

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Moritz Heuberger,  
Justine Marienfeldt

## Bürgernahe Verwaltung digital?

Digitalisierung und Automatisierung im Praxistest



ver.di

### AUF EINEN BLICK

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch digital anzubieten. Doch von einem flächendeckenden Angebot digitaler oder teilautomatisierter Lösungen ist man selbst bei Vorreiterprojekten noch weit entfernt. Auffallend sind vor allem die niedrigen Nutzungsquoten der neuen Angebote. Offensichtlich liefern die digitalen Verwaltungsleistungen (noch) nicht den gewünschten Mehrwert für die Bürger\_innen. Auch für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat die Digitalisierung bisher nicht zu Entlastungen oder Verbesserungen der Arbeitsbedingungen geführt. Inwieweit die Beschäftigten in Zukunft von den Vorteilen der Digitalisierung profitieren werden, hängt maßgeblich von der organisatorischen, finanziellen und (beschäftigungs-)politischen Ausgestaltung der digitalen Transformation ab.

### EINLEITUNG

Seit einigen Jahren intensivieren sich die Bemühungen in der öffentlichen Verwaltung, Arbeitsprozesse und Leistungsangebote zu digitalisieren. Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wurde 2017 dafür auf Bundesebene die rechtliche Basis geschaffen. So sollen bis Ende 2022 fast 600 Verwaltungsleistungen digital angeboten werden, was derzeit bundesweit in 19 Digitallaboren mittels Prototypenentwicklung vorbereitet wird. Mit der Umsetzung des OZG soll darüber hinaus eine Basis für die (Teil-)Automatisierung von Verwaltungsverfahren gelegt werden, sowohl von Prozessen im Back-Office, also internen Verwaltungsprozessen, als auch für die Leistungserbringung gegenüber den Bürger\_innen. Dabei obliegt die Umsetzung der Maßnahmen vor allem der kommunalen Ebene

und ist für die öffentliche Verwaltung mit großen Anstrengungen, insbesondere aber auch Veränderungen bei Arbeitsprozessen und Arbeitsorganisation verbunden.

Bisher gibt es wenig Praxisforschung dazu, wie sich die Digitalisierung der Verwaltung auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auswirkt und wie gute digitale Arbeit im Verwaltungsbereich aussieht. Erkenntnisse hierzu liefert ein Praxisforschungsprojekt, das die Autor\_innen im Auftrag der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di 2021 durchführten.<sup>1</sup> Mit den beiden Bereichen Kfz-Dienstleistungen und Elternleistungen (Elterngeld, Kindergeld, Geburtsanzeige) wurden hierfür zwei Verwaltungsbereiche ausgesucht, deren Verbesserung für viele Bürger\_innen einen Mehrwert liefert und in denen die Digitalisierungsbemühungen vergleichsweise weit fortgeschritten sind. Ziel war es, in ausgewählten Untersuchungsbereichen Praxisberichte zu digitaler Arbeit auf kommunaler Ebene zu erstellen und daraus erste Empfehlungen für guten digitalen Service zu gewinnen. In diesem FES impuls fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen zusammen.

### DIMENSIONEN DER VERWALTUNGS-DIGITALISIERUNG

Um Digitalisierung als verwaltungspolitische Reform konzeptionell zu fassen, empfiehlt sich zunächst eine begriffliche Unterscheidung von drei Dimensionen der Umsetzung (vgl. Mergel et al. 2019: 12):

- Digitalisierung der Verwaltung im engeren Sinne: Damit ist die pure Überführung analoger Daten in digitale Speicherformate gemeint, das heißt eine Eins-zu-eins-Übersetzung (Elektronifizierung) der analogen Leistungsprozesse unter Verzicht auf weitergehende Veränderungen in den administrativen Organisations- und Prozessstrukturen (vgl. Mergel et al. 2019: 12).
- Digitalisierung der Verwaltung im weiteren Sinne: Diese bezieht sich auf die Umwandlung analoger Abläufe in digitale

Leistungsprozesse in Verbindung mit einer Anpassung der zugrundeliegenden Verwaltungsprozesse und der Einführung neuer Organisationsmodelle, die eine möglichst vollständige elektronische Abbildung der Kommunikationswege zwischen Bürger\_innen und Behörden leisten (Heuermann et al. 2018: 1; Schwab et al. 2019: 2).

