

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
BMWi	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
StGB	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

