

Schwab, Christian; Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha

Research Report

Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 427

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Schwab, Christian; Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha (2019) : Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 427, ISBN 978-3-86593-344-7, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/204530>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

STUDY

Nr. 427 · September 2019

DIGITALISIERUNG DER BÜRGERÄMTER IN DEUTSCHLAND

Christian Schwab, Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Sascha Gerber

Diese Study erscheint als 427. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Nr. 427 · September 2019

DIGITALISIERUNG DER BÜRGERÄMTER IN DEUTSCHLAND

Christian Schwab, Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Sascha Gerber

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland“ von Christian Schwab, Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Sascha Gerber 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.

Lektorat: Jürgen Hahnemann • sprach-bild.de

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

ISBN: 978-3-86593-344-7

INHALT

1 Hintergrund und Fragestellung	8
2 Konzeptionelle Einbettung	11
2.1 Digitalisierungstiefe	11
2.2 Digitalisierungshürden	13
3 Forschungsdesign, Methoden und Datenbasis	15
4 Fortschritte und Fallstricke der Verwaltungsdigitalisierung in Bürgerämtern	21
4.1 Stand der Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen	21
4.2 Zugangswege zum Bürgeramt	25
4.3 Digitalisierungsverständnis, digitales Angebot und Digitalisierungstiefe	27
4.4 Barrieren und Hindernisse der Digitalisierung im Bürgeramt	32
4.5 Digitale Angebote: Erwartungen, Nutzung und Ursachen für die Nicht-Nutzung	39
4.6 Digitalisierungseffekte	47
4.7 Personalrekrutierung und -qualifikation im Zeichen der Digitalisierung	60
4.8 Die Sicht der Personalräte auf die Digitalisierung	64
5 Zusammenfassung	66
6 Ausblick	70
Autorinnen und Autoren	74
Literaturverzeichnis	75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: E-Government Funktionen im Bürgeramt	12
Abbildung 2: Variablenmodell und Erhebungsschritte	15
Abbildung 3: Digitalisierungsbarrieren im Bürgeramt	33
Abbildung 4: Wichtigkeit und Realisierung der E-Government-Funktionen aus Sicht der Mitarbeiter	40
Abbildung 5: Wichtigkeit und Realisierung der E-Government-Funktionen aus Sicht der Bürger	41
Abbildung 6: Gründe gegen die Online-Nutzung von Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger	43
Abbildung 7: Gründe für mehr Online-Angebote aus Sicht der Bürger im Altersgruppenvergleich	44
Abbildung 8: Gründe gegen mehr Online-Angebote aus Sicht der Bürger im Altersgruppenvergleich	45
Abbildung 9: Verständlichkeit und Auffindbarkeit von (Online-)Formularen	47
Abbildung 10: Vorteile des Online-Terminmanagements aus Sicht der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Datengrundlage der quantitativen Befragungen	17
Tabelle 2: Fallstädte im Bereich Digitalisierung	19
Tabelle 3: Zugangswege zum Bürgerbüro	26
Tabelle 4: Verständnis von „Digitalisierung“ aus Sicht der Mitarbeiter	27
Tabelle 5: Digitalisierungstiefe in deutschen Bürgerämtern	29
Tabelle 6: Gründe für mehr digitale Leistungen des Bürgeramts aus Sicht der Bürger	39
Tabelle 7: Veränderung der Verfahrensdauer im Bürgeramt in den letzten fünf Jahren	49
Tabelle 8: Veränderung von Aufgaben, Arbeitsdichte, Erreichbarkeit und E-Mail-Aufwand	51
Tabelle 9: Positive und negative Effekte der Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter	52
Tabelle 10: Vorteile des Online-Terminmanagements aus Sicht der Mitarbeiter	58
Tabelle 11: Personalsituation und (digitale) Mitarbeiter- qualifikation im Bürgeramt	61

1 HINTERGRUND UND FRAGESTELLUNG

Die Digitalisierung¹ der öffentlichen Leistungserbringung für die Bürger² bildet gegenwärtig einen Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Staat und Verwaltung. Bürgerämter sind dabei ein von der bisherigen Forschung ausgenommenes Desiderat, obwohl die kommunalen Bürgerämter für die Bürger die wichtigste und häufigste direkte Anlaufstelle bei der öffentlichen Verwaltung sind und oft den „digitalen Erstkontakt“ mit den Bürgern herstellen. Sie sind somit zentraler Dreh- und Angelpunkt der Verwaltungsdigitalisierung in Kommunalverwaltungen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie mit dem bisher erreichten Stand, den Hemmnissen und ausgewählten Wirkungsaspekten der Digitalisierung in deutschen Bürgerämtern. Dabei wird auf empirische Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt zurückgegriffen, das sich auf der Grundlage einer deutschlandweiten standardisierten Umfrage in Bürgerämtern (Verwaltungsbefragung), von Fallstudien und Mitarbeiter- und Bürgerbefragungen in ausgewählten Kommunen mit der organisatorischen und personellen Situation der Bürgerämter in Deutschland, deren Leistungsprofil und Stand der Digitalisierung befasst³.

Bürgerämter existieren inzwischen in nahezu allen deutschen Städten mit über 20.000 Einwohnern (in Nordrhein-Westfalen 91 Prozent; vgl. Bogu-

1 Die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen wird oft auch als E-Government bezeichnet (vgl. Homburg 2018: 348). Unter E-Government wird „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden (Lucke/Reinermann 2000). In der Praxis geht es dabei nicht nur um die schon seit den 1990er Jahren weit fortgeschrittene Überführung analoger Daten in digitale Speicherformate, sondern um die Einführung neuer Organisationsmodelle, die eine möglichst vollständige elektronische Abbildung der Kommunikationswege zwischen Verwaltungskunden und Behörden leisten (vgl. Heuermann/Thomenendahl/Bressem 2018: 1). In dieser Studie verwenden wir die Begriffe „E-Government“ und „Digitalisierung“ synonym.

2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Publikation das generische Maskulinum verwendet und auf eine geschlechtsneutrale Differenzierung verzichtet. Im Sinne der Gleichbehandlung gelten alle verwendeten Begriffe grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verwendete verkürzte Sprachform beinhaltet keinerlei Wertung.

3 Das Projekt „Bürgerämter in Deutschland – Organisation, Personal und Leistungserbringung für die Bürger“ wurde von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und an der Ruhr-Universität Bochum (Prof. Dr. Jörg Bogumil, Sascha Gerber) und der Universität Potsdam (Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Christian Schwab) von 2016 bis 2019 durchgeführt (vgl. hierzu Bogumil et al. 2019).

mil/Ebinger 2012). Die Idee des Bürgeramts geht im deutschen Kontext auf die Stadt Unna zurück, in der Ende der 1970er Jahre erstmals ein solches entstand. Nachdem es zunächst wenige Nachahmer gab, wurde die Idee zu Beginn der 1990er Jahre, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Reformbewegung des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM; vgl. Bogumil et al. 2007: 67 ff.), durch einen weiteren Modellversuch – diesmal mit dem „Bürgerladen Hagen“ (Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994) – wiederbelebt und anschließend bundesweit beachtet.

Die Grundüberlegung hinter der organisationalen Neugestaltung war die Integration von verschiedenen Aufgaben, d.h. publikumsintensive Dienstleistungen sollten für den Bürger an einer Stelle gebündelt werden. Dies hat den entscheidenden Vorteil, dass Bürger nicht mehrere kommunale Ämter aufsuchen müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern ein „single-window access“ oder eine „one-stop agency“ entsteht (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2014: 222 ff.). Durch die Errichtung von Außenstellen bringen die Bürgerämter die Kommunalverwaltung zudem in die Stadtteile, so dass auch die Wegekosten der Bürger reduziert werden. Somit kommt es zu einer Konzentration von Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger organisatorischer und räumlicher Dekonzentration.

Das Modell von „one-stop agencies“ ist inzwischen eine gängige Organisationsvariante lokaler Leistungserbringung und hat sich – auch unabhängig vom deutschen Beispiel – international verbreitet (Kuhlmann/Wollmann 2014: 222 ff.). In Deutschland gilt es als Erfolgsmodell der Verwaltungsmodernisierung in Richtung einer verstärkten Bürgerorientierung (Bogumil et al. 2007: 67 ff.; Kuhlmann/Wollmann 2014: 222 ff.).

Allerdings ist dieses Erfolgsmodell in den letzten Jahren immer wieder unter Druck geraten. Dies wurde nicht zuletzt durch mediale Berichterstattungen über mangelhafte Leistungserbringung, zu lange Wartezeiten oder Schließungen von Außenstellen befeuert, was die Bürgerämter und deren (politische) Verantwortliche zunehmend in die Kritik brachte. Gleichzeitig waren Klagen vonseiten der Mitarbeiterschaft über sich verschlechternde Arbeitsbedingungen infolge von Überstunden, hoher Fluktuation, hoher Krankenstände und Fehlzeiten zu vernehmen, die sich negativ auf die Arbeitszufriedenheit und das Betriebsklima auswirkten. Zudem sind eine gestiegene Anspruchshaltung vonseiten der Bürger und der Politik, aber auch wachsender Erfüllungsaufwand durch komplexere gesetzliche Vorgaben (z.B. beim elektronischen Personalausweis) zu verzeichnen. In den letzten Jahren kam mit der fortschreitenden Digitalisierung ein weiterer Druckfaktor hinzu.

In der vorliegenden Studie steht vor diesem Hintergrund die Frage im Mittelpunkt, wie weit die Digitalisierung in den Bürgerämtern inzwischen vorangeschritten ist, welche Hemmnisse dabei auftreten und welche Auswirkungen insbesondere auf die Beschäftigten und die Leistungserbringung für die Bürger zu verzeichnen sind. Es wird untersucht, inwieweit der Informationsaustausch, die Kommunikation und Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgern bei der kommunalen Leistungserbringung in den Bürgerämtern durch die Nutzung von IT transformiert worden ist, welche Hindernisse es gibt und welche Effekte erkennbar sind.

Dabei werden die konkreten Anwendungs- und Ausprägungsformen verschiedener Digitalisierungselemente in Bürgerämtern, ihre Umsetzung vor Ort und ihre personellen, qualifikatorischen und arbeitsorganisatorischen Effekte analysiert. Im Kern sollen die folgenden Forschungsfragen beantwortet werden:

- Welche konkreten Digitalisierungsansätze lassen sich in ausgewählten Bürgerämtern feststellen und wie ist ihre Funktionsfähigkeit einzuschätzen?
- Welche Konsequenzen bringt die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen für die Arbeitsprozesse und -situation der Beschäftigten in Bürgerämtern mit sich? Welche Ent- oder Belastungseffekte, Rationalisierungspotenziale und/oder neuen Arbeitsaufgaben und Beschäftigungschancen entstehen?
- Welche Gestaltungsmöglichkeiten haben die Personalräte im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung?
- Inwieweit verändert sich die Leistungserbringung für die Bürger durch die Digitalisierung und wie reflektieren die Bürger dies?

Nach der konzeptionellen Einbettung der Studie ([Kapitel 2](#)) werden im Folgenden zunächst das Forschungsdesign, die Methodik und die Datenbasis vorgestellt ([Kapitel 3](#)). Sodann befasst sich der Hauptteil ([Kapitel 4](#)) mit den empirischen Ergebnissen zu den Fortschritten und Fallstricken der Verwaltungsdigitalisierung in Bürgerämtern. Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung der wesentlichen Befunde ([Kapitel 5](#)) und ein kurzer Ausblick auf zukünftige Entwicklungen ([Kapitel 6](#)).

2 KONZEPTIONELLE EINBETTUNG

Die vorliegende Studie stützt sich konzeptionell auf zwei wesentliche Stränge der bisherigen E-Government-Debatte: E-Government-Funktionen bzw. -Entwicklungsmodelle und Digitalisierungstiefe (sogenannte „maturity models“) auf der einen sowie Digitalisierungshürden auf der andern Seite.

2.1 Digitalisierungstiefe

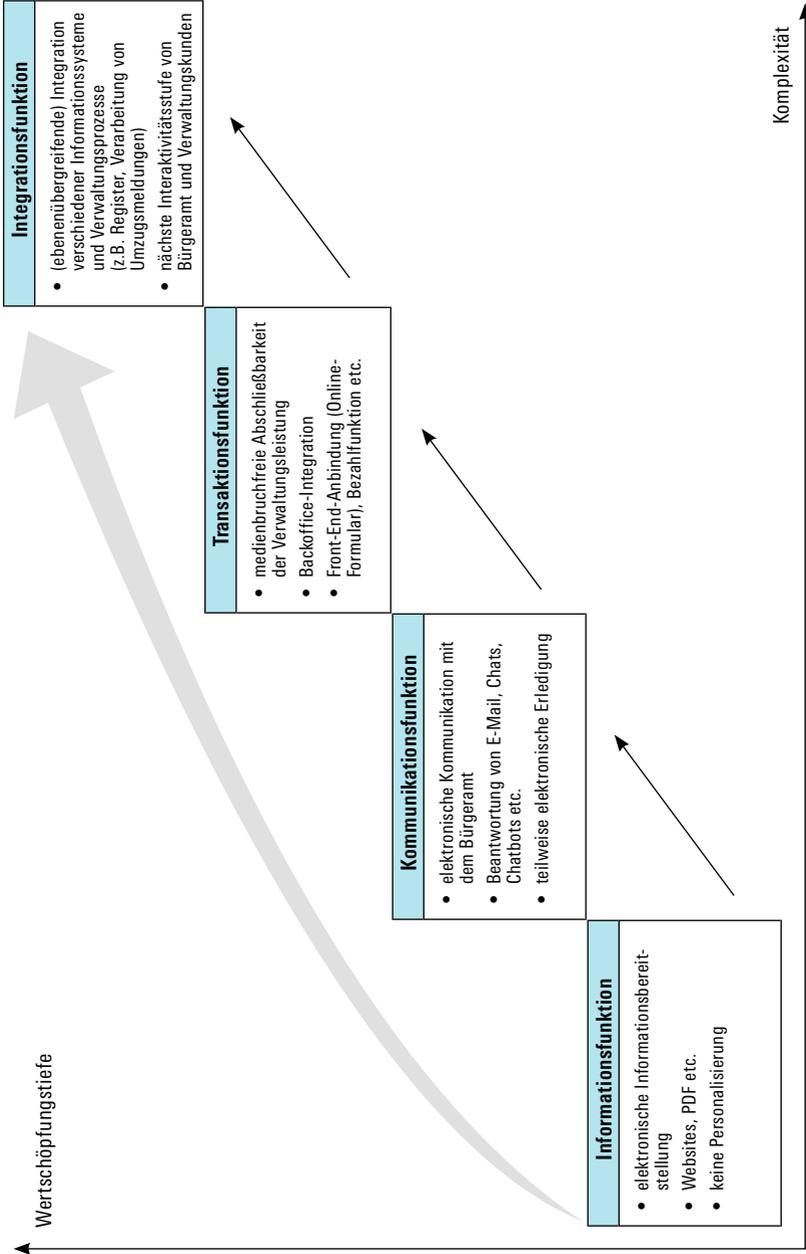
Um den Grad der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die „Digitalisierungstiefe“ analytisch zu erfassen, empfiehlt sich ein Rückgriff auf die in der Literatur diskutierten E-Government-Entwicklungsmodelle (siehe Coursey/Norris 2008: 524). Diese unterscheiden in der Regel zwischen vier (vgl. Fountain 2001; Layne/Lee 2001) und sechs (vgl. Wescott 2001) Stufen der Digitalisierungstiefe und bilden damit unterschiedliche „Fortschrittsgrade“ der digitalen Leistungserstellung im Hinblick auf deren Komplexität und Wertschöpfungstiefe ab (vgl. Wirtz/Piehlner 2010: 12f.). Für die kommunale Ebene wurde zudem auch ein fünfstufiges Modell vorgeschlagen, in dem zwischen folgenden Stufen unterschieden wurde: „information provision“, „two-way-communication“, „service and financial transaction“, „vertical and horizontal integration“ und „political participation“ (vgl. Moon 2002).

Für die Analyse der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in deutschen Bürgerämtern erscheint eine dreistufige Klassifikation ausreichend und angemessen. Demnach lässt sich die Digitalisierungstiefe wie folgt abstufen:

- *Informationsfunktion*: Bürgerämter stellen den Verwaltungskunden lediglich Informationen auf elektronischem Wege zur Verfügung, hauptsächlich über entsprechende Internetseiten der Stadtverwaltung. Es gibt mittlerweile aber auch andere elektronische Informationskanäle, z. B. über soziale Medien oder Handy-Applikationen.
- *Kommunikationsfunktion*: Bürgerämter treten in Kommunikation mit den Verwaltungskunden, indem beispielsweise Anfragen beantwortet oder Verwaltungsakte vorab besprochen werden, etwa zu den Voraussetzungen der Abschließbarkeit bis hin zur Erledigung des Anliegens. Die Kommunikation erfolgt dabei hauptsächlich über E-Mails, künftig sind aber auch dauerhaft zugängliche Service-Terminals oder digitale Assistenten denkbar, die zeitunabhängig, also rund um die Uhr im Einsatz sein können.

Abbildung 1

E-Government Funktionen im Bürgeramt



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Moon (2002) und Wirtz/Piehler (2010: 12)

- *Transaktionsfunktion*: Verwaltungsleistungen können von Verwaltungskunden komplett und ohne Medienbruch elektronisch abgeschlossen werden. Zumeist erfolgt dies dezentral, z. B. über den heimischen Internetzugang; allerdings kann auch eine persönliche Anwesenheit erforderlich sein, wenn verfahrensabhängige Infrastruktur wie Fingerabdruck-Scanner, elektronische Unterschrift o. Ä. genutzt werden muss. Hier kann ein medienbruchfreier Abschluss erfolgen, z. B. durch die Nutzung eines Service-Terminals.

Andere Entwicklungsmodelle differenzieren noch stärker und nehmen, wie oben angesprochen, weitere Funktionen mit auf. Zu nennen sind hier zum einen die Integrationsfunktion (Integration/Abgleich von Daten aus Informationssystemen oder Registern über Verwaltungsebenen hinweg, z. B. durch eine automatisierte Umzugsmeldung zwischen mehreren zuständigen Behörden) und zum anderen die Partizipationsfunktion (elektronische Beteiligung und Teilhabe der Bürger an der Erstellung der Verwaltungsleistung oder des [politischen] Abstimmungsprozesses, z. B. durch ein Online-Vorschlagswesen). Auf die Partizipationsfunktion wird jedoch im Rahmen der vorliegenden Studie verzichtet (vgl. [Abbildung 1](#)).

Eine normative Zielvision der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung ist die medienbruchfreie Bereitstellung von E-Services. Dies bedeutet, dass kein Wechsel des „Mediums“ mehr erfolgt, beispielsweise zwischen digitaler Datenverarbeitung und manueller/analoger Eingabe, so dass Unterbrechungen vermieden werden können, die zu längeren Wartezeiten, steigenden Fehlerquoten bei der Bearbeitung, höheren Transaktionskosten und einem abnehmenden Kundennutzen führen. Ein Hauptziel von E-Government ist es demnach, dass Verwaltungskunden die für den Abschluss der Dienstleistung notwendigen Verwaltungsvorgänge komplett auf elektronischem Wege abwickeln können, also der medienbruchfreie Abschluss von Transaktionen möglich wird.

2.2 Digitalisierungshürden

Inzwischen liegt eine Reihe von Vorschlägen zur konzeptionellen Einordnung und Typisierung von Barrieren der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung vor. So identifizierte Moon (2002) mittels einer Large-N-Umfrage unter US-amerikanischen „city managern“ aus dem Jahr 2000 technologische, personelle und finanzielle Ressourcenengpässe, die nach seinen Er-

kenntnissen zusammen mit gesetzlichen Hindernissen die hauptsächlichen Barrieren der Integration von E-Government darstellen.

In einer Langzeitstudie und mithilfe einer Literaturanalyse konnten ferner Savoldelli, Codagnone und Misuraca (2014) insgesamt drei Phasen identifizieren, in denen sich die verschiedenen Barrieren im Zeitverlauf änderten. Diese konzentrierte sich in der ersten Phase (1994–2004) auf technologische und organisationale Barrieren, gingen dann in der zweiten Phase (2005–2009) zu mehr organisationalen und finanziellen Hürden über, um sich schließlich in der letzten Phase (2009–2013) auf politische und institutionelle Barrieren zu fokussieren. Allerdings untersuchte diese Studie keine bestimmte Ebene, sondern stellte lediglich ebenenübergreifend auf Barrieren als generelles Konzept ab.

Dasselbe gilt auch für die Studie von Lam (2005), der mithilfe von halbstrukturierten Interviews 14 Berater mit Erfahrungen im E-Government-Projektmanagement befragte. Dabei konnten 17 Barrieren identifiziert werden, die den Kategorien „strategy“, „technology“, „policy“ und „organization“ zugeordnet wurden. Weiterhin identifizierten Ebrahim und Irani (2005) mittels Literaturanalyse die maßgeblichen Barriere-Kategorien „Betriebskosten“, „organisationale Hürden“, „Hindernisse bei IT-Infrastruktur und IT-Kompetenz der Mitarbeiter“ und „Datenschutz- und Datensicherheitshürden“.

Die wohl umfangreichste Forschung zu E-Government-Barrieren stellt die Metastudie von Scholl und Klischewski (2007) dar. Sie identifiziert disziplinenübergreifend insgesamt neun verschiedene Barriere-kategorien: „constitutional and legal constraints“, „jurisdictional constraints“, „collaborative constraints“, „organizational constraints“, „informational constraints“, „managerial and steering constraints“, „cost and resource constraints“, „technological constraints“ und „performance constraints“.

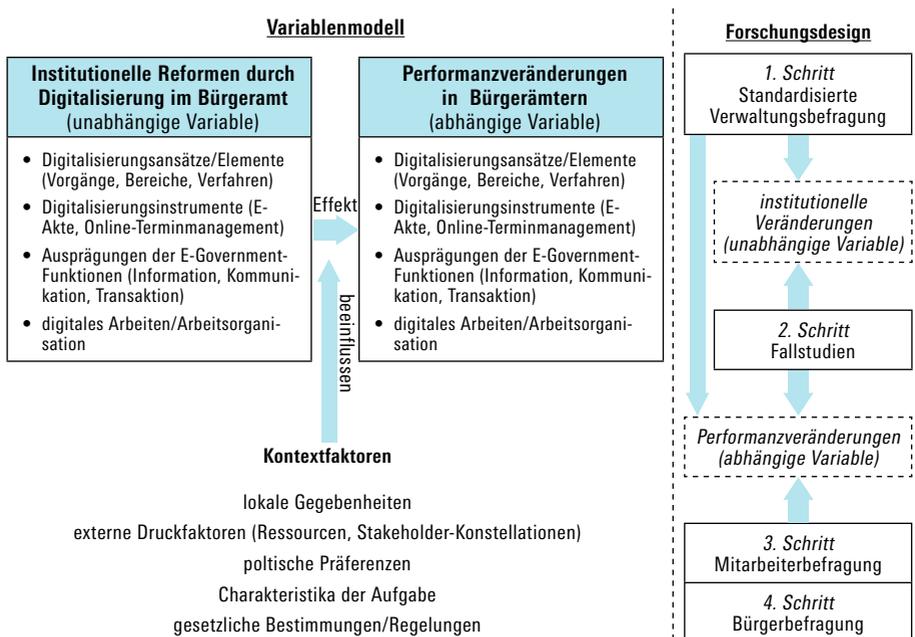
Die Gemeinsamkeit der Studien besteht darin, dass sie bestimmte Kategorien wie rechtliche, technologische und organisationale Hürden identifizierten. Dennoch traf keine Studie Aussagen zur Wichtigkeit der einzelnen Barrieren im Kontext des Untersuchungsgegenstandes. Die vorliegende Studie trifft deshalb insbesondere, neben der Identifikation der Häufigkeit der einzelnen Barrieren, auch Aussagen zu deren Bedeutung. Unter Nutzung der o. g. Konzeptvorschläge und mit Blick auf den hier interessierenden spezifischen Untersuchungsgegenstand der Bürgerämter unterscheiden wir dabei zwischen rechtlichen, personellen, politischen, ökonomischen und technologischen Barrieren der Digitalisierung (vgl. ausführlich [Kapitel 4.4](#)).