- **Digitale Transformation der Verwaltung als umfassender Institutionenwandel:** Hiermit ist der weitergehende institutionelle Umbau der öffentlichen Verwaltung angesprochen, der neben organisatorischen und prozessualen Anpassungen auch einen kulturellen Wandel der Behörden sowie Veränderungen der Personal- und Qualifikationsstrukturen, Tätigkeits- und Anforderungsprofile, der Beschäftigtenbeteiligung, der Interaktion mit den Bürger\_innen und längerfristige Performanzveränderungen bei der Leistungserstellung beinhaltet.

Um den Reife- und Fortschrittsgrad von Digitalisierungs- und Automatisierungsprozessen empirisch messbar zu machen, kann zudem auf das Konzept der „digital maturity“ („digitale Reife“) zurückgegriffen werden (Layne/Lee 2001; Fountain 2001; Wescott 2001; Moon 2002; Coursey/Norris 2008; Wirtz/Piehler 2010; Schwab et al. 2019). Für die bürgernahe Verwaltung lassen sich folgende fünf Reifegrade unterscheiden:

- **Informationsfunktion:** Verwaltungen stellen den Bürger\_innen Informationen auf elektronischem Wege zur Verfügung, etwa über Internetseiten, soziale Medien oder Handy-Applikationen.
- **Kommunikationsfunktion:** Bürger\_innen 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.
- **Transaktionsfunktion:** Verwaltungsleistungen können elektronisch abgeschlossen werden, wobei dies dezentral über den heimischen Internetzugang oder durch die Nutzung verfahrensabhängiger Infrastruktur (Fingerabdruck-Scanner, elektronischer Personalausweis, elektronische Unterschrift etc.) erfolgt, die teils auch eine persönliche Anwesenheit erfordern können. Der medienbruchfreie digitale Abschluss der betreffenden Verwaltungstransaktion wird hier in der Regel als Idealzustand angestrebt.
- **Integrationsfunktion:** Es ist ein Abgleich und eine Zusammenführung von Daten aus Informationssystemen oder Registern über Verwaltungsebenen und/oder -sektoren hinweg möglich, z. B. durch eine Umzugsmeldung zwischen mehreren zuständigen Behörden.
- **Automatisierungsfunktion:** Abläufe wie z. B. eine Antragsstellung werden zum Teil oder vollständig automatisiert abgewickelt. In diesem Fall führen einmalig ausgelöste Ereignisse (durch Bürger\_innen oder bestimmte Voraussetzungen) zu einer Kette von Datenabfragen – auch über Behörden hinweg. Plausibilitätsprüfungen werden – gegebenenfalls unter Zuhilfenahme künstlicher Intelligenz – durchgeführt und regelbasierte Überprüfungen werden elektronisch vorgenommen. Am Ende steht ein Ergebnis, das mittelbar oder unmittelbar zu einem Verwaltungsakt führt.

## I-KFZ UND ELFE – VORREITERPROJEKTE DER VERWALTUNGSDIGITALISIERUNG?

Die Praxisberichte zur digitalen Leistungserbringung betrachten mit Kfz-Dienstleistungen und Elternleistungen zwei Verwaltungsbereiche, die vergleichsweise hohe digitale Reifegrade sowie hohe Nutzungszahlen aufweisen und somit für möglichst viele Bürger\_innen einen Mehrwert liefern können. Sie gelten als Vorreiterprojekte, dementsprechend hohe Erwartungen werden an sie gestellt.

