

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 346, Juli 2024

## Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland

Effekte auf die Vollzugsebene und Lehren für die Praxis

Philipp Gräfe, Liz Marla Wehmeier, Jörg Bogumil und  
Sabine Kuhlmann

---

### Auf einen Blick

Dieses praxisorientierte Working Paper arbeitet heraus, welche Effekte die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung auf die Verwaltungspraxis haben. Die Studie untersucht die Belastungslagen sowie die Auswirkungen auf die Leistungserbringung und fragt nach den Einflussfaktoren für eine erfolgreiche Digitalisierung in verschiedenen Verwaltungsbereichen. Anhand konkreter Fallbeispiele fortgeschrittener Digitalisierungsprojekte werden Herausforderungen identifiziert und Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt.

© 2024 by Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland“ von Philipp Gräfe,  
Liz Marla Wehmeier, Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann ist lizenziert unter

**Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.  
(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

# Inhalt

Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung .....	7
2. Methodisches Vorgehen.....	9
3. Digitalisierungsstand in den untersuchten Verwaltungen.....	12
3.1 Stand der digitalen Bürgerdienste .....	12
3.2 Stand der internen Digitalisierung .....	19
4. Digitalisierungseffekte im Vergleich.....	20
4.1 Digitalisierungshindernisse .....	20
4.2 Belastungslagen der Verwaltung durch Digitalisierung.....	22
4.3 Auswirkungen auf die Leistungserbringung.....	26
4.4 Einflussfaktoren für die erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung .....	29
5. Fazit und Praxiskonsequenzen.....	31
Literatur.....	34
Autorinnen und Autoren .....	36

## Abbildungen

Abbildung 1: Varianten des digitalen Bauantrags .....	15
Abbildung 2: Anzahl der elektronisch übermittelten Einkommenssteuererklärungen (2001–2021) .....	16
Abbildung 3: Problemstellungen durch Digitalisierung der Verwaltungsprozesse im Vergleich .....	23

## Tabellen

Tabelle 1: Überblick über durchgeführte Interviews .....	9
Tabelle 2: Überblick über Umfrageteilnahmen in den Bundesländern ..	10
Tabelle 3: Stand der elektronischen Aktenführung in den Fachämtern .....	19
Tabelle 4: Veränderung der Aufgaben auf der Vollzugsebene.....	24
Tabelle 5: Veränderungen der Belastungslagen in den Finanzämtern.....	26
Tabelle 6: Verbesserungen der Leistungserbringung im Vergleich .....	28
Tabelle 7: Organisation von Digitalisierungsaufgaben in den Vollzugsämtern .....	30

## Zusammenfassung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung steht heute im Zentrum der meisten Verwaltungsreformen. Doch gerade in Deutschland bleibt die Digitalisierung noch oft hinter den Erwartungen zurück.

Die vorliegende Studie betrachtet vergleichsweise fortgeschrittene Verwaltungsbereiche und untersucht auf der Ebene der Fachämter für Kfz-Zulassung und Bauaufsicht, der Finanzämter sowie bei Elternleistungen rund um die Geburt eines Kindes, wie sich die Digitalisierung auf Prozesse, die Leistung der Verwaltung und auch Belastungslagen der Verwaltungsbeschäftigten auswirkt. Dabei wird festgestellt, dass die Frage, ob Digitalisierung eher zu Verbesserungen oder sogar zu Verschlechterungen führt, oft von den Rahmenbedingungen, den Ressourcen und der konkreten Ausgestaltung vor Ort in den lokalen Ämtern abhängt.

- Deutsche Behörden sind in der Digitalisierung unterschiedlich weit fortgeschritten. Vorreiter der untersuchten Bereiche ist die Steuerverwaltung mit jährlich 33 Millionen elektronisch übermittelten Steuerklärungen (2021). Auch die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ ist inzwischen in 83 Prozent aller Kfz-Zulassungen implementiert, wird aber nur marginal genutzt. Deutliche kommunale Unterschiede gibt es in Bereichen, wo die Digitalisierung den Kommunen selbst obliegt: Etwa 42 Prozent der Baugenehmigungsbehörden bieten einen digitalen Bauantrag an, wobei die digitale Reife der Lösungen variiert. Selbst in fortgeschrittenen Bereichen ist der Digitalisierungsstand ausbaufähig und problembehaftet.
- Besonders die interne Digitalisierung erfährt oft wenig Aufmerksamkeit und wird vernachlässigt. Dabei sind die E-Akte, der (automatisierte) Datenaustausch und die Anbindung an die Fachverfahrenssoftwares entscheidend für den Erfolg der Digitalisierung. Gegenwärtig sind viele Antragsverfahren, z. B. in der Bauaufsicht und im Kontext Elternleistungen, jedoch nicht medienbruchfrei weiter verarbeitbar, weil die elektronischen Schnittstellen in die Fachprogramme fehlen.
- Verwaltungsdigitalisierung wird oft mit der Erwartung einer gesteigerten Effizienz und Effektivität verbunden. Tatsächlich zeigt die Analyse ein ambivalentes Bild. In allen Verwaltungsbereichen wurde eine Effizienzsteigerung durch Digitalisierung festgestellt, die auf verbesserte Fallbearbeitung, den Wegfall von Postwegen sowie automatisierten Datenaustausch zurückzuführen ist. Diese Effizienzgewinne kommen jedoch nur eingeschränkt im Arbeitsalltag der Beschäftigten an. Gründe dafür sind insbesondere Doppelarbeit durch Parallelität analoger und digitaler Prozesse sowie die durch die Digitalisierung neu entstandene Prozessschritte, wie Scannen und Softwareadministration.

- Als bedeutende Barrieren für den Digitalisierungsprozess wurden übergreifend Technikprobleme und enge Personalkapazitäten identifiziert. Diese Faktoren wirken sich signifikant negativ auf Qualität, Geschwindigkeit und Effizienz der Verwaltungsverfahren aus. Die technische Umsetzung der Digitalisierung nimmt zudem maßgeblich Einfluss auf die Zufriedenheit der Beschäftigten. Viele Verwaltungsbeschäftigte sind mit dem gegenwärtigen Stand der Digitalisierung unzufrieden, insbesondere aufgrund häufig auftretender IT- bzw. Softwareausfälle und technischer Fehler. In den Finanzämtern ist die Unzufriedenheit im Vergleich besonders groß.
- In den kommunalen Fachämtern werden Digitalisierungsaufgaben häufig von den Beschäftigten „nebenbei“ erfüllt. Zusätzliches Personal sowohl für die neuen Teilprozesse (IT-Administration, Scannen, Support) als auch für das Veränderungsmanagement ist zwar notwendig, aber häufig nicht vorhanden. Jedoch bieten sich Vorteile, wenn diese Digitalisierungsaufgaben von spezialisierten Personen oder Organisationseinheiten wie Stabsstellen innerhalb des Fachamts ausgeführt werden.
- Insgesamt wurden keine Hinweise darauf gefunden, dass die Digitalisierung in den untersuchten Bereichen zu einer Verringerung von Rechtsstreitigkeiten oder einer deutlich geringeren Fehleranfälligkeit geführt hat. Eine Ausnahme bilden jedoch die Plausibilitätsprüfungen, die in den digitalen Verfahren vorgeschaltet sind. Diese Plausibilitätsprüfungen tragen zu einer verbesserten Datenqualität bei und führen somit zu einer Reduzierung des Nachbearbeitungs- und Kommunikationsaufwands für die Sachbearbeitenden.
- Wesentliche Aspekte für eine künftige erfolgreichere Digitalisierung sind: die zügige Implementierung der E-Akte (mit einer möglichst kurzen Phase der Parallelität von E-Akte und Papierakte), die Mitnahme der Beschäftigten, die Schaffung eigener Stellen für Digitalisierung im Fachamt sowie die Optimierung der digitalen Transformation, indem vor allem Technikprobleme gelöst, technische Instabilität reduziert und die Fehleranfälligkeit sowie Inkompatibilitäten von IT-Komponenten minimiert werden.

# 1. Einleitung

Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors bildet einen Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Staat und Verwaltung. Die bisherige Umsetzungs- und Wirkungsbilanz ist jedoch ernüchternd. Durch die in den letzten Jahren verabschiedeten Gesetze, vor allem das Onlinezugangsgesetz (OZG), welches die Digitalisierung der 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger bis zum Jahr 2022 vorsah, hat die Reformdynamik zwar deutlich zugenommen. Wie eine umfassende Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen den öffentlichen Dienst in den Vollzugsprozessen verändert, ist jedoch weitgehend unerforscht.

Diesem Working Paper liegt ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt<sup>1</sup> zugrunde und bezieht sich in weiten Teilen auf die daraus entstandene Buchpublikation (Gräfe et al. 2024). Das Projekt ging der Frage nach, wie sich in öffentlichen Verwaltungen infolge der Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsprozessen die Arbeitsbedingungen und -abläufe, Organisationsstrukturen, Tätigkeitsprofile, Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie die Interaktionen mit den Bürgerinnen und Bürgern verändern. Der Fokus sollte auf die Praxis der Verwaltungsdigitalisierung in den Vollzugsbehörden gelegt werden.

