

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Moritz Heuberger,  
Justine Marienfeldt

## Bürgernahe Verwaltung digital?

I-Kfz und digitaler Kombiantrag  
Elternleistungen im Praxistest

### **Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di**

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di bietet Menschen die Möglichkeit sich zusammenzuschließen, um ihre beruflichen, sozialen und wirtschaftlichen, ihre kulturellen und gesellschaftspolitischen Interessen zu vertreten. Ob sie sich in Erwerbsarbeit oder Erwerbslosigkeit, in Bildung und Ausbildung oder im Ruhestand befinden: ver.di ist ihre gemeinsame Gewerkschaft in den Dienstleistungen, der dienstleistungsnahen Industrie, den Medien, der Kultur und der Bildung. Entstanden als Selbsthilfe-, Bildungs- und Kampforganisation im Konflikt von Lohnarbeit und Kapital engagieren sich die Gewerkschaften für menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen, materielle Sicherheit und gesellschaftliche Teilhabe. Um diese Ziele zu erreichen, handeln wir solidarisch und entfalten dadurch Gegen- und Gestaltungsmacht zugleich.

### **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### **Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger\_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

### **Über die 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.

### **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

Stefanie Moser ist seit 2017 verantwortlich für den Arbeitsbereich Digitalisierung der Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

### **Für diese Publikation ist bei ver.di verantwortlich**

Catharina Schmalstieg ist bei ver.di zuständig für Kommunalpolitik und das Thema Digitalisierung der öffentlichen Dienste. Seit 2022 leitet sie die Bundesfachgruppe Kommunalverwaltung.

# Bürgernahe Verwaltung digital?

I-Kfz und digitaler Kombiantrag  
Elternleistungen im Praxistest

3	<b>VORWORT</b>
4	<b>1 EINLEITUNG</b>
7	<b>2 FORSCHUNGSSTAND UND UNTERSUCHUNGSFOKUS</b>
7	2.1 Digitalisierung, Digitalisierungsreife und Automatisierung
8	2.2 Auswirkungen der Digitalisierung auf Verwaltungsprozesse und Beschäftigte
10	2.3 Untersuchungsfokus: Vier Veränderungsdimensionen und mögliche Effekte
13	<b>3 FALLSTUDIE I-KFZ</b>
13	3.1 Digitalisierungs- und Automatisierungsstand
14	3.2 Implementierungsprozess
15	3.3 Leistungsbezogene Veränderungen
17	3.4 Organisationsbezogene Veränderungen
18	3.5 Personalbezogene Veränderungen
19	3.6 Partizipative Veränderungen
21	<b>4 FALLSTUDIE ELTERNLEISTUNGEN</b>
21	4.1 Digitalisierungs- und Automatisierungsstand
22	4.2 Implementierungsprozess
23	4.3 Leistungsbezogene Veränderungen
24	4.4 Organisationsbezogene Veränderungen
26	4.5 Personalbezogene Veränderungen
28	4.6 Partizipative Veränderungen
30	<b>5 ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG</b>
34	<b>6 VER.DI – HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR INTERESSENVERTRETUNGEN IN DIGITALEN VERÄNDERUNGSPROZESSEN</b>
36	Abkürzungsverzeichnis
36	Literaturverzeichnis



# VORWORT

Die Digitalisierung verändert die Anforderungen an eine bürgernahe Verwaltung. Die meisten Menschen sind es mittlerweile gewohnt, Onlinedienste zu nutzen, und finden es bequem, Dinge des täglichen Bedarfs und des Umgangs miteinander über das Internet bzw. mithilfe internetbasierter Dienste zu erledigen. Die Entwicklung digitaler Technologien verändert und erweitert die Erwartungen und Anforderungen der Bürger\_innen an Dienstleistungen im Allgemeinen und an die öffentlichen Dienste im Besonderen. Dabei geht es vor allem um das Versprechen, dass durch die Digitalisierung die Interaktion mit der Verwaltung für Bürger\_innen, aber auch für Unternehmen schneller, effizienter und nutzerfreundlicher wird.

Mit dem Einzug digitaler Technologien verändern sich zudem die Erwartungen der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung an die (Mit)Gestaltung der Arbeit. Denn die Einführung digitaler Arbeitsmittel und Arbeitsprozesse bringt für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in vielerlei Hinsicht Veränderung: Arbeitsinhalte und -abläufe, und auch die Rahmenbedingungen von Arbeit wandeln sich. Die Auswirkungen der digitalen Transformation der Arbeitswelt, das zeigen die Erfahrungen, sind dabei vielschichtig und durchaus ambivalent. Digitale Technologien beinhalten das Potenzial, Arbeit zu vereinfachen und neue Möglichkeiten, zum Beispiel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu eröffnen. Mit digitalen Technologien können Verwaltungsvorgänge (teil)automatisiert werden. Damit fallen Tätigkeiten weg, neue entstehen. Bei einer flächendeckenden Einführung werden auch Arbeitsplätze wegfallen. Zusätzlich birgt die Technologie das Risiko, dass sich Arbeitsschritte verdichten und die Arbeit engmaschiger beobachtet und kontrolliert werden könnte, wenn die Technik nicht im Sinne der Beschäftigten gestaltet wird.

Mit dem im August 2017 in Kraft getretenen Onlinezugangsgesetz (OZG) hat die Digitalisierung von Angeboten der öffentlichen Verwaltungen einen neuen Schub erhalten. Ziel ist es, über einen Portalverbund von Bund, Ländern und Kommunen bis Ende 2022 rund 575 Leistungen der öffentlichen Verwaltungen für Bürger\_innen sowie für die Wirtschaft digital bereitzustellen, 460 davon im Verantwortungsbereich der Länder und Kommunen. Dass dies mit Veränderungen für die ca. 4,5 Millionen Beschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen einhergeht, liegt auf der Hand. Nur was verändert sich? Und in welchem Tempo?

Anhand zweier ausgewählter Leistungen der Kommunen, die für Bürger\_innen im Alltag relevant und Teil des OZG sind, gewährt die vorliegende Praxisstudie plastische Einblicke in Schwierigkeiten, die bei der Umwandlung von Angeboten der bürgernahen Verwaltung in digitalisierte

Verwaltungsangebote auch nach Jahren der Projektarbeit noch bestehen. Die aus gewerkschaftlicher Sicht wichtigen Fragen nach den Veränderungen der Arbeitsprozesse durch Digitalisierung und den damit verbundenen Rationalisierungseffekten, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin nur schätzen, denn eine flächendeckende Anwendung findet noch nicht statt. Kaum eine der 575 OZG-Leistungen erlangte bisher ausreichend „Digitalreife“, um flächendeckend eingesetzt zu werden. Auch die für die Lebensführung von Beschäftigten wichtige Frage, welche Potenziale digitalisierte Verwaltungsarbeit für die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie in sich birgt, ließ sich aufgrund des geringen Entwicklungsstands der Digitalisierungsvorhaben bislang nicht beantworten.

Mit der Veröffentlichung verfolgen die Friedrich-Ebert-Stiftung und ver.di das gemeinsame Interesse, den politischen Diskurs über die Gestaltung der digitalen Arbeitswelt mit wissenschaftlicher Expertise zu untermauern. Die wissenschaftliche Untersuchung wurde von der Gewerkschaft ver.di in Auftrag gegeben und mit finanzieller Unterstützung der BGAG-Stiftung Walter Hesselbach ermöglicht. Die Forschungsarbeiten wurden durch die Umstände der Pandemie erschwert. Wir bedanken uns bei den Wissenschaftler\_innen und bei allen Gesprächspartner\_innen dafür, dass sie sich trotz der schwierigen Umstände die Zeit für ein Gespräch genommen haben.

Die Potenziale digitaler Technologien für das Gemeinwesen sind noch lange nicht ausgeschöpft. Für eine Daseinsvorsorge auf der Höhe des gesellschaftlichen Entwicklungsstands – dazu gehören Technologie, Sozialstandards und Gute Arbeit – gilt es, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen und zu gestalten. Wir hoffen, dass die Ergebnisse der Praxisstudie hierzu einen Beitrag leisten. ←

## Stefanie Moser

Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Friedrich-Ebert-Stiftung

## Dr. Catharina Schmalstieg

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

# 1 EINLEITUNG

Die Gewerkschaft ver.di hat die Autor\_innen der hier vorliegende Studie Ende Oktober 2020 mit einem auf ein halbes Jahr angelegten Praxisforschungsprojekt zum Thema Digitalisierung, Automatisierung und Servicequalität im öffentlichen Sektor beauftragt. Der Fokus richtet sich auf Beschäftigte aus kommunalen Verwaltungen. Ziel ist es, in den beiden ausgewählten Untersuchungsbereichen i-Kfz und Elternleistungen (Elterngeld, Kindergeld, Geburtsanzeige) Praxisberichte zu digitaler Arbeit zu erstellen und daraus erste Empfehlungen für guten digitalen Service zu gewinnen. Es wurden bewusst Verwaltungsbereiche ausgesucht, deren Verbesserung für viele Bürger\_innen einen Mehrwert liefert und in denen die Digitalisierungsbemühungen vergleichsweise weit fortgeschritten sind.

Seit einigen Jahren intensivieren sich die Bemühungen in der öffentlichen Verwaltung, die Arbeitsprozesse und Leistungsangebote zu digitalisieren. Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wurde auf Bundesebene die rechtliche Basis geschaffen, um eine Vielzahl bürgerbezogener Verwaltungsverfahren zu digitalisieren und, wenn möglich, auch zu automatisieren. 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 wird auch die Basis für die (Teil-)Automatisierung von Verwaltungsverfahren gelegt, sowohl von Prozessen im Back-Office als auch für die Leistungserbringung gegenüber den Bürger\_innen. Seit Anfang 2020 erfolgt dies probeweise für eine Reihe von Dienstleistungen – so auch für die beiden hier zu untersuchenden Verwaltungsbereiche. Die Umsetzung der Maßnahmen obliegt dabei vor allem der kommunalen Ebene.

Der Fokus der Studie richtet sich auf die Beschäftigten der kommunalen Verwaltungen. Von dem Projekt erwartet ver.di Erkenntnisse über die konkreten Auswirkungen von Digitalisierungs- und Automatisierungsprozessen auf die Arbeitssituation, die Arbeitsschritte und die Arbeitsorganisation: Sind neue physische und psychische Be-/Entlastungsfaktoren für die Beschäftigten zu identifizieren? Wenn ja, welche? Gibt es veränderte Personal- und Qualifikationsstrukturen, Tätigkeits- und Anforderungsprofile? Auf dieser Grundlage können Hinweise für die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Beschäftigten im Umgang mit digitalen Arbeitsinhalten gewonnen sowie Empfehlungen für die Umsetzung von guten digitalen Diensten erarbeitet werden, mit denen sich ein Mehrwert sowohl für die Beschäftigten als auch für die Bürger\_innen generieren lässt.

## Untersuchungsfragen

Um die Fragen nach den Auswirkungen und möglichen Handlungsnotwendigkeiten zu beantworten, muss die praktische Implementation der Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse im Detail betrachtet werden.

Zunächst geht es um die Frage, ob und wie sich die Verwaltungsleistungen durch Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse verändern:

- In welchem Umfang und in welcher Qualität hat sich die Arbeitssituation für die Beschäftigten gewandelt? Sind physische und psychische Be-/Entlastungsfaktoren für die Beschäftigten zu identifizieren?
- Welche neuen Arbeitsweisen, Routinen und Gewohnheiten sind möglicherweise entstanden – welche verschwunden? Hat sich die Aufgabenverteilung der Beschäftigten verändert? Hat sich die Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten und gegebenenfalls zwischen anderen beteiligten Behörden verändert? Gibt es veränderte Kompetenz- und Qualifikationsanforderungen, Tätigkeits- und Anforderungsprofile?
- Gibt es Veränderungen im Bürgerkontakt? Hat sich die betroffene Dienstleistung für die Bürger\_innen verändert (Zeit, Nutzbarkeit, Nützlichkeit, Beratungsbedarf)?

Weiterhin sollen die Rahmenbedingungen der Digitalisierungsprozesse analysiert werden:

- Welche technischen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen waren zu Beginn des Wandlungsprozesses gegeben? Wer hat die Digitalisierungsprozesse vorangetrieben?
- Welche Akteure waren bei der Einführung der neuen Verfahren beteiligt, und welche Verantwortlichkeiten lassen sich beobachten? Inwiefern hat die Mitbestimmung von Beschäftigten und des Personalrats einen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Verfahren gehabt? Wurden Beschäftigte im Vorfeld und begleitend informiert und gab es Verbesserungen der Handlungsfähigkeit im Umgang mit digitalen Arbeitsinhalten (z. B. Qualifikationsmaßnahmen)?

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse sollen erste Abschätzungen zu den Auswirkungen der Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse vorgenommen werden:

- Welche Auswirkungen gibt es auf die Arbeitssituation der Beschäftigten, die Qualität der Verwaltungsleistungen und die Schnittstelle zu den Bürger\_innen?
- Welche Handlungserfordernisse ergeben sich für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen?

Bei der Untersuchung der Veränderungen werden sowohl bereits beobachtbare als auch von den Beschäftigten erwartete oder befürchtete Veränderungen in den Blick genommen, um mögliche langfristige Folgen für die Arbeit in der Verwaltung zu identifizieren.

### I-Kfz: Landkreis Elbe-Elster und kreisfreie Stadt Ingolstadt

Der Untersuchungsbereich der Digitalisierung von Kfz-Dienstleistungen ist einer 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), ehemals Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), dessen Ziel es ist (BMVI 2021), „die Fahrzeugzulassung einfacher, bequemer und effizienter zu machen und dadurch Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung zu entlasten“. Ausgewählt für unsere Fallstudien wurde zum

einen der Landkreis Elbe-Elster, der in Brandenburg Vorreiter eines landesweiten Kooperationsprojekts ist, in dessen Rahmen alle 16 Zulassungsbehörden des Landes die internetbasierte Fahrzeugzulassung umsetzen sollen. Zum anderen wurde die kreisfreie Stadt Ingolstadt untersucht. Diese ist eine Pilotstadt von i-Kfz, in der längere Erfahrungen vorliegen und in der größere Flottenbetreiber (Audi) mit in den Prozess einbezogen wurden. Hier wird die bereits existierende teilautomatisierte Antragsbearbeitung durch eine vollautomatisierte Bearbeitung von Geschäftsvorgängen ergänzt. Darüber hinaus sind die Perspektiven der Projektleitung im BMDV und im Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) von Interesse.

### ELFE: Bremen

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,

**TABELLE 1**

### Expertengespräche

Kürzel	Ort	Rolle	Behörde
ELFE01	Bremen	Projektkoordination	Familienkasse
ELFE02	Bremen	Projektkoordination	Ministerium
ELFE03	Bremen	Führung	Standesamt
ELFE04	Bremen	Sachbearbeitung	Standesamt
ELFE05	Bremen	Projektkoordination	Elterngeldstelle
ELFE06	Bremen	Gesamtpersonalrat	Land Bremen
ELFE07	Bremen	Personalrat	Amt für soziale Dienste
ELFE08	Bremen	Personalrat	Senator für Inneres
iKfz01	Elbe-Elster	Führung	Zulassungsstelle
iKfz02	Elbe-Elster	Personalrat (a), IT-Sicherheit (b)	Landkreis
iKfz03	Ingolstadt	Projektkoordination	Zulassungsstelle
iKfz04	Elbe-Elster	Sachgebietsleitung (a), IT & Sachbearbeitung (b)	Zulassungsstelle
iKfz05	Berlin	Projektkoordination	BMVD
iKfz06	Ingolstadt	IT	Zulassungsstelle
iKfz06	Ingolstadt	Sachbearbeitung	Zulassungsstelle

Quelle: eigene Angaben.

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 (Namensbestimmung durch die Eltern, Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser oder Geburtseinrichtungen, Kindergeld nach EStG, Elterngeld)<sup>1</sup> 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.

Insgesamt wurden zwischen Dezember 2020 und Juni 2021 15 Experteninterviews mit 17 Personen durchgeführt – überwiegend per Videokonferenzsoftware, vereinzelt auch telefonisch. Ein Gespräch mit dem KBA kam nicht zustande, da die dortige Position unbesetzt ist. Die Interviews wurden – mit Ausnahme der telefonisch durchgeführten Interviews – aufgezeichnet. Zu allen Interviews wurden ausführliche Protokolle, inklusive wörtlicher Zitate erstellt sowie Kodierungen der Inhalte und darauf basierend qualitative Inhaltsanalysen vorgenommen. ←

<sup>1</sup> Ursprünglich war noch der Kinderzuschlag geplant, darauf wurde aber aufgrund von Umsetzungsproblemen verzichtet.

# FORSCHUNGSSTAND UND UNTERSUCHUNGSFOKUS

## 2.1 DIGITALISIERUNG, DIGITALISIERUNGS-REIFE UND AUTOMATISIERUNG

### Digitalisierung und digitale Transformation

Um Digitalisierung als verwaltungspolitische Reform konzeptionell zu fassen, empfiehlt sich 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, weshalb im englischen Sprachgebrauch auch von „digitization“ die Rede ist (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). Im Englischen wird hier von „digitalization“ (in Abgrenzung zu „digitization“) gesprochen.
- 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.

Betrachtet man den bisherigen Umsetzungsstand der Digitalisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor in Deutschland, so geht es bisher vor allem um die ersten beiden

Dimensionen, die Digitalisierung im engeren und weiteren Sinne. Ein Wandel von Verwaltungsaufgaben im Rahmen der digitalen Transformation im Sinne eines grundlegenden, kulturellen, organisatorischen und relationalen Wandels von Organisationen und Prozessen ist bisher nur in Ansätzen zu beobachten.

### Digitale Reife

Um den Reife- und Fortschrittsgrad von Digitalisierungs- und Automatisierungsprozessen empirisch messbar zu machen, bietet es sich an, auf das Konzept der „digital maturity“ („digitalen Reife“) zurückzugreifen (Layne/Lee 2001; Fountain 2001; Wescott 2001; Moon 2002; Coursey/Norris 2008; Wirtz/Piehlner 2010; Schwab/Kuhlmann et al. 2019). Dieses unterscheidet zwischen verschiedenen Stufen hinsichtlich der Komplexität und des Umfangs der Digitalisierung. Für unser Modell beziehen wir uns auf bestehende Modelle und erweitern diese um aktuelle Entwicklungen. 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.

Besonders langfristiges Potenzial wird der Automatisierung von Verwaltungsleistungen zugesprochen (Döring/Löbel 2020). Die Literatur reicht dabei von technisch-optimistischen „utopischen“ Visionen einer effizienteren und effektiveren Verwaltung hin zu technisch-pessimistischen „dystopischen“ Vorstellungen von Überwachung und Kontrolle (Homburg 2018: 349; Löfgren 2020: 3). Während einige Autor\_innen das Potenzial einer effizienteren, maßgeschneiderten und proaktiven Leistungserbringung betonen (Linders et al. 2018; Scholta et al. 2019), fokussieren andere die negativen Auswirkungen auf die Entscheidungsqualität (van der Voort et al. 2018) und den Ermessensspielraum von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung (Busch/Henriksen 2018; Barth/Arnold 1999; Bullock 2019).

### Automatisierung von Vorgängen

Die Automatisierung von Abläufen in der Verwaltung kann bezogen auf die beiden oben genannten Kategorien der Veränderung von Prozessen (vormals analog, jetzt online) sowie des komplexeren Wandels (von Routinen, Kultur etc.) sowohl in die erste als auch in letztere Kategorie eingeordnet werden. Automatisierung beschreibt mehr als nur den Formatwechsel von bestehenden Prozessen, sondern beinhaltet ebenso die Aufgabe dieser zugunsten neuer Strukturen von Aufbau, Ablauf, Datenaustausch und Koordination in und zwischen Behörden. Unter Automatisierung wird die Transformation von Vorgängen verstanden, bei denen ohne menschliches Zutun automatische Abgleiche von Datenbanken und automatische Übermittlungen von Informationen ablaufen und menschliche Interaktion aus dem Vorgang – zumindest in Teilen – herausgekürzt wird.

## 2.2 AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG AUF VERWALTUNGSPROZESSE UND BESCHÄFTIGTE

Zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland liegt inzwischen eine Reihe von Untersuchungen und Analysen vor (z. B. Nationaler Normenkontrollrat 2018, 2020; Kuhlmann et al. 2019; Kuhlmann et al. 2020; Mergel 2019; Schuppan 2019, Bogumil/Jann 2020: 357ff.). Weniger umfassend ist jedoch der empirische Kenntnisstand speziell zu der Frage, wie sich durch die Digitalisierung der Verwaltung die Arbeitsbedingungen und -abläufe, Organisationsstrukturen, Tätigkeitsprofile und Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Beschäftigten sowie die Interaktionen mit den Bürger\_innen verändern. Aber auch in diesem Bereich wurden in jüngerer Zeit einige Studien vorgelegt, auf die hier zurückgegriffen werden kann. Diese befassen sich am Beispiel spezifischer Verwaltungsbereiche mit den Folgen der Digitalisierung für Mitarbeitende und Organisation (Baldwin et al. 2012; Dukic et al. 2017; Hansen/Nørup 2017; Meijer 2015; Tummers/Rocco 2015; Wirtz et al. 2016; Wright et al. 2013, Zanker 2019, Adam et al. 2021, Dreas/Klenk 2021).

### Akzeptanzforschung

Ausweislich der Forschungsarbeiten zur Akzeptanz digitaler Anwendungen im öffentlichen Sektor haben die Nutzbarkeit, aber noch viel mehr die Nützlichkeit von Anwendungen einen deutlichen Einfluss auf die Akzeptanz. Auch die Offenheit der Beschäftigten gegenüber Informationstechnologie, ihre subjektive Einstellung und Wahrnehmung des externen Drucks spielen dabei eine relevante Rolle (Wirtz/Piehler 2016: 243). Empirische Studien haben darüber hinaus gezeigt, dass Beschäftigte nicht nur für den Wandel mobilisiert und begeistert werden müssen, sondern auch, dass die Führung im Voraus mögliche Schwierigkeiten und technische Probleme bei der Implementierung ansprechen sollte, um Digitalisierungsprojekte erfolgreich zu gestalten (Hansen/Nørup 2017: 857).

In Abhängigkeit von den Tätigkeitsfeldern der Verwaltung wurden in vorliegenden Studien bisher recht unterschiedliche Digitalisierungseffekte festgestellt. Einerseits wurden positive Auswirkungen auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung beobachtet, wie z. B. bessere Möglichkeiten eines orts- und zeitflexiblen Arbeitens und Erleichterungen in der Aufgabenerledigung (Zanker 2019). Andererseits wurden auch zahlreiche negative Effekte festgestellt, etwa die Reduzierung ganzheitlicher Arbeitsprozesse durch Automatisierung, der Wegfall von Tätigkeiten und steigende gesundheitliche Belastungen aufgrund zunehmender Bildschirmtätigkeit (Zanker 2019). Dementsprechend gibt es bei der Bewertung der Digitalisierung aufseiten der Beschäftigten sowohl optimistische als auch pessimistische Haltungen, die sowohl auf Über- als auch Unterforderung hindeuten (vgl. Dreas/Klenk 2021: 47ff.). Zeitgleich werden bei einem Teil der Beschäftigten hohe Akzeptanzniveaus verbunden mit dem Gefühl von Arbeits erleichterung und bei einem anderen Teil Ablehnung und Überlastungsphänomene beobachtet (Dreas/Klenk 2021: 47ff.).

