

06/2019

Claus Zanker

ÄMTER OHNE AKTENORDNER?

E-Government & Gute Arbeit
in der digitalisierten Verwaltung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die FES ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Benannt ist sie nach Friedrich Ebert, dem ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten. Als parteinahe Stiftung orientieren wir unsere Arbeit an den Grundwerten der Sozialen Demokratie: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Als gemeinnützige Institution agieren wir unabhängig und möchten den pluralistischen gesellschaftlichen Dialog zu den politischen Herausforderungen der Gegenwart befördern. Wir verstehen uns als Teil der sozialdemokratischen Wertegemeinschaft und der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland und der Welt. Mit unserer Arbeit im In- und Ausland tragen wir dazu bei, dass Menschen an der Gestaltung ihrer Gesellschaften teilhaben und für Soziale Demokratie eintreten.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über den Autor dieser Ausgabe

Claus Zanker, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, ist Geschäftsführer der INPUT Consulting gGmbH, Stuttgart.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Stefanie Moser ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik für die Arbeitsbereiche Gewerkschaften und Digitalisierung verantwortlich.

Max Ostermayer ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik für den Arbeitsbereich Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik verantwortlich und leitet den Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik.

Claus Zanker

ÄMTER OHNE AKTENORDNER?

E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung

3	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
5	1 EINLEITUNG
6	2 ENTWICKLUNG UND STATUS QUO DER DIGITALEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND
6	2.1 Von der elektronischen Datenverarbeitung zu digital vernetzten Verwaltungsprozessen
8	2.2 Stand der digitalen Verwaltung in Deutschland
10	2.3 Zwischenfazit: Digitalisierte Verwaltungs- und Arbeitsprozesse
11	3 DREI FALLSTUDIEN ZUR DIGITALISIERUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG
11	3.1 Bürgerdienste in der Kommunalverwaltung
11	3.1.1 Onlineangebote für Bürger_innen
12	3.1.2 Auswirkungen auf die Arbeit bei den Bürgerdiensten
14	3.2 Automatisierte Sachbearbeitung in der Finanzverwaltung
14	3.2.1 Digitalisierung der steuerlichen Fallbearbeitung
14	3.2.2 Auswirkungen auf die Arbeit in der Finanzverwaltung
16	3.3 Digitalisierte Aktenführung in Jobcentern
16	3.3.1 Einführung der E-Akte
17	3.3.2 Folgen für die Arbeit in den Jobcentern
19	3.4 Zwischenfazit: Starke, aber unterschiedliche Auswirkungen der Digitalisierung
21	4 DIGITALISIERUNG UND BESCHÄFTIGUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG
21	4.1 Automatisierung und Substitution von Arbeitsplätzen
22	4.2 Automatisierungspotenziale in der öffentlichen Verwaltung – Betroffenheit von Berufen und Qualifikationen
25	4.3 Prognosen zur Beschäftigungsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung im Kontext der Digitalisierung
26	4.4 Zwischenfazit: Rückläufige Beschäftigungsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

27	5	DIGITALISIERTE ARBEIT IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG – FAZIT UND GESTALTUNGSERFORDERNISSE FÜR GUTE ARBEIT
27	5.1	Neue Arbeitsteilung von Mensch und Technik: Ganzheitliche Arbeitsteilung gewährleisten
28	5.2	Digitalisierte Arbeit: Gesundes Arbeiten sicherstellen
28	5.3	Transparenz der Arbeit: Persönlichkeitsrechte und Datenschutz
28	5.4	Orts- und zeitflexible Arbeit: Chancen aktiv erschließen und Risiken in den Blick nehmen
29	5.5	Qualifizierung: Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und Anpassung an neue berufliche Anforderungen
30		Abbildungsverzeichnis
30		Literaturverzeichnis
32		Abkürzungsverzeichnis
32		Verzeichnis der Expertengespräche

VORWORT

Der öffentliche Dienst ist eine der zentralen Säulen unseres Gemeinwesens. Egal ob auf der Ebene des Bundes, der Länder oder bei den Menschen vor Ort in der Gemeinde: er erbringt essentielle Dienstleistungen, ohne die unser Alltag kaum denkbar wäre. Angefangen von den Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Kommunen – den Schulen, Krankenhäusern und Rathäusern bis hin zur Steuerverwaltung kommen wir als Bürgerinnen und Bürger tagtäglich mit ihm in Kontakt. Und das zumeist auf persönlicher Ebene mit einem der zirka 4,6 Millionen Beschäftigten, die sich um unsere Anliegen kümmern. Damit ist der öffentliche Dienst der größte Arbeitgeber in Deutschland.

Ähnlich wie der private Dienstleistungssektor und das produzierende Gewerbe ist auch der öffentliche Dienst im Umbruch. Die Digitalisierung hält Einzug und verändert die Art wie wir mit dem Staat interagieren. So werden Termine für viele Behördengänge immer häufiger online vergeben, und auch die papierlose Steuererklärung ist schon Realität. Im Rahmen des E-Government sollen in den nächsten Jahren weitere Leistungen digitalisiert werden. Das händische Ausfüllen von Formularen könnte bald der Vergangenheit angehören.

Für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Wirtschaft wird damit vieles einfacher. Gleichzeitig bringt die Digitalisierung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine große Menge an Veränderungen mit sich. Die Art der Arbeit, die dadurch entstehenden Belastungen und die Qualifikationsanforderungen befinden sich im Wandel. Während bereits ausgiebig darüber diskutiert wird, welche Jobprofile beispielsweise in der Industrie bald der Vergangenheit angehören könnten, ist diese Debatte für den öffentlichen Dienst aber noch relativ jung. Wird die menschenleere Fabrik oft als Schreckensszenario für drohende Massenarbeitslosigkeit ins Feld geführt, so scheint die vollautomatisierte Verwaltung mehr als eine Verheißung, denn als Dystopie wahrgenommen zu werden.

Die vorliegende Studie, die von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Gewerkschaft ver.di gemeinsam beauftragt wurde, stößt in diese Lücke. Auf Grundlage der Trends und Entwicklungen, die bei der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zu beobachten sind, stellt sie die Beschäftigten dieses Bereiches des öffentlichen Dienstes ins Zentrum der

Betrachtung. Drei Fallbeispiele zeigen ganz konkret auf, welche Auswirkungen die zunehmende Digitalisierung auf die Arbeit im öffentlichen Dienst bereits heute hat. Neben der Qualität geht die Studie auch auf die Frage der Quantität von Beschäftigten ein und analysiert die Rationalisierungspotenziale durch den vermehrten Einsatz digitaler Technologien.

Auch wenn wir weit davon entfernt sind, dass unsere Anliegen in Zukunft nur noch von Maschinen bearbeitet werden, wird dabei deutlich, dass Gute Arbeit im öffentlichen Dienst in Zeiten der Digitalisierung gestaltet werden muss. Das betrifft einmal die Qualifizierung und Weiterbildung von Beschäftigten, deren Tätigkeitsprofile in absehbarer Zeit weniger stark nachgefragt werden. Und das betrifft eine Ausgestaltung digitaler Arbeit, die die damit neu auftretenden Belastungssituationen minimiert. Den Rahmen muss ein entsprechender Tarifvertrag setzen.

Nur so wird im öffentlichen Dienst in der Zukunft gelten: Digitale Arbeit ist Gute Arbeit.

MAX OSTERMAYER

Friedrich-Ebert-Stiftung

WOLFGANG PIEPER

ver.di – Mitglied des Bundesvorstands

ZUSAMMENFASSUNG

Seit rund zwei Jahrzehnten wird unter dem Begriff „E-Government“ das Ziel verfolgt, Verwaltungsleistungen elektronisch über das Internet für Bürger_innen und Unternehmen zugänglich zu machen und mithilfe digitaler Technologien die Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten. Die Bestandsaufnahme 20 Jahre später fällt jedoch eher ernüchternd aus: Trotz einiger erfolgreicher Projekte wie die elektronische Steuererklärung ELSTER sind bislang viele Ziele zum Onlineangebot von Verwaltungsleistungen und bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen nicht erreicht. Mit der Verabschiedung des E-Government-Gesetzes im Jahr 2013 und des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahr 2017 ist der Anspruch verbunden, die wesentlichen rechtlichen und technischen Hemmnisse zu beseitigen und bis Ende 2022 die für Bürger_innen und Unternehmen wichtigsten Verwaltungsleistungen über ein einheitliches Verwaltungsportal online bereitzustellen.

Trotz des noch als unzureichend wahrgenommenen Angebots digitaler Verwaltungsleistungen ist die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung bereits stark digitalisiert. Rund 90 Prozent der Beschäftigten arbeiten mit elektronischen Kommunikationsmedien, knapp zwei Drittel mit digitalen Arbeitsmitteln. Die digitale Durchdringung der Arbeitsprozesse nimmt in nahezu allen Bereichen mit der Einführung neuer IT-Anwendungen immer weiter zu. Die vorliegende Studie hat anhand von drei Fallbeispielen analysiert, wie sich die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung durch die Nutzung digitaler Kommunikations- und Interaktionskanäle mit Bürger_innen (kommunale Bürgerämter), die (Teil-)Automatisierung von Sachbearbeitungsaufgaben (Finanzverwaltung) und durch die Digitalisierung der Aktenführung (Jobcenter) verändert. Die Ergebnisse zeigen in Abhängigkeit von der Tätigkeit ganz unterschiedliche Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Diese reichen von der Automatisierung von Arbeitsprozessen verbunden mit dem Wegfall von Tätigkeiten oder der Reduzierung einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung, über den starken Anstieg des Anteils an Bildschirmarbeit mit damit einhergehenden körperlichen Belastungen sowie einer erhöhten Transparenz der Arbeit mit erweiterten Überwachungsmöglichkeiten bis hin zu mehr Optionen für orts- und zeitflexibles Arbeiten mit den ambivalenten Folgen von mehr Selbstbestimmung versus mehr Entgrenzung von Arbeit und Privatleben.

Die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren und Arbeitsprozesse hat auch quantitative Beschäftigungsfolgen in der öffentlichen Verwaltung. Auf Basis einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigt sich im Vergleich zur Gesamtwirtschaft zwar ein insgesamt geringeres Automatisierungspotenzial. Dennoch können Büro- und Verwaltungsberufe mit mittleren Anforderungen von Automatisierung stark betroffen sein. Insbesondere einfachere Sachbearbeitungsaufgaben eignen sich aufgrund ihrer hohen Routineanteile für die Automatisierung. Ein geringes Substitutionspotenzial weisen hingegen soziale und erzieherische Berufe auf, in denen zwölf Prozent der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Die Arbeitsmarktprognosen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigen eine insgesamt leicht positive Beschäftigungsentwicklung bis 2030 in Deutschland – auch für ein als „beschleunigte Digitalisierung“ bezeichnetes Szenario. Allerdings ist zu konstatieren, dass insbesondere für die Anwenderbranchen digitaler Technologien, zu denen auch die öffentliche Verwaltung gehört, eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung erwartet wird. Die negativen Beschäftigungsfolgen verschärfen sich dieser Prognose zufolge bei einer forcierten Digitalisierung. Unabhängig vom genauen Umfang des Beschäftigungsrückgangs erwarten alle einschlägigen Studien eine Verschiebung der Beschäftigten- und Qualifikationsstruktur durch die Anwendung digitaler Technologien. Davon betroffen ist auch die öffentliche Verwaltung, mit einer insgesamt reduzierten Nachfrage nach Berufen auf Helfer- und Fachkraftniveau und einem steigenden Bedarf an hochqualifizierten Beschäftigten.

Aufgrund dieser Folgen der Digitalisierung für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung ergeben sich Gestaltungsnotwendigkeiten zu den Themen Arbeitsteilung von Mensch und Technik, gesundes Arbeiten, Persönlichkeitsrechte und Datenschutz, orts- und zeitflexibles Arbeiten sowie bei der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und Anpassung an neue berufliche Anforderungen durch Qualifizierung.

1

EINLEITUNG

Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst ebenso wie eine moderne und effektive öffentliche Verwaltung sind wesentlich für das staatliche Handeln, für eine funktionierende Gesellschaft und damit auch wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschaft in Deutschland. Wie im privaten Dienstleistungssektor und im produzierenden Gewerbe macht der Einzug digitaler Technologien zur Erbringung verschiedener Dienstleistungen auch vor dem öffentlichen Dienst nicht halt. Insbesondere für den Bereich der öffentlichen Verwaltungen gab und gibt es eine Reihe politischer Initiativen und Gesetzesreformen, die einerseits digitale Technologien nutzen, um das Verwaltungshandeln effizienter zu gestalten, und die andererseits über moderne Informations- und Kommunikationstechnologien Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglichen. Die unter dem Begriff „Electronic Government“ subsumierten digitalen Verwaltungsprozesse und Onlineangebote sind dabei in ganz unterschiedlichem Maße in den Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene sowie bei den Kommunalverwaltungen implementiert. Sie reichen von der Onlinebeantragung amtlicher Urkunden, über die Auswahl von Wunschkennzeichen der Kfz-Zulassungsstellen bis hin zur elektronischen Abgabe der Steuererklärung. Um weitere Anwendungen elektronischer Verwaltungsprozesse zu ermöglichen und deren Benutzung zu forcieren, verabschiedete der Bundestag im Jahr 2013 das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz)“ mit dem Ziel, „durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern“ (Deutscher Bundestag 2012: 2). Ein weiterer wichtiger Schritt zur Verwirklichung einer digitalen Verwaltung erfolgte mit dem 2017 verabschiedeten Onlinezugangsgesetz (OZG). Es verpflichtet Bund und Länder, bis 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über ein einheitliches Verwaltungsportal anzubieten. Während bisherige E-Government-Initiativen primär auf das Onlineangebot von Verwaltungsleistungen und eine Effektivierung des Verwaltungshandeln ausgerichtet waren, wurden durch das in der Öffentlichkeit kaum beachtete „Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ außerdem die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, damit das Verwaltungshandeln selbst durch digitalisierte Prozesse automatisiert erfolgen kann. Seit 2017 können beispielsweise

die Besteuerungsverfahren in Finanzämtern sowie weitere geeignete Verwaltungsverfahren nahezu vollautomatisiert durch IT-Systeme, also ohne Zutun eines „Amtsträgers“, erledigt und entsprechende „Verwaltungsakte“ erlassen werden.