Hintergrund ist die Erkenntnis, dass bei den allermeisten Digitalisierungsprojekten Implementationsschwierigkeiten auf der vollziehenden Ebene bestehen, wenn es in den Regelbetrieb und die Nachnutzung auf kommunaler Ebene geht. Oft wird vonseiten der Vollzugsebene zudem nur die fachliche Ebene einbezogen und nicht die für Digitalisierung oder IT verantwortlichen Akteure. Ohne jedoch die teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Vollzugsbehörden zur Kenntnis zu nehmen, kann Digitalisierung nicht sinnvoll untersucht werden.

Das vorliegende Working Paper richtet sich an Praktikerinnen und Praktiker und zielt darauf ab, besonders prägnante Digitalisierungseffekte vergleichend für verschiedene Verwaltungsbereiche darzustellen.

Für die Untersuchung wurden bewusst fortgeschrittene Digitalisierungsprozesse im öffentlichen Sektor Deutschlands ausgewählt. Dies trifft auf die folgenden vier Leistungsbereiche zu, die den Kern der empirischen Analyse bilden: (1) Kfz-Zulassung, (2) untere Bauaufsicht (Baugenehmigung), (3) Steuerverwaltung (Einkommenssteuererklärung) und (4) Elternleistungen rund um die Geburt eines Kindes. Die Auswahl dieser

---

<sup>1</sup> Das Projekt „Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung“ wurde zwischen dem 1.10.2021 und dem 28.2.2024 von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Es war ein Gemeinschaftsprojekt der Universitäten Bochum und Potsdam.

vergleichsweise fortgeschrittenen Leistungsbereiche ermöglichte es, Einblicke in konkrete digitalisierungsbedingte Veränderungen der Verwaltungswirklichkeit aus einer aufgabenspezifischen Perspektive zu erhalten.

Mit diesen vier bürgernahen Verwaltungsleistungen sind außerdem solche Bereiche angesprochen, die sehr hohe Fallzahlen aufweisen und daher als administrative „Massengeschäfte“ angesehen werden können, womit potenziell Verbesserungen für das Leben von Millionen Bürgern verbunden sein können.

Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen der Studie erläutert (Kapitel 2) und der Digitalisierungsstand in den vier Aufgabenfeldern beschrieben (Kapitel 3). Daran anschließend erfolgt eine vergleichende Darstellung der Digitalisierungseffekte auf die Vollzugsebene (Kapitel 4). Abschließend erfolgt ein Fazit und werden Praxiskonsequenzen formuliert (Kapitel 5).



## 2. Methodisches Vorgehen

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf eine Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsschritten. Neben umfangreichen Dokumenten- und Literaturanalysen wurden vier Fallstudien durchgeführt, wobei jedes der vier Aufgabenfelder (Kfz-Zulassung, Bauaufsicht, Steuerverwaltung, Elternleistungen) jeweils einen „Fall“ mit mehreren untersuchten Einzelorganisationen darstellt.

In den Fallstudien wurden insgesamt 70 Experteninterviews mit 79 Amtsleitungen, Sachbearbeitenden, Regierungsvertreterinnen und -vertretern sowie Stakeholdern im Zeitraum von Januar 2021 und Juni 2022 durchgeführt. Siehe Tabelle 1 für einen detaillierten Überblick über die durchgeführten Interviews und die Positionen der interviewten Personen.

*Tabelle 1: Überblick über durchgeführte Interviews*

	Zahl untersuchter Behörden	Sachbearbeitende	Amtsleitungen	Personalvertretende	Digitalisierung, IT, Datenschutz	Ministerien	Ausbildungsmanagement	Ext. Stakeholder	Sonstige
Kfz-Zulassung (20 Interviews mit 23 Befragten)	7	7	7	3	4	2	0	0	
Bauaufsicht (19 Interviews mit 19 Befragten)	9	6	6	2	3	0	0	1	1
Steuerverwaltung (17 Interviews mit 22 Befragten)	9	7	3	3	2	6	1	0	
Elternleistungen (14 Interviews mit 15 Befragten)	8	1	8	3	1	1	0	0	1

*Quelle: eigene Darstellung*

Des Weiteren wurde eine deutschlandweite quantitative Verwaltungsbefragung durchgeführt, bei der Personalräte und Beschäftigte in allen Baugenehmigungsbehörden und Kfz-Zulassungsbehörden sowie Beschäftigte deutscher Finanzämter befragt wurden. Ziel der online durchgeführten Befragung waren die Ergänzung, Erweiterung und Validierung der qualitativen Befunde aus den Fallstudien. Die Elternleistungen wurden bei der Verwaltungsbefragung ausgenommen, da es in Deutschland bislang nur sehr wenige Angebote von Kombi-Anträgen für Elternleistungen im Umfeld der Geburt eines Kindes gibt und daher keine Ergebnisse in der Fläche gesammelt werden konnten.

Insgesamt nahmen über den Umfragezeitraum von Januar bis März (Kommunen) sowie Mai bis Juli 2023 (Steuer) 1.752 Personen online an der Befragung teil. Siehe Tabelle 2 für einen Überblick über die Umfrageteilnahmen aus den verschiedenen Verwaltungsbereichen nach Bundesländern.

*Tabelle 2: Überblick über Umfrageteilnahmen in den Bundesländern*

Bundesland (Teilnehmer N)	Teilgenommene Beschäftigte nach Verwaltungsbereich		
	Kfz (N = 155)	Bauaufsicht (N = 271)	Steuer (N = 1.151)
Baden-Württemberg	13	48	857
Bayern	28	39	18
Berlin	0	8	152
Brandenburg	4	20	27
Bremen	1	1	0
Hamburg	0	12	1
Hessen	15	13	8
Mecklenburg-Vorpommern	0	2	0
Niedersachsen	17	27	23
Nordrhein-Westfalen	24	58	28
Rheinland-Pfalz	4	8	7
Saarland	7	6	11
Sachsen	24	9	7
Sachsen-Anhalt	8	4	3
Schleswig-Holstein	3	11	8
Thüringen	7	5	1

*Quelle: eigene Darstellung*

Von den Befragten waren 1.151 Beschäftigte der Steuerverwaltung, 271 in einer unteren Bauaufsicht beschäftigt und 155 Angehörige einer Kfz-Zulassung. Hinzu kommen 174 sonstige kommunale Personalratsmitglieder. Demnach haben, soweit das zugehörige Amt namentlich benannt wurde, mindestens 34 Prozent der Finanzämter (160 von 473 Ämtern), 29 Prozent der Kfz-Zulassungen (118 von 394 Ämtern) und 21 Prozent aller Bauaufsichtsbehörden (197 von 933 Ämtern) an der Befragung teilgenommen. Der Rücklauf wird damit als gut eingeschätzt.

## 3. Digitalisierungsstand in den untersuchten Verwaltungen

Es ist festzustellen, dass der Digitalisierungsstand in Deutschland selbst in fortgeschrittenen Verwaltungsbereichen noch ausbaufähig ist und sich nach wie vor einige Problemlagen in der Vollzugspraxis zeigen. Ein vergleichender Blick auf die Themenfelder offenbart durchaus unterschiedliche Implementationsstände. Alle Finanzämter arbeiten mit der elektronischen Einkommenssteuererklärung, doch nur rund 83 Prozent der Kfz-Zulassungsbehörden bieten i-Kfz (internetbasierte Kfz-Zulassung) an und nur rund 42 Prozent der Bauaufsichten haben den digitalen Bauantrag eingeführt. Ein digitaler Kombiantrag für Elternleistungen wird bisher ausschließlich im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt.

### 3.1 Stand der digitalen Bürgerdienste

#### 3.1.1 Kfz-Zulassung

Die Digitalisierung der Kfz-Zulassung hat in den letzten Jahren eine besondere Aufmerksamkeit erhalten, zumal es sich um eine der am stärksten nachgefragten und wirtschaftlich bedeutsamsten staatlichen Dienstleistungen handelt (Bogumil et al. 2019, S. 59 f.; BMWi 2017). Seit 2015 ist schrittweise die internetbasierte Kfz-Zulassung (i-Kfz) eingeführt worden und ermöglicht die digitale Antragsstellung und Abwicklung der zentralen Fahrzeugzulassungsverfahren. Möglich sind heute die onlinegestützte An-, Um- und Abmeldung von Fahrzeugen.

i-Kfz wurde in vier Stufen unterteilt, die nach und nach implementiert worden sind (vgl. auch Bogumil et al. 2022, S. 13). Begonnen mit der Außerbetriebsetzung über das Internet seit 2015 und der Wiederezulassung auf denselben Halter seit Oktober 2017 können seit Oktober 2019 die allermeisten Dienstleistungen rund um die Kfz-Zulassung, insbesondere die (Neu-)Zulassung sowie die Umschreibung und alle Varianten der Wiederezulassung, online beantragt werden.

War i-Kfz zunächst ausschließlich natürlichen Personen vorbehalten, sind seit September 2023 auch juristische Personen zur Online-Antragsstellung freigeschaltet. Dadurch soll es auch möglich sein, das gerade erworbene Fahrzeug noch im Autohaus über den Zugang des Verkäufers online anzumelden.