Auch die von den Autor\_innen vorgelegte Studie zur Digitalisierung der Bürgerämter (Bogumil et al. 2019; Kuhlmann et al. 2019; Schwab et al. 2019) zeigt, dass in den deutschen Bürgerämtern zwar inzwischen Fortschritte bei der Digitalisierung erzielt worden sind und Verbesserungen auch von Bürger\_innen und Mitarbeitenden wahrgenommen werden. Allerdings sind signifikante Entlastungen, Effizienzgewinne und Vereinfachungen bislang kaum im Arbeitsalltag der Beschäftigten angekommen. Ganz im Gegenteil konstatieren diese vielfach sogar steigende Belastungen und Arbeitsverdichtung als Folge von Digitalisierungsansätzen. Die im Rahmen der Studie durchgeführten Umfragen zeigen, dass die negativen Folgewirkungen der Digitalisierung, etwa durch eine wachsende E-Mail-Flut, permanente Erreichbarkeit, zeitlichen Mehraufwand der Fallbearbeitung und das Gefühl der Kontrollierbarkeit von den Beschäftigten höher gewichtet werden als die positiven Effekte, wie z. B. die Verringerung der Bindung an klassische Öffnungszeiten oder eine verbesserte Planbarkeit der eigenen Arbeit (Schwab et al. 2019: 52). Hinzu kommt, dass durch die Digitalisierung im Arbeitsalltag von Beschäftigten eine Vielfalt an schriftlichen Zugängen entstanden ist: Anstelle der zentral registrierten Posteingänge

tritt die E-Mail mit zahlreichen neuen Anforderungen an bestehende Arbeitsabläufe (Schmidt et al. 2019). Gerade hier wurde in der Vergangenheit von einer zunehmenden Arbeitsbelastung durch ein gestiegenes E-Mail-Aufkommen und entsprechende Reaktionen, wie angepasste Dienstvereinbarungen, berichtet (Schwab et al. 2019: 50, 68). Dies ist auch konsistent mit der Studie von Dreas/Klenk (2021), die gerade für den Front-Office-Bereich feststellen, dass Digitalisierung vor allem als Temposteigerung wahrgenommen wird, was zu einer als belastend empfundenen Arbeitsverdichtung führt und auch – aufgrund schnellerer Taktung – Qualitätseinbußen befürchten lässt (Dreas/Klenk 2021: 48). Zudem weist das digitale Angebot der Verwaltung aus Sicht der Bürger\_innen, Beschäftigten und Verwaltungsleitungen in vielen Bereichen noch Lücken und Schwachstellen auf, die seine Nutzbarkeit beeinträchtigen. Insgesamt konnten somit das Optimierungspotenzial der Verwaltungsdigitalisierung nicht im erhofften Ausmaß realisiert und die den Reformen zugeschriebenen positiven Wirkungen nur bedingt erreicht werden (vgl. ausführlich Bogumil et al. 2019, zusammenfassend Bogumil/Kuhlmann 2021; Kuhlmann/Bogumil 2021; Kuhlmann/Heuberger 2021).

### **Erwartungen, Befürchtungen und Motivation von Beschäftigten**

Grundsätzlich ist Unsicherheit aufseiten der Beschäftigten im Hinblick auf die Frage zu beobachten, welche zukünftigen Veränderungen sich im Zuge der Digitalisierungen in ihren Arbeitsbedingungen ergeben werden (Baldwin et al. 2012: 118). So gibt es vielfach Ängste vor möglichen Umstrukturierungen sowie Befürchtungen, den wachsenden Anforderungen aufgrund von Wissensrückständen nicht nachkommen zu können, was vor allem auf die Gruppe der Teilzeitkräfte zutrifft (Dreas/Klenk 2021: 50). Außerdem besteht rund um die Frage der Arbeitszufriedenheit und deren Relation zur Digitalisierung ein sehr ambivalentes Bild. Während die jüngere Generation tendenziell positive Einstellungen einnimmt und vor allem die Flexibilität im Bereich Arbeitszeiten schätzt (Einramhof-Florian 2017: 100), gibt es bei älteren Beschäftigten vergleichsweise mehr Befürchtungen und Ängste. Allerdings haben Studien auch gezeigt, dass ältere teilweise genauso aufgeschlossen wie jüngere Beschäftigte sind, digitale Kompetenzen zu erwerben, auch wenn sie bisher weniger Erfahrungen mit digitalen Medien gesammelt haben (siehe Dreas/Klenk 2021: 87). Durchweg stellt jedoch die permanente Erreichbarkeit und die dadurch entstehende Entgrenzung der Arbeit einen eher negativ wahrgenommenen Effekt dar (Baldwin et al. 2012; Ludwig et al. 2019).

Die Frage, wie die Motivation öffentlich Beschäftigter im Rahmen ihres spezifischen Arbeitsumfelds mit ihrer Haltung gegenüber digitalem Wandel ihrer Arbeit verknüpft ist, stellt ein interessantes und breites Feld dar, das als noch sehr wenig erforscht gilt (Wright et al. 2013; Roux 2015). Vieles spricht dafür, dass dieser Zusammenhang auch das Verhalten der Beschäftigten gegenüber den Bürger\_innen prägt und somit auch die Servicequalität beeinflusst (vgl. Tummers/Rocco 2015; Berger et al. 2016).

Die Digitalisierung einzelner Prozesse führt mittelfristig dazu, dass auch umfangreichere Abläufe und Prozessketten, also ganze Workflows, in digitale Formen übertragen werden. Vorherrschende Normen, Verhaltensmuster und Kulturen, sowohl auf der Mikroebene, also auf Ebene der (individuellen) Akteur\_innen, als auch auf der Makroebene, das heißt auf Ebene der Regeln, Abläufe, des Selbstverständnisses und der Traditionen einzelner Behörden, werden hier hinterfragt und befinden sich im Wandel (Heuberger 2020: 2). Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass diese Veränderungen und vor allem die mögliche und notwendige politische Gestaltung dieses Wandels in der wissenschaftlichen Debatte eine deutliche Lücke aufweisen. Zur Frage, welche Kompetenzbedarfe in einer digitalen öffentlichen Verwaltung bestehen und welche Qualifizierungsbedarfe sich hieraus für die Beschäftigten ergeben, ist jüngst eine umfassende Metastudie im Auftrag des IT-Planungsrates entstanden (vgl. Schmeling/Bruns 2020).

Weiterhin zeigt sich, dass es bei Debatten um die digitale Transformation oftmals eine einseitige Fokussierung auf die Perspektive der Kund\_innen gibt, sodass die Beschäftigten aus dem Blick zu geraten drohen, was wiederum deren Unterstützung für neue digitale Lösungen mindert (Bäckström/Lindberg 2019). Nach wie vor sind zudem Untersuchungen über die Beteiligung von Beschäftigten bei der Gestaltung des digitalen Wandels in der öffentlichen Verwaltung in der wissenschaftlichen Literatur stark unterrepräsentiert. Hier kann vor allem an Beiträge von Praktiker\_innen (z. B. Schneider 2019) oder aus benachbarten Disziplinen (Kalff 2017; Haipeter 2018; Langemeyer 2019; Nettelstroth/Schilling 2020) angeschlossen werden.

### **Fehlende Forschung zu Automatisierungseffekten**

Ein Großteil der Forschung zum Thema Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung ist präskriptiv und konzeptionell ausgerichtet (Etscheid 2018; Martini/Nink 2017; Mohabbat Kar/Parycek 2018). Zwar liegen Beobachtungen und Sammlungen existierender Automatisierungsprojekte in der Verwaltung vor (Demaj 2018; Linders et al. 2018; Engin/Treleaven 2019). Jedoch werden deren Auswirkungen nicht systematisch analysiert. Debatten zur „Zukunft der Arbeit“ finden jenseits der Verwaltungswissenschaft statt, u. a. in der Arbeitssoziologie und der politischen Ökonomie (Spencer 2018). Diese Debatte ist jedoch auch für die öffentliche Verwaltung dringend geboten (Agarwal 2018: 918). Da das Thema die Gesellschaft, Gewerkschaften und politischen Entscheidungsträger\_innen betrifft, ist ein genauere Blick auf den Veränderungsprozess aus der Perspektive der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erforderlich.

Es dürfte auf der Hand liegen, dass sich einige Aufgaben in der Verwaltung verändern. Andere werden vermutlich verschwinden, und neue Aufgaben werden hinzukommen (Bovens/Zouridis 2002; Lindgren/Jansson 2013). Welche Effekte dies auf die Arbeitsweise von Beschäftigten hat, ist strittig. Dabei sind in der Literatur zwei gegenläufige Thesen zu beobachten: Erleichterung („enablement thesis“) oder Einschränkung („curtailment thesis“) (Buffat 2015). Einerseits können insbesondere durch die Automatisierung von Routinefällen eine Entlastung der Beschäftigten sowie

eine Hinwendung hin zu prüfintensiven Fällen erfolgen. Andererseits können durch eine abnehmende unmittelbare Interaktion wichtiges Kontextwissen, Nachfragen und Erläuterungen nicht übermittelt werden (Döring/Löbel 2020).

Zwar gibt es vereinzelte empirische Befunde, vor allem aus dem internationalen Kontext, zu den Effekten der Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung. So führe ausweislich einer schwedischen Studie die Automatisierung in einer lokalen Behörde zu Kosteneinsparungen, erhöhter Verantwortlichkeit, Effizienzgewinnen und zu einem gestärkten Bürgerfokus (Ranerup/Henriksen 2019). Allerdings fehlt es insgesamt an einer breiten Basis empirischer Belege, speziell auch für Deutschland, im Hinblick auf die Frage, welche Auswirkungen die Automatisierung auf öffentliche Dienstleistungen und auf die (bisher) mit diesen Dienstleistungen betrauten Beschäftigten hat. Im Gegensatz zum angelsächsischen und nordeuropäischen Raum (Busch/Henriksen 2018) steckt in Deutschland die empirische Forschung zur Automatisierung von Verwaltungsleistungen „noch weitestgehend in den Kinderschuhen“ (Döring/Löbel 2020: 5). Erste Untersuchungen sind der Studie „Ämter ohne Aktenordner? E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung“ (Zanker 2019) zu entnehmen. Hier wird mit einem Einsparpotenzial durch Automatisierung der Top 60 Verwaltungsdienstleistungen in Höhe von 2,9 Milliarden Euro jährlich gerechnet – davon 701 Millionen Euro auf Verwaltungsseite (Zanker 2019: 7). Im qualitativen Teil seiner Analyse spricht der Autor von Berichten aus der Finanzverwaltung, wo bereits Prozesse automatisiert sind und sich die Beschäftigten vor allem mit einer Verdichtung und einer verstärkten Quantifizierung ihrer Arbeit konfrontiert sehen (Zanker 2019: 16). Neueste Ergebnisse legen Adam et al. (2021) vor. Die Autor\_innen konnten bei einer Umfrage unter 300 (nicht repräsentativ ausgewählten) Verwaltungsbeschäftigten feststellen, dass die Mehrheit aufgrund von Arbeitsentlastung und Zeitersparnis positiv gegenüber Automatisierung eingestellt ist. Eine Minderheit hat eine negative Einstellung aufgrund gestiegener Arbeitsbelastung, Mehraufwand und Angst vor Isolation durch Abnahme zwischenmenschlicher Kontakte (Adam et al. 2021: 45). Die Autor\_innen konnten jedoch „lediglich die subjektive Einschätzung und die Zukunftsvorstellungen“ der Beschäftigten erfassen und betonen, dass eine weitere Untersuchung der „tatsächlich ausgeführten Tätigkeiten“ notwendig ist (Adam et al. 2021: 47).

Resümiert man die Erkenntnisse der angesprochenen Studien, so ergibt sich hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigten ein ambivalentes Bild. In Abhängigkeit vom Verwaltungs- bzw. Tätigkeitsbereich, dem Digitalisierungsfortschritt und den reformbegleitenden Maßnahmen ergeben sich manchmal positive, aber des Öfteren auch negative Effekte, sodass pauschale Aussagen schwierig sind. Letztlich bedarf es einer konkreten Analyse des jeweiligen Verwaltungsbereichs. Bevor wir diese für die Bereiche i-Kfz bzw. ELFE vornehmen, sollen einige Thesen zu möglichen Veränderungen durch die Digitalisierung in diesen (publikumsintensiven) Bereichen vorgestellt werden.

## 2.3 UNTERSUCHUNGSFOKUS: VIER VERÄNDERUNGSDIMENSIONEN UND MÖGLICHE EFFEKTE

In der vorliegenden Studie werden vier Bereiche einer möglichen Veränderung der öffentlichen Verwaltung näher betrachtet und im Rahmen der Fallstudien empirisch untersucht: organisations-, personal-, leistungs- und partizipationsbezogene Veränderungen.

### Organisationsbezogene Veränderungen

Im Bereich der organisationsbezogenen Veränderungen wird danach gefragt, in welchem Maße die Verwaltungen im Zuge der Digitalisierung ihre interne Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihre externen Beziehungen zu anderen Verwaltungseinheiten verändern. Hinsichtlich der internen Strukturen liegt es nahe, dass organisatorische Bündelungsprozesse stattfinden, da bestimmte Leistungen nun nicht mehr dezentral in verschiedenen Verwaltungseinheiten, sondern zentral und konzentriert an einer Stelle erfolgen können, insbesondere wenn ein Datenabgleich und -austausch zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten gewährleistet ist und eine Zusammenführung der Daten erfolgt. Diese Entwicklung könnte allerdings auch einer gewissen Zentralisierungslogik Vorschub leisten. Damit einhergehen könnten auch funktionale Verschiebungen und eine Aufgabenneuorganisation zwischen Ebenen und über Verwaltungsgrenzen hinweg, da funktionale Bündelungen vor allem bei hochstandardisierten Prozessen möglich sein würden. Weitere Möglichkeiten liegen in veränderten Organisationsmodellen zur Kanalisierung des „Kundenstroms“, etwa durch Online-Terminmanagement-Systeme, oder im Wegfall von Organisationseinheiten mit direktem Bürger\_innenkontakt, wenn die betreffende Aufgabe nunmehr medienbruchfrei digital absolviert werden kann. Es könnte also zur Auflösung von Außenstellen, dekonzentrierten Organisationseinheiten und ortsnahen Anlaufstellen kommen, sodass die Verwaltung zunehmend aus der Fläche verschwindet und die Verwaltung ihre Bürger\_innennähe in erster Linie aus dem digitalen Bürger\_innenkontakt bezieht. Insgesamt kann vermutet werden, dass die fortgeschrittene digitale Transformation mit einem Bedeutungsverlust klassisch-hierarchischer Strukturen und der herkömmlichen Ämter- und Dezernatsgliederung einhergeht, da sie Möglichkeiten flexiblerer und durchlässiger Organisationsformen eröffnet.

Des Weiteren ist anzunehmen, dass die Digitalisierung zur Verschlankeung von Prozessen dadurch beiträgt, dass Koordinations-, Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren nunmehr nicht sukzessive und analog, sondern zeitgleich digital vollzogen werden können und der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Einheiten in Echtzeit und ohne „Liegezeiten“ erfolgen kann. Die Koordination und Kooperation innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltungen unterschiedlicher Ebenen und Sektoren dürfte durch Digitalisierung (im Sinne von G2G-Interaktionen) erleichtert und befördert werden. Neben Veränderungen in der Mikroorganisation und den Abläufen innerhalb der Behörden sind auch institutionelle Reformen in

den Außenbeziehungen von Behörden zu vermuten. Diese betreffen nicht nur die Koordination im Rahmen der konkreten Leistungserstellung, sondern auch neue Organisationsformen zum Zweck der OZG-Umsetzung und die Koordination mit den IT-Dienstleistern. Zu denken ist hier an Zweckverbandslösungen und andere Rechtsformen der interorganisatorischen/interkommunalen Kooperation, die der Ressourcenbündelung leistungsschwächerer Verwaltungseinheiten dienen, um die Herausforderungen der Digitalisierung zu bewältigen.

### Personalbezogene Veränderungen

In der personellen Dimension geht es zum einen um die Untersuchung von digitalisierungsbedingten Veränderungen in den Personalstrukturen, Arbeitsbedingungen, Tätigkeits-, Stellen- und Anforderungsprofilen sowie neuartigen Qualifikationsbedarfen. Zum anderen sollen die im Zuge der Digitalisierung entstehenden neuen Be-/Entlastungseffekte für die Beschäftigten, Verbesserungen oder Verschlechterungen ihrer Arbeitssituation und -zufriedenheit sowie die Einstellungs- und Wahrnehmungsmuster von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit der Verwaltungsdigitalisierung erhoben werden, aus welchen sich Hinweise auf kognitiv-kulturelle Wandlungsprozesse in den Behörden entnehmen lassen. Im Hinblick auf die Qualifikations- und Anforderungsprofile ist zu vermuten, dass die Digitalisierung nicht nur einen zusätzlichen Bedarf an technischen und informationellen Fertigkeiten, Digitalkompetenzen und IT-Know-how mit sich bringt, sondern auch bezüglich der Prozesssteuerung, Organisation sowie neuartiger Management- und Führungsaufgaben (Distel et al. 2019). Neben der klassischen Rechts- und Regelkenntnis sowie dem technischen Know-how sind daher organisationale und dynamische Fähigkeiten gefordert (vgl. Piening 2013; Helfat/Peteraf 2009: 121; Amit/Shoemaker 1993: 35), durch die es Mitarbeitenden möglich wird, mit neuen Arbeitsmethoden, wie etwa agiler Projektentwicklung, zu operieren und sich in die rasch wandelnde digitale Arbeitswelt einzupassen (Teece et al. 1997: 516). Diese Anforderungs- und Qualifikationsprofile decken sich nur bedingt mit den herkömmlich in der Verwaltungsausbildung vermittelten und in den Behörden anzutreffenden Kompetenzprofilen, sodass hier von neuen Rekrutierungs- und Weiterbildungsbedarfen und auch personell-qualifikatorischen Engpässen auszugehen ist.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigten ist einerseits zu vermuten, dass es zur Verbesserung der internen Arbeitsbedingungen kommt, da z. B. verstärkt die Option des Homeoffice genutzt werden kann oder sich die Transparenz von Bearbeitungsständen (für Mitarbeitende und Bürger\_innen) erhöht, was wiederum zu weniger Anfragen (vor allem via E-Mail) und damit Entlastungen der Mitarbeitenden im Back-Office führen kann. Vermutet werden kann zudem eine Verringerung des Arbeitsaufwands und eine schnellere Fallbearbeitung, etwa durch die Ausnutzung von Automatisierungspotenzialen, elektronische Aktenführung und Bezahlfunktion, schnelle Datenverfügbarkeit und funktionierenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Standorten und Außenstel-

len, was ebenfalls aus Mitarbeitendensicht entlastend und als Verbesserung gegenüber einer analogen Vorgehensweise wirken dürfte. Andererseits könnte es aber auch zu neuen Belastungseffekten dadurch kommen, dass als Folge der Digitalisierung die Kommunikationsdichte steigt und beispielsweise das E-Mail-Aufkommen anwächst, was letztlich zur Verlagerung von Arbeitsaufwänden vom Front- ins Back-Office führt. Zur Arbeitsverdichtung könnte es auch dadurch kommen, dass die Fallbearbeitung digitalisierungsbedingt zwar beschleunigt, aber zugleich das Arbeitsvolumen insgesamt steigt, sodass mehr Vorgänge pro Zeiteinheit erledigt werden (müssen) und es somit zu einer größeren Taktung der Arbeit kommt. Die Digitalisierung kann aus Sicht der Beschäftigten auch insoweit als „belastend“ wahrgenommen werden, als die Kontrollintensität vonseiten der Führungskräfte zunimmt und neuartige physische und/oder psychische Belastungseffekte auftreten, z. B. durch andauernde Bildschirmarbeit, permanente Erreichbarkeit, schrumpfende Entscheidungs- und Ermessensspielräume infolge von Algorithmisierung, die Reduzierung direkter menschlicher Interaktion und resultierende Entfremdungseffekte.

Schließlich könnten problematische Effekte der Digitalisierung für die Mitarbeitenden auch darin zu vermuten sein, dass künftig Arbeitsplätze in der Verwaltung infolge von Digitalisierung und Automatisierung wegfallen und dass die digitale und automatisierte Erledigung von (Teil-)Aufgaben zu einer Neubewertung der Tätigkeiten der Mitarbeitenden führt, was eine geringere Einstufung in die tariflichen Entgeltgruppen nach sich ziehen könnte.

### Partizipative Veränderungen

Eine weitere Dimension stellen Veränderungen im Bereich der Mitbestimmung und Beschäftigtenbeteiligung dar. Hier können die Chancen und Potenziale, aber auch Risiken und Probleme ermittelt werden, die die Verwaltungsdigitalisierung für die Personalratsarbeit und die Durchsetzung von Arbeitnehmer\_innenrechten und -interessen mit sich bringt. So liegt es nahe, dass die elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten die Personalratsarbeit erleichtern, da der Informationsstand zu bestimmten Beteiligungsthemen, z. B. Dienstvereinbarungen, schneller und zielgerichteter aufbereitet und gestreut werden kann. Jedoch dürfte die Digitalisierung auch neue Herausforderungen für die Personalratsarbeit mit sich bringen und einen entsprechenden Wandel in den Beteiligungsformen und -themen nach sich ziehen. Zum einen ist zu vermuten, dass digitalisierungsbezogene Themen die Agenda der Beschäftigtenvertretungen zunehmend bestimmen, wenn nicht dominieren werden. Die erfordert aufseiten der Personalräte nicht nur eine entsprechende Aneignung von Know-how, sondern möglicherweise auch häufigere Interventionen aufgrund der raschen Abfolge von Digitalisierungsmaßnahmen in den Behörden und der fundamentalen Veränderungen, die sich daraus für die Beschäftigten ergeben.

Zum anderen liegt es nahe, dass spezifische digitalisierungsbezogene Themen und Risiken die Arbeit der Personalräte besonders bestimmen, wie etwa die potenziellen Möglichkeiten von Leistungs- und Verhaltenskontrollen,

die sich für Führungskräfte gegenüber den Mitarbeitenden ergeben, der Schutz personenbezogener Daten und die Verhinderung von Datenmissbrauch sowie der Arbeits- und Gesundheitsschutz zur Vermeidung neuer physischer und psychischer Arbeitsbelastungen, z. B. durch die Bereitstellung von Infrastruktur (augenfreundliche Bildschirme, Beratungsleistungen, Gesundheitsmanagement etc.). Auch im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Engpässen bei der Personalrekrutierung, Weiterbildung, Neugestaltung und tariflichen Neubewertung von Stellenprofilen oder gar dem möglichen Stellenwegfall, der Umstellung von Arbeitsabläufen sowie der Kompensation von Mehrarbeit und Zusatzbelastungen im Zuge von Digitalisierung und Automatisierung dürften sich für die Mitbestimmungsarbeit neuartige Herausforderungen ergeben.

### Leistungsbezogene Veränderungen

Ein letzter Bereich von Digitalisierungseffekten betrifft die Leistungsfähigkeit und die Verwaltungs-Bürger\_innen-Interaktion. Es ist der Frage nachzugehen, welche Verbesserungen oder Verschlechterungen die Digitalisierung für verschiedene Aspekte der Aufgabenerledigung sowie im Hinblick auf die Schnittstelle Bürger\_innen/Verwaltung mit sich gebracht hat. Dabei ist zum einen zu klären, inwieweit die Umstellung auf digitale Vorgangsbearbeitung und Leistungserbringung das Leistungsportfolio der Verwaltung verändert, indem bestimmte Aufgaben, etwa infolge von Bündelungs- und Standardisierungsprozessen, wegfallen oder auch neue Aufgaben, z. B. im Zusammenhang mit dem reformbedingten Umstellungsaufwand, Datenschutzvorkehrungen oder der Pflege von Datenbanken, hinzukommen. Zum anderen sollen Veränderungen in ausgewählten Leistungsparametern ermittelt werden, insbesondere Schnelligkeit, Transparenz und Fehleranfälligkeit der Vorgangsbearbeitung, Verfahrensdauer, Wartezeiten und Bürger\_innenzufriedenheit mit dem digitalen Serviceangebot der Verwaltung. Hinsichtlich der Bürger\_innen-Verwaltungs-Interaktion geht es zudem darum, die tatsächliche Nutzungs(-häufigkeit) von digitalen Angeboten durch die Bürger\_innen zu erheben, die damit verbundenen Veränderungen im Zusammenspiel von Bürger\_innen und Behörden, deren Zufriedenheit mit diesen Angeboten sowie mögliche Gründe für Nichtnutzung. Hierzu müssten die Einschätzungen der Bürger\_innen hinsichtlich der „Gewinne“, die ihnen aus der digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen entstehen (z. B. Zeit- und Kostenersparnis, Verringerung von Warte- und Verfahrenszeiten, Flexibilität), sowie die Probleme und Hemmnisse analysiert werden, die aus Bürger\_innensicht mit der Verwaltungsdigitalisierung verbunden sind, womit auch mögliche Befürchtungen und Ängste gegenüber einer komplett medienbruchfreien digitalen Leistungserstellung und dem idealtypischen „No-Stop Shop“ angesprochen sind.

