

8. Digitalisierung der Verwaltung im sektoralen Vergleich

Aufbauend auf den präsentierten empirischen Befunden aus den vier Leistungsbereichen dient das folgende Kapitel der vergleichenden und zusammenfassenden Analyse zentraler Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Eingegangen wird insbesondere auf den Digitalisierungsstand, Steuerungsfragen, Digitalisierungseffekte und Erfolgsfaktoren sowie die Beschäftigtenpartizipation.

8.1 Digitalisierungsstand

Zunächst offenbart ein vergleichender Blick auf die Themenfelder durchaus unterschiedliche Digitalisierungsstände. Alle Finanzämter arbeiten mit der elektronischen Einkommenssteuererklärung, doch nur rund 83 % der Kfz-Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an und nur rund 42 % der Bauaufsichten haben den digitalen Bauantrag eingeführt. Ein digitaler Kombiantrag für Elternleistungen wird bisher ausschließlich im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt. Ein weiteres Beispiel ist die sehr unterschiedlich starke Verbreitung der E-Akte. Während nahezu alle Finanzämter eine E-Akte nutzen (wengleich durchweg parallel zur Papierakte), haben nur etwa 70 % der untersuchten Kfz-Zulassungsbehörden und 60 % der unteren Bauaufsichten eine E-Akte implementiert. Letztere nutzen auch noch keine automatisierten Prüfverfahren. Anders in der Steuerverwaltung und zunehmend auch in Kfz-Zulassungen, in deren Verwaltungsverfahren immer mehr automatisierte Schritte bis hin zu vollautomatisierten Prüfverfahren integriert werden, was auch den Erlass von Verwaltungsakten (*automated decision-making* – ADM) einschließt. Vor allem der automatisierte Datenaustausch zwischen Behörden, der sowohl in der Steuerverwaltung als auch in den Kfz-Zulassungsbehörden etabliert ist und auch die wesentliche Errungenschaft im Projekt ELFE darstellt, bildet eine zentrale Grundlage für echte Entlastungen in der Verwaltung und für die Beschleunigung der Fallbearbeitung. Auch schafft der automatisierte Datenaustausch die Voraussetzung, um mit vorausgefüllten Formularen und Kombianträgen eine Entbürokratisierung zugunsten der Bevölkerung zu bewirken. Herausstechend ist zudem der Automatisierungsstand der Finanzämter, wo der Einsatz von Risikomanagementsystemen und eine dadurch vollautomatisierte Bearbeitung von Routinefällen bereits seit einigen Jahren bundesweit umgesetzt ist.

Verschiedene Grade
der Digitalisierung

Insgesamt geringe
Zufriedenheit mit
Digitalisierung

Trotz des vergleichsweise hohen digitalen Reifegrads in den Finanzämtern fällt hier eine besondere Unzufriedenheit der Beschäftigten mit der Digitalisierung auf. Auf einer Schulnotenskala geben die Beschäftigten der Finanzämter der Digitalisierung im Mittel ein „mangelhaft“ (4,6). Somit fällt die Bewertung schlechter aus als in den Bauaufsichten, wo die Note „ausreichend“ vergeben wird (4,0 im Mittel bzw. 3,7, wenn ein digitaler Bauantrag vorhanden ist) und in den Kfz-Zulassungen, wo die Digitalisierung als „befriedigend“ (3,3) bewertet wird. Die Unzufriedenheit ist maßgeblich auf die zusätzlichen Belastungen durch die Digitalisierung, aber auch eine Reihe weiterer Faktoren und Rahmenbedingungen der Digitalisierungsprozesse zurückzuführen, wie im weiteren Gang des Kapitels näher dargelegt wird.

Viele fortgeschrittene Digitalisierungsprojekte sind zwar in der Interaktion mit den Bürgern inzwischen vergleichsweise weit entwickelt; jedoch trifft dies nicht gleichermaßen auf die interne Verwaltungsdigitalisierung zu, die im Reformdiskurs der letzten Jahre deutlich zu kurz kam. Vielfach sind die betreffenden Dienstleistungen nicht Ende-zu-Ende digitalisiert, d.h. gerade die internen (Teil-)Prozessschritte verlaufen weiterhin analog, so dass es zu Medienbrüchen und zu einem Nebeneinander von digitalen und papiergeführten Akten kommt, was Doppel- und Mehrarbeit mit sich bringt. Insofern bezieht sich der hohe digitale Reifegrad der Finanzämter auch vor allem auf das C2G-Verhältnis und weniger die interne Verwaltungsdigitalisierung in den Behörden, da in der Steuerverwaltung die hybride digitale und papierbasierte Aktenführung noch der Standard ist. Ein hoher Digitalisierungsgrad in der Interaktion von Verwaltung und Bürgern, etwa digitale Antragsverfahren wie sie in dieser Studie hauptsächlich betrachtet wurden, sind also kein Garant für funktionierende Digitalisierung innerhalb der umsetzenden Vollzugsbehörden und auch nicht für die daraus potenziell erwachsende Beschäftigtenzufriedenheit.

Darüber hinaus bedeutet die Digitalisierung und Automatisierung einen erheblichen Umstellungsaufwand in den Organisationen, der zu Stress und, wie in den Fallstudien gezeigt, häufig auch zu Mehraufwand und neuen, zusätzlichen Aufgaben bei den Mitarbeitenden führt. Je mehr und je schneller sich der Verwaltungsalltag durch die Digitalisierung ändert, desto größer ist auch die Verunsicherung – zumal die Umstellung dann besonders noch von technischen Problemen und anderen „Kinderkrankheiten“ (iKFZ08) begleitet ist. Insofern ist auch die Kultur der Digitalisierung in einer Organisation relevant, dass also Transformationsängste adressiert und Beschäftigte informiert bzw. ihre Anregungen (etwa für Prozessoptimierungen) ernsthaft aufgegriffen werden. Insbesondere in den Finanzämtern findet diese Mitnahme der Beschäftigten aber oft nicht ausreichend statt, was zu gesteigerter Unzufriedenheit führt. Denn gerade in der Steuerverwaltung fühlen sich die

Vollzugsbediensteten oft nicht ausreichend gehört und erstgenommen, wenn sie mit Problemen bei den digitalen Anwendungen konfrontiert sind (siehe Abschnitt 8.5).

In den Interviews mit Mitarbeitenden, Personalräten sowie Führungskräften wurde deutlich, dass allseits ein hoher Digitalisierungsgrad angestrebt wird. Auch wenn die Beschäftigten, etwa in den Finanzämtern, aktuell in Teilen unzufrieden sind, ist doch der Nutzen, der sich für die Bürger aus der C2G-Digitalisierung ergibt (Aufwandsreduzierung, Schnelligkeit), unbestritten. Aus normativer Sicht wäre daher ein hoher Digitalisierungsgrad zumindest für den Bereich der administrativen Massen- und Routinegeschäfte, bei gut standardisierbaren und sich wiederholenden Prozessen und einem hohen Ausmaß an (konditionaler) Programmierung bei zugleich geringem Ermessen anzustreben. Allerdings kann ein Mehrwert für die Verwaltung und die öffentlichen Bediensteten (im Sinne von bürokratischer Entlastung und Vereinfachung) nur dann erreicht werden, wenn der Digitalisierungsprozess auch auf die Bedarfe des Vollzugs und der ausführenden Personen zugeschnitten ist.

8.2 Steuerung der Digitalisierungsprozesse

Die Digitalisierung der untersuchten Verwaltungsbereiche folgt unterschiedlichen Steuerungslogiken. Auf der einen Seite stehen Projekte, deren Umsetzung in den lokalen Behörden mehr oder weniger stark bundesrechtlich normiert und reguliert ist, wie in der Steuerverwaltung und der Kfz-Zulassung. Die Finanzämter, als Teil der Landesverwaltung und eingebettet in die KONSENS-Gesetzgebung, haben dabei noch geringere eigene Gestaltungsspielräume als die Kfz-Zulassungsbehörden, die zwar bundesrechtliche Anforderungen, etwa an Übertragungswege und Datensicherheit, erfüllen müssen, aber beispielsweise in der Wahl der Fachverfahrenssoftware frei sind. Auf der anderen Seite sind die Kommunen in Verwaltungsbereichen wie der Bauaufsicht selbst verantwortlich für die Steuerung und Umsetzung der Digitalisierung. Hier ist dann vor allem der interne Antrieb zur Digitalisierung, etwa durch die Amtsleitung, für den Digitalisierungsfortschritt entscheidend (vgl. auch Vellani/Kuhlmann 2024). Dagegen steht die Digitalisierung der Elternleistungen vor der besonderen Herausforderung, dass die damit verbundenen Teilprojekte nur durch eine intensive Kooperation einer Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Verwaltungsbereiche und -ebenen – bei außerdem noch variierenden Regulierungszuständigkeiten – realisierbar sind. Das Zustandekommen einer solchen Zusammenarbeit gestaltet sich insbesondere außerhalb der Stadtstaaten als schwierig. Vor diesem Hintergrund erstaunt es

Unterschiedliche
Steuerungslogiken

wenig, dass mit der Steuerverwaltung jener Bereich mit dem größten Ausmaß an zentraler (top down) Steuerung und der geringsten Gestaltungsautonomie am fortgeschrittensten auf dem Gebiet der Verwaltungsdigitalisierung ist.