Bis heute bieten allerdings nicht alle Zulassungsbehörden i-Kfz an. Ausweislich der Verwaltungsbefragung ist i-Kfz jedoch inzwischen in

83 Prozent aller Zulassungsbehörden implementiert. Das Kraftfahrtbundesamt (KBA) spricht aktuell (Stand: Januar 2024) davon, dass 75 Prozent der Zulassungsbehörden für Stufe 4 i-Kfz-fähig sind.

Trotz der Verbreitung von i-Kfz ist die Nutzung durch die Bevölkerung jedoch bislang nur sehr gering. Im Jahr 2021 sind nur rund 120 000 Kfz-Zulassungen, Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen über das internetbasierte Verfahren abgewickelt worden. Angesichts dessen, dass im Gesamtjahr etwa 20 Millionen Zulassungsvorgänge durch natürliche Personen abgewickelt wurden, ergibt sich also eine verheerende Nutzungsquote von nur ein Prozent (BMDV 2022, S. 206).<sup>2</sup> Die Außerbetriebsetzung sticht hierbei mit höheren Anteilen hervor, da es sich um den unkompliziertesten und daher bei den Bürgerinnen und Bürgern attraktivsten der digitalen Zulassungsvorgänge handelt.

Die Corona-Pandemie hat ebenfalls als Treiber für i-Kfz gewirkt, sodass die Zahlen für 2021 schon höher ausfallen als in den Jahren 2019 und 2020. In Berlin war etwa ein Anstieg von 0,2 Prozent im Januar auf sieben Prozent im Dezember 2020 festzustellen.

Die geringe Nutzung von i-Kfz setzt sich auch in den einzelnen Zulassungsbezirken fort. Die allermeisten Zulassungsbehörden, darunter auch Ballungsräume wie Köln und Leipzig, verzeichneten für 2021 i-Kfz-Anteile von deutlich unter einem Prozent der gesamten Vorgänge. Einzelne Zulassungsbehörden wie Karlsruhe verzeichneten Anteile von ein bis zwei Prozent. Die Ausnahme hier ist die Zulassungsbehörde in Berlin. Mit einem Anteil von sieben Prozent an allen zulassungsrelevanten Vorgängen im Jahr 2021 war die Hauptstadt unangefochtener Spitzenreiter bei i-Kfz-Vorgängen (Quelle: eigene Anfragen).

Erst mit Stufe 4 und der Freischaltung von juristischen Personen und Großkunden ist aktuell eine etwas höhere Nutzung zu beobachten. Von September bis Dezember 2023 wurden nach Zahlen des KBA bereits 300.000 Vorgänge mit i-Kfz abgewickelt, was eine bessere, aber bei weitem noch nicht ausreichende i-Kfz-Quote, zwischen zwei Prozent (Sept.) und vier Prozent (Dez.), bedeutete.

In vielen Fällen stößt das online-gestützte Verfahren jedoch auf große Vorbehalte in der Bevölkerung. Es wird z. B. erwartet, die Plaketten und Zulassungsdokumente selbst zu entwerfen. Viele Leute fürchten, hierbei etwas falsch zu machen. Auch gilt das Verfahren als kompliziert und un-

---

2 Hier wird berücksichtigt, dass vor Inkrafttreten der i-Kfz Stufe 4 nur Zulassungsvorgänge natürlicher Personen für das internetbasierte Verfahren zugänglich waren. Die Gesamtzahl aller Kfz-Zulassungen, Kfz-Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen inklusive juristischer Personen betrug im Jahr 2021 rund 25 Millionen Vorgänge (BMDV 2022: 206).

verständlich. Kunden in Zulassungsstellen ohne große Wartezeiten präferieren daher oft noch den persönlichen Gang zum Amt.

### 3.1.2 Bauaufsicht

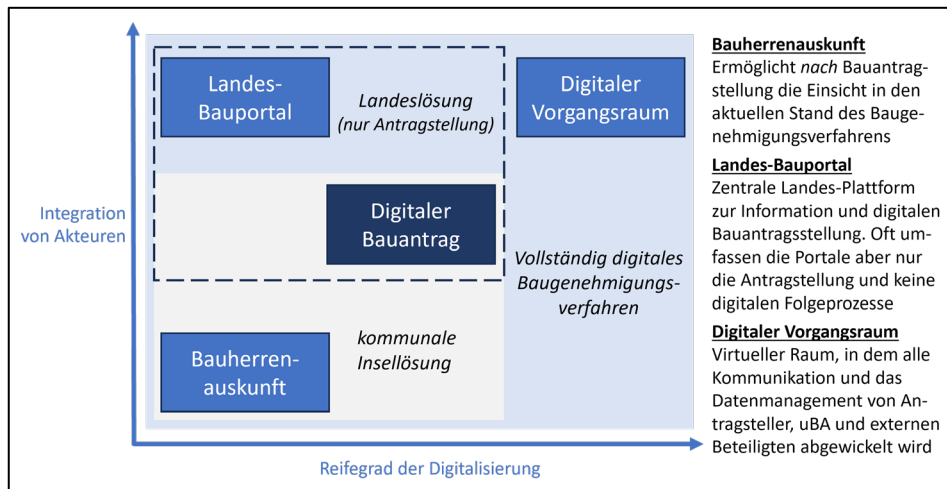
Bauvorhaben in Deutschland benötigen in der Regel eine Baugenehmigung. Im zugehörigen Baugenehmigungsverfahren ist es die Aufgabe der staatlichen Bauaufsichtsbehörde (auch: Bauordnungs- oder Baugenehmigungsbehörde), die Vereinbarkeit des beantragten Bauvorhabens sowohl mit den stadtplanerischen Grundsätzen als auch in Hinblick auf die gesetzlichen materiellen Anforderungen (Standicherheit, Fluchtwege usw.) sicherzustellen. Insgesamt 933 kommunale untere Bauaufsichtsbehörden (uBA) sind in Deutschland mit der Prüfung und Genehmigung von Bauvorhaben befasst. Der Vollzug des Baugenehmigungsverfahrens obliegt den Kommunen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

Bei Bauvorhaben in kleineren Kommunen fungiert dabei in der Regel die Kreisverwaltung als uBA, während mittlere und große kreisangehörige Städte überwiegend eine eigene uBA unterhalten. In Berlin und Hamburg ist das Baugenehmigungsverfahren an die Bezirke delegiert. Bislang bietet nur die Minderzahl der Kommunen ein digitales Bauantragsverfahren an. In unserer Umfrage waren dies 85 Ämter bzw. 42 Prozent der teilnehmenden uBA. Auch dort, wo ein digitaler Bauantrag angeboten wird, sind jedoch Unterschiede der digitalen Reife der Leistung festzustellen. So ist vielerorts auch beim digitalen Bauantragsverfahren noch eine unterschriebene Antragskopie auf Papier erforderlich.

Hintergrund ist, dass die Kommunen selbst entscheiden können, ob sie einen digitalen Bauantrag anbieten und wenn ja, wie umfangreich das digitale Angebot ist. So gibt es in Deutschland unterschiedliche Varianten eines digitalen Bauantrags (siehe Abbildung 1), wo nicht jede etwa auch Folgeprozesse wie die Rückkommunikation und die Beteiligung weiterer Ämter und Träger öffentlicher Belange medienbruchfrei ermöglicht.

Einige Bundesländer unterstützen die Digitalisierung mit eigenen Landeslösungen. Allerdings bieten diese Portale häufig nur den „Input“-Kanal, also in erster Linie digitale Assistenten, die durch die Antragstellung leiten. Die kommunalen Behörden müssen aber weiterhin die dahinterstehende technische Infrastruktur und Software, insbesondere ein Dokumentenmanagementsystem und Schnittstellen in die Fachsoftware sowie die Kommunikationskanäle, bereitstellen.

Abbildung 1: Varianten des digitalen Bauantrags



Quelle: Gräfe et al. 2024: 85

Im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern damit beauftragt, ein digitalisiertes Baugenehmigungsverfahren zu entwickeln. Als „Einer für Alle“-Lösung soll dieses System zukünftig in weiteren Bundesländern und Kommunen nachgenutzt werden (Fiedler/Weinkauf 2023), wird aber voraussichtlich nicht in allen Ländern eingesetzt werden. Aktuell haben sich zehn Länder zur Nachnutzung bereit erklärt, mit vier weiteren Ländern werden Gespräche geführt (Ballweber 2023).