Im Folgenden können im Rahmen dieser Kurzstudie aufgrund begrenzter Ressourcen nicht alle diese Aspekte ausführlich behandelt werden. Dennoch sollen diese Dimensionen die nachfolgenden Fallstudien strukturieren. In den Fallstudien werden zunächst immer der Digitalisie-

rungs- und Automatisierungsstand, anschließend der Implementierungsprozess und abschließend die Veränderungsdimensionen analysiert. ←

### 3.1 DIGITALISIERUNGS- UND AUTOMATISIERUNGSSTAND

Unter dem Begriff „i-Kfz“ wird, wie oben erwähnt, die Bündelung und Digitalisierung der Leistungen rund um die An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen verstanden (Neuzulassung, Umschreibung mit/ohne Kennzeichenmitnahme, Wiederzulassung, Außerbetriebsetzung). Ziel von i-Kfz ist eine einfachere und effizientere Fahrzeugzulassung. Bürger\_innen, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung sollen durch Zeit- und Weegeinsparpotenzial aufgrund vermiedener Fahrten zur Zulassungsbehörde und entfallenen Wartezeiten vor Ort entlastet werden. In einem schrittweisen Vorgehen sollen dabei in verschiedenen Projektstufen zunächst alle Standardvorgänge für die Online-nutzung integriert, einzelne Verwaltungsakte und schließlich die entsprechenden Verfahren in Teilen automatisiert werden. Dazu gehören die rechtssichere und technisch umsetzbare Registrierung und Identifizierung aller natürlichen und juristischen Personen sowie die digitale Kommunikation.

#### Reifestufen von i-Kfz

Der Entwicklungsstand von i-Kfz lässt sich anhand von vier Reifestufen zusammenfassen (vgl. BMVI 2021):

- 1 Der Onlineantrag auf Außerbetriebsetzung eines Kfz ist seit Januar 2015 möglich (Stufe 1 des Projekts). Dazu wurden die neue Zulassungsbescheinigung Teil I zum Abrubbeln sowie die neue Stempelp plakette mit verdeckten Sicherheitscodes eingeführt.
- 2 Im Oktober 2017 wurde – nach Freigabe durch das KBA – die Wiederzulassung von Fahrzeugen auf den gleichen Halter bzw. die gleiche Halterin mit gleichem Kennzeichen und im gleichen Zulassungsbezirk online möglich gemacht (Stufe 2). Hierzu wurde ein zentraler Abgleich mit dem Zentralen Fahrzeugregister (ZFZR) beim KBA eingerichtet, der die Erfassung, Speicherung und Überprüfung von Daten bezüglich der Hauptuntersuchung und der Sicherheitsprüfung beinhaltet.
- 3 In Stufe 3 des Projekts wurde im Oktober 2019 die Abwicklung aller Geschäftsvorgänge – allerdings zunächst nur für natürliche Personen – online ermöglicht. Die rechtliche Basis hierfür bildeten eine Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und die 2018 eingeführte neue Zulassungsbescheinigung Teil II (ebenfalls mit Sicherheitscode). Damit wurden die bestehenden Verfahren um Neuzulassung, Umschreibung und alle verbleibenden Varianten der Wiederzulassung ergänzt. Außerdem beinhaltete die dritte Projektstufe die Automatisierung einzelner Verfahren. So sind die Leistun-

gen aus Stufe 1 (Außerbetriebsetzung) und 2 (Wiederzulassung, zusätzlich auch bei Halterwechsel) sowie für die einfache Adressänderung nun auch in vollautomatisierter Antragsbearbeitung und -entscheidung möglich.

- 4 Im Moment arbeitet das BMDV an der Entwicklung von Stufe 4, welche sich um die Schaffung einer Schnittstelle für Großkunden dreht und in einem Modellprojekt der Zulassungsbehörde Braunschweig mit einem Vertreter der Automobilindustrie (VW Financial Services) pilotiert wird (iKfz05).

#### Kfz als zukunftsweisender Digitalisierungsbereich

Die Erbringung von Kfz-Diensten zählt zu den häufigsten Verwaltungsverfahren für Bürger\_innen und Unternehmen in Deutschland. So wurden 2019 3,61 Millionen Neuzulassungen, 7,2 Millionen Halterwechsel und 8,88 Millionen Außerbetriebsetzungen von Pkw verzeichnet (KBA 2020). Diese Zahlen geben wohlgermerkt keinen Aufschluss darüber, welchen Anteil dabei die digitale – oder gar automatisierte – Abwicklung ausmacht, da die Implementation dezentral in den Kommunen stattfindet und die Online-nutzung für Bürger\_innen optional ist. Die bisherigen Nutzungsquoten durch die Bürger\_innen in den (fortgeschrittenen) Fallbeispielen liegen maximal bei knapp zwei Prozent, die Automatisierung von Vorgängen umfasst dabei nur einen kleineren Teil der Vorgänge (vgl. dazu weiter unten). Dadurch, dass es sich dabei zum Teil aber um automatisierte Verwaltungsakte handelt, gehen die Verfahren über die Ansprüche des OZG hinaus. Sie können daher prinzipiell als zukunftsweisend für die Entwicklungen der Digitalisierung der Verwaltung insgesamt angesehen werden, ohne dass allerdings seriös eingeschätzt werden kann, ob sich diese Verfahren durchsetzen werden.

Das Projekt i-Kfz wird vom BMDV gemeinsam mit dem KBA zentral koordiniert. Die damit zusammenhängenden Leistungen liegen zwar im Rahmen des OZG-Themenfelds Mobilität & Reisen, deren Federführung den Ländern Hessen und Baden-Württemberg obliegt, werden in der Umsetzung jedoch dort ausgeklammert, da die Entwicklung vonseiten des BMDV bereits vor dem OZG startete und nicht explizit in die OZG-Umsetzung integriert wurde. Stattdessen fokussiert sich die Themenfeldkoordination im OZG auf die Digitalisierung von Leistungen wie die Beantragung von Bewohnerparkausweisen.

Die Einrichtung der konkreten Verfahren liegt in der Zuständigkeit der Landesverkehrsministerien und den Zulassungsbehörden in den Kommunen. Diese müssen die entsprechenden Leistungen auf ihren Websites zur Verfügung stellen und die Anbindung an das KBA integrieren. Rund zwei Drittel der Zulassungsstellen bieten die Onlinezulassung

(Stufe 3) bereits an (ADAC 2021). Durch die Covid-19-Pandemie wurde die Umsetzung beschleunigt. So ermöglichte beispielsweise das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr im Frühjahr 2020 aufgrund der Schließung der Zulassungsbehörden mittels einer Ausnahmegenehmigung die Authentifizierung über eID für die Onlinezulassung in Bayern flächendeckend<sup>2</sup> und nahm somit die letzte Hürde für die kommunalen Zulassungsstellen, die daraufhin das Verfahren online anbieten konnten, sofern sie die technische Umsetzung bewältigten. Ein Prototyp wurde in Ingolstadt getestet (Stadt Ingolstadt 2022). Dort sind neben der Zulassungsbehörde der Stadt auch der Kfz-Dienstleister CarDocu, Audi als Hersteller und Flottenbetreiber sowie der bayrische IT-Dienstleister AKDB beteiligt.

Die bereits existierende teilautomatisierte Antragsbearbeitung wird seither durch die Rahmenbedingungen für eine vollautomatisierte Bearbeitung von Geschäftsvorgängen ergänzt. Dies wird als einer der ersten Fälle eines Bürgerdienstes in Deutschland beschrieben, in dem Entscheidungen von Sachbearbeiter\_innen durch vollautomatisierte Entscheidungen ersetzt werden (Schmidt 2019). Für das Verfahren selbst muss sich der Nutzer oder die Nutzerin mit dem elektronischen Personalausweis identifizieren und die notwendigen Daten zum Fahrzeug angeben. Die Überprüfung der Daten sowie das Treffen der Zulassungsentscheidung laufen vollständig automatisiert ab, die Entscheidung kann ohne Verzögerung direkt vom Antragsstellenden abgerufen werden. Automatisierte Entscheidungen werden stichprobenartig manuell kontrolliert. Die Vollautomatisierung von Prozessen betrifft dabei nur den Halterwechsel (Ummeldung) und die Außerbetriebsetzung (Abmeldung). Eine manuelle Schlussprüfung inklusive Entscheidung über den Antrag durch Mitarbeitende der Zulassungsbehörde erfolgt weiterhin bei einer Neu- oder Wiederzulassung von Fahrzeugen oder bei einem Kennzeichenwechsel.

## 3.2 IMPLEMENTIERUNGSPROZESS

Stufe 1 von i-Kfz wurde 2013 technisch vom KBA im Auftrag des BMDV realisiert. Das KBA stellte den Kommunen ein zentrales Portal für die Abmeldung zur Verfügung. Nach verfassungsrechtlichen Bedenken der kommunalen Spitzenverbände wurde das Portal abgeschaltet und Stufe 1 sowie alle folgenden Stufen wurden dezentral umgesetzt. So liegt die Umsetzung bei den Kommunen. Diese müssen in 423 Fällen selbst bei den Fachverfahrensherstellern die entsprechende Software einkaufen und die technische Umsetzung stemmen (iKfz05). Zum Teil werden diese Aufgaben auf Landesebene zentralisiert – wie z. B. in Brandenburg. Das Projekt, das zentral beim BMDV angesiedelt ist, wird dort durch ein Referat mit Unterstützung externer Berater\_innen gesteuert. Hierzu zählen neben der Referatsleitung ein Referent (Jurist) für die Gesetzentwürfe und ein Team von fünf bis sechs Personen der Firma Bearing-

Point, die als Externe im Ministerium arbeiten. Beim KBA hat das Projekt seit 2020 keine zuständige Ansprechperson mehr (iKfz05).

Zentrale Aufgabe des BMDV ist die Betreuung des Stakeholder\_innen-Prozesses, bei dem über 60 Organisationen (Bund, Länder, Kommunen, Hersteller, Versicherungen) beteiligt wurden und deren Zusammenspiel – auch im OZG-Kontext – durch das BMDV koordiniert wurde. Die institutionelle Ausgestaltung fiel über die Jahre hinweg unterschiedlich aus. Derzeit liegt – wie oben erwähnt – der Fokus im Rahmen der Stufe 4 auf der Anbindung von Großkunden. Hier gibt es einen Informationskreis der Länder (BMDV und Ländervertreter\_innen) sowie im Hintergrund einen Bund-Länder-Fachausschuss für Fahrzeugzulassung (Fachreferent\_innen, zweimal jährlich). Diese Gremien befassen sich vor allem mit der rechtlichen Ausgestaltung und mit den Prozessen auf der Fachebene (iKfz05).

### Frühe Pilotierung in Ingolstadt mit Audi

Ingolstadt als Pilotkommune hat sich schon 2006 mit der Idee digitaler Kfz-Dienste befasst. Da die Stadt bereits Schnittstellen mit der dort ansässigen Audi AG hatte, wurde sie vom BMDV als Pilotprojekt ausgewählt. Inzwischen existiert ein vergleichbares Pilotprojekt der Stufe 4 in Kooperation mit Volkswagen in Braunschweig (iKfz03, iKfz05). 2012 wurde ein Feldversuch zur Außerbetriebsetzung mit Fahrzeugen der Audi AG unternommen, der 2013 auf den gesamten Fuhrpark der Audi AG ausgeweitet wurde. Auf der Basis der Erfahrungen in Ingolstadt wurden die gesetzlichen Anpassungen vorgenommen, um die Implementierung der ersten Stufe ab 2015 bundesweit zu ermöglichen. Die Stufen 2 (Wiederzulassung auf gleiche\_n Halter\_in) und 3 (Ummeldung/Wiederzulassung auf andere\_n Halter\_in) folgten dann in Ingolstadt. Für die Implementierung wurde durchweg auf Sondergenehmigungen der Bayrischen Staatsregierung zurückgegriffen, die der Kommune ermöglichten, jenseits gesetzlicher Vorschriften zu experimentieren.

### Kooperationsprojekt i-Kfz Brandenburg

In Brandenburg wurden Stufe 2 und 3 im Rahmen eines landesweiten Kooperationsprojekts des Ministeriums des Innern und für Kommunales Brandenburg (MIK) realisiert (iKfz01). Beteiligt waren das Land (IT-Infrastruktur) und interessierte Kommunen (Fachwissen). Mitglied des Kompetenzteams i-Kfz sind der Brandenburgische IT-Dienstleister (ZIT-BB), das MIK sowie das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL), der Landesdatenschutz, der Städte- und Gemeindebund sowie die Zulassungsstellen der Landkreise Dahme-Spreewald und Elbe-Elster, später auch Ostprignitz-Ruppin und Uckermark (vgl. Kommune 21 2020). Die Sitzungen des Kompetenzteams i-Kfz fanden ein- bis dreimal monatlich statt, abhängig von der Tagesordnung variierte der Teilnehmendenkreis (iKfz04). In der finalen Projektphase wurde die zuständige Mitarbeiterin des Landkreises Elbe-Elster neun Monate lang vier Tage pro Woche für die Arbeit im i-Kfz-

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.behorden-spiegel.de/2020/04/08/bayern-erleichtert-zugang-zu-i-kfz/> (29.6.2022).

Kompetenzteam ins ZIT-BB abgeordnet. Ihre Abordnung wurde durch das Land finanziell rückvergütet. Anfallende Aufgaben vor Ort wurden durch die Beschäftigten im zentralen IT-Bereich des Landkreises ohne weitere personelle Kompensation übernommen (iKfz02a).

Die Einbeziehung des Landesdatenschutzes Brandenburg und somit die Zentralisierung der Datenschutzprüfung entlastet die Datenschutzbeauftragten der Landkreise. Diese müssen nicht selbst ausführlich prüfen, sondern bestätigen die Einschätzung des Landesdatenschutzbeauftragten (iKfz04).

Dokumentation, Kommunikation und Erfahrungsaustausch mit anderen Landkreisen in Brandenburg erfolgen einerseits über die Projektwebseite, andererseits durch telefonischen Austausch zwischen den IT-Administrator\_innen der Zulassungsstellen (iKfz01). Auf der Webseite werden u. a. Sitzungsprotokolle, To-do-Listen (Checklisten) und Musterdokumente (Bescheide) hinterlegt. Dokumente zur Nachnutzung werden außerdem direkt zwischen den Zulassungsstellen ausgetauscht (iKfz04). Die Beteiligung weiterer Kolleg\_innen in den Zulassungsstellen erfolgte durch informelle Abstimmungen. Beteiligungsformate seitens des Personalrats fanden nicht statt (iKfz02a). In Ingolstadt wird von keinem Austausch während der Implementation berichtet – was als Pilotkommune in der Natur der Sache begründet ist. Jedoch gab es Austausch mit anderen Kommunen nach der Einführung. Beispielsweise verschafften sich Vertreter\_innen aus München und Köln einen Eindruck von den Erfahrungen in Ingolstadt. München baut nach Ingolstädter Vorbild mit BMW ein ähnliches System auf (iKfz03).

Die ebenenübergreifende Zusammenarbeit im i-Kfz-Kompetenzteam wird in Brandenburg als außerordentlich erfolgreich empfunden und sollte für künftige Projekte fortgeführt werden (iKfz01, iKfz04). Herausfordernd ist die Koordinierung und Umstellung der Software in allen 18 Zulassungsstellen. Es existiert kein einheitlicher Umstellungsworkflow, beispielsweise wer bei der Einführung neuer Software beteiligt werden muss. Folglich sind Anfang 2021 erst 13 Landkreise und kreisfreie Städte an i-Kfz beteiligt (iKfz04).

### 3.3 LEISTUNGSBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

Mit Einführung von i-Kfz erweitert sich das Leistungsportfolio der Zulassungsstellen um einen zusätzlichen Distributionskanal. Je nach Nutzungsintensität verändern sich die Aufgaben. Einige Aufgaben fallen dann weg, z. B. der direkte Bürger\_innenkontakt und die Eingabe von Personaldaten. Andere Aufgaben kommen hinzu, wie das Ausdrucken der entsprechenden Dokumente (Zulassungsbescheinigung Teil I und Teil II, Umschläge für Postzustellungsurkunden, Bestätigung der Anmeldung), Absiegeln, Unterschreiben, Kleben und Scannen der Siegelplaketten und Notieren der Druckstücknummern ins Register sowie Postversand der Plaketten bei einer Neuzulassung. Bei einer Abmeldung müssen die zurückgesendeten Plakettenträger

und Siegel (QR-Codes) eingescannt werden (iKfz01, iKfz04). Eine neue technische Ausstattung wurde für die Mitarbeiter\_innen angeschafft, die i-Kfz machen: Plakettenträger mit Thermotransferdrucker. Wenn die Halter\_innen die Plaketten selbst aufkleben, dann muss ein Kennzeichenkürzel in die Plakette gedruckt werden, damit das Ganze fälschungssicher ist. Dieser Aufwand wird als unverhältnismäßig beschrieben. Missbrauch sei auf jeden Fall nach wie vor dadurch möglich, da die Bürger\_innen ihre Kennzeichen selbst bekleben und Kosten- sowie Personalaufwand für eine solch mittelmäßige Schutzvorkehrung sehr hoch sind (iKfz07).

Insgesamt dauert bei einer Zulassung eine solche Vorgangsbearbeitung einige Minuten länger als ein Vorgang mit direkten Kundenkontakt (Vergleichswert direkter Bürger\_innenkontakt ca. 10–15 Minuten, online eher 15 Minuten) (iKfz04, iKfz07). Der Druckvorgang sowie das Eintüten und der Gang zur Poststelle erhöhen den Arbeitsaufwand.

#### Veränderter Verwaltungsakt: Drei-Tage-Fiktion als Hindernis für die Nutzung

Eine Besonderheit bei i-Kfz-Zulassungen ist der veränderte Verwaltungsakt. Bei einer Zulassung vor Ort werden die Dokumente ausgestellt und die Zulassung ist sofort gültig. Bei Neuzulassung oder Kennzeichenwechsel durch i-Kfz hingegen wird ein zusätzlicher Bescheid produziert. Auch der Datenabgleich zum KBA erfolgt erst nach drei Tagen. Erst ab diesem Zeitpunkt hat der Bürger oder die Bürgerin Halterpflichten und muss Steuern bezahlen (iKfz04). Wenn Plaketten verschickt werden, gilt eine sogenannte Drei-Tage-Fiktion: Zum Datum, an welchem die Unterlagen zur Post gegeben werden, werden drei Tage addiert, um das Datum zu berechnen, ab welchem das Fahrzeug zugelassen ist (z. B. Post wird am 1.4. verschickt, 4.4. ist dann erster Tag der Zulassung). Die Ursachen hierfür sind rechtlicher und versicherungstechnischer Art. Da die Post oftmals schneller ist und die Bürger\_innen dann bereits am Folgetag die Unterlagen erhalten, gibt es regelmäßig empörte Nachfragen bei der Zulassungsstelle, warum das Auto noch nicht genutzt werden dürfe, denn die Unterlagen seien ja alle da, es scheitere allein am aufgedruckten Datum. Daher wird den Bürger\_innen, die nachfragen, empfohlen, dass sie, wenn es dringend ist, nicht das Onlineangebot nutzen, da die Anmeldung vor Ort eine sofortige Zulassung ohne die genannte Verzögerung ermöglicht (iKfz07).

In den von uns befragten Kommunen sind bisher keine Veränderungen bei der Leistungsqualität durch eine Onlineantragstellung im Vergleich zur Antragstellung vor Ort zu verzeichnen, da die Onlineantragsbearbeitung für die Bürger\_innen zu kompliziert und langwierig ist (iKfz01, iKfz02). Aus Perspektive der Verwaltung verringern sich die Fehleranfälligkeit und damit die Notwendigkeit, weitere Informationen oder Unterlagen bei den Bürger\_innen anzufordern. Es können nur vollständige Anträge online eingereicht werden. Dabei wird auch die Plausibilität der Anträge geprüft. Alternativ muss eine Vorsprache vor Ort erfolgen (iKfz04a).

## Geringe Nutzungshäufigkeit

Im Landkreis Elbe-Elster treffen bisher ca. 100 der 60.000 Zulassungsvorgänge jährlich online ein; das entspricht einer Nutzungsquote von 0,17 Prozent. Davon entfällt der Großteil auf die Außerbetriebsetzung (86 gesendete Anträge). Dies ist für alle seit 2015 zugelassenen Fahrzeuge (mit QR-Code) bequem auch am Wochenende von Zuhause aus möglich. Die Abmeldung erfolgt sofort über das KBA. Ein weiterer Vorteil sind die niedrigeren Gebühren. Eine Abmeldung ist beispielsweise über i-Kfz 30 Cent günstiger (iKfz04).

In Ingolstadt werden jährlich rund 100.000 Zulassungsvorgänge bearbeitet. Während ein Drittel von Zulassungsdienstleistern – meist im Auftrag von Autohändlern – kommen und ein weiteres Drittel von der Audi AG (diese laufen bereits vollständig digital, jedoch nicht im Rahmen des i-Kfz-Projekts), machen Zulassungsvorgänge von Privatpersonen ein weiteres Drittel aus. Davon werden rund 1.600 online abgeschlossen, bezogen auf die Zulassungsvorgänge von Privatpersonen liegt diese Quote bei fünf Prozent, bezogen auf alle Vorgänge bei 1,6 Prozent. Auch durch die Coronapandemie hat sich entgegen der Erwartung der Zulassungsstelle das Onlineantragsvolumen in beiden Zulassungsstellen nicht maßgeblich erhöht (iKfz01, iKfz07).

## Gründe für Nichtnutzung

Die geringe Anzahl von Antragsstellungen ist vielfach auf die nicht aktivierte eID-Funktion zurückzuführen. Ein weiterer Faktor ist die hohe Servicequalität in den Zulassungsstellen. Im Landkreis Elbe-Elster findet eine schnelle und unkomplizierte Antragstellung vor Ort mit einer geringen Wartezeit von 20 bis maximal 60 Minuten ohne vorherige Terminvereinbarung statt. Vor allem da Termine in der Zulassungsstelle in Ingolstadt ohne Schwierigkeiten kurzfristig zu buchen sind, gibt es wenig Anreize für die Nutzung der Onlinedienste (iKfz07).

Im Vergleich dazu dauert die Bearbeitung im i-Kfz-Portal ca. 45 Minuten plus drei Tage Wartezeit für den Postversand. Auch ist die persönliche Beratung vor Ort für viele Bürger\_innen unverzichtbar (iKfz01, iKfz02b). Dies ist im Standort und der Altersstruktur des Landkreises begründet. Insbesondere die nicht ausreichende flächendeckende Internetverbindung aufgrund mangelnden Breitbandausbaus und fehlender Netzabdeckung erschwert den Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen (iKfz02b, iKfz04).