Der Untersuchungsbereich der Digitalisierung von Kfz-Dienstleistungen betrifft eine der am meisten nachgefragten Verwaltungsleistungen der Kommunalverwaltung. Bei der internetbasierten Fahrzeugzulassung (i-Kfz) geht es um die Digitalisierung der Leistungen rund um die An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen. I-Kfz ist ein E-Government-Projekt des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV). Ausgewählt für die Fallstudien wurde zum einen der Landkreis Elbe-Elster, der in Brandenburg Vorreiter eines landesweiten Kooperationsprojekts ist und in dessen Rahmen alle 16 Zulassungsbehörden des Landes die internetbasierte Fahrzeugzulassung umsetzen sollen. Zum anderen wurde mit Ingolstadt eine Pilotstadt von i-Kfz untersucht, in der bereits längere Erfahrungen vorliegen und in der größere Flottenbetreiber (Audi) mit in den Digitalisierungsprozess einbezogen wurden. In der kreisfreien Stadt wird die bereits existierende teilautomatisierte Antragsbearbeitung durch eine vollautomatisierte Bearbeitung von Geschäftsvorgängen ergänzt.

Im Bereich der Elternleistungen (Elterngeld, Kindergeld, Geburtsanzeige) muss eine Vielzahl von Behörden im Back-Office der Verwaltung miteinander interagieren, um einfach zugängliche Dienste Bürger\_innen naht- und möglichst reibungslos zur Verfügung zu stellen. Während Elterngeld vielfach schon teilautomatisiert beantragt werden kann, geht das Projekt ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) im Rahmen der OZG-Umsetzung deutlich weiter. Hier wird die Digitalisierung von vier gebündelten Leistungen in einem Kombiantrag (Namensfestlegung, Geburtsanzeige, Kindergeld nach EStG, Elterngeld) angestrebt. Dieser Kombiantrag soll zunächst zusätzlich zu den bestehenden Anträgen angeboten werden, wobei die Fachverantwortlichkeit für das jeweilige Verfahren unberührt bleibt. Die Zuständigkeit für den Prototyp liegt hier beim Senator für Finanzen des Landes Bremen, wo auch die Federführung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für das Themenfeld Kinder & Familie angesiedelt ist.<sup>2</sup>

Trotz ihrer Vorreiterrolle können sowohl i-Kfz als auch ELFE bisher nicht die Erwartungen erfüllen, die an sie gestellt werden. Die geringen Nutzungszahlen zeigen, dass die digitalen Verwaltungsleistungen nicht den gewünschten Mehrwert für die Bürger\_innen liefern. Betrachtet man die Untersuchungsbereiche im Detail, zeigt sich innerhalb beider Aufgabenfelder, dass die Digitalisierung und die Teilautomatisierung von Verwaltungsleistungen unterschiedlich weit vorangeschritten sind, was neben technischen Umsetzungsproblemen mit der jeweiligen Spezifik der Verwaltungstätigkeiten, aber auch mit der Komplexität der Rechtsmaterie und den Interdependenzen zwischen betroffenen Verwaltungsbereichen zusammenhängt.

## ZWISCHENSTAND I-KFZ: KEIN FLÄCHENDECKENDES ANGEBOT

Bezogen auf den Bereich der Kfz-Dienstleistungen ist dieser Entwicklungsstand dennoch bemerkenswert, liegen hier die ersten Pilotvorhaben (Stadt Ingolstadt) inzwischen über 15 Jahre zurück. Auch das vom Bund (BMVD und Kraftfahrt-Bundesamt) geförderte Projekt i-Kfz ging unter erheblicher Ressourcencombilisierung schon im Jahr 2012 – zunächst in Zusammenarbeit mit der Audi AG – und damit deutlich vor der Verabschiedung des OZG an den Start. Dennoch bieten bisher nur zwei Drittel aller Zulassungsstellen bundesweit eine Onlinezulassung an. Zudem werden diese Dienste ausgesprochen wenig genutzt. Im Landkreis Elbe-Elster treffen bisher ca. 100 der 60.000 Zulassungsvorgänge jährlich online ein. Das entspricht einer Nutzungsquote von lediglich 0,17 Prozent. Davon entfällt der Großteil auf die Außerbetriebsetzung (86 Prozent). In Ingolstadt liegt die Quote bezogen auf Zulassungsvorgänge bei Privatpersonen bei fünf Prozent, bezogen auf alle Vorgänge bei nur 1,6 Prozent. Die geringen Nutzungsquoten hängen auch damit zusammen, dass in den von uns befragten Kommunen die Onlineantragstellung nicht als Verbesserung der Leistungsqualität im Vergleich zur analogen Antragstellung angesehen wird. Die Onlineantragsbearbeitung ist für die Bürger\_innen zu kompliziert und langwierig. Selbst die Coronapandemie hat nichts an dieser Situation geändert, was von den kommunalen Beschäftigten, die sich in den Digitalisierungsprojekten engagieren und in diesen auch ein Potenzial für Entlastung und Verbesserung sehen, als sehr enttäuschend wahrgenommen wird.

