

4. Digitalisierung der Kfz-Zulassung

4.1 Einführung

Die Kfz-Zulassung gehört zu den meistnachgefragten und wirtschaftlich bedeutsamsten staatlichen Dienstleistungen (Bogumil et al. 2019: 59–60; BMWi 2017), für welche die Bürger noch immer regelmäßig in ihren Kreis- oder kreisfreien Stadtverwaltungen vorstellig werden. Seit 2015 wird jedoch auch die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ (i-Kfz) schrittweise eingeführt und ermöglicht in nahezu allen Zulassungsstellen in Deutschland die digitale Antragsstellung und Abwicklung der zentralen Fahrzeugzulassungsverfahren. Möglich sind heute die onlinegestützte An-, Um- und Abmeldung von Fahrzeugen.

In diesem Kapitel wird die Digitalisierung in den deutschen Kfz-Zulassungsbehörden im Hinblick auf den digitalen Reifegrad, die konkreten Implementationsprozesse sowie mit der Digitalisierung einhergehende Veränderungen in Organisation, Arbeitsbedingungen sowie Verwaltungsperformanz analysiert.

4.2 Ausgangslage

4.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Kfz-Zulassung

Hintergrund des Kfz-Zulassungswesens in Deutschland ist die Zurechnung von Verantwortung für Gefahren beim Führen eines Kraftfahrzeugs (Kfz), um Verkehrssicherheit und Unfallopferschutz sicherzustellen (Kirstein 2018: 221–222). Gegenstand der Kfz-Zulassung, die hier betrachtet wird, ist die fahrzeugspezifische Zulassung zum Straßenverkehr. Sie ist damit zu unterscheiden von der technischen Typengenehmigung (Bauartzulassung), die im Rahmen des EU-Typgenehmigungssystems einen Fahrzeugtypen für die Inverkehrbringung zulässt und z.B. durch das deutsche Kraftfahrtbundesamt (KBA) in Flensburg erfolgt.

Bei der Kfz-Zulassung im eigentlichen Sinn handelt es sich dagegen um einen Registrierungsvorgang, bei dem eine eindeutige Zuordnung von einem einzelnen Fahrzeug zur Halterin oder zum Halter (über das Kennzeichen) hergestellt wird. Dieser Registrierungsprozess findet auf Antrag der Halter durch die Zulassungsstellen der Kreise oder kreisfreien Städte statt. Gleichzeitig nimmt die Zulassungsbehörde eine aufsichtsrechtliche Verantwortung wahr, indem Halter eine bestehende Kfz-Versicherung (über die eVB-Num-

Die Kfz-Zulassung
als Register- und
Aufsichtsbehörde

mer) und die Verkehrstauglichkeit des Fahrzeugs (in Form einer gültigen Hauptuntersuchung) nachweisen müssen. Im Laufe der Jahre wurden zudem weitere Nachweispflichten gegenüber der Zulassungsbehörde eingeführt, darunter Gebührenrückstandsprüfungen zur Kfz-Steuer und der Nachweis, dass der Halter wirklich über das Fahrzeug verfügen darf (z.B. gültiger Kaufvertrag).

Zu den konkreten Aufgaben der Zulassungsbehörde zählen sowohl die Zulassung bzw. Wiederzulassung von Fahrzeugen als auch die Ummeldung aus einem anderen Zulassungsbezirk, die Umschreibung auf einen neuen Halter sowie die Außerbetriebsetzung. Neben der Registerführung ist die Zulassungsstelle für die Ausstellung der Zulassungsbescheinigung an Fahrzeughalter und -eigner zuständig. Nur in sehr seltenen Fällen nimmt die Zulassungsbehörde auch selbst eine technische Prüfung von Fahrzeugen vor. Angesichts von einigen Millionen zulassungsrelevanten Vorgängen im Jahr (siehe Tabelle 7) wird die Kfz-Zulassung auch als ein Massenverwaltungsverfahren charakterisiert. Sie ist damit besonders für die Digitalisierung geeignet.

Tabelle 7: Überblick Zulassungsvorgänge im Jahr 2022

Pkw-Neuzulassungen	2,65 Mio. Vorgänge
Pkw-Besitzumschreibungen	5,64 Mio. Vorgänge
Pkw-Abmeldungen	6,73 Mio. Vorgänge

(Quelle: KBA)

4.2.2 Digitalisierbarkeit des Kfz-Zulassungsverfahrens

Ersetzung der
persönlichen
Vorsprache

Die internetbasierte Kfz-Zulassung (i-Kfz) ist darauf ausgerichtet, das persönliche Erscheinen in der Zulassungsstelle durch einen Onlinevorgang zu ersetzen, der zeitunabhängig von zuhause aus erledigt werden kann. Dadurch sollen nicht nur der Verwaltung, sondern auch den Bürgern Kosten, etwa für die Anreise, und Wartezeiten erspart werden (Referentenentwurf Neuerlass FZV 2022).

Automatisierte
Datenverarbeitung

Das Kfz-Zulassungsverfahren bietet sich für die Digitalisierung besonders an. Die Antragstellung auf Zulassung ist prinzipiell kein komplexer Vorgang. So werden die wesentlichen Nachweise inzwischen hauptsächlich digital und automatisch abgerufen und müssen nicht mehr durch die Kunden bei der Zulassungsstelle eingereicht werden. Das Zulassungsverfahren ist in seiner heutigen Form vor allem auf die Registrierungsfunktion ausgerichtet. In dem Zusammenhang sind eine Vielzahl an Datenbanken von Zulassungsbehörden, KBA, Versicherern und Technischen Überwachungsinstitutionen

bereits vollautomatisiert miteinander verknüpft. So werden im Zulassungsverfahren direkt Informationen abgerufen, ob eine Kfz-Versicherung und eine gültige Hauptuntersuchung vorliegen, ob Steuer- und Gebührenrückstände oder sonstige Verweigerungsgründe bestehen und ob somit alle Bedingungen für die Zulassung erfüllt sind. Rechtsgrundlage, auch für die automatisierte Datenverarbeitung, sind die §§ 34 ff. Straßenverkehrsgesetz (StVG) sowie die §§ 57 ff. Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV). Damit wurde auch eine wesentliche Voraussetzung für das internetbasierte Zulassungsverfahren geschaffen.

Aus Sicht der Behörden stellt sich die Kfz-Zulassung daher als ein regelgeleitetes Massenverfahren dar, bei dem i.d.R. fahrzeugunabhängig die immer gleichen Prozesse durchlaufen werden. Somit besteht auch insbesondere Potenzial zur Automatisierung. Abbildung 2 skizziert die Informationswege der Kfz-Zulassung.

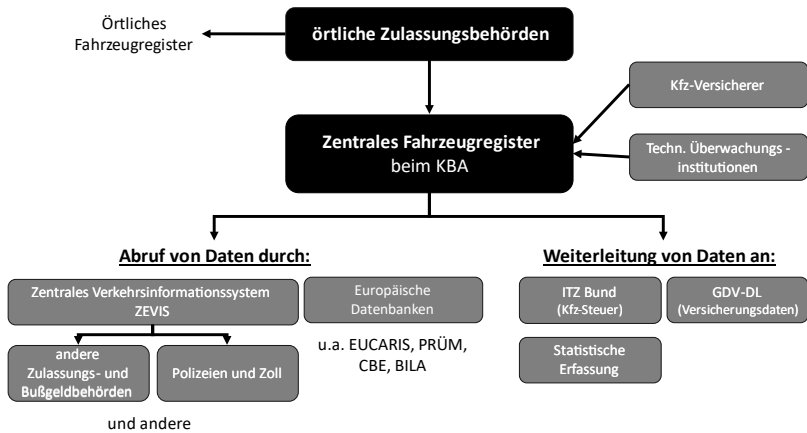
Gegenwärtig werden gleichzeitig ein zentrales Fahrzeugregister (ZFZR) beim KBA sowie die örtlichen Fahrzeugregister bei den kommunalen Zulassungsbehörden geführt. Beide Register sind nicht deckungsgleich, da die kommunalen Behörden jeweils eigene Datenstrukturen unterhalten, die sich von denen des zentralen Registers unterscheiden. Die örtlichen Register können also zusätzliche Informationen enthalten und sind an den Bedürfnissen der lokalen Verwaltung und deren Softwaresystemen ausgerichtet. Inwieweit das ZFZR die örtlichen Register zukünftig ersetzen soll, wird nach wie vor debattiert.

Zentrales und
dezentrales Register

Das zentrale Fahrzeugregister beim KBA wurde bereits 1951 errichtet und diente anfänglich vor allem den Bedürfnissen der Sicherheitsbehörden. Über Jahrzehnte hinweg wurden die Daten der lokalen Fahrzeugregister per Post und später auf Magnetdatenträgern übermittelt. Eine Onlinetransaktionsstruktur für den digitalen Datenaustausch von Zulassungsbehörde und KBA (Online-ZFZR) wurde ab 2004 errichtet und ist seit 2008 im Einsatz (Kirstein 2018: 225). Die Meldungen von Zulassungsstellen zum KBA geschehen aber auch heute nicht immer in Echtzeit und können so Verzögerungen aufweisen.

Zentrales Fahrzeug-
register (ZFZR)

Abbildung 2: Informationswege der Kfz-Zulassung



(eigene Darstellung, Quelle: KBA o.J.)

Zulassungsfremde
Prozesse im Zulassungs-
verfahren

Das Kfz-Zulassungsverfahren umfasst aber auch eine Reihe von Prozessen, die an sich nicht zulassungstechnisch erforderlich sind (vgl. zum Folgenden Kirstein 2018: 221–223). Das Kennzeichen ist beispielsweise vor allem zur einfachen Identifizierung durch die Sicherheitsbehörden notwendig. Die Zulassungsbescheinigung Teil II („Fahrzeugbrief“) beurkundet den Halter oder die Halterin eines Fahrzeugs und wird als de facto Eigentumsnachweis über ein Kfz verwendet. Banken und Leasingunternehmen bewahren das Dokument als Sicherheit auf, bis die vollständigen Eigentumsrechte erworben wurden, also z.B. der Kaufpreis abbezahlt ist. Für die Verwaltung der Kfz-Steuer ist wiederum relevant, dass im Zuge des Zulassungsverfahrens der Einzug der Steuer sichergestellt und eventuell säumige Gebühren eingezogen werden. Auch Gebührenrückstände nach jeweiligem Landesrecht können als Hinderungsgrund zwischengeschaltet werden. Des Weiteren ist in den letzten Jahren auch noch das Monitoring des Abgasverhaltens für die Kfz-Zulassung relevant geworden. Damit ist auch die Arbeit der Verwaltungen umfangreicher und aufwendiger geworden.

