

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 gezeitigt. 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