Promotoren und
Antriebsfaktoren

In keinem der drei Verwaltungsbereiche, die in die quantitative Umfrage einbezogen wurden, konnten eindeutige Digitalisierungstreiber identifiziert werden. Allerdings haben sich in den Finanzämtern die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die einheitliche Vorgehensweise in den Bundesländern als wesentliche Bestimmungsfaktoren einer vergleichsweise raschen und homogenen Digitalisierungspraxis erwiesen. In den Kommunen spielen am ehesten die Amtsleitungen und Digitalisierungsbeauftragten eine Rolle, wohingegen die Kommunalpolitik weniger einen digitalisierungstreibenden Einfluss auf die Fachämter ausübt. In der Selbstwahrnehmung der Befragten nehmen die Beschäftigten der Fachämter zwar keine besonders treibende Rolle ein, wirken aber auch nicht bremsend auf Digitalisierungsvorhaben.

Gesetzliche Regelungen, wie das OZG oder Fachgesetze zur Digitalisierung, werden zwar als förderlich für die Digitalisierung wahrgenommen, sind aber in der Praxis letztlich nur begrenzt handlungsleitend. Auffällig ist außerdem, dass Förderprogramme von Bund und Ländern in keinem Verwaltungsbereich als Antriebsfaktoren für Digitalisierungsprojekte angesehen werden und in der Rangliste möglicher Digitalisierungstreiber durchweg die niedrigsten Werte erhalten. Dies ist besonders bemerkenswert, da sich die Länder, spätestens seit dem OZG, verstärkt um die finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung digitaler Bürgerdienste bemühen. Bisherige Förderprogramme erfüllen aber offenbar diese Funktion nicht.

Deutlicher Organisationswandel in der Steuerverwaltung, kaum Veränderung in den Kommunen

Maßgeblich für den Digitalisierungserfolg ist die Organisation und Steuerung der Digitalisierungsprozesse in den Vollzugsbehörden selbst. Während hier die befragten Kfz-Zulassungen mehrheitlich über eigene Digitalisierungsstellen innerhalb des Fachamts verfügen (58 %), ist dies in den Bauaufsichten deutlich weniger verbreitet (37 %) und stellt in den Finanzämtern die Ausnahme dar (11 %). Dieser geringe Wert in der Steuerverwaltung erklärt sich allerdings durch den abweichenden Steuerungsmodus, da Softwareplanung, -entwicklung und -betrieb zentralisiert durch das KONSENS-Netzwerk vorgenommen werden. Dagegen sind die kommunalen Ämter eigenverantwortlich für Entwicklung bzw. Einkauf ihrer technischen Systeme und deren Betrieb. Insofern sind aber aufgrund des unterschiedlichen Digitalisierungsfortschritts einige Differenzierungen im Hinblick auf die untersuchten Aufgabenbereiche vorzunehmen. Während die Kfz-Zulassungsbehörden, die untere Bauaufsicht und die für Elternleistungen zuständigen Behörden bislang nur begrenzt digitalisierungsbedingte Strukturveränderungen zu verzeichnen haben, unterlag die interne Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter in den letzten Jahrzehnten mit fortschreitender Digitalisierung und Automa-

tisierung einer steten Transformation. Dies hängt damit zusammen, dass einige Tätigkeiten weggefallen, andere neu hinzugekommen und wieder andere inhaltlich verändert wurden. Im Ergebnis kam es dadurch zu einem sukzessiven Wandel der internen Organisationsstrukturen, zur Flexibilisierung der Fallbearbeitung und zur Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche von Sachbearbeitern, welche erst durch die Digitalisierung ermöglicht wurden. Tendenziell sind vor allem interne Zentralisierungsprozesse und die Schaffung größerer Organisationseinheiten zu beobachten, die zwar nicht nur durch die Digitalisierung ausgelöst wurden, aber diese als notwendige Bedingung voraussetzten.

Tabelle 21: Organisation von Digitalisierungsaufgaben in den Vollzugsämtern

	Kfz-Zulassung	Bauaufsicht	Finanzamt
Eigene Stelle für Digitalisierungsaufgaben/ Administration der Fachverfahren innerhalb des Fachamtes	58 % (68 von 118; 12 NA)	37 % (67 von 181; 12 NA)	11 % (18 von 159; 47 NA)
Administration der Fachverfahren wird nebenamtlich ausgeführt (keine eigene organisationale Einheit)	37 % (44 von 119; 11 NA)	54 % (97 von 181; 12 NA)	18 % (28 von 159; 70 NA)

(Quelle: quantitative Verwaltungsbefragung, aggregiert auf Vollzugsämter, Zustimmung in Prozent, fehlende Angaben (NA) exkludiert)

In den kommunalen Leistungsbereichen sind dagegen noch sehr wenige Veränderungen in der Aufbau- und Prozessorganisation der Fachämter festzustellen, was auch an der noch geringen Nutzung digitaler Bürgerdienste liegt. Auch sind die kommunalen Verwaltungsbereiche oftmals sehr unterschiedlich in Hinblick auf personelle und finanzielle Mittel ausgestattet. Anders als in den meisten Kfz-Zulassungen (37 %) und Finanzämtern (18 %) wird in den Bauaufsichten die Administration der Fachverfahren (sowie der digitalen Antragsverfahren, wenn vorhanden) zu einem überwiegenden Anteil von den Beschäftigten nebenamtlich ausgeführt, ohne dass es eine eigene organisationale Einheit gibt (54 %) (siehe Tabelle 21). Die größere Eigenverantwortung für die Digitalisierung resultiert hier häufig darin, dass Digitalisierungsaufgaben von Beschäftigten der unteren Bauaufsichten im Vergleich zu den anderen Verwaltungsbereichen eher „nebenbei“ erledigt werden (bspw. dBA03).

Auch haben die kommunalen Bauaufsichten nicht immer die personellen Ressourcen für ein echtes Projektmanagement zur Einführung des digitalen Bauantrags. Am erfolgreichsten sind jedoch jene Digitalisierungsprojekte verlaufen, die auf institutionalisierte Formen der Projektunterstützung in den

Kernverwaltungen, z.B. Projektmanager und/oder E-Government-Abteilungen, zurückgreifen konnten (dBA06; dBA12). Diese waren zum Teil in der Lage, Verwaltungsprozesse und Prozessanforderungen ausgiebig zu analysieren (dBA12), wie es die Fachliteratur seit Jahren als wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung formuliert (vgl. Lenk 2011: 319–320).

Eine vorausschauende Planung und Steuerung der Digitalisierungsvorhaben wird in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen zudem immer wieder durch unzureichende Informationslagen erschwert. Einerseits werden die Vollzugsbehörden oft nur sehr spät von höheren Verwaltungsebenen und IT-Dienstleistern über anstehende Rechtsveränderungen sowie veränderte IT-Anforderungen sowie Softwareupdates informiert. Andererseits werden auch innerhalb der Ämter teils nur unzureichend Informationen weitergegeben, sodass unter den Beschäftigten Unsicherheiten entstehen.

Barrieren

Als starke Barrieren für den Digitalisierungsprozess werden übergreifend Technikprobleme sowie mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen genannt. Diese sind zwar in der Steuerverwaltung besonders stark ausgeprägt, aber ebenso in der Kfz-Zulassungen und Bauaufsichten zu beobachten. Weitere Aspekte werden als insgesamt hemmend wahrgenommen, darunter der Datenschutz und fehlende IT-Kompetenzen der Mitarbeitenden. Hervorzuheben ist, dass eine fehlende Motivation bzw. fehlendes Interesse der Vorgesetzten insgesamt nicht als Hindernis bewertet werden.

8.3 Belastungslagen im Vergleich

Wie bereits dargelegt, herrscht bei vielen Verwaltungsbeschäftigten eine Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Digitalisierungsstand. Das betrifft insbesondere die Beschäftigten der Steuerverwaltung, deren Bewertung in allen Belastungsfragen deutlich schlechter ausgefallen ist als in den kommunalen Verwaltungsbereichen. Dies deckt sich allerdings mit einer generell niedrigeren Arbeitszufriedenheit in den Finanzämtern, die auf einer Schulnotenskala mit 3,2 bewertet wurde. In Bauaufsichten und Kfz-Zulassungen wurde die Arbeitszufriedenheit mit 2,6 bzw. 2,5 etwas positiver bewertet. Damit zusammenhängend ließen sich eine Reihe von Belastungsfaktoren identifizieren, die auch auf die Digitalisierung zurückzuführen sind.

IT- und Softwareprobleme

Wesentliche Faktoren, welche die Unzufriedenheit mit der Arbeitssituation und der Digitalisierung erklären, sind die sehr häufigen IT- bzw. Softwareausfälle und Technikfehler. Nahezu alle Befragten aus den Finanzämtern (94 %) nehmen diese als Belastung für ihr Arbeitspensum wahr, im Vergleich zu immer noch rund 64 % in den Kfz-Zulassungen und rund 54 % in den Bauaufsichten. Die Auswertung der Daten legt nahe, dass die technische Um-

setzung der Digitalisierung maßgeblich Einfluss nimmt auf die Zufriedenheit der Beschäftigten. Wie der Blick auf die Steuerverwaltung zeigt: Je höher der Digitalisierungsgrad ist, desto essenzieller wird dieser Aspekt.