Zentrale Elemente des Zulassungsverfahrens, darunter die Kennzeichen, Plaketten und Zulassungsbescheinigungen Teil I und Teil II, sind nicht digitalisiert worden, sondern verbleiben auch bei der internetbasierten Zulassung in physischen Formen. Insbesondere bei den Zulassungsbescheinigungen wären auch digitale Varianten denkbar und wurden im Vorfeld des i-Kfz-Projekts auch erwogen (vgl. Kirstein 2018). EU-rechtlich zulässig sind etwa Chipkartensysteme. Letztlich wurde aber entschieden, an den physischen Doku-

Kennzeichen und
Zulassungspapiere
weiterhin physische
Dokumente

menten und Kennzeichen festzuhalten (Kirstein 2018; vgl. Bundesregierung 2021). Dagegen haben Österreich (dort optional seit 2010), die Niederlande und die Slowakei (verpflichtend seit 2014 bzw. 2010) die Zulassungsbescheinigung Teil I bereits durch Chipkarten ersetzt (EReg 2019: 18).

4.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Das Kfz-Zulassungswesen ist umfassend durch EU- und Bundesrecht⁶ geregelt. Grundlage ist die Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV), die vom Bundesverkehrsministerium mit Zustimmung des Bundesrats erlassen wird. In der FZV sind dabei die Verwaltungsverfahren, inkl. der internetbasierten Verfahren (§§ 18 ff. FZV), sehr detailliert vorgegeben, so dass dem Landesgesetzgeber hier keine eigenen legislativen Gestaltungskompetenzen zukommen. Bei i-Kfz handelt es sich daher um ein zentral durch das Bundesverkehrsministerium und das KBA gesteuertes, aber lokal umzusetzendes Digitalisierungsprojekt. Zwar sind die Zulassungsstellen rechtlich nicht zum Angebot von i-Kfz verpflichtet, wenn sie sich jedoch für die Digitalisierung entscheiden, müssen sie dem i-Kfz-Verfahren nach der FZV folgen.

Zentral gesteuert,
aber lokal voll-
zogen

Der Vollzug des Zulassungsverfahrens obliegt (mit Ausnahme der Zuständigkeit für Fahrzeuge von Bundeswehr, Bundespolizei und THW) den Ländern und wird von den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durchgeführt. Das KBA zählt formal 420 Zulassungsbehörden in Deutschland und zusätzliche 271 Nebenstellen (KBA 2023a).⁷ Die interne Organisation und Personalausstattung der Zulassungsstellen liegt allerdings in der Verantwortung der Kommunen. So sind auch freiwillige Zusammenlegungen von Zulassungsbehörden kreisfreier Städte mit benachbarten Landkreisen im Wege der interkommunalen Kooperation zu beobachten, wodurch insgesamt von etwa 400 eigenständigen Zulassungsbehörden auszugehen ist.

Bei i-Kfz wird weitgehend an den etablierten Strukturen, Formen und Verfahren der ‚analogen‘ Kfz-Zulassung festgehalten. Dies betrifft zum einen die physischen Kennzeichen und Zulassungsbescheinigungen. Zum anderen wird an der kommunalen Zuständigkeit für das Zulassungsverfahren festgehalten. Dabei besteht keineswegs in allen EU-Mitgliedstaaten eine solche Verknüpfung von Fahrzeugzulassung mit einer an den Wohn- oder Niederlassungsort des Halters gekoppelten Zuständigkeit, wie sie in Deutschland

Enge Orientierung
an Verfahren der
analogen Zulassung

6 Richtlinie 1999/37/EG, Straßenverkehrsgesetz (StVG), Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV)

7 Nicht eingerechnet sind die Zulassungsbehörden der Polizeien, der Bundeswehr und des THW.

vorliegt (vgl. EReg 2019: 14). Allerdings ist auch in Deutschland dieser enge regionale Bezug von Fahrzeug und Zulassungsbezirk in den letzten Jahren aufgeweicht worden. So hat die Verkehrsministerkonferenz 2012 zeitgleich mit i-Kfz auch eine liberalere Handhabung bei den Kennzeichen beschlossen, indem die Mitnahme des Kennzeichens nach einem Umzug ermöglicht wird. Die bisher erforderliche Umkennzeichnung des Fahrzeuges bei der Zulassungsstelle (z.B. von „B“ zu „M“) entfällt seit 2015. Seit 2019 ist zudem eine Kennzeichenmitnahme selbst bei Halterwechsel möglich. Die Pflicht zur Ummeldung des Fahrzeugs in den neuen Zulassungsbezirk besteht jedoch weiterhin.

Dennoch ist eine mögliche Zentralisierung Gegenstand politischen Streits bei der Digitalisierung der Kfz-Zulassung. In der ersten Ausbauphase von i-Kfz wurde noch ein zentrales Online-Portal für die internetbasierte Außerbetriebsetzung vom KBA betrieben. Nach verfassungsrechtlichen Einwänden kommunaler Spitzenverbände gegen diese Zentralisierung beim Bund wurde das zentrale Portal 2017 eingestellt und durch die dezentralen Portale der einzelnen kommunalen Zulassungsbehörden abgelöst (iKFZ05; iKFZ01). Auch bei i-Kfz für juristische Personen gab es Widerstand gegen eine zentrale Lösung (iKFZ20; Tagesspiegel Background 2022), so dass auch die Stufe 4 einen Kompromiss darstellt. Die Bundesebene beschränkt sich daher weitgehend auf die rechtliche Absicherung, die elektronischen Schnittstellen und die Standardisierung von Datenübermittlungen und überlässt die Digitalisierung vor Ort den Kommunen und Ländern. Eine Privatisierung des Zulassungswesens nach österreichischem Vorbild (vgl. EReg 2019) ist zudem nicht vorgesehen.

4.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

i-Kfz wurde in vier Stufen unterteilt, die nach und nach implementiert worden sind (Bogumil et al. 2022: 13):

Stufe 1: Seit Januar 2015 besteht die Möglichkeit zur internetbasierten Beantragung der *Außerbetriebsetzung* von Fahrzeugen.

Stufe 2: Seit Oktober 2017 kann zudem eine *Wiederzulassung* eines außer Betrieb gesetzten Fahrzeugs auf denselben Halter über das Internet beantragt werden.

Stufe 3: Seit Oktober 2019 sind auch die allermeisten weiteren Dienstleistungen im Umfeld der Kfz-Zulassung, insb. die (*Neu-*)*Zulassung* sowie die *Umschreibung* und *alle Varianten der Wiederzulassung* online beantragbar. Seitdem ist die digitale Zulassung schrittweise auch auf Spezialkennzeichen (seit März 2022 etwa das E-Kennzeichen für Elektroautos) ausgeweitet worden.

Seit September 2023 befindet sich i-Kfz in seiner vierten Stufe. Waren die ersten drei Stufen noch ausschließlich natürlichen Personen vorbehalten, sind nun auch juristische Personen zur Online-Antragstellung freigeschaltet. Auch wurden weitere Verbesserungen des Verfahrens eingeführt.

Bis heute bieten allerdings nicht alle Zulassungsbehörden i-Kfz an. Nach unserer Verwaltungsbefragung, an der fast ein Drittel aller Zulassungsbehörden teilgenommen hat, ist i-Kfz jedoch inzwischen in 83 % aller Zulassungsbehörden implementiert. Eine Vorgängeruntersuchung ging noch davon aus, dass etwa zwei Drittel aller Zulassungsbehörden i-Kfz anbieten (Bogumil et al. 2022: 13–14). Das KBA spricht aktuell (Stand: Januar 2024) davon, dass 75 % der Zulassungsbehörden für Stufe 4 i-Kfz-fähig sind.

Über 80 % der Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an

Tabelle 8: Verbreitung digitaler Technologien in den Kfz-Zulassungsbehörden

	Anteil Zulassungsbehörden (Anzahl antwortender Ämter)
i-Kfz wird angeboten	83,1 % (n = 130)
E-Akte ist vorhanden	70,2 % (n = 124)
<i>von jenen Zulassungsbehörden mit E-Akte:</i>	
<i>findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)</i>	23,7 % (n = 59)
<i>werden Akten ausschließlich u. vollständig digital geführt</i>	76,3 % (n = 59)
<i>werden Altakten systematisch digitalisiert</i>	84,5 % (n = 58)
Elektronisches Wiedervorlagesystem ist vorhanden	79,4 % (n = 68)
Onlineterminvereinbarungssystem ist vorhanden	95,3 % (n = 128)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 130 Zulassungsbehörden; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die eine E-Akte führt, gültige Prozente)

Trotz dieser hohen Verbreitung ist die Nutzung von i-Kfz durch die Bevölkerung bislang nur sehr gering. Im Jahr 2021 sind nur rund 120 000 Kfz-Zulassungen, -Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen über das internetbasierte Verfahren abgewickelt worden. Angesichts dessen, dass im Gesamtjahr etwa 20,1 Millionen Zulassungsvorgänge durch natürliche Personen abgewickelt wurden, ergibt sich also eine verheerende Nutzungsquote von nur 0,6 % (Referentenentwurf Neuerlass FZV 2022: 206).⁸ Die Außerbe-

Nur 0,6 % der Zulassungsvorgänge wurden über i-Kfz abgewickelt

8 Hier wird berücksichtigt, dass vor Inkrafttreten der i-Kfz Stufe 4 nur Zulassungsvorgänge natürlicher Personen für das internetbasierte Verfahren zugänglich waren. Die Gesamtzahl aller Kfz-Zulassungen, -Außerbetriebsetzungen und Adressänderungen

triebsetzung sticht hierbei mit höheren Anteilen hervor, da es sich um den unkompliziertesten und daher bei den Bürgern attraktivsten der digitalen Zulassungsvorgänge handelt. Die Corona-Pandemie hat ebenfalls als Treiber für i-Kfz gewirkt, so dass die Zahlen für 2021 schon höher ausfallen als in den Jahren 2019 und 2020. In Berlin war etwa ein Anstieg von 0,2 % im Januar auf 7,2 % im Dezember 2020 festzustellen.