Diese Entwicklungen werden weitreichende Folgen für Arbeit und Beschäftigung haben. Die Arbeitsorganisation, -inhalte und -anforderungen der Arbeitnehmer_innen und Beamt_innen werden sich angesichts einer zunehmend digitalen, flexiblen und vernetzten Dienstleistungserbringung auch im öffentlichen Dienst und der öffentlichen Verwaltung weiter grundlegend wandeln. Dabei ist bisher noch nicht absehbar, ob für die Beschäftigten die Chancen oder Risiken überwiegen werden.

Diese Studie analysiert die Digitalisierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung ebenso wie die daraus resultierenden Folgen für die dort Beschäftigten. Sie beginnt in Kapitel 2 mit einer Darstellung der Entwicklung des E-Governments in Deutschland und beschreibt den Status quo der Umsetzung digitaler Verwaltungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden. Die weitere Untersuchung digitaler Anwendungen und ihre Folgen für die Arbeit der Beschäftigten erfolgt in Kapitel 3 anhand von drei Fallstudien: zum Onlineangebot kommunaler Bürgerdienste, zu automationsgestützten Steuerungsverfahren in der Finanzverwaltung sowie zur Digitalisierung der Aktenführung in Jobcentern der Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger. Die Einführung neuer Technologien und Anwendungen hat nicht nur Folgen für die Arbeitsinhalte und Prozesse, sondern kann sich auch auf die Anzahl der Arbeitsplätze auswirken. Diese Effekte für die öffentliche Verwaltung und die dort Beschäftigten werden in Kapitel 4 dargestellt. Das Kapitel 5 gibt ein abschließendes Fazit und benennt die zentralen Handlungsfelder für eine gute und sozial gerechte Gestaltung digitalisierter Arbeit in der öffentlichen Verwaltung.

2

ENTWICKLUNG UND STATUS QUO DER DIGITALEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND

Die Entwicklung des E-Governments in Deutschland und der aktuelle Stand bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsprozesse in Bund, Ländern und Gemeinden stehen im Vordergrund der folgenden Abschnitte. Ausgehend von den politischen Zielsetzungen wird analysiert, in welchen Bereichen die digitale Durchdringung der öffentlichen Verwaltung schon vorangeschritten ist, wo Defizite bestehen, aber auch welche Maßnahmen ergriffen wurden und wie erfolgreich deren Umsetzung ist.

2.1 VON DER ELEKTRONISCHEN DATEN-VERARBEITUNG ZU DIGITAL VERNETZTEN VERWALTUNGSPROZESSEN

Die Digitalisierung der Arbeits- und Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung ist ein Thema, das so alt ist wie die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Betrieben und Unternehmen. Bereits seit den 1960er Jahren beschäftigte man sich mit der Frage, welchen Beitrag die elektronische Datenverarbeitung leisten könne, um die Geschäfts-, Verwaltungs- und Arbeitsprozesse auch im öffentlichen Dienst effizienter und besser zu gestalten (Genscher 1970; Lenk/ Traummüller 1999; Traummüller/Lenk 2017). Der erste Schritt in der sich entwickelnden „Verwaltungsinformatik“ war die IT-gestützte Speicherung und automatisierte Verarbeitung großer Datenmengen in zentralen behördlichen Rechenzentren. In den 1990er Jahren verbreitete sich der IT-Einsatz durch die computerbasierte Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben. Neben Standardsoftware wurden dafür verwaltungsspezifische Fachanwendungen der zentralen Rechenzentren in den Dienststellen der öffentlichen Verwaltung genutzt. Ein Großteil der Verwaltungsaufgaben in Kommunen sowie Landes- und Bundesbehörden wurde so durch den IT-Einsatz erfasst. Das Internet veränderte ab den 2000er Jahren die Digitalisierungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung nochmals umfassend und führte zu einer weiteren Diffusion der IKT-Anwendung im öffentlichen Sektor. Ziel der IT- und Internetnutzung war nun die internetbasierte Kommunikation, die Vernetzung und Integration von Verwaltungsprozessen innerhalb und zwischen den Behörden sowie im Kontakt mit den Bürger_innen. Damit war ein wesentlicher Schritt von der elektronischen

Datenverarbeitung einer „Verwaltungsinformatik“ zu einer nahezu durchgängig IT-basierten Bearbeitung von Verwaltungsprozessen vollzogen, wie er dem Leitbild des „Electronic Government“ entspricht.

Unter „E-Government“ wird die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden (Lucke/ Reineremann 2000: 1). Dabei geht es sowohl um Government-Prozesse zwischen Verwaltung und Bürger_innen sowie Unternehmen, aber auch um die elektronische Abwicklung verwaltungsinterner Vorgänge. Seit Beginn der Diskussion und Umsetzung des E-Government-Ansatzes war die verstärkte IKT-Nutzung immer mit dem Ziel einer Modernisierung des Verwaltungshandelns verbunden. Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geht es also „nicht nur um eine reine ‚Elektrifizierung‘ der bisherigen Aktivitäten“ (Prognos/Behörden Spiegel 2017: 4), sondern auch um die „Transformation von Behördenstrategien [...] und Dienstleistungsmodellen“ (Capgemini Consulting o. J.: 2) oder gar um eine „Neuerfindung der Verwaltung“ (Lenk/ Traummüller 1999). Die Autoren des „Trendreports digitaler Staat“ gehen sogar noch einen Schritt weiter. Sie erwarten, dass im öffentlichen Sektor wie in der Privatwirtschaft mit der Nutzung digitaler Technologien „die bisherigen Geschäfts- bzw. Organisationsmodelle grundlegend infrage gestellt werden“ (Prognos/Behörden Spiegel 2017: 4).

Ob die Anwendung digitaler Technologien allerdings der (alleinige) Schlüssel zu einer umfassenden Transformation der öffentlichen Verwaltung sein kann und die teilweise disruptiven Veränderungen in der Wirtschaft durch neue digitale Geschäftsmodelle auch auf den öffentlichen Sektor übertragbar sind, muss hinterfragt werden. Bereits in den Anfangsjahren der Diskussion um die verheißungsvollen Perspektiven des Electronic Governments wurde konstatiert, dass die formulierten Erwartungen an die positiven Wirkungen der IT-Nutzung im öffentlichen Sektor „inzwischen Dimensionen angenommen [haben], die eher von Wunschenken als von rationaler Analyse zeugen. Trotz interessanter Ansätze und einiger respektablem Erfolge ist absehbar, dass sich viele der mit dem neuen Paradigma des E-Government verbundenen Hoffnungen nicht erfüllen werden. Es besteht sogar die Gefahr, dass die überzogenen Erwartungen

in Enttäuschung umschlagen und einer pauschalen Diskreditierung des E-Government Vorschub leisten“ (Winkel 2004).

Abstrahiert man etwas von den fast schon als verheißungsvoll kommunizierten politischen Leitbildern einer digitalen Verwaltung und richtet stattdessen den Blick auf die mit der Digitalisierung im öffentlichen Sektor verfolgten Ziele, so sind diese zwar weitaus „handfester“, aber dennoch nicht weniger ambitioniert und nicht immer frei von Widersprüchen. Das Regierungsprogramm des Bundes „Digitale Verwaltung 2020“ zielt beispielsweise zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes auf ein effektives, transparentes, effizientes, barrierefreies, bürger- und unternehmensfreundliches Verwaltungshandeln (vgl. Bundesministerium des Innern 2014: 10). Die Verwaltung soll damit schneller, partizipativer und beteiligungsfreundlicher ausgestaltet werden. Es geht um die Verbesserung der Verwaltungsleistungen für die Bürger_innen, um mehr Bürgerbeteiligung, um Effektivität und Effizienz durch kürzere Bearbeitungszeiten und bessere Dienstleistungen. Ähnlich ambitioniert formulieren Beck et al. (2017) ihre Erwartungen an eine digitale Verwaltung: Sie „kann die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen genauer bestimmen, zielgruppengerechte Angebote aufbauen und staatliche Ziele effektiver erreichen. Sie kann die eigene Auslastung präziser prognostizieren und Ressourcen effizienter einsetzen. Sie kann Prozesse vereinfachen und Schnittstellen automatisieren. Sie kann Missbrauch staatlicher Leistungen mit intelligenter Datenanalyse besser verhindern, präventive Maßnahmen zielgenau ausrichten. [...] Insgesamt bietet die Digitalisierung der deutschen Verwaltung die Chance, ihre vielfältigen Aufgaben zum Wohl von Wirtschaft und Gesellschaft besser zu erfüllen“ (Beck et al. 2017: 11).

Unstrittig ist ein wesentliches Ziel des E-Governments die höhere Effizienz des Verwaltungshandelns. Durch die Realisierung digitalisierter Verwaltungsprozesse sollen Einsparpotenziale auf Nutzer- und Verwaltungsseite realisiert und Verwaltungsleistungen durch die Reduzierung von Bearbeitungszeiten verbessert werden. Nach einer Evaluierungsstudie des Nationalen Normenkontrollrats¹ können durch die Nutzung von E-Government-Angeboten für die TOP-60-Verwaltungsleistungen 34,2 Prozent der bisherigen Kosten eingespart werden (siehe Abbildung 1).² Bei der Verwaltung selbst ließe sich ein Einsparpotenzial von 32,7 Prozent gegenüber den bisherigen Kosten realisieren. Insgesamt belief sich die Kosteneinsparung durch die Digitalisierung der genannten Verwaltungsprozesse auf knapp 3 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Fromm et al. 2015: 77).

Der größte Teil davon liegt jedoch auf Nutzerseite und ergibt sich aus dem reduzierten zeitlichen Aufwand, der in Summe auf 2,2 Milliarden Euro veranschlagt wird. Auf Verwaltungsseite ließen sich die Kosten zwar auch relativ (um rund ein Drittel)

¹ Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein von der Bundesregierung bestelltes Beratungsgremium zum Bürokratieabbau in Deutschland mit Sitz in Berlin. Gemäß § 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Normenkontrollrats hat dieser die Aufgabe, „die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen“ (vgl. Nationaler Normenkontrollrat o. J.).

² Bei den hier untersuchten TOP-60 Verwaltungsleistungen handelt es sich um die bei der Behördenrufnummer 115 am häufigsten nachgefragten Leistungen.

Abbildung 1
Hochgerechnete Aufwände und Einsparpotenziale für die TOP-60-Verwaltungsleistungen

	Nutzer_innen	Verwaltung	gesamt
Aufwand (in Mio. Euro)	6.327	2.146	8.473
Aufwand nach Optimierung (in Mio. Euro)	4.123	1.445	5.568
Einsparpotenzial (in Mio. Euro)	2.203	701	2.904
relatives Einsparpotenzial	34,8 %	32,7 %	34,2 %

Quelle: Fromm et al. 2015: 77.

reduzieren, die Einsparung wäre aber in absoluten Werten mit 701 Millionen Euro pro Jahr eher gering. Den höchsten Anteil des Einsparpotenzials auf Nutzerseite dürfte vor allem bei Unternehmen zu veranschlagen sein, die in weitaus intensiverem Kontakt zur öffentlichen Verwaltung stehen als der/die „normale“ Bürger_in, der/die im Durchschnitt nur zwei Mal pro Jahr in Kontakt zu Behörden tritt.

Eine große Herausforderung bei der Etablierung digitaler Verwaltungsangebote ist die föderale Struktur der Bundesrepublik mit ihrer Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten von Bundesbehörden, den Verwaltungen der 16 Bundesländer und der kommunalen Selbstverwaltung von rund 11.000 Städten, Gemeinden und Landkreisen. Diese Heterogenität erschwert durchgängige Entscheidungsprozesse und die Verständigung auf einheitliche IT-Standards. Um dennoch eine bundesweit koordinierte Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der IT rechtlich zu ermöglichen, wurde im Jahr 2010 der Art. 91c in das Grundgesetz eingefügt. Die Bundesländer können dieser Grundgesetznorm zufolge bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenarbeiten, gemeinsame Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen und die informationstechnischen Systeme auch gemeinsam betreiben. Zur Ausführung des Art. 91c Grundgesetz wurde im gleichen Jahr ein IT-Staatsvertrag vereinbart und auf dieser Grundlage der IT-Planungsrat als politisch-strategisches Steuerungsgremium für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der öffentlichen IT eingerichtet. Dieser hat den Auftrag, „die IT der öffentlichen Verwaltung durch koordinierte föderale IT-Planungen, Schaffung von IT-Standards und gemeinsam betriebene Anwendungen sicher, leistungsfähig, professionell und kostengünstig auszurichten“ (Bundesministerium des Innern 2017). Dem IT-Planungsrat gehören die IT-Beauftragten von Bund und Ländern an, an den Sitzungen können beratend Vertreter_innen der Kommunen sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz teilnehmen. Zur Umsetzung seines Auftrags hat der IT-Planungsrat eine Nationale E-Government-Strategie beschlossen, die regelmäßig fortgeschrieben wird und aus den in Abbildung 2 dargestellten Zielen und Maßnahmen besteht.