Bei den Beschäftigten besteht außerdem Einigkeit darin, dass durch die Digitalisierung das Mailaufkommen zugenommen hat. Nur maximal jeder zehnte Befragte verneint diese Aussage. Diese ständige Erreichbarkeit wird vor allem in den kommunalen Behörden als Belastung wahrgenommen. Es wird auch mehrheitlich berichtet, dass durch die Digitalisierung neue, zusätzliche Aufgaben bzw. Teilprozesse entstanden sind. Insbesondere in der Bauaufsicht wird dem zugestimmt und dies als weiterer Belastungsfaktor hervorgehoben. Der Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen wird in erster Linie in der Steuerverwaltung als Erschwernis kritisiert, jedoch kaum in den anderen beiden Verwaltungsbereichen.

Weitere Aspekte, von denen ausweislich der Befragungsergebnisse eine belastende Wirkung ausgeht, die aber nur indirekt mit der Digitalisierung zusammenhängen, sind genereller Zeitdruck, Aufgabendichte und die Komplexität der Aufgaben. Zeitdruck und Aufgabendichte treffen dabei insbesondere auf die Finanzämter und Bauaufsichten zu.

Zusätzliche
Aufgaben und
erhöhtes Mailauf-
kommen

8.4 Auswirkungen der Digitalisierung und Einflussgrößen

Als Wirkungsdimensionen der Digitalisierung wurden im Rahmen dieser Untersuchung sowohl verwaltungsexterne als auch -interne Aspekte berücksichtigt. Auf der einen Seite werden leistungsbezogene Aspekte, wie die Effektivität und Effizienz der Verfahren, betrachtet. Auf der anderen Seite stellt die Zufriedenheit der Beschäftigten als denjenigen, die direkt von der Digitalisierung in ihrem Arbeitsalltag betroffen sind, eine wesentliche Ziel- und Wirkungsdimension dar.

8.4.1 Auswirkungen der Digitalisierung auf die Leistungserbringung

Ein Bestandteil der Analyse von Digitalisierungseffekten betrifft Veränderungen in der Leistungserbringung. Die gewonnenen Erkenntnisse offenbaren ein stark nuanciertes Bild, das nicht nur von den beabsichtigten positiven Effekten, sondern auch von möglichen Ineffizienzen und nicht-intendierten Konsequenzen geprägt ist. Dies unterstreicht die Komplexität der Digitalisierungseffekte, die eine differenzierte Betrachtung, unter systematischer Einbeziehung unerwünschter Nebeneffekte, erfordert.

Gesteigerte Effizienz, aber zusätzliche Aufgaben

Zunächst lässt sich aus allen vier Verwaltungsbereichen schlussfolgern, dass die Digitalisierung tendenziell zu Verbesserungen bei der Leistungserbringung führt. In den Interviews und der Betrachtung der Arbeitsabläufe in den Ämtern wurde deutlich, dass zahlreiche Prozessschritte beschleunigt wurden, weil insbesondere langwierige Postwege und Liegezeiten entfallen konnten (Bauaufsicht, Finanzämter, ELFE) und Kommunikation und Datenaustausch in manchen Bereichen der Steuerverwaltung, Kfz-Zulassung sowie Kindergeldbearbeitung bereits über automatisierte Schnittstellen erfolgen. In der Kfz-Zulassung ist dieser Effekt jedoch am wenigsten eindeutig, da neben der Automatisierung von Teilprozessen auch zeitintensive neue Prozesse durch die Digitalisierung entstanden sind. Dazu gehören etwa das Drucken und postalische Versenden von Plaketten, wodurch zeitweise höhere Wartezeiten entstanden sind.

Ähnlich ambivalent sind die Ergebnisse in Hinblick auf die Effizienz der Fallbearbeitung. Grundsätzlich wurden in allen in die quantitative Erhebung einbezogenen Verwaltungsbereichen eine gesteigerte Effizienz sowie Verbesserungen bei der Fallbearbeitung berichtet. Insbesondere die Automatisierung von Routinefällen in den Finanzämtern leistet hier einen Beitrag, die Fallbearbeitung auch statistisch signifikant zu erleichtern. Auf der anderen Seite schlägt sich die Zunahme an vielen kleinen Prozessschritten, die wie z.B. Scannen, Softwareadministration und Support-Aufgaben erst durch die Digitalisierung entstanden sind, nicht nur in einer gesteigerten Belastung vieler Verwaltungsbeschäftigter nieder. Vielmehr kann auch die Fallbearbeitung hierunter leiden, was zu Qualitätseinbußen und geringerer Kundenzufriedenheit führen kann.

In der quantitativen Verwaltungsbefragung bestätigte sich diese Ambivalenz. Tabelle 22 veranschaulicht, dass über die Verwaltungsbereiche hinweg die Digitalisierung zu gesteigerter interner Effizienz und in der Tendenz beschleunigten Verfahren geführt hat. Zugleich bewegt sich die Zustimmung zu einer Verbesserung der Leistungsindikatoren überwiegend zwischen 25 und 40 %; bei keinem Item stimmt also auch nur die Hälfte der Befragten einer eindeutig feststellbaren Verbesserung zu. Insbesondere in den Finanzämtern äußerte eine relative Mehrheit der Befragten sogar den Eindruck einer Verschlechterung in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung (33 %) und unzufriedenere Kunden (26 %).

Tabelle 22: Verbesserungen der Leistungserbringung im Vergleich

		Kfz- Zulassung	Bauaufsicht	Steuer- verwaltung
Interne Effizienz:	gesteigert	38,6 %	45,0 %	41,5 %
Fallbearbeitung:	vereinfacht	27,6 %	30,5 %	39,8 %
Fehleranfälligkeit:	geringer	35,1 %	16,4 %	20,2 %
Qualität der Leistungserbringung:	verbessert	32,2 %	29,5 %	22,6 %
Beschleunigung der Leistungserbringung:	beschleunigt	33,1 %	39,1 %	38,0 %
Kundenzufriedenheit:	Kunden zufriedener	35,7 %	31,3 %	22,1 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; n=271 Beschäftigte aus uBA; n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; Prozentanteile entsprechen den zustimmenden Antworten ohne Einbeziehung der Antworten „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“; Fehlende Werte sind ausgenommen)

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

Aus Sicht der Beschäftigten hat die Digitalisierung insgesamt zu einer höheren Zufriedenheit der Kunden beigetragen, wobei hier für alle vier Verwaltungsbereiche Einschränkungen geltend gemacht werden müssen. Die Digitalisierung der Verfahren kann Unzulänglichkeiten, die aus Sicht der Bürger bestehen, nicht wesentlich entkräften. Dies betrifft beispielsweise die Komplexität des Steuerrechts oder die rechtlichen Unterschiede in den Landesbauordnungen. Ein Kernproblem bleibt auch eine oft nicht leicht zu durchschauende Zuständigkeitsstruktur, wenn also unklar ist, welche Verwaltung etwa bei einem Bauvorhaben Ansprechpartner ist. Der Fall i-Kfz hat zudem deutlich gemacht, dass Bürger eine Antragstellung vor Ort präferieren, wenn die alternativen Online-Verfahren als vergleichsweise komplizierter und langwieriger empfunden werden, und dementsprechend keine substantielle Verbesserung zum analogen Verfahren darstellen. Folglich kann Digitalisierung nur mit einer angemessenen technischen Umsetzung, die zudem mit

Verbesserte Bürgerzufriedenheit mit Einschränkungen

potenziellen Anpassungen in der Organisation und den Prozessen einhergehen sollte, zu einer verbesserten Leistungserbringung führen.

8.4.2 Einflussfaktoren für die erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung

Die Fallstudienresultate haben jedoch auch eine gewisse Varianz zwischen den Verwaltungen innerhalb der Verwaltungsbereiche offengelegt. So hatten einige Ämter deutliche Effizienzgewinne durch die Digitalisierung zu verzeichnen, während andere Behörden eventuell sogar mit gesteigerter Ineffektivität zu kämpfen hatten. Im Hinblick auf diese Wirkungsdimensionen konnten im Rahmen der Interviews verschiedene Einflussgrößen und Zusammenhänge identifiziert werden, die anschließend im Wege einer Ordinalen Logistischen Regression (*proportional odds logistic regression*) statistisch überprüft wurden.³²

Die Forest Plots in Abbildung 15 verdeutlichen den Einfluss der verschiedenen Rahmenbedingungen auf die Performanz in Hinblick auf Qualität des Verwaltungshandelns, Beschleunigung der Verfahren, interne Effizienz und die Fallbearbeitung. Faktoren und Variablen mit einer Odd Ratio und Konfidenzintervallen < 1 (grafisch links der gestrichelten Markierung) wirken positiv auf die entsprechende Performanzdimension, wohingegen Einflussgrößen mit Odd Ratios und Konfidenzintervallen > 1 sich negativ auf die Digitalisierungszufriedenheit auswirken.

Allerdings sind die Regressionsanalysen überwiegend uneindeutig, wenn es darum geht, einzelne Technikkomponenten als leistungsverbessernd hervorzuheben, was aus inhaltlicher Sicht auch einleuchtet. So zeigen auch die E-Akte und die elektronische Wiedervorlage in allen leistungsbezogenen Analysen nur eine im Mittel (leicht) leistungsverbessernde Tendenz, die aber nicht signifikant ausfällt. Hier kommt zum Tragen, dass die Ausgestaltung sowohl der eingesetzten Technik als auch im Umgang mit der Technik von einer Verwaltung zur nächsten sehr unterschiedlich sein kann, etwa in der Frage, ob medienbruchfreies Arbeiten möglich ist.