Die geringe Nutzung von i-Kfz setzt sich auch in den einzelnen Zulassungsbezirken fort. Die allermeisten Zulassungsbehörden, darunter auch Köln und Leipzig, verzeichneten für 2021 i-Kfz-Anteile von deutlich unter einem Prozent der gesamten Vorgänge. Einzelne Zulassungsbehörden wie Karlsruhe verzeichneten Anteile von 1 bis 2 %. Die Ausnahme hier ist die Zulassungsbehörde in Berlin. Mit einem Anteil von 7 % an allen zulassungsrelevanten Vorgängen im Jahr 2021 war die Hauptstadt unangefochtener Spitzenreiter bei i-Kfz-Vorgängen (Quelle: eigene Anfragen).

Erst mit Stufe 4 und der Freischaltung von juristischen Personen und Großkunden ist aktuell eine etwas höhere Nutzung zu beobachten. Von September bis Dezember 2023 wurden nach Zahlen des KBA bereits 300.000 Vorgänge mit i-Kfz abgewickelt, was eine bessere, aber bei weitem noch nicht ausreichende i-Kfz-Quote, zwischen 2 % (Sept.) und 4 % (Dez.), bedeutete.

Auch über i-Kfz hinaus sind die Kfz-Zulassungen häufig Vorreiter in der Digitalisierung der Kommunalverwaltung (iKFZ13, iKFZ14). Als besonders publikumsintensiver Verwaltungsbereich haben spätestens mit der Pandemie nahezu alle (95 %) Zulassungsbehörden Onlineterminvereinbarungssysteme implementiert. Auch die E-Akte ist mit 70 % sehr weit verbreitet, vor allem im Vergleich zu anderen kommunalen Fachämtern.

Auch Onlineterminvereinbarung und E-Akte sind weitverbreitet

4.3 Implementierungsprozess und Akteure

4.3.1 Die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ (i-Kfz)

Im Rahmen von i-Kfz sind die Zulassungsstellen der Kreise und kreisfreien Städte dafür zuständig, die internetbasierten Verfahren zu implementieren. Daher liegt es auch in der Selbstverantwortung der Zulassungsbehörden, die technischen, organisationalen und personellen Voraussetzungen, darunter Entwicklung und Unterhalt eines Online-Portals, der elektronischen Schnittstellen und der Fachverfahrenssoftware, einzurichten.

inkl. juristischer Personen betrug im Jahr 2021 25,3 Millionen Vorgänge (Referententwurf Neuerlass FZV 2022: 206).

Bei i-Kfz melden sich die Kunden bei dem Online-Portal ihres zuständigen Straßenverkehrs- oder Bürgeramts an, geben dort ihre Daten in ein Webformular ein und übermitteln diese medienbruchfrei an die Zulassungsbehörde. Üblicherweise kann in diesen Portalen auch ein elektronischer Bezahlvorgang durchgeführt werden. Bei der Außerbetriebsetzung, der Adressänderung und der Umschreibung ergehen automatische Verwaltungsakte (vorausgesetzt das Kennzeichen wird übernommen). Bei Adressänderung und Umschreibung wird damit auch ein sofortiges Losfahren ermöglicht. Bei den Verfahren Neuzulassung, Wiederzulassung und Umschreibung ohne Kennzeichenmitnahme musste die Behörde jedoch weiterhin einen eigenen Prüfvorgang mit der Ausstellung bzw. Änderung der Zulassungsdokumente vornehmen. Erst mit der Stufe 4 werden seit September 2023 auch hier zumindest die Prüfung und der Verwaltungsakt automatisiert. Haltern wird damit ein automatisch erzeugter, vorläufiger Zulassungsnachweis als PDF-Datei ausgestellt, der für zehn Tage das Fahren mit ungestempelten Kennzeichen ermöglicht (ADAC 2023; BMDV 2023).⁹

Ablauf von i-Kfz bei natürlichen Personen

Dennoch ist i-Kfz weiterhin kein vollständig digitaler Vorgang, da die ‚analogen‘ Plaketten sowie die Zulassungsbescheinigungen (ehemals Fahrzeugschein und -brief) weiterhin zentraler Bestandteil der Verfahren sind. Für die Dateneingabe im i-Kfz-Portal ist es an den Bürgern, die seit 2015 auf Zulassungspapieren und Plaketten angebrachten verdeckten Sicherheitscodes freizulegen (siehe Abbildung 3) und im Antragsassistenten einzugeben und damit gleichzeitig die Unterlagen zu entwerten. Allerdings haben die Hersteller der Blanko-Dokumente bei der Produktion der Druckstücke durchaus Gestaltungsfreiheiten innerhalb der rechtlichen Vorschriften. Diese führen zu einer unterschiedlichen Gestaltung und Qualität der Freilegung der Sicherheitscodes.

‚Analoge‘ Plaketten und Fahrzeugpapiere

Die internetbasierte Außerbetriebsetzung wird behördenseitig vollautomatisch abgewickelt, ohne dass Sachbearbeitende hierfür benötigt werden, ist aber für die Bürger mit dem geringen Aufwand der Entwertung ihrer Plaketten verbunden. Bei der Zulassung sowie Ummeldung müssen aber auch die Sachbearbeitenden weiterhin die Zulassungsbescheinigungen sowie für i-Kfz noch speziell ein Kennzeichenkürzel auf die Plaketten mit einem Thermotransferdrucker drucken, was mit der Fälschungssicherheit begründet wird (iKFZ07). Im Anschluss werden Plakette und Zulassungsbescheinigung

9 Vor dem September 2023 war dagegen noch kein sofortiges Losfahren trotz erfolgter rechtskräftiger Zulassung möglich. Vielmehr galt für i-Kfz-Zulassungsvorgänge eine „Drei-Tages-Friktion“, wonach zwischen Bescheid und Losfahren drei Tage verstreichen mussten (iKFZ13). Begründet wurde diese Friktion mit dem postalischen Versand der Zulassungsdokumente.

gen dann von der Behörde per Post versandt. Die Plaketten müssen von den Haltern selbst auf den Kennzeichen angebracht werden.

Abbildung 3: Zulassungsbescheinigung Teil I mit verdeckten Sicherheitscodes (links) und Stempelplakette mit verdeckten Sicherheitscodes (rechts)



(Quelle: Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV 2023)

Großkunden-
schnittstelle

Das Verfahren für juristische Personen („Stufe 4“) unterscheidet danach, ob es sich um registrierte Großkunden handelt. So können sich seit September 2023 juristische Personen mit regelmäßig mehr als 500 Zulassungsanträgen im Jahr beim KBA als „Großkunde“ registrieren. Damit wird z.B. auf Autohäuser, Zulassungsdienstleister und Unternehmen mit sehr großen Fuhrparks gezielt, denen die Möglichkeit zur selbstständigen Abwicklung ihrer Kfz-Zulassungsgeschäfte eingeräumt wird (KBA 2023b; iKFZ20). Dazu besteht beim KBA eine zentrale Großkundenschnittstelle, an welche die Großkunden ihre Anträge elektronisch übermitteln. Beim KBA werden diese vollautomatisch vorgeprüft und dann an die örtliche Zulassungsstelle weitergeleitet, welche letztlich noch immer die eigentliche Zulassung und Registrierung im örtlichen Fahrzeugregister sowie die Ausstellung der Dokumente vornimmt (vgl. KBA 2023b).

Das Land Baden-Württemberg hat überdies eine eFA-Leistung für die Online-Zulassung für juristische Personen, die keine Großkunden sind, ent-

wickelt und seit Anfang 2023 pilotiert. Im Unterschied zur Großkundenschnittstelle wird hierbei weiterhin auf den dezentralen Portalen der kommunalen IT-Dienstleister aufgebaut. Technisch ist dafür eine Architektur zur Identifikation und Authentifizierung von Unternehmen über z.B. ELSTER-Unternehmenskonten und die Steuer-ID geschaffen worden (BMVI 2021; iKFZ20).

Bei der Antragstellung über i-Kfz können in vielen Kommunen noch weitere Zusatzanträge gestellt werden, z.B. für eine Feinstaubplakette, eine 100km/h-Plakette für einen Anhänger, ein E-Kennzeichen usw. (iKFZ10). Diese Zusatzanträge sind aber nicht in die Antragsassistenten von i-Kfz integriert, sondern müssen als zusätzliches Online-Formular mitgeschickt werden. Entsprechend finden viele Kunden diesen Zusatzantrag gar nicht, was im Nachgang in der Behörde zu Zusatzarbeit führt (iKFZ10). Auch die nahezu flächendeckend verfügbare digitale Reservierung von Wunschkennzeichen ist nicht in die i-Kfz-Portale integriert, sondern bedarf eines gesonderten Online-Zugangs.