## ZWISCHENSTAND ELFE: RECHTLICHE HÜRDEN ERSCHWEREN DIGITALISIERUNG

Bei den Elternleistungen haben wir es mit einem noch komplexeren Verfahren zu tun, da vier Leistungen (Namenfestlegung, Geburtsanzeige, Kindergeld nach EStG, Elterngeld) aus unterschiedlichen Verwaltungs- und Rechtsbereichen gebündelt werden müssen (digitaler Kombiantrag). Hier bildete das OZG den Ausgangspunkt entsprechender Digitalisierungsbemühungen mit dem Bremer Projekt ELFE als Vorreiter. Die Komplexität des Vorhabens ergibt sich dabei nicht nur aus den Interdependenzen und Schnittstellen zwischen verschiedenen Leistungsteilbereichen und dem rechtskreis- und behördenübergreifenden Charakter des geplanten Kombiantrags, sondern auch daraus, dass es sich hier um Sozialleistungen handelt, denen unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde liegen. Insofern weist die Rechtsmaterie hier eine nur begrenzte Digitaltauglichkeit auf, was ELFE vor besondere Probleme stellt.

Hinzu kommen Problemlagen wie ein fehlendes überörtliches Standesamtsregister, rechtliche Hürden bei Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und die Notwendigkeit, dass Standesamtsdaten „nachdigitalisiert“ werden müssen – was bisher noch nicht erfolgt ist. Diese Hindernisse führen dazu, dass auch im Modellprojekt bezogen auf die bereits realisierte erste Stufe (die Geburtsurkunde des Kindes) bisher nahezu keine Nutzungen stattfinden können. Denn möglich ist dies bisher nur Eltern, die nach 2009 in Bremen geheiratet haben und eine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Diese prinzi-

pielle Einschränkung gilt trotz mehrerer positiver Anwendungsfälle des Kombiantrages im Jahr 2022 zwar auch für die mittlerweile erfolgte Erweiterung auf das Elterngeld, allerdings ist bereits ein Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht worden, welches wahrscheinlich ab Oktober 2022 den digitalen Austausch von Urkunden zwischen den Standesämtern ermöglicht, sodass dann mit deutlich mehr Fällen zu rechnen ist. Problemlagen ergeben sich noch bei der Einbeziehung des Kindergeldes, die zwar in Bremen mittlerweile möglich ist, aber bisher in anderen Kommunen noch nicht durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF) erlaubt wurde.

## HOHE KOMPLEXITÄT DURCH BETEILIGUNG VIELER VERWALTUNGSEINHEITEN

Beide untersuchten Aufgabenfelder weisen neben fehlenden digitalen Basiskomponenten (wie z. B. Registerverknüpfung), rechtlichen Hürden und technischen Umsetzungsproblemen ausgesprochen komplexe Governance-Strukturen im Entwicklungs- und Implementationsprozess auf, was zu teilweise erheblichen Reibungsverlusten führt. So waren am i-Kfz-Projekt über 60 Organisationen aus der Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltung sowie Hersteller und Versicherungen und eine Reihe begleitender Gremien (Informationskreise, Bund-Länder-Fachausschüsse) beteiligt. Auch das ELFE-Projekt ist angesichts seiner ebenen- und fachübergreifenden Ausrichtung durch eine vielschichtige und teils schwerfällige Governance-Struktur gekennzeichnet. Diese Implementationsysteme fördern einerseits zwar die Mitwirkung und Partizipation einer breiten Palette unterschiedlicher Akteure, potenzieller Nutzer\_innen und sonstiger Stakeholder. Andererseits nehmen in derart komplexen Strukturen aufgrund der steigenden Anzahl beteiligter Akteure und Interessen auch die Abstimmungs- und Konsensbildungserfordernisse zu, was die Entscheidungs- und Ergebnisproduktion erschwert und damit auch eine Teilerklärung für das zögerliche Vorankommen der Digitalisierung insgesamt darstellt.