Eine bedeutende Einschränkung im Hinblick auf mögliche Effizienzgewinne resultiert aus der Parallelität von analogen und digitalen Prozessen, was für die Beschäftigten einen erheblichen Mehraufwand und für die Verwaltung insgesamt entsprechende Effizienzverluste bedeutet. Diese Beobachtung betrifft dabei nicht nur kurze Übergangs- und Umstellungsphasen,

Parallelität von
analogen und digi-
talen Prozessen

32 Eingeschlossene Variablen: Technikprobleme, fehlende personelle Ressourcen (jeweils 5-Punkte-Likert-Skala), E-Akte, elektr. Wiedervorlage, Stelle für Digitalisierungsaufgaben im Fachamt (jeweils dichotom), kontrolliert für die drei Verwaltungsbereiche.

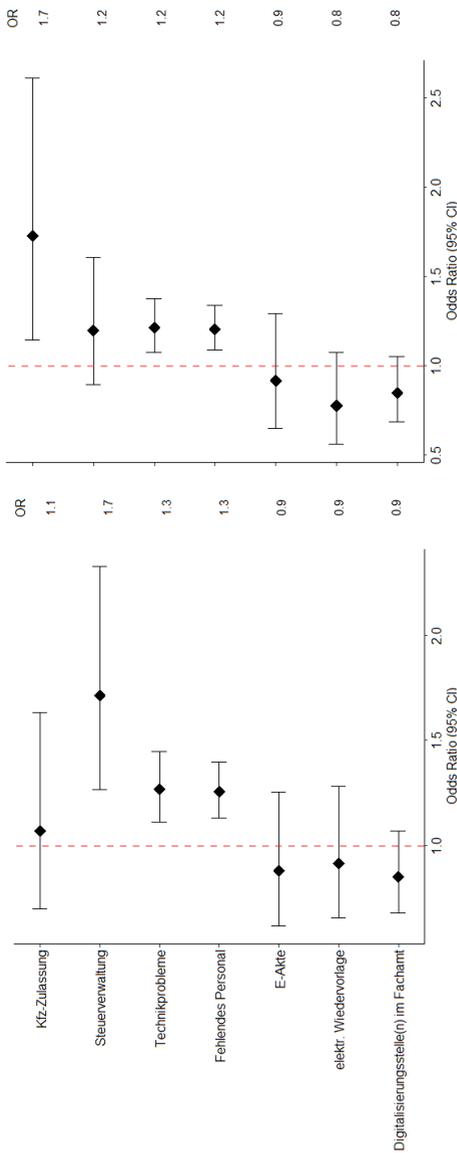
sondern kann inzwischen für vergleichsweise lange Perioden bestätigt werden, was die bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der Digitalisierung weiter verschlechtert. Besonders häufig werden etwa Papier- und elektronische Akten parallel geführt, was auch die fehlende Eindeutigkeit in der Regressionsanalyse bedingt: Während eine vollständig elektronische Aktenführung durchaus Effizienzgewinne bedeutet, bewirkt eine E-Akte in Dopplung zur Papierakte nur zusätzliche Arbeit. Bedeutsam ist daher, wie umfangreich die Verwaltungen letztlich auf Papierein- und -ausgänge verzichten können. Mit der Verpflichtung zur digitalen Antragstellung für einige Adressatengruppen sind in der Steuerverwaltung und der Bauaufsicht (zumindest in einzelnen Bundesländern) bereits wichtige Schritte zur Reduktion des Papieraufkommens unternommen worden. In allen untersuchten Verwaltungsbereichen ist zudem ein verstärkter Fokus auf vollständig digitalen, bestenfalls medienbruchfreien Datenaustausch mit anderen Verwaltungen zu erkennen.

Zugleich tragen wiederkehrende technische Probleme zu einer merklichen Beeinträchtigung der theoretisch möglichen Effizienzgewinne bei. Technikprobleme und enge Personalkapazitäten wirken sich signifikant negativ auf Qualität, Geschwindigkeit und Effizienz der Verwaltungsverfahren aus (siehe Abbildung 15). Für die Wirkung von Technikprobleme auf die interne Effizienz ergibt sich eine Odd Ratio (OR) von 1.4 ($p < .01$). Für einen Beschäftigten einer Verwaltung, die aus Sicht des Befragten von Technikproblemen geplagt wird, ist es also 1,4-mal wahrscheinlicher, eine schlechtere interne Effizienz festzustellen.

Als positiver Einflussfaktor auf die interne Effizienz sind dagegen eigene Digitalisierungsstellen in den Fachämtern festzustellen (OR 0.8; $p < .05$). Hier bestätigen die Regressionsergebnisse also die Feststellung aus den Experteninterviews, wonach Digitalisierungsaufgaben, darunter insbesondere die Administration von Fachverfahren und digitalen Zugängen sowie Beschaffung und Support, besser nicht ‚nebenbei‘ dem Sachbearbeitungsbetrieb aufgebürdet werden sollten. Vielmehr hat es Vorteile, wenn diese Digitalisierungsaufgaben durch spezialisierte Personen/Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen) ausgeführt werden. Zugleich ist aber auch die Nähe zum Fachamt, also bestenfalls die Integration in dasselbe, bedeutsam, um die Nähe zum Vollzug mit dessen Eigenarten, Bedarfen und Problemen zu gewährleisten (vgl. iKFZ13, iKFZ14).

Technikprobleme und Personal-mangel hemmen die Verwaltungs-leistung

Verbesserte interne Effizienz durch Digitalisierungsstellen im Fachamt

Abbildung 15: Einfluss auf die Leistungserbringung (Ordinale Logistische Regression)³³Abbildung 15.1: Einfluss auf die Qualität des Verwaltungshandels (links der gestrichelten Linie: Verbesserung; rechts: Verschlechterung; n = 1242; Pseudo-R²: 0,03 (McFadden), 0,07 (Cox&Snell), 0,07 (Nagelkerke))Abbildung 15.2: Einfluss auf die Beschleunigung der Verfahren (links der gestrichelten Linie: Beschleunigung; rechts: Verlangsamung; n = 1298; Pseudo-R²: 0,01 (McFadden), 0,03 (Cox&Snell), 0,03 (Nagelkerke))

- 33 Hinweis: Die Verwaltungsbereiche sind als Faktor ins Modell aufgenommen worden, um die Effekte der übrigen Rahmenbedingungen losgelöst von den Verwaltungsbereichen analysieren zu können. Die teilweise Signifikanz einzelner Verwaltungsbereiche ist insofern darauf zurückzuführen, dass die übrigen Variablen im Modell den performanzbezogenen Einfluss nicht erklären können.

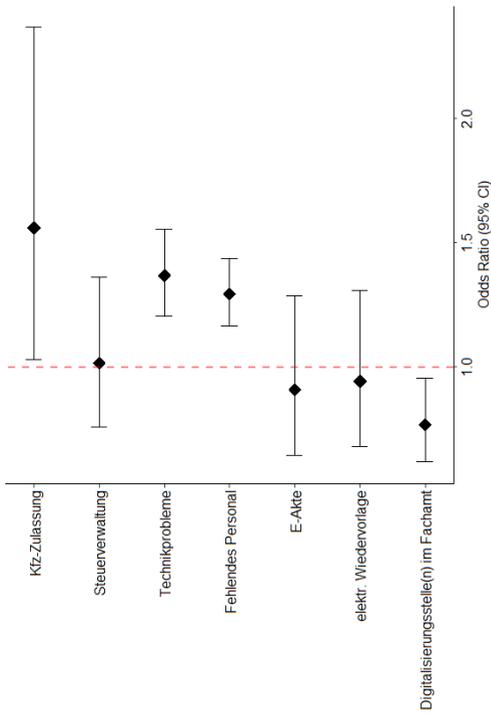
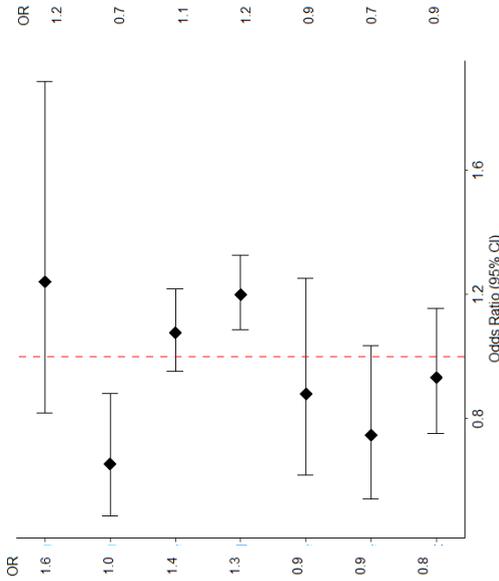


Abbildung 15.3: Einfluss auf die interne Effizienz (links der gestrichelten Linie: Effizienzsteigerung, rechts: Effizienzminderung; n = 1308; Pseudo-R²: 0,02 (McFadden), 0,06 (Cox&Snell), 0,06 (Nagelkerke))

Abbildung 15.4: Einfluss auf die Fallbearbeitung (links der gestrichelten Linie: Vereinfachung, rechts: keine Vereinfachung; n = 1318; Pseudo-R²: 0,01 (McFadden), 0,03 (Cox&Snell), 0,03 (Nagelkerke))

8.4.3 Digitalisierungszufriedenheit

Auch die Digitalisierungszufriedenheit der Beschäftigten ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig, von denen an dieser Stelle drei hervorgehoben werden sollen, da sie einen besonders positiven Einfluss haben: die Mitnahme von Beschäftigten, die E-Akte und das Vorhandensein eigener Stellen für Digitalisierung im Fachamt (siehe Abbildung 16).³⁴

Mitnahme der Beschäftigten

Die statistische Analyse der Umfrage ergab, dass es die Digitalisierungszufriedenheit positiv beeinflusst, wenn sich die Beschäftigten ausreichend in den Prozess der Einführung digitaler Anwendungen und Systeme einbezogen fühlen (OR 0.6; $p < .00$). Dies geschieht zum aktuellen Zeitpunkt bereits über verschiedene Kommunikations- und Feedbackkanäle sowie teilweise, wie in den Finanzämtern, durch Pilotierungsphasen. Auch Schulungen und die Unterstützung von Multiplikatoren in den Fachämtern können eine Rolle spielen. Dennoch besteht weiterhin Verbesserungsbedarf, da sich nur rund die Hälfte der befragten Beschäftigten in den Kommunen und sogar nur ein Drittel der Beschäftigten in den Finanzämtern ausreichend mitgenommen fühlt. Zudem werden laut Umfrage nicht alle Beschäftigten für die neuen digitalen Anwendungen geschult, mit Schulungsquoten von 42 % in den Kfz-Zulassungen, 58 % in den Bauaufsichten und 66 % in den Finanzämtern. Diejenigen, die Schulungen erhalten haben, empfanden diese insgesamt als eher ausreichend, insbesondere in den Kfz-Zulassungsstellen.