### 3.1.3 Steuerverwaltung

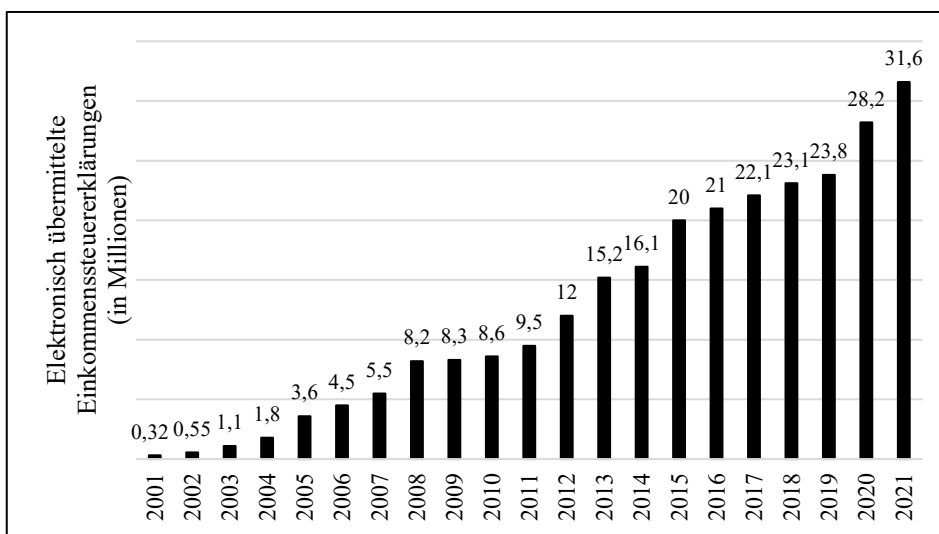
Im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen hat die deutsche Steuerverwaltung bereits langjährige und umfassende Digitalisierungserfahrungen gesammelt. Das Projekt Elster (Elektronische Steuererklärung) wurde 1996 initiiert und 1999 als offizielles Verfahren für die elektronische Abgabe der Einkommensteuererklärung eingeführt. Heute ist Elster ein gemeinsames Digitalisierungsprojekt der Steuerverwaltungen aller Länder und des Bundes unter Federführung des Bayerischen Landesamts für Steuern.

Steuerpflichtige Personen treten in der Regel jährlich zur Abgabe der (Einkommens-)Steuererklärung mit ihrem Finanzamt in Kontakt. Dies geschieht überwiegend digital über das Elster-Portal, wobei es Angestellten und Rentnerinnen und Rentnern ohne Einkünfte aus selbstständiger Tä-

tigkeit weiterhin frei, die Steuererklärung in Papierform einzureichen. Mit 32 Millionen elektronisch übermittelten Einkommensteuererklärungen allein im Kalenderjahr 2021 können die Elster-Verfahren als digitale Massenverfahren bezeichnet werden (siehe Abbildung 2).

Für das Jahr 2020 wird etwa davon ausgegangen, dass rund 93 Prozent der insgesamt geschätzten Einkommenssteuererklärungen mit Elster übermittelt wurden (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.).

Abbildung 2: Anzahl der elektronisch übermittelten Einkommenssteuererklärungen (2001–2021)



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Bayerisches Landesamt für Steuern

Der rechtliche Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung wurde in der Steuerverwaltung in den letzten Jahrzehnten gestärkt. Mit dem Ziel der bundesweiten Vereinheitlichung der IT-Verfahren und Software wurde der sogenannte Konsens-Verbund<sup>3</sup> etabliert. In diesem Zusammenhang wurde die Entwicklung, Beschaffung, Pflege und Nutzung digitaler Tools durch die Konsens-Verwaltungsvereinbarung von 2007 und das Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (Konsens-Gesetz) seit 2019 verbindlich geregelt.

3 Konsens steht für „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.



Im Konsens-Verbund sind alle 16 Landesfinanzverwaltungen und der Bund vertreten. Fünf Auftrag nehmende Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) verantworten die Steuerung und Umsetzung der IT-Architektur und -Standards, welche im Anschluss nach dem Einer für Alle-Prinzip von den übrigen elf Auftrag gebenden Ländern übernommen werden (Konsens o. J.). Eine im Rahmen von Konsens entwickelte Anwendung muss innerhalb eines Jahres übernommen werden, was ein wesentlicher Unterschied zur Digitalisierung in Kfz-Zulassungen und Bauaufsichten sowie bei Elternleistungen ist.

Durch die einzelnen Bundesländer können keine eigenen Verfahren in Auftrag gegeben werden. Insbesondere dem Fachverfahren Elster wird innerhalb der Steuerverwaltung ein hoher Digitalisierungsgrad beigemessen, da einerseits Medienbrüche zunehmend vermieden und Prozesse (teil-)automatisiert werden. Zu diesem Zweck werden im Bereich der Steuerfestsetzung IT-gestützte Risikomanagementsysteme genutzt (§88 AO).

Mit der Einführung eines Steuerportals („Elster. Ihr Online-Finanzamt“) wird eine medienbruchfreie Kommunikation ermöglicht, indem Dokumente, wie Quittungen und Begleitschreiben, auch elektronisch übermittelt werden können (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.; Schmidt 2021). Seit 2020 kann zudem der Steuerbescheid wahlweise digital über das Elster-Portal oder eine andere Steuersoftware abgerufen werden.

### **3.1.4 Elternleistungen**

Die Geburt eines Kindes stellt eine Lebenslage dar, bei der Eltern mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Ämtern zu tun haben. Einerseits müssen personenstandsrechtliche Pflichten wie die Geburtsanzeige erfüllt werden, andererseits sind Leistungen wie Kinder- und Elterngeld zu beantragen. Für einzelne dieser Leistungen gibt es bereits digitale Verfahren. So wird neben eigenen Landeslösungen in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Hessen die Lösung „ElterngeldDigital“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren und Jugend zentral bereitgestellt und von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen nachgenutzt.<sup>4</sup>

Dort können sich Bürgerinnen und Bürger elektronisch authentifizieren und ihre Daten unmittelbar an die zuständige Elterngeldstelle übermitteln. In Sachsen-Anhalt gibt es noch keinen Online-Antrag. Kindergeld als

---

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

Leistung des Bundes können Eltern bundesweit online über die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen.

In zwei unabhängigen Pilotprojekten in Bremen (Elfe – Einfach Leistungen für Eltern) und Hamburg („Kinderleicht zum Kindergeld“) wurden jedoch digitale Kombianträge entwickelt, die Verwaltungsleistungen bündeln (vgl. auch Bogumil et al. 2022). Dies entspricht konzeptionell dem „Once-only“-Prinzip: Damit Daten von Bürgerinnen und Bürgern möglichst nur noch einmal an die Verwaltung geliefert werden müssen, sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, Daten untereinander auszutauschen, statt wiederholt dieselben Daten und Dokumente bei den Bürgerinnen und Bürgern anzufordern.

Mit der Einwilligung der Eltern sollen die verantwortlichen Stellen die erforderlichen Daten selbst per Einzel- oder automatischem Registerabruf beziehen können, unter Wahrung des Datenschutzes. In Bremen ist der Onlinedienst Elfe seit März 2022 mit den Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Elterngeld und Kindergeld für eine eingegrenzte Nutzergruppe in Bremen gestartet. In der Praxis ist dieses prinzipiell sehr innovative Verfahren jedoch von einigen Nutzungseinschränkungen geprägt und die große Mehrzahl der Fälle kann nicht über Elfe abgedeckt werden.

Insbesondere können alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft, Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, Geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens oder vor 2009 geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, Elfe gar nicht oder nur für einzelne Leistungen nutzen. Dadurch ist die Nutzung von Elfe derzeit nur sehr gering und wird Stand Mitte 2023 mit insgesamt 25 eingegangenen Anträgen angegeben. Im Laufe des Jahres 2024 ist durch Verfahrensoptimierungen damit zu rechnen, dass einige Einschränkungen aufgehoben werden können.

Laut Evaluationsbericht 2022 ist eine breite Nutzung von Elfe aber auch nicht das zentrale Ziel des Projektes, sondern es dient eher als Vorreiterprojekt für die Machbarkeit von Once-only-Verwaltungsleistungen und die Schließung von Digitalisierungslücken (Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2023). Der größte Mehrwert von Elfe besteht im Moment darin, dass es möglich wurde, alle wesentlichen geburtsbezogenen Leistungen über ein Verfahren digital beantragen zu können.

Hamburg hat dagegen bereits 2017 ein Pilotprojekt unter dem Titel „Kinderleicht zum Kindergeld“ initiiert. Online verfügbar ist der Kombiantrag seit Mitte 2021 in allen Kliniken der Stadt, jedoch auch hier nur für Eltern, die nach 2009 in Hamburg geheiratet haben, weil auch in Hamburg erst seitdem die Eheurkunde digital vorliegt. Während jedoch der kombi-

nierte Papierantrag großen Anklang findet, ist die Nachfrage nach dem digitalen Antrag sehr gering.

### 3.2 Stand der internen Digitalisierung

Die Digitalisierung einer Verwaltung wird nicht nur durch das Angebot von digitalen Bürger- und Unternehmensdiensten bestimmt. Vielmehr bedarf es insbesondere der verwaltungsinternen Digitalisierung, d. h. der Digitalisierung interner Prozesse (Dokumentenmanagement, Entscheidungsfindung, Kommunikation usw.), sowie des Datenaustausches mit weiteren Ämtern.

Bei der elektronischen Aktenführung zeigen sich dabei deutliche Unterschiede zwischen den Verwaltungsbereichen. In den Finanzämtern bestehen (als einzigem der untersuchten Verwaltungsbereiche) Vorgaben zur Einführung und Nutzung der E-Akte, weswegen annähernd 100 Prozent der Ämter eine solche eingeführt haben. Allerdings führen die Ämter zugleich weiterhin Papierakten, insbesondere weil etwa Altakten noch nicht digitalisiert sind.