Außerdem treten erhebliche Bedienungsprobleme auf. Typische Probleme sind eine nicht aktivierte oder unbekannte eID-Funktion, eine nicht laufende AusweisApp beziehungsweise ein fehlendes Lesegerät, das Freilegen der Codenummern auf der Plakette sowie die Bezahlung der Gebühren via Kreditkarte, Paydirekt oder Giropay. In Elbe-Elster waren bis Februar 2021 knapp 100.000 Aufrufe der Anwendung zu verzeichnen: Davon begannen 65 Prozent mit der Authentifizierung mittels eID, aber nur fünf Prozent schlossen diese ab und begannen den Antrag. Die Bezahlung meisterten dann wiederum nur 1,6 Prozent und ein Prozent sandte den Antrag final ab. Dies verdeutlicht, wie viele Bürger\_innen während der Bearbeitung abspringen, da einzelne Bearbeitungsschritte eigenständig nicht zu bewältigen sind. Zwar gibt es online Erklärtexpte und Videos

zu den einzelnen Bearbeitungsschritten, doch viele Bürger\_innen kontaktieren bei Bedienungsproblemen oft telefonisch die Zulassungsstelle. Allerdings sind aufgrund von mangelnder Routine beim Umgang mit dem digitalen Verfahren nicht alle Sachbearbeiter\_innen auskunftsfähig, sondern diese Beratungsfunktion wird dann durch die Systemadministratorin übernommen (iKfz04).

Die Probleme der Authentifizierung mit dem elektronischen Personalausweis werden zum Teil aufgrund fehlender Kenntnisse über die bereits existierenden technischen Möglichkeiten, insbesondere die Verzichtbarkeit eines Lesegeräts, aufseiten der Behörden und Bürger\_innen überschätzt. Von Verwaltungsmitarbeitenden wurde beispielsweise die Anschaffung eines Lesegeräts für den PC weiterhin als Voraussetzung zur Nutzung der i-Kfz-Dienste angeführt (iKfz03). Dies zeigt, dass ihnen die neuere technische Option der Authentifizierung mittels der Ausweis-App2 auf einem handelsüblichen Smartphone mit NFC-Lese-funktion nicht geläufig ist und entsprechend den Bürger\_innen gegenüber nicht kommuniziert wurde. Somit wird die Nutzung der App nicht in Betracht gezogen, sondern es wird argumentiert, dass beispielsweise für die Anmeldung eines Kfz verschiedene Dokumente benötigt werden und daher die Anmeldung ohnehin „nicht von unterwegs, sondern [...] zu Hause [...] am Computer“ erfolge (iKfz03). Die Option, das meist ohnehin bereits vorhandene Smartphone zu Hause zu nutzen, womit sich die Anschaffung eines Lesegeräts erübrigen würde, wurde nicht erwogen. Beispiele wie dieses verdeutlichen technische Potenziale, die bereits vorhanden sind, die aber aus Unkenntnis den Bürger\_innen nicht vermittelt werden und entsprechend auch weitgehend ungenutzt bleiben.

Eine komplette Digitalisierung und Vollautomatisierung der Verfahren wird, insbesondere bei Neuzulassungen, als schwierig eingeschätzt. Nicht digitalisierbare Leistungen sind die Ausstellung der Dokumente, die Erfassung ihrer Druckstücknummern, die Zuteilung der Plaketten und die Qualitätskontrolle des Datensatzes. Verwaltungsrechtlich muss ein Bescheid auf Papier produziert werden. Vorstellbar wäre z. B. die ZB I digital auszustellen (z. B. PDF mit QR-Code). Eine technische Umsetzung erscheint schwierig, da an solche Dokumente spezielle Sicherheitsanforderungen gestellt werden (Spezialpapier Bundesdruckerei, Druckstücknummern mit dahinterliegenden Codenummern). Das Kennzeichen müsste dann auch nicht mit einer Plakette, sondern beispielsweise mit einem QR-Code versehen werden (iKfz04). Auch bei Sonderfällen, wie der Zulassung von Mähreschern, Oldtimern oder Spezialanbauten an Fahrzeugen, wird der Aufwand in Relation zur Anzahl der Zulassungszugänge als unverhältnismäßig eingeschätzt. Ferner werden auch weitergehende Dienstleistungen erbracht, z. B. Stilllegung von Fahrzeugen bei einem unzureichenden Versicherungsschutz (iKfz01).

## Potenziale in Ballungsgebieten und durch Ausweitung auf gewerbliche Kunden

Ein höheres Potenzial der verschiedenen Leistungen wird durch ein stärker nachfrageorientiertes Angebot erwartet. Dies betrifft einerseits Großstädte und Ballungsgebiete mit

langen Wartezeiten und einem hohen Leidensdruck (z.B. Berlin mit vier bis sechs Wochen Wartezeit oder auch Dortmund und Hamburg) sowie einer jüngeren, digital affineren Bevölkerung. Andererseits könnte die Ausweitung von i-Kfz auf juristische Personen in Stufe 4 unter Nutzung der Steueridentifikationsnummer eine Chance für höhere Nutzungszahlen sein (iKfz01, iKfz04).

Die Nutzung der Neu- und Wiederzulassung sind also insgesamt noch recht gering, am ehesten wird die Außerbetriebsetzung angenommen. Bei den Neuzulassungen ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Händler und Hersteller (vor allem Leasing-Flotten) hier jeweils ca. ein Drittel ausmachen, sodass nur insgesamt ein Drittel der Neuzulassungen auf Bürger\_innen entfallen. Somit bilden die Bürger\_innen hier nicht die Hauptgruppe der Adressat\_innen der Digitalisierung dieser Dienste.

### 3.4 ORGANISATIONSBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

#### Aufbau- und Ablauforganisation unverändert

Bisher sind in keiner der beiden untersuchten Kommunen Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation zu verzeichnen (iKfz01, iKfz03), was an den sehr geringen Nutzungszahlen liegt. Beobachtbar sind bisher eher Verlagerungen der Tätigkeiten und kein fundamentaler Wandel im Leistungsprozess. Beispielsweise ist Homeoffice weiterhin nicht möglich, da Siegelberechtigung und IT nur vor Ort verfügbar sind. Ferner sind E-Mail-Verkehr oder Telefonanrufe dem direkten Publikumsverkehr untergeordnet. Eine stärkere Arbeitsteilung und Spezialisierung einzelner Beschäftigter auf i-Kfz seitens der Leistungsebene ist nicht vorgesehen (iKfz01). Jedoch sind auf Arbeitsebene in beiden Kommunen je zwei Beschäftigte für eingehende i-Kfz-Anträge zuständig, um Zuständigkeitsunklarheiten zu vermeiden, Fehler zu erkennen und Verbesserungsvorschläge zu machen (iKfz03, iKfz04). In Ingolstadt gibt es zusätzlich ein Team, das explizit nur für Fälle der Audi AG zuständig ist – jedoch außerhalb von i-Kfz.

#### Gescheiterte Zentralisierung

Die anfängliche Idee, alle Leistungen beim KBA zu zentralisieren, wird nicht mehr verfolgt. Es wird von sehr unterschiedlichen Auffassungen zwischen Kommunen und deren Vertreter\_innen gesprochen (iKfz05). Während zum Thema Zentralisierung, z. B. beim Landkreistag, keinerlei Gesprächsbereitschaft herrsche, seien Kommunen selbst meist überfordert bzw. froh über Ideen der Zentralisierung beim KBA (iKfz05). Es gab vonseiten des BMDV die Idee, sämtliche Dienste über einen Webservice beim KBA zu zentralisieren, auch weil das Interesse der Kommunen nach der erfolgreichen Implementierung der zentralen Lösung in Stufe 1 groß war. Dagegen wehrten sich jedoch die kommunalen Spitzenverbände mit dem Ergebnis, dass das bereits existierende Portal beim KBA abgeschaltet wurde und künftige Lösungen dezentral umgesetzt werden müssen (iKfz05).

Dennoch verbleiben zentrale Zuständigkeiten durch den Bund (KBA) und die Länder, was die lokalen Gestaltungs-

möglichkeiten nach Ansicht einzelner Gesprächspartner\_innen bei der Leistungserbringung einschränkt. Dies betrifft insbesondere die zu nutzende Software, da vorgefertigte und standardisierte Lösungen implementiert werden müssen (iKfz02a). Allerdings werden auch Vorteile durch Zentralisierung gesehen, z. B. durch Skaleneffekte. Die gemeinsame Erarbeitung und Zentralisierung, die in der ersten Projektstufe durch die Schaffung eines zentralen Webservices beim KBA stattfand, überzeugte aus Sicht der Kommunen durch die deutlich günstigere Kostenstruktur sowie die Beantwortung organisatorischer Fragen. Das zentrale KBA-Portal kostet den Landkreis Elbe-Elster jährlich nur 75 Euro sowie monatlich 45 Euro für den Zahlungsverkehr. Auch in Stufe 2 und 3, die nun in Brandenburg zentral auf Landesebene angeboten werden, überwiegen die finanziellen Vorteile durch Skaleneffekte.

Kofinanziert wird das Portal iKfz.Brandenburg.de des ZIT-BB durch das MIK und die kreisfreien Städte und Landkreise. Das Land stellt die notwendige Technik zur gemeinsamen Nutzung bereit und die Kommunen unterzeichnen eine Kooperationsvereinbarung (Kommune 21 2018). Bei einem eigenen Portal ist mit Kosten in Höhe von 30.000–40.000 Euro jährlich zu rechnen, während sich die Kosten der gemeinsamen Nutzung des ZIT-BB-Portal auf ca. 4.000–5.000 Euro oder weniger jährlich belaufen. Außerdem gibt es einen einheitlichen Ansprechpartner. Zusätzliche Kosten entstehen im Umfang von ca. 20.000–30.000 Euro für Audit und den Penetrationstest. Nach Verhandlungen durch den Landkreistag übernahm das Land die Kosten für Erstaudit und Penetrationstest. Die Kosten weiterer Tests müssen die Landkreise selbst tragen.

Der Landkreis Elbe-Elster verfügt über eine eigene IT und eigene Server in der Zulassungsstelle. Andere Zulassungsstellen sind von der zentralen IT abhängig und haben nur eine\_n Fachadministrator\_in für die Fachanwendung. In Ingolstadt läuft die IT über die Fachanwendungen des kommunalen IT-Dienstleisters AKDB.

#### Hohe Anforderungen an IT-Sicherheit

Aus dem notwendigen Datenaustausch mit dem KBA ergeben sich hohe Anforderungen an den Schutzbedarf und die technische Ausstattung. Der Datenbestand des KBA erfordert einen höheren Schutzbedarf als der Datenbestand des Landkreises Elbe-Elster, sodass der Datenaustausch über das ZIT-BB in einem höheren Maß abgesichert werden und ein höheren Schutzstandard vorhalten muss als bei der Datenverarbeitung im Haus (iKfz02b). Beim i-Kfz übernimmt das Portal die Rolle der Zulassungsstelle bezüglich des Datenabgleichs zwischen dem örtlichen und dem zentralen Fahrzeugregister. Seit 2012 erfolgt der Datenabgleich aller Zulassungsstellen über eine Onlineschreibenschnittstelle direkt ans KBA (Laufzeit ca. fünf bis zehn Minuten). Dieser Datenabgleich erfolgt über spezielle Datennetze und ersetzt den asynchronen Datenaustausch durch Dateiübertragung (File-Transfer) zum Tagesabschluss.

Aktuell gibt es ein örtliches und ein zentrales Register. Ohne die örtlichen Register, in denen bisher die freien Kennzeichen verzeichnet sind, würde der Datenabgleich wegfallen. Die Geschwindigkeit würde sich erhöhen, aber

die Ausfallsicherheit würde nicht mehr bestehen. Alles hinge ab von dieser Verbindung. Vom KBA wurden die Kommunen bereits informiert, dass zum 1.10.2022 die örtlichen Register größtenteils abgelöst werden sollen. Bis dahin soll ein eindeutiger Abgleich möglich sein. Langfristig werden damit die örtlichen Register abgelöst. Dabei gibt es aber noch einige Probleme. Im Ergebnis bleibt zu erwarten, dass die örtlichen Register nicht komplett verschwinden werden, da beispielsweise der Wunschkennzeichen-Pool bei diesen verbleiben soll (iKfz06).

Hervorzuheben ist der Umstellungsaufwand in der Zulassungsbehörde. Regelmäßig müssen Updates auf die Server eingespielt werden und die Mitarbeitenden sowohl in Änderungen im Zulassungsrecht und den entsprechenden Anpassungen in der Software geschult werden. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich vieles verändert: digitales Archiv statt Papierakten, Onlineverbindung mit dem KBA, Erfassung der Druckstücknummern und Plaketten kleben (iKfz04).

### Datenschutz und Audits

Ein weiterer Punkt sind die Anforderungen an den Datenschutz. Das KBA gibt Mindestsicherheitsanforderungen an dezentrale Portale und Kfz-Zulassungsbehörden vor. Dazu gehören auch IT-Sicherheitsaudits (alle zwei Jahre) und Penetrationstests. Der Landkreis Elbe-Elster hat dies im vergangenen Jahr erfolgreich absolviert, was zu einer Erhöhung der IT-Sicherheit beigetragen hat. Als problematisch wurde die enge Terminplanung des KBA empfunden, die aufgrund der vorher nicht absehbaren Aufgaben wie Sicherheitskonzept und Audit verlängert werden musste. Es sei schwierig, zeitnah private Auditfirmen mit freien Kapazitäten zu finden. Jedoch wird eine nichtauditierte Zulassungsstelle nach zweimaliger Mahnung vom KBA abgeschaltet und kann nicht weiter am i-Kfz teilnehmen. Auch die technische Umsetzung benötigt Zeit, z. B. die Neukonfigurierung von Servern. Da alle 450 Zulassungsstellen, die Hälfte mit Technik im Rechenzentrum, die anderen mit eigenen Servern, zeitgleich auditiert werden wollten und mit anderen Kund\_innen wie privaten Unternehmen um die Audit-Firmen konkurrierten, wurde es mit dem vom KBA vorgegebenen Zeitfenster von sechs Monaten problematisch. Ein Audit kann mehrere Monate lang dauern, inklusive Vorbereitungszeit (Auditplan erstellen, Fragen festlegen), Audit vor Ort und Abschlussbericht (iKfz04).

### Einbezug verwaltungsexterner Akteure

Die Programmierung des landesweiten Portals in Brandenburg erfolgt durch einen privaten Fachverfahrenshersteller. Dieser verfügte über das notwendige Vorwissen mit Fachverfahren innerhalb der Zulassungsstellen mit einer Vielzahl beteiligter Akteure: lokale Zulassungsstellen, KBA, Gesamtverband der deutschen Schadensversicherer (IVB-Nummern), Zoll (Steuern), Prüforganisationen (Hauptuntersuchungsprotokolle). Dazu kommt ein Web-Interface für die Nutzung durch die Bürger\_innen sowie eine Bezahlplattform (iKfz04).

## 3.5 PERSONALBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

Durch die Vollautomatisierung der Antragsbearbeitung und -entscheidung der genannten Zulassungsvorgänge seit 2019 wird zwar eine Entlastung der Sachbearbeitung erwartet. Allerdings liegt der Fokus des Projekts klar auf Erleichterungen für Bürger\_innen und Unternehmen, wohingegen die Folgen der Automatisierung für die Beschäftigten weder aufseiten des BMDV explizit adressiert noch in öffentlichen oder Fachkreisen breit diskutiert werden.

### Zukünftig mögliche Personalanpassungen

Mögliche Veränderungen der Personalstruktur werden in unterschiedlichen Richtungen erwartet. Aufgrund der bisherigen Nutzungszahlen gibt es bisher keine Hinweise auf Personalreduzierungen. Aus Perspektive der Amtsleistung ist jedoch mittelfristig ein Personalabbau vorstellbar (iKfz01, iKfz03). Dem entgegen steht die Einschätzung der Sachgebietsleitung und IT, dass bei einer Skalierung des Antragsvolumens – also der perspektivischen Erhöhung der Anzahl von Onlineleistungen – ein Personalzuwachs sowie gegebenenfalls eine Verringerung der Sprechzeiten notwendig beziehungsweise möglich seien (iKfz04, iKfz06).

### Verlagerung von Arbeit als wesentlicher Effekt

Ein wesentlicher Effekt von i-Kfz besteht in der Verlagerung von Arbeit, das heißt dem Wegfall bestimmter Aufgaben zugunsten anderer Aufgaben, die hinzukommen und einen ähnlichen Umfang haben. Im Saldo ergeben sich also nicht die erwarteten Entlastungseffekte. Im Landkreis Elbe-Elster ist aufgrund der geringen Anzahl an Vorgängen bisher keine Routine mit i-Kfz möglich, um die Abläufe zu verinnerlichen. Für die Beschäftigten wäre dies aber notwendig, da sie nicht nur theoretisch davon hören, sondern die neue Bearbeitungsweise dann auch praktisch umsetzen wollen. Bei eingehenden Anträgen könne man jedoch nicht warten, bis alle Mitarbeitenden da sind, um eine Schulung zu veranstalten, da die Anträge zeitnah bearbeitet werden müssen. Nach Tagesabschluss können die Dokumente dann auch nicht mehr bearbeitet bzw. für eine Schulung genutzt werden (iKfz04). Auch zukünftig werden keine nennenswerten Veränderungen der Arbeitsabläufe der betroffenen Kolleg\_innen erwartet (iKfz01, iKfz02a, iKfz07).

### Reduzierung der Fehleranfälligkeit

Durch die Vernetzung reduziert das i-Kfz-Verfahren die Fehleranfälligkeit. In einer Vorabprüfung erfolgt der Abgleich von Namen und Nummer. Hier ist klar von einer Entlastung der Sachbearbeiter\_innen zu sprechen. Ob das die Arbeitszufriedenheit steigert, ist von der jeweiligen Person und ihrer Präferenz für mehr oder weniger Eigenverantwortung abhängig. Während einige Beschäftigte die wegfallenden Prüfungen bedauern, sind andere froh darüber (iKfz06).

### Qualifikationsbedarfe

Ein spezifischer Qualifikationsbedarf ist nicht gegeben. Der Umgang mit der Software erfolgt durch interne Schu-

lungen und Einweisung in das Portal aus der Perspektive der Zulassungsstelle und der Bürger\_innen (iKfz01), auch spezielle Softwareschulungen gab es von der AKDB in bayrischen Kommunen (iKfz06). Aber jenseits dieser Einführung haben keine konkreten Schulungsmaßnahmen stattgefunden, nicht zuletzt, weil die IT in Ingolstadt bei Problemen über die Hotline sehr unterstützend war (iKfz03). Zu Demonstrations- und Schulungszwecken verfügt der Landkreis Elbe-Elster über einen Parallelaufbau. Im Test-Kfz-Zulassungssystem können mithilfe von Testpersonalausweisen Testdatensätze produziert und in die Testdatenbanken des KBA eingestellt werden. Außerdem existiert ein Test-i-Kfz-Portalsystem beim Land. Dieser Parallelaufbau steht nicht allen Zulassungsstellen zur Verfügung; insbesondere mangelt es an Testpersonalausweisen (iKfz04). Alles Weitere erfolgt „Learning by Doing“ (iKfz02a). Die Devise lautet: So einfach wie möglich! In der Zulassungsstelle sollen keine IT-Fachkräfte arbeiten, sondern Fachkräfte für Zulassungsrecht, die sich in ihrem Fachverfahren Zulassung auskennen müssen. Aus dem Fachverfahren können Druckvorgänge ausgelöst werden: Im Hintergrund wird ein nach dem jeweiligen Vorgang bezeichnetes Word-Formular mit eingetragenen Daten geöffnet, dieses wird gedruckt und geschlossen. So viel wie möglich läuft automatisiert, nur die sachliche Kontrolle obliegt den Sachbearbeiter\_innen (iKfz04).

### Zurückhaltendes Interesse der Beschäftigten

Im Gegensatz zur Leitungsebene und den am Implementierungsprozess Beteiligten, äußerten die Beschäftigten der Arbeitsebene teils nur zurückhaltendes Interesse an i-Kfz (iKfz01). Vor allem ältere Beschäftigte mögen ihre Arbeit mit Publikumsverkehr und würden diesen möglicherweise vermissen. Zudem schätzten sie die Resonanz der Bürger\_innen in Bezug auf die neue Leistung als gering ein (iKfz04). Allerdings gibt es auch Teile der Beschäftigten, die eher froh über i-Kfz sind, da aus ihrer Sicht der Kontakt „seine Tücken hat“ (iKfz07).

Am Anfang befürchteten die Beschäftigten Mehrarbeit. Nachdem gezeigt werden konnte, dass Tätigkeiten wie die Eingabe der Fahrzeugdaten wegfallen und durch Kontrolle der eingehenden Daten ersetzt werden, stellten sich diese Sorgen als unbegründet dar und die Beteiligten unterstützen das Vorhaben (iKfz03). Grundsätzlich handelt es sich um eine ambivalente Entwicklung und zum momentanen Stand lässt sich nicht eindeutig prognostizieren, ob sich der Umfang der Arbeit durch die Digitalisierung der Dienste in den Zulassungsbehörden tatsächlich reduziert oder ob sogar mehr Aufwand entsteht (iKfz03).

Ein kognitiv-kultureller Wandlungsprozess in den Behörden ist lediglich auf Leitungsebene und bei den im Implementierungsprozess Beteiligten zu beobachten. Hier wird Digitalisierung als Pflichterfüllung und für die digitalisierte Gesellschaft notwendige Leistungserbringung sowie als fachliche und persönliche Herausforderung verstanden, deren Bewältigung mit Erfolgserlebnissen und Spaß verbunden wird (iKfz01, iKfz04).

### Ausnahmeregelung wegen Corona

In Bayern wurde coronabedingt die Authentifizierung mit dem Personalausweis (eID) vorübergehend ausgesetzt, um eine Hürde zur Nutzung der Onlinedienste abzusenken. Mit dieser Authentifizierung ist nur die Abmeldung vollautomatisiert möglich und nicht, wie mit dem eID, auch die Umschreibung. Diese wird nun vorübergehend, wie die anderen Verfahren, teilautomatisiert durchgeführt, was zu einem erheblichen Mehraufwand in der Zulassungsstelle führt (iKfz07).

Trotz der Coronasonderregelung waren die Fälle geringer als erwartet. Hier wird explizit von Enttäuschung aufseiten der Beschäftigten gesprochen (iKfz07):

---

„Wie i-Kfz läuft, da bin ich sehr zufrieden, vor allem wenn diese Sonderprüfung wieder rausgenommen wird. Aber es wird einfach nicht so angenommen, wie es sollte. Das ist echt enttäuschend, weil man denkt, es ist jetzt möglich, aber die Bürger\_innen kommen nicht. Ich dachte, gerade jetzt, wo das alles gelockert wird (...), da war ich schon enttäuscht.“

---

## 3.6 PARTIZIPATIVE VERÄNDERUNGEN

Für die Projektkoordination wurde eine Arbeitsgruppe i-Kfz eingerichtet, der die Spitzenverbände, Länder und Wirtschaftsverbände angehören. Diese Arbeitsgruppe bildete das wesentliche operative Koordinationsgremium bis zur Stufe 3. Ferner bestand eine Lenkungsgruppe i-Kfz, die für strategische Entscheidungen zuständig war (Vorsitz VMK, BMDV, BMJV, kommunale Spitzenverbände, Wirtschaftsverbände, alle jeweils auf Spitzenebene). Handlungsleitend für diese Gremien war es, einen Konsens der beteiligten Akteure zu erreichen und auf diesen hinzuwirken. Allerdings waren keine Arbeitnehmer\_innenvertretung involviert (iKfz05).

