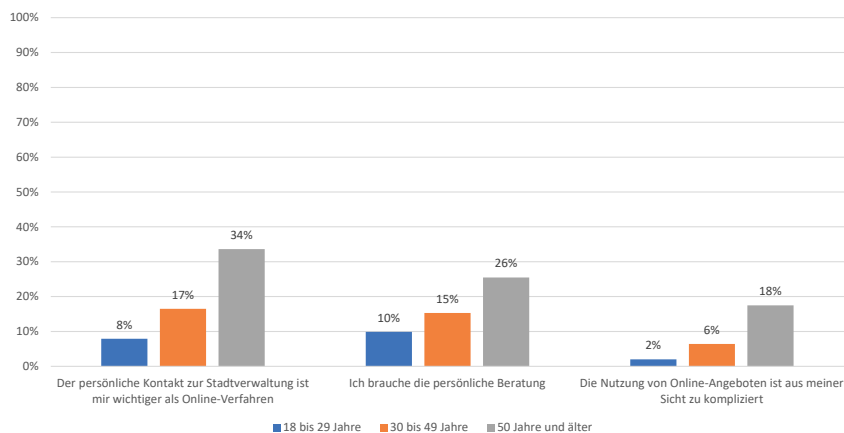


Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Dargestellt sind die Anteile der Kategorie „sehr wichtig“; n = 1102 bis 1115

Wertet man die Antworten zur Einschätzung der Wichtigkeit einer zunehmenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen altersspezifisch aus, so zeigt sich ein deutlicher Generationeneffekt (generational digital divide). So wird in Abbildung 28 bezüglich der Gründe für mehr Online-Angebote der Stadtverwaltung deutlich, dass sich zwar im Hinblick auf die Reduzierung von Verwaltungskosten kaum Altersgruppenunterschiede ergeben. Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf die Zeiteinsparungen für die Bürger dar. 81% der 18 bis 29-jährigen sind der Ansicht, dies sei ein sehr wichtiger Grund und 76% der 30 bis 49-jährigen teilen diese Einschätzung. Bei den mindestens 50-jährigen Bürger sehen dies hingegen nur 53% als sehr wichtigen Grund an.

Betrachtet man die die Gründe gegen mehr Online-Angebote, so ergeben sich noch deutlichere Altersgruppenunterschiede.

Abbildung 29: Gründe gegen mehr Online-Angebote im Altersgruppenvergleich (Bürger)



Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe. Dargestellt sind die Anteile der Kategorie „sehr wichtig“; n = 1103 bis 1121

Während nur 8% der 18 bis 29-jährigen der Aussage uneingeschränkt zustimmt, dass ihnen der persönliche Kontakt zur Stadtverwaltung wichtiger ist als Online-Verfahren, stimmen doppelt so viele in der Altersgruppe der 30 bis 49-jährigen dieser Aussage vollkommen zu. Bei den über 50-jährigen geben sogar 34% an, dass sie dieser Aussage vollkommen zustimmen. Eine

ähnliche Reihung ergibt sich auch für die Aussage „Ich brauche die persönliche Beratung“ und der Aussage „Die Nutzung von Online-Angeboten ist aus meiner Sicht zu kompliziert“.

3.5 Zwischenfazit

In den letzten Jahren ist es gelungen, die Informationsfunktion von E-Government, also das Bereitstellen von Informationen zu Verwaltungsleistungen auf elektronischem Wege, als erster Reifegrad der Digitalisierung zu verbessern. Insbesondere bei der Suche nach der zuständigen Stelle werden die Online-Auftritte der Kommunen oder Suchmaschinen mittlerweile von den Bürgern als Hauptinformationsquelle benutzt. Damit ist der Anteil derjenigen Bürger, die Schwierigkeiten haben, die richtige Ansprechperson in der Kommunalverwaltung zu finden, relativ gering (ca. 8%). Im Hinblick auf den zweiten Reifegrad, d.h. die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, und insbesondere im dritten Reifegrad, der medienbruchfreien Transaktion, bestehen jedoch erhebliche Lücken und Defizite. Es gibt beispielsweise keine einzige Verwaltungsleistung, die deutschlandweit in allen Bürgerämtern als medienbruchfrei online abschließbar einzustufen wäre.

Die Bürger sind grundsätzlich daran interessiert, verstärkt auf Online-Angebote der Verwaltung zurückzugreifen, sofern diese nutzerfreundlich sind und Kosten-/Zeiteinsparungen mit sich bringen. Bedenkt man zudem den dargestellten Generationeneffekt, so wird der Wunsch nach verstärkten Online-Angeboten weiter zunehmen. Allerdings bemängeln die Bürger vielfach das unzureichende digitale Angebot sowie vorhandene Medienbrüche und eine unzulängliche Nutzerfreundlichkeit der Antragsstrecken.

Oftmals besteht das Problem, dass Online-Angebote verwaltungsseitig zur Verfügung gestellt werden, die tatsächliche Nutzung durch die Bürger aber nicht mehr von Interesse zu sein scheint. Dies ist besonders deutlich bei den Online-Formularen festzustellen, die teilweise in hoher Zahl ins Netz gestellt, aber im Extremfall überhaupt nicht genutzt werden, was u. a. mit fehlenden elektronischen Bezahlungsfunktionen und generell mit den mehrfachen Medienbrüchen zu erklären ist, die dann letztlich die papiergebundene Erledigung für den Bürger als komfortabler erscheinen lassen. Bei dieser Art von verwaltungsseitigem „window dressing“ geht es in der Regel eher darum, nach außen Digitalisierungsfortschritt zu signalisieren, ohne jedoch faktische Erleichterungen für Bürger und Beschäftigte zu realisieren. Aus Sicht der Verwaltungsleitungen liegen wesentliche Engpässe der Digitalisierung in den Authentifizierungs-, Anwesenheits- und Unterschriftserfordernissen, Datenschutzbestimmungen (z. B. Zweckbindungsgebot), Aufbe-

wahrungspflichtigen, Dysfunktionalitäten bei Basisdiensten (z. B. elektronische Bezahlungsfunktion) und in generellen technischen Problemen (z. B. Interoperabilität).

Somit sollten weitere Reformanstrengungen in Richtung größerer Nutzerfreundlichkeit von Online-Angeboten unternommen werden, was teilweise auch gesetzliche Änderungen erfordert. Dies gilt insbesondere für die Bürgeramtsdienste, die am meisten nachgefragt werden (Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung, Kfz), da die Verwaltungsdigitalisierung dort die deutlichsten Verbesserungen für die Bürger erwarten lässt. Allerdings liegen auch hier die größten Probleme, denn eine medienbruchfreie Abschließbarkeit dieser am stärksten nachgefragten Verwaltungsleistungen des Bürgeramts ist bislang rechtlich meist nicht möglich. So gilt bei der Beantragung des Personalausweises die Unterschriftenanforderung und muss zwingend eine Identitätsprüfung durchgeführt werden. Bei Wohnungsangelegenheiten muss die neue Adresse direkt im Pass vermerkt werden. Um in diesen Bereichen zu einer medienbruchfreien und nutzerfreundlichen Abwicklung zu gelangen, ist der Abbau von Schriftformerfordernissen, Dokumentations- und Präsenzplichten weiter voranzubringen (vgl. hierzu auch Schwab u.a. 2019b).