

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