### Informationspflicht, jedoch keine Beteiligungspflicht

Im Landkreis Elbe-Elster wurde der Personalrat regelmäßig schriftlich und mündlich im monatlichen Gespräch mit dem Landrat über das Projekt i-Kfz informiert (iKfz01, iKfz02a). Aufgrund der fehlenden personalrechtlichen Auswirkungen bestand lediglich eine Informations- und keine Beteiligungspflicht (iKfz01). Durch den überschaubaren Umfang des aufkommenden Antragsvolumens gibt es bisher keinen Anlass für Veränderungen der Arbeitsprozesse der Beschäftigten. Ein Mitbestimmungstatbestand gemäß § 65 Abs. 3 PersVG, das heißt die „Einführung, wesentliche Änderung oder wesentliche Ausweitung neuer Arbeitsmethoden, insbesondere Maßnahmen der technischen Rationalisierung“, ist nicht gegeben, sodass der Personalrat am Projekt nur bedingt beteiligt war. Er genehmigte die Entsendung der am Kompetenzteam beteiligten Kollegin. Hier war ein Mitbestimmungstatbestand<sup>3</sup> ge-

<sup>3</sup> Gemäß § 63 Abs. 1 S. 13 Personalvertretungsgesetz für das Land Brandenburg (vgl. <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/persvg>).

geben (iKfz02a). Auch in Ingolstadt wurde der Personalrat im Projekt nicht beteiligt. Seitens der Amtsleitung wurde dafür keine Notwendigkeit gesehen, da die Beschäftigten sich nicht mit Beschwerden an den Personalrat wandten und das Projekt zudem für sie zu Arbeitserleichterungen führte. Auch Stellenstreichungen oder andere Implikationen, die die Beschäftigteninteressen tangieren und damit für den Personalrat relevant sein könnten, sind nicht Teil des Projekts (iKfz03).

Aufgrund der vergleichbar geringen Größe des Projekts ist keine Dienstvereinbarung in Bezug auf i-Kfz getroffen oder geplant. Allerdings existieren eine Rahmendienstvereinbarung IT sowie eine Dienstvereinbarung in Bezug auf Software, die in verschiedenen Fachbereichen genutzt wird, z. B. das Mitarbeitendeportal (Zeiterfassung, Urlaub). Bei weitergehender etwaiger Rationalisierung wäre der Personalrat immer involviert, um Vereinbarungen bezüglich individueller personeller Auswirkungen zu treffen (z. B. E-Akte, virtuelles Bauamt).

Die Debatten um mögliche Veränderungen durch die Digitalisierung – wie beispielsweise Einsparpotenziale, Wegfall von Arbeitsvorgängen einfacherer oder schwierigerer Tätigkeiten, Änderungen Eingruppierungen, Stelleneinsparpotenziale und alternative Einsatzbereiche für betroffene Kolleg\_innen, Weiterbildungen und Qualifizierung – werden durch den Personalrat für i-Kfz als nicht akut wahrgenommen (iKfz02a). Im Zuge größerer Digitalisierungsprojekte wie der E-Akte wird jedoch diskutiert, inwieweit für die Poststelle ein Outsourcing vorstellbar wäre, anstatt die technische Ausstattung selbst vorzuhalten. Vorbild ist hier die Vergabe des Posteingangs des Jobcenters an einen externen Dienstleister in Sachsen-Anhalt (iKfz02b).

### **Sicherstellung Beteiligung der Arbeitnehmer\_innen**

Bei solchen Entscheidungen sollten aus der Perspektive des Personalrats allen Akteuren die Zuständigkeiten bekannt sein, die Beteiligung der betroffenen Kommune sowie Personalräte sichergestellt und eine kontinuierliche Kommunikation gewährleistet werden. Es wird befürchtet, dass die Personalvertretungen übergangen werden (iKfz02a).

Gewünscht ist, im Rahmen der Digitalisierung beispielsweise notwendige Qualifizierungsmaßnahmen und Rationalisierungsschutz durch den angestrebten Tarifvertrag Digitalisierung zu regeln. Der Personalrat im Landkreis Elbe-Elster befürwortet einheitliche Regelungen für alle Kommunen anstatt einzelne Dienstvereinbarungen, wie von der Arbeitgeberseite (BMI) vorgeschlagen, um den Verhandlungs- und Arbeitsaufwand für die Personalvertretungen nicht unnötig zu erhöhen und die Personalräte nicht zu überfordern (insbesondere technischer Sachverstand). ←

# 4 FALLSTUDIE ELTERNLEISTUNGEN

## 4.1 DIGITALISIERUNGS- UND AUTOMATISIERUNGSSTAND

Das Leistungsbündel der Lebenslage der Geburt eines Kindes (Elterngeld, Kindergeld, Geburtsanzeige) ist ein Bereich, in dem eine Vielzahl von Behörden im Back-Office der Verwaltung miteinander interagieren müssen, um einfach zugängliche Dienste Bürger\_innen möglichst naht- und reibungslos zur Verfügung zu stellen. Hier soll exemplarisch untersucht werden, welche Tätigkeiten wegfallen und sich verändern werden. Während Elterngeld vielfach schon teilautomatisiert beantragt werden kann, geht das Projekt ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) des Landes Bremen im Rahmen der OZG-Umsetzung deutlich weiter. Hier geht es um die Digitalisierung von vier gebündelten Leistungen in einem Kombiantrag (Namensbestimmung durch die Eltern, Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser oder Geburtseinrichtungen, Kindergeld nach EStG, Elterngeld).

Das Elterngeld kann bereits in verschiedenen Ländern teilautomatisiert beantragt werden. So ist z. B. in Baden-Württemberg die Landesbank (L-Bank BW) für die Auszahlung zuständig. Auf ihrer Website lässt sich der Antrag – in Verknüpfung mit dem zentralen Serviceportal (service-bw.de) – digital ausfüllen und absenden, ausdrucken und unterschrieben absenden. Die Datenübertragung findet trotz Medienbruch (wegen der Originalunterschrift) online statt und wird direkt in das Fachverfahren übermittelt. Die zuvor nötige Datenübertragung vom Antrag in das Fachverfahren durch Sachbearbeiter\_innen wurde dadurch abgelöst. Die Entscheidung und das Absenden des Bescheids werden jedoch nach wie vor menschlich getroffen beziehungsweise ausgeführt. Daher ist hier lediglich von einer Teilautomatisierung zu sprechen.

Neben eigenständigen Landeslösungen wie in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Hessen nutzen Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen die Lösung „ElterngeldDigital“<sup>4</sup>, welches vom BMFSFJ zentral bereitgestellt wird. Dort können sich Bürger\_innen elektronisch authentifizieren und ihre Daten unmittelbar an die zuständige Elterngeldstelle übermitteln. In Sachsen-Anhalt gibt es noch keinen Onlineantrag.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat darüber hinaus gemeinsam mit der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit ein weiteres Pilotprojekt gestartet. Unter dem Titel „Kinderleicht zum Kindergeld“ können Eltern nach der Geburt ihres Kindes in einem Schritt den Namen ihres

Kindes bestimmen, zusätzliche Geburtsurkunden und das Kindergeld nach dem EStG beantragen. Dies geschieht gebündelt und digital.

### Kombiantrag ELFE im Pilotbetrieb

Deutlich über die bestehenden Lösungen hinaus geht die Digitalisierung von vier gebündelten Leistungen in einem Kombiantrag (Namensfestlegung, Geburtsanzeige, Kindergeld nach EStG und Elterngeld). Dies wird im Projekt ELFE im Rahmen der OZG-Umsetzung realisiert. Dieser Kombiantrag soll zunächst zusätzlich zu den bestehenden Anträgen angeboten werden, auch soll die Fachverantwortlichkeit für das jeweilige Verfahren unberührt bleiben. Die Zuständigkeit für den Prototypen liegt beim Senator für Finanzen des Landes Bremen, wo auch die Federführung gemeinsam mit dem BMFSFJ für das OZG-Themenfeld Kinder & Familie angesiedelt ist. Der Kombiantrag von ELFE entspricht konzeptionell der europäischen Anforderung des Once-Only-Principles (das heißt, das Daten von Bürger\_innen nur einmal an die Verwaltung geliefert werden müssen und mehrmals durch Abrufe und Austausch zwischen Behörden genutzt werden). Mit der Einwilligung der Eltern sollen die verantwortlichen Stellen die erforderlichen Daten selbst per Einzel- oder automatischem Registerabruf beziehen können, unter Wahrung der Anforderungen insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Damit müssen notwendige Papiernachweise nicht zur Antragsstellung präsentiert werden und manuelle Prüfungen sollen durch automatisierte ersetzt werden. Um dies rechtlich zu ermöglichen, wurde ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren initiiert und abgeschlossen.

Als Reaktion auf den vom Bundesrat beschlossenen Entschließungsantrags „ELFE – Einfache Leistungen für Eltern“<sup>5</sup> wurde unter Federführung von BMI und BMFSFJ das „Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen“ vorbereitet (BMI/BMFSFJ 2020) und im Juni 2020 von der Bundesregierung (Bundesrat 2020) sowie im November 2020 vom Bundestag beschlossen (Deutscher Bundestag 2020). Die zuständigen Standesämter, Krankenkassen, Elterngeldstellen und die Deutsche Rentenversicherung werden damit – bei Einwilligung der Eltern – zum elektronischen Datenaustausch ermächtigt und verpflichtet. Damit sollen mehrere Papiernachweispflichten für die Eltern entfallen. Doppeltangaben in verschiedenen Anträgen sollen durch den digitalen Kombiantrag vermieden werden.

Der Onlinedienst ELFE ist seit März 2022 mit den Leistungen Namensbestimmung, Elterngeld und Kindergeld

<sup>4</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Hessen sollen in Kürze folgen.

<sup>5</sup> Vgl. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0301-0400/307-18.pdf?blob=publicationFile&v=2> (29.6.2022).

für eine eingegrenzte Nutzergruppe in Bremen nutzbar, nachdem es zunächst ein Pilotprojekt zur Geburtsanzeige seit September 2020 gab. Hier können Elternpaare die genannten Anträge in einem Onlinedienst beantragen und verschiedenen Datenabrufen zustimmen. Sie melden sich dazu mit der sogenannten eID-Funktion ihres elektronischen Personalausweises im Onlinedienst an, indem Sie z. B. ihr Smartphone als Lesegerät verwenden. In einem zweiten Schritt wählen sie die gewünschten Leistungen aus und werden durch den Onlineantrag geführt.

Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle der Once-Only-Ansatz von ELFE: So wird den Eltern die Möglichkeit von zwei Datenabrufen angeboten. Zum einen können Eltern dem Abruf ihrer Gehaltsdaten über die Datenschnittstelle der deutschen Rentenversicherung zustimmen. Die gesetzliche Grundlage hierfür stellt der § 108a SGB IV dar, welcher im Zuge des oben beschriebenen Gesetzgebungsverfahrens neu geschaffen wurde. Die so ermittelten Gehaltsdaten von den Arbeitgeber\_innen der Antragsstellen werden durch den Onlinedienst ELFE medienbruchfrei und vollautomatisiert in das Fachverfahren der Elterngeldstelle übermittelt. Zum anderen wird den Eltern die Möglichkeit geboten, dem Datentransfer zwischen Standesamt und Elterngeldstelle zuzustimmen, sodass die Daten über die Beurkundung der Geburt im Hintergrund zwischen den Behörden ausgetauscht werden und die Erbringung von Papierurkunden obsolet wird. Über den ELFE-Onlinedienst konnten im Frühjahr 2022 bereits erste Kombianträge mit Gehaltsdatenabrufen gestellt werden, die durch die jeweilig zuständigen Ämter (Elterngeldstelle, Familienkassen und Standesamt) ohne weitere Papiernachweise medienbruchfrei beschieden wurden.

Momentan werden durch das OZG-Projekt die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der in Bremen erfolgreich pilotierte Kombiantrag auch in anderen Bundesländern und Kommunen nachgenutzt werden kann. Bislang ist dieser Prototyp jedoch auf in bestimmten Bremer Geburtskliniken geborene, leibliche Kinder von Eltern beschränkt, die selbst in Bremen wohnen und im Standesamt Bremen-Mitte nach 2001 geheiratet haben. Mit einer bereits initiierten Gesetzesänderung im Personenstandswesen sollen diese Einschränkungen im Laufe des Jahres 2022 wegfallen. Auch in einigen anderen Standesämtern werden bereits einige Verfahren rund um die Geburtsanzeige papierlos abgewickelt. Im Standesamt Wiesbaden können beispielsweise alle Unterlagen für die Geburtsanzeige bereits vor der Geburt online übermittelt werden (Scans von Personalausweis, Heirats- und Geburtsurkunden), sodass nach der Geburt lediglich ein schriftlicher Antrag vom Krankenhaus inklusive Namensgebung der Eltern genügt.

## 4.2 IMPLEMENTIERUNGSPROZESS

Der Pilotierungsprozess der Geburtsurkunde wurde im Bremer Standesamt im Oktober 2020 gestartet und funktioniert technisch (ELFE02, ELFE03, ELFE04). Da es sich um eine rein kommunale Angelegenheit handelt, war dieser Schritt nicht genehmigungspflichtig und damit vergleichs-

weise einfach umsetzbar. Im Februar 2022 wurde das Elterngeld hinzugenommen, inklusive des Abrufs von Einkommensdaten über die Servicestelle der Deutschen Rentenversicherung. Eine Herausforderung hierbei bestand darin, dass verschiedene Register und damit auch die unterschiedlichen Behörden einen unterschiedlichen Einkommensbegriff haben (vgl. NKR 2021). Letztlich konnte auch das Kindergeld in den Pilotprozess zugeschaltet werden. Voraussetzung hierfür war eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMF, vertreten durch das Bundeszentralamt für Steuern (BzST) und der FHB, da das Kindergeld nach dem EstG eine Leistung im Bundesvollzug darstellt. Diese Genehmigung gilt aber zurzeit nur für Bremen. Eine Skalierung ist daher im Moment beim Kindergeld ausgeschlossen.

### Eingeschränkte Zielgruppe

Der ELFE-Onlinedienst ist momentan nur für eine eingeschränkte Zielgruppe in Bremen freigeschaltet, weil hier sowohl technische als auch rechtliche Restriktionen eine Skalierung noch verhindern. So kann der Nachname des Kindes zum Beispiel nur bedingt frei gewählt werden, sondern die Namenswahl im Onlinedienst berücksichtigt die gesetzlichen Normen des Namensrechts. Daher ist der Nachname kein Freitext-Feld, sondern entweder ohnehin schon festgelegt (verheiratete Eltern mit gleichem Namen) oder dies wird mit einer Dropdown-Auswahl (Nachname Elternteil 1, Nachname Elternteil 2) gelöst. Aber hier gibt es sehr komplexe Fälle, wenn z. B. ausländisches Namensrecht zum Tragen kommt und ein Elternteil eine nicht deutsche Staatsbürgerschaft besitzt. Weil nicht 193 nationale Regeln abgebildet werden können und diese zum Teil auch unklar sind und die Anwendung teils juristische Beratung des Standesamts erfordert, kann ELFE hier aktuell nicht angewandt werden. Auch bei jedem folgenden Kind (nach dem ersten) bei gleicher Elternkombination ist die digitale Geburtsanmeldung nicht möglich, weil die Namenswahl des ersten Kindes den Nachnamen jedes weiteren Kindes determiniert. Diese Einschränkung soll jedoch demnächst aufgehoben werden.

### Kein digitaler Datenaustausch zwischen Standesämtern

Außerdem müssen die Eltern in Bremen nach 2009 geheiratet haben, damit die Heiratsurkunde im Standesamt digital vorliegt und daran die Geburtsurkunde angeschlossen werden kann. Das ist ein Problem des Datenaustausches zwischen Standesämtern, welches jedoch im Laufe des Jahres 2022 unabhängig von ELFE gelöst werden soll. Hier ist bereits ein Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht worden. Dieser digitale Austausch von Urkunden zwischen Standesämtern ist ein wichtiger Punkt, um das Ausrollen des digitalen Kombiantrags in der Fläche zu ermöglichen. Das OZG-Umsetzungsprojekt arbeitet momentan daran, diese Mischung aus technischen, aber vor allem rechtlichen Limitationen aus dem Weg zu räumen.

Bremen hat zwar auch die OZG-Themenfeldführung im Bereich Familie und Kind – ELFE gab es aber schon davor. Gleichzeitig war dies der entscheidende Grund, um das

Themenfeld nach Bremen zu holen, um die Kompetenz zu nutzen, aber auch um keine Konkurrenz zu schaffen (ELFE02). Es ist inhaltlich vereinbart, dass die umsetzenden Länder sicherstellen müssen, dass die Nachnutzung der Lösungen technisch und rechtlich möglich ist. Die Vereinbarung auf Ebene des IT-Planungsrats ist so, dass das entwickelnde Land die Leistung den anderen Ländern auch zur Verfügung stellt, also den Dienst hostet und ein Angebot macht, zu welchen Konditionen der Dienst mitgenutzt werden kann. So ist das auch bei ELFE geplant und eine Skalierung der Leistungen, die Umsetzung der notwendigen Rechtsänderungen vorausgesetzt, bis spätestens Ende 2022 angedacht (ELFE02). Dass Konkurrenzprodukte in Kommunen schon existierten, sei dabei nicht schädlich. Über den FIT-Store bei der FITKO oder anderen Marktplätzen wie govDigital soll die Bereitstellung der Dienste organisiert werden. Die ELFE-Dienste sollen entsprechend von Bremen gehostet werden. Die genauen rechtlichen Rahmenbedingungen werden hierzu momentan noch ausgehandelt. Hier bereite die FITKO momentan Vorschläge vor (ELFE02).

### ELFE ist nicht ein Projekt, sondern viele

ELFE wird nicht als ein Projekt, sondern als viele Projekte beschrieben, die „agil“ bearbeitet werden sollen, da im Laufe des Prozesses immer wieder mit Unwägbarkeiten und entsprechenden Anpassungen umgegangen werden muss. Hierzu sind verschiedene Abstimmungen notwendig. Auf technischer Ebene gibt es eine enge Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten, dem IT-Dienstleister Dataport und weiteren Stakeholdern wie beispielsweise der Rentenversicherung, für die Schnittstelle für den Gehaltsdatenabruf. Auch die Familienkasse und das Bundesfamilienministerium sind auf Arbeitsebene im Gespräch, um weitere rechtliche Anpassungen für den digitalen Datenaustausch zu ermöglichen. Im Rahmen des Gesetzgebungsprojekts war die Bremer Projektleitung mit verschiedenen Bundesministerien im regelmäßigen Austausch, um einen Gleichklang zwischen Gesetzgebung und technischer Machbarkeit sicherzustellen. In Bremen selbst gibt es einen engen, wöchentlichen Austausch im Rahmen eines Jour fixe zwischen den Behörden, die bei der Implementation beteiligt sind, viele Absprachen finden aber auch bilateral und informell statt (ELFE02, ELFE03, ELFE06).

### Gesteuert vom Finanzressort

Der Implementationsprozess wird als ressortübergreifendes Projekt, gesteuert vom Senator für Finanzen, dem Senator für Inneres und der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, beschrieben (ELFE06). Dabei ist die Steuerungsgruppe im Finanzressort angesiedelt. Von hier ging auch 2017 die Initiative aus und erste Gespräche mit allen beteiligten Behörden wurden initiiert. Auch der Bremer Gesamtpersonalrat, der bei ressortübergreifenden Projekten beteiligt werden muss, wurde frühzeitig eingebunden und stets beteiligt (ELFE06). Die Machbarkeit der Umsetzung wird jedoch auch vonseiten der Personalräte kritisch beurteilt (ELFE07).

## 4.3 LEISTUNGSBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

In den ersten Monaten wurde der digitale Kombiantrag mehrmals trotz der eingeschränkten Nutzergruppe genutzt, nachdem der Pilot für die digitale Geburtsanzeige im Jahr 2021 nur wenig Anwendung fand. Dabei traten u. a. beim Gehaltsdatenabruf immer wieder kleinere Fehler auf, wie z. B. dass die Arbeitgeber\_innen der Antragstellenden nochmals bei der Rentenversicherung registriert werden mussten. Insgesamt hat der Pilotbetrieb jedoch bis jetzt bewiesen, dass das Once-Only-Prinzip zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft durchaus funktioniert und Daten im Zuge der Antragsstellung intelligent genutzt werden können.

### Einsparung von Daten-Eingaben und Unterschriften

Im Bereich des Kindergeldantrags soll durch den Abgleich der Daten mit der Steuer-ID die Abfrage eben jener abgeschafft werden. Dies wird bislang als eine Hürde für die Eltern angegeben, da diese ihre Steuer-ID oft nicht kennen oder zunächst raussuchen müssen. Weil die Familienkasse eine Finanzbehörde ist, darf diese als einzige Akteurin im Prozess auch auf die Steuer-ID zugreifen. Am Beispiel Kindergeld lässt sich beobachten, dass mehrfaches Unterschreiben durch die einmalige Authentifizierung zu Beginn der Antragsstellung (mit dem elektronischen Personalausweis) ersetzt werden soll. Wenn dies funktioniert, ist mit einer Zeitersparnis und mit weniger Aufwand für die Eltern zu rechnen (ELFE01).

Gleichzeitig entsteht auch eine neue Hürde, da sich die Eltern beispielsweise bei der Berechtigtenbestimmung gleichzeitig authentifizieren müssen. Das bedeutet, dass beide Ausweise nacheinander in einem Vorgang ausgelesen werden müssen – zurzeit ist es noch nicht möglich, dass ein Elternteil den Antrag startet und ein paar Stunden oder gar Tage später der andere Elternteil den Antrag dann zusätzlich unterschreibt (ELFE01). Dabei könnte der gesamte Prozess der Berechtigtenbestimmung (schriftliche Einigung der Eltern, wer von beiden das Kindergeld erhält und wer verzichtet) durch eine Widerspruchsregelung ersetzt werden. Hier würde ein Elternteil einen Antrag stellen und der andere Elternteil darüber lediglich informiert werden – mit der Möglichkeit zum Widerspruch bis zu einer bestimmten Frist. Dadurch könnte erheblicher bürokratischer Aufwand und letztendlich ein ganzer Schritt für die Eltern eingespart werden. Hierzu bedarf es allerdings noch umfassender rechtlicher Änderungen.

### Ohne Bürgerkonto keine zeitliche Flexibilität

Die fehlende Anbindung des Nutzerkontos Bund ist ein weiteres zentrales Problem. Denn ein Zwischenspeichern von einmal eingegebenen Daten ist ohne Anmeldung nicht möglich. Dies macht speziell bei Elternleistungen einen Nachteil gegenüber der papiergebundenen Antragsstellung aus. Eltern bereiten gern schon alle Dokumente im Vorfeld der Geburt vor und füllen alles so weit wie möglich aus. Nach der Geburt werden dann die fehlenden Informationen nachgetragen und der Antrag übermittelt. Dies ist ohne

das Speichern online nicht möglich: Alles muss derzeit noch am Stück in einer Websession eingetragen und abgesendet werden. Zwingende Voraussetzung hier ist die Möglichkeit des Nutzerkontos Bund, für einen Antrag zwei Konten einbinden zu können. Diese Anforderung ist bereits gestellt, aber noch nicht umgesetzt. Daher setzt das Projekt ELFE auf den beschriebenen Weg.

### Nacherfassungen von analogen Daten nötig

Um das volle Potenzial von ELFE zu entfalten, müssen also noch weitere rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. So muss unter anderem die noch nicht vorhandene digitale Datengrundlage ergänzt werden. Dies ist nicht nur durch einen verbesserten Austausch zwischen Behörden zu machen, sondern auch durch die Digitalisierung bereits in Papierform vorhandener Daten. Um auf den Fall der Namensbestimmung zurückzukommen: Hier sind nur Anträge verheirateter Paare mit einer Hochzeit in Bremen nach 2009 möglich. Warum? Weil alle Eheschließungen von vor 2009 noch nicht digital nacherfasst wurden. Eine digitale Datenlage für die, deren Kinder jetzt geboren werden – und die sind alle größtenteils vor 2009 geboren –, wäre notwendig. Wenn keine Hochzeit nach 2009 stattgefunden hat, dann ist aber die Geburtsurkunde der Eltern das Dokument, an das die Geburtsurkunde des Kindes anknüpft. Dabei sind die meisten Standesämter unterbesetzt und können kaum ihren Arbeitsalltag bewältigen und erst recht nicht diese Nacherfassung personell stemmen. Auch ist bislang die Nacherfassung der Jahrgänge vor 2009 keine Pflichtaufgabe und wird in den ohnehin überlasteten Standesämtern auch nicht freiwillig übernommen. Hier stellt sich die Frage, ob vom Bund eine Vorgabe gemacht werden muss und wie diese finanziell hinterlegt werden kann. Ansonsten ist nicht mit einer Digitalisierung der Akten zu rechnen.