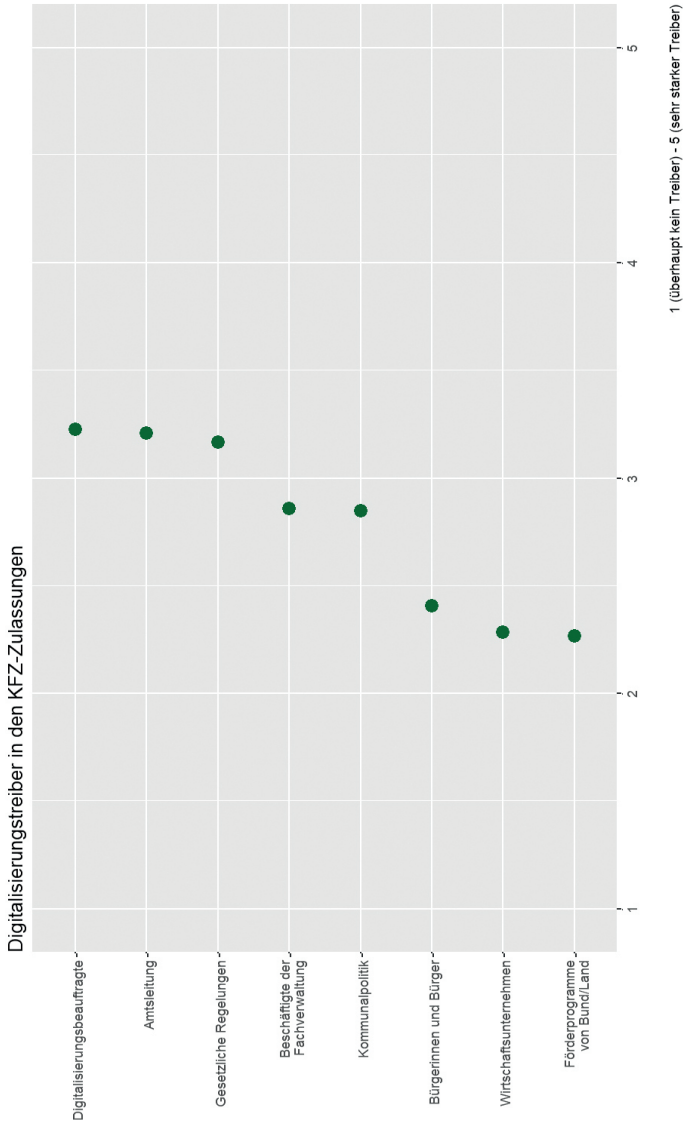
Zusatzanträge
außerhalb von
i-Kfz

4.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Die Digitalisierung des Zulassungsverfahrens wird von den kommunalen Amtsleitungen weitgehend als gesetzliche Pflichtaufgabe begriffen. Insofern wurde in den Experteninterviews deutlich, dass vor Ort ein großer Wille zur Digitalisierung der Kfz-Zulassung besteht. Die quantitative Erhebung unter Beschäftigten deutscher Zulassungsbehörden macht jedoch deutlich, dass vor Ort keineswegs bestimmte Akteure als herausragende Treiber auffallen. Auf einer Skala von 1 („überhaupt kein Treiber“) bis 5 („sehr starker Treiber“) sind gesetzliche Vorgaben – was sowohl die Fahrzeugzulassungsverordnung als auch das OZG miteinschließt – zwar unter den stärksten Treibern, im Mittel aber auch nur mit einer 3,2 eingeordnet worden (siehe Abb. 4). Gleichsam ebenfalls mit einem Mittelwert von 3,2 zu den relativ stärksten Treibern zählen die Amtsleitung und verwaltungsinterne Digitalisierungsverantwortliche. Deutlich wird also, dass es für die Digitalisierung der Kfz-Zulassung sowohl gesetzlicher Verpflichtungen als auch eines eigenen Antriebs innerhalb der Verwaltung bedarf.

Keine entschei-
denden Digita-
lisierungstreiber
aufzufinden

Abbildung 4: Digitalisierungstreiber in den Kfz-Zulassungen



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“, n = 155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden, Mittelwertvergleich)

Demgegenüber fallen andere denkbare Akteure viel weniger als Treiber der Digitalisierung auf. Insbesondere die Kommunalpolitik und Verwaltungsführung wird hier offenbar nicht als merklicher Treiber wahrgenommen (Mw 2,85). Auch die Bürger (Mw 2,4) und Wirtschaftsunternehmen (Mw 2,3), als Adressaten der Leistung, scheinen die Digitalisierung der Kfz-Zulassung nicht einzufordern, was sich insofern mit der niedrigen Nutzung von i-Kfz deckt.

Bemerkenswert ist zudem, dass Förderprogramme durch die Länder bzw. den Bund (Mw 2,3) ebenfalls keine besonderen Anreize zur Digitalisierung in den kommunalen Fachämtern generieren. Selbst unter Beschäftigten in jenen Zulassungsbehörden, die an Pilotprojekten teilnehmen oder seit 2018 teilgenommen haben, wird den Förderprogrammen keine treibende Wirkung beigemessen (ebenfalls Mw 2,3, n = 50 Befragte).

Allerdings unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für die Digitalisierungsprozesse im Hinblick auf das Engagement der jeweiligen Bundesländer oder auch die jeweiligen Kontakte in die Projektplanung auf Bundesebene. In Berlin profitiert die Zulassungsbehörde auch von den Strukturvorteilen als Landesbehörde. Das Landesamt für Bürger- und Ordnungsdienste (LABO), welches die Zulassungsdienste durchführt, konnte für den Digitalisierungsprozess Personen aus anderen Abteilungen abordnen. Zudem konnte das Landesamt direkt mit dem Abgeordnetenhaus über Geldmittel sprechen (iKFZ08). Im Allgemeinen ist jedoch festzustellen, dass für die Implementierung von i-Kfz in aller Regel keine gesonderten Mittel oder Personal bereitgestellt worden sind. Insofern profitierten vor allem jene Verwaltungen, die bereits im Vorfeld Strukturen für die Digitalisierung in der Kfz-Zulassung eingerichtet hatten (hierzu Kapitel 4.4).

Unterschiedliche
Rahmenbe-
dingungen

4.3.3 Barrieren der Digitalisierung

„Das ist nicht so, dass i-Kfz nicht groß nach vorne gekommen ist, weil die Zulassungsbehörden das nicht wollten. Nein, die Rahmenbedingungen müssen es hergeben. Unter anderem war das auch mangelhaft. [...] [i-Kfz ist] schlecht gemacht.“ (iKFZ14)

Insbesondere auf Ebene der Amtsleitungen und Digitalisierungsverantwortlichen, wie dem hier zitierten, zeigt sich eine große Unzufriedenheit mit dem aktuellen Stand von i-Kfz. So machen die Zulassungsbehörden zahlreiche Barrieren für die Digitalisierung aus, welche die Verwaltungen ausbremsen. Im Fokus der Kritik stehen dabei die Rahmenbedingungen, die eine erfolgreiche Implementierung behindern (siehe Abb. 5). Dies umfasst insbesondere auch die Konzipierung von i-Kfz selbst, das nur unvollständig digitalisiert ist und daher Zusatzaufwände generiert:

Rahmenbedin-
gungen behindern
Implementation

„[...] dass i-Kfz nicht ein medienbruchfreier, digitaler Prozess ist. Sondern am Ende mit ausgedruckten Dokumenten aus Papier, mit einem Blechschild und dann damit zu verbindenden Plaketten, Aufklebern und HU-Plaketten eben eigentlich kein eleganter digitaler Prozess ist, wie man ihn sich wünschen würde. Sondern eben letztendlich die Abbildung des normalen Zulassungsprozess[es] mit einer Online-Beantragung vorgeschaltet.“ (iKFZ08)

Für die Bürger
ein unattraktives
Verfahren

Die wenig attraktive Verfahrensgestaltung ist ebenfalls für die geringe Nutzung durch die Bevölkerung verantwortlich. Zum einen war das digitale Verfahren zunächst nur einem eingeschränkten Nutzerkreis überhaupt zugänglich. Bis zur Ausbaustufe 4 konnten ausschließlich natürliche Personen i-Kfz nutzen, zudem sind Sonderkennzeichen (Saison-, Elektro-, Oldtimerkennzeichen) erst nach und nach für das Verfahren geöffnet worden. Bis heute sind nur Fahrzeuge im Onlineverfahren umzumelden, wiederzuzulassen oder Außerbetrieb zu setzen, deren Zulassungsbescheinigung Teil I nicht älter als 2015 ist. Bei einer Umschreibung oder Wiederzulassung mit Halter- oder Kennzeichenwechsel ist wiederum eine Zulassungsbescheinigung Teil II notwendig, die ab 2018 ausgestellt wurde (ADAC 2023). Hintergrund ist, dass erst seitdem die Fahrzeugpapiere mit den verdeckten Sicherheitscodes ausgestellt werden. Zudem ist das Angebot i-Kfz vielen Bürgern noch immer unbekannt (iKFZ11).

Zum anderen beschreiben die interviewten Ämter die Verfahren als zu kompliziert für die Bürger. Gerade mit den Sicherheitscodes gebe es von Kundenseite viel Unsicherheit und die Befürchtung, etwas falsch zu machen (iKFZ08, iKFZ04). In den Stufen 1 bis 3 war die Fahrzeugzulassung zudem mit einer Drei-Tages-Friktion versehen, die ein sofortiges Losfahren nicht erlaubte (iKFZ13). Bis zur Corona-Pandemie bedurfte es außerdem noch einer Authentifizierung der Halter über die elektronische Identität (eID) des neuen Personalausweises. Diese Funktion hat aber nur eine Minderheit der Bevölkerung überhaupt freigeschaltet. In einer YouGov-Online-Umfrage von 2022 gaben etwa nur 8 % an, dass sie die Onlinefunktion ihres Personalausweises nutzen (YouGov 2022). Aufgrund der pandemiebedingten Schließung vieler Zulassungen für den Publikumsverkehr wurden ab 2020 Ausnahmen von der eID erlassen, die auch zu einer gesteigerten Nutzung von i-Kfz geführt haben. Gleichwohl haben auch nicht alle Behörden von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht, da auch hierzu Änderungen an Software und Portalen erforderlich waren (iKFZ11, iKFZ08). Mit dem Auslaufen dieser Ausnahme ist die eID wieder Pflicht geworden. Nur bei der Außerbetriebsetzung wird seit September 2023 auf die Authentifizierung verzichtet (ADAC 2023).

Angesichts dessen entscheiden sich die allermeisten Bürger noch immer für den persönlichen Gang zur Zulassungsbehörde, zumal gerade außerhalb der großen Ballungsräume in der Regel keine übermäßigen Wartezeiten be-

stehen (iKFZ13, iKFZ04). Die Einführung der Onlineterminvereinbarung hat hier ebenfalls zur besseren Planbarkeit von persönlichen Terminen geführt.

Für die Ämter bedeutet die geringe Nutzung vor allem, dass sich nur schwer Routinen in der Bearbeitung von i-Kfz-Fällen bilden können („Routine an diese Sachen zu bekommen, ist natürlich [...] ziemlich schwierig“, iKFZ11). Dies wiederum führt zu teils langwierigeren Prozessen und im Umgang mit i-Kfz unsicheren Beschäftigten. So ist „nur ein kleiner Kreis von Mitarbeitern“ tatsächlich mit i-Kfz beschäftigt und geschult. Die Mehrzahl der Beschäftigten in der Zulassungsstelle hat dagegen zwar von i-Kfz gehört, aber keine Berührungspunkte in der Praxis (iKFZ04, iKFZ11, iKFZ16, iKFZ09).

Fehlende Routinen
in den Zulassungsstellen

Mit i-Kfz sind auch eine Reihe an Anforderungen von den Zulassungsbehörden zu erfüllen, die mit hohen Aufwänden verbunden sind. Als eine teure und aufwändige Prozedur wird insbesondere die Auditierung der Kommunikationskanäle von jeder Zulassungsstelle durch das KBA beschrieben (iKFZ01). Nach § 18 Abs. 3 FZV legt das KBA die Standards und Mindestsicherheitsanforderungen für alle Datenübermittlungen fest, die einen Zugang zu den beim KBA gespeicherten Daten ermöglichen. Bevor eine Zulassungsstelle daher an i-Kfz teilnehmen kann, muss sie erst ihre IT-Systeme auditieren lassen.