3 FORSCHUNGSDESIGN, METHODEN UND DATENBASIS

Im Rahmen dieser Studie werden die durch Digitalisierung bewirkten institutionellen Veränderungen in den Bürgerämtern als unabhängige Untersuchungsvariable aufgefasst, die durch ihre Auswirkungen auf die Beschäftigten und auf die Leistungserbringung für die Bürger dargestellt wird. Darüber hinaus werden weitere intervenierende und Kontextfaktoren, die den konkreten Wirkungszusammenhang erklären können (wie externer Druck, gesetzliche Restriktionen und politische Präferenzen), in die Untersuchung einbezogen. **Abbildung 2** verdeutlicht das in der vorliegenden Studie verwendete

Abbildung 2

Variablenmodell und Erhebungsschritte



Quelle: eigene Darstellung

dete Variablenmodell und die jeweiligen methodischen Teilkomponenten, die nachfolgend genauer erläutert werden.

Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse stützen sich auf einen Methodenmix, der aus einer Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsverfahren besteht. Dabei wurden einerseits spezifische Erhebungen zum Bereich der Digitalisierung vorgenommen (Fallstudien in drei ausgewählten Städten in Baden-Württemberg; Mannheim, Karlsruhe, Freiburg im Breisgau); andererseits wurde im Rahmen der oben erwähnten umfassenderen Bürgeramtsstudie mithilfe von drei Erhebungsinstrumenten auch Fragen zur Digitalisierung nachgegangen:

- schriftliche Befragung aller deutschen Kommunen mit über 15.000 Einwohnern (N = 721), im Folgenden als „Verwaltungsbefragung“ bezeichnet,
- Mitarbeiterbefragungen in zwei Städten (Karlsruhe, Bochum),
- Bürgerbefragungen in drei Städten (Mannheim, Karlsruhe und Bochum).⁴

Insgesamt konnte mit der Nutzung dieser vielfältigen Erhebungen ein Mehrperspektivenansatz gewährleistet werden (vgl. Enticott 2004), in dem bewusst verschiedene Sichtweisen erhoben wurden, um ein realitätsgerechtes Bild der Digitalisierung im Bürgeramt zu erhalten und eine Validierung der Ergebnisse zu erreichen. Insgesamt war es damit möglich, vier zentrale Perspektiven zu berücksichtigen:

- die Sichtweise der Organisation, repräsentiert durch die Verwaltungsspitze bzw. das mittlere Management (Bürgeramtsleiter),
- die Sichtweise der Politik, abgebildet durch Mitglieder der Fraktionen im Stadtrat,
- die Sichtweise der Mitarbeiter im Bürgeramt, repräsentiert durch Personalvertretungen und Mitarbeiter, und
- die Sichtweise der Bürger.

Die schriftliche Verwaltungsbefragung, die Anfang 2017 in allen deutschen Städten mit über 15.000 Einwohnern vorgenommen wurde, richtete sich an Verwaltungsleitungen und Personalvertretungen, wobei jeweils die (Ober-)Bürgermeister/Bürgeramtsleiter sowie die Personalratsvorsitzenden angeschrieben wurden. Die Rücklaufquote betrug dabei 31 Prozent bei den

4 Die Fallkommunen im Bürgeramtsprojekt sind nicht vollständig deckungsgleich mit den Fallkommunen im Bereich der Digitalisierung; im Bürgeramtsprojekt war Bochum anstatt Freiburg Fallkommune. Bochum hat 365.000 Einwohner, 65 Vollzeitäquivalente an Mitarbeitern in den Bürgerämtern und fünf Außenstellen.

Tabelle 1

Datengrundlage der quantitativen Befragungen

Befragung	Zielgruppe	Grund- gesamtheit	Rücklauf- quote
Verwaltungsbefragung (alle Städte über 15.000 Einwohner)	Bürgermeister	N = 721	31 %
	Personalräte	N = 746	35 %
Mitarbeiterbefragung (Bochum, Karlsruhe)	Mitarbeiter im Bürgeramt Bochum	N = 75	53 %
	Mitarbeiter im Bürgeramt Karlsruhe	N = 135	52 %
Bürgerbefragung (Bochum, Karlsruhe, Mannheim)	Karlsruhe	6.000 (Stichprobe)	20 %
	Bochum	2.000 (Stichprobe)	21 %
	Mannheim		(n = 201)

Quelle: eigene Darstellung

(Ober-)Bürgermeistern (N = 721) und 35 Prozent (N = 746) bei den Personalratsvorsitzenden (vgl. Tabelle 1).

Inhaltlich lag der Fokus auf den Veränderungen in den Bereichen Organisation, Personal, Aufgabenprofil und Ressourcensituation in den Bürgerämtern und auf der Frage, wie sich diese Veränderungen auf die Leistungserbringung für die Bürger und auf die Arbeitssituation der Mitarbeiter auswirkten. Der Fragebogen beinhaltete hierzu insgesamt 29 Fragen und 8 Themenblöcke, wobei der Themenblock „Digitalisierung“ beispielsweise Fragen zur Reichweite der Digitalisierung, zu Anforderungen an ein dienstleistungsorientiertes Bürgeramt, aber auch zu Digitalisierungsinstrumenten (E-Akte, Online-Terminmanagement) umfasste.

Es sei an dieser Stelle vorweggenommen, dass sich die (Ober-)Bürgermeister und Personalräte in der weit überwiegenden Anzahl der abgefragten Items, die sich auf den hier interessierenden Sachverhalt der Digitalisierung beziehen, auffallend einig waren. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden nur dort eine Differenzierung der Befragungsergebnisse nach diesen beiden Akteursgruppen vorgenommen, wo sich auffällige Unterschiede und Abweichungen zeigen. Wo dies nicht der Fall ist, wird generell von den Er-

gebnissen der „Verwaltungsbefragung“ (unter Einbeziehung beider Befragengruppen) gesprochen.

Für die Fallstudien sollten solche Kommunen ausgewählt werden, die – bei ähnlicher Größenklasse – im Bereich der Digitalisierung von Bürgerämtern möglichst fortgeschritten sind, also Ähnlichkeiten bei der unabhängigen Variablen aufweisen.⁵ Es sollten eher größere Städte ausgewählt werden, da davon auszugehen ist, dass dort insgesamt mehr Ressourcen und damit auch mehr Ressourcen für die Verwaltungsdigitalisierung zur Verfügung stehen und somit ein höherer Implementationsstand vorherrschen dürfte.

Vor diesem Hintergrund wurden drei Städte in Baden-Württemberg (Mannheim, Karlsruhe, Freiburg im Breisgau) ausgewählt. Die Konzentration auf Baden-Württemberg liegt darin begründet, dass dieses Bundesland einen durchschnittlich höheren Digitalisierungsstand als andere Bundesländer aufweist. Dies lässt sich daran erkennen, dass dort der höchste Indexwert aller Flächenländer im „Deutschland-Index der Digitalisierung 2017“ (Opieła et al. 2017) gemessen wurde. Selbstredend waren auch forschungspragmatische Überlegungen, insbesondere der Feldzugang und die Bereitschaft der Verwaltungsleitung und des Personalrats, die Bürger- und Mitarbeiterbefragung aktiv zu unterstützen, ausschlaggebend für die Fallauswahl. [Tabelle 2](#) bietet einen Überblick über die drei Fallkommunen hinsichtlich der Merkmale Einwohnerzahl, Anzahl der Mitarbeiter im Bürgeramt und Anzahl der Außenstellen des Bürgeramts.

Ziel der Fallstudien war es, tiefere Einsichten in die Umsetzungsprozesse und Auswirkungen der Digitalisierung und in komplexere Wirkungszusammenhänge zu gewinnen. In Karlsruhe, Mannheim und Freiburg wurden zwischen Juli und Oktober 2017 insgesamt 22 halbstrukturierte Experteninterviews mit Bürgeramtsleitungen, Mitarbeitern des Bürgeramts und der Personalvertretung geführt, transkribiert und anschließend mittels qualitativer Analysesoftware (MAXQDA) kategorisiert.

In zwei Städten (Bochum, Karlsruhe) wurden im zweiten Halbjahr 2018 Mitarbeiterbefragungen in den Bürgerämtern durchgeführt ([siehe Tabelle 1](#)).

5 Für die Interpretation der Befunde aus den Fallstudien ist zu berücksichtigen, dass die Ressourcen- und Personalausstattung im Bereich der Digitalisierung in den digital eher fortgeschrittenen Städten, die unser Sample bilden, besser ist als in weniger fortgeschrittenen (und kleineren) Kommunen. So wurde beispielsweise eigens eine Vollzeitkraft für die Betreuung der städtischen Website eingestellt. Vor diesem Hintergrund ist für die Fallstudien insgesamt von einer positiven Verzerrung in der Sichtweise der verschiedenen Akteursgruppen auf die Verwaltungsdigitalisierung im Vergleich zur deutschen Grundgesamtheit auszugehen.

Fallstädte im Bereich Digitalisierung

Stadt	ungefähre Einwohnerzahl	Anzahl der Mitarbeiter im Bürgeramt	Anzahl der Außenstellen
Freiburg im Breisgau	227.000	50 VZÄ	8
Mannheim	305.000	60 VZÄ	16
Karlsruhe	307.000	55 VZÄ	10

Anmerkung: VZÄ = Vollzeitäquivalent

Quelle: eigene Darstellung

Diese hatten zum Ziel, die Sichtweise der Mitarbeiter direkt und nicht über „Umwege“, also etwa indirekte Einschätzungen der Verwaltungsleitung oder der Personalräte, zu erfassen. Die Rücklaufquote belief sich in Bochum auf 53 Prozent ($n = 40$) und in Karlsruhe auf 52 Prozent ($n = 70$). Der Fragebogen enthielt insgesamt 19 Fragen, sieben davon hatten ausschließlich einen digitalen Fokus, beispielsweise zu funktionalen und dysfunktionalen Folgen der Digitalisierung im Bürgeramt, zur Bewertung des bestehenden Online-Angebots und dessen Durchgängigkeit oder zum generellen Verständnis von Digitalisierung. Aber auch in den anderen Fragen waren Items mit Digitalbezug enthalten, beispielsweise bei Fragen zu Arbeitsbelastungseffekten oder zur Mitarbeiterqualifikation.

Die Sichtweise der Bürger wurde durch schriftliche Bürgerbefragungen im Herbst 2018 in Bochum, Karlsruhe und Mannheim erfasst (siehe [Tabelle 1](#)). Während in Bochum und Karlsruhe jeweils eine Zufallsauswahl von 2.000 bzw. 6.000 Bürgern über 18 Jahre erfolgte, die in den letzten drei Jahren Leistungen des Bürgeramtes in Anspruch genommen hatten, was zu einer guten Rücklaufquote von ca. 20 Prozent führte,⁶ wurden in Mannheim 201 Bürger direkt nach dem Besuch im Bürgeramt befragt.

Im Fragebogen widmeten sich sieben der insgesamt 14 Fragen explizit dem Thema Digitalisierung. Hier wurden u.a. Nutzungsverhalten, Wichtig-

⁶ Die Ergebnisse der Umfragen in Bochum und Karlsruhe können nach Überprüfung der Alters- bzw. Geschlechtsverteilung als weitgehend repräsentativ für die Gesamtbevölkerung eingeschätzt werden. In Mannheim gibt es durch die Befragung im Bürgeramt eine deutliche Überrepräsentanz der Altersgruppe zwischen 20 und 29 Jahre und eine Unterrepräsentanz der über 60-jährigen Personen.

keitseinschätzung und Erwartungshaltungen zum Online-Angebot erfasst. Wie auch schon bei der Mitarbeiterbefragung wurden bei den meisten generellen Fragen solche Items aufgegriffen, die Schlussfolgerungen zum Stand der Digitalisierung zulassen, etwa zur Auffindbarkeit von Informationen, zu Zugangs- und Kommunikationskanälen und zu Kriterien der Bürgerfreundlichkeit.⁷

⁷ Wenn im Folgenden Daten aus der Bürgerumfrage oder Mitarbeiterbefragung zitiert werden, greifen wir immer auf die Daten aus Karlsruhe zurück, da hier bei beiden Befragungen die größte Anzahl an Fragebögen vorliegt. Die Ergebnisse sind im Vergleich zu Mannheim (Bürgerumfrage) und Bochum (Mitarbeiterumfrage) in wesentlichen Einschätzungen sehr ähnlich. Bei deutlichen Unterschieden wird darauf verwiesen.

4 FORTSCHRITTE UND FALLSTRICKE DER VERWALTUNGSDIGITALISIERUNG IN BÜRGERÄMTERN

4.1 Stand der Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen

Seit mehr als 30 Jahren verspricht E-Government u. a. einen höheren Grad an Effizienz, nutzerfreundlichere und schnellere Dienstleistungen für die Verwaltungskunden und bessere demokratische Abläufe (Grönlund/Horan 2005).

Dabei erweisen sich E-Government-Reformen im deutschen Kontext als besonders herausfordernd und konfliktintensiv, denn einerseits wird für die Verwaltungsdigitalisierung ein hoher Grad an Standardisierung, IT-Konsolidierung und Harmonisierung zwischen den Verwaltungseinheiten benötigt (Nograšek/Vintar 2015), um ebenen- und sektorenübergreifend einheitliche Standards und Prozesse – insbesondere im Außenverhältnis mit Bürgern, Unternehmen und anderen Verwaltungseinheiten – sicherzustellen. Andererseits zeichnet sich das deutsche System des Verwaltungsföderalismus durch einen besonders hohen Grad an horizontaler und vertikaler Fragmentierung sowie ein ausgeprägtes Autonomiebewusstsein der subnationalen Verwaltungseinheiten aus (Rudolf/Wagener 1979).

Hieraus ergeben sich beträchtliche Reibungsflächen, Koordinations-, Abstimmungs- und Transaktionskosten im Mehrebenensystem, die die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung vor besondere Herausforderungen stellen (Scheer/Kruppke/Heib 2013; Schuppan 2009; Bekkers/Homburg 2005). Hinzu kommen vor allem auf Bundesebene, teils aber auch in den Ländern, unübersichtliche Governance-Strukturen und unklare Verantwortungszuschreibungen für den Bereich der Digitalpolitik (vgl. NKR 2018).

Im Folgenden soll der Stand der Digitalisierung auf der Bundes- und Länderebene ([Kapitel 4.1.1](#)) und der Kommunalebene ([Kapitel 4.1.2](#)) ausweislich vorliegender empirischer Hinweise und Studien skizziert werden, bevor anschließend ausführlicher auf die Bürgerämter einzugehen ist.

4.1.1 Bundes- und Länderebene

Die in jüngster Zeit zunehmenden digitalen Reformtätigkeiten der Bundes- und Länderebene finden ihren regulativen Ausdruck u. a. in den E-

Government-Gesetzen des Bundes und der Länder sowie im Onlinezugangsgesetz (OZG), das im August 2017 verabschiedet wurde. Sämtliche Gesetze fordern, versehen mit entsprechenden Fristenregelungen, die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und -verfahren. Die Umsetzungsprozesse werden dabei zumeist durch eine Vielzahl von Beratern begleitet und sind vielfach an die Schaffung neuer Strukturen und Stellen in den betreffenden Verwaltungen gekoppelt. Doch wie erfolgreich verliefen die bisherigen Bemühungen, die Verwaltungsdigitalisierung auf den verschiedenen Ebenen voranzutreiben, und wie positioniert sich Deutschland hierbei im internationalen Vergleich?

Jüngere Studien zum Thema Verwaltungsdigitalisierung zeichnen allgemein kein gutes Bild für die Bundesrepublik. So wird Deutschland im europäischen Vergleich als Nachzügler bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsanwendungen bezeichnet, zudem laufe E-Government in der Praxis sowohl bei der Implementation von Einzelmaßnahmen als auch bei der Einführung von Organisationsprinzipien noch lange nicht rund (Fromm et al. 2015; Köhl et al. 2014). Noch düsterer ist das Bild, das die Europäische Kommission (2018) bei der Veröffentlichung des jüngsten „Digital Economy and Society Index“ (DESI) zum deutschen Stand der Digitalisierung zeichnet.

Hier landet die Bundesrepublik auf Rang 14 von 27 europäischen Staaten, sofern man alle für den Index relevanten Bereiche (Konnektivität, Humankapital, Internetnutzung, Integration der Digitaltechnik und digitale Dienste) betrachtet. Blickt man ausschließlich auf den für diese Studie relevanten Bereich der digitalen Dienste, so landet Deutschland gar auf Rang 21 von 27. Besonders schlecht schneiden hierbei die Teilbereiche „E-Government-Nutzung“ (Rang 25) und „elektronische Gesundheitsdienste“ (Rang 26) ab; etwas besser hingegen die „Bereitstellung öffentlicher Daten“ (Rang 17) und die „Möglichkeit zur Online-Erledigung von Verwaltungsleistungen“ (Rang 15).

Generell wird konstatiert, dass Deutschland innerhalb Europas eines der Länder mit der niedrigsten elektronischen Interaktion zwischen Verwaltungen und Verwaltungskunden ist. Etwas besser wird die deutsche E-Government-Leistungsfähigkeit im „E-Government Development Index“ der Vereinten Nationen eingeschätzt (United Nations 2018). Hier hat sich das Land gegenüber 2016 von Rang 15 auf Rang 12 verbessert, so das Ergebnis des E-Survey, der einen Vergleich der E-Government-Performanz der Mitgliedsländer relativ zu allen anderen Mitgliedsländern vornimmt. Allerdings wird dort eine recht einfache holistische Betrachtung der Dimensionen „Telekommunikations-Infrastruktur“, „Informations- und Telekommunikations-Nut-

zungsbefähigung der Bevölkerung“ und „Verfügbarkeit von Online-Diensten“ auf nationaler Ebene vorgenommen.

Richtet man den Blick auf nationale Studien, wird mit Kritik am E-Government-Umsetzungsstand nicht gespart. So bezogen sich die Hauptkritikpunkte der letzten beiden Jahresberichte des Nationalen Normenkontrollrats (NKR 2017a; NKR 2018) jeweils auf Digitalisierungsthemen. Im Jahr 2017 wurde beispielsweise der unzureichende Umsetzungsstand digitaler Angebote moniert und bemängelt, dass von den „Top 100“-Verwaltungsleistungen kaum schwierigere und substanzielle, stattdessen lediglich einfache Vorhaben realisiert wurden.

Ein Jahr später bezogen sich gar die ersten vier der insgesamt zehn Hauptkritikpunkte des NKR-Jahresberichts (NKR 2018) auf E-Government-Themen. Hier stand insbesondere der noch immer mangelhafte Umsetzungsstand der 575 Bürger- und Unternehmensleistungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und die (Nicht-)Implementation des Once-only-Prinzips, wonach Verwaltungskunden der Verwaltung nur ein einziges Mal ihre Daten zur Verfügung stellen müssen, ganz oben auf der Kritik- und Prioritätenliste künftiger Modernisierungsanstrengungen. Allerdings konnte der IT-Planungsrat für fünf der 14 Themenfelder der OZG-Umsetzung noch immer kein Bundesland gewinnen, das die Federführung übernimmt.⁸

Ähnlich kritisch fällt auch der „eGovernment Monitor 2017“ der Initiative D21 und der fortiss gGmbH aus (Krcmar et al. 2017). Demnach beträgt die Zufriedenheit der Verwaltungskunden mit den digitalen Verwaltungsangeboten lediglich 54 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr nahm die Zufriedenheit der Bürger sogar um 8 Prozentpunkte ab; die Nutzung von E-Government-Angeboten fiel um 4 Prozentpunkte auf nunmehr 41 Prozent. Dies ist auch im Vergleich zu den Nachbarländern als kritisch anzusehen, wo die Nutzungszahlen mit 74 Prozent in Österreich und 61 Prozent in der Schweiz deutlich höher liegen.

Als Hauptgründe für die mangelhafte Nutzung der digitalen Angebote nennt die Studie die Unkenntnis von Angeboten (48 Prozent), Hardware-Probleme der Bürger (vor allem Probleme bei der Anschaffung; 48 Prozent) und die Unmöglichkeit einer medienbruchfreien Abwicklung (47 Prozent) bei gleichzeitig gestiegenen Bedenken hinsichtlich Datenbereitstellung und Datensicherheit. Für die Bürger müssten, so der Bericht, Anreizsysteme zur Nutzung der digitalen Angebote – etwa über Gebühren- oder Zeitersparnis-

8 Stand: 27. Sitzung des IT-Planungsrats am 25.10.2018

se – geschaffen werden, damit ein echter Mehrwert entsteht und die Dienste akzeptiert werden.

Einen solchen Nutzen für den Bürger soll beispielsweise der Portalverbund liefern, an dem der Bund unter Federführung des Innenministeriums zurzeit arbeitet. Er soll alle verfügbaren Online-Leistungen zentral abbilden; die Bürger sollen sich mittels Nutzerkonten authentifizieren können. Ungeachtet aller Probleme, wie beispielsweise die interoperable Anbindung aller (weit verbreiteten) kommunalen Portale an das Bundesportal, bleibt abzuwarten, inwiefern diese und andere Projekte gelingen werden.

Der „eGovernment Monitor 2018“ (Krcmar et al. 2018; erschienen im November 2018) weist keine nennenswerten Verbesserungen gegenüber den Vorjahren aus. Die Nutzung von E-Government-Angeboten ging um einen weiteren Prozentpunkt auf nunmehr 40 Prozent zurück, und das trotz verbesserter Kenntnisse über bestehende Angebote, wobei zudem ein deutlicher Bildungsbias konstatiert wurde: je höher der Bildungsgrad, desto höher die Nutzung. Hauptbarrieren für die mangelhafte Nutzung der bestehenden Online-Angebote bleiben weiterhin der Bekanntheitsgrad der Angebote (trotz einer signifikanten Zunahme gegenüber dem Vorjahr), fehlende Verfügbarkeit und medienbruchfreie Abschließbarkeit sowie die Angebotskomplexität der verfügbaren digitalen Verwaltungsleistungen.