Im Unterschied zu i-Kfz, dessen Implementation zunächst unabhängig und später dann flankierend zum OZG stattfand, bildet ELFE ein Kernprojekt im OZG-Prozess. Dementsprechend erfolgte die Entwicklung und Prototypisierung von Teilkomponenten im Rahmen von OZG-Laboren, die als neuartige und experimentieroffene Foren geholfen haben, die Komplexität im Implementationsprozess zu reduzieren und zugleich die Nutzer\_innenorientierung und Praxistauglichkeit der entwickelten Lösungen von Anfang an mitzudenken. Allerdings gestaltet sich der weitere Prozess (außerhalb der Labore) aufgrund der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der involvierten Akteure (mehrere Bundesressorts, Land Bremen, Rentenkasse etc.) dennoch als schwierig, was auch mit unterschiedlichen Regulierungszuständigkeiten, Inkompatibilitäten verschiedener angrenzender Rechtsmaterien und fehlenden Basiskomponenten für die Digitalisierung, beispielsweise notwendige Datenaustauschmöglichkeiten zwischen Registern als Voraussetzung für das Once-Only-Prinzip, zusammenhängt.

## DIE KOMMUNE ALS INNOVATIONSARENA

Beiden Projekten ist gemein, dass die Initiative von der lokalen Ebene – Pilotkommune Ingolstadt und ELFE-Initiator Bremen – ausging, sodass die Digitalisierungsaktivitäten dort ihren Anfang hatten und erst später auf höhere Ebenen diffundierten. Dies zeigt die wichtige Rolle der Städte als Reformvorreiter und Innovationsarenen für digitale Projekte. Über Pilotierungsvorhaben und Experimentierregelungen konnten innovative digitale Ansätze entwickelt und vor Ort im kleinen Rahmen ausprobiert werden, was im Falle von Ingolstadt beispielsweise über Sondergenehmigungen der Bayerischen Staatsregierung ermöglicht wurde und somit die nötigen Freiräume bot, um neue Verfahren auszutesten und weiterzuentwickeln. Dabei erwies sich auch die Kooperation mit den lokal ansässigen großen Unternehmen als fruchtbar und förderlich, so etwa mit Audi in Ingolstadt und BMW in München, die ihrerseits ein nachvollziehbares Interesse an leistungsfähigen digitalen Kfz-Angeboten vonseiten der öffentlichen Hand haben.

## FAZIT: DIE HERAUSFORDERUNGEN LIEGEN NICHT PRIMÄR IN DER TECHNOLOGIE

Die beiden untersuchten Praxisbeispiele zeigen, dass es Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung gegeben hat. Der Fokus liegt bisher insbesondere auf einer Übersetzung analoger in digitale Prozesse (Digitalisierung im engeren Sinne), teils wurden auch Strukturen, Prozesse und Kommunikationswege angepasst (Digitalisierung im weiteren Sinne). Ein Wandel von Verwaltungsaufgaben als umfassende digitale Transformation, die grundlegende kulturelle, organisatorische und relationale Umstrukturierungen von Organisationen und Prozessen einschließen würde, ist bisher jedoch nicht zu beobachten.