Auf Bundesebene sind Ziele und Maßnahmen zum E-Government im Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ beschrieben. Das Programm wurde 2014 beschlossen und bildet einen wichtigen Baustein zur Verwirklichung der „Digitalen Agenda 2014 – 2017“ (vgl. Bundesministerium des Innern 2014). Es soll insbesondere die zügige und bundesweite Umsetzung des im Jahr 2013 verabschiedeten E-Government-Gesetzes befördern. Mit diesem

Abbildung 2
Nationale E-Government-Strategie

Staatsziele und geltendes Recht				
Ziele der Nationalen E-Government-Strategie				
A	B	C	D	E
Nutzen für Bürger_innen, Unternehmen und Verwaltung	Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Leistungsfähigkeit	Informationssicherheit und Datenschutz	Transparenz und gesellschaftliche Teilhabe	Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit
<ol style="list-style-type: none"> Der Zugang wird allen potenziellen Nutzer_innen eines Dienstes ermöglicht. Der Zugang ist barrierefrei, die Bedienung nutzerfreundlich. Die Nutzer_innen haben einfachen und sicheren Zugang zur Verwaltung. Verwaltungsangelegenheiten lassen sich über das Internet abschließend elektronisch erledigen. Die Verwaltung verfügt über Kompetenz im E-Government. 	<ol style="list-style-type: none"> Prozessketten sind ebenenübergreifend und kundenorientiert optimiert sowie durchgängig digitalisiert. Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen erfolgt regelmäßig IT-unterstützt. Der Aufbau der IT ist angemessen modular und einfach. 	<ol style="list-style-type: none"> Die Schutzmaßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit sind angemessen und verlässlich. Der technische und organisatorische Datenschutz wird gewährleistet. Das E-Government ist auch in Krisensituationen funktionsfähig. 	<ol style="list-style-type: none"> Open Data und Informationsfreiheit werden gefördert. Die Partizipation von Bürger_innen und Unternehmen wird gefördert. 	<ol style="list-style-type: none"> Bund, Länder und Kommunen unterstützen Innovationsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft. Inhalte, Basisdienst, Anwendungen und Infrastruktur lassen sich bündeln und wiederverwenden. E-Government leistet einen wichtigen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit.

Quelle: IT-Planungsrat 2016.

Gesetz will der Bund den Aufbau digitaler Angebote erleichtern und zugleich rechtliche Barrieren, wie die Zulässigkeit elektronischer Nachweise und Authentifizierungsverfahren bei der Nutzung solcher Verwaltungsleistungen, verringern. Das E-Government-Gesetz des Bundes gilt für die Bundesverwaltung und die Verwaltungstätigkeiten von Kommunen und Bundesländern, sofern sie als „Auftragsverwaltung“ Bundesgesetze vollziehen.

2.2 STAND DER DIGITALEN VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND

Trotz der vielfältigen Initiativen und gesetzlichen Maßnahmen der Bundesregierung sind die digitalen Verwaltungsangebote in Deutschland im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt. Im EU-Digitalisierungsindex für den Bereich digitale Verwaltungsservices liegt Deutschland auf Platz 19, weit hinter den hier führenden Ländern Finnland, Estland, Spanien, den Niederlanden, Dänemark, Litauen und Schweden.

Auch der Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrats weist auf die deutlich ausbaufähigen digitalen Verwaltungsangeboten hin: „Trotz wachsenden Problembewusstseins in Politik und Verwaltung fällt die Digitalisierungsbilanz der 18. Legislaturperiode (2013 – 2017) insgesamt unzureichend aus. Lediglich einfachere Vorhaben aus dem E-Government-Gesetz, wie z. B. die Einführung von De-Mail, Barrierefreiheit und elektronische Zahlungsverfahren konnten verwirklicht werden. Wichtige Teilprojekte des Regierungsprogramms, von denen ein deutlich größerer Impuls für digitale Verwaltungsangebote

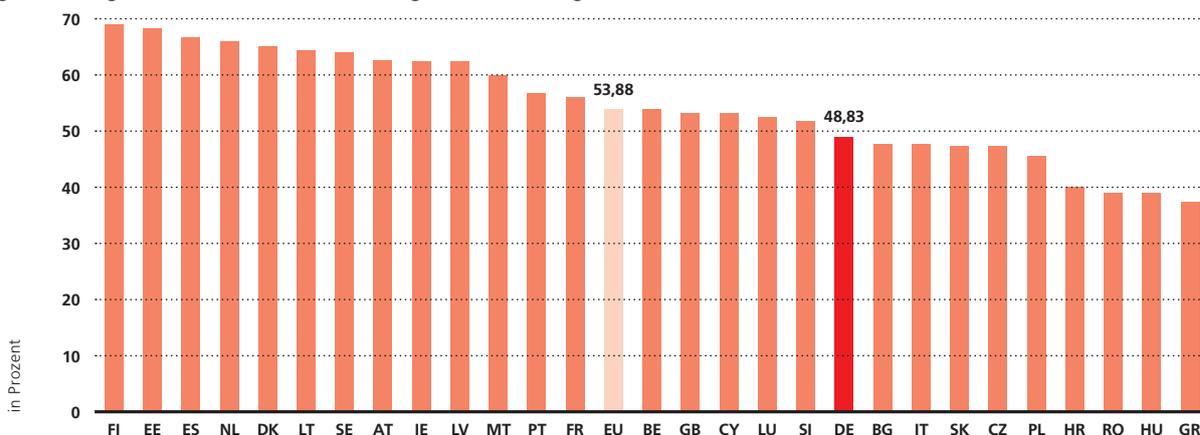
ausgehen würde, befinden sich demgegenüber noch immer in der Konzeptions- und Anlaufphase. Bei Fortsetzung dieses geringen Tempos wird Deutschland den Anschluss an die führenden E-Government-Nationen in Europa und außerhalb auf absehbare Zeit nicht erreichen – zum Unmut seiner Bürger und Unternehmen“ (Nationaler Normenkontrollrat 2017: 36).

Für die 19. Legislaturperiode von 2017 bis 2021 hat sich die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag vom Februar 2018 auf weitere Digitalisierungsschritte verständigt: So soll die durch das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (Onlinezugangsgesetz) vom August 2017 normierte Verpflichtung zur Vernetzung aller Onlineangebote von Bund, Ländern und Kommunen zu einem Portalverbund vorangetrieben werden. Damit soll das Auffinden digitaler Leistungsangebote vereinfacht und den Bürger_innen über ein einheitliches Nutzerkonto ein barriere- und medienbruchfreier Zugang³ zu elektronischen Verwaltungsleistungen aller Behörden ermöglicht werden.

Neben diesem Portalverbund werden Bund, Länder und Kommunen durch das Onlinezugangsgesetz verpflichtet, bis 2022 alle hierfür geeigneten Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale anzubieten. Vom IT-Planungsrat als koordinierender

³ Ein barriere- und medienbruchfreier Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen zielt auf online angebotene Verwaltungsleistungen, die auch für Menschen mit Einschränkungen oder Behinderungen nutzbar sind (z. B. vereinfachte Sprache, Option zur Schriftvergrößerung, Einsatz von Gebärdensprache, Vorlesefunktion) und die vollständig im Internet elektronisch genutzt werden können, ohne dass hierzu noch weitere Medien wie z. B. Papierdokumente erforderlich sind.

Abbildung 3
EU-Digitalisierungsindex 2018 für den Bereich digitale Verwaltungsservices (E-Government)



Quelle: Europäische Kommission 2018.

Instand wurden bisher 575 zu digitalisierende Leistungen identifiziert.⁴ Wesentliche Leitlinie für die Auswahl der online anzubietenden Verwaltungsleistungen soll dem IT-Planungsrat zufolge der hohe Nutzen für die Bürger_innen und Unternehmen sein – verwaltungsseitige Umsetzbarkeitsüberlegungen sollen bei der Auswahl nur eine nachgelagerte Rolle spielen (vgl. Stocksmeier/Sirko 2018: 15). Neben den verstärkten Anstrengungen zur Realisierung eines umfassenden Onlineangebots von Verwaltungsleistungen sollen Initiativen für mehr digitales Verwaltungshandeln künftig bereits auf der gesetzgeberischen Ebene ansetzen. Alle bisherigen und zukünftigen Gesetze werden gemäß den Vereinbarungen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung auf ihre Digitaltauglichkeit überprüft und sollen E-Governmentfähig gemacht werden.

Auf Ebene der Bundesländer gibt es gleichfalls eine Reihe politischer Maßnahmen zur Förderung der digitalen Verwaltung. In allen Ländern sind mittlerweile E-Government-Gesetze in Kraft getreten, die sich auf die Landes- und Kommunalverwaltungen erstrecken und sich bei den Regelungsinhalten im Wesentlichen am E-Government-Gesetz des Bundes orientieren

⁴ Die online anzubietenden Verwaltungsleistungen wurden in sog. „Onlinezugangsgesetz(OZG)-Leistungen“ zusammenfasst. Die etwa 575 umzusetzenden OZG-Leistungen für Bürger_innen und Bürger sowie für Unternehmen sind anhand von Lebens- und Geschäftslagen systematisiert. Jedes dieser Lebens- bzw. Geschäftslagenpakete umfasst durchschnittlich etwa zehn Verwaltungsleistungen. Die OZG-Leistungen für Bürger_innen umfassen die Lebenslagen Familie & Kind (z.B. die Geburtsanzeige), Bildung (z.B. die Beantragung der Ausbildungsförderung BAföG), Arbeit (z.B. die Einreichung der Einkommensteuererklärung), Bauen & Wohnen (z.B. die Beantragung einer Baugenehmigung), Wohnen und Umzug (z.B. die Wohnsitzmeldung), Engagement & Hobby (z.B. die Beantragung einer Ehrenamtskarte), Mobilität & Reisen (z. B. die Beantragung und Ausstellung eines Anwohnerparkausweises), Gesundheit (z.B. die Anmeldung bei der Krankenversicherung), Recht & Ordnung (z.B. Fundsachen), Ein- & Auswanderung (z.B. die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis). Die online angebotenen Leistungen für Unternehmen betreffen die Geschäftslagen Unternehmensführung & -entwicklung (z.B. die Gewerbeanmeldung), Steuern & Zoll (z.B. die Umsatzwertsteueranmeldung), Forschung & Förderung (z.B. die Patentanmeldung), Logistik & Transport (z.B. die Beantragung einer Feinstaubplakette), Umwelt (z.B. einer Emmissionsgenehmigung), Bauen & Immobilien (z.B. die Beantragung einer Baugenehmigung), Recht & Ordnung (z.B. Durchführung Mahnverfahren). Weitere Infos zu den OZG-Leistungen finden sich unter www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html.

(vgl. hier und im Weiteren Beck 2018). Manche Landesgesetze normieren darüber hinausgehende Anforderungen an die öffentliche Verwaltung, wie beispielsweise die Einrichtung eines landesweiten Verwaltungsportals und einer einheitlichen landesweiten Bezahlplattform (Schleswig-Holstein), ermöglichen die Einführung und Fortentwicklung elektronischer Verwaltungsinfrastrukturen, wie den einheitlichen Zugang zu allen Online-Verwaltungsleistungen in Bayern⁵, schaffen die Voraussetzungen für eine über das bisherige Maß hinausgehende Bürgerbeteiligung mittels elektronischer Verfahren (Nordrhein-Westfalen) oder erweiterte Möglichkeiten zur Akteneinsicht bei einer elektronischen Aktenführung (Mecklenburg-Vorpommern). Die E-Government-Gesetze der Länder ermöglichen bei digitalen Verwaltungsverfahren die behördenübergreifende Zusammenarbeit und gemeinsame Nutzung von IT-Infrastrukturen. Auch können die Bundesländer ihren Kommunen digitale Verwaltungsinfrastrukturen – sogenannte Basisdienste – für eine behördenübergreifende Nutzung zur Verfügung stellen. Die bisher angebotenen Dienste der Landesbehörden und insbesondere die den Kommunen bereitgestellten Basisdienste genügen dabei aber nur ansatzweise den Anforderungen von medienbruchfrei zur Verfügung gestellten digitalen Verwaltungsleistungen.

Sofern es sich nicht um Leistungen der Bundes- oder Landesauftragsverwaltung (z. B. Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch, Einwohnermeldewesen nach Bundesmeldegesetz) handelt, entscheiden die Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig, inwiefern sie gemeindliche Verwaltungsleistungen online anbieten. Dementsprechend gibt es gerade auf der kommunalen Ebene eine Vielfalt digitaler bzw. online angebotener Verwaltungsleistungen und Dienste. Unterschiede zeigen sich bei online angebotenen Verwaltungsleistungen primär nach Gemeindegröße. Kleine Gemeinden kommen mit einem umfassenden Angebot digitaler Leistungen oft fachlich, finanziell und personell an ihre Grenzen. Zudem führen die geringen Fall- und Nutzerzahlen zu einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis digitaler Angebote, sodass Investitionen in digitale Angebote in kleineren Gemeinden wirtschaftlich nur wenig sinnvoll sind. Bei mittleren und insbesondere größeren Städten finden

⁵ Vgl. hierzu www.freistaat.bayern.de.

sich einige digitale Leuchtturmkommunen, die bei der Digitalisierung ihrer Leistungsangebote bereits weit vorangeschritten sind. Dabei reichen die Digitalisierungsstrategien weit über das eigentliche Verwaltungshandeln hinaus. In einigen (größeren) Städten geht es zudem um die Entwicklung hin zu einer „Smart City“, bei der Leistungen der Daseinsvorsorge wie Energie, Verkehr, Bildung, Umwelt digital vernetzt werden, um daraus „intelligente“ Leistungen für Bürger_innen und Unternehmen zu entwickeln.