4.1.2 Kommunale Ebene

Richtet man den Blick auf die Kommunen, so könnte man aufgrund vergangener Reform Erfahrungen wie beispielsweise der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells annehmen, dass auch hier die lokale Ebene führend in Reichweite und Umsetzung der Reformen sei (vgl. Bogumil et al. 2007). Einige Studien weisen tatsächlich in diese Richtung. Beispielsweise wird unter dem Schlagwort „Post-NPM-Reformen“ auf kommunale Modernisierungstätigkeiten im Bereich des „joined-up government“ (Schwab/Danken 2017) oder eben der Digitalisierung des öffentlichen Sektors verwiesen (ISIM 2015; Krcmar et al. 2017).

Davon abgesehen sind Studien, die die digitalen Reformaktivitäten der kommunalen Ebene in den Blickpunkt nehmen, allerdings rar gesät. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Fromm et al. (2015: 10), die für Kommunalverwaltungen zeigte, dass jede vierte kreisangehörige und jede zehnte kreisfreie Stadt ihren Bürgern schlicht keine digitalen Angebote macht.

Weitere Hinweise lassen sich der Untersuchung des „Kompetenzzentrums Öffentliche IT“ entnehmen, das mit seinem „Deutschland-Index der Digitalisierung 2017“ (Opiela et al. 2017) ein ganzheitliches Bild der Digitalisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland – bei separater Betrachtung der kommunalen Ebene – zeichnet. So befassen sich zwei der fünf Themenfelder („Bürgerservices“ und „kommunale Webportale“) mit (Teil-)Bereichen der kommunalen Ebene. Die Messung der Ausprägungen erfolgt dabei über verschiedene Indikatoren, wie beispielsweise „elektronische Formularübermittlung“ oder „Nutzen, Nutzbarkeit und Zugänglichkeit digitaler Verwaltungsdienste“.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es große ungenutzte Potenziale der Verwaltungsdigitalisierung gebe und dass das kommunale Online-Angebot an Verwaltungsdienstleistungen noch sehr gering sei. Ein Ausbau würde vor allem von den „digital natives“ gefordert, also jenen jüngeren Bürgern, die im digitalen Zeitalter aufgewachsen und deshalb mit digitalen Technologien vertraut sind, diese einfordern und nutzen wollen. Wenn man bedenkt, dass diese Generation, die heute noch eine zahlenmäßige Minderheit darstellt, in Zukunft die Mehrheit der Bürger ausmacht, dürfte klar sein, dass sich ändernde Anspruchshaltungen künftig weitere Modernisierungsreaktionen unumgänglich machen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung deutlich verhaltener ausfällt als bisweilen verlautbart und politisch beabsichtigt (Fromm et al. 2015). Zwar gibt es mittlerweile diverse Möglichkeiten, mittels Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) Hilfestellung zur Abwicklung von Verwaltungsprozessen zu erhalten, etwa über Front-End-Lösungen (Formulare) oder Basisdienste; in der Regel bleibt dem Bürger allerdings der persönliche Gang zur Verwaltung nicht erspart. Es gelingt demnach nicht, E-Government als medienbruchfreies, vollständig digitalisiertes Transaktions- und Interaktionsangebot zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren flächendeckend anzubieten.

4.2 Zugangswege zum Bürgeramt

Der digitale „Erstkontakt“ der Bürger findet meist auf kommunaler Ebene statt. Eine Studie in Rheinland-Pfalz (ISIM 2015) zeigte beispielsweise, dass die Bürger kommunale Portale zu 43 Prozent und damit deutlich häufiger als Landesportale (15 Prozent) und Bundesportale (8 Prozent) nutzen. Auch über die anderen drei möglichen Verwaltungszugänge (telefonisch, schrift-

lich und persönlich) ist die kommunale Ebene erster Ansprechpartner des Bürgers, was wenig verwundert, wenn man bedenkt, dass im deutschen Verwaltungsföderalismus 75–90 Prozent der ausführungspflichtigen Bundesgesetze kommunal implementiert werden. Die kommunale Ebene trifft zudem die für das Leben der Bürger vor Ort wesentlichen Entscheidungen und hat damit den unmittelbarsten Einfluss auf ihre Lebensumstände.

Wie unsere Bürgerbefragung zeigt, stellt der persönliche Zugang mit 83 Prozent nach wie vor den mit Abstand meistgenutzten Kontakt zum Bürgeramt dar (vgl. Tabelle 3). Die Fallstudien bestätigen dies ebenfalls.

Die interviewten Mitarbeiter weisen darauf hin, dass mit zunehmendem Komplexitätsgrad und zunehmender Wertschöpfungstiefe des Verwaltungsvorgangs auch der persönliche Kontakt wichtiger wird, weil so unmittelbare Nachfragen möglich sind und Sachverhalte schneller geklärt werden können. Insbesondere Mitbürger, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, ziehen die direkte Kommunikation der elektronischen oder schriftlichen vor. Außerdem lassen sich Verwaltungsvorgänge bei persönlichem Zugang nicht nur schneller abwickeln, auch Mehrfachbearbeitung wird vermieden, da die Fehlerhäufigkeit (z.B. durch falsche Angaben oder Schwierigkeiten im Leseverständnis) im Vergleich zur elektronischen Kommunikation geringer ist.

In den Experteninterviews zeigte sich zudem, dass nicht nur die Bürger, sondern auch die Mitarbeiter den persönlichen Kontakt weit mehr schätzen als die übrigen Zugangswege zur Verwaltung, die sie bedienen. Dies ist nicht nur wegen der mit dem elektronischen Zugangskanal einhergehenden dys-

Tabelle 3

Zugangswege zum Bürgerbüro

	Ja-Antworten	Anteil
persönlich	967	83%
telefonisch	143	12%
schriftlich/per Fax	33	3%
elektronisch (z. B. per E-Mail, Online-Kontaktformular oder Chat)	117	10%

Anmerkungen: n = 1.171; Anteil = Prozent der Fälle; Mehrfachantworten möglich, deshalb beträgt die Addition der Prozentwerte mehr als 100 Prozent.

Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

funktionalen Effekte (vgl. Kapitel 4.6) der Fall, sondern auch, weil die Mitarbeiter den menschlichen Umgang wertschätzen. Aus Bürgersicht sind vor allem ältere Menschen dankbar, Verwaltungsangelegenheiten persönlich abwickeln zu können – nicht nur wegen etwaiger Schwierigkeiten im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), sondern auch, um „Entfremdungseffekten“ entgegenzuwirken.

4.3 Digitalisierungsverständnis, digitales Angebot und Digitalisierungstiefe

Bevor der tatsächliche Umsetzungsstand der Digitalisierung und die Digitalisierungstiefe in den Bürgerämtern genauer analysiert werden (Kapitel 4.5), soll zunächst anhand der Befunde aus der Mitarbeiterbefragung geklärt werden, was die Mitarbeiter unter „Digitalisierung“ verstehen (vgl. Tabelle 4). Auffällig ist, dass die elektronische Beantwortung von Bürgeranfragen, also

Tabelle 4

Verständnis von „Digitalisierung“ aus Sicht der Mitarbeiter

	trifft voll- kommen zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft über- haupt nicht zu	n
Einscannen von Dokumenten inklusive eines elektronischen Ablagesystems	67%	22%	12%	0%	69
Umstellung auf ein elektronisches Aktensystem (E-Akte)	48%	38%	13%	1%	69
Anbieten einer Online-Terminvereinbarung für die Bürger	64%	29%	6%	1%	69
elektronische Beantwortung von Bürgeranliegen	54%	41%	3%	3%	69
vollständige elektronische Abwicklung von Dienstleistungen des Bürgeramts	44%	31%	21%	4%	68

Anmerkung: Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.
Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

die E-Mail-Kommunikation, den höchsten Wert im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter einnimmt (für knapp 95 Prozent trifft dieser Punkt „vollkommen“ oder „eher“ zu). Dieser Befund deutet auf die noch genauer zu betrachtende zunehmend dysfunktionale E-Mail-Flut in den Bürgerämtern (vgl. Kapitel 4.6.2) und ein insofern eher mangelhaft funktionierendes digitales Angebot hin.

Des Weiteren erreicht das Online-Terminmanagement mit 93 Prozent Zustimmung einen sehr hohen Wert, was mit dem inzwischen erreichten hohen Implementationsstand dieser Digitalisierungskomponente in den Bürgerämtern zusammenhängen dürfte (vgl. Kapitel 4.6.3). Auch die anderen Bereiche spiegeln sich im Digitalisierungsverständnis der Mitarbeiter mit recht hohen Gewichtungen wider; lediglich die vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen wird mit 75 Prozent Zustimmung als etwas weniger wichtige Digitalisierungskomponente bewertet. Dies dürfte sich daraus erklären, dass dieser Bereich in der Verwaltungsrealität noch unterentwickelt ist und von den Mitarbeitern auch mit einer gewissen Skepsis hinsichtlich des erforderlichen Umstellungsaufwandes betrachtet wird.

Um den bisher erreichten Umsetzungsstand digitaler Verwaltungsleistungen in den Bürgerämtern sowie die „Digitalisierungstiefe“ (Information, Kommunikation, Transaktion) zu erfassen, sollen zunächst die empirischen Ergebnisse der Verwaltungsbefragung aus dem Jahr 2017 herangezogen werden. Dort wurden die zehn häufigsten von Bürgerämtern angebotenen Verwaltungsleistungen dahingehend abgefragt, ob in den Bürgerämtern Informationen zu diesen Leistungen verfügbar waren, ob die Bürger diese zumindest teilweise online erledigen können (Online-Formulare) bzw. ob es möglich ist, mit der Verwaltung elektronisch in Kontakt zu treten (E-Mail, Chat, Chatbot) oder die Dienstleistung komplett online abzuwickeln.

Bevor diese Fragen genauer betrachtet werden, sei zunächst ein Blick auf die Häufigkeit der verschiedenen Anliegen geworfen, aufgrund derer die Bürger die Stadtverwaltung aufsuchen (vgl. Bogumil et al. 2018a: 6). Hier führen Passangelegenheiten (77 Prozent) und An-, Um- oder Abmeldungen der Wohnung (58 Prozent) klar das Feld an, vor der Anmeldung zum Bezug von Strom, Gas und Wasser bei den Stadtwerken (28 Prozent). Dies zeigt die Wichtigkeit des Bürgeramtes im Vergleich zu anderen bürgerbezogenen Aufgabenbereichen der Stadtverwaltung. Zugleich stellt sich die Frage, inwieweit die Bürgernachfrage nach (digitalen) Verwaltungsleistungen wie beispielsweise Passangelegenheiten und Wohnungsan- oder -ummeldung mit dem Online-Angebot der Bürgerämter korrespondiert oder von diesem abweicht.

Hierzu ist ein Blick auf die Digitalisierungstiefe im kommunalen Leistungsangebot nötig, für die sich in unserer Untersuchung ein eindeutiges Bild ergibt (vgl. Tabelle 5): Während die Informationsfunktion in den Bürgerämtern noch vergleichsweise gut ausgebaut ist, sind die Werte für die Kommunikations- und Transaktionsfunktion deutlich moderater. So werden Informationen zu allen zehn Verwaltungsdienstleistungen fast flächendeckend, meist auf der städtischen Website oder über ein eigenes Verwaltungsportal angeboten.

Abweichend von der Nachfrage der Bürger, die vor allem einen Bedarf im Bereich der Passangelegenheiten sowie Wohnungsan- und -ummeldun-

Tabelle 5

Digitalisierungstiefe in deutschen Bürgerämtern

Dienstleistung	Informationen sind online verfügbar	kann teilweise online erledigt werden (Formulare, E-Mails)	lässt sich online final abschließen	n
Passangelegenheiten	75%	25%	5%	210
Urkunden (Geburtsurkunden, Eheurkunden)	71%	25%	9%	119
Führungszeugnis	71%	27%	13%	188
An-, Ab- und Ummeldungen	61%	36%	7%	197
Zeugnisse beglaubigen	89%	10%	3%	149
Hundesteueranmeldung	71%	33%	6%	122
Anwohnerparkausweis	76%	18%	9%	103
Parkausweis für Schwerbehinderte	80%	22%	1%	106
Wohngeld	76%	22%	4%	78
Kfz an-, ab- und ummelden (nur Kreisstädte)	75%	24%	7%	68

Anmerkung: Angaben als Prozent der Fälle. Mehrfachantworten auch bei einzelnen Items möglich, deshalb beträgt die Addition der Prozentwerte mehr als 100 Prozent.

Quelle: Verwaltungsbefragung (eigene Darstellung)

gen signalisierten, stellen die Bürgerämter in Deutschland an erster Stelle Informationen zu Zeugnisbeglaubigungen (89 Prozent), Parkausweisen für Schwerbehinderte (80 Prozent) und Anwohnerparkausweisen (76 Prozent) ins Netz. Erst an vierter Stelle kommen die von den Bürgern besonders nachgefragten Passangelegenheiten (75 Prozent); noch geringer sind die Werte zur Verfügbarkeit von Online-Informationen bei An-, Um- und Abmeldungen des Wohnortes⁹ (61 Prozent), die aus Sicht der Bürger ebenfalls deutlich höher gewichtet werden.

Somit ergibt sich eine Lücke zwischen der Nachfrage der Bürger und dem Online-Angebot der Bürgerämter. Dies ist auch mit dem Befund konsistent, dass die Dienstleistungen, die von den Bürgern am häufigsten nachgefragt werden, zugleich jene sind, die die Bürger als prioritär für die Digitalisierung im Bürgeramt ansehen. So wünschen sich über zwei Drittel (67 Prozent) eine Digitalisierung bei Passangelegenheiten, 85 Prozent bei Wohnungs- und 81 Prozent bei Kfz-Angelegenheiten (vgl. Bogumil et al. 2018a: 23). Hier zeigt sich die Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität darin, dass diese drei am stärksten nachgefragten Dienstleistungen nicht den Leistungsfeldern entsprechen, für die am häufigsten Informationen online verfügbar sind; zudem ist die digitale Kommunikationsfunktion in diesen Leistungsbereichen bestenfalls durchschnittlich und die Transaktionsfunktion unterentwickelt (vgl. Kapitel 4.5).

Im Vergleich zur Informationsfunktion fallen die Werte für die Kommunikationsfunktion und damit für die zumindest in Teilen digitale verwaltungsseitige Dienstleistungsabwicklung über E-Mails und Front-Ends noch moderater aus. Hier liegt der Durchschnittswert für alle zehn Verwaltungsleistungen bei 24 Prozent; Spitzenwerte von über 50 Prozent erreicht keine einzige Dienstleistung: Der Höchstwert liegt bei 36 Prozent für An-, Um-

⁹ Dieser Bereich ist ein gutes Beispiel dafür, dass zwischen der Auffindbarkeit der Information hinsichtlich Zuständigkeit und Örtlichkeit (Amt, Bürgeramt, Ortsangaben etc.) einerseits und Informationen zu den Anforderungen an die Abschließbarkeit des Anliegens andererseits unterschieden werden muss. Ersteres ist meist durchgängig über die städtischen Verwaltungsportale möglich, bei Letzterem besteht dagegen oft noch Handlungsbedarf in der Informationsbereitstellung. Von den interviewten Mitarbeitern gab es beispielsweise den Hinweis, dass die bei der Wohnungsmeldung vorzulegende Wohnungsgeberbescheinigung des Vermieters des Öfteren vergessen wird, weil diese Regelung, die zum 1.11.2015 durch das Bundesmeldegesetz in Kraft trat, den Bürgern nicht bekannt ist und die städtischen Portale hierzu keine Informationen bereitstellen. Somit ist ein erneuter Gang zum Bürgeramt mit allen Konsequenzen nötig: neue Terminvereinbarung und nochmaliges persönliches Erscheinen, da der neue Wohnort im Personalausweis eingetragen werden muss. Dieses Beispiel verdeutlicht auch, dass eine Bereitstellung aller relevanten Informationen zu einer Reduktion des Aufwandes für Bürger und Mitarbeiter führen kann.

und Abmeldungen, gefolgt von Hundesteueranmeldung (33 Prozent) und Führungszeugnis (27 Prozent). Tiefstwerte gelten dagegen für Zeugnisbeglaubigungen (10 Prozent) und Anwohnerparkausweise (18 Prozent).

Durchweg nur sehr selten möglich ist die finale Online-Abschließbarkeit von Verwaltungsleistungen (Transaktionsfunktion) mit einem Mittelwert von 6 Prozent, darüber hinaus gibt es keine Dienstleistung, die in mehr als 13 Prozent der befragten Kommunen vollständig elektronisch abgewickelt wird. Am besten schneiden hier die Beantragung eines Führungszeugnisses ab (13 Prozent)¹⁰, einer Urkunde (9 Prozent) und eines Anwohnerparkausweises (9 Prozent) ab.

Unsere Interviewpartner in den Fallkommunen bestätigen diese Ergebnisse. Obwohl die E-Government-Funktionen in den digital fortgeschrittenen Fallstädten stärker ausgeprägt waren, insbesondere Informationsbereitstellung und Interaktionsmöglichkeiten, gibt es auch hier keine Verwaltungsdienstleistung, die von allen Fallkommunen medienbruchfrei digital angeboten wird. Hinsichtlich der Transaktionsfunktion ergibt sich auch hier insgesamt ein eher schwaches Angebot. Allerdings finden sich in allen Fallkommunen Beispiele, in denen man vergleichsweise weit ist; dies gilt insbesondere für Anwohnerparkausweise und die Anmeldung einer Zweitwohnung. Auch die Bereiche Meldewesen (Abmeldungen aus dem Ausland), Bußgeldverfahren im Straßenverkehr und das Standesamtswesen können als weit entwickelte Bereiche angesehen werden.

Insgesamt ist ein schwacher Umsetzungsstand der digitalen Transaktionsfunktion in deutschen Bürgerämtern als wichtige empirische Erkenntnis festzuhalten. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen anderer internationaler (Europäische Kommission 2018; United Nations 2018) und nationaler Studien (Krcmar et al. 2017 und 2018; Opiela et al. 2017; NKR 2017a; Fromm et al. 2015).

10 Dass dieser Wert so niedrig ist, verwundert insofern, als die Kommunen auf ihren Websites lediglich einen Link zum Bundesamt für Justiz setzen müssten, damit die Bürger ein Führungszeugnis online beantragen können (allerdings nur unter Zuhilfenahme eines elektronischen Personalausweises mit freigeschalteter Online-Ausweisfunktion „eID“). Die Gründe für den niedrigen Wert liegen vermutlich in einer Mischung aus Unkenntnis über das Angebot und der Annahme, dass dieses ohnehin nicht genutzt wird, weil es nur Personen mit eID-Funktion im neuen Personalausweis zur Verfügung steht.

4.4 Barrieren und Hindernisse der Digitalisierung im Bürgeramt

Wie in [Kapitel 4.3](#) ausgeführt, ist der Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung in deutschen Bürgerämtern insbesondere mit Blick auf die Transaktionsfunktion und damit die vollständig medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen als sehr begrenzt einzuschätzen. In der Literatur wurde eine Reihe von Hürden identifiziert – technischer, rechtlicher, managerieller, finanzieller, organisatorischer, personeller und politischer Art –, die diese Umsetzungsprobleme erklären können (Scholl/Klischewski 2007; Thapa/Schwab 2017).

Im Folgenden soll anhand unseres empirischen Materials ermittelt werden, inwieweit die in der bisherigen Debatte um Digitalisierungshürden genannten Faktoren auf die deutschen Bürgerämter zutreffen und welches Gewicht ihnen dabei zukommt. Hierbei wird vor allem auf die Experteninterviews und deren Auswertung mittels MAXQDA zurückgegriffen (vgl. [Kapitel 3](#)). Wie [Abbildung 3](#) zeigt, führen rechtliche Hürden mit 27 Prozent der Nennungen das „Ranking“ der Digitalisierungsbarrieren an, gefolgt von technologischen Hürden (26 Prozent) und Problemen bei der politischen Steuerung und Koordination der Digitalisierung (18 Prozent), beim Personal und Management (16 Prozent) sowie im Bereich der Kosten und Ressourcenausstattung (13 Prozent).

Die einzelnen Barrieren sollen im Folgenden anhand der empirischen Befunde inhaltlich genauer erläutert und für die Bürgerämter konkretisiert werden.

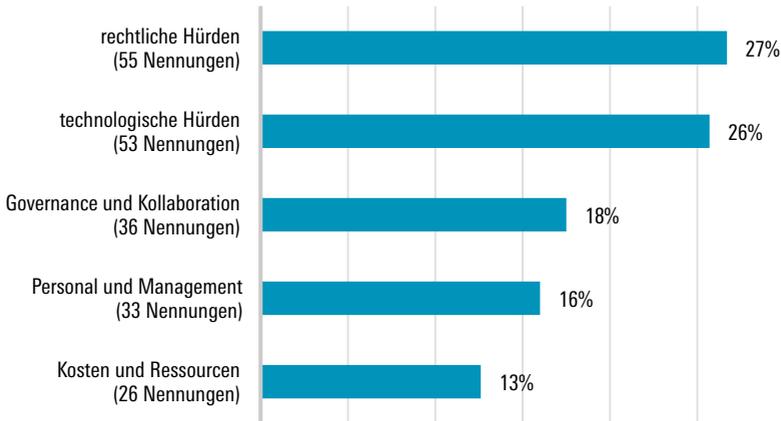
4.4.1 Rechtliche Hürden

Rechtliche Hürden stellen nicht nur im Hinblick auf die absolute Häufigkeit der Nennungen in den Interviews, sondern auch in ihrer Gewichtung durch die Experten die mit Abstand wichtigste Digitalisierungsbarriere dar. Zu nennen sind hier u.a. die EU-Datenschutzgrundverordnung, das deutsche Datenschutz- und Verwaltungsverfahrenrecht und die sich daraus ergebenden Anwesenheits- und Schriftformerfordernisse, Auskunftssperren, Aufbewahrungspflichten und Einschränkungen beim zwischenbehördlichen Datenaustausch.

Insbesondere der Datenschutz wurde mehrfach dezidiert als Hürde erwähnt. So steht beispielsweise das Zweckbindungsgebot im deutschen Datenschutzrecht, das besagt, dass Daten nur zu dem Zweck verwendet werden

Abbildung 3

Digitalisierungsbarrieren im Bürgeramt



Quelle: Fallstudien (Identifizierung von Hürden im Rahmen von 22 Interviews mit Mitarbeitern und Führungskräften von Bürgerämtern in drei baden-württembergischen Kommunen); eigene Darstellung.

dürfen, für den sie erhoben wurden, klar dem Grundsatz des Once-only-Prinzips entgegen. Diesem Prinzip nach soll der Bürger in der Lage sein, Basisdaten nur ein einziges Mal beispielsweise in seinem Bürgerkonto eingeben zu müssen. Der Datenabgleich z.B. zwischen verschiedenen Registern oder Behörden, die die Daten benötigen, soll dann idealerweise ohne Zutun des Bürgers erfolgen.