Große Aufwände
für die Anbindung
an i-Kfz

Darüber hinaus sind die Kommunen in der Verantwortung, die dezentralen Online-Portale für das i-Kfz-Verfahren bereitzustellen. Dabei unterhalten die Kommunen in Wahrheit keine ‚eigenen‘ Portale, sondern beauftragen entsprechende Dienstleister (iKFZ15). Im kostengünstigsten Fall stellt das Land mit den Kommunen ein gemeinsames Portal auf, etwa Brandenburg (iKFZ01). Bei einem eigenen Portal wäre mit Kosten in Höhe von 30.000 – 40.000 Euro jährlich zu rechnen, während sich die Kosten der gemeinsamen Nutzung des Brandenburger Portals auf ca. 4.000 – 5.000 € oder weniger jährlich belaufen (iKFZ01). Damit sind die Kosten aber dennoch wesentlich höher als bei einem zentralen Portal. Dabei sehen 53 % der befragten Zulassungsbeschäftigten auch die fehlenden finanziellen Möglichkeiten der eigenen Kommune als ein Hindernis bei der Digitalisierung. Für 58 % sind zudem fehlende personelle Ressourcen ein Problem.

Mit den dezentralen i-Kfz-Portalen wird zudem ein digitales Front-Office geschaffen, das zunächst an die IT-Systeme der Kommune angeschlossen werden muss. Die konkrete Architektur beruht dabei auch auf einem politischen Kompromiss des Bundes mit den kommunalen Spitzenverbänden, der die kommunale Selbstverwaltung, aber auch die IT-Sicherheit gewährleisten soll. Gemäß dem „Hamburger Kompromiss“ darf es keine direkten Verbindungen von den Portalen in die Fachverfahren der Kommunen geben (Grimm 2017). Darüber hinaus hält sich die Einflussnahme des einzelnen

Fachamts auf das dezentrale Portal in Grenzen. Wenn dort technische Fehler auftreten, erfährt die Zulassungsstelle hiervon oft erst sehr spät oder gar nicht. Auch kann sie keinen Einblick in die Vorgänge auf Kundenseite nehmen (iKFZ11, iKFZ16; vgl. auch Gräfe 2024).

Technikprobleme

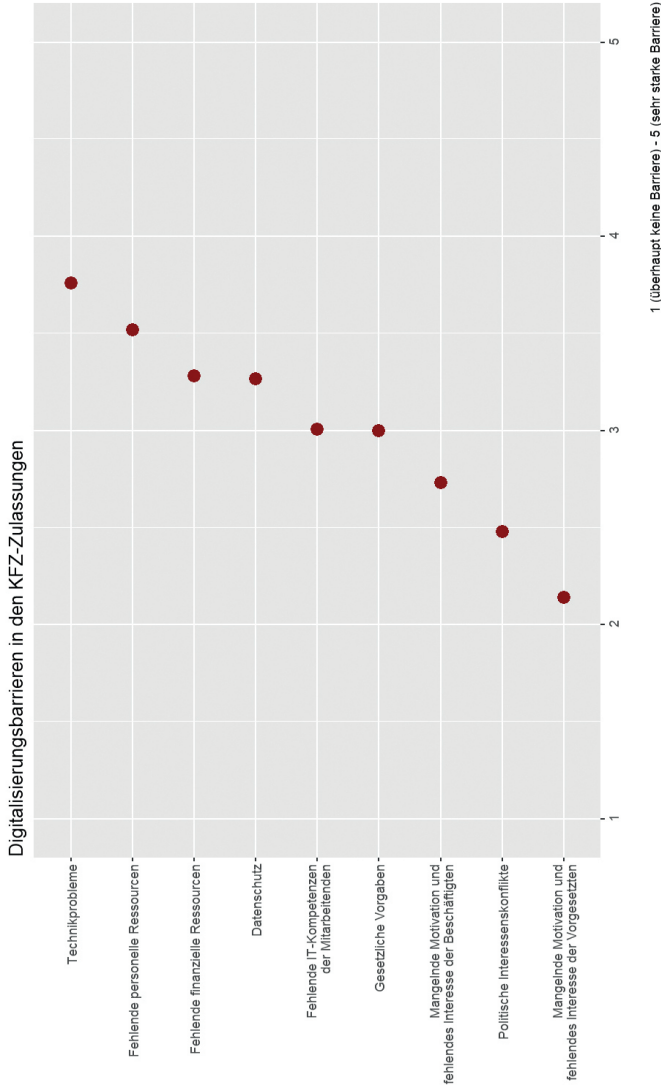
Besonders in der Anfangsphase war der i-Kfz-Prozess noch von erheblichen Schwierigkeiten und „Kinderkrankheiten“ gekennzeichnet. So wird aus allen befragten Verwaltungen eine Vielzahl von technischen Problemen berichtet. Nach wie vor sind die elektronischen Schnittstellen zum KBA, zur Versicherungswirtschaft und zum TÜV von gelegentlichen Ausfällen betroffen, die dann eine Antragstellung unmöglich machen. Auch die Schnittstelle zwischen Antragsportal und Fachverfahren kann Probleme bereiten (iKFZ05). Im September 2023 kam es beispielsweise zum Ausfall von i-Kfz in mehreren baden-württembergischen Zulassungsstellen, weil die Kommunikation von i-Kfz-Portal und dem Kfz-Fachverfahren fehlerhaft war (SWR Aktuell 2023). Zu Fehlern führen zudem abweichende Angaben in den unterschiedlichen Datenbanken, wenn also z.B. Antragstellende im Melderegister mit zweitem Vornamen registriert sind, aber bei der Kfz-Versicherung ohne (iKFZ08). Folgerichtig benennen auch 62 % der befragten Beschäftigten der Kfz-Zulassung Technikprobleme als ein wesentliches Hindernis der Digitalisierung.

Weiterhin wird kritisiert, dass das Zulassungsrecht zuletzt sehr oft geändert wurde und die Behörden mit der Implementierung von Änderungen nicht mehr hinterherkommen (iKFZ04). Hier beklagen die Amtsleitungen vor allem auch eine unzureichende Informationspolitik über bevorstehende Änderungen:

„Nur, ganz ehrlich: Am Ende des Tages kriegen Sie wieder so ein Datum präsentiert, ab wann das laufen soll, und kurz vorher erfahren Sie durch Zufall ‚Ach ne, hat jetzt doch nicht so recht was gegeben.‘ Da lässt sich aber auch niemand so recht in die Karten schauen. Von daher: das so recht aktiv zu begleiten, ist an dem Punkt ein bisschen schwierig.“ (iKFZ11)

Rechtsänderungen
und schlechte
Informationspolitik

Abbildung 5: Digitalisierungsbarrieren in der Kfz-Zulassung



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“, n = 155 Beschäftigte aus Kfz-Zulassungen, Mittelwertvergleich)

4.4 Organisationale Veränderungen

4.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Keine eigenen
Sachgebiete für
internetbasierte
Vorgänge

i-Kfz hat bislang nicht zu größeren Reorganisationen im Zulassungswesen geführt. In keiner untersuchten Zulassungsstelle wurden eigenständige Sachgebiete für internetbasierte Vorgänge geschaffen. Entsprechend gibt es auch keine Führungskräfte für i-Kfz, was aus Beschäftigtensicht problematisch sein kann, weil sich dann auch niemand für den Bereich verantwortlich fühlt und die Fachkenntnisse fehlen (iKFZ10). Außerdem gibt es keine Mitarbeitenden, deren dauerhaftes Tätigkeitsfeld die Zulassung über i-Kfz ist, weshalb diesbezüglich mit Beschäftigten aus der Schalterbedienung und der Zulassungsdienstbearbeitung rotiert wird. In einigen Kommunen sind feste halbe Stellen für die Bearbeitung von i-Kfz-Fällen abgestellt (iKFZ19), in anderen Behörden sind prinzipiell alle Sachbearbeiter auch für i-Kfz zuständig. Anderenorts schaltet man bei i-Kfz-Fällen zunächst jemanden mit Expertise vor, bevor ein i-Kfz-Vorgang in die Sachbearbeitung geht (iKFZ11).

Ausnahme Berlin

Berlin ist hier die große Ausnahme, da aufgrund der signifikant höheren Nutzungszahlen Beschäftigte für eine längere Dauer von mehreren Wochen oder Monaten für i-Kfz abgestellt werden. Zudem sind hier für i-Kfz auch eigene Räumlichkeiten bereitgestellt worden (iKFZ08, iKFZ09). Allerdings sind auch in der Hauptstadt keine Beschäftigten dauerhaft nur für i-Kfz zuständig, sondern auch hier wird mit der Publikums- und der Zulassungsdienstbearbeitung rotiert.

Organisation
der Digitalisie-
rungsaufgaben

Digitalisierungsaufgaben wie die Administration der Fachverfahren und der Portale sind in der Regel vom Kerngeschäft der Kfz-Zulassung und den dortigen Sachbearbeitenden getrennt, was sich teils als für die Kommunikation in den Behörden nachteilig erweist (iKFZ10). Andererseits kann eine organisationale Bündelung von Digitalisierungsaufgaben das Management der Transformation erheblich verbessern. Eine der untersuchten Kommunen hat bereits 2003 eine eigene Stabsstelle für Digitalisierung (damals noch für „DV“ zuständig) im Straßenverkehrsamt geschaffen. In ihre Zuständigkeit fällt dabei die gesamte Digitalisierung im weitesten Sinn: Hardware und Hardwarebeschaffung, Testen von Hardware, Administration und Betrieb der Programme, First-Level-Support für die Behörde, Fehler finden, Programme optimieren, neue Lösungen entwickeln. Sie fungiert daher als Dienstleisterin für die Abteilungen des Straßenverkehrsamts, so dass – so der Gedanke – die Beschäftigten der Zulassung bei Problemen keine langen Wege haben, wenn sie Unterstützung benötigen (iKFZ14). Daneben wurden in mehreren Ämtern zentrale Stellen geschaffen, welche alle Eingänge per Briefpost einscannen (iKFZ14, iKFZ09). Eine Ansiedelung dieser Aufgabe in der Zulassungsstelle

macht zudem dann Sinn, wenn bei vorhandener E-Akte auch bereits Metadaten für die eingescannte Post vergeben werden.