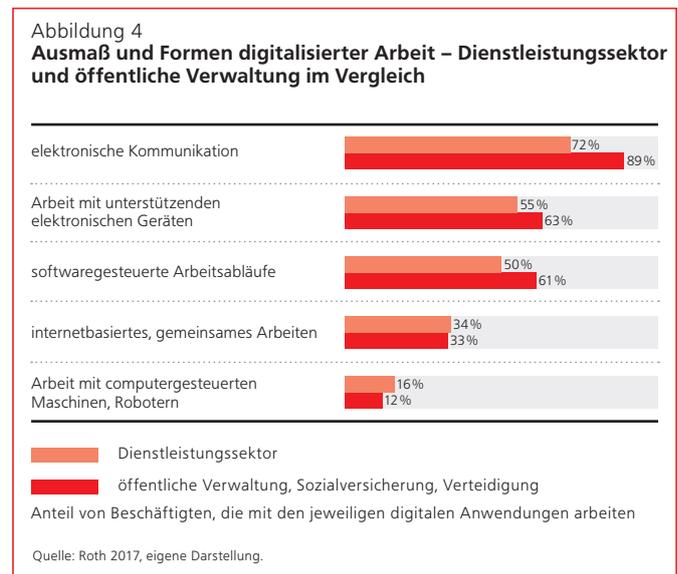
Trotz einiger innovativer Entwicklungen in Sachen Verwaltungsdigitalisierung in den Kommunen und der Vielzahl von Onlineangeboten kleiner, mittlerer und großer Städte zeigt sich insgesamt betrachtet ein ernüchterndes Bild: „eGovernment ist noch nicht in der Fläche angekommen. Dies gilt insbesondere für den Kern einer wirksamen Umsetzung: der Bereitstellung medienbruchfreier Onlinedienste“, so das Fazit einer Analyse von gut 300 kommunalen Webportalen durch das Fraunhofer-Kompetenzzentrum Öffentliche IT (Weber 2018: 178). Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt auch der Leiter des Programmbereichs „Digitalisierung“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in einer Stellungnahme für den Deutschen Bundestag: „In der Gesamtschau präsentiert sich die deutsche Verwaltung bisher vielmehr als umgekehrte Digital-Pyramide: Das digitale Angebot ist tendenziell dort am schwächsten, wo der Leistungsbedarf am höchsten ist, namentlich in den Gemeinden und in den Ländern [...]. Der Bund ist zahlreichen Ländern und vor allem den Kommunen in vielen Bereichen um einige Längen voraus, z. B. bei der Umsetzung der E-Akte und der Implementierung der E-Rechnung. Soweit digitale Angebote bestehen, zeichnet sich jedoch ein Trend ab: Immerhin 62 % der Bürger, denen die digitalen Angebote ihrer Kommune bekannt sind, sind mit ihnen auch zufrieden. Die Zustimmung ist höher als in den Vorjahren. Viele Bürger wissen um die in der Zwischenzeit aufgebauten digitalen Angebote der Verwaltung aber nicht. Das überrascht nicht vollständig: Die Deutschen haben durchschnittlich nur wenige Behördenkontakte – ca. 1,7 sind es im Jahr“ (Martini 2017; ipima/Initiative D21 2016).

2.3 ZWISCHENFAZIT: DIGITALISIERTE VERWALTUNGS- UND ARBEITSPROZESSE

Die Entwicklung des E-Governments liegt bei Bund, Ländern und Gemeinden in vielen Bereichen noch hinter den politischen Zielsetzungen zurück. Trotz vieler Anstrengungen zeigt sich, dass die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren ein komplexes Unterfangen ist und der Erfolg neben einer guten technischen Realisierung und Anwendungstauglichkeit maßgeblich von der Akzeptanz und der Nutzung durch die „Kund_innen“ (Bürger_innen und die Unternehmen) abhängt. Bei manchen Digitalisierungsmaßnahmen ist dies nicht immer erkennbar gewesen, Verwaltungsdigitalisierung wurde zum Teil als Selbstzweck betrieben, ohne Sinnhaftigkeit und Nutzen für die Zielgruppe zu berücksichtigen. Die mangelnde Akzeptanz des elektronischen Personalausweises in seiner derzeitigen Ausgestaltung ist ein Beispiel hierfür. Wenn ein Nutzen und Komfortgewinn für die Bürger_innen dagegen erkennbar ist, werden entsprechende Angebote digitalisierter Verwaltungsleistungen auch genutzt, wie das Beispiel der elektronischen Steuererklärung ELSTER zeigt.

Wenngleich bezüglich der vorhandenen Angebote und der Nutzung durch die Bürger_innen noch Verbesserungsbedarf besteht, sollten die vorhandenen Defizite nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung bereits weitgehend digitalisiert sind. Bei der Bewertung des E-Governments in Deutschland führt die starke Fokussierung auf das Vorhandensein von Onlineangeboten für Bürger_innen möglicherweise „auf die falsche Fährte, wenn man die Bedeutung der Informatisierung für die Verwaltungsarbeit und ihre Organisation ergründen will“ (Lenk 2011: 317). Die digitale Durchdringung der öffentlichen Verwaltung zeigt sich auch an den IT-Ausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 20 Milliarden Euro pro Jahr und an der Feststellung, dass „die Arbeit bei einem Ausfall der IT in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen käme“ (Beck et al. 2017: 12).

Mit der Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse ist auch die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung zu einem hohen Anteil digitalisiert. Digitalisierte Arbeit wird verstanden als Arbeit, die unter maßgeblicher Nutzung informations- und kommunikationstechnischer Arbeitsmittel (Computer) an Arbeitsgegenständen verrichtet wird, die als Informationen in digitalisierter Form vorhanden sind (vgl. Schwemmler/Wedde 2012: 12). Wie die Abbildung 4 zeigt, ist die Nutzung digitaler Arbeitsmittel in der öffentlichen Verwaltung stärker verbreitet als im Dienstleistungssektor insgesamt. 63 Prozent aller Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung nutzen für ihre Arbeit elektronische Geräte, 61 Prozent arbeiten in softwaregestützten Arbeitsabläufen, und 89 Prozent nutzen für ihre Arbeit elektronische Kommunikationsmedien wie E-Mail.



Auch die Arbeitsgegenstände in der öffentlichen Verwaltung sind – zumindest was die Verwaltung im engeren Sinne anbelangt – im Wesentlichen Informationen, die in digitalisierter Form vorliegen. Das Verwaltungshandeln ist im Kern bereits heute hochgradig digitalisierte Informationsarbeit.

3

DREI FALLSTUDIEN ZUR DIGITALISIERUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Die fortschreitende digitale Durchdringung der Verwaltungsprozesse verändert die Arbeit in nahezu allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Aufgrund der großen Bandbreite von knapp 6.000 Verwaltungsleistungen lassen sich verallgemeinerbare Aussagen über die Folgen der Digitalisierung auf die öffentliche Verwaltung insgesamt nur schwer treffen. Im Weiteren werden anhand von Fallstudien drei Beispielen analysiert, wie sich verschiedene digitale Anwendungen bei Behörden von Bund, Ländern und Kommunen auf die Arbeit der Beschäftigten auswirken. Gegenstand der Fallstudien sind Verwaltungsleistungen für Bürger_innen (Onlineangebote von kommunalen Bürgerdiensten), die Nutzung digitaler Technologien für (teil-)automatisierte Verwaltungsleistungen und Arbeitsprozesse (automationsgestützte Steuerverfahren in Finanzämtern) sowie die Digitalisierung interner Verwaltungsverfahren (E-Akte in Jobcentern). Die Ergebnisse der Fallstudien basieren auf Expertengesprächen mit Mitarbeiter_innen und Personalrät_innen der jeweiligen Behörden (siehe dazu das Verzeichnis der Expertengespräche). Die ausgewählten Fallstudien analysieren beispielhaft wichtige Teilbereiche des E-Governments bei Behörden, die bei der Nutzung dieser digitalen Anwendungen als Vorreiter gelten. Sowohl das Onlineangebot von Verwaltungsleistungen wie auch die (teil-)Automatisierung von Verwaltungs- und Arbeitsprozessen und die Einführung einer medienbruchfreien Bearbeitung von Verwaltungsverfahren durch die digitale Aktenführung wird in Zukunft auch weitere Behörden und Tätigkeiten umfassen. Insofern greifen die analysierten Fallbeispiele stellvertretend relevante digitale Anwendungen auf, die auch in anderen Bereichen und Tätigkeiten künftig zum Einsatz kommen und nachhaltige Auswirkungen auf die Arbeit der dort Beschäftigten haben werden.

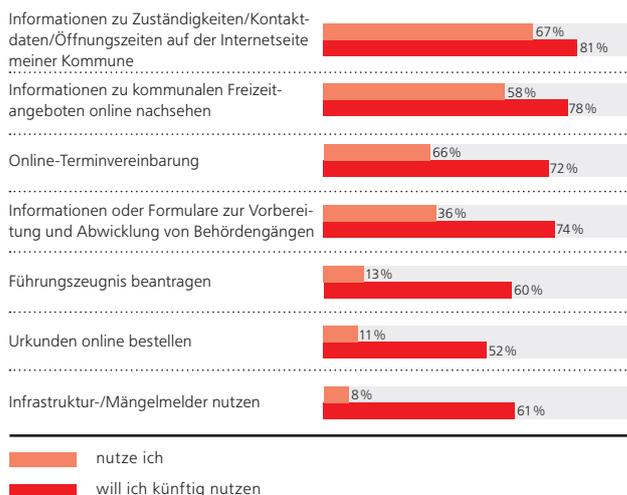
3.1 BÜRGERDIENSTE IN DER KOMMUNALVERWALTUNG

3.1.1 ONLINEANGEBOTE FÜR BÜRGER_INNEN

Um dem Ziel einer digitalen Verwaltung näherzukommen, fokussieren sich viele E-Government-Initiativen auf das Onlineangebot von Leistungen für Bürger_innen und Unternehmen.

Nach den Ergebnissen des E-Government-Monitors 2017 nutzen bisher die meisten Bürger_innen verschiedene online verfügbare Informationen über Zuständigkeiten und Öffnungszeiten von Behörden. Rund ein Drittel der Bürger_innen, die das Internet nutzen, vereinbaren bereits Behördentermine online oder laden sich Formulare für Behördengänge aus dem Netz. Doppelt so viele, nämlich gut 70 Prozent, wünschen sich solche Möglichkeiten. Die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit ist bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen am größten. Während zwischen 8 und 13 Prozent solche Angebote derzeit nutzen, wünschen sich 50 bis 60 Prozent der Internetnutzer_innen dies künftig zu tun (Initiative D21/fortiss 2017).⁶

Abbildung 5
Nutzung von Online-Bürgerinformation und -diensten



Quelle: Initiative D21/fortiss 2017.

⁶ Die Ergebnisse basieren auf einer Repräsentativbefragung der Initiative D21 (Initiative D21/fortiss 2017) unter Internetnutzer_innen in Deutschland und umfassen somit 90 Prozent der Bürger_innen.

Erklärtes politisches Ziel der Bundesregierung ist es, zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes bis 2022 insgesamt 575 Verwaltungsleistungen für Bürger_innen und Unternehmen digital zur Verfügung zu stellen. Weniger konkret ist jedoch die angestrebte Leistungstiefe der im Internet angebotenen Verwaltungsleistungen. Diese kann von der allgemeinen Information über die Leistung, Anschrift und Öffnungszeiten der zuständigen Behörde, über die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit der Dienststelle bis hin zur Onlinebeantragung und -abwicklung bzw. -bereitstellung der Leistung erfolgen. Letztere Form einer Onlinetransaktion wäre beispielsweise die Onlinebeantragung einer Verwaltungsleistung, die dann von der Behörde vollständig digitalisiert abgewickelt oder das gewünschte „Produkt“ als digitales Dokument online bereitgestellt wird (vgl. Hunnius et al. 2015: 8).

Eine Studie von Bogumil et al. (2017) zur Situation von Bürgerämtern in deutschen Städten zeigt, dass diese zwar Informationen zu den Bürgerdiensten im Internet anbieten, teilweise Formulare online zur Verfügung stellen oder die elektronische Beantragung der Verwaltungsleistung ermöglichen. Die vollständige Onlineerledigung und Bereitstellung der Leistung ist jedoch in der Regel nicht möglich, sodass der Gang zur Behörde weiterhin erforderlich ist (vgl. Bogumil et al. 2017: 25). Diese geringe Angebotstiefe kommunaler Bürgerdienste, die sich meist auf Onlineinformationen beschränkt, wird auch durch unsere Expertengespräche bestätigt.⁷

Ein Mitarbeiter im Bürgerbüro einer deutschen Großstadt berichtete hierzu: „Bis jetzt, also aus meiner Erfahrung gibt es (Onlineangebote) nur im Klein-Klein. [...] ist bei uns halt noch

alles so in den Kinderschuhen, zumal ja auch kommunale Dienstleistungen ja meistens auch viel komplizierter und komplexer sind, und auch wir

„Bis jetzt, also aus meiner Erfahrung gibt es (Onlineangebote) nur im Klein-Klein.“

haben auch so viele unterschiedliche Dienstleistungen, die mit einem relativ hohen Aufwand verbunden wären, wenn man diese digitalisieren wollte“ (KO-1, Absatz 50). Dieser Praxisbefund deckt sich mit den Ergebnissen einer Studie für den nationalen Normenkontrollrat aus dem Jahr 2015, in der die Autoren feststellen: „Zwar kommt innerhalb der Verwaltung diverse IT-Unterstützung zum Einsatz, doch Bürgerinnen und Bürgern bleibt der Weg zum Amt in der Regel nicht erspart. Bislang sind in der Fläche fast nur Informationsangebote vorhanden. E-Government als medienbruchfreies, vollständig digitales Transaktions- und Interaktionsangebot zur ganzheitlichen Abwicklung von Verwaltungsverfahren gibt es de facto nicht: Die Hälfte der untersuchten Kommunen stellt jeweils nicht mehr als zwei Online-Dienste zur Verfügung“ (Fromm et al. 2015).