### Kommunikation immer noch per Post

Bislang können die Behörden die Eltern nur postalisch erreichen. Für die Kommunikation mit Bürger\_innen, die eine nachweislich fristgerechte Zustellung erfordert, was bei Leistungsbescheiden der Fall ist, ist für Behörden nach wie vor der Postweg erforderlich. Die einzige Ausnahme nach E-Government-Gesetz ist der Weg der (nur begrenzt kostenlosen) DE-Mail, die sich aber in der Bevölkerung nicht durchsetzen konnte und daher keine tatsächliche Alternative darstellt. Zwar werden die kombinierten Anträge digital gestellt, sollte aber eine Rückfrage kommen oder ein Bescheid rausgehen, so müssen die Eltern per Brief kontaktiert werden. Die Möglichkeit der Behörden, die Eltern digital zu erreichen – z. B. per E-Mail oder Messengerdienst –, würde nicht nur Prozesse beschleunigen, sondern auch die Servicequalität erheblich verbessern. Allein bei der Elterngeldstelle in Bremen handelt es sich um ca. 24.000 Briefe, die im Jahr an Eltern geschickt werden. Jeder Brief muss eingetütet und versandt werden (ELFE05). Um diesen digitalen Rückkanal integrieren zu können, ist wiederum die Anbindung des Nutzerkontos Bund und insbesondere die Integration von interoperablen Postfächern notwendig. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass

beide Elternteile auch getrennt voneinander digital angesprochen werden können, um gezielte Rückfragen zu klären. Die technischen Voraussetzungen für den digitalen Rückkanal werden an unterschiedlichen Stellen noch erarbeitet.

Die Ausstellung von Urkunden wird durchaus als eine in Zukunft vermeidbare Aufgabe eingeschätzt, denn in den wenigsten Fällen benötigen Bürger\_innen eine Urkunde ohne Anlass für den Privatgebrauch, sondern in der Regel in bestimmten Lebenslagen zur Vorlage bei anderen Behörden. Sobald das Standesamt die entsprechenden Daten anderen Behörden im Hintergrund mitteilen darf und kann, ist das Ausstellen von Urkunden in einem Großteil der Fälle nicht mehr nötig (ELFE03). Hier ist momentan das Phänomen zu beobachten, dass Bürger\_innen als Übermittler der Daten (in Form von Geburtsurkunden) zwischen Behörden genutzt werden.

## 4.4 ORGANISATIONSBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

### Neue Abläufe entlasten von den Standardfällen

Durch das gesamte Themenfeld Familie und Kind, welches beim Senator für Finanzen angesiedelt ist, wurden mehrere Änderungen in der Aufbauorganisation angestoßen. Demnach soll u. a. für den dauerhaften Betrieb der Dienste eine Betriebseinheit geschaffen werden. Auch wurden in anderen Ressorts neue Zuständigkeiten für die Unterstützung des Themenfelds etabliert. Darüber hinaus ist künftig auch eine Umstrukturierung der Ablauforganisation perspektivisch zu erwarten. Aktuell werden die Anträge, die per Post eingehen, in das System händisch abgetippt. Auch bei persönlicher Antragsstellung in der Behörde ist es Aufgabe der Sachbearbeiter\_innen, die Anträge auszufüllen und die persönlichen Daten der Antragsstellenden einzutragen. Künftig werden diese Eingaben direkt von den Antragsstellenden online vorgenommen und die Sachbearbeiter\_innen sollen mehr Beratungszeit für komplizierte Fälle zur Verfügung haben. Auch wenn vorerst mit einer Vollautomatisierung nicht zu rechnen ist (ELFE02, ELFE06), in Teilaspekten, wie beim Kindergeld, könnte (analog zur Finanzverwaltung) die Leistungsgewährung antragslos und automatisch ablaufen (ELFE01). Das erklärte Ziel ist: Verwaltung soll von den Standardfällen entlastet werden (ELFE02). Dadurch entstehe auch eine mentale Entlastung – vor allem durch das Wegfallen des Hinterhertelefonierens, wenn Informationen widersprüchlich oder gar nicht angegebe wurden. Hier wird tatsächlich von Reduktion ausgegangen. In den Standesämtern zum Beispiel fällt das Überprüfen der Unterlagen auf Vollständigkeit sowie das Anschreiben der Antragsstellenden mit der Bitte um Vollständigkeit ihrer Unterlagen – meist fehlt noch etwas, wie z. B. die Kopien der Personalausweise – weg. Da der Antrag online nur dann abgeschickt werden kann, wenn er vollständig ist, übernimmt die Software an dieser Stelle die Aufgabe der Überprüfung. Dies würde bei einer vollen Implementierung täglich eine Stunde Arbeit sparen, die bislang darauf verwendet wird, die eingegangenen Anträge auf Vollständigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus geht

einmal die Woche eine Person für zwei bis drei Stunden alle unvollständig eingegangenen Anträge durch und schickt die Aufforderungen an die Eltern raus. Auch dieser Aufwand würde entfallen oder zumindest erheblich reduziert werden (ELFE04). Müsste nichts mehr manuell eingegeben werden und würde die Arbeit sich auf das Überprüfen und das Ausstellen konzentrieren, würde alles nur noch halb so lang dauern – so die Einschätzung im Standesamt (ELFE04). Auch Auseinandersetzung mit schlechtem Deutsch oder mit „anstrengenden Bürgern“ würden durch die digitale Kommunikation entschärft. Die direkte Konfrontation mit den Bürger\_innen wird reduziert und damit trete eine Reduzierung des Konfliktpotenzials ein (ELFE08).

### Weniger Abtippen, mehr Beratung

Für das digitale Elterngeld im Rahmen der ELFE-Leistungen kann bei stärkerer Nutzung ebenfalls von deutlichen Aufwandsreduktionen ausgegangen werden. Sollte es zu den angedeuteten Zeitersparnissen kommen, könnte sich die Arbeit partiell verändern. Dem gesetzlichen Beratungsauftrag – der für alle Sozialleistungsträger nach § 14 SGB I gilt – können die Behörden momentan gar nicht nachkommen. Aktuell werden die Eltern aus Zeitgründen nicht in den möglichen Elterngeldvarianten beraten, sondern auf den Elterngeldrechner verwiesen. Die durch ELFE realisierten Zeitersparnisse ermöglichen perspektivisch, wieder mehr Zeit in Beratungsleistungen zu investieren (ELFE05). Auch wird die Konzentration auf komplexere Fälle bei der Familienkasse als Chance betrachtet, wie mit freiwerdenden Kapazitäten durch das Wegfallen von repetitiven Tätigkeiten umgegangen werden soll: partnerschaftliche Konflikte, Eltern im Ausland/ohne deutsche Staatsbürgerschaft, Kinder mit Behinderung – all diese Fälle bedürfen mehr Begleitung und Information (ELFE01).

### Authentifizierung der Eltern im Hintergrund

Der Unterschied beim digitalen Antrag der Erstellung einer Geburtsurkunde im Standesamt wird hauptsächlich als Wechsel des Mediums beschrieben: Die Daten gehen elektronisch ein, nicht per Post oder durch persönliches Erscheinen der Eltern. Ist eine neue Meldung im Fachverfahren, wird der Fall entsprechend bearbeitet – analog zur Bearbeitung von Fällen, die per Post eingehen oder in persönlichen Terminen (ELFE04). Ein großer Unterschied: Bei postalischen Anträgen liegen Kopien der Personalausweise mit dabei (bei persönlichen Terminen werden die Personalausweise vorgezeigt), die sodann auf Gültigkeit geprüft und mit den Angaben auf dem Antrag abgeglichen werden – und so sichergestellt wird, dass es sich um zwei unterschiedliche Personen handelt. Beim digitalen Antrag erhält das Standesamt keine Kopie der Personalausweise, sondern einen digital signierten und vor Veränderungen geschützten Zustimmungsbericht mit allen notwendigen Daten. Dies wird von den Beschäftigten als anfänglich gewöhnungsbedürftig beschrieben (ELFE04). Gleichzeitig ist durch das Wegfallen der Überprüfung ein minimaler Zeitgewinn zu verzeichnen. Dies gilt nicht nur für das Standesamt, auch bei der Familienkasse und der Elterngeldstelle wird die Authentifizierung zu Beginn des kombinierten An-

trags mit elektronischem Personalausweis akzeptiert und ersetzt die Prüfung der Personalien (ELFE01, ELFE03).

### Medienbrüche

Um zu einer vollumfänglichen und medienbruchfreien Digitalisierung zu gelangen, kommt es vor allem auf die Anpassung der Fachverfahren in den jeweiligen Behörden an. Beispielsweise müssen die elektronisch eingehenden Daten der Namensbestimmung mit den Daten der elektronischen Geburtsanzeige aus den Krankenhäusern im Fachverfahren des Standesamts zusammengeführt werden. Solange solche Anpassungen durch die Fachverfahrenshersteller noch nicht vollumfänglich durchgeführt wurden, kommt es nach wie vor zu Medienbrüchen. Der von den Eltern elektronisch übermittelte Antrag für die Geburtsurkunde landet im Standesamt zwar im digitalen Postfach, die Daten aus dem Antrag können jedoch nicht zur Erstellung einer Geburtsurkunde übernommen werden. Dabei wird beides – Abrufen des Postfachs und die Erstellung der Geburtsurkunde – mit ein und demselben Programm vorgenommen. Eigentlich gibt es eine Funktion, die das übernehmen soll. Aber diese sei noch nicht freigeschaltet:

---

„Das hat mich am Anfang sehr irritiert. Ich bekomme das elektronisch, drucke das aus und tippe das per Hand ein. Aber ich hoffe schon, dass das irgendwann kommt. So ist das völlig widersinnig“ (ELFE04).

---

An einer Übernahme der Informationen innerhalb der Software wird gearbeitet. Ähnlich verhält es sich in den Standesämtern noch mit der Archivierung der Anträge. Zurzeit müssen Anträge noch ausgedruckt und abgeheftet werden, bis die elektronische Sammelakte im Laufe des Jahres 2022 eingeführt wird. Die eingehenden Anträge sind allerdings technisch bereits soweit vorbereitet, dass sie die Voraussetzungen für eine elektronische Sammelakte und die damit einhergehende digitale Langzeitarchivierbarkeit erfüllen.

### Datenübermittlung zwischen Behörden und Ebenen ausbaufähig

Perspektivisch soll bei der Familienkasse zwar ein verschlüsseltes PDF aus Bremen mit dem Kindergeldantrag aus ELFE kommen, das in die elektronische Akte abgelegt wird, welches noch immer in das Fachverfahren abgetippt beziehungsweise kopiert werden muss. Im Moment werden die Daten aus Bremen in Form einer verschlüsselten E-Mail entgegengenommen. Einen einheitlichen Standard zur Datenübermittlung hat das BMF bereits veröffentlicht. Damit wird es möglich sein, dass die Familienkasse Daten von Dritten, wie den Ländern, erhält und direkt in die eigenen Prozesse integriert. Die Anpassung des Fachverfahrens und die technischen Vorbereitungen für diese Datenübermittlung laufen im Moment an.

### Fehlende Möglichkeiten zum Datenaustausch

Die mangelnde Möglichkeit des Datenaustauschs zwischen Behörden wird mehrfach noch als Hindernis beschrieben

(ELFE01, ELFE03) und wird jedoch teilweise durch neuere Gesetzesänderungen (Digitales Familienleistungsgesetz, Registermodernisierungsgesetz, Personenstandsgesetz) angegangen. Dennoch ist aktuell beispielsweise der Austausch zwischen Standesämtern nicht möglich, was dazu führt, dass die oben beschriebene Begrenzung auf Fälle notwendig ist, bei welchen eine Urkunde bereits vor Ort vorliegt (Geburtsurkunde ist nur für Kinder zu beantragen, deren Eltern in Bremen geheiratet haben). Der bundesweite Datenaustausch zwischen Standesämtern soll zum 1.11.2022 realisiert werden, sodass dann auch die Nutzergruppe von ELFE sich signifikant erweitert. Schließlich ist der Datenaustausch mit den Geburtskliniken noch ein Schritt, der momentan per Bote analog abläuft. Die Daten müssen dann manuell ins Fachverfahren eingetragen werden. Auch hier wäre eine digitale Übermittlung der Krankenhäuser – direkt in das entsprechende Fachverfahren der Standesämter – denkbar (ELFE04). Diesem Aspekt der Digitalisierung widmet sich ebenfalls eines der Projekte des Themenfelds Familie und Kind, und es wird mit einer Umsetzung für diese elektronische Geburtsanzeige bis Ende 2022 gerechnet.

#### Erhöhte Zusammenarbeit zwischen den Behörden angestrebt

Die Kooperation zwischen den Beteiligten kann als erhöht eingestuft werden, da hier nicht nur im Implementationsprozess, sondern auch in der Praxis eine Vielzahl an neuer Interaktion entstanden ist. Behörden wie das Standesamt und die Elterngeldstelle sollen perspektivisch miteinander kommunizieren, statt die Bürger\_innen als Bot\_innen der Geburtsurkunde von einem Haus zum anderen zu schicken.

#### Technische Beschränkungen

Generell muss auch noch an weiteren technischen Voraussetzungen für die Digitalisierung gearbeitet werden. Ein Beispiel hierfür ist, dass wenn die Zahlungen im Amt für soziale Dienste zweimal im Monat angestoßen werden, der Server für ein bis zwei Tage brach liegt und sich alle digitalen Abläufe verlangsamen (ELFE07).

## 4.5 PERSONALBEZOGENE VERÄNDERUNGEN

Der Wandel durch ELFE betrifft momentan noch einen sehr kleinen Teil der Beschäftigten. So sind in den Standesämtern oder in der Elterngeldstelle nur vereinzelte Beschäftigte in die digitalen Anträge involviert. Dennoch ist es sehr interessant zu beobachten, welche Beschäftigten in den entsprechenden Behörden für das Projekt gewonnen werden konnten und wie das Personal im Wandel mitgenommen wird. So wurde zum Beispiel auf Digital Natives in den Ämtern gezielt zugegangen, um sie als Multiplikator\_innen in ihrem Amt zu gewinnen. Das waren aber nicht unbedingt die Jüngeren, sondern die, die einen entsprechend motivierten Eindruck machen, damit diese es in die Sprache der Behörde übersetzen. Ziel sei es, die Leute zu suchen, die aufgeschlossen sind, und diesen die neuen Ver-

fahren zu vermitteln, die wiederum diese neue Verfahren dann in die Verwaltung tragen (ELFE02).

#### Mangel an Know-how und Überlastung der eigenen Spezialist\_innen

Klar ist aber auch, dass man für solche Projekte mehr IT-Know-how und Organisations-Know-how in den Behörden braucht. Diejenigen, die solche Projekte stemmen können, seien nicht breit gesät – auch nicht auf dem Arbeitsmarkt (ELFE03). Gleichzeitig werden die bestehenden Expert\_innen in den Behörden benötigt. Hier droht das Problem der Überlastung, da es bei IT-Veränderungsprozessen um die Konzentration auf einen kleinen Personenkreis und deren Fachwissen geht. Eine Möglichkeit besteht in der Entlastung des bestehenden Personals von Teilen ihres Alltagsgeschäfts. In Bremen werden insgesamt 6,7 Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Rahmen der OZG-Umsetzung auf Dauer eingestellt und damit Spezialist\_innen entlastet. Am Anfang wurde mit relativ wenigen Entlastungskräften gearbeitet – ein Grundproblem der Digitalisierung. Ob die Entlastung bei den Leuten ankommt, die sie am dringendsten brauchen, ist allerdings nicht immer klar (ELFE06). Die Werte – wie viel Entlastungskräfte eingeplant werden – werden von Arbeitgeber\_innenseite berechnet, mittels einer Aufwandschätzung des Bundes im Rahmen des OZG. Dem Personalrat fehlen hier die Zahlen, um das zu überprüfen:

---

„Wir sind froh, wenn überhaupt Entlastungskräfte eingestellt werden. Viele Projekte laufen einfach so mit“ (ELFE06).

---

#### Veränderung der Interaktion

Der größte Unterschied – wenn ELFE eines Tages im großen Stil eingeführt werden sollte – ist, dass die Eltern in den Behörden nicht mehr persönlich erscheinen müssen. Auch wenn der Antrag heute schon schriftlich möglich ist, kommen – zumindest ohne Pandemie – die meisten persönlich vorbei. Und damit ist auch der Einfluss des Wandels auf die Arbeitszufriedenheit sehr ambivalent zu beurteilen:

---

„Auf der einen Seite macht gerade der Kundenkontakt das Standesamt aus, das macht ja auch Spaß. Wenn alles nur noch elektronisch laufen würde, dann macht es das auch monoton. Auf der anderen Seite macht es das [Arbeiten] auch flexibler“ (ELFE04).

---

So sind Situationen mit überfüllten Wartezimmern und verärgerten Bürger\_innen vermeidbar und auch das Arbeiten aus dem Homeoffice soll damit möglich gemacht werden – aktuell im Standesamt undenkbar (ELFE04). Die Beurteilung des Wandels hängt sehr von den persönlichen Vorlieben und Bedürfnissen der Beschäftigten ab. Manche Beschäftigte haben gern viel Kundenkontakt, andere sind froh über weniger Interaktion. Die meisten lassen das einfach auf sich zukommen und sind aufgeschlossen. Es mag Vereinzelte geben, die es gern so hätten wie immer (ELFE04, ELFE05).

## Kein erhöhter Qualifikationsbedarf

Schulungen mit Fachverfahrensherstellern wurden in einzelnen Behörden mit den Beschäftigten dann veranstaltet, wenn neue Versionen der Fachverfahren eingeführt wurden (ELFE03, ELFE05), aber grundsätzlich ist weder mehr noch eine speziellere Qualifikation erforderlich, um die Abläufe digital abzuwickeln (ELFE03, ELFE04, ELFE05).

## Digitalisierung als zusätzlicher Arbeitsaufwand

Als Problem wird von verschiedenen Beteiligten beschrieben, dass das Projekt für alle Beteiligten zusätzlich zu bewältigen ist. Der Großteil der Beschäftigten ist mit der täglichen Arbeit ausgelastet – und nun muss zusätzlich dieses Digitalisierungsprojekt bearbeitet werden (ELFE02, ELFE03, ELFE04). Vor allem musste für die Veränderung erst der Bedarf an z. B. gesetzlicher Änderung festgestellt werden. Auch dies war mit erheblichem Mehraufwand verbunden (ELFE03). Es hänge am Engagement Einzelner, die bereit sind, über ihre Aufgaben und ihren Arbeitsumfang freiwillig hinauszugehen. Auch der „Coolness-Faktor“ des Projekts habe dazu beigetragen, dass ein hohes Commitment an den Tag gelegt wurde (ELFE02). Gleichzeitig wird auch beschrieben, dass ein Ausstieg während des laufenden Projekts schwer möglich ist – wäre aber anfangs der hohe Mehraufwand absehbar gewesen, hätten sich Einzelne möglicherweise auch gegen das Projekt entschieden (ELFE03). Die Bereitschaft, Mehraufwand einzugehen, wird oft auch so beschrieben: Die Digitalisierung komme ja sowieso, auch wegen des OZG, daher könne man es ja gleich richtig machen, damit man später auch komfortabel damit arbeiten kann (ELFE03, ELFE06; ELFE08). Der geleistete Mehraufwand wird als Basis für künftige Erleichterungen gesehen:

---

„[Dafür, dass] wir jetzt ein bisschen viel arbeiten und alle ein bisschen am Stöhnen sind, ist das [am Ende] ganz gut investierte Zeit“ (ELFE03).

---

Kurzfristige Mehrbelastungen werden mit der Hoffnung auf bessere Arbeitsbedingungen auf lange Frist verrechnet. Das grundsätzliche Problem der personellen Unterbesetzung in den Behörden wird aus Personalratsicht durch ELFE jedoch nicht gelöst (ELFE07).

Es wird aber auch der Personalbedarf deutlich angesprochen: Digitalisierung mache man nicht als Hobby, sondern dafür werde mehr Geld und mehr Personal benötigt. Gerade Digitalisierung wird als eine Aufgabe beschrieben, die man nicht nebenher machen kann, es brauche bewusst Ruhe vom Alltagsgeschäft, da man Prozesse neu und anders denken müsse. Eine solche gedankliche Klausur ist schwer mit der Mehrbelastung vereinbar. Hier reichen die oben erwähnten Entlastungskräfte nicht aus. Im Standesamt wäre für eine Einführung der digitalen Geburtsanzeige – ohne massive Überstunden beim Personal – mindestens eine zusätzliche Vollzeitstelle nötig gewesen (ELFE03). Innerhalb des Amts für soziale Dienste wurde tatsächlich auch eine halbe Stelle für die Projektkoordination geschaffen (ELFE05; ELFE07).

Ein weiteres Argument gegen die Digitalisierung aufseiten der Beschäftigten ist die fehlende Sichtbarkeit vom Arbeitsrückstand. Während sich die Belastung auf den Schreibtischen bislang durch Aktenberge manifestiert, sind die Schreibtische derer, die voll digital arbeiten, immer leer und aufgeräumt. Dabei entsteht schnell der Eindruck, dass die jeweiligen Kolleg\_innen nichts zu tun hätten. Auch wenn deren digitales Postfach überquillt – sichtbar für die anderen ist das nicht (ELFE07). Das lässt sich vor allem als eine Herausforderung für die Mitarbeitendenführung einordnen. Im Zuge der Digitalisierung müssen neue Wege der Visualisierung gefunden werden und bestehende Kommunikationsprobleme rund um den Arbeitsaufwand und bestehende Überlastungen sollten angegangen werden, da sie sonst zur Hürde für den digitalen Wandel zu werden drohen.

## Fokus auf Bürger\_innen statt auf Beschäftigte

Der Vorteil für die Beschäftigten ist oft nicht richtig greifbar (ELFE03). Es entsteht der Eindruck, dass vor allem Bürger\_innen im Fokus der Vereinfachung und der Steigerung der Effizienz stehen und die Beschäftigten zum Teil dadurch sogar Mehrarbeit haben. Wenn es einmal jenseits des Pilots laufe und bestehende Probleme behoben sind, dann sei der Aufwand im Standesamt neutral (ELFE03), denn wegfallende Eingaben würden durch hinzukommende Kontrollen (ob die Eingaben der Eltern korrekt sind) ersetzt.

## Angst vor Algorithmen, verdeckter Stellenabbau

Eine Befürchtung, die im Raum steht, ist das Entfallen von Entscheidungen durch die Beschäftigten (ELFE06). Hier müsse auch die Angst vor Algorithmen genommen werden. Die Fachtagung mit ver.di „Kollege Algorithmus“ – mit fast 100 Teilnehmenden – wird als guter Schritt beschrieben. Hier ging es vor allem darum, die Angst herauszunehmen, dass der Job wegfällt – aber auch die Angst, dass Entscheidungen abgenommen werden und man nur noch weniger anspruchsvolle Tätigkeiten hat. Auch heiße es häufig von Arbeitgeber\_innenseite: Nicht alle Stellen könnten besetzt werden. Stellen seien also vorhanden, können aber nicht besetzt werden und durch Digitalisierung könne diese Unterbesetzung aufgefangen werden. Es fallen also möglicherweise Planstellen weg – ohne jedoch Kündigungen von Beschäftigten aussprechen zu müssen (ELFE06).