Gleichzeitig betonen die Interviewpartner die Wichtigkeit des Datenschutzes, an dem niemand ernsthaft rütteln möchte; insbesondere personenbezogene Daten wie Sozial- oder Gesundheitsdaten werden als besonders schützenswert erachtet. Die Experten in den Bürgerämtern sehen aber in den rechtlichen Notwendigkeiten oder Verwaltungsvorschriften einen besonderen Grund, der ein Voranschreiten der Verwaltungsdigitalisierung behindert.

Ein weiteres Problem liegt in der oftmals vorhandenen Notwendigkeit des persönlichen Kontakts, weil an irgendeinem Punkt der Bearbeitung des Verwaltungsvorgangs eine Form der Authentifizierung erforderlich ist. Da die Funktionen des elektronischen Personalausweises aufgrund erheblicher Nutzungshürden bislang eine äußerst geringe Akzeptanz und Anwendungs-

häufigkeit erfahren, ist eine persönliche Anwesenheit unvermeidlich, so dass Medienbrüche zwingend bleiben. Hinzu kommt, dass bei bestimmten Verwaltungstätigkeiten ein medienbruchfreies Handeln bislang nicht möglich ist, da z.B. ein Reisepass bei der Beantragung persönlich unterschrieben werden muss.

Allerdings wiesen einige Führungskräfte in den Interviews auch darauf hin, dass das Argument „rechtliche Hürden“ bisweilen politisch benutzt wird, um den defizitären Stand der Digitalisierung in der Stadtverwaltung zu legitimieren und von der eigenen Handlungs(un)fähigkeit bzw. -willigkeit abzulenken („blame shifting“).

4.4.2 Personelle Hürden

Probleme, die sich bei der Umsetzung der Digitalisierung in den Bürgerämtern im Bereich des Personalwesens ergeben, betreffen sowohl Fragen der Personalrekrutierung und Qualifikation (Digitalkompetenz) als auch Führungs- und Managementaufgaben hinsichtlich der Einführung und Konsolidierung digitaler Prozesse. Im Unterschied zu rechtlichen Hürden handelt es sich hierbei jedoch um Handlungsfelder, die von der Kommunalpolitik und -verwaltung eher zu beeinflussen und zu steuern sind. Dennoch wird in den Kommunen das Fehlen von fachlich geeignetem Personal und Know-how für die Umsetzung von anspruchsvolleren Digitalisierungsprojekten und das Bewerben von bereits implementierten E-Services beklagt.

Aus Sicht der befragten Experten fehlen aufseiten der Amtsleitung oder der Dezernenten entsprechende Impulse und Initiativen, etwa um Marketingkonzepte für gut funktionierende E-Services zu starten oder defizitäre kommunale Online-Portale umzugestalten, oder auch, um eine höhere Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu erreichen, indem sich für diese durch die Digitalisierung mehr Vorteile und eine stärkere Entlastung ergeben. Allerdings ist die Steuerungs- und Führungskapazität der Führungskräfte vielfach ausgeschöpft, da diese oft durch andere Aufgaben gebunden sind.

Ein weiteres Problem liegt in der Personalauswahl, die digitale Kompetenzen der Bewerber kaum berücksichtigt. Zudem ist das digitalspezifische Fort- und Weiterbildungsangebot für das Bestandspersonal sehr begrenzt. Für eine Konsolidierung digitaler Neuerungen im Bürgeramt erweisen sich schließlich auch die teils recht hohe Personalfluktuations- und der Fachkräftemangel generell als Problem, der sich in mangelnder Qualität und Quantität von Bewerbungen niederschlägt.

4.4.3 Politische Steuerung und Koordination

Eine weitere Hürde betrifft die politische Steuerung der Digitalisierung und die ebenenübergreifende Koordination von Digitalisierungsprojekten. Von kommunaler Seite gibt es zahlreiche Hinweise, dass vonseiten des Bundes oder der Länder kaum ein Handlungsdruck aufgebaut werde und es ganz allgemein an einer strategischen Ausrichtung oder Zielvorgaben fehle.

Zwar wurde 2016 auch in Baden-Württemberg, wo die Experteninterviews durchgeführt wurden, wie in den meisten Bundesländern ein E-Government-Gesetz verabschiedet, das sich u.a. zum Ziel setzt, die E-Akte bis 2022 auf Landesebene einzuführen und ein landesweites Service-Portal zu etablieren. Dieses soll neben der zentralen Bereitstellung von Online-Verwaltungsleistungen auch die Entwicklung von Basisdiensten (wie z.B. E-Payment) und Authentifizierungsmöglichkeiten (über DE-Mail) befördern und ist inzwischen nahezu fertiggestellt. Allerdings bestehen große Zweifel, ob die Koordinationsschwierigkeiten zwischen der Landes- und der Kommunalebene allein durch die Implementation eines zentralen Dienstleistungsportals gelöst werden können (ZEW 2017).

Momentan entspricht das Portal eher einem Verlinkungsverbund, dessen Anbindung an den vom BMI geplanten Portalverbund ebenfalls unsicher ist. Insgesamt ist das Fehlen einer digitalen Strategie für die kommunale Ebene zu monieren, so dass von kommunaler Seite der Vorwurf erhoben wird, die Gesetzgebungsebene (Bund und Länder) agiere „realitätsfern“ und die Sichtweise der kommunalen Praxis finde sich in den entsprechenden Regelungsvorhaben, die Auswirkungen auf kommunale Verwaltungstätigkeiten haben, oft nicht wieder:

„Das gibt wieder ein ministeriales Verfahren, das keiner haben will, weil sie die Kommunen halt wieder nicht mit ins Boot nehmen [...] das Problem ist, man muss wirklich die Praxis kennen.“ (Führungskraft Fallkommune)

Das Fehlen von Zielvorgaben wird allerdings auch innerhalb von Kommunen moniert, wo es insbesondere für die Bürgerämter meist keine Vorgaben gibt, bis wann bestimmte Verwaltungsleistungen online angeboten werden müssen. Falls es doch sporadisch zu E-Government-Initiativen kommt, agieren alle Ebenen eher träge und eine Umsetzung erfolgt in den meisten Fällen eher inkrementell. Dennoch ist den kommunalen Führungskräften bewusst, dass zumindest eine landesweite Zusammenarbeit unumgänglich ist, um Insellösungen, wie sie in der Vergangenheit umgesetzt wurden, zu vermeiden:

„[...] wir wollen nicht wieder zurückfallen in das Klein, dass jede Kommune wieder macht, was sie für richtig hält, weil das funktioniert ganz einfach nicht.“ (Führungskraft Fallkommune)

Oft mangelt es aber auch auf kommunaler Ebene innerhalb der Stadtverwaltung an Befürworter-Koalitionen, um die Digitalisierung voranzutreiben. So bestimmen teilweise politische oder persönliche Abhängigkeiten darüber, ob z.B. Digitalisierungsbudgets bereitgestellt werden oder nicht – je nach Sichtweise des verantwortlichen Bürgermeisters oder Dezernenten. Dies führt dazu, dass Digitalisierungsinitiativen oftmals keine strategische Ausrichtung, Systematik und Kontinuität aufweisen und benötigte Infrastruktur und Organisationsanpassungen im Ergebnis nicht eingeführt werden. In einem konkreten Fall konnte beispielsweise ein Dokumentenmanagementsystem nicht etabliert werden, weil von politischer Seite hierfür kein Bedarf gesehen und eine Mittelfreigabe nicht genehmigt wurde, obwohl die Mittel verfügbar waren und die fachliche Ebene eine Einführung befürwortete.

Weiterhin liegen Digitalisierungshürden im angespannten Verhältnis zwischen Kommunen und kommunalen IT-Dienstleistern. Dies betrifft lange Bearbeitungszeiten, mangelhafte Qualität der erbrachten Dienstleistungen (z.B. bei der Einbindung elektronischer Bezahlverfahren) sowie eine fragwürdige Dienstleistungsorientierung der IT-Dienstleister.

Baden-Württemberg folgte hier allerdings dem allgemeinen Trend zur IT-Konsolidierung, indem sich im Juli 2018 die als Zweckverbände organisierten IT-Dienstleistungszentren und die Datenzentrale Baden-Württemberg zu einem einheitlichen IT-Service-Provider „ITEOS“ zusammenschlossen. Ziel der Konsolidierung ist neben der Vermeidung von Insellösungen bei Fachverfahren und Interoperabilitätsproblemen vor allem eine Steigerung von Effektivität und Effizienz durch Reduktion von Infrastruktur und Personal bei gleichzeitiger qualitativer Verbesserung der Kompetenzen der Mitarbeiter (vgl. Pelzer et al. 2016). Da die Interviews vor dem Zusammenschluss stattfanden, sind eventuell realisierte positive Entwicklungen nicht in die Aussagen eingeflossen.

4.4.4 Finanzielle Hürden

Die Bedeutsamkeit von Ressourcen-Engpässen und zu hohen Kosten als Digitalisierungshürde variiert stark mit der finanziellen Ausstattung und Situation der jeweiligen Kommune. In den drei Städten in Baden-Württemberg, in denen Experteninterviews geführt wurden, stellt sich dieses Problem weniger

gravierend dar als vermutlich in einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen oder Ostdeutschland. So wurde für die im Vergleich zu Baden-Württemberg wesentlich finanzschwächeren brandenburgischen Kommunen gezeigt, dass finanzielle Probleme als Digitalisierungshürde – nach rechtlichen Barrieren – am höchsten gewichtet wurden (Carstens 2018).

Da die Einführung von digitalen Neuerungen wie beispielsweise Dokumentenmanagementsystemen oder E-Akte hohe Summen im Investitionshaushalt beansprucht, ganz abgesehen von den Kosten der Konsolidierung und Instandhaltung, geraten allerdings nicht nur Kommunen mit defizitärer Haushaltslage, sondern auch leistungsfähigere Stadtverwaltungen an finanzielle Grenzen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich immerhin 13 Prozent der von den Interviewpartnern in Baden-Württemberg genannten Barrieren auf Kosten- und Ressourcenfragen bezogen. In einer der befragten Stadtverwaltungen erwiesen sie sich auch als ein gewichtiger Grund dafür, einem konkreten Digitalisierungsvorhaben die Finanzierung gänzlich zu versagen.

Neben einer nicht immer ausreichenden Bereitstellung monetärer Mittel für die Digitalisierung sind es vor allem Personalengpässe, die einer größeren Geschwindigkeit beim Fortschreiten der Digitalisierung im Wege stehen, was von Führungskräften, Personalräten und Mitarbeitern gleichermaßen konstatiert wird.

4.4.5 Technologische Hürden

Eine wesentliche technologische Hürde, die entscheidend für die Digitalisierung in den Bürgerämtern ist, betrifft die Schnittstelle von Bürger und Verwaltung. Bislang sind E-Government-Basisdienste nicht oder nur unzureichend in die Online-Applikationen der Bürgerämter eingebunden, was insbesondere auf die elektronische Bezahlmöglichkeit (E-Payment) zutrifft. Ohne die Möglichkeit, Verwaltungsvorgänge durch eine E-Payment-Funktionalität abzuschließen, bleibt dem Bürger der Gang aufs Amt nicht erspart und die Durchgängigkeit der Verwaltungsleistung kann nicht medienbruchfrei angeboten werden.

Die Daten unserer Mitarbeiterbefragung zeigen, dass nur 25 Prozent der Mitarbeiter der Bürgerämter elektronische Bezahlverfahren als „sehr gut“ oder „eher gut“ bewerten, gegenüber 23 Prozent, die der Meinung sind, diese seien „sehr schlecht“ oder „eher schlecht“. Weitere 29 Prozent der Mitarbeiter gaben an, dass kein entsprechendes Angebot vorhanden sei, und 23 Pro-

zent kennen zumindest keine E-Payment-Funktionalität. Diese Zahlen belegen klar, dass noch wesentliche technologische Hürden zu überwinden sind, wenn die Digitalisierung in den Bürgerämtern vorankommen soll.

Allerdings lassen sich einige dieser Hürden nicht von den Kommunen allein überwinden, wofür der elektronische Personalausweis, der in der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes liegt, ein Beispiel bietet. Um diesen zu nutzen, müssen die Bürger entsprechende Kosten durch den Erwerb des erforderlichen Lesegeräts selbst tragen – die „AusweisApp2“ ist noch nicht für alle Handys verfügbar¹¹ – und für die Treiber- und Softwaredownloads ein relativ hohes technisches Verständnis mitbringen. Hinzu kommt – und das ist vielleicht der wichtigste Punkt –, dass der elektronische Personalausweis kaum Nutzungsmöglichkeiten bereitstellt.

Auch andere umfangreichere Digitalisierungsprojekte wie etwa die Implementation von IKT-Basisdiensten (Verzeichnisdiensten, Gateways, DNS etc.) oder die Einrichtung von IT-Infrastruktur (Server, Betriebssystemen, Datenbanken etc.) liegen teilweise außerhalb des direkten kommunalen Einflussbereichs, sondern bei IT-Dienstleistern des Landes oder der Kommunen. Die Beseitigung bestehender technologischer Hürden muss demnach auch von anderen beteiligten Akteuren – Land und Bund – angegangen werden.

Sieht man von diesen digitalen Schlüsselengpässen mit begrenztem kommunalen Handlungskorridor einmal ab, so liegen die technologischen Hürden im Bürgeramt eher im operativen Bereich und sind vor allem auf Probleme und Vorfälle im Arbeitsalltag zurückzuführen, z.B. Ausfall von Technik oder Anwendungs- und Bedienungsprobleme mit Soft- und Hardware.

Insgesamt legen unsere Befunde den Schluss nahe, dass rechtliche Hürden, Engpässe im Personalwesen und Probleme bei der politischen Steuerung und Koordination der Digitalisierung die wichtigsten Digitalisierungshürden für die Bürgerämter darstellen. Dies deckt sich auch mit anderen Studien (vgl. z.B. für Berlin Thapa/Schwab 2017: 184ff.; für Brandenburg Carstens 2018: 28), in denen diese Faktoren als zentrale Hinderungsgründe der Verwaltungsdigitalisierung identifiziert wurden. Dagegen kommt aus Sicht der befragten Experten Kosten- und Ressourcenfragen sowie technologischen Hürden, obgleich Letztere in den Interviews recht häufig thematisiert wurden, zwar auch eine wichtige, aber im Vergleich nachgeordnete Bedeutung zu.

11 Laut www.ausweisapp.bund.de/download/ios (abgerufen am 12.7.2019) wird die „AusweisApp2“ ab Herbst 2019 auch für iPhones im App-Store verfügbar sein.

4.5 Digitale Angebote: Erwartungen, Nutzung und Ursachen für die Nicht-Nutzung

Richtet man den Blick auf die Erwartungen von Bürgern und Mitarbeitern an ein bürgerfreundliches Online-Angebot und die konkrete Nutzung oder auch Nicht-Nutzung, so ergibt sich ein teilweise recht ernüchterndes Bild. Sichtbar wird eine eklatante Lücke zwischen Erwartung und Realität. Zunächst ist festzuhalten, dass die Hauptgründe für eine vermehrte Nutzung digitaler Verwaltungsdienste aus Sicht der Bürger vor allem Zeit- und Kostenersparnisse sind (vgl. Tabelle 6).

91 Prozent der befragten Bürger geben Zeiteinsparungen als „wichtigen“ oder „sehr wichtigen“ Grund für die Nutzung elektronischer Angebote an. Auch würden 60 Prozent der Bürger Selbstbedienungsterminals nutzen, wenn sie dadurch (Warte-)Zeit einsparen können. 73 Prozent halten die Reduzierung von Verwaltungskosten und 63 Prozent eigene Kosteneinsparungen, z.B. durch den Wegfall von Porto- oder Parkplatzgebühren, für „wichtig“ oder „sehr wichtig“. Dies zeigt, dass Zeitersparnis für die Bürger der weitaus wichtigste Grund für die Nutzung von Online-Angeboten wäre und somit auch die zentrale Erwartung ist, die sie damit verbinden.

Auch die von uns befragten Führungskräfte schätzen die tatsächliche Nutzung der bereitgestellten Online-Angebote als umso größer ein, je einfacher diese in der Antragsstrecke zu handhaben sind und je eher Einsparpotenziale für die Bürger realisiert werden können. Dabei werden die größten Einsparpotenziale dort erwartet, wo hohe Nutzungszahlen auf einen eher niedrigen Komplexitätsgrad treffen und wo sich Verwaltungsleistungen me-

Tabelle 6

Gründe für mehr digitale Leistungen des Bürgeramts aus Sicht der Bürger

Gründe für mehr Digitalisierung im Bürgeramt	„sehr wichtig“ und „eher wichtig“	„unwichtig“ und „eher unwichtig“	n
Zeiteinsparungen für die Bürger	91%	9%	1.132
Reduzierung von Verwaltungskosten	73%	28%	1.129
Kosteneinsparungen für die Bürger	63%	37%	1.118

Anmerkung: Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.

Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe (eigene Darstellung)

dienbruchfrei elektronisch abwickeln lassen, also neben der Informations- auch die Kommunikations- und Transaktionsfunktion vorhanden sind.

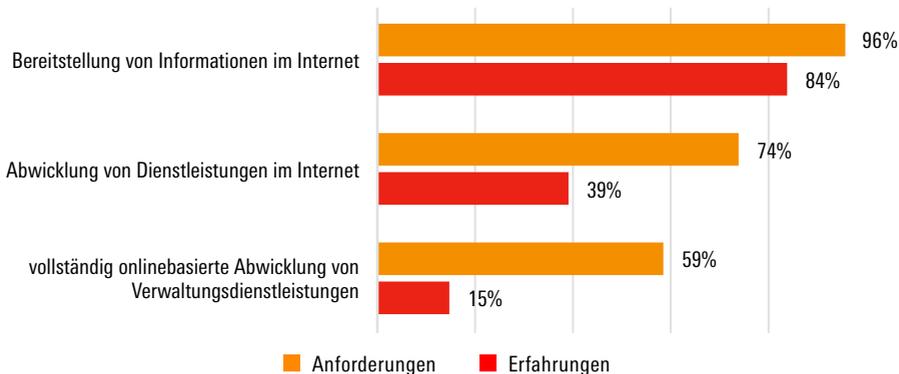
Vor diesem Hintergrund erscheint es umso problematischer, dass sich der digitale Kontakt der Bürger zu den Bürgerämtern in der Realität bislang vor allem auf die Informationsfunktion konzentriert und beschränkt, wie die Ergebnisse unserer Bürgerbefragung zeigen. So nutzen zwar ca. 50 Prozent der befragten Bürger die browserbasierte Internetsuche und 66 Prozent informieren sich direkt über die jeweiligen Portale bzw. Websites der Stadtverwaltungen (Mehrfachantworten waren zulässig), über die in durchschnittlich 75 Prozent aller Kommunen Informationen online zu erhalten waren.

Nur 4 Prozent der Bürger schicken Mailanfragen, um Informationen über Verwaltungsdienstleistungen zu erhalten. Allerdings ist die Ausprägung der Kommunikations- und Transaktionsfunktion deutlich niedriger als die der Informationsfunktion, so dass zwischen den Erwartungen der Bürger hinsichtlich einer nutzerorientierten medienbruchfreien Abwicklung von E-Services und der Verwaltungsrealität im Bürgeramt eine erhebliche Diskrepanz besteht.

Dies bestätigen auch die Ergebnisse unserer Mitarbeiterbefragungen. So geben zwar fast alle Mitarbeiter (96 Prozent) an, dass die elektronischen Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung (Informationsfunktion) aus ihrer Sicht als „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ für ein bürgerfreundliches

Abbildung 4

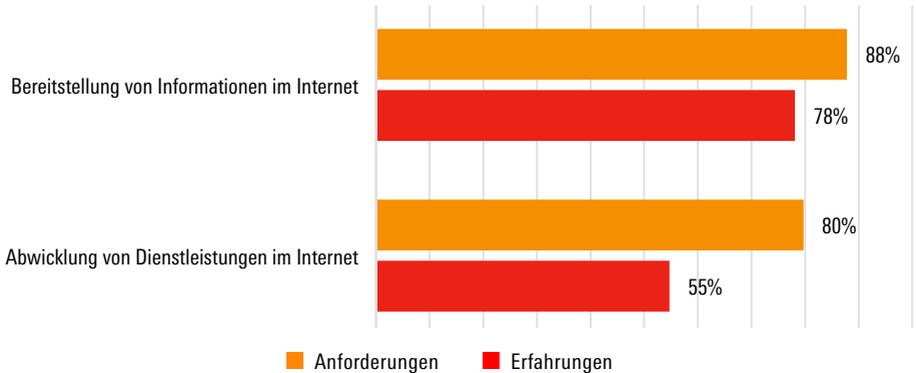
Wichtigkeit und Realisierung der E-Government-Funktionen aus Sicht der Mitarbeiter



Anmerkung: n = 68 bis 70

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

Wichtigkeit und Realisierung der E-Government-Funktionen aus Sicht der Bürger



Anmerkung: n = 1.054 bis 1.099

Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

Bürgeramt anzusehen seien (vgl. [Abbildung 4](#)). Immerhin 74 Prozent der befragten Mitarbeiter halten auch die Kommunikationsfunktion und 59 Prozent die Transaktionsfunktion für „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“.

Vergleicht man diese wahrgenommene Wichtigkeit mit der Realität, so bestätigt sich erneut eine Diskrepanz zur Erwartungshaltung hinsichtlich einer bürgerfreundlichen digitalen Aufgabenerledigung in den Bürgerämtern. Während die Erwartungen der Mitarbeiter und Bürger im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationsfunktion ähnlich sind (vgl. [Abbildung 5](#)), gibt es bezüglich der Transaktionsfunktion deutliche Unterschiede zwischen den beiden befragten Akteursgruppen. Hier vertreten deutlich mehr Bürger (89 Prozent) als Mitarbeiter (59 Prozent) die Auffassung, dass diese Funktion ein „sehr wichtiges“ oder „eher wichtiges“ Merkmal bürgerfreundlicher Leistungserbringung im Bürgeramt sei.¹²

¹² Das Item „vollständig onlinebasierte Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen“ war in dieser Form nicht im Fragebogen für die Bürger enthalten. Die Bürger wurden aber gefragt, ob sie ein Angebot nutzen würden, bei dem es möglich ist, Leistungen komplett online abzuwickeln. Hier kreuzten 89 Prozent Bürger die Kategorien „ja“ und „teilweise“ an. Wenn man diese Antwort im Sinne von Wichtigkeit interpretiert, kommt man auf den genannten Wert. Daten zur Umsetzung dieses Merkmals aus Sicht der Bürger liegen jedoch nicht vor, deshalb sind in [Abbildung 5](#) nur die beiden anderen Items aufgeführt.