Eigene Stellen innerhalb der Fachämter, die sich auf Digitalisierungsaufgaben spezialisieren, sind in Kfz-Zulassungen vergleichsweise häufig etabliert. Von den 118 Zulassungsbehörden, die sich in der quantitativen Erhebung dazu äußerten, haben 68 Behörden (57,6 %) eine solche eingerichtet. Dass Digitalisierungsaufgaben von den Beschäftigten selbst „nebenbei“ erfüllt werden, machen von 119 Zulassungsbehörden nur 37 % geltend. Im Vergleich zu anderen kommunalen Verwaltungsbereichen zeigt sich die Kfz-Zulassung somit organisational gut aufgestellt für die Digitalisierung. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass die Kfz-Zulassung aufgrund dieser Strukturen, insb. bezogen auf die E-Akte (iKFZ13, iKFZ14) bzw. die Entwicklung von Basisdiensten für digitale Anträge (iKFZ08), der übrigen Verwaltung voraus ist. Behörden ohne entsprechende Strukturen mussten i-Kfz dagegen „nebenher“ einführen (iKFZ11).

4.4.2 Prozessveränderungen

Obwohl bei der Digitalisierung der Kfz-Zulassung häufig vor allem die Übersetzung der analogen Prozesse in digitale Abbilder im Vordergrund steht (Elektronifizierung), sind doch einige Prozessveränderungen festzustellen – und zwar nicht nur bezogen auf i-Kfz, sondern auch in den übrigen Bearbeitungsbereichen der Zulassungsstellen. Hierzu zählt die Einführung der Fachverfahrenssoftware, mit denen Eintragungen ins lokale Fahrzeugregister, die Kommunikation mit dem KBA und dem dortigen Zentralen Fahrzeugregister sowie der Druck der Zulassungsunterlagen inzwischen am Rechner digital abgewickelt werden. Die Einführung der E-Akte wiederum führt zur umfangreichen Notwendigkeit des Scannens aller Papiereingänge. In der Publikumsbedienungs zählen hierzu u.a. von den Kunden mitgebrachte Versicherungsdokumente, etwaige Vollmachten, aber auch z.B. das handschriftlich notierte Wunschkennzeichen (iKFZ16). Darüber hinaus werden alle Dokumente, welche die Behörde selbst erstellt hat, „aus Sicherheitsgründen“ miteingescannt und somit als Abbild abgespeichert. Der Gedanke dahinter ist, dass es, auch wenn es zu Durcheinander käme, nachvollziehbar bliebe, wer welchen Schein erhalten hat (iKFZ16). Außerdem reichen private Zulassungsdienste alle ihre Unterlagen bislang nur auf Papier ein (iKFZ16).

Prozessveränderungen in der Schalterbedienungs und der Bearbeitung von Zulassungsdiensten

Diese Papiere wurden in allen untersuchten Ämtern von den Sachbearbeitern selbst für ihren jeweiligen Fall eingescannt (iKFZ16, iKFZ14, iKFZ09). Sind alle Dokumente gescannt, werden die Originale noch für etwa einen Tag aufbewahrt, um notfalls noch Veränderungen vorzunehmen (iKFZ16). Hilfreich sind hierbei Stapelscanner, bei denen alle Papiere in einem Schwung

und zügig gescannt, zusammengefügt und dann in die entsprechende E-Akte eingefügt werden. Nachteilig ist allerdings, dass die Dokumente dann auch nur als zusammengefügte PDF vorliegen. Entsprechend werden auch keine Metadaten vergeben. Ein Algorithmus, der erkennt, um welche Dokumente es sich handelt und diese dann mit intelligenten Metadaten versieht, ist nicht im Einsatz. Die Notwendigkeit scheint aber bislang auch nicht gegeben, da die Fahrzeugakten an sich nicht umfangreich sind (anders als z.B. eine Bauakte) (iKFZ14).

Prozessver-
änderungen
bei i-Kfz

i-Kfz-Vorgänge sind dagegen von Grund auf andere Prozesse. Vor allem liegt hier der Kern der Arbeit in der Prüfung der online eingegebenen Daten. Diese umfasst die Arbeitsschritte des Abgleichs mit den Einwohnermeldedaten, der Überprüfung ausstehender Gebührenforderungen, der nachträglichen Anforderung eines Identitätsnachweises (falls keine eID, üblicherweise Anforderung einer elektronischen Ausweiskopie) (iKFZ16). Als Vorteil gilt, dass bereits im Prozess der Antragstellung, aber auch später auf dem Bildschirm der Sachbearbeitenden, eine automatische Plausibilitätsprüfung stattfindet (iKFZ09). Die Prüfung ist daher schon sehr umfangreich automatisiert, der oder die Sachbearbeitende soll aber trotzdem noch zumindest stichprobenartig selbst prüfen (iKFZ09, iKFZ10). Mit der Stufe 4 wird die Notwendigkeit der Prüfung durch die Sachbearbeitenden jedoch weiter reduziert (iKFZ20). Prüfarbeit für die Sachbearbeiter fällt aber immer dann an, wenn Fehlangaben der Kunden zu Missverständnissen führen (iKFZ09, iKFZ10).

Fälle, wo Probleme mit den automatischen Datenabgleichen auftreten, erfordern häufig eine Kontaktaufnahme mit den Antragstellenden. Erfolgte während der Corona-Pandemie die Antragstellung ohne Authentifizierung über die eID, musste ebenfalls noch via Mail oder Telefon ein Identitätsnachweis nachgefordert werden. Insofern nehmen Mailverkehr- und Telefonate eine signifikante Rolle im Arbeitsprozess ein (iKFZ09), da eine Klärung vor Ort bei i-Kfz, anders als in der Schalterbearbeitung, nicht möglich ist.

Homeoffice
nicht möglich

Trotz Digitalisierung ist i-Kfz auch nicht aus dem Homeoffice heraus zu erledigen, da es sogar zusätzlicher Infrastruktur (Scanner, Spezialdrucker usw.) bedarf. Das generelle Fazit der Amtsleitungen der befragten Zulassungsstellen ist dahingehend, dass i-Kfz zwar zu Erleichterungen in der Bearbeitung von Standardfällen führt, aber angesichts zusätzlicher Probleme und der Einführung zusätzlicher – auch manueller – Arbeitsschritte am Ende doch keine Entlastung, in vielen Zulassungsstellen angesichts fehlender Routine sogar eine Mehrbelastung entsteht (iKFZ08; iKFZ13, iKFZ15; iKFZ11).

„Und insofern ist das für mich das größte Manko an diesem i-Kfz-Prozess, dass es eigentlich [...] für die Bearbeitung am Ende des Mitarbeiters genauso aufwendig bleibt wie vorher [...]. Also da gibt es wenig Erleichterung. Sicher-

lich, Fehlerquellen sind minimiert, weil man quasi nicht mehr abschreiben muss, die Straße richtigschreiben muss und all diese Dinge. Prüfprozesse, TÜV usw. Das ist alles erleichtert. Aber das ist es letztendlich in den klassischen Verfahren [am Schalter] mit einem guten, einem hohen Automatisierungsgrad des Fachverfahrens auch so möglich. Also einiges ist erleichtert, aber vieles eben noch nicht.“ (iKFZ08)

4.5 Personalbezogene Veränderungen

4.5.1 Veränderungen des Personalstands

Nur eine Minderzahl der Beschäftigten der Zulassung bearbeitet i-Kfz-Fälle. In einem untersuchten Kreis sind z.B. von 20 Sachbearbeitenden nur sechs für i-Kfz geschult. Die niedrigen Nutzungszahlen geben dabei zudem nicht her, dass mehr als ein oder zwei Personen pro Tag für i-Kfz eingeteilt sind. Auch in der Hauptzulassungsstelle in Berlin sind am Tag nur ca. 10 Sachbearbeiter mit i-Kfz-Vorgängen betraut. Die Rekrutierung von Mitarbeitenden für i-Kfz basiert dabei überwiegend auf der gezielten Ansprache von ‚Interessierten‘ sowie der Selbstrekrutierung von Beschäftigten, die sich von sich aus für i-Kfz melden (iKFZ16, iKFZ09). Die Schulung selbst besteht aus einer zwei- bis dreitägigen Erklärung zu Theorie und Bedienung und wird dann etwa zwei bis drei Wochen lang als angeleitetes learning-by-doing fortgeführt (iKFZ09, iKFZ10). Die Schulung führen dabei schon mit i-Kfz vertraute Beschäftigte durch.

Nur wenige Beschäftigte bearbeiten i-Kfz

Mit der Digitalisierung in der Zulassung wurden in keiner Zulassungsbehörde Personalreduktionen vorgenommen. Vor allem i-Kfz wird aktuell eher als Grund für eine eigentlich nötige Verstärkung des Personalstocks angesehen (iKFZ08, iKFZ11). Nur wenn konsequenter digitalisiert würde, so dass z.B. die Stempelung der Plaketten sowie der Druck der Zulassungsdokumente wegfielen, werden perspektivisch auch Personaleinsparungen erwartet (iKFZ01, iKFZ15). Es wurden aber auch keine zusätzlichen Sachbearbeiterstellen geschaffen.

Was die Qualifikationsanforderungen an Beschäftigte der Zulassung anbelangt, werden bisher weder Down- noch Upskilling beobachtet (iKFZ03). Bei den Sachbearbeitenden handelt es sich in der Regel um Verwaltungsfachangestellte bzw. Beamte des mittleren Dienstes, die als solche auch weiterhin benötigt werden. Die Kernaufgabe der Sachbearbeitung liegt in der Prüfung der Zulassungsvorgänge, unabhängig ob sie am Computer oder am Publikumsschalter durchgeführt wird. Entsprechend bleibt das Stellenprofil ebenfalls unverändert:

Bislang keine veränderten Qualifikationsanforderungen

„Das ist die ganz normale, gleiche Stelle, die wir ausüben. Weil ist ja auch nicht anderes weiter, ob ich jetzt Publikumsbedienung mache und die Vorgänge bearbeite oder im Back-Office die Vorgänge mache. Ist an sich als Stellenprofil nicht anders.“ (iKFZ09)

Diese so zentrale Prüfarbeit kann angesichts der geringen Nutzungsquote und vielen Fehlerquellen bei i-Kfz bislang nicht ersetzt werden. Aber auch in der Perspektive sehen sowohl Zulassungsbehörden als auch Ministerien keine Abschaffung der menschlichen Arbeit im Zulassungswesen: „Der Sachbearbeiter wird nicht überflüssig.“ (iKFZ04)

Perspektive

Allerdings wird erwartet, dass vor allem die unkomplizierten Massenvorgänge wie die Außerbetriebsetzung sowie Adressänderungen und Ummeldungen mit Kennzeichenmitnahme, bei denen auch der Druck von Plaketten entfällt, mit einer stärkeren Nutzung von i-Kfz zukünftig ganz ohne menschliche Arbeit auskommen könnten. Im Bereich der Neu-/Wiederzulassung wird zudem die Großkundenschnittstelle als Anstoß dazu gesehen, dass auch hier künftig der Bedarf an menschlicher Arbeit zurückgeht (iKFZ20).