Implementation einer E-Akte

Die Implementation einer E-Akte zeigt sich ebenfalls als positiver Einflussfaktor auf die Digitalisierungszufriedenheit der Mitarbeitenden (OR 0.4; $p < .00$). Diese Erkenntnis unterstreicht die Relevanz, nicht nur die externe Digitalisierung, d.h. die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern, zu priorisieren, sondern die interne Digitalisierung verstärkt in den Blick zu nehmen. Besonders relevant in diesem Zusammenhang ist erneut die Frage nach der Parallelität von Papierakten und E-Akten. Es ist erwähnenswert, dass die zusätzliche Führung einer Papierakte mit einer geringeren Digitalisierungszufriedenheit in Verbindung steht. Daher ist es nicht ausreichend, eine flächendeckende E-Akte einzuführen, wie es beispielsweise in den Finanzämtern der Fall ist, wenn dies parallel zur Nutzung der Papierakten geschieht. Gleichzeitig ist aus den Experteninterviews deutlich hervorgegangen,

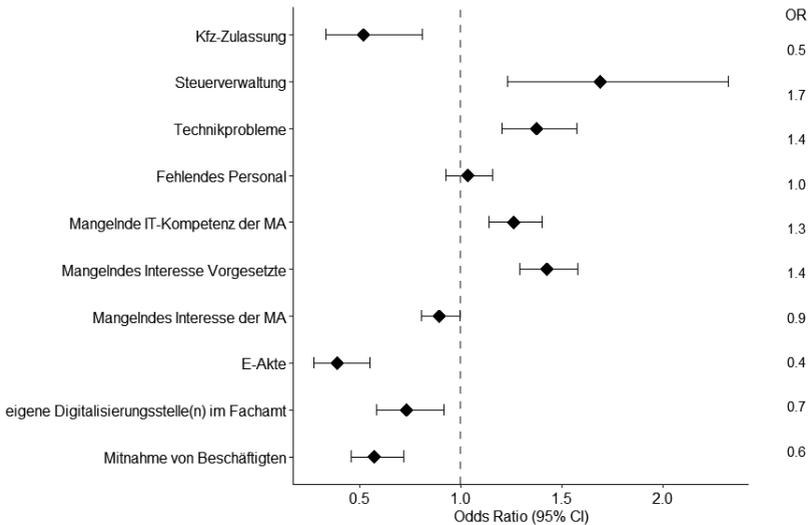
34 Eingeschlossene Variablen: Technikprobleme, fehlende personelle Ressourcen, Mangelnde IT-Kompetenz der Mitarbeiter, Mangelndes Interesse der Vorgesetzten, Mangelndes Interesse der Mitarbeiter (jeweils 5-Punkte-Likert-Skala), Vorhandensein einer E-Akte, einer Stelle für Digitalisierungsaufgaben im Fachamt, Mitnahme v. Beschäftigten (jeweils dichotom), kontrolliert für die drei Verwaltungsbereiche.

dass auch die Qualität der E-Akte einen Einfluss darauf hat, inwieweit sie von den Mitarbeitenden als Arbeitserleichterung wahrgenommen wird.

Schließlich ist ein Blick auf die Organisation von Digitalisierungsaufgaben aufschlussreich. Das Vorhandensein einer Stelle für Digitalisierung im Fachamt wirkt sich positiv auf die Zufriedenheit mit der Digitalisierung aus (OR 0.7; $p < .01$). Dies ist auf der kommunalen Ebene von besonderer Relevanz, da die Mitarbeitenden der Fachämter dort eine maßgebliche Rolle bei der Gestaltung von Digitalisierungsprojekten spielen. Daher erscheint es vorteilhaft, im Kontext der Digitalisierung Anpassungen in der Aufbauorganisation der Fachverwaltungen vorzunehmen, um adäquate Ressourcen für den digitalen Wandel bereitzustellen und eine Umsetzung von Digitalisierungsprojekten, aber auch digitalisierungsbedingten Alltagsaufgaben, „nebenbei“ zu vermeiden.

Stabstelle für Digitalisierung

Abbildung 16: Einfluss auf Digitalisierungszufriedenheit der Beschäftigten (Ordinale Logistische Regression)



(Quelle: quantitative Verwaltungsbefragung; links der gestrichelten Linie: Zufriedenheitssteigerung; rechts: Zufriedenheitsminderung; Pseudo-R²: 0,10 (McFadden), 0,25 (Cox&Snell), 0,27 (Nagelkerke); n = 1243)

8.5 Mitbestimmung und Beschäftigtenpartizipation

In den letzten Jahrzehnten sind die Beschäftigtenvertretungen in der öffentlichen Verwaltung, durchaus analog zu den Betriebsräten in der freien Wirtschaft, in eine gestaltende Rolle hineingewachsen (Kißler et al. 2011: 135). Statt nur nachträglich Folgen von Entscheidungen der Dienststelle zu bewältigen, nehmen die Personalräte heute vielerorts auch präventiven Einfluss auf Arbeitsbedingungen und gestalten diese (mit). Hierzu dient vor allem das Instrument der einzelbetrieblichen Aushandlung zwischen Dienststelle und Personalrat, die häufig in Dienstvereinbarungen eine verbindliche Form findet und den Mitbestimmungsspielraum der Beschäftigten und ihrer Vertreter oftmals auch über die Reichweite der Personalvertretungsgesetze hinaus erweitert (Kißler et al. 2011: 135–136).

Im Kontext der Digitalisierung kommt aber auch dieses Modell der Beschäftigtenpartizipation an seine Grenzen, wie dieses Kapitel im Folgenden ausführt. Die Digitalisierung stellt für die Beschäftigtenpartizipation eine Herausforderung dar. Insbesondere die rechtliche Personalmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung ist bei der Einführung technischer Systeme eingeschränkt. Darüber hinaus stellen sich in kommunalen Verwaltungen besondere Probleme für die essenziellen Feedbackprozesse zwischen den Beschäftigten der Fachämter und dem Personalrat. Auf der anderen Seite sind aber auch Erfolge der Mitbestimmung erkennbar, so etwa die Aushandlung einer Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung und Informationstechnik in der Landeshauptstadt Stuttgart (Forum Soziale Technikgestaltung 2022).

8.5.1 Die Arbeit der Personalräte

Die betriebliche Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung unterliegt einer eigenen, vom Betriebsverfassungsgesetz losgelösten Rechtsgrundlage. Bund und Länder haben jeweils eigene Personalvertretungsgesetze erlassen, welche die Mitbestimmung jeweils unterschiedlich restriktiv oder weit ermöglichen. Zur Interessenvertretung der Beschäftigten werden auf der Ebene der Dienststelle die (örtlichen) Personalräte sowie bei mehrstufig gegliederten, hierarchischen Verwaltungen ggf. darüber angesiedelte Bezirks- und Hauptpersonalräte gebildet, zudem ein Gesamtpersonalrat für Angelegenheiten, die mehrere Dienststellen betreffen (Kißler et al. 2011: 68–70).

Für viele Personalräte wird die Digitalisierung noch als ein „neues Handlungsfeld“ (Dreas/Klenk 2021: 21) begriffen (vgl. dBA09). So fehlt vielerorts das Bewusstsein, dass Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung faktisch bereits mit der inzwischen schon ein bis zwei Jahrzehnte zurückliegenden Einführung von Fachverfahrenssoftwares begonnen haben. Rückblickend

stellt ein interviewter Personalrat beispielsweise selbstkritisch fest, dass der Personalrat etwa bei der Einführung eines digitalen Bauantrags um 2010 herum nur geringfügig involviert war. Das Interesse an der Digitalisierung und das Knowhow seien zu jenem Zeitpunkt im Personalrat nicht groß gewesen, weil es „damals noch nicht das Riesen-Digitalisierungsthema [war], wie es das heute ist.“ (dBA09, ähnlich: dBA19):

„Uns war nicht bewusst, was unter [sic!] dem Begriff ‚Digitalisierung‘ steckt. Man hat einfach gedacht: Das sind Abläufe, die man verbessert. [...] Wir selber waren gar nicht mit dem Thema so konfrontiert.“ (dBA09)

Dagegen bereifen die Personalräte die Digitalisierung heute flächendeckend als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit und zentrale Gestaltungsaufgabe (z.B. dBA09; ELSTER07). Die Personalräte erkennen aber auch, dass die Digitalisierung sowohl für die Beschäftigten, aber auch in der gelebten Mitbestimmung eine Herausforderung darstellt.