Wie unsere Interviews auf der Mitarbeiterebene und mit den Personalräten in den Fallkommunen zeigen, ergeben sich aus Sicht der Mitarbeiter Umstellungsprobleme wie kurzfristig anfallender Mehraufwand und vorübergehend steigendes Arbeitsvolumen, die aus dem Aufwand bei der Einführung komplett medienbruchfreier Vorgangsabwicklung resultieren (vgl. Kapitel 4.6.2). Dies dürfte eine Erklärung dafür sein, dass die Mitarbeiter die Transaktionsfunktion in ihrer Bedeutsamkeit geringer gewichten als die Bürger.

Analysiert man die Nutzung der digitalen Angebote genauer, so lassen sich weitere Problemlagen identifizieren. Zwar sind Internet-Suchportale laut unserer Bürgerbefragung die Hauptinformationsquellen für die Erledigung von Verwaltungsanliegen, dennoch gibt es bei der Informationsbereitstellung aus Sicht der interviewten Experten Probleme hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit. Die Interviewpartner monierten vor allem die unzulängliche Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Informationen, allen voran auf den städtischen Websites und/oder Verwaltungsportalen, die oft inhaltlich überfrachtet seien.

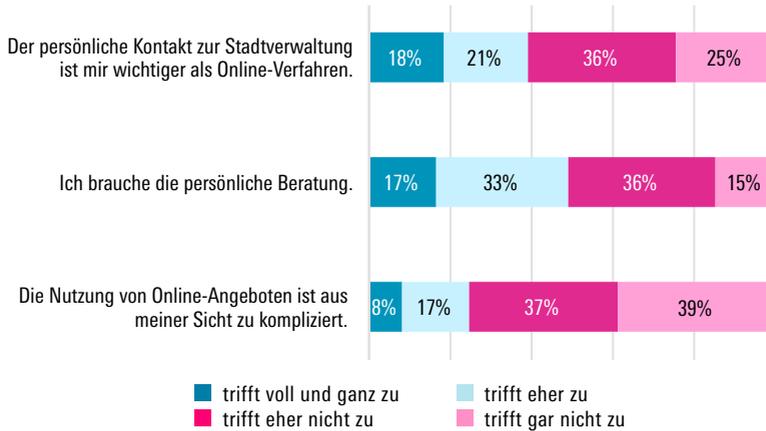
Zudem erschwere eine mangelhaft implementierte Suchfunktionalität das Auffinden von Informationen, wenn beispielsweise die von den Bürgern in der Suchmaske verwendeten Umgang-, Dialekt- oder Allerweltswörter nicht in der Suchdatenbank enthalten sind, weil darin eher technische Wörter und Begriffe aus der Verwaltungs- oder Rechtssphäre eingespeichert wurden, und die Online-Suche deshalb keine Treffer anzeigt.

Hinzu komme, dass der Bürger oftmals aufgrund der Unübersichtlichkeit des Angebots und schlechten Auffindbarkeit von spezifischen Informationen nicht auf digital funktionsfähige Angebote der Kommune zugreifen könne, weil diese im allgemeinen „Angebotsdschungel“ untergingen. Die gebotene Entschlackung des Angebots, etwa durch separate Portale mit gut funktionierenden medienbruchfreien Angeboten oder eine Anbindung an den vom Bund geplanten Portalverbund, steht hier noch aus. Immerhin 33 Prozent der Bürger bewerteten die Übersichtlichkeit der Website als „eher schlecht“ oder „schlecht“.

Allerdings war über die Hälfte der befragten Bürger (55 Prozent) der Meinung, die Website-Übersichtlichkeit sei „sehr gut“ oder „gut“ und nur 8 Prozent sagten, dass sie generell Schwierigkeiten hätten, an Informationen zu gelangen, um die richtigen Zuständigkeiten in der Stadtverwaltung auszuloten. Hier schätzen die interviewten Verwaltungspraktiker die Problematik offenbar als schwerwiegender ein als die Verwaltungskunden. Vermutlich greifen die Bürger vermehrt auf Suchmaschinen zurück, die das Auffinden der Informationen vereinfachen.

Abbildung 6

Gründe gegen die Online-Nutzung von Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger



Anmerkung: n = 1.120 bis 1.140. Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.

Quelle: Bürgerbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

Befragt man die Bürger nach den Gründen, warum sie bestehende Online-Angebote lieber nicht nutzen möchten (vgl. [Abbildung 6](#)), so zeigt sich, dass nur 39 Prozent den persönlichen Kontakt generell präferieren, aber die Mehrheit (61 Prozent) einer Online-Nutzung aufgeschlossen gegenübersteht – was umso mehr die Frage nach den Gründen für die Nicht-Nutzung aufwirft. Fast die Hälfte der befragten Bürger (49 Prozent) begründet die Nicht-Nutzung damit, dass sie auf eine persönliche Beratung „nicht“ oder „eher nicht“ verzichten könne (gegenüber 51 Prozent, die darauf verzichten können); ca. 25 Prozent bemängeln einen zu hohen Komplexitätsgrad der Online-Antragsstrecken (gegenüber ca. 76 Prozent, die dies nicht so sehen).

Dass trotz vorhandener Angebote nur 10 Prozent der Bürger den elektronischen Zugangskanal zur Kontaktaufnahme mit dem Bürgeramt wählen, dürfte auch damit zusammenhängen, dass der digitale Umsetzungsstand für medienbruchfrei abschließbare Dienstleistungen gering ist und es bislang kaum überzeugende und nutzerfreundliche digitale Angebote gibt, die die Bürger gegenüber anderen Zugängen präferieren würden.

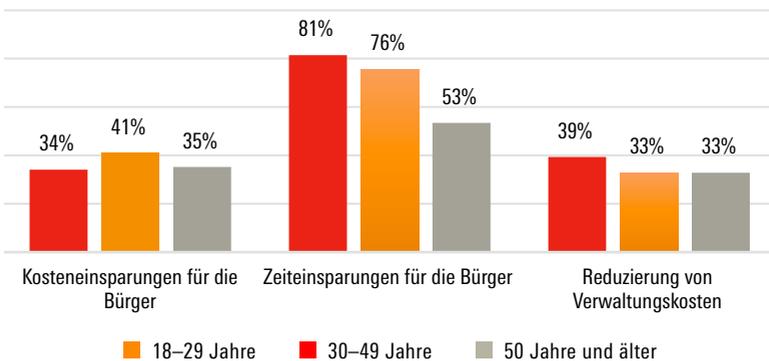
Um weiteren Aufschluss über die Gründe der Nicht-Nutzung bestehender Online-Angebote zu erhalten, wurden die Bürger gefragt, ob sie digitale Angebote nutzen würden, wenn sie ähnlich einfach wie bei Plattformanbietern (z.B. Amazon, Otto oder Zalando) und komplett online abschließbar wären. Die Antwort hierauf fällt wiederum eindeutig aus: Lediglich 11 Prozent der Bürger würden dieses Angebot nicht nutzen, während eine sehr große Mehrheit (89 Prozent) dies entweder uneingeschränkt oder zumindest teilweise tun würde.

Zudem stimmten 80 Prozent der Bürger der Aussage zu, dass die nutzerfreundliche Erledigung von Verwaltungsanliegen über das Internet eine zutreffende Forderung an ein bürgerfreundliches Bürgeramt sei. In der Realität sehen allerdings nur 54 Prozent der Bürger diese Forderung in ihrem Bürgeramt ganz oder teilweise umgesetzt. Somit können wir empirisch eine Differenz von 26 Prozentpunkten zwischen Anspruch und (wahrgenommener) Wirklichkeit konstatieren.

Wenn man bei den Gründen für oder gegen mehr Online-Angebote nur die Antworten aus der Kategorie „sehr wichtig“ betrachtet, zeigt sich bei der Einschätzung der Wichtigkeit einer zunehmenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ein deutlicher Generationeneffekt („generational digital divide“). So wird aus [Abbildung 7](#) deutlich, dass sich zwar im Hinblick auf

Abbildung 7

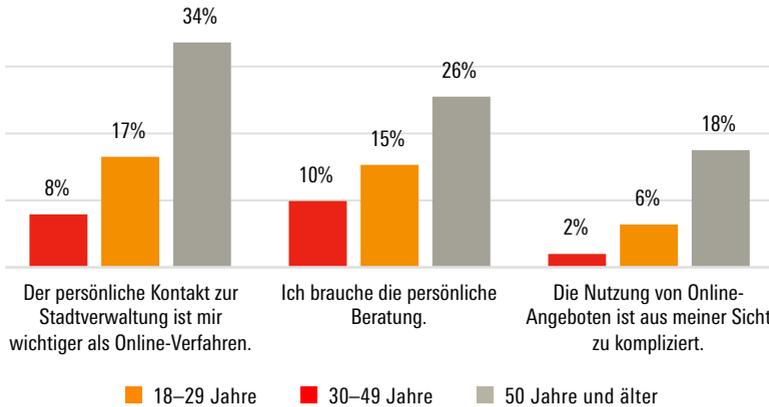
Gründe für mehr Online-Angebote aus Sicht der Bürger im Altersgruppenvergleich



Anmerkung: n = 1.102 bis 1.115; dargestellt sind die Anteile der Kategorie „sehr wichtig“.
Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe (eigene Darstellung)

Abbildung 8

Gründe gegen mehr Online-Angebote aus Sicht der Bürger im Altersgruppenvergleich



Anmerkung: n = 1.103 bis 1.121; dargestellt sind die Anteile der Kategorie „trifft voll und ganz zu“.
Quelle: Bürgerumfrage Karlsruhe (eigene Darstellung)

die Reduzierung von Verwaltungskosten kaum Altersgruppenunterschiede ergeben. Anders stellt sich die Situation aber im Hinblick auf die Zeiteinsparungen für die Bürger dar: 81 Prozent der 18- bis 29-Jährigen sind der Ansicht, dies sei ein „sehr wichtiger“ Grund; 76 Prozent der 30- bis 49-Jährigen teilen diese Einschätzung. Bei den mindestens 50-jährigen Bürgern sehen hingegen nur 53 Prozent diesen Grund als „sehr wichtig“ an.

Für die Gründe gegen mehr Online-Angebote ergeben sich noch deutlichere Altersgruppenunterschiede (vgl. [Abbildung 8](#)): Während nur 8 Prozent der 18- bis 29-Jährigen der Aussage uneingeschränkt zustimmen, dass ihnen der persönliche Kontakt zur Stadtverwaltung wichtiger sei als Online-Verfahren, sind es in der Altersgruppe der 30- bis 49-Jährigen doppelt so viele. Bei den über 50-Jährigen geben sogar 34 Prozent, dass sie dieser Aussage voll und ganz zustimmen. Eine ähnliche Staffelung ergibt sich auch für die Aussage „Ich brauche die persönliche Beratung“. Der Aussage „Die Nutzung von Online-Angeboten ist aus meiner Sicht zu kompliziert“ stimmen nur 2 Prozent der 18- bis 29-Jährigen und 6 Prozent der 30- bis 49-Jährigen uneingeschränkt zu. Bei den mindestens 50-Jährigen stimmen immerhin 18 Prozent dieser Aussage voll und ganz und weitere 31 Prozent eher zu.

Die oben beschriebene Nutzungsproblematik und die verschiedenen Ursachen für die Nicht-Nutzung bestehender Online-Angebote der Bürgerämter sei im Folgenden an einem konkreten Anwendungsbeispiel genauer illustriert: Online-Formulare sind in den deutschen Bürgerämtern schon seit längerem im Einsatz, gleichwohl weisen sie hinsichtlich ihrer tatsächlichen Nutzung und Nutzerfreundlichkeit eine recht kritische Bilanz auf. Das Angebot an Online-Formularen in den Kommunalverwaltungen ist zwar außerordentlich groß, jedoch spiegelt dieses Angebot nicht die Nachfrage und den konkreten Bedarf der Bürger wider.

So bieten die Kommunen zumeist eine Vielzahl von Online-Formularen an, die aber von den Bürgern kaum oder gar nicht genutzt werden. In einer Fallkommune war bei 510 von insgesamt 600 Formularen (85 Prozent), die über das Online-Portal der Stadtverwaltung zum Ausfüllen oder Herunterladen angeboten wurden, kein einziger Zugriff durch Verwaltungskunden zu verzeichnen, d.h. nur 15 Prozent des digitalen Formularangebots wurde tatsächlich genutzt. Einerseits dürfte das hohe Angebot durch das kommunalpolitische Bestreben zu erklären sein, den Bürgern gegenüber digitale Fortschrittlichkeit zu signalisieren, andererseits wurde die tatsächliche Funktionalität und Nutzung nicht in den Blick genommen, so dass man hier auch von symbolischer Verwaltungspolitik oder „window-dressing“ (vgl. March/Olsen 1989: 52) sprechen kann.

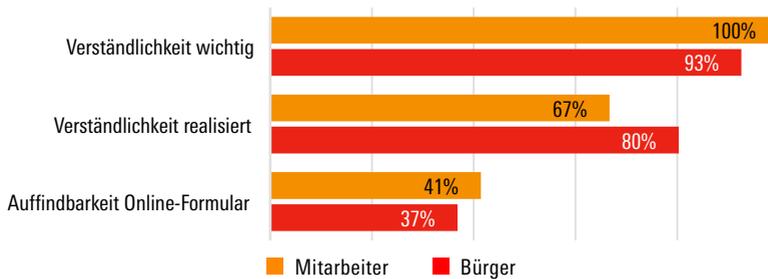
Eine problematische Folgewirkung des „Angebotsüberhangs“ ist zudem im Problem der Auffindbarkeit zu sehen, denn die Leistungsadressaten können funktional bessere Formulare, deren Prozessketten weniger oder gar keine Medienbrüche aufweisen, nicht oder nicht schnell genug auffinden und auch nicht von weniger funktionalen unterscheiden. Das Überangebot von Online-Formularen bei gleichzeitig unstrukturierter Anordnung auf den städtischen Portalen erschwert die Auffindbarkeit und somit auch die Nutzung.

Die Daten der Mitarbeiter- und Bürgerbefragung belegen das Auffindbarkeitsproblem eindeutig. So bewerteten die Mitarbeiter und Bürger die Auffindbarkeit von Online-Formularen mehrheitlich (59 Prozent bzw. 42 Prozent) als „sehr schlecht“ oder „eher schlecht“, wohingegen sie von einer Minderheit (41 Prozent bzw. 37 Prozent) als „sehr gut“ oder „eher gut“ eingeschätzt wird (vgl. [Abbildung 9](#)).

Außerdem belegen unsere Daten eine bestehende Diskrepanz zwischen den Erwartungen von Mitarbeitern und Bürgern an die Verständlichkeit von (Online-)Formularen und der Realität des Formularwesens: Während alle Mitarbeiter (100 Prozent) und fast alle Bürger (93 Prozent) verständliche For-

Abbildung 9

Verständlichkeit und Auffindbarkeit von (Online-)Formularen



Anmerkung: n = 1.095 bis 1.117 (Bürgerbefragung) und n = 68 bis 70 (Mitarbeiterbefragung); dargestellt ist die Summe der Anteile der Kategorien „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.

Quelle: Bürger- und Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

mulare als sehr wichtig oder wichtig für eine bürgerfreundliche Stadtverwaltung erachten, ist diese Forderung aus Sicht von immerhin einem Drittel der Mitarbeiter (33 Prozent) und einem Fünftel der Bürger (20 Prozent) nicht realisiert. Allerdings bewertet die überwiegende Mehrheit von Mitarbeitern (67 Prozent) und Bürgern (80 Prozent) die Verständlichkeit von (Online-)Formularen als eher positiv.

Die Erklärungen für die Nicht-Nutzung bestehender Online-Angebote sind vielfältig. Eine wichtiger Erklärungsansatz dürfte in der mangelnden Nutzerfreundlichkeit und begrenzten Digitalisierungstiefe des Leistungsangebots liegen. So werden Online-Formulare oft nur im PDF-Format zum Download angeboten, so dass die Bürger das Dokument ausdrucken, unterschreiben und per „Normalpost“ an die Verwaltung schicken müssen, was im Vergleich zum analogen Standardverfahren wenig Entlastung bringt. Medienbrüche bleiben erhalten, und von einer automatisierten Integration in die jeweilige Software der Fachverfahren kann keine Rede sein.

4.6 Digitalisierungseffekte

Zunächst ist ganz unabhängig von der Digitalisierung festzustellen, dass die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter im Bürgeramt hoch ist und zudem noch, beispielsweise durch Aufgabenzuwachs und Arbeitsverdichtung, in den letz-

ten Jahren deutlich angestiegen ist. Schon in der Verwaltungsbefragung hatten Bürgermeister und Personalräte mit einer Zustimmung von fast 96 Prozent übereinstimmend berichtet, dass die Arbeitsbelastung „eher hoch“ oder „sehr hoch“ sei.

Wesentliche Erklärungsfaktoren dafür sind aus der Sicht von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden folgende Faktoren: die Arbeitsdichte (Zustimmung von 82 Prozent der Bürgermeister zu „eher hoch“ oder „sehr hoch“), der Termin- und Zeitdruck (71 Prozent), störende Unterbrechungen der Arbeit (64 Prozent) und der Geräuschpegel in den Räumlichkeiten (74 Prozent). Insbesondere aus Sicht der Personalratsvorsitzenden sind auch mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten (73 Prozent, bei den Bürgermeistern 53 Prozent) ein Grund für das Ausmaß der Arbeitsbelastung.

Die Mitarbeiterbefragung zeigt ein ähnliches Bild. Die Aufgabenanzahl hat aus Sicht von 74 Prozent der Befragten „etwas“ oder sogar „stark zugenommen“; für die Arbeitsdichte gilt dies nach Einschätzung von 90 Prozent ebenfalls. Zudem sind die Anforderungen der Bürger z.B. bei Beratungsleistungen, Informationen zum Datenschutz oder hinsichtlich der Schaffung gemeinsamer Anlaufstellen zur Erledigung ihrer Anliegen in den letzten fünf Jahren gewachsen.

Problematisch erscheint aus Sicht der Bürgerfreundlichkeit und Verfahrenseffizienz, dass auch eine Verlängerung der Verfahrensdauer konstatiert wurde. So ergab die Verwaltungsbefragung, dass 59 Prozent der befragten Bürgermeister und 49 Prozent der Personalräte eine generelle Zunahme der Verfahrensdauer in den letzten fünf Jahren konstatieren. Allerdings gab es ausweislich unserer Befragungsergebnisse auch eine Verbesserung der Servicequalität (60 Prozent sowohl bei Bürgermeistern als auch bei Personalräten, vgl. Bogumil et al. 2017: 47). Im Folgenden soll ergründet werden, welchen Beitrag die Digitalisierung in den Bürgerämtern hierzu geleistet und inwieweit sie – aus Sicht von Verwaltungsleitungen, Mitarbeitern, Personalräten und Bürgern – zu Verbesserungen oder zu dysfunktionalen Effekten geführt hat.

Insgesamt schätzen die Führungskräfte die Wirkungen der Digitalisierung in allen Leistungsdimensionen positiver ein als die Mitarbeiter. Dies gilt für die Wirkungen im Bereich der Außenkommunikation (Welchen Nutzen stiftet das digitale Bürgeramt für die Bürger?), aber auch für Wirkungen der Digitalisierung innerhalb der „Organisation Bürgeramt“ und dort insbesondere für die Verbesserung der Prozesse. Auch die Verkürzung von Verfahrens- und Wartezeiten sowie die Verbesserung der Leistungsqualität (z.B. Fehlerquoten) infolge der Digitalisierung im Bürgeramt werden von den Führungskräften weit positiver gesehen als von den Mitarbeitern.

In [Kapitel 4.6.1](#) werden zunächst die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Aufgabenerledigung am Beispiel der Verfahrensdauer analysiert, um sodann die Effekte zu untersuchen, die sich für die Mitarbeiter ergeben haben ([Kapitel 4.6.2](#)). Danach wird anhand des Praxisbeispiels „Online-Terminmanagement“ spezifischer auf die Funktionsweise einer Online-Anwendung und ihrer Auswirkungen auf die Arbeit im Bürgeramt eingegangen ([Kapitel 4.6.3](#)).

4.6.1 Auswirkungen auf die Verfahrensdauer

Die oben erwähnte Verlängerung der Verfahrensdauer wird von den befragten Experten teilweise im Zusammenhang mit der Digitalisierung gesehen. So räumen die Führungskräfte ein, dass die Digitalisierung oftmals dann zur Verfahrensverzögerung statt zur -beschleunigung führe, wenn Medienbrüche die Durchgängigkeit von Online-Leistungen behinderten und so ein erneuter Gang zum Bürgeramt nötig sei, beispielsweise weil die elektronische Bezahlfunktion nicht funktioniert. Der Verzögerungsgrund ist demnach nicht die Digitalisierung als solche, sondern deren ungenügende (durchgängige) Umsetzung. So seien dort, wo Medienbrüche vermieden werden, die Verfahrensdauern erheblich zurückgegangen.

Kontrastiert man diese Aussagen mit den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung (vgl. [Tabelle 7](#)), sind die Einschätzungen in Bezug auf die allgemeine Zunahme der Verfahrensdauer ähnlich (52 Prozent Zustimmung bei „etwas“ und „stark zugenommen“), aber in Bezug auf die Zunahme durch Digitalisie-

Tabelle 7

Veränderung der Verfahrensdauer im Bürgeramt in den letzten fünf Jahren

	„etwas zugenommen“ und „stark zugenommen“	un- ver- ändert	„etwas abgenommen“ und „stark abgenommen“	n
Verfahrensdauer allgemein	52%	45%	3%	60
Verfahrensdauer durch Digitalisie- rungselemente	70%	25%	5%	59

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

rungelemente wesentlich kritischer. Hier glauben 70 Prozent der Mitarbeiter an eine durch die Digitalisierung induzierte Verlängerung der Verfahrensdauer, wohingegen 25 Prozent keine Veränderung erkennen und lediglich 5 Prozent davon ausgehen, dass die Digitalisierung zu einer Abnahme der Verfahrensdauer geführt habe. Auch hier zeigen die Interviews, dass die Mitarbeiter die Potenziale der Digitalisierung zwar erkennen, deren Vorteile im Tagesgeschäft aber bisher nicht realisiert sind.

4.6.2 Auswirkungen auf die Mitarbeiter

In den untersuchten Bürgerämtern ist eine große Bandbreite der Einschätzungen hinsichtlich der Digitalisierungseffekte feststellbar. Ein Teil der interviewten Mitarbeiter betont, dass eine Arbeitserleichterung vor allem dann zu verzeichnen sei, wenn Prozesse funktionieren, d.h. wenn beispielsweise die Integration der elektronischen Aktenführung gegeben ist oder die elektronische Bezahlungsfunktion implementiert ist.

Weiterhin wiesen die Mitarbeiter (übereinstimmend mit den Führungskräften) in den Interviews explizit auf positive Effekte der E-Akte hin. Diese führe dort, wo sie eingeführt wurde, zu zahlreichen Verbesserungen. Beispielsweise sei mehr Stauraum verfügbar, was zu Kosteneinsparungen führe, Zugriffs- und Wartezeiten und auch das Arbeitsklima im Büro hätten sich verbessert, weil die Mitarbeiter nicht mehr so oft den Arbeitsplatz verlassen und Aktenschränke öffnen und schließen müssten.