⁷ Im vorliegenden Fallbeispiel liegt der Fokus auf dem Onlineangebot von Bürgerdiensten in den Kommunen. Dabei werden auf Basis von Expertengesprächen mit Mitarbeiter_innen und Vorgesetzten kommunaler Bürgerdienste, Beschäftigten in EDV-Abteilungen von Kommunen sowie Personalratsmitgliedern die Umsetzung und vorhandene Barrieren digitaler Bürgerdienste dargestellt und die Auswirkungen auf die Arbeit der Beschäftigten analysiert. Die Expertengespräche wurden mit Beschäftigten von drei Kommunen unterschiedlicher Größe geführt. Darunter befinden sich zwei Großstädte mit rund 610.000 Einwohner_innen (KO-1) und 360.000 Einwohner_innen (KO-2) sowie eine Kreisstadt mit 60.000 Einwohner_innen (KO-3).

Zu den wichtigsten, auch quantitativ bedeutsamsten kommunalen Verwaltungsleistungen im Bereich der Bürgerdienste zählen die Meldevorgänge beim Wohnungswechsel sowie die Beantragung und Ausstellung von Ausweis- und Reisepassdokumenten. Doch gerade in diesem Bereich scheitern Onlineangebote in der Regel an den rechtlichen Vorgaben, wie uns ein Gesprächspartner aus der Verwaltung einer deutschen Großstadt berichtet: „Wenn ich eine Anmeldung durchführe, muss der Kunde immer noch selbst kommen, weil wir seinen Pass oder Personalausweis fortschreiben müssen, also da macht es wenig Sinn, so etwas über Portale zu lösen. Gleichfalls die Beantragung von Reisepässen oder die Beantragung von Personalausweisen, da ist immer noch das persönliche Erscheinen des Kunden erforderlich. Insofern ist das so ein bisschen von den rechtlichen Voraussetzungen nicht ganz so glücklich gelöst“ (KO-2, Absatz 18). Wengleich der Wunsch nach einer Onlineerledigung von Einwohnermeldeangelegenheiten hohe Priorität bei den Bürger_innen hat, ist die bei einem Wohnungswechsel erforderliche Um- und Anmeldung bei der zuständigen Gemeinde in Deutschland bis dato nicht online möglich. Erschwert wird ein internetbasiertes Meldeverfahren unter anderem auch durch gestiegene Nachweispflichten in Form einer schriftlichen Meldebestätigung des Vermieters/der Vermieterin, die seit der Verabschiedung des Bundesmeldegesetzes im Jahr 2015 der Meldebehörde vorzulegen ist. Damit sollen Scheinanmeldungen verhindert werden. Zwar kann die Bestätigung auch elektronisch übermittelt werden, bei einer Änderung der Meldeadresse ist aber weiterhin zur Identitätsüberprüfung das persönliche Erscheinen bei der Meldebehörde erforderlich.

„Wenn ich eine Anmeldung durchführe, muss der Kunde immer noch selbst kommen.“

Die Beantragung verschiedener Nachweise und Bescheinigungen wie Meldebestätigungen oder Führungszeugnisse können mittlerweile online beantragt werden. Allerdings ist hierzu eine eindeutige Identifizierung des Antragstellers/der Antragstellerin über eine qualifizierte elektronische Signatur, ein De-Mail-Konto oder über den elektronischen Personalausweis bzw. bei Ausländer_innen der elektronische Aufenthaltstitel notwendig. Solche Authentifizierungsverfahren sind derzeit aber kaum verbreitet. Einen elektronischen Personalausweis inklusive des erforderlichen Lesegeräts beispielsweise haben deutlich weniger als fünf Prozent der Bürger_innen (vgl. Initiative D21/fortiss 2017). „Und das sind natürlich Quoten, wo man jetzt nicht freudestrahlend sagen kann, wir bieten jetzt etwas an, aber es kann

keiner nutzen im Moment.

„Wir bieten jetzt etwas an, aber es kann keiner nutzen im Moment.“

Die Diskussion mit den neuen Personalausweisen, auch zehn Jahre nach der Einführung fehlt es bundesweit an Einsatzmöglichkeiten und das spiegelt sich natürlich auf der kommunalen Seite wider“ (KO-2, Absatz 20).

Eine rechtssichere und für die Bürger_innen gleichzeitig praktikable Authentifizierung ist die wichtigste Voraussetzung für ein weiterreichendes Angebot und die Nutzung von online angebotenen Bürgerdiensten der Kommunen. Ist dies gewährleistet, können nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen auch einige Bürgerdienste online angeboten und abgewickelt werden: „Wenn es eine Vereinheitlichung in

dieser Richtung gibt, also ich sage mal eine Rechtsidentifikation massentauglich überall zur Verfügung steht, dann bietet sich natürlich eine Vielzahl an Digitalisierungschancen, und das beginnt ja schon bei der Nachreichung von Unterlagen. Wo ist es denn möglich, Unterlagen digital einzureichen, wie kann das funktionieren? Kann man Bescheide komplett digital verschicken, kann man ggf. auch die Entscheidungen digitalisieren, und dann reden wir natürlich über ein riesen Feld, aber solange der Landesgesetzgeber und der Bundesgesetzgeber und die Kommunen sich nicht auf ein einheitliches Vorgehen einigen, und einen einheitlichen Standard festlegen, in welche Richtung das gehen soll, wird es im Klein-Klein der Kommunen mal hier was, mal da was, landen“ (KO-1, Absatz 50).

Im Gegensatz zum Pass- und Meldewesen gehen die Onlineangebote bei der Beantragung von amtlichen Bescheinigungen und Urkunden schon einen Schritt weiter. In einigen Kommunen können diese über ein Internetformular beantragt werden, die Ausfertigung der Urkunden erfolgt dann allerdings weiterhin auf herkömmliche Weise. „Die ganzen Dokumente, die beantragt werden, sind sozusagen auf der Webseite beantragungsfähig, das führt aber im Grunde nur zur Generierung einer E-Mail an die zuständigen Sachbearbeiter, die das dann sozusagen analog bearbeiten,

„Also man kann nicht davon sprechen, dass das ein voll digitalisierter Vorgang ist, das ist sozusagen nur die Formalisierung einer E-Mail.“

um es dann auszudrucken, zuzuschicken, Kassenzeichen zu vergeben und eine Rechnung mit Überweisungsträger zu verschicken. Also man kann nicht davon sprechen, dass das ein voll digitalisierter Vorgang ist, das ist sozusagen nur die Formalisierung einer E-Mail“ (KO-1, Absatz 10).

Der/die Bürger_in erspart sich hierdurch jedoch den Gang zum Bürgerbüro für die Beantragung, der Nachweis wird dann per Post an die Meldeadresse des Antragstellers/der Antragstellerin versandt: „Der Bürger kann sich die Urkunde ordern über unser Bürgerportal, [...] und wir senden diese Urkunde natürlich versehen mit den entsprechenden Siegeln, Unterschriften usw. dann an den Kunden an die Meldeanschrift, sodass wir dann darüber sicherstellen, der Bürger kommt in Besitz dieser Urkunde, aber dann auch nur da, wenn die Meldeanschrift passt. Also, es ist so ein halbdigitalisierter Vorgang“ (KO-2, Absatz 52).

Im Rahmen unserer Fallstudie wurde außerhalb der öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Bürgerdienste eine Reihe von Onlineangeboten und eine weitergehende Prozessdigitalisierung beschrieben. So ist in manchen Kommunen die Beantragung und Ausstellung eines Anwohnerparkausweises nahezu vollständig automatisiert möglich, sodass „die Bürger sich praktisch selber ihren Anwohnerparkausweis direkt online digital bestellen können, bezahlen können über ein E-Payment-System und dann auch direkt ausdrucken, und das Ganze wird dann mit einem QR-Code versehen, sodass dann die Kollegen von der Verkehrsüberwachung dann direkt mit ihrem Smartphone den QR-Code überprüfen können, um da einem Missbrauch vorzubeugen. Also ganz missbrauchsfrei ist das nicht, aber das ist halt viel Laufkundschaft in den Bürgerbüros teilweise und man erhofft sich davon, dass man die Leistungen praktisch komplett automatisiert bekommt“ (KO-1, Absatz 22).

Ein weiterer interner Prozess, der in einigen Kommunen bereits digitalisiert und online angeboten wird, ist die Vereinbarung von Terminen bei der Kommunalverwaltung. „Vor allem im Bereich des Bürgeramtes, der Bürgerbüros, klappt das sehr gut. Selbst wenn sie einen Termin haben, dann werden sie in aller Regel plus maximal fünf Minuten zu dem Termin aufgerufen. Das ist natürlich schon eine Verbesserung, dass sie da nicht Stunden in der Meldehalle hocken und warten müssen, [...] dass sie in der Runde in der Megaschlange endlich dran sind“ (KO-1, Absatz 62). Neben der Reduzierung von Wartezeiten sollen auch die Besucherströme etwas gleichmäßiger verteilt werden. „Das macht die Anlage automatisch natürlich mit und was sie auch kann oder was sie daher natürlich können muss, ist sozusagen die Kapazitätsverwaltung. Also man muss einstellen, wie viel Leute sind da, aktuell wie viel Kapazitäten kann ich freigeben, wie viel Termine für Laufkundschaft oder für tagesaktuelle Termine habe ich noch im Portfolio, die ich abgeben kann, das kann man in dieser Anlage ablesen“ (KO-1, Absatz 62). Für jede Verwaltungsleistung ist in diesem Online-Terminvereinbarungssystem eine mittlere Bearbeitungszeit hinterlegt, für die dann noch freie und auswählbare Zeitfenster angezeigt werden.

3.1.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEIT BEI DEN BÜRGERDIENSTEN

Im Bereich der Bürgerdienste bei Kommunalverwaltungen ist die Arbeit bereits in hohem Maße digitalisiert, die Geschäftsprozesse werden mithilfe von Computern erledigt. Zudem besteht eine umfassende digitale Vernetzung innerhalb der Kommunalverwaltung und zwischen verschiedenen Behörden. Beispielsweise sind die Melderegister untereinander vernetzt, Melderegisterauskünfte von Behörden können per entsprechender Autorisierung im Direktzugriff auf die jeweiligen Datenbanken erfolgen.

Die Automatisierung von Verwaltungsabläufen durch das Angebot von Online-Bürgerservices ist in den Kommunalverwaltungen bislang nicht feststellbar. Zwar werden die Möglichkeiten der Onlinebeantragung von Bescheinigungen oder die Möglichkeit zum Herunterladen von den Bürger_innen als Komfortgewinn wahrgenommen. Für die Arbeit der Verwaltungsmitarbeiter_innen ändert sich dadurch aber wenig. Die Erbringung der Verwaltungsleistung selbst, wie das Ausstellen einer Urkunde oder Bescheinigung, erfolgt auf herkömmliche Weise. Das Produkt wird immer noch in Papierform an die Bürger_innen ausgehändigt, und in der Regel ist das persönliche Erscheinen bei der Gemeindeverwaltung erforderlich.

Online-Terminvereinbarungssysteme dagegen haben Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse der Beschäftigten. Die Mitarbeiter_innen sind aufgrund der verbindlichen Terminierung von Bürgeranliegen deutlich stärker getaktet. Sie müssen ihre Aufgaben in der vom System vorgesehene Zeit erledigen. Auf der anderen Seite ist für sie der Arbeitstag besser planbar, weil Termine nur in dem Umfang vergeben werden, wie personelle Ressourcen hierfür im Bürgerbüro auch tatsächlich vorhanden sind. „Wenn man einen Strich darunter macht, ist der Vorteil für die Beschäftigten, dass sie natürlich planbar Feierabend haben oder mit einem gewissen Durchlauf, dass einer sagt, wenn wir bis 18 Uhr auf haben, dann kriegt er um 17.45 Uhr den letzten Termin, dann ist er in der Regel

„Wenn man einen Strich darunter macht, ist der Vorteil für die Beschäftigten, dass sie natürlich planbar Feierabend haben.“

Bürgerhalle“ (KO-1, Absatz 62). Nach den Aussagen unserer Gesprächspartner_innen wird die Arbeit der Beschäftigten durch die Online-Terminvereinbarungsfunktion aber auch deutlich transparenter. Das eröffnet für Vorgesetzte detaillierte Kontrollmöglichkeiten, weil damit die Anzahl und Art der bearbeiteten Bürgeranliegen und der hierfür benötigten Zeit nachvollzogen werden kann.

Wenngleich bislang das Onlineangebot von Verwaltungsleistungen nur wenig verbreitet ist, sehen unsere Gesprächspartner_innen jedoch für die Zukunft eine Reihe von Veränderungen auf die Arbeit in den Kommunalverwaltungen zukommen, wenn sich durch gesetzliche Veränderungen oder technologische Fortschritte das Portfolio von online angebotenen Verwaltungsleistungen erweitert und die Angebotstiefe zunimmt: „Wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass eine staatliche Leistung oder eine kommunale Leistung komplett digital abbildbar wird und dann auch am besten noch mit Online-Einreichprozessen, also digitalen Prüfprozessen, wo einer nur noch Ja/Nein sagen muss, dann ist dadurch stellentechnisch nicht mehr die Registratur bedroht, sondern die Sachbearbeiterebene. Und das ist eine völlig neue ‚Bedrohungslage‘ für sozusagen die mittlere Arbeitsebene, die es vorher nicht gab“ (KO-1, Absatz 52).