Auch Kfz-Zulassungsbehörden haben zu 70 Prozent bereits E-Akten im Einsatz. Im Gegensatz zur Steuerverwaltung sind hier gleichzeitig geführte Papierakten aber nur die Ausnahme, auch da in fast 60 Prozent der Zulassungsbehörden Altakten systematisch digitalisiert werden. Bei den Bauaufsichten ist die Verbreitung der E-Akte noch geringer.

*Tabelle 3: Stand der elektronischen Aktenführung in den Fachämtern*

	<b>Kfz-Zulassung</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>Finanzämter</b>
E-Akte eingeführt	70 %	60 %	97 %
ausschließlich elektr. Aktenführung	76 %	20 %	0 %
gleichzeitige Papier- und E-Aktenführung	24 %	80 %	100 %
systematische Altaktendigitalisierung	85 %	38 %	5 %

*Quelle: Verwaltungsumfrage*

## 4. Digitalisierungseffekte im Vergleich

Die empirische Untersuchung macht deutlich, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland noch nicht die Verbreitung oder auch die digitale Reife erreicht hat, die etwa politische Ankündigungen erwarten lassen. Deutlich wird, dass dies selbst in den vergleichsweise fortgeschrittenen Verwaltungen, die hier betrachtet wurden, in weiten Teilen der Fall ist.

### 4.1 Digitalisierungshindernisse

Die Rahmenbedingungen der Digitalisierung sind in vielen Verwaltungsbereichen noch problembehaftet. Dies liegt unter anderem an den digitalen Leistungen selbst, die oft mit erheblichen *Nutzungseinschränkungen* verbunden sind.

Bei i-Kfz waren bis vor kurzem noch juristische Personen vom digitalen Verfahren ausgeschlossen und u. a. auch die Beantragung von E-Kennzeichen für Elektrofahrzeuge wurde erst im Laufe von 2022 ergänzt. Beim Bremer Elfe-Kombiantrag sind bis heute nur Antragstellungen durch Angestellte, aber insbesondere keine Selbstständigen möglich, da Daten zum für den Elterngeldanspruch relevanten Einkommen der Eltern bei der Rentenversicherung nur für Angestellte vorliegen. Paare müssen auch verheiratet sein, wobei die Heirat nicht vor 2009 und außerdem in Bremen stattgefunden haben muss.

Es gelten zahlreiche weitere Beschränkungen, die auf nur eingeschränkte Verfügbarkeit von Daten zurückzuführen sind oder aber auf die Problematik, dass nicht jede Konstellation von einem solchen digitalen System abgebildet werden kann, beispielsweise wenn ausländisches Namensrecht zum Einsatz kommen soll. Außerdem wird bei Leistungen wie i-Kfz eine Authentifizierung mit der eID des neuen Personalausweises verlangt, die aber viele Bürgerinnen und Bürger nicht aktiviert haben.

Darüber hinaus wird das i-Kfz-Verfahren auch als unattraktiv beschrieben, weil es kompliziert und mit Unsicherheiten aufseiten der Bürgerinnen und Bürger behaftet ist (selbst Handanlegen an ein offizielles Dokument, um den Sicherheitscode freizulegen?). Auch die Vorteile gegenüber dem Vor-Ort-Termin in der Zulassungsstelle sind – zumindest bei geringen Wartezeiten – eher überschaubar. Die geringe Nutzung durch die Bevölkerung führt aber dazu, dass sich in den Ämtern keine Routinen im Umgang mit den digitalen Verfahren bilden können, Personal nur unzu-

reichend geschult wird und die Verwaltungsbeschäftigten selbst verunsichert sind.

Viele digitale Leistungen fokussieren auch einseitig auf die (einmalige) Antragstellung, während interne Prozesse sowie Folgeprozesse nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt werden. Konkret wird die Anbindung an die Fachverfahrenssoftware in den Fachämtern sowie die E-Akte in der Entwicklung und Pilotierung digitaler Lösungen oder auch in Ausschreibungen oft vernachlässigt. Das Ergebnis sind *Medienbrüche*, wenn meist als PDF eingehende Anträge zur Bearbeitung in der Verwaltung erneut abgetippt werden müssen. Vielfach fehlt es zudem an Kanälen, über die auch nach Antragstellung (oder auch schon davor) zwischen Verwaltung und Kunde kommuniziert und Daten ausgetauscht werden können.

Die wenigsten Vollzugsbehörden sind aber überhaupt in der Lage, vollständig digital zu arbeiten, da die überwiegende Zahl der Bau- sowie Kindergeld/Elterngeldanträge weiterhin auf Papier per Post eingehen. In den meisten Bundesländern sind die Bauaufsichten verpflichtet, Papieranträge anzunehmen. Teilweise verlangt die Gesetzeslage sogar, dass Unterschriften für die Antragstellung in physischer Form nachgereicht werden. Müssen bei einem Verwaltungsverfahren weitere Behörden eingebunden werden, erfolgt auch dies häufig auf Papier / per Fax und muss dann später wieder (re)digitalisiert werden.

Die *Gleichzeitigkeit von analogen und digitalen Prozessen*, insbesondere wenn Papier- und E-Akte gleichzeitig („hybrid“) geführt werden, führt zu deutlichem Mehraufwand und Verzögerungen im Verwaltungshandeln.

Ursächlich für diese Einschränkungen sind jedoch oft rechtliche und organisationale Rahmenbedingungen, die nicht in der Reichweite der Vollzugsämter liegen. Wesentliche Probleme ergeben sich aus Schriftform- und Unterschriftserfordernissen, die noch immer in vielen Gesetzen, Rechtsverordnungen, Erlassen und Satzungen vorgesehen sind.

Auch sind die Datenbanken und Register der deutschen Verwaltungen kaum integriert (Registermodernisierung erst in Ansätzen implementiert), sodass es meist noch immer die Bürgerinnen und Bürger braucht, der Daten von einem Amt zum nächsten trägt. Zudem erweist sich der Datenschutz, insbesondere der strenge Sozialdatenschutz, häufig als Hindernis für eigentlich sinnvollen Datenaustausch zwischen Ämtern (Bogumil/Gräfe 2022, S. 65–69).

Dementgegen ist die Steuerverwaltung in verschiedener Hinsicht ein Vorbild. Hier waren die Rechtsreformen am umfangreichsten und man war auch gewillt, etablierte Verfahren grundsätzlich zu verändern:

- Die elektronische Abgabe der Steuererklärung wurde zur Pflicht für wesentliche Gruppen wie Selbstständige sowie für die Abgabe mithilfe einer Steuerberaterin oder eines Steuerberaters.

- Automatisierte Meldungen von Arbeitgebern, Sozialversicherungen und Banken an die Finanzämter verbessern die Datenqualität und verringern Aufwände für die Dateneingabe durch die Bürgerinnen und Bürger.
- Die Pflicht zur unaufgeforderten Einreichung aller Nachweise bei der Steuererklärung (Belegvorlagepflicht) wurde umgewandelt, sodass die Finanzämter nun nur noch bei Bedarf Nachweise nachfordern (Belegvorhaltepflcht). Dies ist ein wichtiger Schritt zur Entbürokratisierung und Entlastung von Amt und Steuerpflichtigen.
- Vollautomatisierte Verwaltungsakte und die Zustellung in digitale Postfächer wurden ermöglicht.
- Die Fallbearbeitung sowie teilweise Entscheidung über Steuerfälle werden durch ein algorithmisches Risikomanagementsystem unterstützt.

## 4.2 Belastungslagen der Verwaltung durch Digitalisierung

Verwaltungsdigitalisierung wird oft dahingehend beworben, dass sie zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltungen und Verwaltungsbeschäftigten beitrage. Durch Digitalisierung würden Stellen eingespart und Arbeit erleichtert, so die gängige Erzählung. Beispielsweise wird in der Steuerverwaltung bereits heute eine angenommene Effizienzsteigerung durch Digitalisierung bei der Ermittlung von Personalbedarfen eingepreist.