Die quantitative Befragung von Personalratsmitgliedern der Kommunalverwaltung weist eine überwiegend positive Haltung der Personalvertretungen zur Digitalisierung aus (siehe Tabelle 22). So werden Stellenreduktionen in der Kommunalverwaltung nur von sehr wenigen Personalräten als realistisch eingeschätzt. Vielmehr sehen 63 % der befragten Personalvertreter die Digitalisierung als eine positive Entwicklung für die Verwaltungsbeschäftigten. Bei der Leistungskontrolle ergibt sich dagegen ein geteiltes Bild. Während nur eine knappe Minderheit der Personalräte hierin tatsächlich eine gefährliche Tendenz erkennt, sieht die Mehrheit keine Realisierung dieser Problematik. Dennoch sind Leistungsauswertungen und Leistungskontrolle „No-Gos“ bei der Digitalisierung, auf welche die Personalräte besonders achten (dBA19, iKFZ17).

Demgegenüber sind die Beobachtungen der Personalräte in den Finanzämtern ungleich negativer. Während die deutliche Mehrheit der kommunalen Personalräte Verbesserungen der konkreten Arbeitssituation durch Digitalisierung beobachtet, verneinen 54 % der Personalräte in der Steuerverwaltung diese Aussage. Zudem wird hier zwar ebenfalls mehrheitlich kein Stellenabbau befürchtet, jedoch sind immerhin über ein Drittel der Befragten der Ansicht, dass durch die Digitalisierung Stellen gestrichen werden könnten. Auch wird in der Steuerverwaltung eine eindeutige Tendenz zur Leistungskontrolle (70 %) festgestellt. Die im Vergleich zur Kommunalverwaltung festgestellten negativeren Digitalisierungserfahrungen der Steuerverwaltung zeigen sich also auch in den Einschätzungen der Personalvertreter.

Als Verhinderer von Digitalisierung können die Personalräte jedoch keinesfalls beschrieben werden. Insgesamt zeigen die Personalräte in allen Fallstudien vielmehr einen großen Gestaltungsanspruch, insbesondere auch

Haltung der
Personalräte zur
Digitalisierung

schon im Vorfeld, bevor ein Problem auftritt („Es ist besser, früher aktiv mitzugestalten als hinterher.“; iKFZ18).

Tabelle 23: Beobachtungen der Personalräte zur Digitalisierung der Verwaltung

Digitalisierung bedeutet ...	Kommunalverwaltungen		Steuerverwaltungen	
	Zustimmung	Ablehnung	Zustimmung	Ablehnung
Wegfall von Stellen	6,3 %	93,7 %	37,0 %	62,9 %
Tendenz zu zunehmender Leistungskontrolle	43,4 %	47,6 %	69,9 %	30,2 %
Verbesserung der Arbeitssituation der Mitarbeiter	63,1 %	37,0 %	46,3 %	53,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, Personalratsmitglieder in Kommunalverwaltungen n=188, Personalratsmitglieder in der Steuerverwaltung n=63, gültige Prozente)

Eingeschränkte
Beteiligungsmöglichkeiten

Die Beteiligung der Personalräte bei Digitalisierungsprojekten folgt einem formalen Ablauf. In den Kommunalverwaltungen sind es meist die Fachamtsleiter, die mit Anliegen und Plänen an den Personalrat herantreten. Die Vorhaben werden also von der Dienststelle konzipiert und über die Querschnittsabteilung an den Personalrat weitergeleitet. Teils werden im Vorfeld aber durchaus Absprachen mit dem Personalrat getroffen. Der Personalrat geht dann ins Gespräch mit dem Fachamt („wir halten da viel Rücksprache mit dem Fachamt selber [...] und sind dann im Austausch“), um Fragen zu klären (iKFZ17). Je nach rechtlicher Lage und vorliegendem Digitalisierungsvorhaben muss der Personalrat anschließend entweder zustimmen oder aber es besteht zumindest eine Informationspflicht. Der Personalrat prüft in jedem Fall das Konzept, um sicherzustellen, dass die Abläufe für die Beschäftigten angemessen sind und keine Überwachungsmaßnahmen sowie Leistungskontrollen stattfinden (iKFZ17; dBA19).

Rechtliche Limitationen der Mitbestimmung

Zwar beinhalten die Landespersonalvertretungsgesetze der einzelnen Bundesländer unterschiedlich weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten. Grundsätzlich bestehen Mitbestimmungsrechte des Personalrats bei Einstellungen, Beförderungen, Versetzungen, Arbeitszeitregelungen (soweit durch Gesetze oder Tarifverträge vorgesehen) und Urlaubsplanungen (Kißler et al. 2011: 70). Darüber hinaus ist im Grunde überall da eine Mitbestimmung (d.h. Zustimmung) des Personalrats formal erforderlich, wo es um die Einführung *grundlegend* neuer Arbeitsweisen oder Fragen der automatisierten Verarbeitung von Beschäftigtendaten geht. Das Landespersonalvertretungsgesetz NRW benennt dazu die Bereiche

- „1. Einführung, Anwendung, *wesentlicher* Änderung oder *wesentlicher* Erweiterung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten außerhalb von Besoldungs-, Gehalts-, Lohn-, Versorgungs- und Beihilfeleistungen sowie Jubiläumszuwendungen,
2. Einführung, Anwendung und Erweiterung technischer Einrichtungen, es sei denn, dass deren Eignung zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten ausgeschlossen ist,
3. Einführung *grundlegend* neuer, *wesentlicher* Änderung und *wesentlicher* Ausweitung von Arbeitsmethoden,
4. Maßnahmen, die die Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterungen des Arbeitsablaufs zur Folge haben sowie Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation,
5. Einführung, *wesentlicher* Änderung oder *wesentlicher* Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze,
6. Einrichtung von Arbeitsplätzen außerhalb der Dienststelle.“
(§72 Abs. 3 LPVG NRW, kursiv die Autoren)

Die formale Mitbestimmung des Personalrats bedeutet aber lediglich, dass der Personalrat einmalig, punktuell und relativ kurzfristig über Zustimmung oder Ablehnung der Einführung von IT-Systemen entscheiden kann. Das Problem ist jedoch, dass vor dieser Einführung meist noch keine Beurteilung der Auswirkungen eines Systems möglich ist (Biewer 2013: 13). Spätere Veränderungen an den IT-Systemen sind aber nicht mehr mitbestimmungspflichtig, weil die Personalvertretungsgesetze eine erneute Mitbestimmung nur bei *grundlegend neuen* oder *wesentlichen* Veränderungen vorsehen. Die Umstellung von Papier auf Software, z.B. bei der erstmaligen Einführung einer E-Akte, stellt einen mitbestimmungspflichtigen Vorgang dar. Spätere Updates oder auch der Wechsel der Software sind dagegen nicht mitbestimmungspflichtig. Von gewerkschaftlicher Seite wird daher empfohlen, Verfahren für IT-Umstellungen unterhalb dieser Schwelle über Dienstvereinbarungen zu regeln.

Nur punktuelle
Befassung

Dienstvereinbarungen, als wesentlicher Ausdruck der Gestaltungsfähigkeit von Personalvertretungen, werden in allen Verwaltungen von den Personalräten vorangetrieben. Um die 70 % aller befragten Personalratsmitglieder bestätigen auch, dass der Einsatz digitaler Mittel, Anwendungen und Verfahren über Dienstvereinbarungen geregelt wird. Viele solcher Dienstvereinbarungen sind allerdings als Rahmendienstvereinbarungen konzipiert und zu meist älteren Datums. In Bremen wird die Einführung von Digitalisierungsprojekten wie ELFE und die damit zusammenhängende Umorganisation und Weiterbildung beispielsweise nach wie vor über Dienstvereinbarungen aus den 1980er Jahren geregelt. Zumindest aus dortiger Sicht werden diese Vereinbarungen auch weiterhin als guter Rahmen für die aktuellen Entwicklun-

Dienstvereinba-
rungen

gen aufgefasst (ELTERN06). Weitverbreitet sind Dienstvereinbarungen zur Telearbeit bzw. neuerdings dem Homeoffice (dBA19, dBA09, iKFZ18). In einigen Kommunalverwaltungen gibt es zudem Dienstvereinbarung ergänzend zu den IT-Rahmenvereinbarungen, um relevante ämterübergreifende Systeme, z.B. zur elektronischen Zeiterfassung und Urlaubsverwaltung (dBA19, iKFZ02), zu regulieren.

Eingeschränkte
Begleitung von
Digitalisierung in
den Fachämtern

Dagegen werden die Anwendungen und Verfahren einzelner Fachämter oft nicht vom Personalrat adressiert, auch nicht über eigene Dienstvereinbarungen (dBA06). Zudem haben die Personalräte bei der Fachverfahrenssoftware (und etwaigen Veränderungen oder Programmwechseln) keine Handhabe, weil diese schon lange eingeführt sind (dBA09). Vielfach werden in der Kommunalverwaltung und insbesondere den Finanzämtern auch Softwareprodukte vom Land vorgegeben. Trotz auftretender technischer Unzulänglichkeiten und entsprechender Unzufriedenheit unter den Beschäftigten sei es insbesondere mit Blick auf die Fachverfahren „schwierig, da als Personalrat zu sagen: Ne, das wollen wir nicht“ (dBA09). Mitbegleitet werden stattdessen Fragen der Ausstattung wie Bildschirme, damit mit den neuen Programmen auch angemessen gearbeitet werden kann (dBA09). Allerdings haben zumindest die Personalräte in einigen Finanzämtern nicht den Eindruck, dass sich die Dienststelle mit Vorschlägen des Personalrats ernsthaft auseinandersetzt (ELSTER07).