Zudem sind viele Mitarbeiter mit den digitalen Angeboten ihrer Organisation in Bezug auf Fort- und Weiterbildung oder Homeoffice-Möglichkeiten zufrieden. Ein anderer Teil der Mitarbeiter verweist dagegen auf zunehmende Arbeitsbelastung durch ein gestiegenes E-Mail-Aufkommen und eine damit einhergehende Verlagerung der Arbeit vom Front- ins Backoffice. Außerdem wünschen sich einige Mitarbeiter vor allem für umfangreiche oder komplexe Prozesse eine analoge Bearbeitung mit direktem Kundenkontakt.

Ferner sind 78 Prozent der befragten Mitarbeiter der Auffassung, dass die Versorgung der Bürger mit digitalen Verwaltungsleistungen auch deshalb nicht durchweg gesichert werden könne, weil nicht jeder Bürger über einen Online-Zugang verfüge. Allerdings nutzen laut Daten des Statistischen Bundesamtes inzwischen 90 Prozent der in Deutschland lebenden Personen über zehn Jahre das Internet (Statistisches Bundesamt 2018), so dass das Zugangsproblem in der Praxis weniger virulent sein dürfte, als die Mitarbeiterwahrnehmung nahelegt.

Während es aus Sicht der Bürger als Verwaltungskunden geboten scheint, das Online-Angebot digitaler Verwaltungsdienste auszubauen, nehmen die Verwaltungsmitarbeiter teilweise eine etwas kritischere Haltung ein, da eine fortschreitende Digitalisierung für sie auch dysfunktionale, nicht beabsichtigte Effekte wie Überforderung oder Überlastung mit sich bringen kann, die zu Skepsis und Misstrauen führen. Insbesondere mit Blick auf die Kommunikationsfunktion (E-Mail-Aufkommen) verdeutlichen unsere Interviews, dass die Digitalisierung auch zu nicht intendierten neuen Belastungseffekten im Bürgeramt führen kann, die die durchaus existierenden positiven Wirkungen verblässen lassen.

Die Ergebnisse unserer Mitarbeiterbefragung zeigen, dass die Mitarbeiter die Digitalisierung mehrheitlich nicht als Arbeitsentlastung bewerten, sondern mit zunehmender Belastung verbinden. So gibt mehr als die Hälfte der befragten Mitarbeiter (59 Prozent) an, dass die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails der Führungskräfte in den letzten fünf Jahren „etwas“ oder „stark zugenommen“ habe; 82 Prozent verzeichnen eine zunehmende Arbeitsbelastung durch E-Mails, die im Backoffice bearbeitet werden müssen (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8

Veränderung von Aufgaben, Arbeitsdichte, Erreichbarkeit und E-Mail-Aufwand

	„etwas zugenommen“ und „stark zugenommen“	un- verändert	„etwas abgenommen“ und „stark abgenommen“	n
Anzahl der zu erledigenden Aufgaben	74%	16%	10%	61
Arbeitsverdichtung für die Mitarbeiter	90%	5%	5%	58
Permanente Erreichbarkeit (Digitalisierung) durch die Führungskräfte	59%	33%	9%	58
Arbeitsbelastung durch E-Mail-Aufkommen (Backoffice)	82%	16%	2%	62

Anmerkung: Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

Betrachtet man die Ergebnisse differenziert nach positiven (funktionalen) und negativen (dysfunktionalen) Effekten (vgl. Tabelle 9), so fällt zunächst generell auf, dass der Grad an Zustimmung zu den Effekten („trifft eher zu“

Tabelle 9

Positive und negative Effekte der Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter

	„trifft eher zu“ und „trifft vollkommen zu“	„trifft eher nicht zu“ und „trifft überhaupt nicht zu“	n
eher positive Effekte			
Erhöhung der Transparenz von Bearbeitungsständen	67%	33%	64
Verringerung der Bindung an klassische Öffnungszeiten und Werktage	66%	34%	67
Reduktion von Zeitaufwand	62%	38%	69
Verbesserung der Verwaltungsprozesse	61%	39%	67
Verringerung des Arbeitsaufwandes	39%	61%	67
eher negative Effekte			
permanente Erreichbarkeit	87%	13%	69
Technikprobleme	84%	16%	69
Software-Schwierigkeiten, v. a. durch mangelhafte Qualität der Dienstleister wie Rechenzentren, Bund oder Land	78%	22%	67
zeitlicher Mehraufwand der Fallbearbeitung	76%	24%	68
Gefühl der Kontrollierbarkeit durch Digitalisierung	72%	28%	65
Verlagerung der Arbeitszeit vom Front- ins Backoffice	68%	32%	68

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

und „trifft vollkommen zu“) bei den negativen Effekten insgesamt höhere Werte erreicht als die Zustimmung zu positiven Digitalisierungseffekten. Ersterer liegen zwischen 68 und 87 Prozent Zustimmung, Letztere zwischen 39 und 67 Prozent.

Schaut man sich zunächst die positiven Effekte der Digitalisierung im Bürgeramt aus Sicht der Mitarbeiter an, so erhielt die Erhöhung der Transparenz von Bearbeitungsständen mit 67 Prozent die höchste Zustimmung. Mitarbeiter können beispielsweise über die elektronische Aktenführung oder eine entsprechende Software-Lösung besser einsehen, auf welcher Stufe im Bearbeitungsprozess sich der Vorgang gerade befindet und wer (oder welche Stelle) für die weitere Bearbeitung zuständig ist. Falls eine Anbindung an ein städtisches Verwaltungsportal mit Bürgerkonto existiert und die entsprechende Funktion implementiert ist, kann auch der Bürger den Bearbeitungsstand seines Verwaltungsvorgangs einsehen. Dies kann u.a. dazu führen, dass Bürger sich weniger im Bürgeramt zum Bearbeitungsstand erkundigen, was vor allem per E-Mail geschieht, so dass das Backoffice entlastet wird.

Einen weiteren positiven Effekt stellt mit 66 Prozent Zustimmung die Verringerung der Bindung an klassische Öffnungszeiten und Werktage dar. Mitarbeiter können Verwaltungsleistungen für die Bürger auch außerhalb der Öffnungszeiten (ausschließlich) im Backoffice erbringen, sofern sie zuvor online beantragt wurden. Dies führt zu einer räumlichen und zeitlichen Entkopplung der Vorgangsbeantragung und Vorgangsbearbeitung, weil Bürger die Beantragung der Verwaltungsleistung jederzeit von zu Hause aus online durchführen können. Ebenfalls eine hohe Zustimmung erfährt mit 61 Prozent die Verbesserung der Verwaltungsprozesse, etwa durch die Ausnutzung von Automatisierungspotenzialen (Effizienzgewinne) oder eine schnellere oder weniger fehlerbehaftete Fallbearbeitung. Nur der Effekt einer Verringerung des Arbeitsaufwandes wird mehrheitlich (61 Prozent) als nicht zutreffend angesehen.

Diesen positiven Einschätzungen steht jedoch eine Reihe von sehr kritischen Bewertungen der Digitalisierungseffekte gegenüber, allen voran – mit dem höchsten Zustimmungswert von 87 Prozent – die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails von Vorgesetzten. Auch in den Interviews wurde deutlich, dass die dysfunktionale Überbeanspruchung der Kommunikationsfunktion in Form von E-Mails als größter Stressfaktor und sehr belastend für die tägliche Arbeit der Mitarbeiter im Bürgeramt wahrgenommen wird. Die Mitarbeiter würden es bevorzugen, mit Führungskräften oder Verwaltungskunden im Bürgeramt in eine direkte und persönliche Kommunikation zu treten, um die E-Mail-Kommunikation auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

In den Interviews wurde deutlich, dass die dysfunktionalen Effekte durch E-Mails von rein quantitativen Überlastungseffekten über psychologische Belastungen (Stress, Gefühl permanenter Erreichbarkeit oder Kontrolle) bis hin zur Verschiebung der Arbeitszeit vom Front- ins Backoffice reichen, ohne dass dabei nennenswerte Steigerungen der bearbeiteten Fallzahlen erreicht würden oder andere für die Mitarbeiter nennenswerte Vorteile ersichtlich wären. Demnach führt die permanente Erreichbarkeit durch E-Mails und die u.a. durch diese erhöhte Arbeitstaktung zu einer steigenden Arbeitsbelastung, was als nicht intendierter negativer Effekt der Digitalisierung zulasten der Beschäftigten zu interpretieren ist. Allerdings sei einschränkend darauf hingewiesen, dass dieser Negativeffekt zumindest teilweise aus einer defizitären Umsetzung der Digitalisierung und einer begrenzten Digitalisierungstiefe resultiert.

Gleichwohl verursacht die durch wachsende E-Mail-Ströme veränderte digitale Kommunikationsfunktion aus Sicht der Mitarbeiter vor allem Mehraufwand und eine Arbeitsverlagerung, nicht aber Entlastungseffekte. Einige Kommunen haben auf die zunehmende E-Mail-Flut und die sich daraus ergebenden neuen Belastungen für die Mitarbeiter u.a. dadurch reagiert, dass spezifische Regelungen zur Begrenzung der elektronischen Erreichbarkeit (z. B. Serverabschaltungen nach einer bestimmten Uhrzeit, Verwendung von Funktionsemails) über Dienstvereinbarungen getroffen wurden.

Als weitere negative Folge der Digitalisierung im Bürgeramt ist mit einer Zustimmung von 72 Prozent der Mitarbeiter das Gefühl der Kontrollierbarkeit durch Digitalisierungselemente zu nennen. In den Interviews wiesen insbesondere die Personalräte hierauf hin. Das Grundproblem liegt darin begründet, dass mit der Digitalisierung im Prinzip intensivere Verhaltens- und Leistungskontrollen möglich werden, beispielsweise indem der Browserverlauf aufgezeichnet oder die tatsächliche Arbeitszeit, die durchschnittliche Fallbearbeitungsdauer oder die bearbeiteten Fallzahlen erfasst werden. Die Personalräte betonten zwar, dass es diese Art von Kontrollen derzeit nicht gebe und man bei vergangenen Projekten darauf geachtet habe, dass diese nicht eingeführt würden. Allerdings schwingt hier immer die Angst vor künftigem Arbeitsplatzverlust mit, falls Leistungskontrollen eingeführt und schlechte Kennzahlenwerte bei der Leistungserfüllung bestraft würden.

Schließlich verzeichnen die Mitarbeiter, wie bereits erwähnt, auch mehrheitlich keine Verringerung des Arbeitsaufwandes (Zustimmung von 61 Prozent) und einen zeitlichen Mehraufwand der Fallbearbeitung (76 Prozent) infolge der Digitalisierung. Der von den Mitarbeitern festgestellte Mehraufwand dürfte sich einerseits durch nicht durchgängige Antragsstrecken insbe-

sondere bei komplexeren Verwaltungsleistungen erklären lassen, was auch zu vermehrter E-Mail-Kommunikation und damit zu einer Mehrbelastung führt. Andererseits führen Technikprobleme und -ausfälle, die 84 Prozent der Befragten als negative Digitalisierungsfolge konstatieren, und Software-Schwierigkeiten, die von 78 Prozent moniert werden, zu Problemen, die behoben werden müssen, was wiederum zeitliche Ressourcen bindet.

Ferner wurden in den Experteninterviews Abstimmungs- und Koordinationsaufwendungen sowie Einarbeitungszeiten bei der Einführung neuer Software oder anderer digitaler Elemente aufgrund des damit verbundenen Umstellungsaufwandes als eine problematische Digitalisierungsfolge kritisiert. Bei den Technik- und Software-Problemen, die als häufige Schwachstelle der Digitalisierung genannt wurden, reichten die in den Interviews genannten Defizite von kompletten Technikausfällen (z.B. Drucker, Scanner oder Terminanzeigesystem defekt) bis hin zu Schwierigkeiten bei der Handhabung der Technik und/oder Software (z.B. Fachsoftware oder Dateiablage-system).

Letzteres wurde vor allem von älteren Mitarbeitern angesprochen, die sich oftmals nur dadurch zu helfen wissen, dass sie ihre jüngeren Kollegen um Hilfe bitten. Hier könnte sich ein Generationen-Bias abzeichnen, der sich auch in der eher ablehnenden Haltung älterer Mitarbeiter gegenüber (digitalen) Neuerungen im Bürgeramt widerspiegelt, so jedenfalls die Aussagen aus den Experteninterviews. In der Mitarbeiterbefragung finden sich jedoch keine besonderen altersspezifischen Unterschiede in der Einschätzung der Digitalisierungseffekte.

Neben der E-Mail-Flut tragen auch andere digitale Elemente zu einer Erhöhung der Arbeitstaktung bzw. des Schwierigkeitsgrads der Aufgabenerledigung bei. So bekommen Mitarbeiter bei teilautomatisierten Arbeitsschritten nur noch komplexere Fälle zur Bearbeitung, so dass die Arbeit in der Summe als anstrengender und herausfordernder gesehen wird. Außerdem fällt bei der Online-Terminvergabe der Stress im direkten Kundenkontakt im Vergleich zu Spontankunden dadurch höher aus, dass kaum bzw. weniger Pausenzeiten entstehen, weil die Ausfallquote von Terminkunden sehr gering ist, so dass im Vergleich zum Spontankundengeschäft weniger Leerzeiten entstehen.

Was aus organisationaler Sicht vorteilhaft erscheint (höhere Kapazitätsauslastung, größerer Kundendurchsatz oder weniger Wartezeiten für Verwaltungskunden), kann dementsprechend mit Nachteilen für die Mitarbeiter verbunden sein. Aus Sicht der Mitarbeiter ist der eher wenig spürbare Entlastungseffekt der Digitalisierung auch dadurch zu begründen, dass der persön-

liche Kontakt nach wie vor sowohl für die Bürger als auch für die Mitarbeiter den bevorzugten Verwaltungszugang darstellt (vgl. Kapitel 4.2), weil Sachverhalte dabei schneller und weniger fehleranfällig geklärt bzw. bearbeitet werden können.

4.6.3 Praxisbeispiel: Online-Terminmanagement

Im Folgenden soll zur Konkretisierung der generellen Befunde über Digitalisierungseffekte in den Bürgerämtern das Online-Terminmanagement als Praxisbeispiel näher betrachtet werden. Hierbei handelt es sich überwiegend um ein „Erfolgsmodell“ kommunaler Verwaltungsdigitalisierung, bei dem die oben ausgeführten problematischen und dysfunktionalen Effekte insbesondere für die Mitarbeiter eher wenig ausgeprägt sind. Online-Terminmanagementsysteme finden inzwischen in zahlreichen Bürgerämtern Anwendung und zählen zu den präferierten E-Services deutscher Bürgerämter, so dass sich über ihre Auswirkungen schon erste empirische Aussagen treffen lassen.

Unsere Verwaltungsbefragung ergab, dass immerhin ein Drittel der Bürgerämter (33 Prozent) ein Online-Terminmanagement einsetzt. Insbesondere in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern ist es mit fast 90 Prozent sehr verbreitet. Es verwundert nicht, dass ein solches System insbesondere in größeren Stadtverwaltungen zum Einsatz kommt, da die mit der Einführung zu tragenden Kosten nicht unerheblich sind und sich die Investition erst ab einer bestimmten Größenordnung lohnt. Dabei muss die Stadt nicht nur die Anschaffungs-, sondern auch Betriebs-, Reparatur- und (etwaige) Lizenzierungskosten im Blick behalten.

Mittels Online-Terminmanagement können sich Bürger Termine ihrer Wahl (soweit verfügbar) für bestimmte Verwaltungsdienstleistungen beim Bürgeramt vorab und online reservieren. Im Gegensatz zu telefonischen Terminvereinbarungen, die meist nach wie vor über die Bürgerhotline möglich sind, ist ein softwaregesteuertes, funktional gutes Online-Terminmanagement in der Lage, die Bürgeranliegen auf die entsprechend darauf spezialisierten Sachbearbeiter zu verteilen, so dass nicht nur eine zeitliche, sondern auch eine fachliche Steuerung des Kundenaufkommens möglich ist.

Dabei kommt der Ausgestaltung der Funktionalität durch individuell auf die Bedürfnisse der Stadtverwaltung abgestimmte oder diese zumindest berücksichtigende Software-Lösungen eine große Bedeutung zu. So haben Systeme einen umso größeren Effekt, je besser sie in der Lage sind, nicht nur

Termine für eine einzige Außenstelle zu berücksichtigen, sondern das Terminsystem für alle Außenstellen des Bürgeramts integriert zu managen. Dadurch können den Bürgern auch Alternativtermine vorgeschlagen und die Kapazitätsauslastung der Außenstellen verbessert werden. Inwieweit diese Potenziale realisiert und tatsächlich Verbesserungen infolge des Online-Terminmanagements konstatiert wurden, soll anhand unserer empirischen Ergebnisse näher betrachtet werden.

Insgesamt ergibt sich hinsichtlich der Auswirkungen des Online-Terminmanagements aus Sicht aller befragten Akteursgruppen ein auffallend positives Bild. Aus Sicht der Führungskräfte liegt der Hauptvorteil in der besseren Steuerung des Kundenaufkommens. Mitarbeiter berichten über steigende Zufriedenheit, da sich die Arbeitsatmosphäre verbessert. Dies ist der Fall, weil Kundenströme fachlich und zeitlich besser getaktet werden können und sich dadurch auch die Kundenzufriedenheit durch verringerte Wartezeiten und weniger überfüllte Wartebereiche verbessert. Entsprechend geht dies mit einer verringerten Beschwerdehäufigkeit einher.

Diese positiven Einschätzungen der Fallstudien wurden durch die Bürger- und Mitarbeiterbefragung bestätigt. In den Fallstädten, die beide ein Online-Terminmanagement verwenden, bewerteten dieses über die Hälfte der befragten Bürger (Karlsruhe 61 Prozent, Bochum 66 Prozent) als „sehr gut“ oder „eher gut“, wohingegen es weniger als ein Viertel (22 Prozent bzw. 15 Prozent) als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ bewerteten. Den restlichen Bürgern war das System nicht bekannt oder sie nutzten es nicht.

Noch positiver fällt die Einschätzung der Mitarbeiter aus, von denen 86 Prozent das Online-Terminmanagement als „sehr gut“ oder „eher gut“ und lediglich 14 Prozent als „schlecht“ oder „eher schlecht“ bewerteten. Die Mitarbeiter sehen dabei die wichtigsten positiven Effekte des Online-Terminmanagements in der höheren bearbeiteten Fallzahl pro Zeiteinheit, der Verbesserung der Arbeitsatmosphäre, planbareren Arbeitsabläufen, dem Ausgleich von Personalengpässen, erhöhter Mitarbeiterzufriedenheit und Bürgerzufriedenheit sowie der Entlastung des Wartebereichs (vgl. [Tabelle 10](#)). Für 93 Prozent der Mitarbeiter ist das Online-Terminmanagementsystem elementarer Bestandteil der Digitalisierung in Bürgerämtern, nur 7 Prozent sehen dies nicht so.

Die Sichtweise von Bürgermeistern und Personalratsvorsitzenden, die durch die Verwaltungsbefragung abgefragt wurde, deckt sich in den meisten Punkten mit der Einschätzung der Mitarbeiter. [Abbildung 10](#) veranschaulicht zudem, dass sich Personalräte und Bürgermeister in der positiven Einschätzung der Effekte von Online-Terminprechstunden (im Vergleich zu

Vorteile des Online-Terminmanagements aus Sicht der Mitarbeiter

	„trifft eher zu“ und „trifft vollkommen zu“	„trifft eher nicht zu“ und „trifft überhaupt nicht zu“	n
Zahl der bearbeiteten Fälle pro Stunde/Mitarbeiter liegt höher.	58%	42%	48
Die Arbeitsatmosphäre verbessert sich.	81%	19%	57
Die Arbeitsabläufe für die Mitarbeiter sind planbarer.	79%	21%	62
Personalengpässe lassen sich besser ausgleichen.	73%	27%	60
Die Mitarbeiter sind zufriedener.	66%	34%	59
Die Bürger sind zufriedener.	62%	38%	61
Der Wartebereich ist weniger voll.	71%	30%	61

Anmerkung: Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.

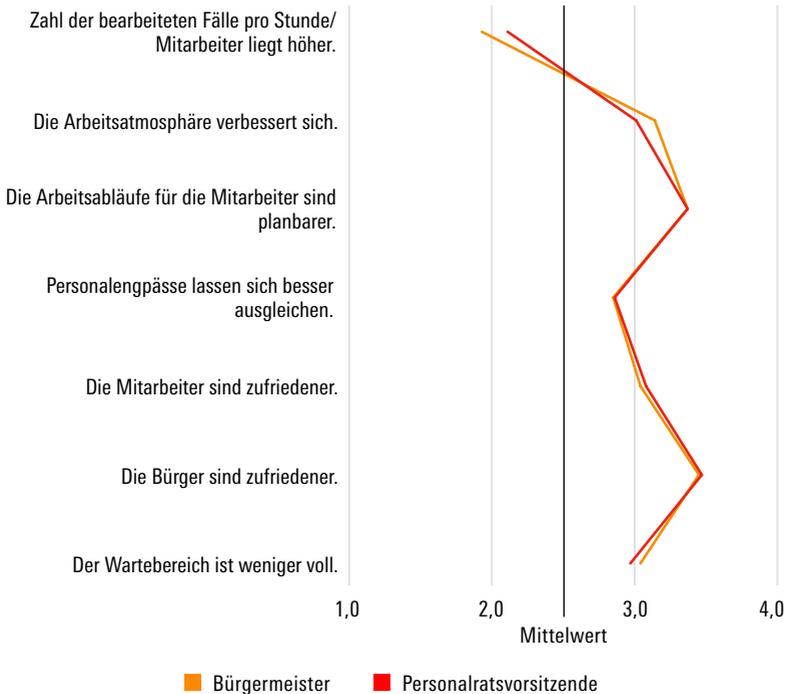
Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

Spontankunden) sehr einig und u. a. davon überzeugt sind, dass sich die Mitarbeiter- und die Bürgerzufriedenheit erhöht haben. Lediglich die durch das Online-Terminmanagement bewirkte höhere Anzahl bearbeiteter Fälle pro Zeiteinheit (Produktivitätsgewinn), die in der Mitarbeiterbefragung im Rahmen der Fallstudien konstatiert wurde, konnte durch die Verwaltungsbefragung nicht bestätigt werden.

Allerdings sind auch einige Problemlagen im Hinblick auf Online-Terminmanagementsysteme anzusprechen. Gelegentlich kommt es nach Aussage von befragten Mitarbeitern zu Beschwerden vonseiten unzufriedener Spontankunden, die monieren, dass Terminkunden, die das Amt zu einem späteren Zeitpunkt betreten hätten, vor ihnen an der Reihe gewesen seien. Darüber hinaus merkten Führungskräfte und Mitarbeiter an, dass bisweilen Probleme auftreten, wenn es bei der Anzeigetechnik oder der Software zu Ausfällen kommt. In einem solchen Fall muss kurzfristig auf ein reines Spontankundenmanagement umgestellt werden.