Komplizierte Fälle, die nicht oder nur teilweise automatisiert bearbeitbar sind, werden dagegen auch weiterhin der persönlichen Sachbearbeitung bedürfen (iKFZ20).¹⁰ Insofern kann es in der Sachbearbeitung zu Verschiebungen hin zu mehr komplizierten Fällen kommen, was wiederum höhere Qualifikationsbedarfe bei einigen Sachbearbeitenden erfordert. Hinzu kommt die gestiegene Bedeutung von IT-Skills, während insb. händische und soziale Qualifikationen in der Zulassung an Bedeutung verlieren werden.

Stellenabbau in den Archiven

Bei den übrigen Beschäftigten in der Zulassung, die nicht in der Sachbearbeitung tätig sind, sind dagegen teils bereits Stelleneinsparungen vollzogen worden. So sind mit der Einführung der E-Akte hauptamtliche Archivar-Stellen in der Kfz-Zulassung abgebaut geworden (iKFZ14).

4.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Die Digitalisierung in der Kfz-Zulassung bedeutet für die einzelnen Sachbearbeiter einerseits das Hinzukommen neuer Aufgaben und Prozessschritte (z.B. Scanarbeit, Telefondienst), andererseits aber auch Erleichterungen

10 Weiterhin gefragt bleiben zudem die technisch ausgebildeten Sachbearbeitenden, die auch Sonderzulassungen mit vorangehender technischer Prüfung durchführen können. Diese ist immer dann erforderlich, wenn ein Fahrzeug keine EG-Typgenehmigung hat oder stark verändert wurde, die Zulassungsstelle also selbst über die Straßentauglichkeit befinden muss. Bei den hierfür notwendigen Experten handelt es sich jedoch um eine Minderzahl der Beschäftigten der Zulassung. In Hessen werden beispielsweise landesweit nur in zwei Zulassungsstellen diese Sonderzulassungen und technischen Prüfungen durchgeführt.

durch Automatisierung von Teilprozessen wie automatisierte Vorprüfungen und automatisierten Datenaustausch. Einige Fälle müssen auch gar nicht mehr von Menschen bearbeitet werden.

Zu den qualitativen Veränderungen im Vergleich zur Publikumsbearbeitung zählt bei i-Kfz insbesondere der Wegfall der persönlichen Interaktion zwischen Sachbearbeitern und den Kunden. An deren Stelle tritt eine stärkere Gewichtung von Prüfarbeit, die ausschließlich am Computerbildschirm erfolgt. Während in der persönlichen Fallbearbeitung die Sachbearbeitenden selbst die Informationen bei den Kunden einholen und ggf. mittels Nachfragen direkt Missverständnisse ausräumen können, sind hier die Daten in der Regel das Einzige, was die Sachbearbeiter überhaupt von einem Fall sehen. Die computergestützte Prüfarbeit hat insofern eine gewisse innere Distanz zu den bearbeiteten Fällen zur Folge. Ein befragter Sachbearbeiter gibt zu bedenken, dass er eigentlich im Prozess gar nicht wisse, ob er gerade „ein Auto, einen Wohnwagen oder einen Panzer“ zulässt, sondern erst ganz am Ende, wenn er die Papiere ausdruckt (iKFZ16). Andere Sachbearbeiter widersprechen dem jedoch (iKFZ09, iKFZ10). Tatsächlich wird teilweise sogar ermöglicht, dass Sachbearbeiter ihre angefangenen Fälle noch zu Ende bringen können (iKFZ10).

i-Kfz bedeutet den Wegfall der persönlichen Interaktion

Von denjenigen Befragten, die selbst i-Kfz bearbeiten, wird die Verschiebung zur verstärkten Prüfarbeit als Entlastung wahrgenommen (iKFZ09, iKFZ16). Diese Wahrnehmung hängt auch damit zusammen, dass i-Kfz tatsächlich im Normalfall alle Informationen für die Prüfung über elektronische Schnittstellen bereitstellt: Die „Fleißarbeit der Dateneingabe“ entfällt. „Das macht dann ja der Kunde, der Bürger selbst zuhause. Der gibt's dann selbst ein. Also die Arbeit wird dem Kunden aufgebürdet.“ (iKFZ20) Allerdings erfordert die computergestützte Prüfung eine größere Sensibilität, was Aktennotizen, Vermerke oder auch die Eintragung von Fahrzeugarten und -klassen angeht (iKFZ10). Folglich geben 64 % der befragten Beschäftigten auch an, dass ihre Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse erfordert. In den Interviews wird auch davon gesprochen, dass es „ein anderes Prüfen“ (iKFZ10) ist:

Verstärkte Prüfarbeit

„Nicht, dass man da etwas durchprescht und dem Kunden zuschickt – und nach fünf oder sechs Tagen [...] stellt man fest: da ist ein Fehler. Da sind sie [die Sachbearbeitenden] schon sensibler geworden, um sich wirklich alles genau anzugucken und da jetzt [nicht] irgendwie groß Fehler reinzuhauen.“ (iKFZ10)

Interessanterweise wird die i-Kfz-Bearbeitung nicht als „stupide“ oder „monoton“ beschrieben (iKFZ09, iKFZ10, iKFZ16). Allerdings sind diese Ergebnisse aus zweierlei Hinsicht mit Vorsicht zu genießen. So werden i-Kfz-Fälle aufgrund der niedrigen Nutzungsquoten nur von ausgewählten Beschäftigten bearbeitet,

die im Zweifel dahingehend ausgewählt werden, ob diese computerisierte und interaktionsarme Arbeit für sie geeignet ist. Darüber hinaus besteht i-Kfz in der jetzigen Form eben auch nicht nur aus der Prüfarbeit am Bildschirm.

„Also mir macht das Spaß. Ich finde das ganz angenehm. Das ist abwechslungsreich, dass ich nicht nur sitze, die Papiere fertigmache und wegschicke, sondern auch nochmal nebenbei ein bisschen Schriftverkehr mache und nochmal den Kopf so ein bisschen anstrengung und mal was anderes mache. Das finde ich ganz gut.“ (iKFZ09)

Tabelle 9: Veränderungen der Arbeitssituation in der Kfz-Zulassung

Durch die Digitalisierung ...	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	9,1 %	63,0 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtlich u.a.)	64,2 %	12,8 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	55,2 %	17,5 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	74,6 %	11,0 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	22,6 %	36,9 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	30,9 %	38,1 %
ist der Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	16,8 %	63,7 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	17,6 %	55,4 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	30,5 %	40,3 %
Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	49,4 %	16,0 %
Aufgabendichte	38,3 %	20,1 %
Komplexität von Aufgaben	45,7 %	17,2 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	43,8 %	27,5 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	60,7 %	19,6 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	63,6 %	13,3 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	21,7 %	34,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung oben: „Bitte denken Sie an Ihre eigene Tätigkeit. Inwiefern würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder diese ablehnen?“; Fragestellung unten: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“; n=155 Beschäftigte in kommunalen Kfz-Zulassungen; Differenz zu 100 % entfällt auf „Weder noch“ bzw. „teils/teils“)

Durch i-Kfz kommt es nicht zu einer Zunahme an Steuerung durch den Computer. Die Sachbearbeitenden sind weiterhin in der Lage, selbst zu entscheiden, wann sie am Tag welchen Fall bearbeiten (iKFZ09). Im Gegenteil sind die Beschäftigten bei i-Kfz sogar freier in der Verteilung der Aufgaben und Fälle über den Tag, weil die Bearbeitung, anders als am Schalter, nicht durch Terminvergaben fest getaktet ist. Bezogen auf die Ermessensspielräume der Beschäftigten in ihren Entscheidungen gibt es keine Veränderung, da Ermessen schon vorher bei Zulassungsvorgängen keine Rolle spielte. 64 % der befragten Beschäftigten verneinen daher gesunkene Ermessensspielräume.

Die Beschäftigten der Zulassungsstellen sind im Wesentlichen mit ihrer Arbeit zufrieden. Auf einer Schulnotenskala von 1 „sehr gut“ bis 6 „ungenügend“ verorteten sich die befragten 155 Beschäftigten im Mittel bei der Note 2,5. Im Unterschied dazu äußern die Befragten zum Stand der Digitalisierung in den Fachämtern eine größere Unzufriedenheit. Hier vergaben die Beschäftigten im Mittel die Note 3,3.

Hohe Arbeitszufriedenheit, aber nur mäßige Zufriedenheit mit dem Stand der Digitalisierung

4.5.3 Ent- und Belastungslagen

In den Interviews mit Sachbearbeitern wurde ein Mehraufwand für den einzelnen Mitarbeitenden in der Bearbeitung von i-Kfz im Vergleich zur Publikumsbedienung verneint. Gleichzeitig wird aber auch keine Entlastung, weder zeitlich noch vom Aufwand her, gesehen, was vor allem mit den immer noch vorhandenen papierbasierten Verarbeitungsschritten zusammenhängt. Vor allem werden auch im Schnitt keine Zeitvorteile festgestellt, weil es sowohl unkomplizierte als auch Sonderfälle gebe, wo bei Letzteren dann noch der Kunde angeschrieben werden muss (iKFZ09, iKFZ10, iKFZ16):

„Nimmt sich beides nichts. Also weder in der Publikumsbedienung noch in der Bearbeitung [von iKFZ] brauche ich wirklich mehr oder weniger. [...] was ich für so eine Bearbeitung brauche, mit Kennzeichenwechsel, wo ich auch Plaketten kleben muss und ner HU-Plakette zuteilen muss und das ganze verpacken muss. Das dauert nicht länger, als wenn der Kunde – also der Bürger – in der Publikumsbedienung ist, bis er wieder zurück ist und bezahlt und er den Vorgang ausgehändigt bekommt. Also es ist nicht wirklich weniger und auch nicht Mehraufwand. (iKFZ09)“

Auch wird beschrieben, dass man als Sachbearbeiter ausgelastet, aber doch noch entspannt sei (iKFZ09). Die quantitative Umfrage weist vor allem eine hohe und weitverbreitete Belastung durch IT- und Softwareausfälle (64 %) und die ständige Erreichbarkeit durch E-Mails (61 %) aus (siehe Tabelle 9). Die Digitalisierung führt zu zusätzlichen Aufgaben, was für 44 % der Beschäftigten ebenfalls eine häufige Belastung darstellt. Mehrheitlich werden

außerdem Zeitdruck (49 %), die Komplexität von Aufgaben (46 %) sowie die Aufgabendichte (38 %) als belastend wahrgenommen.