Weiterhin bestätigten die Implementationsanalysen von i-Kfz und ELFE die bisher bekannten Problemlagen bei der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland. Obwohl beide Aufgabenfelder als besonders fortgeschrittene Modernisierungsbereiche gelten, weisen sie bislang erschreckend niedrige Nutzungszahlen auf, sodass eine kritische Zwischenbilanz der bisherigen Digitalisierungsbemühungen zu ziehen ist. Von einem flächendeckenden Angebot digitaler oder teilautomatisierter Lösungen ist man sowohl bei den Kfz-Dienstleistungen als auch bei den Elternleistungen weit entfernt. Deshalb erstaunt es auch nicht, dass bislang kaum signifikante Veränderungen in der Arbeitsorganisation und Beschäftigungssituation empirisch beobachtbar sind – nicht einmal bei den untersuchten Pilotprojekten.

Die digitale Vorgangsbearbeitung hat sich in den untersuchten Kommunen teilweise – vor allem im Zuge des Transformationsaufwands – als zeitaufwändiger erwiesen im Vergleich zu Vorgängen mit direktem Kundenkontakt. Dies ist mit zusätzlichen verwaltungsinternen Arbeitsschritten im Rahmen des digitalen Verwaltungsaktes bei i-Kfz zu erklären. Aber auch für die Bürger\_innen ist die unkomplizierte Antragsstellung vor Ort oft schneller und servicefreundlicher als die nach wie vor als kompliziert und zeitaufwändiger ange-

sehene Onlineantragsstellung. Zwar dürfte dies auch damit zusammenhängen, dass die Kfz-Zulassungsstellen der Untersuchungskommunen besonders gut funktionieren, geringe Wartezeiten aufweisen und somit ein eher geringer Leidensdruck besteht. Dementsprechend kann von einem höheren Potenzial digitaler Kfz-Dienstleistungen in Großstädten und Ballungsgebieten mit langen Wartezeiten und einer jüngeren, digital affinen Bevölkerung ausgegangen werden. Dennoch gibt es grundsätzliche Usability- und Bedienungsprobleme, ins-besondere im Zusammenhang mit der Authentifizierung über die eID und Ausweis-App, dem Freilegen von Codenummern auf der Plakette und bei der Bezahlung der Gebühren, die auch über Erklärtexte, Videos und Beratungsangebote nicht hinreichend behoben werden können.

Onlinelösungen stellen zudem die Bürger\_innen vor die Herausforderung, dass sie alle Daten auf einmal auf der Website eingeben müssen und nicht wie bei Papieranträgen Formulare vorab teilweise ausfüllen können. Gerade bei den Elternleistungen ist so ein Vorgehen üblich und von Vorteil, um den Antrag schon vor der Geburt so weit wie möglich vorzubereiten. Um dieses Vorgehen auf digitale Anträge zu übertragen, ist ein (zentrales) Konto zur Registrierung und Anmeldung erforderlich – dann wäre auch ein Speichern des Zwischenstands einfach umzusetzen. Im Ergebnis geben die Bürger\_innen (in den Untersuchungskommunen) daher gegenwärtig dem (aus ihrer Sicht guten und funktionierenden) analogen Angebot den Vorzug. Hinzu kommen Probleme beim digitalen Zugang aufgrund fehlenden Breitbandausbaus und schlechter Netzabdeckung im ländlichen Raum.

## AUSWIRKUNGEN AUF DIE BESCHÄFTIGTEN AMBIVALENT

Die Untersuchung hat für beide Aufgabenfelder ergeben, dass organisations- und personalbezogene Veränderungen bisher (noch) nicht in nennenswerter Form faktisch stattgefunden haben. Sie werden jedoch aus Perspektive verschiedener befragter Akteursgruppen durchaus für die Zukunft erwartet und – aus Sicht mancher Beschäftigter – auch befürchtet. Dass institutionelle und personelle Veränderungen bislang nur in Ansätzen empirisch vorzufinden sind, hängt zum einen damit zusammen, dass der Implementationsstand der Projekte noch nicht den Status erreicht hat, der entsprechende Umschichtungen erfordern würde, was vor allem auf ELFE zutrifft. Zum anderen hat dies aber auch damit zu tun, dass der Nutzungsgrad der angebotenen Onlinedienste noch ausgesprochen gering ist, was vor allem bei i-Kfz ins Auge sticht. Vor diesem Hintergrund sind der institutionelle Anpassungsdruck und die Notwendigkeit einer digitalisierungsgetriebenen umfassenden Transformation in den Kommunen bisher nicht zu erkennen, allerdings für die Zukunft – flächendeckende funktionierende Onlinedienste und exponentiell steigende Nutzerzahlen vorausgesetzt – dennoch nicht auszuschließen.