Prozessautomatisierung ist nach Einschätzung der Interviewten in der Kommunalverwaltung vor allem bei den Steuerämtern (Gewerbesteuer, Hundesteuer usw.) sowie im Bereich der Kassen möglich. „Wenn man jetzt komplett alles auf E-Payment umstellt oder auf elektronische Zahlungsabwicklung, dann brauchen wir vielleicht in der Kasse nur noch zehn Prozent der Leute“ (KO-1, Absatz 54). Negative Beschäftigungswirkungen werden zudem durch die bei vielen Kommunen in den nächsten Jahren geplante Einführung der E-Akte gesehen.

„Also ich denke, dass zukünftig viele Tätigkeiten oder eventuell einfachere Tätigkeiten, die einfacher digitalisiert werden können, wegfallen könnten. [...] Die ganzen Registraturtätigkeiten sind natürlich extrem bedroht“ (KO-1, Absatz 52).

„Also ich denke, dass zukünftig viele Tätigkeiten oder eventuell einfachere Tätigkeiten, die einfacher digitalisiert werden können, wegfallen könnten.“

3.2 AUTOMATISIERTE SACHBEARBEITUNG IN DER FINANZVERWALTUNG

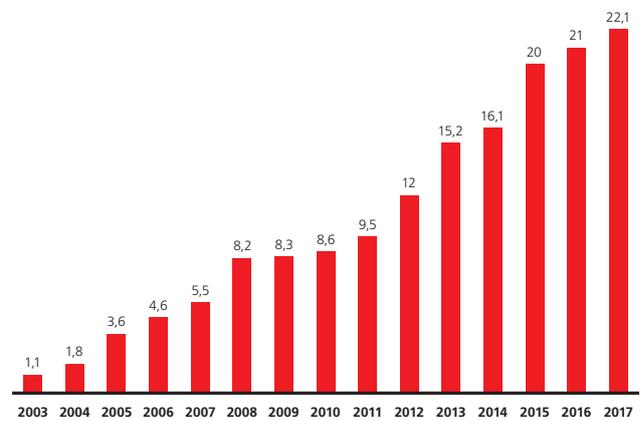
3.2.1 DIGITALISIERUNG DER STEUERLICHEN FALLBEARBEITUNG

Beim E-Government und der Digitalisierung der Geschäftsprozesse gilt die Steuerverwaltung in Deutschland als Erfolgsbeispiel (Stocksmeier et al. 2017). Bereits in den 1990er Jahre wurde unter Federführung des Bayerischen Landesamts für Steuern mit der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) eine

spätestens um 18.10 Uhr auch Schicht. Das war früher nicht so, da hat man alle abgearbeitet, die bis 17.59 Uhr sich noch eine Marke geholt haben, und war zum Teil bis 21.30 Uhr noch in der

länderübergreifend einheitliche Lösung geschaffen. Seit dem Jahr 2005 sind Unternehmen und Arbeitgeber_innen verpflichtet, ihre Umsatzsteuervoranmeldungen, Lohnsteueranmeldungen und Lohnsteuerbescheinigungen elektronisch über das ELSTER-System abzuwickeln. Während bei Unternehmen die Nutzung der elektronischen Steuererklärung bei nahezu allen Verfahren mittlerweile Standard ist, steigen auch bei den Einkommensteuererklärungen von Bürger_innen die ELSTER-Nutzerzahlen stark an. Im Jahr 2005 hatten 3,6 Millionen Bürger_innen ihre Einkommensteuererklärungen elektronisch eingereicht, im Jahr 2017 waren es mit 22,1 Millionen bereits mehr als die Hälfte aller Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in Deutschland (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6
Anzahl der elektronisch übermittelten Steuererklärungen in Millionen



Quelle: Bayerisches Landesamt für Steuern, Bitkom.

Die elektronische Steuererklärung ist Bestandteil des Vorhabens KONSENS („Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“), mit dem seit 2005 die IT in der Steuerverwaltung vereinheitlicht und modernisiert wird, um damit – so das Bundesfinanzministerium – „die Qualität des Steuervollzugs insgesamt zu verbessern und die Erledigung der steuerlichen Pflichten für alle am Besteuerungsverfahren Beteiligten zu erleichtern. Papierbasierte Verfahrensabläufe sollen schrittweise abgelöst und stattdessen möglichst für alle Phasen des Besteuerungsprozesses elektronische Verfahren entwickelt und angeboten werden. Damit werden Bürokratiekosten für Bürger, Unternehmen, Beraterschaft und Verwaltung reduziert. Im Ergebnis leistet KONSENS damit einen wirkungsvollen Beitrag zur Steuervereinfachung“ (Bundesministerium der Finanzen 2011).

Im Jahr 2016 wurde mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ die größte Reform der Abgabenordnung (AO) seit 1977 in Kraft gesetzt und die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens auf ein neues Niveau gehoben. Primäres Ziel des Gesetzes ist die „Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz durch einen verstärkten Einsatz der Informationstechnologie und einen zielgenaueren Ressourceneinsatz“ in der Finanzverwaltung sowie die „vereinfachte und erleichterte Handhabbarkeit

des Besteuerungsverfahrens durch mehr Serviceorientierung und nutzerfreundlichere Prozesse“ (Deutscher Bundestag 2016: 1)⁸.

Mit dieser Gesetzesreform wird die Grundlage für die Automatisierung sachbearbeitender Aufgaben geschaffen. Dies ist jedoch nicht nur auf die Finanzverwaltung beschränkt. Mit dem Steuermodernisierungsgesetz werden auch die für die allgemeine Verwaltung maßgeblichen Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie für die Sozialverwaltung die entsprechenden Regelungen des 10. Sozialgesetzbuches festgelegt, um auch in diesem Anwendungsbereich bei geeigneten Verfahren ohne Ermessensausübung und Beurteilungsspielraum „vollständig durch automatische Einrichtungen erlassene Verwaltungsakte“ (§ 31a SGB X, § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz) zu ermöglichen.⁹

3.2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEIT IN DER FINANZVERWALTUNG

Bereits vor der Neuregelung wurden nach Auskunft unserer Gesprächspartner_innen in der Praxis auf Basis einer entsprechenden Auslegung der Abgabenordnung Steuerverfahren teilweise automatisiert erlassen.¹⁰ Per ELSTER digital übermittelte oder in den Poststellen der Finanzämter eingescannte Steuererklärungen werden von den Sachbearbeiter_innen des mittleren oder gehobenen Verwaltungsdienstes mithilfe eines IT-Systems „automationsunterstützt“ bearbeitet. Dabei erhalten diese in der Regel nur diejenigen Teile der Steuererklärung zur Bearbeitung, die eine Prüfung erfordern und vom

⁸ Um die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Steuerverfahrens zu erhöhen, schafft das Steuermodernisierungsgesetz mit der Änderung von § 155 Absatz 4 AO die gesetzliche Grundlage, geeignete Steuererklärungen ab dem Veranlagungsjahr 2017 „ausschließlich automationsgestützt“, also ohne Zutun eines Amtsträgers/einer Amtsträgerin zu erlassen. In der Begründung des Gesetzesentwurfs stellt die Bundesregierung klar, dass dabei „die vollautomatisch bearbeiteten Steuererklärungen nicht einem ‚Weniger‘ an Prüfungsintensität und -qualität (unterliegen)“. Dies wird durch den Einsatz eines Risikomanagementsystems, in der das Erfahrungswissen der Steuerverwaltungen gebündelt ist und auf dieser Grundlage Steuerverfahren zur Bearbeitung durch eine_n Amtsträger_in aussteuert, wenn die Erklärung unplausible Angaben enthält. Die Bearbeitung erfolgt zudem per Zufallsauswahl durch eine_n Sachbearbeiter_in oder wenn diese_r selbst eine individuelle Prüfung anstößt. Die Steuererklärung muss zudem durch eine_n Amtsträger_in bearbeitet werden, wenn der Steuerpflichtige in der Steuererklärung „weitergehende Angaben macht, Zweifelsfragen oder Prüfbitten äußert oder er zur Vermeidung des Vorwurfs einer Steuerverkürzung darauf hinweist, dass er seiner Steuererklärung bewusst eine Rechtsauffassung zugrunde gelegt hat, die von der ihm bekannten Rechtsauffassung der Finanzverwaltung abweicht“ (Deutscher Bundestag 2016: 49). Damit wurden ausreichende Vorkehrungen geschaffen, „die ein hinreichendes Entdeckungsrisiko gewährleisten“ (Deutscher Bundestag 2016: 48). Bei Beachtung dieser Vorgaben soll gemäß der Gesetzesbegründung sichergestellt sein, „dass die Steuerfestsetzung in ihren beiden Ausformungen – vollständig automationsgestützt oder durch Amtsträger bearbeitet mit Automationsunterstützung – den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen gleichmäßigen und gesetzmäßigen Steuervollzug gerecht wird“ (Deutscher Bundestag 2016: 48).

⁹ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann auf die wichtigen rechtlich-ethischen Fragen automatisierter Verwaltungsverfahren nicht näher eingegangen werden (vgl. hierzu Braun Binder 2016, Martini/Nink 2017).

¹⁰ Im vorliegenden Fallbeispiel liegt der Fokus auf der Veränderung der Arbeit in Finanzämtern durch die teilweise Automatisierung einzelner Schritte und Tätigkeiten bei der Fallbearbeitung von Steuerverfahren („Steueranmeldung“). Um Informationen über die Folgen der Digitalisierung für die Arbeit in den Finanzämtern zu erhalten, wurden vier, teilweise telefonische Experteninterviews mit Personalrät_innen verschiedener Finanzämter geführt.

IT-System mit entsprechenden Prüffinweisen versehen werden. Mit der Digitalisierung der Steuerverfahren in den Finanzämtern verändert sich auch die Arbeit der Beschäftigten. Sie wird stärker technikabhängig und von unseren Gesprächspartner_innen auch als belastender und monotoner beschrieben. Eine ganzheitliche Bearbeitung eines Steuerfalls ist bei einer „automationsunterstützten“ Fallbearbeitung kaum mehr möglich: „Du kannst ja selbst nicht mehr entscheiden, welchen Fall du machst. Früher bist du an den Schrank, da hast du die ganzen Erklärungen in den Schrank gelegt bekommen, und hast dir ausgesucht, ob du heute zehn leichtere Fälle oder einen schwierigeren Fall machst, weil sie sind ja dann dementsprechend sortiert worden, wie sie waren von der Fallgruppierung her. Und [...] jetzt kriegst du ja nur noch solche Fälle, die [vom IT-System] ausgesteuert werden. Und dann bist du ja gehandicapt, indem du nur das überprüfen und anschauen sollst, warum es ausgesteuert wurde. Also du bist gar nicht mehr dazu da, den ganzen Fall in sich zu prüfen [...] und irgendwann bist du halt auch so eine Maschine, wie der Mitarbeiter am Fließband, der immer seine bestimmten Schrauben oder Fenster einbaut“ (FA-3, Absatz 28, 44). Durch die starken Vorgaben der IT-basierten Fallbearbeitung wird die Arbeit der Sachbearbeiter_innen auf die prüf- und entscheidungsrelevanten Tätigkeiten beschränkt, und mit dem Wegfall sonstiger „unproduktiver“ Tätigkeiten, wie beispielsweise der Aktenablage, wird die Arbeit „so verdichtet, [...] dass ich nur das mache, was die Maschine mir vorgibt – und das frustriert manche schon ziemlich“ (FA-1, Absatz 109).

Die Digitalisierung der Arbeitsprozesse hat naturgemäß eine umfassende Nutzung digitaler Arbeitsmittel zur Folge. Bei Bürotätigkeiten nimmt damit der Anteil der am Computerbildschirm verbrachten Arbeitszeiten zu, die körperliche Bewegung, die bei der herkömmlichen Bearbeitung von Steuererklärungen in Papierform zumindest durch den Gang zu Aktenschränken und Drucker erforderlich ist, verringert sich durch die nahezu ausschließliche Fallbearbeitung am Bildschirm deutlich, wie nachfolgendes Zitat einer Personalrätin eines Finanzamtes verdeutlicht: „Die Arbeit [hat sich] natürlich in der Weise verändert, dass die den ganzen Tag sitzen und [auf] ihre Bildschirme schauen. Vorher war es so, dann hast du da aus dem Schrank was herausgeholt, bist öfters mal aufgestanden oder mal hierhin oder dahin gelaufen. Und insoweit hat sich der Arbeitsplatz verändert, dass man wirklich fast den ganzen Tag am PC sitzt und eben auch den Wechsel zwischen Bildschirm und Papier in dem Maße nicht mehr hat“ (FA-4, Absatz 84). Damit verbunden sind meist körperliche Beschwerden, wie es auch unsere Gesprächspartner_innen schildern: „Ich finde es eigentlich schon belastend, wenn du den ganzen Tag nur in den Rechner guckst, also ich merke es speziell mit den Augen“ (FA-3, Absatz 104).