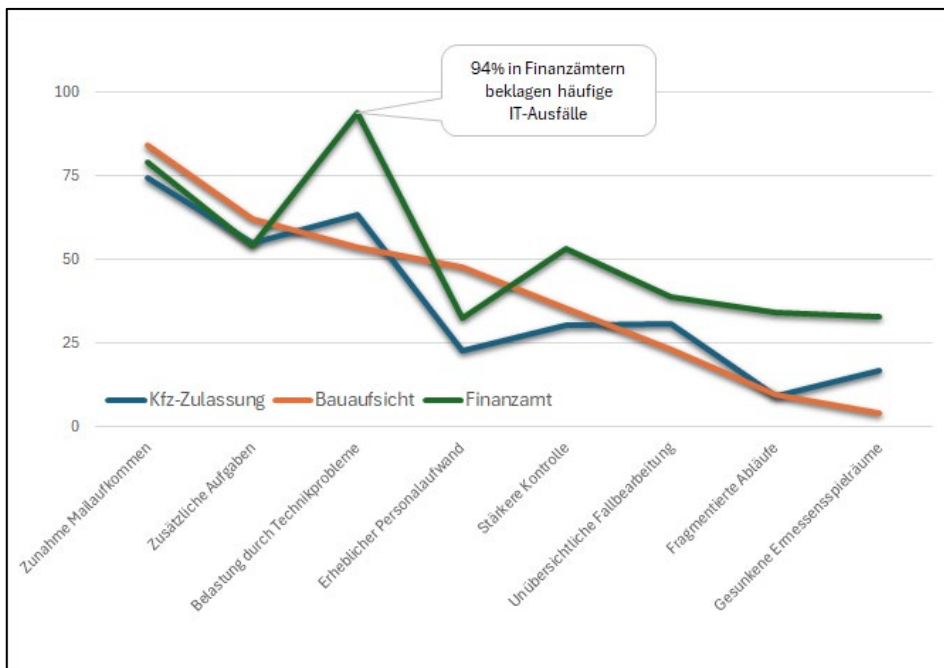
Faktisch sind viele der angenommenen Vorteile durch Digitalisierung in den Vollzugsbehörden noch gar nicht angekommen. Bei vielen Verwaltungsbeschäftigten herrscht eine Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Digitalisierungsstand. Auf einer Schulnotenskala von 1 bis 6 bewerteten die Beschäftigten ihre Zufriedenheit mit der Digitalisierung in den Bauaufsichten nur mit „ausreichend“ (4) bzw. in den Kfz-Zulassungen mit „befriedigend“ (3). Auffällig ist, dass in den Finanzämtern, die in vielen Aspekten am digital fortgeschrittensten sind, die Digitalisierungszufriedenheit am schlechtesten ausfiel, mit im Mittel nur einem „mangelhaft“ (5).

Damit zusammenhängend konnten Belastungsfaktoren identifiziert werden, die zudem mindestens teilweise auf die Digitalisierung zurückzuführen sind. Wesentliche Faktoren, welche die Unzufriedenheit mit der Arbeitssituation und der Digitalisierung erklären, sind *sehr häufige IT- bzw. Softwareausfälle und Technikfehler*. Nahezu alle Befragten aus den Finanzämtern (94 %) nehmen diese als Belastung für ihr Arbeitspensum

wahr, im Vergleich zu immer noch rund 64 Prozent in den Kfz-Zulassungen und rund 54 Prozent in den Bauaufsichten.

Die technische Umsetzung der Digitalisierung hat insofern maßgeblichen Einfluss auf die Zufriedenheit und Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten.

Abbildung 3: Problemstellungen durch Digitalisierung der Verwaltungsprozesse im Vergleich (in Prozent der Beschäftigten)



Anmerkungen: Verwaltungsumfrage mit Beschäftigten aus Zulassungsbehörden (n = 155), Bauaufsicht (n = 271) und Finanzämtern (n = 1.031), Fragestellung: „Bitte denken Sie an Ihre eigene Tätigkeit. Inwiefern würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder diese ablehnen?“ Dargestellt werden die Antworten „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.

Quelle: eigene Auswertungen

Bei den Beschäftigten besteht außerdem Einigkeit darin, dass durch die Digitalisierung das Mailaufkommen zugenommen hat. Nur maximal jeder zehnte Befragte verneint diese Aussage. Diese ständige Erreichbarkeit wird vor allem in den kommunalen Behörden als Belastung wahrgenommen. Es wird auch mehrheitlich berichtet, dass durch die Digitalisierung neue, zusätzliche Aufgaben bzw. Teilprozesse entstanden sind. Insbe-

sondere in der Bauaufsicht wird dem zugestimmt und dies als weiterer Belastungsfaktor hervorgehoben.

Für einen Überblick dieser durch Digitalisierung neuentstandenen Aufgaben siehe Tabelle 4. Der Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen wird in erster Linie in der Steuerverwaltung als Erschwernis kritisiert, jedoch kaum in den anderen beiden Verwaltungsbereichen.

Tabelle 4: Veränderung der Aufgaben auf der Vollzugsebene

	<b>Kfz-Zulassung (i-Kfz)</b>	<b>Bauaufsicht (digitaler Bau- antrag)</b>	<b>Steuerverwaltung (Elster)</b>
<b>veränderte Aufgaben</b>	digitalisierte Datenprüfung statt Kundenbedienung	computerisierte Bearbeitung	vollständig digitalisierte u. algorithmen-geleitete Steuer- veranlagung
<b>neue Aufgaben</b>	Druck und Versand der Plaketten u. Zulassungspapiere, Scannen, Kundensupport	Scannen, Kundensupport, Software-administration und Rechte-management, Konvertierung/ Umbenennung von Dateien	Scannen, teils händische Datennachtragung und -korrektur
<b>Komplexität</b>	gesunken	unverändert hoch	teils gesunken / teils gestiegen
<b>Ermessens- spielräume</b>	unverändert niedrig	unverändert hoch	gesunken
<b>Arbeits- pensum</b>	gestiegen	gestiegen	gestiegen

Anmerkung: basierend auf Experteninterviews (n = 77) und Verwaltungsumfrage (n = 1.031)

Quelle: eigene Darstellung

Weitere Aspekte, von denen ausweislich der Befragungsergebnisse eine belastende Wirkung ausgeht, die aber nur indirekt mit der Digitalisierung



zusammenhängen, sind genereller Zeitdruck, Aufgabendichte und die Komplexität der Aufgaben. Zeitdruck und Aufgabendichte treffen dabei insbesondere auf die Finanzämter und Bauaufsichten zu.

Die Bewertung der Beschäftigten in der Steuerverwaltung ist in allen Belastungsfragen deutlich schlechter ausgefallen als in den kommunalen Verwaltungsbereichen. Dies deckt sich allerdings mit einer generell niedrigeren Arbeitszufriedenheit in den Finanzämtern, die auf einer Schulnotenskala im Mittel nur mit 3,2 bewertet wurde. In Bauaufsichten und Kfz-Zulassungen wurde die Arbeitszufriedenheit mit 2,6 bzw. 2,5 etwas positiver bewertet.

Eine gestiegene Belastung resultiert für die Mitarbeitenden der Finanzämter vor allem aus der signifikanten *Arbeitsverdichtung*, die als zusätzlicher Druck wahrgenommen wird. Zwar wirkt es arbeitsentlastend, dass viele simple, manuelle Tätigkeiten entfallen und insbesondere der Erfassungsaufwand reduziert ist. Allerdings müssen die Beschäftigten durch die Einführung der digitalen Prozesse auch zusätzliche Aufgaben erfüllen, in erster Linie das manuelle Nachpflegen von Daten, ohne an anderer Stelle Entlastung zu erfahren.

Rund die Hälfte der Befragten nimmt dies als starke bis sehr starke Belastung wahr (siehe Tabelle 5). Zudem hat die Komplexität der Arbeitsprozesse zugenommen, weil primär die anspruchsvollen Tätigkeiten bei den Beschäftigten verbleiben. Es besteht dahingehend eine Diskrepanz zwischen der Außendarstellung von Digitalisierung als Arbeitserleichterung und der kritischeren internen Wahrnehmung der Mitarbeitenden.

Tabelle 5: Veränderungen der Belastungslagen in den Finanzämtern

Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	64 %	10 %
Aufgabendichte	60 %	12 %
Komplexität von Aufgaben	54 %	15 %
zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	47 %	23 %
ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	42 %	32 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	94 %	2 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	39 %	26 %

Anmerkungen: Fragestellung: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“, n = 1.032 Beschäftigte in Finanzämtern, die fehlenden Prozentsätze ergeben sich aus „Ein bisschen“-Antworten, fehlende Angaben exkludiert.

Quelle: eigene Erhebung

### 4.3 Auswirkungen auf die Leistungserbringung

Ein Bestandteil der Analyse von Digitalisierungseffekten betrifft Veränderungen in der Leistungserbringung. Die gewonnenen Erkenntnisse offenbaren ein stark nuanciertes Bild, das nicht nur von den beabsichtigten positiven Effekten, sondern auch von möglichen Ineffizienzen und nicht intendierten Konsequenzen geprägt ist.

Zunächst lässt sich aus allen vier Verwaltungsbereichen schlussfolgern, dass die Digitalisierung für Bürgerinnen und Bürger tendenziell zu Verbesserungen bei der Leistungserbringung führt. In den Interviews und der Betrachtung der Arbeitsabläufe in den Ämtern wurde deutlich, dass zahlreiche Prozessschritte beschleunigt wurden, weil insbesondere lang-

wierige Postwege und Liegezeiten entfallen konnten (Bauaufsicht, Finanzämter, Elfe) und Kommunikation und Datenaustausch in manchen Bereichen der Steuerverwaltung, Kfz-Zulassung sowie Kindergeldbearbeitung bereits über automatisierte Schnittstellen erfolgen.

In der Kfz-Zulassung ist dieser Effekt jedoch am wenigsten eindeutig, da neben der Automatisierung von Teilprozessen auch neue zeitintensive Prozesse durch die Digitalisierung entstanden sind. Dazu gehören etwa das Drucken und postalische Versenden von Plaketten, wodurch zeitweise höhere Wartezeiten entstanden sind.