Abbildung 10

Vorteile des Online-Terminmanagements aus Sicht der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden



Anmerkung: 1 = trifft nicht zu, 2 = trifft eher nicht zu, 3 = trifft eher zu, 4 = trifft zu; Bürgermeister: n = 68 bis 71, Personalratsvorsitzende: n = 63 bis 79
 Quelle: Verwaltungsbefragung (eigene Darstellung)

Der wohl gewichtigste Einwand, den es zu berücksichtigen gilt, kommt vonseiten der Personalräte und einiger Mitarbeiter. Diese geben zu bedenken, dass das Online-Terminmanagement im Vergleich zum Spontankundenmanagement manchmal zu erhöhter Arbeitsbelastung führe. Da die Ausfallquote von Online-Kunden sehr gering sei, sei der Kundendurchsatz konstant hoch. Bei Spontankunden könne es hingegen vorkommen, dass die Sachbearbeiter eine Zeit lang keine Kunden bedienen müssten, so dass kleinere Pausenzeiten entstünden.

4.7 Personalrekrutierung und -qualifikation im Zeichen der Digitalisierung

Eine gesonderte Betrachtung verdient das Thema „Personal und Digitalisierung im Bürgeramt“. Hier soll auf diejenigen Aspekte aus Verwaltungsbefragung, Mitarbeiterbefragung und Fallstudien eingegangen werden, die sich auf Fragen der Personalrekrutierung/-qualifikation im Zeichen der Digitalisierung beziehen.

Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung zeigen zunächst allgemein und unabhängig von der Digitalisierung, dass die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter (Zustimmung 93 Prozent), der Krankenstand (75 Prozent) und die Personalfuktuation (69 Prozent) im Bürgeramt als „sehr hoch“ oder „eher hoch“ eingeschätzt werden (vgl. Tabelle 11). Folglich sind nur etwa die Hälfte (49 Prozent) der Mitarbeiter im Bürgeramt zufrieden mit ihrer Arbeit, für mehr als die Hälfte (51 Prozent) trifft dies nicht zu. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass ein generelles quantitatives Problem im Personalbesatz vorliegt, was auch die Experteninterviews bestätigen.

In qualitativer Hinsicht ist nur etwa ein Drittel (31 Prozent) der Mitarbeiter der Ansicht, dass das Ausmaß der Arbeitsbelastung durch Überforderung mangels Qualifikation „sehr hoch“ oder „eher hoch“ sei. Eine große Mehrheit von 85 Prozent meint sogar, dass das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter allgemein gesehen für die Aufgabenerledigung angemessen sei. Allerdings ist – abweichend von den positiveren Einschätzungen der interviewten Mitarbeiter der Fallstudien – die Zufriedenheit mit dem vorhandenen Fort- und Weiterbildungsangebot in der Mitarbeiterbefragung geringer. Hier stimmt lediglich knapp die Hälfte (47 Prozent) der Mitarbeiter der Aussage zu, dass Fort- und Weiterbildungsangebote zufriedenstellend seien, während eine Mehrheit von 53 Prozent dem nicht oder eher nicht zustimmt.

Betrachtet man die Einschätzung der Kompetenzen von Mitarbeitern im Bereich der Digitalisierung und elektronischen Verwaltungsarbeit, so schätzen immerhin 64 Prozent der Mitarbeiter die Kompetenzen als ausreichend ein („trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“), aber über ein Drittel (36 Prozent) der Mitarbeiter hält das digitale Qualifikationsniveau für unzureichend. Auch dieser Punkt wurde in den Fallstudien noch kritischer eingeschätzt.

Aus den Experteninterviews wird ersichtlich, dass alle Akteursgruppen (Führungskräfte, Personalräte und Mitarbeiter) in der Personalrekrutierung für das Bürgeramt ein Problem sehen. Während diese von den Führungskräf-

Tabelle 11

Personalsituation und (digitale) Mitarbeiterqualifikation im Bürgeramt

	„sehr hoch“ und „eher hoch“	„sehr gering“ und „eher gering“	n
Arbeitsbelastung der Mitarbeiter	93%	7%	69
Krankenstand	75%	25%	68
Personalfluktuaton	69%	31%	68
Mitarbeiterzufriedenheit	49%	51%	69
Ausmaß der Arbeitsbelastung durch Überforderung mangels Qualifikation	31%	69%	68
	„trifft vollkommen zu“ und „trifft eher zu“	trifft „eher nicht zu“ und „trifft eher zu“	n
Das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter ist für die Aufgaben- erledigung angemessen.	85%	14%	68
Die Mitarbeiter sind mit dem Fort- und Weiterbildungsangebot zufrieden.	47%	53%	66
Die Kompetenzen der Mitarbeiter im Bereich der Digitalisierung und elektronischen Verwaltungsarbeit sind ausreichend.	64%	36%	66

Anmerkung: Durch Rundung können sich addierte Prozentwerte ungleich 100 Prozent ergeben.

Quelle: Mitarbeiterbefragung Karlsruhe (eigene Darstellung)

ten in zwei Städten vorwiegend als Mengenproblem beschrieben wurde (zu wenig Bewerbungen), gab es in einer Stadt eher Kritik an der Qualität der Bewerbungen. So wird argumentiert, dass derzeit generell nicht genügend Mitarbeiter auf dem Arbeitsmarkt verfügbar seien und auch eigene Nachwuchskräfte fehlten. Dabei werde bei Neueinstellungen erst gar nicht auf Digitalkompetenzen geachtet, zudem würden Sachbearbeiter im Bürgeramt besser als früher eingestuft (Entgeltgruppe 8). Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes sei dennoch eingeschränkt, zumal die Gehaltsstrukturen nach

wie vor nicht mit denen der Privatwirtschaft mithalten könnten.¹³ Nachfolgendes Zitat verdeutlicht diese Problemlagen:

„Auf die Digitalisierung guckt kein Mensch. Durch die Fachlichkeit sind wir mittlerweile so weit, dass wir da nicht mehr drauf gucken, weil der Markt tot ist. Sie kriegen niemanden. Und da können sie von Geld reden ohne Ende. Wir haben keine Nachwuchskräfte.“ (Führungskraft Fallkommune)

Im Hinblick auf die qualitative Komponente der Rekrutierung weisen die Führungskräfte übereinstimmend darauf hin, dass digitale Kompetenzen bei den Mitarbeitern kaum oder unzureichend gefördert werden. Auch im Auswahlprozess finden sie weder besonderen Eingang in die Stellenausschreibung noch werden sie im Auswahlgespräch systematisch erfasst. Zudem seien digitales Wissen und digitale Kompetenzen des Bestandspersonals im Bürgeramt nicht sehr hoch ausgeprägt, was auch auf die vorherrschenden Altersstrukturen zurückzuführen sei.

Die Führungskräfte würden es deshalb begrüßen, wenn mehr externes Know-how beispielsweise über Hochschulpraktikanten Einzug in die Kommunalverwaltung finden würde, um (digitale) Innovationen voranzutreiben. Die Fort- und Weiterbildung des Bestandspersonals im Bürgeramt sei zwar generell recht gut und umfangreich möglich, allerdings beschränke sich die digitale Bildung meist auf Office-Schulungen, was von einigen Führungskräften moniert wird. Eine systematische digitale Kompetenzvermittlung finde nicht statt und sei womöglich auch nicht erfolgversprechend.

Allerdings sehen sich die Mitarbeiter nach eigener Aussage ausreichend (digital) weiter- und fortgebildet, erkennen aber gleichwohl die hohe Varianz

13 Die Personalräte schätzen dieses Problem teilweise noch gravierender ein als die Führungskräfte und betonen die nachhaltigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf den öffentlichen Dienst und speziell das kommunale Bürgeramt. In einer Stadt wies der Personalratsvorsitzende darauf hin, dass in seinem Bundesland in den nächsten 15 Jahren zwischen 25 und 50 Prozent der Mitarbeiter im Bürgeramt ersetzt werden müssten. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen untereinander in Konkurrenz um geeignete Bewerber stünden. Insbesondere um Absolventen aus Verwaltungshochschulen und zukünftige Führungskräfte finde ein intensiver Wettbewerb statt, was sich auch an einer hohen Zahl von „Wechslern“ zeige, die in eine andere, meist größere Stadt wechselten, da sie dort die besseren Aufstiegschancen hätten. Dieses Problem sei für die Bürgerämter zwar noch überschaubar und nicht so stark ausgeprägt wie bei Absolventen von technischen Berufen, nehme aber zu. Zudem seien im Bürgeramt – im Vergleich zu anderen Bereichen der Kommunalverwaltung – eine höhere Fluktuation und ein höherer Krankenstand vorherrschend, was den Druck und die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter zusätzlich erhöhe. Der Grund hierfür sei, dass Bürgeramtsstellen wegen Dauerstress im Kundenkontakt, wenigen Ruhephasen und geringer Bezahlung als unattraktiv gelten. Ein Personalrat berichtete sogar, dass es auf interne Ausschreibung für Sachbearbeiterstellen im Bürgeramt so gut wie keine Bewerbungen gebe.

an digitalen Kompetenzen innerhalb der Belegschaft. Da die Digitalisierung aber noch nicht weit vorangeschritten sei, genüge es bisher, wenn digital affine Mitarbeiter den Kollegen hülfe, die mit der Digitalisierung Probleme hätten. Dies betreffe momentan hauptsächlich einfache technische Hilfsleistungen wie beispielsweise das Ersetzen der Druckerpatrone, Hilfe beim Einscannen von Dokumenten oder bei der digitalen Dateiablage. Einige Personalräte weisen zudem darauf hin, dass in Zeiten personeller Engpässe, in denen viele Stellen unbesetzt seien, kaum Zeit für das Erlernen neuer digitaler Kompetenzen bleibe. Vor allem ältere Mitarbeiter hätten manchmal Schwierigkeiten, hier Schritt zu halten, weshalb sie auf Unterstützung angewiesen seien, die sie jedoch ausreichend von ihren Kollegen bekämen.

Generell wird von allen Akteuren weniger die Aus- und Weiterbildung als der Personalauswahlprozess kritisch betrachtet, was nachfolgendes Zitat beispielhaft verdeutlicht:

„Also wenn es keinen Plan gibt, wie man digitale Kompetenzen fördert und im Recruiting abfragt [...], das ist erschütternd. Meine persönliche Meinung ist, in die Fortbildung, da was reinzustecken lohnt sich gar nicht, ich würde eher auf den Recruiting-Bereich setzen.“ (Führungskraft Fallkommune)

Weiterhin berichten die Führungskräfte, aber auch Personalräte aus allen Fallkommunen fast übereinstimmend, dass die Qualität der Bewerbungen auf Sachbearbeiterstellen oft mangelhaft sei und abgenommen habe. Hinsichtlich der Anzahl der Bewerbungen sind die Erfahrungen aber unterschiedlich. Während von einigen Stadtverwaltungen stagnierende Bewerberzahlen gemeldet wurden, berichten andere von einer erhöhten Bewerberzahl aufgrund von unterschiedlichen zur Verfügung stehenden digitalen Ausschreibungsformaten (z. B. Interamt, bund.de). Dennoch nehme die Qualität deshalb nicht zu, weil viele Bewerbungen aus dem europäischen Ausland einträfen, die fachlich oder anderweitig (z. B. wegen fehlender Deutschkenntnisse) ungeeignet seien.

Die Personalräte weisen zudem darauf hin, dass das Thema Digitalisierung auch Führungsaufgabe und Gegenstand der Führungskultur sei. Hier sei es insbesondere wichtig, die Führungskräfte nicht zu überlasten, da schon jetzt häufig zu wenig Zeit für eigentliche Führungsaufgaben zur Verfügung stehe, wie folgendes Zitat anschaulich verdeutlicht:

„Die Führungskräfte werden oft mit allem möglichen ‚zugemüllt‘, beispielsweise durch ständige Mitarbeitergespräche, Krankenrückführungsgespräche, Leistungsorientierte-Bezahlungs-Gespräche und so weiter [...], und die Ideen des Oberbürgermeisters sollen sie auch noch umsetzen.“ (Personalrat Fallkommune)

4.8 Die Sicht der Personalräte auf die Digitalisierung

Die Personalräte und Personalratsvorsitzenden, mit denen im Rahmen der vorliegenden Studie Interviews geführt wurden, erkennen die Chancen und Potenziale der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung an. Vielfach wurde betont, dass die Personalräte auch in früheren Phasen der Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung Arbeitnehmerrechte und -interessen effektiv wahren und durchsetzen konnten.

Ausweislich der Mitarbeiterbefragung weisen die Einschätzungen der Personalräte und Mitarbeiter in vielen Punkten Ähnlichkeiten auf. Zumindest zwei zusätzliche Aspekte wurden jedoch aus Sicht der Personalräte hinsichtlich der möglichen positiven Folgewirkungen der Digitalisierung thematisiert.

Zum einen wurde darauf hingewiesen, dass die Digitalisierung im Bürgeramt dadurch zu einer Arbeitsentlastung für die Mitarbeiter führen könne, dass künftig eine schnellere Datenverfügbarkeit gegeben sei. Daten könnten dann sekundenschnell zwischen verschiedenen Standorten und Außenstellen ausgetauscht werden, so dass für Mitarbeiter und Bürger erhebliche zeitliche Ressourcen eingespart würden, was ein wichtiger Vorteil gegenüber der analogen Vorgehensweise sei. Zum anderen könnten elektronische Kommunikationsmöglichkeiten auch zu einer Verbesserung der Personalratsarbeit führen. Der Informationsstand könne schneller aufbereitet und Informationen, beispielsweise zu neuen Dienstvereinbarungen, schneller und zielgerichteter gestreut werden.

Gleichwohl wird die Digitalisierung auch kritisch durch die Personalräte begleitet. Auch hier sind einige Punkte deckungsgleich mit den Einschätzungen der Mitarbeiter und Führungskräfte. Dies gilt insbesondere für die Problematik des erhöhten E-Mail-Aufkommens und die damit einhergehende erhöhte Arbeitsbelastung sowie permanente Erreichbarkeit der Mitarbeiter durch Führungskräfte. Abhilfe könnten aus Sicht der Personalräte ein erhöhtes Bewusstsein der Bürgeramtsleitung für die E-Mail-Problematik und Regelungen zur digitalen Arbeit über Dienstvereinbarungen schaffen, z. B. durch Serverabschaltungen nach 18 Uhr und am Wochenende.

Ebenso sind sich die Personalräte der Gefahr bewusst, die von einer potenziellen digitalen Kontrolle des Verhaltens oder der Leistung von Mitarbeitern ausgeht. Der Schutz der personenbezogenen Daten der Mitarbeiter sei deshalb prioritär, um Missbrauch auszuschließen. Eine entsprechend offene Kommunikation und Zusicherung vonseiten der Behördenleitung sei wünschenswert.

Aber auch die Gefahr einer „Entfremdung“ zwischen Verwaltung und Bürgern wird bei weiter fortschreitender Digitalisierung insbesondere für ältere Mitbürger gesehen. Hier darf nach Einschätzung der Personalräte der gesetzlich festgeschriebene Anspruch auf alternative Zugangskanäle, vor allem auf persönlichen Verwaltungszugang nicht aufgeweicht werden.

Auch aus Sicht der Personalräte stellen die bereits angesprochene Fluktuation im Bürgeramt und die Engpässe bei der Personalrekrutierung ernstzunehmende Probleme dar. Gegenüber der Privatwirtschaft seien Kommunalverwaltungen mit ihren Gehaltsstrukturen oft nicht wettbewerbsfähig, zudem konkurrierten Verwaltungen vor allem in Ballungsräumen untereinander. So würden insbesondere Führungskräfte mit besseren Aufstiegsversprechen abgeworben, meist durch größere Stadtverwaltungen. Hier könne die einzelne Kommunalverwaltung selbst allerdings kaum etwas zur Verbesserung der Rahmenbedingungen beitragen. Sie sei deshalb auf gewerkschaftliche Initiativen und das Handeln der Länder angewiesen.

Ein weiterer zusätzlicher Aspekt, der von den Personalräten mit Blick auf die Digitalisierung eingebracht wurde, betrifft die künftige Kompensation für anfallenden Zusatzaufwand, der den Mitarbeitern bei der Einführung von neuen Digitalisierungskomponenten wie beispielsweise der E-Akte notwendigerweise entsteht. Digitalisierungsbedingter vorübergehender Zusatzaufwand der Mitarbeiter dürfte nach Meinung der Personalräte nicht als bloße Zusatzaufgabe für das Bestandspersonal betrachtet werden, Überstunden durch Datenerfassung sollten nach Möglichkeit vermieden werden.

Stattdessen sollte für ein entsprechendes auskömmliches Budget gesorgt werden, so dass z.B. weitere Mitarbeiter eingestellt werden könnten. Zudem müsse allgemein sichergestellt werden, dass ein entsprechender Arbeits- und Gesundheitsschutz z.B. durch die Bereitstellung von Infrastruktur (augenfreundliche Bildschirme und Beratungsleistungen) gewährleistet ist und die digitalisierungsbedingte physiologische und psychische Arbeitsbelastungen minimiert wird.

Dass künftig Arbeitsplätze im Bürgeramt infolge von Digitalisierung und Automatisierung wegfallen könnten, wird von den Personalräten zwar erkannt, aber nicht als vorherrschendes Problem betrachtet. Vielmehr besteht aus ihrer Sicht die Gefahr, dass die künftig verstärkt digitale und automatisierte Erledigung von Teilaufgaben zu einer Neubewertung der Tätigkeiten der Mitarbeiter führe, was eine geringere Einstufung in die tariflichen Entgeltgruppen nach sich ziehen könne.

5 ZUSAMMENFASSUNG

Kommunale Bürgerämter sind die wichtigste und am häufigsten gewählte direkte Anlaufstelle der Bürger zur öffentlichen Verwaltung. Sie müssten daher zentraler Dreh- und Angelpunkt der Verwaltungsdigitalisierung in Kommunalverwaltungen sein. Unsere Studie zeigt, dass es inzwischen zwar deutliche Fortschritte hinsichtlich der digitalen Informationsbereitstellung gibt, aber in den Bereichen der digitalen Verwaltungskommunikation und der medienbruchfreien Abschließbarkeit von Verwaltungsvorgängen kann bestenfalls eine moderate „E-Government-Performanz“ festgestellt werden.

In den letzten Jahren ist es lediglich gelungen, die *Informationsfunktion* von E-Government, also das Bereitstellen von Informationen zu Verwaltungsleistungen auf elektronischem Wege als erste Stufe der Digitalisierung zu verbessern. Im Hinblick auf die *Kommunikationsfunktion*, also die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, und insbesondere auf die medienbruchfreie *Transaktion* von Verwaltungsvorgängen bestehen jedoch erhebliche Lücken und Defizite. Deutschlandweit gibt es beispielsweise keine einzige Verwaltungsleistung, die in allen Bürgerämtern als online abschließbar einzustufen wäre.

Grundsätzlich sind die Bürger daran interessiert, verstärkt auf Online-Angebote der Verwaltung zurückzugreifen, sofern diese nutzerfreundlich sind und Kosten- bzw. Zeiteinsparungen mit sich bringen. Allerdings bemängeln die Bürger vielfach das mangelnde digitale Angebot, vorhandene Medienbrüche, Auffindbarkeitsprobleme und eine unzulängliche Nutzerfreundlichkeit der Antragsstrecken, was dann auch vielfach zur Nicht-Nutzung bereits bestehender digitaler Angebote führt.

Oftmals besteht das Problem, dass Online-Angebote verwaltungsseitig zur Verfügung gestellt werden, die tatsächliche Nutzung durch die Bürger aber nicht mehr von Interesse scheint. Dies ist besonders deutlich bei Online-Formularen festzustellen, die teilweise in hoher Zahl ins Netz gestellt, aber im Extremfall überhaupt nicht genutzt werden, was u.a. mit fehlenden elektronischen Bezahlfunktionen und generell mit den mehrfachen Medienbrüchen zu erklären ist, die dem Bürger dann letztlich die papiergebundene Erledigung komfortabler erscheinen lassen. Bei dieser Art von verwaltungsseitigem „window-dressing“ geht es in der Regel eher darum, nach außen hin Digitalisierungsfortschritt zu signalisieren, aber ohne dass faktische Erleichterungen für Bürger und Beschäftigte realisiert würden.

Aus Sicht der Verwaltungsleitungen liegen wesentliche Engpässe der Digitalisierung in den Authentifizierungs-, Anwesenheits- und Unterschriftserfordernissen, Datenschutzbestimmungen (z.B. Zweckbindungsgebot), Aufbewahrungspflichten, Dysfunktionalitäten bei Basisdiensten (z.B. elektronische Bezahlung) und generellen technischen Problemen (z.B. Interoperabilität).

So sollten weitere Reformanstrengungen in Richtung größerer Nutzerfreundlichkeit von Online-Angeboten unternommen werden, was teilweise auch gesetzliche Änderungen erfordert. Dies gilt insbesondere für die Bürgeramtsdienste, die am meisten nachgefragt werden (Passangelegenheiten, An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung, Kfz), da die Verwaltungsdigitalisierung dort die deutlichsten Verbesserungen für die Bürger erwarten lässt. Allerdings liegen hier auch die größten Probleme, denn eine medienbruchfreie Abschließbarkeit dieser am stärksten nachgefragten Verwaltungsleistungen des Bürgeramts ist bislang rechtlich nicht möglich.

So gilt bei der Beantragung eines Personalausweises das Unterschriftserfordernis und eine Identitätsprüfung muss zwingend durchgeführt werden. Bei Wohnungsangelegenheiten muss die neue Adresse direkt im Pass vermerkt werden. Um in diesen Bereichen zu einer medienbruchfreien und nutzerfreundlichen Abwicklung zu gelangen, ist die Aktivität des Gesetzgebers gefragt, der den Abbau von Schriftformerfordernissen sowie Dokumentations- und Präsenzpflichten weiter voranbringen muss.

Zwar wurde hier bereits ein erster Vorstoß unternommen, aber dieser war nur von bescheidenem Erfolg gekrönt. So erbrachte eine Überprüfung von 3.000 Schriftformerfordernissen, die sich in Bundesgesetzen für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren finden (sogenanntes Normenscreening), dass die verantwortlichen Fachressorts nur in rund 21 Prozent der Fälle eine Streichung der Schriftformerfordernis befürworteten. Dabei handelte es sich überwiegend um eher „einfache“ Fälle mit geringen Fallzahlen und begrenzter Relevanz für Bürger und Unternehmen (NKR 2017a: 36).