Bei i-Kfz sowie den KONSENS-Produkten in den Finanzämtern sind wenig bis gar keine Gestaltungspotenziale vorhanden, da die Verfahren hier auf gesetzlichen Vorgaben beruhen und damit nicht mitbestimmungspflichtig sind. Beim digitalen Bauantrag als freiwilliges kommunales Angebot ist zumindest das Gestaltungspotenzial des einzelnen Fachamtes wesentlich größer, doch auch hier wird der Personalrat kaum als gestaltender Akteur wahrgenommen.

Dagegen werden Prozesse der Implementation der E-Akte laut den Aussagen der interviewten Personalratsmitglieder deutlich aufmerksamer von den Personalräten verfolgt. Bei der Einführung ist die formale Mitbestimmung daher überwiegend überall erfolgt und der Personalrat war in den – falls vorhanden – Projektgruppen vertreten. Auch hat der Personalrat an Informationsveranstaltungen des IT-Herstellers teilgenommen (dBA09). Allerdings beschränkte sich die Mitbestimmung tatsächlich auf diese Beteiligungsformen, ohne wirklichen eigenen Input oder weitere Kontakte zum IT-Hersteller und zur Dienststelle nach der Zustimmung des Personalrats. Entsprechend fasst eine Personalrätin zusammen: „Mitbestimmung jawohl – wir stimmen dafür, dass es eingeführt wird. Und damit waren wir eigentlich auch fertig.“ (dBA09)

Tabelle 24: Personalratsarbeit im Kontext der Digitalisierung

	Kommunal- verwaltungen	Finanzämter
Der örtliche Personalrat verfolgt Digitalisierungsprojekte aktiv (<i>Personalrats</i> sicht)	83,2 %	71,7 %
Regelung digitaler Mittel und Verfahren über Dienstvereinbarungen	70,1 %	67,3 %
Einbringen des Personalrats gegenüber IT-Dienstleistern	66,8 %	30,2 %
Beschäftigte tragen Digitalisierungsthemen aktiv an den örtlichen Personalrat heran	30,6 %	42,4 %
Der Personalrat greift auf Technologieberatungsstellen zurück	20,5 %	5,6 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Inwiefern treffen die folgenden Aussagen für den Personalrat zu oder nicht zu?“, Personalratsmitglieder in Kommunalverwaltungen (n=188) und Finanzämtern (n=63), Prozentwerte entsprechen den Nennungen „Trifft voll und ganz zu“ und „Trifft eher zu“, gültige Prozente)

Laut der quantitativen Erhebung ist zudem die Inanspruchnahme von Technologieberatungsstellen³⁵ eher ein Randphänomen, wobei der Anteil in Kommunalverwaltungen deutlich höher ist als in den Finanzämtern.

Wie in den Fallstudien deutlich wurde, gehen mit der Digitalisierung auch organisatorische Veränderungen einher. Entsprechende Veränderungen in den Fachämtern sind aber oft nicht mitbestimmungspflichtig, so dass auch keine Einbindung des Personalrats stattfindet. Denn solange es nicht zu Veränderungen bei den Mitarbeitenden in Form von Eingruppierungen oder veränderten Tätigkeitsmerkmalen sowie Versetzungen kommt, wird der Personalrat nicht mit eingebunden (dBA09).

Die Personalräte sehen sich trotz der Grenzen formaler Mitbestimmung keineswegs in einer einflusslosen Lage. Dies betrifft zum einen die Mitwirkung des Personalrats in den Projektsteuerungsgruppen bei kommunalen Digitalisierungsprojekten. Diese Gruppen setzen sich üblicherweise aus der Abteilungsleitung, Vertretern der Querschnittsabteilung und der IT sowie einzelnen Beschäftigten aus dem Fachamt sowie dem Personalrat zusammen. Hierbei nimmt sich der Personalrat aber i.d.R. bewusst zurück und unterstützt primär die Beschäftigtenvertreter der Fachabteilung. Ein Personalrat fasst dieses Rollenverständnis folgendermaßen zusammen:

Organisationale
Veränderungen in
den Fachdiensten
ohne Mitbestimmung

Möglichkeiten der
'soften' Einflussnahme auf Digitalisierung

35 Hinweis: Es sind nicht in allen Bundesländern Technologieberatungsstellen eingerichtet.

„Ich muss es ja auch nicht fachlich beurteilen als Personalrat, das ist nicht meine Aufgabe. [...] Ich muss als Personalrat darauf achten, dass Grundlagen gewahrt werden.“ (dBA19)

Zum anderen versuchen die Personalräte, sich auch gegenüber den IT-Dienstleistern der Verwaltung einzubringen. Dies ist allerdings vor allem in den Kommunen möglich, wo zwei Drittel der befragten Personalratsmitglieder bestätigen, dass der Personalrat Fragen und Anliegen gegenüber den IT-Dienstleistern vorbringen kann. In den hierarchischer organisierten Finanzämtern, deren Digitalisierung über das KONSENS-Netzwerk erfolgt, ist dies dagegen nur laut 30 % der Personalratsvertreter möglich.

Distanz zwischen
Personalräten und
Beschäftigten

Voraussetzung für eine wirksame Begleitung der Digitalisierung durch den Personalrat ist auch die enge Rückbindung zwischen der Personalvertretung und den Beschäftigten der Fachämter. Tatsächlich untermauern sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Ergebnisse, dass diese wechselseitigen Rückkopplungsprozesse zumindest bei der Verwaltungsdigitalisierung oft nicht ausreichend funktionieren, weil Beschäftigte keine digitalisierungsspezifischen Themen an den Personalrat herantragen (z.B. ELSTER10, dBA06). Von 180 befragten Personalratsmitgliedern in deutschen Kommunalverwaltungen verneinten fast 70 %, dass Beschäftigte aktiv mit Digitalisierungsthemen an den Personalrat herantreten. In Finanzämtern berichteten 58 % der 59 befragten Personalräte ähnliches.

Sowohl Problem wie auch Symptom ist hierbei, dass die Personalratsarbeit zur Digitalisierung von den Beschäftigten oft nicht wahrgenommen wird (siehe Tabelle 25). Ausdruck hiervon ist, dass von den Beschäftigten der Kfz-Zulassungsstellen sowie der Bauaufsichtsämter 45–49 % sich keine Meinung zu Arbeit und Kompetenz des Personalrats in den Digitalisierungsprojekten bilden konnten. Von denjenigen Beschäftigten beider Verwaltungsbereiche, die eine Einschätzung abgeben konnten, wird zudem die Kompetenz und Arbeit des jeweiligen Personalrats bei der Digitalisierung mehrheitlich bestritten. Diese Einschätzung steht wiederum in starkem Kontrast zur Selbsteinschätzung der befragten Personalratsmitglieder der Kommunalverwaltungen.

Allerdings bestätigen auch mehr als ein Drittel der Personalräte, dass es an Fachkompetenz in Digitalisierungsangelegenheiten fehlt. In den Kommunen kann zudem eine zusätzliche Distanz zwischen Beschäftigten und Personalvertretung bestehen, wenn Fachämter nicht im Personalrat vertreten sind. So besteht die Herausforderung etwa im Kontext der Bauaufsicht, dass der Personalrat die Bedarfe der technisch ausgebildeten Sachbearbeiter, die eben keine typischen Verwaltungsangestellten sind, im Blick behält (dBA09). Bei größeren Ämtern wie der Kfz-Zulassung bestehen solche Probleme im Feedbackprozess zwischen Personal und Personalvertretung dagegen weniger.

In den Finanzämtern wird die Personalratsarbeit stärker wahrgenommen und lediglich 36 % der Beschäftigten sind nicht in der Lage, die Personalräte im Hinblick auf deren Wirken im Digitalisierungsprozess einzuschätzen. Immerhin 41 % der Beschäftigten, die hierzu eine Einschätzung abgegeben konnten, nehmen auch eine aktivere Begleitung durch Personalräte bei der Digitalisierung wahr (im Vergleich zu knapp unter 30 % in den Kommunen). Wie auch in den kommunalen Ämtern stellen die Beschäftigten der Finanzämter den Personalräten aber dennoch ein schlechtes Zeugnis aus. In der Steuerverwaltung sind die Personalratsmitglieder indes deutlich (selbst-)kritischer, was die Kompetenz und Arbeit der Personalvertretungsorgane in Digitalisierungsfragen betrifft, als ihre Kollegen in den Kommunen.