Ähnlich ambivalent sind die Ergebnisse in Hinblick auf die Effizienz der Fallbearbeitung für die Sachbearbeitenden. Grundsätzlich wurden aus allen in die quantitative Erhebung einbezogenen Verwaltungsbereichen eine gesteigerte Effizienz sowie Verbesserungen bei der Fallbearbeitung berichtet. Insbesondere die Automatisierung von Routinefällen in den Finanzämtern leistet hier einen Beitrag, die Fallbearbeitung auch statistisch signifikant zu erleichtern.

Auf der anderen Seite schlägt sich die Zunahme an vielen kleinen Prozessschritten, die wie z. B. Scannen, Softwareadministration und Support-Aufgaben erst durch die Digitalisierung entstanden sind (siehe Tabelle 4), nicht nur in einer gesteigerten Belastung vieler Verwaltungsmitarbeitenden nieder. Vielmehr kann auch die Fallbearbeitung hierunter leiden, was zu Qualitätseinbußen und geringerer Kundenzufriedenheit führen kann.

In der quantitativen Verwaltungsbefragung bestätigte sich diese Ambivalenz. Tabelle 6 veranschaulicht, dass über die Verwaltungsbereiche hinweg die Digitalisierung zu gesteigerter interner Effizienz und in der Tendenz beschleunigten Verfahren geführt hat. Zugleich bewegt sich die Zustimmung zu einer Verbesserung der Leistungsindikatoren überwiegend zwischen 25 Prozent und 40 Prozent; bei keinem Item stimmt also auch nur die Hälfte der Befragten einer eindeutig feststellbaren Verbesserung zu. Insbesondere in den Finanzämtern äußerte eine relative Mehrheit der Befragten sogar den Eindruck einer Verschlechterung in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung (33 %) und unzufriedenere Kunden (26 %).

Tabelle 6: Verbesserungen der Leistungserbringung im Vergleich

	<b>Kfz-Zulassung</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>Steuer-Verwaltung</b>
gesteigerte interne Effizienz	39 %	45 %	42 %
vereinfachte Fallbearbeitung	28 %	31 %	40 %
geringere Fehleranfälligkeit	35 %	16 %	20 %
verbesserte Qualität der Leistungserbringung	32 %	30 %	23 %
beschleunigte Leistungserbringung	33 %	39 %	38 %
gesteigerte Kundenzufriedenheit	36 %	31 %	22 %

Anmerkungen: Verwaltungsumfrage, n = 155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; n = 271 Beschäftigte aus unteren Bauaufsichtsbehörden; n = 1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; Prozentanteile entsprechen den zustimmenden Antworten ohne Einbeziehung der Antworten „weder noch“ bzw. „teils/teils“; fehlende Werte sind ausgenommen.

Quelle: eigene Darstellung

Schließlich wurden in Summe keine Indikatoren dafür gefunden, dass Digitalisierung in den drei Bereichen zu einer Verringerung von Rechtsstreitigkeiten oder einer maßgeblich geringeren Fehleranfälligkeit geführt hat. Eine Ausnahme bilden die in den digitalen Verfahren vorgeschalteten *Plausibilitätsprüfungen*, die zu einer verbesserten Datenqualität und somit zu einer Reduzierung des Nachbearbeitungs- und Kommunikationsaufwands für die Sachbearbeitenden beitragen.

Aus Sicht der Beschäftigten hat die Digitalisierung insgesamt zu einer höheren Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden beigetragen, wobei hier für alle vier Verwaltungsbereiche Einschränkungen geltend gemacht werden müssen. Die Digitalisierung der Verfahren kann Unzulänglichkeiten, die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bestehen, nicht wesentlich entkräften.

Dies betrifft beispielsweise die Komplexität des Steuerrechts oder die rechtlichen Unterschiede in den Landesbauordnungen. Ein Kernproblem bleibt auch eine oft nicht leicht zu durchschauende Zuständigkeitsstruktur, wenn also unklar ist, welche Verwaltung etwa bei einem Bauvorhaben

Ansprechpartnerin ist. Der Fall i-Kfz hat zudem deutlich gemacht, dass Bürgerinnen und Bürger eine Antragstellung vor Ort präferieren, wenn die alternativen Online-Verfahren als vergleichsweise komplizierter und langwieriger empfunden werden, und dementsprechend keine substantielle Verbesserung zum analogen Verfahren darstellen.

Folglich kann Digitalisierung nur mit einer angemessenen technischen Umsetzung, die zudem mit potenziellen Anpassungen in der Organisation und den Prozessen einhergehen sollte, zu einer verbesserten Leistungserbringung führen.

## **4.4 Einflussfaktoren für die erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung**

Die Fallstudienresultate haben eine gewisse Varianz zwischen den Behörden innerhalb der Verwaltungsbereiche offengelegt. So hatten einige Ämter deutliche Effizienzgewinne durch die Digitalisierung zu verzeichnen, während andere Behörden eventuell sogar mit gesteigerter Ineffektivität zu kämpfen hatten. Im Rahmen der Interviews konnten verschiedene Einflussgrößen und Zusammenhänge identifiziert werden, die anschließend im Wege einer Ordinalen Logistischen Regression statistisch überprüft wurden (siehe ausführlich Gräfe et al. 2024).

Eine bedeutende Einschränkung hinsichtlich möglicher Effizienzgewinne resultiert aus der Parallelität analoger und digitaler Prozesse, welche für die Beschäftigten einen erheblichen Mehraufwand und für die Verwaltung insgesamt Effizienzverluste bedeutet. Dies betrifft nicht nur kurze Übergangsphasen, sondern kann inzwischen für vergleichsweise lange Perioden bestätigt werden, was die bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der Digitalisierung weiter verschlechtert. Besonders häufig werden Papier- und elektronische Akten parallel geführt (siehe Kapitel 3.2). Während eine vollständig elektronische Aktenführung Effizienzgewinne bedeutet, bewirkt eine E-Akte in Dopplung zur Papierakte nur zusätzliche Arbeit.

Bedeutsam ist daher, wie umfangreich die Verwaltungen letztlich auf Papierein- und -ausgänge verzichten können. Mit der Verpflichtung zur digitalen Antragstellung für einige Adressatengruppen sind in der Steuerverwaltung und (zumindest in einzelnen Bundesländern) der Bauaufsicht bereits wichtige Schritte zur Reduktion des Papieraufkommens unternommen worden. In allen untersuchten Verwaltungsbereichen ist zudem ein verstärkter Fokus auf einen vollständig digitalen, bestenfalls medienbruchfreien Datenaustausch mit anderen Verwaltungen zu erkennen.

Zugleich tragen wiederkehrende technische Probleme zu einer merklichen Beeinträchtigung der theoretisch möglichen Effizienzgewinne bei.

Technikprobleme und enge Personalkapazitäten wirken sich signifikant negativ auf Qualität, Geschwindigkeit und Effizienz der Verwaltungsverfahren aus. Für einen Beschäftigten einer Verwaltung, die aus Sicht des Befragten von Technikproblemen geplagt wird, ist es 1,4-mal wahrscheinlicher, eine schlechtere interne Effizienz festzustellen.

Als positiver Einflussfaktor auf die interne Effizienz sind dagegen eigene Digitalisierungsstellen in den Fachämtern festzustellen. Hier bestätigen die Umfrageergebnisse die Feststellung aus den Experteninterviews, wonach Digitalisierungsaufgaben, darunter insbesondere die Administration von Fachverfahren und digitalen Zugängen sowie Beschaffung und Support, besser nicht „nebenbei“ dem Sachbearbeitungsbetrieb aufgebürdet werden sollten.

Vielmehr hat es Vorteile, wenn diese Digitalisierungsaufgaben durch spezialisierte Personen/Organisationseinheiten (z. B. Stabsstellen) ausgeführt werden. Zugleich ist aber auch die Nähe zum Fachamt, also bestenfalls die Integration in dasselbe, bedeutsam, um die Nähe zum Vollzug mit dessen Eigenarten, Bedarfen und Problemen zu gewährleisten.

*Tabelle 7: Organisation von Digitalisierungsaufgaben in den Vollzugsämtern*

	<b>Kfz-Zulassung</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>Finanzamt</b>
eigene Stelle für Digitalisierungsaufgaben/Administration der Fachverfahren innerhalb des Fachamtes	58 %	37 %	11 %
Administration der Fachverfahren wird nebenamtlich ausgeführt (keine eigene organisationale Einheit)	37 %	54 %	18 %

*Anmerkungen: Verwaltungsumfrage, aggregiert auf Vollzugsämter, Zustimmung in Prozent, fehlende Angaben exkludiert*

*Quelle: eigene Darstellung*

## 5. Fazit und Praxiskonsequenzen

Welche Lehren für die Praxis lassen sich aus den dargestellten Auswirkungen der Verwaltungsdigitalisierung ziehen? In den untersuchten Bereichen zeigt sich die Digitalisierung prinzipiell zwar als geeignet, um beschleunigte, effizientere sowie kundenfreundlichere Verfahren zu ermöglichen.

Dies liegt vor allem am Wegfall von Postwegen und Liegezeiten, verbessertem und automatisiertem Datenaustausch und -management sowie zunehmend algorithmischen Unterstützungs- und Entscheidungssystemen bis hin zum Einsatz künstlicher Intelligenz. Diese Vorteile kommen aber bislang nur eingeschränkt im Arbeitsalltag der Vollzugsbehörden und ihrer Beschäftigten an.