Eine problematische Auswirkung der Digitalisierung auf die Beschäftigten ist darin zu sehen, dass digitalisierungsbedingte Arbeitsentlastungen bisher nicht in digitale Renditen für die Beschäftigten übersetzt wurden und diese somit (noch) nicht von den Vorteilen der Digitalisierung profitie-

ren. So wird etwa für den Kfz-Bereich berichtet, dass die Digitalisierung zwar zu Erleichterungen und Vereinfachungen führt, sich aber gleichzeitig der Aufgabenumfang in den vergangenen 20 Jahren verdoppelt hat, während der Personalbestand unverändert blieb. Somit „verpufft“ die potenzielle digitale Rendite aufgrund parallel stattfindender Prozesse, insbesondere von Arbeitsverdichtung und -zuwachs, bei gleichbleibendem Personal. Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass im Kfz-Bereich bisher trotz der formalen Möglichkeit teilautomatisierter Antragsbearbeitung keine Arbeitserleichterungen aufseiten der Beschäftigten wahrnehmbar sind. Zwar wird von reduzierter Fehleranfälligkeit bei i-Kfz-Verfahren berichtet, was durchaus als Entlastung der Sachbearbeiter\_innen angesehen wird. Allerdings sorgen die wegfallenden (menschlichen) Prüfungen nicht notwendigerweise für mehr Arbeitszufriedenheit. Vielmehr stellt gerade für ältere Beschäftigte der physische Publikumsverkehr einen wesentlichen Motivationsfaktor dar.

Bezogen auf die Beschäftigten besteht ein weiteres Problem darin, dass die Digitalisierungsprojekte in der Regel zusätzlich bearbeitet werden müssen und der damit verbundene Mehraufwand nicht immer angemessen ausgeglichen wird. Der Fortschritt der Projekte hängt häufig vom Engagement Einzelner ab, die bereit sind, über ihre Kernaufgaben und ihren Arbeitsumfang freiwillig hinauszugehen. Die Praxis zeigt aber, dass Digitalisierung von den Beschäftigten nicht nebenher erledigt werden kann und Ruhe vom Alltagsgeschäft benötigt wird, da Prozesse neu und anders gedacht werden müssen. Die vereinzelt, vielfach nur zeitweise und ad hoc eingesetzten Kräfte zur Entlastung haben sich hier als nicht ausreichend erwiesen.

Inwieweit durch die Digitalisierungsmaßnahmen perspektivisch Personal tatsächlich eingespart wird, lässt sich aufgrund des aktuell begrenzten Fortschrittsgrades, der moderaten Nutzungsquoten und der geringfügigen Veränderungen auf Ebene der Arbeitsprozesse nicht beurteilen. Gleiches gilt für die Frage, inwieweit den Beschäftigten Entscheidungen abgenommen werden oder sie künftig nur noch die weniger anspruchsvollen Tätigkeiten auszuführen haben. In Bremen gibt es im ELFE-Projekt die Zusicherung an den Gesamtpersonalrat, dass es auch künftig keine betriebsbedingten Kündigungen geben werde. Allerdings kann prognostiziert werden, dass sich in Teilbereichen bei größerer Nutzungshäufigkeit von e-Services sowohl im Kfz-Wesen als auch bei den Elternleistungen das Aufgabenportfolio in den Verwaltungen verändern wird, da einige Tätigkeitselemente wegfallen, andere hinzukommen und wieder andere verschoben werden oder sich prozedural ändern. Beispielsweise wäre eine mögliche Verschiebung der Schwerpunkte weg von der Antragsbearbeitung hin zu mehr Beratungstätigkeit für die Bürger\_innen denkbar. Diese Tendenz ist in der praktischen Erprobung aufgrund des höheren Fortschrittsgrades bei i-Kfz schon heute deutlicher zu beobachten als bei ELFE.