4.5.4 Kontrolle von Arbeit

Mehr Transparenz,
aber keine direkte
Leistungskontrolle

Die E-Akte trägt zu einer größeren Transparenz über die Verfahrensschritte in den Kfz-Zulassungsstellen bei. Ein Interviewpartner spricht davon, dass es in der Folge der E-Akten-Einführung einen „Rausch“ in dem Sachgebiet gegeben habe, da die Führungskräfte mit einem Mal nicht mehr blind waren, sondern anhand der offenen Aktenfälle ablesen konnten, wie viele Vorgänge offen oder abgeschlossen sind und wie lange die Laufzeit eines Falls durchschnittlich dauert. Es kann auch gesehen werden, wenn es bei bestimmten Endziffern Unterschiede gibt (iKFZ14). Eine Führungskraft lobt dementsprechend:

„Diese Transparenz hat natürlich zu einem anderen Mitarbeiterverhalten geführt, weil die wussten, man sieht mehr. [... Das ist] eine geniale Geschichte, wenn Sie auf einen Schlag mal eben gucken können, wie viele Fälle habe ich, wie verteilen die sich auf die Fälle, welche Arten sind es, welcher Fall ist älter als 30 Tage [...].“ (iKFZ14)

Eine direkte Leistungskontrolle einzelner Beschäftigter besteht dagegen nicht, sondern nur aggregierte Auswertungen wie auf Ebene der Endziffern, womit aber durchaus auf Beschäftigte geschlossen werden kann (iKFZ14). In der quantitativen Umfrage zeigt sich auch ein uneinheitliches Bild. Während 31 % der Beschäftigten der Kfz-Zulassung eine Zunahme der Kontrolle ihrer Arbeit wahrnehmen, verneinen 40 % eine solche Entwicklung (n = 144).

4.6 Leistungsbezogene Veränderungen

4.6.1 Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion

Die bislang geringe Nutzung von i-Kfz durch die Bevölkerung bedeutet auch, dass wenige Verbesserungen in der Performanz gegenüber der Bevölkerung erzielt werden konnten. Die baden-württembergische Regierung stellt beispielsweise fest, dass „[d]urch die Umsetzung der 3. Stufe iKfz [...] Unzulänglichkeiten bei der Servicesituation durch die bislang geringen Nutzungszahlen durch Privatpersonen bisher nicht wesentlich aufgefangen werden [konnten]“ (Regierung Baden-Württemberg 2020: 10).

Tabelle 10: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Kfz-Zulassung

Interne Effizienz	gesteigert	gesunken
	38,6 %	12,9 %
Vereinfachung der Fallbearbeitung	vereinfacht	nicht vereinfacht
	27,6 %	34,2 %
Geringere Fehleranfälligkeit	verbessert	nicht verbessert
	35,1 %	42,4 %
Qualität der Leistungserbringung	verbessert	verschlechtert
	32,2 %	10,0 %
Beschleunigung der Leistungserbringung	beschleunigt	verlangsamt
	33,1 %	27,7 %
Kundenzufriedenheit	zufriedenere Kunden	unzufriedenere Kunden
	35,7 %	15,3 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“; Fehlende Werte sind ausgenommen)

Aus Sicht der Zulassungs-Beschäftigten führt die Digitalisierung zwar in der Tendenz zu zufriedeneren Kunden (36 %) und einer besseren Qualität der Verwaltungsleistung (33 %). Da dies aber gerade mal aus Sicht von etwas über einem Drittel der Zulassungsbeschäftigten zutrifft, kann von deutlichen Verbesserungen keine Rede sein.¹¹ Insbesondere bei der ebenfalls erwarteten Beschleunigung der Verfahren sind die Ergebnisse uneindeutig. Je knapp jeder dritte Befragte beobachtet oder verneint eine Beschleunigung (33 % zu 28 %). Hier kommt also auch die Eigenart von i-Kfz zum Tragen, dass zwar einige Prozesse vollautomatisiert und damit beschleunigt werden, andere Prozesse wie das Drucken und Versenden der Plaketten und Bescheinigungen sowie die Scanarbeit dagegen zu langwierigeren Verfahren führen (iKFZ11, iKFZ13, iKFZ15). Auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Nutzungsquoten in den Zulassungsbehörden können unterschiedliche Ergebnisse bedingen.

Eindeutige Verbesserungen fehlen

11 Die Mehrheit der Antworten entfiel jeweils auf die Antwortkategorie „Teils/teils“.

4.6.2 Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung

Wie bereits in den Berechnungen zum Erfüllungsaufwand bei der Ersten Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (2013) veranschlagt wurde, hat i-Kfz zu kurzfristigen Mehrbelastungen der Verwaltungen geführt. Dies umfasst einerseits den personellen, organisatorischen und auch finanziellen Aufwand, den die Verwaltungen für die Implementation bestreiten müssen. Speziell für i-Kfz gehören dazu die Anschaffung der Spezialdrucker sowie die Bereitstellung und Auditierung der Online-Portale sowie der Datenübertragungsinfrastruktur. Unsere Ergebnisse zeigen allerdings, dass viele dieser Aufwände auch längerfristig die Zulassungsstellen belasten.

Effizientere
Verwaltung, aber
wenig Verbesse-
rungen in der
Sachbearbeitung

Aus Sicht der Beschäftigten wird i-Kfz überwiegend als eine Verbesserung der Leistungserbringung betrachtet (iKFZ09, iKFZ16). Die quantitative Befragung zeigt aber auch, dass sich die erzielten Vorteile oft noch in Grenzen halten. 39 % der Befragten beobachten insofern Verbesserungen der internen Effizienz, während nur 12,9 % eine gesunkene Effizienz beklagen. In der Frage, ob in der konkreten Sachbearbeitung Vereinfachungen eintreten oder die Fehleranfälligkeit sinkt, zeigt sich dagegen ein gespaltenes Bild (siehe Tabelle 10).

4.7 Schlussfolgerungen

Die „internetbasierte Kfz-Zulassung“ sollte ursprünglich eines der Vorzeigeprojekte der deutschen Verwaltungsdigitalisierung sein. Als viel nachgefragter Registrierungsvorgang, der täglich in Massen abgewickelt wird, bietet sich die Kfz-Zulassung besonders für die Digitalisierung und Automatisierung an. Dennoch haben sich von Beginn an eine ganze Reihe von Barrieren in der Implementation ergeben. Einerseits steht das Festhalten an den physischen Plaketten und Zulassungsdokumenten einer echten Vollautomatisierung im Weg. Zwar kann mit der Stufe 4 nun die Prüfung und die vorläufige Zulassung vollautomatisiert werden, doch ist die Sachbearbeitung noch immer mit dem Druck und dem Versand der Dokumente befasst. Auch die Struktur der kommunal angesiedelten Zulassung bedingt Unterschiede in der digitalen Reife zwischen den Zulassungsbehörden. Personelle und finanzielle Rahmenbedingungen, insb. auch mit Blick auf die Aufwände zum Anschluss an i-Kfz, erzeugen somit bislang Frust bei Amtsleitungen, höheren Workload in einigen Zulassungsbehörden und teils auch unnötig komplizierte Verfahren für Bevölkerung und Beschäftigte.

Das Kernproblem, vor dem die Kfz-Zulassungen konkret stehen, ist jedoch die gegenwärtig viel zu niedrige Inanspruchnahme von i-Kfz durch die Bürgerinnen und Bürger. Für die Zulassungsstellen hat dies den entscheidenden Nachteil, dass sich (von Berlin abgesehen) keine Routinen bilden können, was wiederum zu langwierigeren Prozessen und unsicheren Beschäftigten führt. Die digitale Transformation gestaltet sich damit nicht als ein disruptiver übergreifender Prozess, sondern erfolgt eher graduell, inkrementell und ausgesprochen fragmentiert und uneinheitlich, was vielfach Unsicherheiten auslöst. Während i-Kfz für einige Mitarbeiter schon erfahrbar ist, haben andere davon überhaupt keine Kenntnis und sind vom Veränderungsprozess unberührt. Die befragten Amtsleitungen sind sich einig, dass die Kfz-Zulassungsstellen aufgrund einer unzureichenden Kommunikation des Bundes weitgehend im Unklaren darüber sind, wie es perspektivisch mit der Kfz-Zulassung weitergehen wird. Insofern wird fehlende Planbarkeit, etwa mit Blick auf zukünftig benötigtes Personal, beklagt (iKFZ15).

Kernproblem
ist die niedrige
Nutzungsquote

Die politische Ebene hat zumindest einige der zentralen Hindernisse für die Nutzung von i-Kfz erkannt und adressiert diese zunehmend. i-Kfz Stufe 4 kann hierbei zu wesentlichen Verbesserungen führen. Wie umfangreich die Transformation in den Kfz-Zulassungen darüber hinaus jedoch ausfallen wird, bleibt zunächst ungewiss. So haben sich die politisch Verantwortlichen bislang nicht auf eine bestimmte Entwicklungsrichtung festgelegt. Im BMDV wird weiterhin über die Einführung einer digitalen Fahrzeugakte debattiert (iKFZ05). Eine Digitalisierung auch der Zulassungsbescheinigungen, z.B. in Form einer App, ist im hierfür entscheidenden EU-Recht aber z.B. bisher nicht möglich (Richtlinie 1999/37/EG; vgl. Bundesregierung 2021), was eine Vollautomatisierung aktuell ausschließt. Die Europäische Kommission will aber in den kommenden Jahren dieses Thema aufgreifen (ebd.).

Ausblick