Die digitalisierten Bearbeitungsprozesse in der Finanzverwaltung machen die Arbeit nicht nur an einigen Stellen belastender. Unsere Gesprächspartner_innen aus der Steuerverwaltung beschreiben die Arbeit auch als deutlich transparenter für

„Und irgendwann bist du halt auch so eine Maschine, wie der Mitarbeiter am Fließband, der immer seine bestimmten Schrauben oder Fenster einbaut.“

„Ich finde es eigentlich schon belastend, wenn du den ganzen Tag nur in den Rechner guckst.“

„Du wirst halt immer gläserner.“

ihre Vorgesetzten: „Du wirst halt immer gläserner, weil das ist fast alles möglich,

dass man kontrolliert, was du machst und wie schnell jemand macht. Ich meine, Statistik ist ja früher schon immer gemacht worden, hast eben von Hand deine Striche gemacht, und zwischenzeitlich gibt es halt Programme, wo dein Sachgebietsleiter bestimmte Einsichtnahmen nehmen kann“ (FA-3, Absatz 90).

Neue digitale Technologien und eine zunehmend „automationsgestützte“ Fallbearbeitung in den Finanzämtern führen aufgrund von Prozessvorgaben der IT-Systeme zu einer größeren Standardisierung. Durch die teilweise Automatisierung von Prozessen bei der Fallbearbeitung, wie beispielsweise Vollständigkeits- oder Plausibilitätsüberprüfungen, verengt sich das Tätigkeitsportfolio der Sachbearbeiter_innen. Die qualifikatorischen Anforderungen entwickeln sich hierbei in zwei Richtungen. Zum einen sind durch die Digitalisierung der Arbeitsprozesse IT-Kompetenzen von wachsender Bedeutung: „Das, was im Steuerrecht vermittelt wird, also für diese anspruchsvolle Tätigkeit, das wird immer noch wichtig bleiben.... [Die] Sachbearbeiter werden sich nicht bloß auf diese steuerlichen Fragen beschränken können, sondern sie müssen auch mit diesem EDV-Ansatz umgehen können“ (FA-2, Absatz 68). Man benötigt für die Arbeit nicht nur Interesse an den fachlichen Themen, „man braucht Interesse an EDV, und man muss sich auf diese Programme einlassen, und die Programme sind nicht selbsterklärend, dass muss man definitiv sagen. Diese ganzen Programme, die fordern von den Leuten heutzutage richtig viel Bereitschaft, sich da hinzuhocken und das hinzukriegen“ (FA-1, Absatz 169). Ein Gesprächspartner verweist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit stärkeren Methodenwissens, was bislang bei der beruflichen Ausbildung noch nicht ausreichend vermittelt wird: „Der traditionelle Ausbildungsgang, der bereitet auf komplexeste steuerliche Fragestellungen vor, aber Methodenwissen fehlt“ (FA-2, Absatz 62).

Auf der anderen Seite ist eine Diskrepanz zwischen vorhandener und vermittelter Fachkompetenz und ihrer Anwendung in der Praxis zu konstatieren, was eher als Dequalifizierung der bisherigen Kenntnisse wahrgenommen wird. Dies betrifft zum einen die Sachbearbeiter_innen im mittleren Dienst, die aufgrund der überwiegenden Automatisierung einfacherer Einkommensteuerverfahren meist nur noch vereinfachte Veranlagungsnebtätigkeiten erledigen. Von den Betroffenen wird dies durchaus als Abwertung des bisherigen Aufgabenfelds betrachtet: „ich finde es jetzt nach drei Jahren oder zwei Jahren Ausbildung nicht erstrebenswert, Erklärungen zu sortieren und Belege zum Zurückversand zu richten“ (FA-3, Absatz 52). Veränderungen bei der Anwendung der Qualifikationen betreffen jedoch auch die Sachbearbeiter_innen des gehobenen Dienstes. Sofern diese mit der Einkommensteueranverlagung befasst sind, beschränkt sich ihre Tätigkeit meist nur auf die Bearbeitung der vom IT-System angesteuerten Fälle und Prüfmeldungen, sodass ein Großteil des in einem dreijährigen Fachhochschulstudium erworbenen Fachwissens kaum mehr zur Anwendung kommt. Auch aus diesem Grund ist es nach Auskunft unserer Gesprächspartner_innen für die meisten Sachbearbeiter_innen dieser Laufbahngruppe erstrebenswert, in den Außendienst zu wechseln, wo komplexere Aufgaben bei der Betriebsprüfung zu erledigen sind.

Gleichzeitig wird es immer schwieriger, für die Veranlagungsstellen der Finanzämter ausreichend Personal zu finden.

Die demografische Entwicklung und der Fachkräftemangel sind mit ein Grund für die durch das Steuermodernisierungsgesetz verfolgte Automatisierung der Steuerverfahren. Darauf kommt auch die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung zu sprechen: „Auf lange Sicht wird der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auch die Finanzverwaltung bei der Gewinnung und dem Erhalt einer ausreichenden Zahl von Beschäftigten vor immer größere Herausforderungen stellen. Die Finanzverwaltung muss sich daher zum Erhalt einer ausreichenden Personalausstattung einem verstärkten Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte stellen. Sie wird aber die beschriebenen Herausforderungen an den Steuervollzug dort, wo langfristig Personal dennoch knapper wird, durch einen noch effizienteren Ressourceneinsatz bewältigen müssen. Die mit diesem Gesetz angestrebten Effizienzverbesserungen sind deshalb darauf gerichtet, den beschriebenen demografischen Herausforderungen zu begegnen. Sie dienen hingegen nicht dem Abbau von Personal“ (Deutscher Bundestag 2016). Deshalb ist ein Ziel der automationsgestützten Bearbeitung einfacherer Steuerverfahren eine „Konzentration der personellen Ressourcen auf die wirklich prüfungsbedürftigen Fälle zu erreichen“ (Deutscher Bundestag 2016). Die Folge davon ist jedoch, dass die Attraktivität der verbleibenden Arbeit für qualifizierte Beschäftigte in den von zunehmender Automatisierung der Arbeitsprozesse betroffenen Tätigkeitsbereichen schwindet.

Insgesamt betrachtet lassen die Ergebnisse unserer Gespräche kaum eine Verbesserung der Qualität der Arbeitsbedingungen durch eine stärkere Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und die Automatisierung von Teilen des Steuerverfahrens erkennen. Eine Ausnahme hierbei sind jedoch die erweiterten Optionen für orts- und zeitflexibles Arbeiten. Sie erhöhen sich mit der Digitalisierung und ermöglichen vielen Beschäftigten der Finanzverwaltung die teilweise Erledigung ihrer Aufgaben von zu Hause aus. Dies wird nach Auskunft der befragten Personalrät_innen als überwiegend positiv durch die Beschäftigten wahrgenommen. Mit der zeitweisen Arbeit von zu Hause lassen sich die Pendlerzeiten verringern und verbessert sich die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Die von uns befragten Personalratsmitglieder berichten von einer wachsenden Nutzung alternierender Telearbeit und Homeoffice-Tagen durch die Beschäftigten. Bislang war dies vor allem den Beschäftigten im Außendienst vorbehalten. Durch die stärkere Digitalisierung der Bearbeitungsprozesse ist dies nun auch für die im Innendienst Arbeitenden möglich. Vor allem Beschäftigte mit Betreuungsverpflichtungen und Rückkehrer_innen aus der Elternzeit machen davon Gebrauch.

3.3 DIGITALISIERTE AKTENFÜHRUNG IN JOBCENTERN

3.3.1 EINFÜHRUNG DER E-AKTE

Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und der Möglichkeit einer Rechtskontrolle des Verwaltungshandelns ergibt sich die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur ordnungsgemäßen Dokumentation ihres Tuns. Daher sind alle

wesentlichen Handlungen der öffentlichen Verwaltung vollständig und nachvollziehbar abzubilden und in schriftlicher Form „aktenkundig“ zu machen. Die Aktenführung ist somit ein wesentlicher Bestandteil der Geschäfts- und Arbeitsprozesse in einer Behörde. Um das Ziel einer digitalen Verwaltung mit einem „medienbruchfreien elektronisch unterstützten Workflow“ (Deutscher Bundestag 2012: 29) zu erreichen, ist die Digitalisierung der Aktenführung die entscheidende Voraussetzung und zentraler Gegenstand einer erfolgreichen E-Government-Strategie. Die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern verpflichten deshalb die Behörden künftig zu einer elektronischen Aktenführung.

In technischer Hinsicht handelt es sich bei einer Elektronischen Akte (E-Akte) um ein digitales Dokumenten Management-System (DMS), wie es auch in Unternehmen zum Einsatz kommt. Damit können papierlose, digital vernetzte Geschäfts- und Arbeitsprozesse realisiert und der Bestand an Papierdokumenten reduziert werden. In einer E-Akte sind alle elektronischen „Schriftstücke“ und Sachverhalte eines Verwaltungsvorgangs zusammengefasst. Dazu gehört die zu diesem Vorgang erfolgte E-Mail-Korrespondenz sowie alle erstellten oder erhaltenen Dateien und gescannten Papierdokumente (vgl. Bundesministerium des Innern 2012: 7). In der Begründung des Regierungsentwurfs zum E-Government-Gesetz werden die Vorteile der elektronischen Aktenführung aufgeführt. Sie liegen „vor allem im schnelleren Auffinden bearbeitungsrelevanter Informationen, im ortsunabhängigen, kontinuierlichen Zugriff auf Informationen, im Wegfall von Medienbrüchen und in der Verbesserung von Transparenz“ (Deutscher Bundestag 2012: 38).

Nach § 6 E-Government-Gesetz soll ab 2020 in Bundesbehörden generell die Aktenführung elektronisch erfolgen. Bei der Bundesagentur für Arbeit und den dazugehörigen Familienkassen wurde die E-Akte bereits im Zeitraum von 2011 bis 2014 eingeführt. Da nach § 50 Absatz 3 des Sozialgesetzbuches II die Bundesagentur für Arbeit für die Informationstechnik der Jobcenter zuständig ist, wurde auch dort zwischen 2016 und 2018 in den bundesweit 303 Dienststellen die Aktenführung auf ein elektronisches Verfahren umgestellt. Den Angaben der Bundesagentur für Arbeit zufolge handelte es sich dabei mit insgesamt 120.000 Anwender_innen, davon 63.000 bei den Jobcentern, um eines der „weltweit größten Projekte zur Aktendigitalisierung“ (Bundesagentur für Arbeit 2018: 71).

Jobcenter wurden als gemeinsame Einrichtungen (gE) von Kommunen und BA gebildet oder befinden sich bei sogenannten Optionskommunen in der alleinigen Trägerschaft einer Stadt oder eines Landkreises. Sie haben die Aufgabe, Bezieher_innen der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nach SGB II (besser bekannt als Arbeitslosengeld II oder Hartz-IV-Leistungen) zu betreuen, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren und entsprechende finanzielle Leistungen gewähren. Die elektronische Aktenführung bei den Jobcentern ist eine wichtige Voraussetzung für das Projekt „GE-Online“, das im September 2018 gestartet ist und das Ziel verfolgt, den Bezieher_innen von SGB-II-Leistungen die Möglichkeit zu bieten, möglichst alle Anliegen auch online erledigen zu können und dabei zeit- und ortsunabhängig online Kontakt zu den Jobcentern aufzunehmen. Nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen dürfte aufgrund der eher geringen

Internetaffinität der Jobcenter-Kund_innen die Nutzung von Onlineangeboten in Zukunft eher gering sein. Dennoch werden mit der Digitalisierung des herkömmlichen Posteingangs und der Einführung der elektronischen Aktenführung die Voraussetzungen geschaffen, damit durch digitale interne Prozesse die Arbeit vereinfacht und effizienter gestaltet werden kann (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018: 71). Nach Auskunft unserer Gesprächspartner_innen ist ein wesentliches Ziel der elektronischen Aktenführung die damit mittelfristig einhergehende Reduzierung von Lagerraum und Lagerkosten für die großen Mengen an Papierakten von bundesweit rund drei Millionen „Bedarfsgemeinschaften“ mit 5,7 Millionen „Leistungsberechtigten“. Pro Jobcenter sind im Durchschnitt 10.000 Papierakten – oft mit mehreren Hundert Seiten an Anträgen, Nachweisen, Belegen – zu lagern und verfügbar zu halten.

Die elektronische Aktenführung dient in erster Linie zur Optimierung der internen Verwaltungsprozesse. Sie bietet die Möglichkeit zum gleichzeitigen Aktenzugriff von allen hierzu berechtigten Stellen und Personen, erleichtert die Fallbearbeitung durch Vertreter_innen bei urlaubs- oder krankheitsbedingter Abwesenheit und ermöglicht ein zeit- und ortsflexibles Arbeiten. Die E-Akte bietet aber auch für Bürger_innen und Kund_innen Vorteile. So können Auskünfte über den Bearbeitungsstand oder die Bestätigung über eingegangene Nachweise nicht nur vom zuständigen Sachbearbeiter oder der zuständigen Sachbearbeiterin, sondern auch von Beschäftigten von zentralen Kundencentern oder am Auskunftsschalter des Jobcenters erteilt werden.