Ob Personal tatsächlich eingespart wird, kann momentan nicht gesagt werden. Perspektivisch sollten Systeme zur Entscheidungsunterstützung (sogenannte Decision-Support-Systeme) entstehen. Im Fall des Kindergelds ist die Planung so weit, dass die Prüfung des Onlineantrags, die aktuell im Vier-Augen-Prinzip erfolgt und der Bewilligung vorausgeht, perspektivisch vollautomatisiert werden soll (ELFE01). Der regelmäßige Berechtigungsnachweis für das Kindergeld ab 18 kann bereits heute online übermittelt werden (ca. 370.000 in den vergangenen sechs Monaten), die dann automatisch bewertet werden und den Sachbearbeiter\_innen einen Entscheidungsvorschlag machen, dem diese in der Regel folgen (ELFE01).

Damit bestehe eher die Gefahr, dass die Routinetätigkeiten wegfallen und man nur noch mit den anspruchsvolleren

Tätigkeiten konfrontiert ist. Das habe zwar auch seine Vorteile – man könne über Höhergruppierungen nachdenken –, aber dies könnte eventuell auch zu Überforderung führen. „Nur so weit sind wir noch lange nicht“ (ELFE06). Trotz der Bekenntnisse, dass keine Entscheidungen automatisch getroffen werden, bestehen teilweise Zweifel über die Nachhaltigkeit dieser Versprechen. Dabei wird die Entwicklung so eingeschätzt, dass in Entscheidungsprozessen mit Ermessensspielraum weniger dieses Risiko besteht, während hingegen bei Entscheidungsprozessen ohne Ermessen, also beim Abfragen klarer Kriterien, eine Automatisierung zu erwarten ist. Es stellt sich auch die Frage, was mit den Beschäftigten geschehe, die keine höherwertigen Tätigkeiten übernehmen wollen oder können? Die Arbeit wird durch das Wegfallen von Routinetätigkeiten wie Abtippen verdichtet. In diesem Zusammenhang werden die ganzheitliche Sachbearbeitung und ihre Vorteile betont. Hier bestehen Nachteile für die Beschäftigten, wenn repetitive und einfache Tätigkeiten automatisiert werden und die Arbeit im Ganzen dadurch anstrengender wird. Dadurch fällt nicht nur die Abwechslung weg, sondern auch die Möglichkeit „mal runterzukommen“, da die Beschäftigten mental nicht eine Beratung nach der anderen machen können (ELFE07). Hier sollten Alternativen wie kürzere Arbeitszeiten oder verlängerte Pausenzeiten als Ausgleich zur Verdichtung der Arbeit in Betracht gezogen werden.

### **Möglichkeit höherer Eingruppierung**

Veränderungen in der Eingruppierung haben noch nicht stattgefunden, da es bisher noch zu wenig Veränderungen gibt. Wenn man höherwertige Tätigkeiten mit einem Anteil von mehr als 50 Prozent an der Summe der eigenen Tätigkeiten macht, dann besteht der Anspruch, höher gruppiert zu werden. Das wird aber bei der Beteiligung in den Anträgen als Thema nicht angesprochen, damit das Projekt nicht an vermeintlicher Kostensteigerung scheitert oder eben die Höherstufung schon von Anfang an verhindert werde. Deshalb geht es zuerst in die Umsetzung und wenn sich die Tätigkeiten so entwickelt haben, dann ist es Tarifrecht und eine Höhergruppierung wird eingefordert. Im Rahmen der Entwicklung müsse man da mit Fingerspitzengefühl schauen, wann es der richtige Zeitpunkt ist, dieses Thema als Personalrat anzusprechen (ELFE06).

## **4.6 PARTIZIPATIVE VERÄNDERUNGEN**

### **Einbindung des Personalrats in Reformprozesse**

Im Rahmen eines IT-Ausschusses kommen in Bremen monatlich die IT-Referent\_innen aus allen Ressorts zusammen – hier ist der Gesamtpersonalrat vertreten, wenn auch nur beratend. Man bekomme dadurch mit, was in der IT läuft, und kann darüber reden und gegebenenfalls die Beteiligung initiieren (ELFE06). Mittlerweile tagt dieser Ausschuss nicht mehr so oft, weil es einen Transformationsrat gibt. Hierbei handelt es sich um eine dreimal jährlich tagende Runde der Leiter\_innen der Zentralabteilungen, auch mit der Vertreterin des Gesamtpersonalrats in beratender Funktion. Diese Runde wurde vor allem im Kontext der

OZG-Umsetzung geschaffen. Meistens gehe es um Stellen und Geld, da die Entscheidungskompetenz hier versammelt ist. Die IT-Referent\_innen sind oft mit dabei, da sie ihre Abteilungsleitungen beraten und informieren (ELFE06). Es gibt auch eine vierteljährlich stattfindende Personalrätekonzferenz. Hier werden auch wichtige Digitalisierungsthemen angesprochen. Wichtig sei es in all den Formaten, dass im Gesamtpersonalrat anstehende Entwicklungen bekannt sind, die ressortübergreifend stattfinden und unter Umständen einen Beteiligungsprozess erfordern.

Der formale Ablauf des Beteiligungsverfahrens sieht so aus, dass die Projektleitung den Antragsentwurf macht und dieser im Vorfeld auf der Arbeitsebene abgestimmt wurde, sodass er genehmigungsfähig ist. Dann kam es zur Abstimmung auf Staatsratsebene, bevor dann der eigentliche Antrag an den Gesamtpersonalrat (GPR) ging, der dann nur Zustimmung/Ablehnung votieren kann. Bei einer Ablehnung verzögert sich der Antrag, eine Einigungsstelle wird angerufen. Weil aber niemand daran ein Interesse hat, werden Anträge vor ihrer Einreichung immer auf Arbeitsebene im Entwurfsstadium besprochen und angepasst. Im Rahmen von ELFE gab es daher keinen Fall mit einer Ablehnung. Hier wurde von Projektleitungsseite immer sehr kooperativ verfahren, auch um dem Risiko der Ablehnung und damit der Verzögerung zu entgehen (ELFE06).

### **Entscheidungen im Beteiligungsverfahren**

Nach vielen Gesprächen wurde ein Antrag der Projektleitung von ELFE geschrieben und darin formuliert, was das Vorhaben ist. Dabei wurde beschrieben, dass die Fachverfahren nicht geändert, sondern nur die Daten unterschiedlich eingegeben werden. Das Eintippen und das Prüfen dauert teils bis zu 45 Minuten – oft fehlten Daten oder Daten waren nicht korrekt. Es war also schwer, eine saubere Datengrundlage herzustellen. ELFE sollte nun die Daten da herausholen, wo sie schon vorhanden sind, und dann in die jeweiligen Fachverfahren einspeisen. Prozesse dauerten lang und waren fehleranfällig – da wurde Potenzial für Entlastung identifiziert –, ohne dass wer entlassen oder in andere Aufgabenbereiche versetzt wurde (ELFE06). Es wurde schon im Antrag festgeschrieben, dass gewonnene Zeit in Qualitätszeit umgewandelt wird. Es handelte sich um personell unterbesetzte Bereiche, die durch die Einsparung entlastet werden sollen. Für den Personalrat war wichtig, was mit den Zeiten passiert. Aspekte, auf die sonst bei Beteiligungsverfahren Wert gelegt wird, wie Barrierefreiheit und Ergonomie sicherstellen, waren hier nicht von Relevanz (ELFE06). Wichtig bei der Beteiligung war, dass geprüft wurde, ob alles enthalten ist, was für den GPR Relevanz hat: Gibt es Schulungen, wenn nötig, ist eine Beteiligung der Kolleg\_innen der örtlichen Interessensvertretungen vorgesehen, wird die gewonnene Zeit qualifiziert verwendet und trifft kein Algorithmus Entscheidungen, die bislang von Menschen getroffen werden (ELFE06)?

Vor Ort in den Behörden wurde der Verfahrensstand im Rahmen von Dienstbesprechungen an die Beschäftigten (z. B. im Standesamt) kommuniziert. Die Möglichkeiten, konkret Einfluss auf das Projekt zu nehmen, waren laut Projektleitung nicht besser weitreichend, zumal durch die Vertre-

ter\_innen aus den Behörden die Expert\_innen, wie Standesbeamte\_innen, bereits beteiligt waren und weitere Beschäftigte keine neue Perspektive hätten hinzufügen können (ELFE02, ELFE03). Es gab einen Antrag an den behördlichen Personalrat der Elterngeldstelle zu ELFE, um einmal darauf zu schauen, dass kein Personal eingespart wird (ELFE05). Hier war klar, dass dem nicht so sei, sondern gewonnene Effizienz in die Qualität und Beratung gesteckt werde, aber keine Einsparung geplant sei. Damit habe sich das Thema für den Personalrat erledigt (ELFE05). Die Beschäftigten sollten jedoch besser informiert werden, was der politische Wunsch des Projekts sei, wo die Notwendigkeit einer Reform liege und wie die Umsetzung konkret geplant sei. Hier zeichnet sich zumindest in Ansätzen eine Unzufriedenheit ab (ELFE07). Grundsätzlich besteht die Angst in den einzelnen Behörden, nicht mitgenommen zu werden und nicht auf dem aktuellen Stand zu sein. Eine kleinteilige Information rund um die Folgen für die Beschäftigten wird gewünscht (ELFE08).

### **Zusage: Keine betriebsbedingten Kündigungen**

Wie die Ergebnisse von ELFE aussehen, ist zum jetzigen Stand unklar, der Mehraufwand bei der Umsetzung ist jedoch erkennbar und weiterer ist zu erwarten. Es gab in Bremen aber die Zusage an den Gesamtpersonalrat, dass es keine betriebsbedingten Kündigungen gebe – um seine Stelle müsse niemand Angst haben (ELFE06).

Gleichzeitig wird die fehlende Fallbemessung und damit die Schwierigkeit, die Bemessung der eingesparten Arbeit tatsächlich vornehmen zu können, kritisiert. Zu Beginn des Projekts wurde auch den behördlichen Personalräten versichert, dass es nicht darum gehen soll, Stellen einzusparen, sondern dass eingesparte Zeit in Beratungsqualität investiert werden soll (ELFE07; ELFE08). Aber es gibt keine Quantifizierung von Arbeitsschritten und entsprechend auch keine Referenzwerte, daher kann das Versprechen nur schwer nachvollzogen werden. Eine Fallbemessung inklusive der Bemessung der Bedarfe (z. B. für die Beratung) wäre nötig, um zu wissen, wie viel Personal man braucht. Gleichzeitig wird auch eine einfache Rechnung Personal pro Anträge dem Problem nicht gerecht, da unterschiedliche Bürger\_innen unterschiedlich lange Bearbeitungsdauer ihrer Anträge haben. Zum Beispiel sei ein Muster erkennbar, je höher gebildet die Eltern sind, desto mehr Rückfragen gibt es und desto komplizierter und langwieriger wird der Prozess. Eine Bestandsaufnahme vor einem Digitalisierungsprojekt ist aber aus Sicht des Personalrats unumgänglich (ELFE07).

Aus den 1980er Jahren stammen drei Dienstvereinbarungen in Bremen, die die Einführung von IT-Projekten und die damit zusammenhängende Umorganisation und Weiterbildung regeln. Diese werden als wegweisend beschrieben und noch heute als guter Rahmen für die aktuellen Entwicklungen, da beide Seiten ihre Aufgaben, Verpflichtungen und Rechte kennen und sich dadurch Verlässlichkeit ergibt (ELFE06). ←

# 5 ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG

## Umfassende digitale Transformation nicht erkennbar

Die hier vorgelegten Untersuchungsergebnisse zeigen, dass es zwar Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung gegeben hat und insbesondere eine Übersetzung analoger in digitale Prozesse stattfand (Digitalisierung im engeren Sinne – siehe Kapitel 1), wobei teils auch Strukturen, Prozesse und Kommunikationswege angepasst wurden (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.

## Eklatant niedrige Nutzungszahlen in „fortgeschrittenen“ Digitalisierungsbereichen

Die Implementationsanalysen von i-Kfz und ELFE bestätigen die bisher bekannten Problemlagen bei der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Obwohl beide Aufgabengebiete 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-Leistungen 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.

## Digitale Bearbeitung komplizierter als analoge

Die digitale Vorgangsbearbeitung hat sich in den untersuchten Kommunen teilweise – vor allem im Zuge des Transformationsaufwands – als zeitaufwändiger erwiesen als Vorgänge mit direktem Kund\_innenkontakt. 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 angesehene Onlineantragsstellung. Zwar dürfte dies auch damit zusammenhängen, dass die Kfz-Stellen der Untersuchungskommunen besonders gut funktionieren, geringe Wartezeiten aufweisen und somit ein eher geringer Leidensdruck besteht. Dementsprechend kann von einem höheren Potenzial digitaler Kfz-Leistungen in Großstädten und Ballungsgebieten mit langen Wartezeiten und einer jüngeren, digital affinen Bevölkerung ausgegangen werden. Dennoch gibt es grundsätzliche Usability- und Bedienungsprobleme, insbesondere im Zusammenhang mit der

Authentifizierung über die eID und AusweisApp, Freilegen von Codenummern auf der Plakette und Bezahlung der Gebühren, die auch über Erklärtexpte, Videos und Beratungsangebote nicht hinreichend behoben werden können. Auch stellen Onlinelösungen 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 dies 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) dann letztlich 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.

## Kein flächendeckendes i-Kfz

Betrachtet man die Untersuchungsbereiche im Detail, so sind die Digitalisierung und Teilautomatisierung von Verwaltungsleistungen in den beiden untersuchten Aufgabengebieten unterschiedlich weit vorangeschritten, was mit der jeweiligen Spezifik der Verwaltungstätigkeiten, aber auch mit der Komplexität der Rechtsmaterie und den Interdependenzen zwischen betroffenen Verwaltungsbereichen zusammenhängt. Dies ist bei den Kfz-Leistungen angesichts dessen bemerkenswert, dass erste Pilotvorhaben in diesem Bereich (Stadt Ingolstadt) über 15 Jahre zurückliegen und das vom Bund (BMBI und KBA) geförderte Projekt i-Kfz unter erheblicher Ressourcenmobilisierung schon im Jahre 2012 – zunächst in Zusammenarbeit mit der Audi AG –, also deutlich vor der Verabschiedung des OZG, an den Start ging. 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 0,17 Prozent. Davon entfällt der Großteil auf die Außerbetriebsetzung (86 Prozent). Auch in Ingolstadt lag die Quote bezogen auf die Zulassungsvorgänge von Privatpersonen bei fünf Prozent, bezogen auf alle Vorgänge ähnlich wie im Landkreis Elbe-Elster bei 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 Antragsstellung 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.

### **Erhebliche Rechts- und Verwaltungskomplexität bei ELFE**

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 zugrundeliegen. Insofern weist die Rechtsmaterie hier eine nur begrenzte Digitaltauglichkeit auf, was ELFE vor besondere Probleme stellt.

### **Zahlreiche Digitalisierungshürden**

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 1. Stufe, die Geburtsurkunde, bisher nahezu keine Nutzungen stattfinden können, da dies bisher nur Personen möglich ist, die nach 2009 in Bremen geheiratet und eine deutsche Staatsbürgerschaft haben. Diese prinzipielle Einschränkung gilt trotz mehrere 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 hinsichtlich der Einbeziehung des Kindergeldes, welches in Bremen möglich ist, aber bisher in anderen Kommunen noch nicht durch das BMF erlaubt wurde.

### **Komplexe Governance im Implementationsprozess**

Die beiden untersuchten Aufgabenfelder weisen, neben fehlenden digitalen Basiskomponenten (wie z. B. Registerverknüpfung), rechtlichen Hürden und technischen Umsetzungsproblemen zudem 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

von begleitenden Gremien (Informationskreise, Bund-Länder-Fachausschüsse) beteiligt. Auch das ELFE-Projekt ist angesichts seiner ebenen- und fachübergreifenden Ausrichtung durch eine vielschichtige Governance-Struktur gekennzeichnet. Diese Implementationssysteme fördern zwar einerseits die Mitwirkung und Partizipation einer möglichst 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 Vorkommen 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 Nutzerorientierung 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 aufwändig, was auch mit unterschiedlichen Regulierungszuständigkeiten, Inkompatibilitäten verschiedener angrenzender Rechtsmaterien und fehlenden Basiskomponenten für die Digitalisierung, wie beispielsweise Datenaustauschmöglichkeiten zwischen Registern als Voraussetzung für das Once-Only-Prinzip, zusammenhängt.

### **Kommunen als Digitalisierungsvorreiter**

Beiden Projekten ist gemein, dass die Initiative von der lokalen Ebene – Pilotkommune Ingolstadt und ELFE-Initiator Bremen – ausging, sodass die Digitalisierungsaktivitäten dort ihren Ausgangspunkt 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 verfolgen. Für zukünftige Digitalisierungsprojekte könnten sich Experimentierklauseln, Sondergenehmigungen und Pilotierungsoptionen besonders gut eignen, um bottom up und praxisorientiert zu neuen Lösungen zu gelangen, rechtliche Vorgaben dann gegebenenfalls zu verstetigen und funktionierende Lösungen schneller in der Fläche ausrollen zu können.

## Kein umfassender Organisationsumbau

Die Untersuchung hat für beide Aufgabenfelder ergeben, dass organisations- und personalbezogene Veränderungen zwar bisher (noch) nicht in nennenswerter Form faktisch stattgefunden haben, jedoch aus der Perspektive verschiedener befragter Akteursgruppen durchaus für die Zukunft erwartet und – aus Sicht mancher Beschäftigter – auch befürchtet werden. 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 (siehe oben). 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.

## Keine digitalen Renditen für Beschäftigte

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 profitieren. 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.

## Digitalisierung als Zusatzaufgabe ohne angemessene Entlastung

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.

## Veränderungen von Tätigkeitsprofilen wahrscheinlich

Inwieweit durch die Digitalisierungsmaßnahmen perspektivisch Personal tatsächlich eingespart wird, lässt sich aufgrund des aktuellen begrenzten Fortschrittsgrades, der moderaten Nutzungsquoten und der geringfügigen Veränderungen auf der Arbeitsprozessebene 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.

## Neue Aufgabenverteilung im Mehrebenensystem?

Für die Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsleistungen stellt das Projekt i-Kfz ein besonders interessantes Beispiel dar, da das Kfz-Wesen durch besonders hohe Fallzahlen sowie eine große Relevanz für Bürger\_innen (ca. ein Drittel der Vorgänge) und für Unternehmen (ca. zwei Drittel der Vorgänge) gekennzeichnet ist. Inwieweit es sich aufgrund seiner Spezifik und rechtlichen Ausgestaltung (übertragene Pflichtaufgabe) – trotz zunächst gescheiterter Zentralisierungsversuche – zukünftig für eine „Hochzonung“ auf übergeordnete Verwaltungsebenen (z. B. KBA) anbietet, was die Kommunen von Aufgaben mit geringem lokalen Handlungsspielraum entlasten könnte, bedarf weiterer Diskussionen und muss vorerst offenbleiben. Zwar argumentieren einige Kommunalvertreter\_innen in diese Richtung und unterstützen eine „Hochzonung“ (vgl. sogenannte Dresdener Forderungen). Die kommunalen Spitzenverbände stehen dieser Option jedoch sehr kritisch bis ablehnend gegenüber. Diese Optionen hängen auch damit zusammen, ob es mittels Standardisierung und Automatisierung tatsächlich gelingt, möglichst viele der zurzeit in den 423 kommunalen Straßenverkehrsämtern angelagerten Tätigkeiten (Außerbetriebsetzung, Wiederezulassung, Umschreibung, Neuzulassung) zentral vorzuhalten.

Die hier vorgelegten Erkenntnisse bestätigen 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 Arbeitsbedin-

gungen 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 wenig Handlungsbedarf besteht. Allerdings ist absehbar und wird von den Befragten auch prognostiziert und teils befürchtet, dass mit fortschreitendem Umsetzungsstand und steigender Nutzungshäufigkeit auch die institutionellen und personellen Auswirkungen stärker sichtbar werden. Dies gilt für bekannte Problemlagen, wie etwa anfallenden Zusatzaufwand ohne Entlastung oder ausbleibende digitale 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. ←

# VER.DI – HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR INTERESSENVERTRETUNGEN IN DIGITALEN VERÄNDERUNGSPROZESSEN

## DIGITALISIERUNGSPROJEKTE MITGESTALTEN

Gute digitale Arbeit muss im Prozess mitgestaltet werden, das hat die Studie „Bürgernahe Verwaltung digital: Praxiserfahrungen mit Digitalisierung und Automatisierung in Kommunen“ deutlich gezeigt. Im Zuge der Einführung und verstärkten Nutzung digitaler Arbeitsabläufe fallen Aufgaben weg und neue entstehen. Teils ist ein Aufwuchs von Aufgaben zu beobachten. Alle diese Umbrüche müssen von der Gewerkschaft begleitet werden, in den Betrieben und Dienststellen und auch überbetrieblich.

Mit den von ver.di gestellten Fragen und Regelungsanliegen zu den Veränderungen der Arbeit durch Digitales liegen wir gut in der Zeit und noch vor der großen Digitalisierungswelle. Eine digitale Transformation der Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen hat noch nicht stattgefunden und sie verläuft deutlich langsamer, als von vielen erhofft. Für die Beschäftigten heißt das: Die Chancen sind gut, die digitalen Prozesse mitzugestalten!

Aus den Ergebnissen der Studie ergeben sich wertvolle Hinweise und Argumente mit Blick auf Personalentwicklung, Personalbedarfe, Qualifizierung, Anforderungen und Eingruppierung. Für die Interessenvertretungen ergeben sich Schlussfolgerungen für ihre Arbeit.

### Gelingende Digitalisierung braucht Zeit und Personal

Die Einführung und Veränderung digitaler Verfahren und Abläufe erfordert Zeit und Personal. Die Digitalisierungsvorhaben, wie sie im Onlinezugangsgesetz und in Digitalisierungsprogrammen beschrieben sind, können nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn die dafür eingesetzten Beschäftigten ausreichend Zeit zur Verfügung haben und – je nach Umfang der Projektaufgaben – ihre bisherigen Aufgaben von anderen übernommen werden.

### Projektarbeit benötigt Ressourcen

Das Gelingen von Digitalisierungsprojekten hängt neben der Personalausstattung auch davon ab, dass ausreichend weitere Ressourcen vorhanden sind. Dazu gehören Finanzmittel für die Beschaffung von Hard- und Software genauso wie Mittel für die Qualifizierung von Beschäftigten.