### **Zügige Implementierung der E-Akte (mit einer möglichst kurzen Phase der Parallelität von E-Akte und Papierakte)**

Eine wesentliche Herausforderung ist die Gleichzeitigkeit von digitalen und analogen Verfahren, z. B. von E-Akte und Papierakte. Viele Digitalisierungsansätze bleiben auf halbem Wege stecken, da die verwaltungs-internen Teilprozesse zu oft ausgeklammert bleiben, also etwa die Fachverfahren im Backoffice nicht einbezogen werden.

Die Parallelität von E-Akte und Papierakte sorgt einerseits für deutlich höheren Verwaltungsaufwand und minimiert andererseits die möglichen Effizienzgewinne, insbesondere für die Verwaltung. Ziel sollte es sein, einheitliche und interoperable E-Akten einzuführen und Papierakten möglichst abzulösen.

### **Optimierung der digitalen Transformation**

Hinzu kommen teilweise erhebliche Technik- und Bedienprobleme, häufige Software-Updates verbunden mit ständigem Umstellungsaufwand, sowie Medienbrüche in den Verfahren. Instabile Systeme führen zu Frustration und zu Einschränkungen des Bürgerservices und der Verwaltungsarbeit.

Die Frustration in der fortgeschrittenen Steuerverwaltung erklärt sich zu einem großen Teil aus diesen Problemlagen. Ziel sollte es sein, Technikprobleme zu lösen, technische Instabilität zu reduzieren und die Fehleranfälligkeit sowie Inkompatibilitäten von IT-Komponenten zu minimieren.

### **Mitnahme der Beschäftigten**

Digitalisierung erfolgt zudem in Verwaltungskontexten, die durch Personalknappheit geprägt sind und in denen deshalb besonders schmerzhaft

zu Buche schlägt, dass der Digitalisierungsprozess zunächst zusätzliche Ressourcen und Investitionen erfordert, die aber häufig nur bedingt aufgebracht werden können. Typische Konsequenzen sind zunehmender Zeitdruck und steigende Aufgabendichte für Beschäftigte, sodass die Digitalisierungsgewinne, dort wo schon vorhanden, nicht durchschlagen und spürbar werden können.

Zwar hat die Digitalisierung damit in vielen Bereichen noch nicht die erwarteten Entlastungs- und Vereinfachungseffekte gezeitigt. Unsere Befunde legen jedoch nahe, dass sie angesichts knapper werdender Ressourcen und wachsender Aufgaben- und Regulierungsdichte gleichwohl dazu beigetragen hat, zumindest den administrativen Routinebetrieb und eine rechtsstaatliche Aufgabenerledigung aufrechtzuerhalten, was ohne Digitalisierung möglicherweise in einigen Bereichen schon nicht mehr der Fall wäre.

Allerdings tragen die geschilderten Problemlagen dazu bei, dass die Akzeptanz und Motivation auf der Vollzugsebene schwinden. Die Zufriedenheit mit der Verwaltungsdigitalisierung fällt daher vielerorts eher gering aus. Hier gilt es, die Beschäftigten proaktiver im Digitalisierungsprozess mitzunehmen und das Informationsmanagement zu stärken sowie angemessene Schulungsangebote zu machen.

### **Schaffung eigener Stellen für Digitalisierung im Fachamt**

Bislang wurden nur in wenigen Fällen feste Organisationsstrukturen für die Digitalisierung auf der Vollzugsebene geschaffen, also in den Fachämtern selbst. Dabei zeigen unsere Untersuchungen, dass etwa Stabsstellen für Digitalisierung innerhalb der Fachämter einen positiven Einfluss auf interne Effizienz und Digitalisierungszufriedenheit haben können. Stattdessen werden viele digitalisierungsbezogene Aufgaben nur innerhalb der bestehenden Strukturen, oft ohne entsprechende Erhöhung von Personalkapazitäten und Ressourcen, verrichtet.

Zudem kommt es anstelle einer Entlastung durch Digitalisierung sogar zu Zusatzbelastungen, wenn Sachbearbeitenden die Digitalisierungsaufgaben nebenbei erfüllen müssen, weil das an sich notwendige zusätzliche Personal, das für neue Teilprozesse, wie z. B. Scannen, und Veränderungsmanagement benötigt wird, nicht verfügbar ist.

Zum aktuellen Zeitpunkt kann die Digitalisierung daher noch nicht die Personalknappheit abfedern oder gar als Legitimation für sinkende Personalbedarfe genutzt werden. Generell muss die Digitalisierung im Zusammenspiel mit der jeweiligen Rechtsmaterie, Aufgabenentwicklung und Personalausstattung, d. h. stärker ganzheitlich, betrachtet werden.

Nur so können die Herausforderungen, denen sich die Vollzugsbehörden und ihre Beschäftigten in ihrem Arbeitsalltag zu stellen haben, ange-



messen adressiert und die Belastungslagen in den Behörden realitätsgerecht abgebildet werden. Vor diesem Hintergrund sind Entbürokratisierung und die Beseitigung rechtlicher Hürden bei Digitalisierung immer mitzudenken.

## Literatur

- Ballweber, Jana (2023): Digitalisierung der deutschen Verwaltung. Im Land der Digital Naives. In: taz vom 21.9.2023. [taz.de/Digitalisierung-der-deutschen-Verwaltung/!5958504/](https://taz.de/Digitalisierung-der-deutschen-Verwaltung/!5958504/).
- Bayerisches Landesamt für Steuern (o. J. a): Elster, eine Erfolgsstory. [www.elster.de/eportal/infoseite/elster\\_eine\\_erfolgsstory](https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_erfolgsstory).
- BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022): Referentenentwurf: Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften. [bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Top 100 Wirtschaft. Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Unternehmen. [web.archive.org/web/20210504051312/www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-top-100-wirtschaft.pdf](https://web.archive.org/web/20210504051312/www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-top-100-wirtschaft.pdf).
- Bogumil, Jörg / Gräfe, Philipp. (2022): Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung: Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen. ZEFIR-Materialien, Bd. 21. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Ruhr-Universität Bochum. <https://doi.org/10.46586/rub.zefir.242.219>.
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine / Gerber, Sascha / Schwab, Christian (2019): Bürgerämter in Deutschland: Organisationswandel und digitale Transformation. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine / Heuberger, Moritz / Marienfeldt, Justine (2022): Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest. FES diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19351.pdf>.
- Fiedler, Andreas / Weinkauff, Ronny (2023): Digitales Bauantragsverfahren am Beispiel der EfA-Leistung als co-kreatives OZG-Projekt zwischen Bundesland und Kommunalverwaltung. In: Tobias A. Krause / Christian Schachtner / Basanta E. P. Thapa (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung der Verwaltung. Bielefeld: transcript, S. 326–343. <https://elibrary.utb.de/doi/10.36198/9783838559292-326-343>.
- Gräfe, Philipp / Wehmeier, Liz Marla / Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine (2024): Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748944348>.

Konsens – Koordinierte Neue Software-Entwicklung der  
Steuerverwaltung (o. J.): Wer macht was?

[web.archive.org/web/20220207034334/www.steuer-it-konsens.de/darum-gehts/wie-wir-arbeiten/](https://web.archive.org/web/20220207034334/www.steuer-it-konsens.de/darum-gehts/wie-wir-arbeiten/).

Schmidt, Christoph (2021): Risikoorientierte Fallauswahl,  
automationsgestützte Fallbearbeitung und elektronische  
Steuerfestsetzung: Chancen, Herausforderungen und Grenzen des  
digitalen Steuervollzugs. Berlin: Erich Schmidt.

<https://doi.org/10.37307/b.978-3-503-19944-0>.

Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2023): Online-  
Dienst Elfe. Evaluationsbericht 2022.

**Alle Links wurden zuletzt am 11. Juli 2024 abgerufen.**

## Autorinnen und Autoren

**Jörg Bogumil** ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Autor zahlreicher Forschungsarbeiten und Lehrbücher zur lokalen Politikforschung, Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung in Kommunal-, Regional- und Landesverwaltungen, zuletzt insbesondere in den Bereichen Verwaltungsdigitalisierung, der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und der deutschen Migrations- und Integrationsverwaltung.

**Philipp Gräfe** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum. Er forscht schwerpunktmäßig zu Themen der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland und zur Koordination von Verwaltungsprozessen.

**Sabine Kuhlmann** ist Professorin für Politikwissenschaft, öffentliche Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam, Vizepräsidentin des International Institute of Administrative Sciences für Westeuropa und stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats der Bundesregierung. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die vergleichende öffentliche Verwaltung, Reformen des öffentlichen Sektors, bessere Rechtsetzung und Kommunalverwaltung.

**Liz Marla Wehmeier** ist akademische Mitarbeiterin an der Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam. Ihr zentrales Forschungsinteresse liegt in der Steuerung von Digitalisierungsreformen sowie den Effekten von Digitalisierung und Automatisierung auf die kommunale Verwaltungsebene.

**ISSN 2509-2359**