Zusammengefasst bestätigen die hier vorgelegten Erkenntnisse bisherige Studien dahingehend, dass die Auswirkungen der Digitalisierung und Automatisierung auf die Beschäftigten eher durchmischt und ambivalent ausfallen, insgesamt aber zum aktuellen Zeitpunkt nicht von einer deutlichen Entlastung im Arbeitsalltag und Verbesserungen der Arbeitsbe-

dingungen ausgegangen werden kann. Dies hängt auch damit zusammen, dass es angesichts geringer Nutzungszahlen neuer digitaler Angebote sowie eines in Teilbereichen erst begrenzten Implementationsstandes bzw. digitalen Reifegrades bisher kaum tiefgreifende organisations- und personalbezogene Folgeeffekte gegeben hat, sodass auch aus beschäftigungspolitischer Sicht bislang hinsichtlich der Digitalisierungsfolgen wenig Handlungsbedarf besteht. Allerdings dürften mit fortschreitendem Umsetzungsstand und steigender Nutzungshäufigkeit auch die institutionellen und personellen Auswirkungen stärker sichtbar werden. Dies gilt für bekannte Problemlagen wie den genannten anfallenden Zusatzaufwand ohne Entlastung oder die ausbleibenden digitalen Renditen, ebenso wie für mögliche Chancen, die u. a. in zukünftigen Entlastungseffekten und Tätigkeitsanreicherungen gesehen werden. Inwieweit die Digitalisierung und Automatisierung für die Beschäftigten in Zukunft eher Gewinne als Verluste mit sich bringen werden, hängt maßgeblich von der organisatorischen, finanziellen, technischen und nicht zuletzt (beschäftigungs-)politischen Ausgestaltung der digitalen Transformation insgesamt ab. ←

## ENDNOTEN

- 1 Eine Gesamtdarstellung der Forschungsergebnisse finden Sie hier: [FES Diskurs „Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag/Elternleistungen im Praxistest.“](#)
- 2 Insgesamt wurden zwischen Dezember 2020 und Juni 2021 15 Experteninterviews mit 17 Personen durchgeführt – überwiegend per Videokonferenz, vereinzelt auch telefonisch.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Coursey, David; Norris, Donald F 2008:** Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment, in: Public Administration Review 68 (3), S. 523–536.

**Fountain, Jane E. 2001:** Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC.

**Heuermann, Roland; Thomenendahl, Matthias; Bressemer, Christian 2018:** Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen: Organisation, Management und Empfehlungen, Berlin.

**Layne, Karen; Lee, Jungwoo 2001:** Developing Fully Functional E-Government: A four Stage Model, in: Government Information Quarterly 18 (2), S. 122–136.

**Mergel, Ines; Edelmann, Noella; Haug, Nathalie 2019:** Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews, in: Government Information Quarterly 36 (4), S. 1–16.

**Moon, M. Jae 2002:** The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?, in: Public Administration Review 62 (4), S. 424–433.

**Schwab, Christian; Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha 2019:** Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

**Wescott, Clay G. 2001:** E-Government in the Asia-Pacific Region, in: Asian Journal of Political Science 9 (2), S. 1–24.

**Wirtz, Bernd W.; Piehler, Robert 2010:** E-Government, in: Wirtz, Bernd W. (Hrsg.): E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien, Wiesbaden.



Diese Publikation ist Teil eines Kooperationsprojektes mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di.

## AUTOR\_INNEN

**Prof. Dr. Jörg Bogumil** ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

**Prof. Dr. Sabine Kuhlmann** ist Inhaberin des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

**Moritz Heuberger, M.A.**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

**Justine Marienfeldt, M.A.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

## IMPRESSUM

Juli 2022

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205

[www.fes.de/apb](http://www.fes.de/apb)

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:  
Stefanie Moser, Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Bestellungen/Kontakt: [apb-publikation@fes.de](mailto:apb-publikation@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelfoto: © picture-alliance/ZB

ISBN 978-3-98628-188-5