Zudem reicht die Abschaffung von Schriftformerfordernissen nicht aus, da dann zwar die Unterschriftserfordernis entfällt, aber Nachweise wie Bescheide oder Urkunden weiterhin in Papierform eingereicht werden müssen. Deshalb ist es zusätzlich nötig, auch die papiergebundenen Nachweis- und Dokumentationspflichten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und, wo möglich, abzuschaffen, um eine vollständig medienbruchfreie Verfahrensabwicklung zu gewährleisten. Nur so kann der jetzige Zustand einer lediglich sporadischen Verfügbarkeit elektronisch abzuschließender Verwaltungsleistungen auf lange Sicht beseitigt werden.

Während es aus Sicht der Bürger als Verwaltungskunden geboten scheint, das Online-Angebot von Verwaltungsdiensten auszubauen, nehmen die Verwaltungsmitarbeiter teilweise eine etwas kritischere Haltung ein, da die fortschreitende Digitalisierung für sie auch dysfunktionale, nicht beabsichtigte Effekte wie Überforderung und Überlastung mit sich bringt, was zu Skepsis und Misstrauen führen kann. Insbesondere mit Blick auf die Kommunikationsfunktion (E-Mail-Aufkommen) verdeutlichen unsere Befunde, dass die Digitalisierung auch zu neuen Belastungseffekten im Bürgeramt führen kann.

Aus Sicht der Mitarbeiter sind die erwarteten Entlastungseffekte durch Digitalisierung mehrheitlich nicht eingetreten, vielmehr sind umgekehrt neue und zunehmende Belastungen entstanden, z. B. permanente Erreichbarkeit durch E-Mails von Vorgesetzten, Arbeitsverdichtung oder Mehraufwand bei der Fallbearbeitung. So verzeichnen die Mitarbeiter mehrheitlich keine Verringerung des Arbeitsaufwandes (Zustimmung von 61 Prozent) und einen zeitlichen Mehraufwand der Fallbearbeitung (76 Prozent) infolge der Digitalisierung, verursacht durch nicht durchgängige Antragsstrecken, Technikausfälle, Software-Schwierigkeiten, Abstimmungs- und Koordinationsaufwendungen sowie Einarbeitungszeiten bei der Einführung neuer Software oder anderer digitaler Elemente aufgrund des damit verbundenen Umstellungsaufwandes.

Einige Kommunen haben auf die zunehmende E-Mail-Flut und die sich daraus ergebenden neuen Belastungen für die Mitarbeiter u. a. dadurch reagiert, dass über Dienstvereinbarungen spezifische Regelungen zur Begrenzung der elektronischen Erreichbarkeit getroffen wurden, z. B. Serverabschaltung nach einer bestimmten Uhrzeit oder Verwendung von Funktions-E-Mails).

Als weitere negative Folge der Digitalisierung im Bürgeramt ist – mit einer Zustimmung von 72 Prozent der Mitarbeiter – das Gefühl der Kontrollierbarkeit durch Digitalisierungselemente zu nennen.

Wenngleich in der Gesamtbilanz die negativen Effekte der Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter höhere Zustimmungswerte erhalten als die positiven, so werden dennoch auch Letztere anerkannt und gewürdigt. Unter anderem werden Effizienzsteigerung, Fehlerreduktion und Zeitersparnis durch schnellere Bearbeitungszeiten und verkürzte Wartezeiten als digitalisierungsbedingte Verbesserungen im Bürgeramt gewertet. Als besonders positiv wird die elektronische Terminvergabe herausgestellt, da sie zu wesentlichen Prozess- und Serviceverbesserungen geführt hat. Hinsichtlich der Auswirkungen des Online-Terminmanagements sind sich alle befragten

Akteursgruppen weitgehend einig, dass es eine besseren Steuerung des Kundenaufkommens, steigende Zufriedenheit durch Verbesserung der Arbeitsatmosphäre, verringerte Wartezeiten, weniger überfüllte Wartebereiche und verringerter Beschwerdehäufigkeit zur Folge hat.

6 AUSBLICK

Die hier vorgelegte Studie zeigt, dass in den deutschen Bürgerämtern zwar inzwischen Fortschritte bei der Digitalisierung erzielt worden sind und auch von Bürgern und Mitarbeitern Verbesserungen wahrgenommen werden. Allerdings sind signifikante Entlastungen, Effizienzgewinne und Vereinfachungen bislang kaum im Arbeitsalltag der Beschäftigten angekommen. Ganz im Gegenteil konstatieren diese vielfach sogar steigenden Belastung, Arbeitsverdichtung und Aufwandserhöhung bei der Fallbearbeitung infolge von Digitalisierungsansätzen. Zudem weist das digitale Angebot der Bürgerämter aus Sicht der Bürger, Beschäftigten und Verwaltungsleitungen in vielen Bereichen noch Lücken und Schwachstellen auf, die seine Nutzbarkeit beeinträchtigen.

Insgesamt konnte das Optimierungspotenzial der Verwaltungsdigitalisierung bisher nicht im erhofften Ausmaß realisiert und die den Reformen zugeschriebenen positiven Wirkungen nur bedingt erreicht werden. Um bei diesen Problemen Abhilfe zu schaffen, kommen für die Zukunft u.a. die folgenden Handlungsfelder in den Blick:

- Auf Bundes- und Länderebene sind die rechtlichen, prozeduralen und finanziellen Bedingungen zu schaffen, damit die Verwaltungsdigitalisierung auf der lokalen Ebene und im direkten Bürgerkontakt besser funktionieren kann. Hierzu bedarf es neben gesetzgeberischer Aktivität – etwa im Bereich der Reduzierung von Schriftformerfordernissen, Dokumentations- und Anwesenheitspflichten – einer verbesserten ebenenübergreifenden Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen zur Steuerung der verwaltungsbezogenen Digitalpolitik.
- Die Vorzüge der Digitalisierung für Bürger und Verwaltung werden nur dann spürbar zur Geltung kommen, wenn es einheitliche Standards gibt, auf die sich Bund, Länder und Kommunen einigen müssen und die auch in anderen europäischen Ländern üblich sind. Andernfalls besteht die Gefahr der Fragmentierung, Unübersichtlichkeit und Inkompatibilität von zahlreichen Einzellösungen, die dann eher einem Flickenteppich als einem nutzerfreundlichen digitalen Serviceangebot aus einem Guss entsprechen (vgl. NKR 2017a: 35).

Letzteres gilt nicht nur für die Konzeption und Entwicklung der verschiedenen Online-Angebote, die derzeit in den ebenenübergreifenden Entwick-

lungsgemeinschaften im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erfolgt. Vielmehr ist eine solche Standardisierung und Homogenisierung von Lösungen vor allem bei der Umsetzung und beim flächendeckenden Roll-out der neuen digitalen Angebote von Bedeutung, aber angesichts der föderalen Vielfalt und Dezentralität öffentlicher Verwaltung in Deutschland auch eine besondere Herausforderung. Zwar gibt es bereits erste vertikal integrierte Lösungen auf Länderebene wie beispielsweise die Service-Portale der Länder Berlin (<https://service.berlin.de>; abgerufen am 26.6.2019) oder Baden-Württemberg (www.service-bw.de; abgerufen am 26.6.2019).

Außerdem haben Bund und Länder versucht, dem Ziel stärker integrierter und gebündelter elektronischer Verwaltungsleistungen über eine Reihe von Gesetzen wie den E-Government-Gesetzen näherzukommen; durchschlagende Erfolge sind allerdings bisher nicht feststellbar. So wurde auf Bundesebene entgegen den Zielvorstellungen des letzten Koalitionsvertrags keine einzige Verwaltungsleistung bundesweit koordiniert, flächendeckend digitalisiert und einheitlich angeboten, wenn man von den ersten Fortschritten bei der elektronischen Kfz-Zulassung einmal absieht. Von einer medienbruchfreien Digitalisierung der Top-100-Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen ist man in Deutschland nach wie vor weit entfernt.

Das im August 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, da es den Implementationsdruck auf Bund und Länder erhöht, indem es beide Ebenen dazu verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen bis zum 31.12.2022 elektronisch im Portalverbund des Bundes anzubieten. Durch die gesetzliche Verankerung wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, die für mehr Verbindlichkeit in der ebenenübergreifenden Digitalisierung der Verwaltung sorgen soll, indem sie die Länder verpflichtet, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für diesen Portalverbund zu schaffen.

Erhebliche Unklarheiten bestehen allerdings nach wie vor in Bezug auf die praktische Umsetzung des Portalverbundes und die damit einhergehenden Konsequenzen für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung. Der aktuelle OZG-Umsetzungskatalog identifiziert ca. 575 Leistungen, die durch die öffentliche Verwaltung bis Ende 2022 online angeboten werden müssen. Weiterhin wurden 14 Themenbereiche definiert, für die in Federführung einzelner Länder elektronische Umsetzungslösungen entwickelt werden sollen.

Der Vollzug der im OZG-Umsetzungskatalog gelisteten Leistungen (vgl. Stocksmeier/Hunnius 2018: 9) liegt mit ca. 76 Prozent ganz überwiegend bei Ländern und Kommunen, wobei eine Vielzahl kommunaler Angebote zu

den prioritären OZG-Leistungen gehört, z.B. Geburtsurkunde bzw. -bescheinigung, Kfz-Zulassung, -Um- und -abmeldung, Meldebestätigung, Registerauskunft, Personalausweis, Wohnsitzmeldungen, Aufenthaltserlaubnis bzw. -karte, Bauvorbescheid bzw. -genehmigung, Elterngeld oder Führerschein). Deshalb erscheint eine Einbindung der kommunalen Praxis in Konzeption und Implementation dieser Online-Verwaltungsleistungen zwingend, um sicherzustellen, dass Praxistauglichkeit und Nutzerfreundlichkeit gewährleistet sind.

Die Kommunen selbst sehen in einigen OZG-Leistungsfeldern wie Führerscheinwesen, Ausländer- bzw. Staatsangehörigkeitswesen oder Einbürgerung die größten Potenziale für künftige Digitalisierungsvorhaben. Hier bietet es sich besonders an, die Integration von E-Government über eine stärkere Vernetzung, Modularisierung und Registerbildung voranzubringen, da es sich bei diesen Leistungen vorwiegend um Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt. Dies muss nicht zwangsläufig über Gesetzesänderungen geschehen, sondern kann auch in einer gemeinsamen Nutzung der Infrastruktur, der Definition von Standards oder der Entwicklung von übertragbaren Prozessmodulen erfolgen (vgl. Köhl et al. 2014: 188). Ob und in welchem Ausmaß dabei die Harmonisierung und Bündelung der OZG-Leistungen und die Einhaltung von Mindeststandards tatsächlich angestrebt wird und realisierbar ist, muss bislang offenbleiben.

Als weiteres Zukunftsthema der Verwaltungsdigitalisierung (kommunaler) Leistungen ist die Registermodernisierung zu nennen, die laut Nationalem Normenkontrollrat stärker in den Mittelpunkt der Digitalisierungspolitik auf Bundes- und Länderebene rücken sollte (vgl. NKR 2017b). Viele (kommunale) Verwaltungsleistungen basieren auf öffentlichen Registern wie z.B. den Melde- oder Gewerberegistern. Diese sind aber bislang kaum auf digitale Prozesse ausgelegt und zudem, den fachlichen und territorialen Zuständigkeiten folgend, oft genauso dezentral und heterogen organisiert wie andere öffentliche IT-Komponenten.

Die Bürger sind z.B. gezwungen, sich eine Geburtsurkunde als papiergebundenen Auszug aus dem Geburtenregister zu besorgen, um sie danach bei einer anderen Stelle wieder für die Beantragung von Kinder- und Elterngeld einzureichen. Würden diese Daten mit Zustimmung der Bürger und unter Wahrung datenschutzrechtlicher Standards zwischen den betroffenen Verwaltungsstellen ausgetauscht (wie dies beispielsweise in Österreich möglich ist), könnten die betreffenden Verwaltungsleistungen digital angeboten und Verwaltungsprozesse erheblich vereinfacht werden. Die zielkonforme Umsetzung des OZG scheint erst auf dieser Grundlage möglich.

Auch das geforderte Once-only-Prinzip, wonach die Bürger der öffentlichen Verwaltung nur ein einziges Mal bestimmte Standardinformationen zukommen lassen müssen, auf die dann – unter Einhaltung spezifischer Zugangsbedingungen und mittels Verschlüsselungsmechanismen – in weiteren Fachverfahren zurückgegriffen werden kann, ist nur so realisierbar. Inzwischen liegen auch Lösungsansätze vor, mit denen die bestehenden datenschutz- und verfassungsrechtlichen Bedenken überwunden werden können, die es aufgrund des Volkszählungsurteils von 1983 und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bis heute gegen die Einführung von einheitlichen Identifikationsnummern gibt.

So könnte sich zur Umsetzung des Once-only-Prinzips eine Art Stammzahlenregistersystem mit bereichsspezifischen Personenkennzeichen (nach österreichischem Vorbild) anbieten, das den Datenaustausch zwischen Bürger und Behörde sowie zwischen den Behörden erleichtert und qualitativ verbessert und datenschutzrechtliche Standards sogar besser erfüllt als analoge Prozesse. Auch die bislang sehr aufwendige Durchführung des Zensus, der in Deutschland mehr als 700 Millionen Euro kostet, ließe sich deutlich vereinfachen, wenn dieser auf der Basis moderner Register genauso automatisiert durchgeführt würde wie in Österreich, der Schweiz oder Dänemark.

Letztlich wäre es für die weitere nahe Zukunft wünschenswert, dass Modernisierungstempo im Bereich der elektronischen Verwaltungsmodernisierung im Sinne konkreter Umsetzungsschritte zu erhöhen. Um zu erreichen, dass der angestrebte Portalverbund nicht ein bloßer „Verlinkungsverbund“ bleibt, ist eine Verwaltungskultur erforderlich, die Innovationen fördert und dabei fach- und ebenenübergreifend orientiert ist, die kommunale Ebene stärker einbezieht und die Nutzersicht in den Vordergrund stellt.

Darüber hinaus muss den Verwaltungsbeschäftigten und ihren Arbeitsbedingungen bei künftigen Digitalisierungsprojekten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, da die Digitalisierung aus ihrer Sicht bislang nur sehr begrenzt (etwa durch das Online-Terminmanagement) zu Verbesserungen und Entlastung geführt hat. Dabei erscheint nicht nur die verstärkte Einbindung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen in die organisationsinternen Veränderungsprozesse geboten, vielmehr müssen auch die Verwaltungsprozesse und -strukturen so umgestaltet werden, dass digitale Innovationen für die Beschäftigten mit spürbarer Arbeitsentlastung und Vereinfachung und für die Bürger mit deutlicher Serviceverbesserung und Zeiteinsparung einhergehen.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Bogumil, Jörg, Prof. Dr., Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Gerber, Sascha, Dr. rer. soc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Kuhlmann, Sabine, Prof. Dr., Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

Schwab, Christian, M. A., Mag. rer. publ., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

LITERATURVERZEICHNIS

- Becker, J./Hedder, M./Hofmann, S./Jurisch, M./Krcmar, H./Niehaves, B./Räckers, M./Rauer, H. P./Schilling, J./Scholta, H. (2014):** Analyse des Potenzials des E-Government-Gesetzes. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum.
- Bekkers, V./Homburg, V. (2005):** E-government and NPM: A perfect marriage. In: Bekkers, V./Homburg, V. (Hrsg.): The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration. Baden-Baden: Nomos, 155–170.
- Bogumil, J./Ebinger, F. (2012):** Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW. In: Die Verwaltung 45 (1), 123–140.
- Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. (2017):** Bürgerämter in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Ergebnisbericht, Bochum und Potsdam. www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil_gerber_kuhlmann_schwab_2017_buergeraemter_in_deutschland.pdf (abgerufen am 26.6.2019).
- Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. (2018a):** Ergebnisbericht der Bürger- und Mitarbeiterbefragung in der Stadt Karlsruhe, Bochum und Potsdam.
- Bogumil, J./Gerber, S./Kuhlmann, S./Schwab, C. (2018b):** Mehr Aufgaben, mehr Arbeit, in: Alternative Kommunalpolitik 04/2018, 36–38.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. (2007):** Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S./Gerber, S./Schwab, C. (2019):** Bürgerämter in Deutschland, i. E.
- Carstens, N. (2018):** Hinderungsgründe für E-Government-Integration an deutschen Bürgerämtern. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer Brandenburg und Baden-Württemberg. Universität Potsdam, unveröffentlichte Masterarbeit.
- Coursey, D./Norris, D. f. (2008):** Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. In: Public Administration Review 68 (3), 523–536.
- Ebrahim, Z./Irani, Z. (2005):** E-government adoption. Architecture and barriers. In: Business Process Management Journal 11 (5), 589–611.
- Enticott, G. (2004):** Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications. In: Public Administration, Vol. 82 (3), 743–756.
- Europäische Kommission (2018):** Digital Economy and Society Index Report 2018. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Fountain, J. E. (2001):** Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Fromm, J./Welzel, C./Nentwig, L./Weber, M. (2015):** E-Government in Deutschland. Vom Abstieg zum Aufstieg. Berlin, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat.
- Gottschalk, P. (2009):** Maturity levels for interoperability in digital government. In: Government Information Quarterly 26 (1), 75–81.
- Grönlund, Å./Horan, T. A. (2005):** Introducing E-Government: History, Definitions, and Issues. In: Communications of the Association for Information Systems 15, 713–729.

- Heeks, R./Bailor, S. (2007):** Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. In: *Government Information Quarterly* 24 (2), 243–265.
- Heuermann, R./Tomenendahl, M./Bressem, C. (Hrsg.) (2018):** Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen. IT-Organisation, Management und Empfehlungen, Berlin: Springer Gabler.
- Homburg, V. (2018):** ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In: *Organo, E./van Thiel, S. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 347–361.
- ISIM – Ministerium für Inneres, Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2015):** E-Government – Perspektiven des kommunalen E-Government, Mainz.
- Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E. (1994):** Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden: Nomos.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017):** Bürgerservice weiter denken. Impulse zur Neuausrichtung. KGSt Bericht Nr. 9/2017.
- Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. (2014):** Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government. Berlin: Edition Sigma.
- Krcmar, H./Akkaya Türkavci, C./Müller, L.-S./Dietrich, S./Boberach, M./Exel, S. (2017):** eGovernment MONITOR 2017. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. Initiative D21/fortiss gGmbH.
- Krcmar, H./Akkaya Türkavci, C./Müller, L.-S./Schreiber, P./Boberach, M./Exel, S./Baethge, C. (2018):** eGovernment MONITOR 2018. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. Initiative D21/fortiss gGmbH.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Grohs, S. (2008):** Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the “New Steering Model”? In: *Public Administration Review*, Vol. 68 (5), 851–863.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2011):** The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda. In: *Local Government Studies, Special Issue*, 37, 479–494.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013):** Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Lehrbuchreihe „Grundwissen Politik“. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2014):** Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Lam, W. (2005):** Barriers to e-government integration. In: *Journal of Enterprise Information Management* 18 (5), 511–530.
- Layne, K./Lee, J. (2001):** Developing fully functional E-government. A four stage model. In: *Government Information Quarterly* 18, 122–136.
- Lucke, J. von/Reinermann, H. (2000):** Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- March, J. G./Olsen, J. P. (1989):** Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York.
- Moon, M. J. (2002):** The Evolution of E-Government among Municipalities. Rhetoric or Reality? In: *Public Administration Review* 62 (4), 424–433.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat (2017a):** Bürokratieabbau, Rechtsetzung, Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen. Jahresbericht 2017 des NKR, Berlin.

- NKR – Nationaler Normenkontrollrat (2017b):** Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Berlin.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat (2018):** Deutschland: Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen! Jahresbericht 2018 des NKR, Berlin.
- Nograšek, J./Vintar, M. (2015):** Observing organisational transformation of the public sector in the e-government era. In: Transforming Government: People, Process and Policy 9 (1), 52–84.
- Opiela, N./Tiemann, J./Gumz, J. D./Goldacker, G./Bieker, L./Weber, M. (2017):** Deutschland-Index der Digitalisierung 2017. ÖFIT-Whitepaper. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT.
- Pelzer, A./Simacher, H. J./Allgaier, M./Schmitt, W. (2016):** Kommunale IT im Umbruch. Die Umstrukturierung des DV-Verbundes in Baden-Württemberg. In: Vitako Intern 2016 (4), 2 f.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2017):** Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Rudolf, W./Wagener, F. (1979):** Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn. Boston: De Gruyter.
- Savoldelli, A./Codagnone, C./Misuraca, G. (2014):** Understanding the e-government paradox. Learning from literature and practice on barriers to adoption. In: Government Information Quarterly 31, 63–71.
- Scheer, A.-W./Kruppke, H./Heib, R. (2013):** E-Government: Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Scholl, H. J./Klischewski, R. (2007):** E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda. In: International Journal of Public Administration 30 (8–9), 889–920.
- Schuppen, T. (2009):** Kooperationsanforderungen für E-Government: Ist die Verwaltung ausreichend netzwerkfähig? In: eGov Präsenz 2, 34–37.
- Schwab, C./Danken, T. (2017):** Characteristics and Implementation of Multilevel Joined-Up Government. The Example of the One Stop City Berlin. In: Björnå, H./Leixnering, S./Polzer, T. (Hrsg.): 'Joined-up' Local Governments? Restructuring and Reorganizing Internal Management. Wien: Facultas, 71–97.
- Schwab, C./Kuhlmann, S./Bogumil, J./Gerber, S. (2019):** Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Kommunalverwaltungen. In: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.). Handbuch Staat und Verwaltung im digitalen Zeitalter (i. E.).
- Statistisches Bundesamt (2018):** Pressemitteilung Nr. 330 vom 5.9.2018. Wiesbaden.
- Stocksmeier, D./Hunnus, S. (2018):** OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes. Berlin: Jinit[AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf (abgerufen am 12.7.2019).
- Thapa, B./Schwab, C. (2017):** Herausforderung E-Government Integration: Hindernisse von E-Government-Reformen im Berliner Mehrebenensystem. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 41, 171–206. Baden-Baden: Nomos.
- United Nations (2018):** United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies. New York.
- Wescott, C. G. (2001):** E-Government in the Asia-pacific region. In: Asian Journal of Political Science 9 (2), 1–24.
- Wirtz, B. W./Daiser, P. (2018):** A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. In: International Review of Administrative Sciences 84 (1), 144–163.

Wirtz, B. W./Piehler, R. (2010): E-Government.
In: Wirtz, B. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen,
Instrumente, Strategien. Wiesbaden: Gabler.

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2017): Metastudie. Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung in Baden-Württemberg. Mannheim.

Beim E-Government gilt Deutschland als Nachzügler. Diese Studie untersucht die Digitalisierung am Beispiel der Bürgerämter, der wichtigsten Anlaufpunkte zur öffentlichen Verwaltung. Die Studie zeigt, dass es inzwischen zwar Fortschritte bei der Bereitstellung von Informationen und der digitalen Terminvereinbarung gibt. Aber noch laufen nur wenige Verwaltungsvorgänge ohne Medienbruch vollständig digital ab. Durch eine differenzierte Analyse, woran es aktuell hakt, gibt die Untersuchung wichtige Hinweise, wie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gelingen kann.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-344-7