Tabelle 25: Wahrnehmung der Personalratsarbeit in der Digitalisierung

	Beschäftigte Kfz-Zul. (n=155)	Beschäftigte Bauaufsicht (n=269)	Beschäftigte Finanzämter (n=1149)	PR-Mitglieder Kommunal (n=188)	PR-Mitglieder Finanzämter (n=63)
Kompetenz des Personalrats in Digitalisierungsfragen					
Zustimmung	13,5 % (25,6 %)	11,2 % (21,1 %)	16,4 % (25,7 %)	61,5 % (63,2 %)	47,6 % (52,6 %)
Ablehnung	39,4 % (74,4 %)	41,6 % (78,9 %)	47,3 % (74,3 %)	36,4 % (36,8 %)	42,9 % (47,4 %)
Zu keiner Einschätzung fähig („Weiß nicht“)	47,1 %	47,2 %	36,3 %	2,1 %	9,5 %
Aufmerksame Begleitung von Digitalisierungsprojekten durch den Personalrat					
Zustimmung	14,4 % (28,2 %)	16,0 % (29,5 %)	26,0 % (40,6 %)	81,4 % (83,2 %)	68,3 % (71,7 %)
Ablehnung	36,6 % (71,8 %)	38,3 % (70,5 %)	38,1 % (59,4 %)	17,0 % (16,8 %)	27,0 % (28,3 %)
Zu keiner Einschätzung fähig („Weiß nicht“)	49,0 %	45,7 %	35,9 %	1,6 %	4,8 %

(Quelle: Quantitative Verwaltungsbefragung, absolute Prozentanteile, in Klammern gültige Prozente ohne die Antwort „Weiß nicht“)

8.5.2 Direkte Partizipation der Beschäftigten

Digitalisierung
nach Gesetz behindert
Partizipation

Im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten der Verwaltungsbeschäftigten bei der Ausgestaltung der Digitalisierung zeigt sich ebenfalls ein ernüchterndes Bild. Das Personalvertretungsrecht der öffentlichen Verwaltung kennt hier keine gesonderten Rechte abseits der formalen Mitbestimmung über den Personalrat. Wie auch bei den Personalräten ist jegliche dennoch eingeräumte Mitsprache nur dann möglich, wenn die implementierten Verfahren nicht bereits gesetzlich oder per Erlass vorgegeben sind, also „von oben übergestülpt“ (ELSTER05) werden.

Der Vergleich der Verwaltungsbereiche zeigt dies überdeutlich. So existieren so gut wie keine Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten in der streng hierarchischen Steuerverwaltung (ELSTER08, ELSTER09), aber auch nur wenig in der bundesrechtlich vorgegebenen Digitalisierung der Kfz-Zulassung (siehe Tabelle 26). Dementgegen sind die Möglichkeiten der Mitsprache bei (freiwilligen) kommunalen Digitalisierungsprojekten wie dem digitalen Bauantrag oder auch der E-Akte erkennbar größer.

Tabelle 26: Möglichkeiten der Einflussnahme der Beschäftigten auf die Digitalisierungsprozesse

		Beschäftigte Kfz-Zulassung (n=149)	Beschäftigte Bauaufsicht (n=261)	Beschäftigte Finanzämter (n=1094)
Die Sachbearbeiter können im Digitalisierungsprozess mitentscheiden.	Zustimmung	5,4 %	25,3 %	2,7 %
	Teils/Teils	29,0 %	37,5 %	8,3 %
	Ablehnung	66,0 %	37,2 %	89,0 %
Die Sachbearbeiter können Einfluss auf die Entwicklung der IT-Programme nehmen (z.B. Bedienoberflächen)	Zustimmung	6,8 %	20,1 %	2,0 %
	Teils/Teils	25,2 %	34,0 %	6,6 %
	Ablehnung	68,0 %	45,9 %	91,4 %

(Quelle: eigene Erhebung, gültige Prozente ohne „Weiß nicht“-Antwort)

Auf kommunaler Ebene greifen die Interessen von Beschäftigten und Dienststelle ineinander über

Auf kommunaler Ebene sind die Fachämter in ihrer Digitalisierung viel stärker auf ihre jeweiligen Beschäftigten angewiesen. So kann auf dieser Ebene oft auch gar keine Trennung von Führungskräften und Mitarbeitern in der Frage der Planung von Digitalisierung vorgenommen werden, weil etwa die

Dienstverteilung, Anschaffungen, Softwareeinführungen und Fortbildungen nicht losgelöst von den Beschäftigten umsetzbar sind (iKFZ17). Wie gezeigt, übernehmen gerade in der Bauaufsicht Sachbearbeiter die Aufgaben von Multiplikatoren, Systemadministratoren und als Kontakt zum IT-Hersteller. Auch in den Projektsteuerungsgruppen etwa zur Einführung der E-Akte partizipieren in der Regel einzelne Beschäftigte aus dem Fachamt (dBA06, dBA09, dBA03, dBA19, dBA05, dBA11). Dadurch sind in der Fachabteilung sowohl verlässliche Ansprechpartner wie auch niederschwellige Feedbackprozesse möglich. Eine Multiplikatorin aus der Bauaufsicht beschreibt diese Form der Partizipation wie folgt:

„[...] dadurch, dass ich ja selber zu dieser Truppe gehöre. Wir sitzen hier alle auf einem Gang, also man hat auch so immer die Kontakte gehabt. Ich habe von Anfang an gesagt, wenn euch was auffällt – ich kann ja immer nur einen Rahmen stecken – ihr seid in der tatsächlichen Bearbeitung. Wenn euch etwas auffällt, oder wenn ihr eine Idee habt, [...] dann kann ich mich mit den Dingen beschäftigen. Und wo meine Grenze ist, [...] kann ich das ja weiterleiten an die Firma.“ (dBA06)

So greifen die Interessen von Beschäftigten und Dienststelle im kommunalen Fachamt oft ineinander über. In den eigentlichen Entscheidungen zur Digitalisierung sind die Beschäftigten aber in sehr unterschiedlichem Maß involviert. Dort, wo tatsächlich eine Projektsteuerungsgruppe eingerichtet wurde, sind ein bis zwei Vertreter aus der Sachbearbeitung hinzugezogen worden. Wo dagegen eine solche Struktur fehlte, ist vor allem die Dienststelle alleinig federführend gewesen (dBA09, dBA01).

Ein weiterer wesentlicher Kanal der Partizipation sind Feedbackprozesse, über die Beschäftigte Probleme melden und Verbesserungsvorschläge (etwa bezogen auf Arbeitserleichterungen) an Dienststelle und IT-Dienstleister richten können (dBA08). So wurden auch neue digitale Kanäle geschaffen, welche die Beschäftigten nutzen können, um ihre Anliegen einzubringen, indem sie direkt selbst Störungstickets anfertigen (ELSTER13, ELSTER17) oder aber sich an verwaltungsinterne Systemadministratoren, Rechenzentren etc. wenden, damit diese dann ggf. ein Jobticket an die IT-Firma verfassen (dBA08, ELSTER10).

Feedback

Besonders wertvoll und in der Regel auch offener für Feedback ist die Partizipation der Beschäftigten in Pilotphasen und Digitalisierungslaboren, wo neue digitale Verfahren entwickelt und erprobt werden (dBA11, ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13). In diesen Phasen fühlen sich die Beschäftigten stärker am Erfahrungsaustausch beteiligt. Besonders positiv wahrgenommen wird, wenn in der Endversion der Programme das gegebene Feedback zum Teil auch umgesetzt wurde (ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13). Allerdings zeigen sich viele Verwaltungen, insbesondere die von Land oder Bund

gesteuerten IT-Verfahren, im späteren Regelbetrieb viel weniger flexibel und offen für Feedback.

In der Finanzverwaltung werden Inputs und Kritik von der Vollzugebene laut einem Interviewpartner auch in Abstimmungen der Bund-Länder-Gruppen im Rahmen des KONSENS-Verbands berücksichtigt (ELSTER03). Der reelle Nutzen wird allerdings angezweifelt. In der Theorie wird kommuniziertes Feedback an das programmierende Bundesland weitergegeben, in der Praxis bewirke das aber wenig (ELSTER06, ELSTER07, ELSTER 09). Ein Unterschied besteht zwischen den Bundesländern dahingehend, ob es sich um ein auftragnehmendes oder auftraggebendes Land handelt. In nicht-programmierenden Bundesländern herrscht ein noch ausgeprägteres Gefühl der Passivität, da zwar Feedback gegeben, aber nichts „selbst“ verändert werden kann („Wir müssen halt nehmen, was wir kriegen“, ELSTER10). Gerade in den Finanzämtern ist daher eine gewisse Resignation unter den Beschäftigten verbreitet: „Das waren so die Anfänge, wo man noch versucht hat, was zu verändern. Mittlerweile weiß man, dass das relativ schwer ist, da überhaupt Einfluss zu nehmen“ (ELSTER06; vgl. auch ELSTER07, ELSTER 09).

Rahmenbedingun-
gen motivieren
nicht zur
Partizipation

Das Interesse, sich als Beschäftigte in Digitalisierungsprozesse einzubringen, ist unterschiedlich ausgeprägt, was neben Erfahrungswerten und individuellen Faktoren auch von der allgemeinen Arbeitsbelastung beeinflusst ist (ELSTER08, ELSTER11, ELSTER13). „[Die sind] alle dermaßen mit ihrem Arbeitsplatz beschäftigt [...], dass die überhaupt kein Interesse haben, irgendwas anders oder neu zu machen“, wird auch in den Kommunen festgestellt (dBA09). Nichtsdestotrotz finden sich eigentlich in allen Verwaltungen Beschäftigte, die mitgestalten wollen. Offenkundig sind aber die Rahmenbedingungen insbesondere in hierarchischen Kontexten für diese Partizipation nicht hinreichend gegeben. Vor allem die Kommunen können im Zuge ihrer Organisationshoheit jedoch von diesem Gestaltungswillen ihrer Beschäftigten profitieren und Verfahren verbessern.