**Digitalisierungsprojekte, Pilotierungen und Vorhaben in sogenannten „Experimentierräumen“ müssen von Interessenvertretungen begleitet und mitbestimmt werden**

Folgende Punkte sind zu beachten:

- **Der Personalrat muss von sich aus aktiv werden** und die Forderung erheben, die Prozesse mitzugestalten. Der Personalrat darf nicht darauf warten, dass die Dienststelle ihn einbezieht. Auch wenn formal nur Informationsrechte bestehen und keine Mitwirkungs- oder Mitbestimmungstatbestände vorliegen, muss versucht werden, anstehende Veränderungen mitzugestalten.
- **Der Personalrat muss von der Dienststelle eine genaue Beschreibung der Digitalisierungsvorhaben einfordern.** Geeignet sind hierfür Projekt-Steckbriefe, die der Arbeitgeber dem Personalrat zur Verfügung stellt und in denen im Vorfeld genau beschrieben wird, welche Prozesse digitalisiert werden sollen. Anhand der Projekt-Steckbriefe kann der Personalrat entscheiden, welche Projekte der Personalrat begleitet.
- **Prozess-Dienstvereinbarung abschließen.** Gute und gelingende Digitalisierungserfolge können die Interessenvertretungen und die Arbeitgeberseite mit einer Prozess-Dienstvereinbarung absichern. Folgende Themen sollten enthalten sein:
  - Mitbestimmung in definierten Phasen vereinbaren. (Die Maßnahme-Orientierung von Mitbestimmung ist ein Problem bei länger andauernden Projekten.)
  - Regelungen treffen für Beschäftigte, die an Projekten mitarbeiten: Arbeitszeit, Abordnung, gegebenenfalls zeitweise Höhergruppierung prüfen (§14 TVöD).
  - Kolleg\_innen entlasten, die in Bereichen arbeiten, aus denen Beschäftigte in Projekte entsandt werden: Entlastungskräfte einstellen, damit die Regelarbeit aufrechterhalten werden kann, ohne die Arbeitsdichte für in der Regelarbeit verbleibende Kolleg\_innen zu erhöhen.
  - Qualifizierungskonzepte (Inhalte und Formen) mitbestimmen.
  - Weitere Gestaltungsziele können sein: Datenschutz, Barrierefreiheit, Benutzungsfreundlichkeit (z. B. Software-Ergonomie), Arbeits- und Gesundheitsschutz (z. B. Umgang mit psychischer Belastung).

- **Nachweis für Qualifizierung in der Projektarbeit.** Beschäftigte sollten einen Nachweis für in der Projektarbeit erworbene Qualifikationen und Fertigkeiten erhalten (z. B. Scrum-Methode, Softwareprogramm o. a. Anwendung). Das eröffnet Beschäftigten neue berufliche Perspektiven in der Verwaltung, und die Verwaltung kann die Qualifizierung der Belegschaften weiter voranbringen.
- **Projekte aufmerksam begleiten.** Interessenvertretungen müssen Digitalisierungsvorhaben äußerst aufmerksam begleiten und beobachten: Aufgaben fallen eventuell weg, neue kommen hinzu. Diese Veränderungen müssen genau beobachtet werden, denn es können neue Handlungserfordernisse entstehen wie z. B. Beschäftigungssicherung, Fort- und Weiterbildung u. a.
- **Im Gespräch bleiben.** Die Kommunikation mit Kolleg\_innen aus den Bereichen, in denen Digitalisierungsvorhaben durchgeführt werden, stärkt die Aussicht auf Gestaltungserfolge. Für die Durchsetzungsfähigkeit ist es notwendig, dass die Kolleg\_innen, um die es in den Digitalisierungsprozessen geht, darüber informiert sind und die Forderung der Gewerkschaft oder des Personalrats in der Betriebsöffentlichkeit mittragen können.
- **Personalausgleich mitdenken.** Wenn Aufgaben wegfallen, was passiert mit den Beschäftigten? Wo arbeiten die weiter? Welche neuen Aufgaben gibt es? Welche Qualifizierungen/Fortbildungen sind erforderlich?
- **Outsourcing und Privatisierung öffentlicher Leistungen ausschließen.** Kommunale und öffentliche IT sind Garant für gelingende Prozesse. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Privatisierung öffentlicher Leistung und die Vergabe an Beraterfirmen nicht die gewünschten Erfolge gebracht haben.
- **Sich bei Bedarf Hilfe holen.** Digitalisierungsprojekte verlangen dank ihrer hohen Komplexität eine hohe Aufmerksamkeit und binden auch bei Interessenvertretungen viele Kapazitäten. Daher sollten sich Personalräte nicht davor scheuen, sich durch Externe beraten zu lassen oder auf die Technologieberatungsstellen der Länder zurückzugreifen. ←



ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
 Kontakt: [kommunalverwaltung@verdi.de](mailto:kommunalverwaltung@verdi.de)

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr, ehemals Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
BzST	Bundeszentralamt für Steuern
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
ELFE	Einfache Leistungen für Eltern
ESTG	Einkommensteuergesetz
GPR	Gesamtpersonalrat
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
SGB	Sozialgesetzbuch
OZG	Onlinezugangsgesetz
PersVG	Personalvertretungsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZFZR	Zentrales Fahrzeugregister

## LITERATURVERZEICHNIS

- ADAC 2021:** Kfz-Zulassung: Jetzt auch online, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/kfz-zulassung/zulassung-online/> (8.6.2022).
- Agarwal, Pallavi K. 2018:** Public Administration Challenges in the World of AI and Bots, in: *Public Administration Review* 78 (6), S. 917–921, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12979>.
- Adam, Jan P; Hahn, Michelle; Hölscher, Ines; Höschel, Heike et al. 2021:** Automatisierung von Routinetätigkeiten im öffentlichen Dienst, *Verwaltung & Management* 27 (1), S. 39–48.
- Amit, Raphael; Shoemaker, Paul J. H. 1993:** Strategic Assets and Organizational Rent, in: *Strategic Management Journal* (14), S. 33–46.
- Bäckström, Izabelle; Lindberg, Malin 2019:** Varying Involvement in Digitally Enhanced Employee-Driven Innovation, in: *European Journal of Innovation Management* 22 (3), S. 524–540, DOI: <https://doi.org/10.1108/EJIM-01-2018-0008>.
- Baldwin, J. Norman; Gauld, Robin; Goldfinch, Shaun 2012:** What Public Servants Really Think of E-Government, in: *Public Management Review* 14 (1), S. 105–127, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.589616>.
- Barth, Thomas J.; Arnold, Eddy 1999:** Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration, in: *American Review of Public Administration* 29, S. 332–351.
- Berger, Jesper B.; Hertzum, Morten; Schreiber, Trine 2016:** Does Local Government Staff Perceive Digital Communication with Citizens as Improved Service?, in: *Government Information Quarterly* 33 (2), S. 258–269, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.03.003>.
- Bogumil, Jörg; Werner, Jann 2020:** Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine; Gerber, Sascha; Schwab, Christian 2019:** Bürgerämter in Deutschland, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2021:** Digitale Transformation in deutschen Kommunen: Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann, in: *Die Verwaltung* 54 (2021), S. 105–132.
- Bovens, Mark; Zouridis, Stavros 2002:** From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control, in: *Public Administration Review* 62 (2), S. 174–184, DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>.
- Buffat, Aurélien 2015:** Street-Level Bureaucracy and E-Government, in: *Public Management Review* 17 (1), S. 149–161.
- Bullock, Justin B. 2019:** Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy, in: *American Review of Public Administration* 49, S. 751–761, DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074019856123>.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2020:** Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Familienleistungen, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/gesetz-zur-digitalisierung-von-familienleistungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/gesetz-zur-digitalisierung-von-familienleistungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (8.6.2022).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) 2021:** Internetbasierte Fahrzeugzulassung, <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/internetbasierte-fahrzeugzulassung.html> (17.2.2021).
- Bundesrat 2020:** Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen, <https://dserver.bundestag.de/brd/2020/0436-20.pdf> (8.6.2022).
- Busch, Peter André; Zinner Henriksen, Helle 2018:** Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion, in: *Information Polity* 23, S. 3–28, DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-170050>.

- Busch, Peter Andre; Zinner Henriksen, Helle; Saebo, Oystein 2018:** Opportunities and Challenges of Digitized Discretionary Practices: A Public Service Worker Perspective, in: *Government Information Quarterly* 35, San Diego, S. 547–556, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.003>.
- Bryson, John M. 2018:** Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Hoboken, NJ.
- 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.
- Demaj, Labinot 2018:** Smart Government: Die Verwaltung und den Staat der Zukunft denken, in: *Informatik-Spektrum* 41, S. 123–137, DOI: <https://doi.org/10.1007/s00287-018-1098-x>.
- Deutscher Bundestag 2020:** Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei Familienleistungen beschlossen, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw45-de-digitalisierung-familienleistungen-802452> (8.6.2020).
- Distel, Bettina; Ogonek, Nadine; Becker, Jörg 2019:** eGovernment Competences Revisited: A Literature Review On Necessary Competences in a Digitalized Public Sector, in: *Wirtschaftsinformatik 2019 Proceedings*.
- Döring, Matthias; Löbel, Stephan 2020:** Folgen der Digitalisierung auf öffentliche Dienstleistungen, in: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, S. 1–9, Wiesbaden.
- Dowding, Keith 1995:** Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, in: *Political Studies* 43 (1), S. 136–158, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>.
- Dreas, Susanne A.; Klenk, Tanja 2021:** Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 47, Baden-Baden.
- Dukic, Darko; Dukic, Gordana; Bertovic, Neven 2017:** Public Administration Employees' Readiness and Acceptance of e-Government: Findings from a Croatian Survey, in: *Information Development* 33, S. 525–539.
- Einramhof-Florian, Helene 2017:** Die Arbeitszufriedenheit der Generation Y, Wiesbaden, <http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-15158-4> (23.9.2020).
- Engin, Zeynep; Treleaven, Philip 2019:** Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in Using Data Science Technologies, in: *The Computer Journal* 62 (3), S. 448–460, DOI: <https://doi.org/10.1093/comjnl/bxy082>.
- Etscheid, Jan 2018:** Automatisierungspotenziale in der Verwaltung, in: Mohabbat Kar, Resa; Thapa, Basanta E. P.; Parycek, Peter (Hrsg.): *(Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, Berlin, S. 126–158.
- Fountain, Jane E. 2001:** Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC.
- Goldfinch, Shaun 2007:** Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector, in: *Public Administration Review* 67 (5), S. 917–929.
- Haipeter, Thomas 2018:** Digitalisierung, Mitbestimmung und Beteiligung – auf dem Weg zur Mitbestimmung 4.0?, in: Hirsch-Kreinsen, Hartmut; Ittermann, Peter; Niehaus, Jonathan (Hrsg.): *Digitalisierung industrieller Arbeit*, S. 303–322, <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845283340-302> (23.9.2020).
- Hansen, Morten B.; Nørup, Iben 2017:** Leading the Implementation of ICT Innovations, in: *Public Administration Review* 77 (6), S. 851–860, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12807>.
- Halfat, Constance E.; Peteraf, Margaret A. 2009:** Understanding Dynamic Capabilities: Progress Along a Developmental Path, in: *Strategic Organization* 7 (1), S. 91–102, DOI: <https://doi.org/10.1177/1476127008100133>.
- Heuberger, Moritz 2020:** Digitaler Organisationswandel, in: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden, S. 1–12, DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4\\_54-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_54-1).
- Heuermann, Roland; Thomenendahl, Matthias; Bressemer, Christian 2018:** Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen: Organisation, Management und Empfehlungen, Berlin.
- Homburg, Vincent 2018:** ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration, in: Ongaro, Edoardo; Van Thiel, Sandra (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London, S. 347–361, DOI: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3\\_18](https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_18).
- Houy, Constantin; Gutermuth, Oliver; Fettke, Peter; Loos, Peter 2020:** Potentiale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen, Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V. (8).
- Houy, Constantin; Hamberg, Maarten; Fettke, Peter 2019:** Robotic Process Automation in Public Administrations, in: Räckers, Michael (Hrsg.): *Digitalisierung von Staat und Verwaltung*, S. 62–74, Bonn.
- Jørring, Louise; Hjelholt, Morten 2020:** Meaninglessness and Powerlessness: Alienation Among Welfare Professionals in the Digital Public Sector, in: *European Group for Organization Studies*.
- Kalff, Yannick 2017:** Digitalisierung und Demokratisierung: Betriebliche Mitbestimmung im Spannungsfeld zwischen Individuierung, Kontrolle und Emanzipation, DFG-Kollegforscher\_innengruppe Postwachstumsgesellschaften (6).
- Kommune 21 2020:** Stufe 3 in Brandenburg, [https://www.kommune21.de/meldung\\_33463\\_Stufe+3+in+Brandenburg.html](https://www.kommune21.de/meldung_33463_Stufe+3+in+Brandenburg.html) (8.6.2022).
- Kommune 21 2018:** i-Kfz Portal für Kommunen, [https://www.kommune21.de/meldung\\_28859.html](https://www.kommune21.de/meldung_28859.html) (8.6.2022).
- Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) 2020:** Zahlen im Überblick: Statistik, Flensburg: Abteilung Statistik des KBA, [https://www.kba.de/DE/Statistik/zahlen\\_im\\_ueberblick\\_pdf.pdf;jsessionid=FB59C0E238D0DB9DD-91D5B4E178367AF.live21303?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.kba.de/DE/Statistik/zahlen_im_ueberblick_pdf.pdf;jsessionid=FB59C0E238D0DB9DD-91D5B4E178367AF.live21303?__blob=publicationFile&v=9) (10.6.2021).
- Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg 2021:** The Digitalisation of Local Public Services: Evidence from the German Case, in: Bergström, Thomas; Franzke, Jochen; Kuhlmann, Sabine; Wayenberg, Ellen: *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, Basingstoke, S. 101–113, DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1>.
- Kuhlmann, Sabine; Schwab, Christian; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha 2019:** The Digitalization of Local Public Services in Germany, in: Briesen, Detlef; Pham, Quoc T.; Nguyen, Thi, T. H. (Hrsg.): *E-Government and Administrative Reform in Germany and Vietnam*, Göttingen, S. 97–106.
- Kuhlmann, Sabine; Danken, Thomas; Kühn, Hannes 2020:** Digitale Governance im Bundesstaat: Föderale Architektur, kommunale Umsetzung und Perspektiven einer neuen Staatskunst, in: Lühr, Henning (Hrsg.): *Digitale Daseinsvorsorge, Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen.
- Kuhlmann, Sabine; Heuberger, Moritz 2021:** Digital Transformation Going Local: Implementation, Impacts and Constraints from a German Perspective, in: *Public Money & Management* 0, Routledge, S. 1–9, DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1939584>.
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2011:** The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-National Government Levels: A Still Neglected Research Agenda, in: *Local Government Studies* 37 (5), S. 479–494, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604542>.
- Langemeyer, Ines 2019:** Digitalisierung als Herausforderung für Personalentwicklung und Mitbestimmung, Opladen.
- Layne, Karen; Lee, Jungwoo 2001:** Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model, in: *Government Information Quarterly* 18 (2), S. 122–136.

- Lindgren, Ida; Jansson, Gabriella 2013:** Electronic Services in the Public Sector: A Conceptual Framework, in: *Government Information Quarterly* 2 (30), S. 163–172, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005>.
- Linders, Dennis; Zhou-Peng Liao, Calvin; Wang, Cheng-Ming 2018:** Proactive e-Governance: Flipping the Service Delivery Model from Pull to Push in Taiwan, in: *Government Information Quarterly* 35, Platform Governance for Sustainable Development, S. 68–76, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.004>.
- Löfgren, Karl 2007:** The Governance of E-government: A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy, in: *Public Policy and Administration* 22, S. 335–352, DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076707078764>.
- Löfgren, Karl 2020:** Changing the Gameplay: Digitization and the Public Servant, in: Sullivan, Helen; Dickinson, Helen; Henderson, Hayley (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, Cham, S.1–17.
- Ludwig, Carmen; Simon, Hendrik; Wagner, Alexander 2019:** Entgrenzte Arbeit, (un-)begrenzte Solidarität?, Münster.
- Margetts, Helen; Dorobantu, Cosmina 2019:** Rethink Government With AI, in: *Nature* 568 (7.751), S. 163–165, DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-019-01099-5>.
- Martini, Mario; Nink, David 2017:** Wenn Maschinen entscheiden ...: Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: Extra* 36.
- Mergel, Ines 2019:** Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (1), S. 162–171.
- Mergel, Ines; Edelmann, Noella; Haug, Nathalie 2019:** Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews, in: *Government Information Quarterly* 36 (4), S. 1–16.
- Meijer, Albert 2015:** E-Governance Innovation: Barriers and Strategies, in: *Government Information Quarterly* 32 (2), S. 198–206.
- Moon, M. Jae 2002:** The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or Reality?, in: *Public Administration Review* 62 (4), S. 424–433.
- Mohabbat Kar, Resa; Parycek, Peter 2018:** Berechnen, ermöglichen, verhindern: Algorithmen als Ordnungs- und Steuerungsinstrumente in der digitalen Gesellschaft, in: Mohabbat Kar, Resa; Thapa, Basanta E. P.; Parycek, Peter: (Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft, Berlin, S. 7–39.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) 2018:** Deutschland: Weniger Bürokratie, mehr Nationaler Normenkontrollrat (NKR) 2019: Monitor Digitale Verwaltung #3, Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) 2021:** Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht: Die Modularisierung des Einkommensbegriffs als Voraussetzung für einfache Verwaltungsleistungen, Berlin.
- Nettelstroth, Wolfgang; Schilling, Gabi 2020:** Mitbestimmung 4.0: Die digitale Arbeit menschenwürdig gestalten, in: Maier, Günter W.; Engels, Gregor; Steffen, Eckhard (Hrsg.): *Handbuch Gestaltung digitaler und vernetzter Arbeitswelten*, Berlin, S. 245–266, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-52979-9\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-662-52979-9_11) (24.9.2020).
- Norris, Donald F; Moon, M Jae 2005:** Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?, in: *Public Administration Review* 65 (1), S. 64–75.
- Piening, Erk P. 2013:** Dynamic Capabilities in Public Organizations, in: *Public Management Review* 15 (2), S. 209–245, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>.
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika 2019:** Forschungsdesigns für die qualitative Sozialforschung, in: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden, S. 105–123, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_7) (29.1.2020).
- Ranerup, Agneta; Zinner Henriksen, Helle 2019:** Value Positions Viewed Through the Lens of Automated Decision-Making: The Case of Social Services, in: *Government Information Quarterly* 36 (4), 101377, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.004>.
- Roux, Laetitia 2015:** Public Service Values and E-Administration: An Explosive Mix? Illustration Drawing on the Case of the Family Allowance Funds (Caisses d'Allocations Familiales) in France, in: *International Review of Administrative Sciences* 81 (2), S. 227–244, DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314554543>.
- Savoldelli, Alberto; Codagnone, Cristiano; Misuraca, Gianluca 2014:** Understanding the E-Government Paradox: Learning from Literature and Practice on Barriers to Adoption, in: *Government Information Quarterly* 31, S. 63–71.
- Schmeling, Juliane; Bruns, Lina 2020:** Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor, Berlin.
- Schmidt, Iris 2019:** Auf dem richtigen Weg, in: *Kommune21* (4), S. 32–33.
- Schmidt, Thorsten; Schröder, Christine; Winkler, Niels 2019:** Die Neuaufstellung der „Vertriebswege der öffentlichen Verwaltung“, in: Lühr, Henning; Jabkowski, Roland; Smentek, Sabine: *Handbuch Digitale Verwaltung*, Wiesbaden.
- Schneider, Karsten 2019:** Der Prozess der Gestaltung der Digitalisierung, „Change Management“, Beschäftigtenbeteiligung und Mitbestimmung, in: Lühr, Henning; Jabkowski, Roland; Smentek, Sabine (Hrsg.): *Handbuch Digitale Verwaltung*, Wiesbaden, S. 431–450.
- Scholta, Hendrik; Mertens, Willem; Kowalkiewicz, Marek; Becker, Jörg 2019:** From One-Stop Shop to No-Stop Shop: An E-Government Stage Model, in: *Government Information Quarterly* 36, S. 11–26, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010>.
- Spencer, David A. 2018:** Fear and Hope in an Age of Mass Automation: Debating the Future of Work, in: *New Technology, Work and Employment* 33, S. 1–12, DOI: <https://doi.org/10.1111/ntwe.12105>.
- Schwab, Christian; Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha 2019:** Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland, Düsseldorf, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_427.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_427.pdf) (30.9.2019).
- Stadt Ingolstadt 2022:** Willkommen in Ihrer Online-Zulassungsbehörde, [https://www.buergerserviceportal.de/bayern/ingolstadt/bsp\\_ikfz\\_antragstellung](https://www.buergerserviceportal.de/bayern/ingolstadt/bsp_ikfz_antragstellung) (8.6.2022).
- Teece, David J.; Pisano, Gary; Shuen, Amy 1997:** Dynamic Capabilities and Strategic Management, in: *Strategic Management Journal* 18 (7), S. 509–533, DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z).
- Tummers, Lars; Rocco, Philip 2015:** Serving Clients When the Server Crashes: How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges, in: *Public Administration Review* 75 (6), S. 817–827, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12379>.
- van der Voort, Haiko G.; Klievink, A. J. Bram; Arnaboldi, Michaela; Meijer, Albert J. 2018:** Rationality and Politics of Algorithms: Will the Promise of Big Data Survive the Dynamics of Public Decision Making?, in: *Government Information Quarterly*, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.011>.
- Wescott, Clay G. 2001:** E-Government in the Asia-Pacific Region, in: *Asian Journal of Political Science* 9 (2), S. 1–24, DOI: <https://doi.org/10.1080/02185370108434189>.
- Wirtz, Bernd W.; Piehler, Robert 2010:** E-Government, in: Wirtz, Bernd W. (Hrsg.): *E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien*, Wiesbaden, <https://www.springer.com/de/book/9783834918765> (29.7.2019).
- Wirtz, Bernd W.; Piehler, Robert; Thomas, Marc-Julian; Daiser, Peter 2016:** Resistance of Public Personnel to Open Government: A Cognitive Theory View of Implementation Barriers Towards Open Government Data, in: *Public Management Review* 18, S. 1.335–1.364, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103889>.

**Wright, Bradley E.; Christensen, Robert K.; Roussin Isett, Kimberley 2013:** Motivated to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change, in: Public Administration Review 73 (5), S. 738–747, DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12078>.

**Zanker, Claus 2019:** Ämter ohne Aktenordner? E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung, Berlin.



## WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN DIESER REIHE

**Digitalisierung industrieller Wertschöpfung – Industrie 4.0 und regionale Ungleichheit in Deutschland**

→ [WISO Diskurs 10/2021](#)

**Regulierung digitaler Plattformen als Infrastrukturen der Daseinsvorsorge**

→ [WISO Diskurs 04/2021](#)

**Digitale Transformation in der Sozialwirtschaft – Von der Notwendigkeit einer eigenen Innovationskultur**

→ [WISO direkt 11/2021](#)

**Digitale B2B-Plattformen – Status quo und Perspektive der Industrie in Deutschland**

→ [WISO Diskurs 01/2021](#)

**5G für die vernetzte Industrie**

→ [WISO direkt 21/2021](#)

**Blockchain – Basistechnologie der Industrie 4.0**

→ [WISO direkt 05/2020](#)

**Legal Tech Portale zur Durchsetzung von Verbraucherrechten**

→ [WISO direkt 01/2020](#)

**Die Ambivalenz des Neuen – Sozialer Fortschritt durch Plattformen, Blockchain und KI?**

→ [WISO Diskurs 03/2020](#)

**Sicherheit, Selbstbestimmung, Fairness und Teilhabe – Handlungsempfehlungen für eine Verbraucherpolitik im digitalen Wandel**

→ [WISO Diskurs 10/2019](#)

**Der Mittelstand in der Plattformökonomie – Mehr Fairness für KMU auf digitalen Märkten**

→ [WISO Diskurs 08/2019](#)

**Ämter ohne Aktenordner? E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung**

→ [WISO Diskurs 06/2019](#)

**Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter**  
[www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)



### Impressum

© 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)

[apb-publikation@fes.de](mailto:apb-publikation@fes.de)

ISBN: 978-3-98628-187-8

Titelmotiv: picture-alliance/ZB

Gestaltungskonzept: [www.leitwerk.com](http://www.leitwerk.com)

Umsetzung/Satz: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)

Druck: [www.druckerei-brandt.de](http://www.druckerei-brandt.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.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch digital anzubieten. Doch von einem flächendeckenden Angebot digitaler oder teilautomatisierter Lösungen ist man in der Praxis selbst bei Vorreiterprojekten der Verwaltungsdigitalisierung noch weit entfernt, das zeigt die vorliegende Untersuchung der Implementation der OZG-Projekte i-Kfz und ELFE (Einfache Leistungen für Eltern). 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 den gewünschten 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.

**ISBN 978-3-98628-187-8**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**