3.3.2 FOLGEN FÜR DIE ARBEIT IN DEN JOBCENTERN

Mit der Digitalisierung aller Schriftstücke und der Aktenführung nimmt für die meisten Beschäftigten in den Jobcentern der Anteil von Arbeiten, die ausschließlich am Computer erledigt werden, merklich zu. Für die Mitarbeiter_innen in der Poststelle sind neue Aufgaben hinzugekommen. Sie müssen nun kaum mehr eingehende Post an die Bearbeiter_innen verteilen, sondern diese für die Digitalisierung in externen Scanzentren vorbereiten. „Die Poststelle ist da der Dreh- und Angelpunkt, die müssen dann wirklich gut sortieren, weil bestimmte Unterlagen dürfen gesetzlich nicht rein in eine E-Akte, da gibt es verschiedene Vorgaben, wo die Kollegen halt wirklich aufpassen müssen“ (JC-3, Absatz 45). In den Scanzentren werden die Schriftstücke digitalisiert und anhand der angegebenen „Bedarfsgemeinschaftsnummer“ oder eines aufgedruckten Strichcodes an die zuständige Stelle in den Jobcentern elektronisch übermittelt. Im elektronischen Posteingang finden die Mitarbeiter_innen die digitalisierten Schriftstücke, die in die E-Akte der jeweiligen „Bedarfsgemeinschaft“¹¹ integriert werden. Dabei sind die Inhalte des Dokuments zu kategorisieren und mit weiteren Informationen zu versehen, um ein späteres Wiederfinden zu erleichtern. Die Fallbearbeiter_innen in den Jobcentern verwenden nach Auskunft eines Gesprächspartners „relativ viel Zeit drauf, die Unterlagen dann sauber für die E-Akte zuzuordnen [...], (bisher) gab es [...] bestimmte farbige Streifen in den

¹¹ Eine Bedarfsgemeinschaft umfasst in der Regel die engsten Familienmitglieder in einem Haushalt. Für sie wird das Arbeitslosengeld II gemeinsam berechnet.

Papierakten, und da wusste man bei dem rosa Streifen, da hängt die Betriebskostenabrechnung, und bei dem Streifen, da hängt der Mietvertrag, und hinter dem Streifen hängt das. Ich musste nicht einzeln die Dokumente noch einmal beschriften, sondern ich hänge das einfach in chronologischer Reihenfolge immer hinten ran, und jetzt ist es ganz wichtig, dass [sie] diese gesamten Poststücke, die reinkommen, sichten und sauber zuordnen und beschriften, weil sonst findet man das nie wieder“ (JC-3, Absatz 47). Gleiches ist für interne Schriftstücke und den Schriftverkehr mit den Leistungsempfänger_innen erforderlich, die ebenfalls in die E-Akte aufzunehmen und entsprechend inhaltlich zu klassifizieren sind: „Ich lade meine Verfügung, die ich geschrieben habe, in die E-Akte hoch, und dann setze ich da noch einen sogenannten Verfügungspunkt dran, damit das im System oder auch vor Gericht sichtbar ist, dass ich daran gearbeitet habe. Ich unterschreibe das quasi virtuell, und dann ist es ja in der E-Akte, und ich gebe den Kollegen einen Bearbeitungshinweis, da hat sich was geändert, ich habe da was geändert, bitte prüfen, das kann ich aber auch alles per E-Akte machen, dann brauche ich kein anderes Programm. Der Kollege bekommt halt in seinen Postkorb einen Bearbeitungsauftrag, die haben dann einen Freitext zur Anordnung geschrieben, und er weiß dann, ich habe da dran gearbeitet“ (JC-1, Absatz 54).

Die Arbeitsprozesse werden stärker auf die Arbeit mit der E-Akte zugeschnitten und standardisiert: „Das Programm

„Das Programm [zwingt] schon zu einer gewissen Anpassung und zu einer gewissen Standardisierung. Es ist einfach so.“

[zwingt] schon zu einer gewissen Anpassung und zu einer gewissen Standardisierung. Es ist einfach so. Also, bestimmte Sachen müssen halt vorab gemacht werden,

bevor andere gemacht werden, was vorneweg nicht der Fall war. Also ein bestimmter Ablauf wird schon erzeugt, gerade ich muss da als allererstes einen Freitext vergeben, bevor ich irgendetwas mit dem Papier mache“ (JC-3, Absatz 61). Nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen ist die Arbeit durch die E-Akte für den Einzelnen oder die Einzelne durch die Mehrarbeit bei der Bearbeitung und Kategorisierung der digitalen Schriftstücke per se nicht produktiver geworden. Die Digitalisierung der Arbeit wird aber dennoch als Erleichterung der Arbeit und insgesamt als positiv aufgenommen, wie folgende Aussagen zeigen:

- „Also ich kann jetzt nicht sagen, dass ich unbedingt schneller geworden bin, es ist einfach alles übersichtlicher geworden, man vergisst keine Post mehr, weil man direkt in der E-Akte sieht, was noch offen ist, [...] aber produktiver sind wir dadurch nicht geworden“ (JC-1, Absatz 60).

„Produktiver sind wir dadurch nicht geworden.“

- „Ich kann das jetzt nicht genau beziffern, aber so in einem halben oder dreiviertel Jahr geht das dann nach vorne und dann geht das ganz flugs von der Hand und dann kann man tatsächlich die Arbeit beschleunigen und das gefällt den Leuten“ (JC-2, Absatz 59).
- „Also, ich finde es eigentlich gut. Mir persönlich gefällt das gut. Ich habe kurze Wege, sage ich mal, von einem Bildschirm auf den nächsten. Ich brauche tatsächlich mir

keine Poststücke mehr zusammensuchen, das bekomme ich alles direkt auf das Tablett geliefert. Das empfinde ich eigentlich als Vorteil. Es geht einem leichter von der Hand“ (JC-5, Absatz 66).

Für viele Sachbearbeiter_innen, deren Arbeit durch die elektronische Aktenführung fast ausschließlich am Computer stattfindet, macht sich die bewegungsarme Bildschirmarbeit in der Zunahme körperlichen Belastungen bemerkbar, wie unsere Gesprächspartner_innen aus den betroffenen Bereichen allesamt berichten:

- „Also der Anteil der sitzenden Tätigkeit bzw. der reinen Computertätigkeit ist gestiegen. Früher, wenn ein Kunde zur Vorsprache kam, musste man an den Aktenschrank, musste man sich die Akte raussuchen, musste die dann anschließend wieder zurückbringen, ich habe schon den Aktenschrank in der äußersten Ecke meines Arbeitszimmers zu stehen gehabt, um eben diese Bewegung zu haben. Die fällt weg. Also der Anteil dieser sitzenden Tätigkeit ist höher geworden, und es besteht für die Kollegen weniger Möglichkeit, sich zu bewegen, auch weil man im Haus weniger unterwegs ist. Man verschickt alles elektronisch, statt das Papier zu nehmen und mal zum nächsten Kollegen zu gehen. Da sehe ich schon Probleme, dass auf Dauer hier auch gesundheitliche Probleme auftreten könnten, auch in der Belastung des Sehvermögens. Habe ich eben auch mal auf ein Blatt Papier geguckt und nicht auf den Bildschirm, heute fülle ich das, was ich früher per Hand ausgefüllt habe, direkt am Computer aus“ (JC-4, Absatz 98).
- „Ich bin selber Rückenpatient und ich merke, dass im Grunde genommen dieses Aufstehen, diese Wege, die ich mir jetzt spare, dass die so ein bisschen fehlen, die Bewegung fehlt mir einfach. Auch die Augen werden mehr belastet. Das merke ich auch, bin auch schon etwas älter. Das macht sich bei mir schon bemerkbar, ich bin der Meinung, dass ich seit November, ja das sich das bei mir deutlich verschlechtert hat. Ich muss jetzt auch zum Augenarzt gehen, weil diese kleingeschriebenen Geschichten kann ich so trotz Brille nicht mehr erkennen eindeutig. Das hat meiner Meinung nach einen Einfluss darauf“ (JC-5, Absatz 68).

Mit der Digitalisierung der Arbeitsvorgänge durch die E-Akte nehmen die persönliche Kommunikation und die sozialen Kontakte zwischen den

Kolleg_innen ab. „Im Alltag merke ich jetzt als Personalrat, dass die Kollegen wenig miteinander kommunizieren,

„Im Alltag merke ich jetzt, dass die Kollegen wenig miteinander kommunizieren.“

weil alles jetzt verschoben werden kann, also ich muss die Akte nicht anpacken und geh dann zu meinem Kollegen im Nachbarzimmer und frage: ‚Ich hatte das jetzt lange nicht, wie war denn das gleich, wie muss ich das hier machen‘, sondern das wird verschoben mit einem kleinen Vermerk dran und gut. Also, die Kommunikation lässt nach“ (JC-3, Absatz 40). Ein Sachbearbeiter aus einer Leistungsabteilung berichtet in unserem Gespräch: „Wir haben früher ganz viel mit den Fachbereichen im persönlichen Kontakt gemacht, da habe

ich mir eben das Papier in die Hand genommen, und bin in die Leistung oder in das B-Team gegangen. [...] Das entfällt nun weitgehend, da sind auch Rücksprachen nötig, aber es wird kein Papier mehr durch die Gegend getragen. Das läuft alles elektronisch im Rahmen der E-Akte mit Bearbeitungsaufträgen bzw. mit Kopien, sodass die Kollegen das elektronisch auf den Tisch kriegen. Und das bedeutet, man sieht sich nicht mehr so oft. Weil vieles vom Schreibtisch aus gemacht wird“ (JC-4, Absatz 28).

Durch die Nutzung der E-Akte ist die Transparenz der Arbeit gestiegen: „Jeder Teamleiter hat ja diese Möglichkeit, jeden Tag auf jeden Mitarbeiter zu sehen, da ergeben sich natürlich Möglichkeiten einer Dienstaufsicht, die ich eigentlich vom Schreibtisch aus machen kann, als Dienstvorgesetzter, ohne dass mein Mitarbeiter irgendwie was merkt. [...] Er hat

„Er hat immer mehr Dokumente in seinem Postkorb, die noch nicht bearbeitet sind als andere Mitarbeiter. Das sehe ich als Teamleiter auf einen Blick.“

immer mehr Dokumente in seinem Postkorb, die noch nicht bearbeitet sind als andere Mitarbeiter. Das sehe ich als Teamleiter auf einen Blick. Da brauche ich mich nicht mehr zum Kollegen bemühen und noch schnell auf den Schreibtisch gucken, das sieht unser Teamleiter von seinem Schreibtisch von seinem Computer aus für jeden Kollegen. [...] Und da sind diversen Bewertungen Tür und Tor geöffnet“ (JC-4, Absatz 66).

Das Hauptproblem sehen unsere Gesprächspartner_innen jedoch nicht in den in der Regel unzulässigen Verhaltens- und Leistungskontrollen durch Vorgesetzte, welche die E-Akte technisch möglich macht, sondern vielmehr in der größere Transparenz der Arbeit unter den Kolleg_innen: „Wir haben festgestellt, dass das Problem nicht die Teamleiter sind, sondern die Kollegen. Also wir hatten jetzt letztes bei einer Dienstbesprechung das Problem, dass eine Kollegin mit einem Screenshot rumwedelte und sagte, dem helfe ich nicht, der hat ja eh nichts zu tun oder der macht nichts, also es geht mehr um die Kollegen mittlerweile, die Stimmung muss ich sagen – ich weiß nicht, ob das jetzt nur bei uns im Team so

„Man beäugt sich mehr, das ist wirklich ein Lauern, wer mehr Post, wer weniger Post hat.“

ist –, aber generell muss ich sagen, man beäugt sich mehr, das ist wirklich ein Lauern, wer mehr Post, wer weniger Post hat, dann kann man natürlich auch ganz leicht Post hin- und herschieben, wenn einer abläuft bzw. nichts zu tun hat“ (JC-1, Absatz 90). Diese Form einer technisch möglichen sozialen Kontrolle der Arbeit durch die Kolleg_innen und die ständige Präsenz unerledigter Arbeitsaufträge im Posteingang wird von einem Personalrat als neue Art der Belastung beschrieben: „Ich weiß von Kolleginnen und auch Kollegen, wenn die ihre Postkörbe sehen [...], wo dann eine Zahl eben steht, die unter Umständen dreistellig ist, dass sie sehr darunter leiden, weil sie der Meinung sind, sie schaffen es nicht. [...] Ich glaube, dass das für viele oder einige doch belastender wird oder belastender ist“ (JC-5, Absatz 94).

Andererseits erleichtert die E-Akte das orts- und zeitflexible Arbeiten erheblich. Am besten lässt sich die Arbeit im Homeoffice in den Leistungsabteilungen der Jobcenter realisieren, die überwiegend Anträge auf Arbeitslosengeld II bearbeiten und vergleichsweise wenig persönlichen Kundenkontakt haben.

Weniger orts- und zeitflexibel sind hingegen die Aufgaben der Arbeitsvermittler_innen, die aufgrund der Vielzahl an Kundenterminen die Präsenz in der Dienststelle erfordern.

„Das ist sehr einfach, gerade wenn halt der Kundenkontakt nicht primär zum Aufgabengebiet gehört, sicher ab und zu auch, aber wenn das mehr eine sachbearbeitende Tätigkeit ist, ist das für die einfache Telearbeit zu machen, selbstverständlich“ (JC-3, Absatz 85). „Die reine Sachbearbeitung ohne Kunden wäre durchaus auch von zu Hause aus zu machen, vollumfänglich“ (JC-5, Absatz 88).

„Die reine Sachbearbeitung ohne Kunden wäre durchaus auch von zu Hause aus zu machen, vollumfänglich.“

Mit der Einführung der E-Akte ändert sich für Anwender_innen der Anteil digitalisierter Arbeitsprozesse, jedoch werden dadurch kaum einzelne Arbeitsschritte automatisiert. Tätigkeiten, die jedoch stark mit dem Handling des Posteingangs und der Papierakten zusammenhängen, sind von der elektronischen Aktenführung stark betroffen. Aufgaben ändern sich oder fallen mittelfristig sogar vollständig weg: „Alles, was mit Aktenverschiebung, Akten holen, Aktenhaltung zu tun hat, das fällt natürlich weg. Bei der Poststelle wissen wir es noch nicht so genau, ob wir die auch brauchen, weil die Bewegung von Post im Haus wird ja reduziert, also es erledigt sich die Eingangspost, die vorbereitet wird, dann wird die zur E-Akte gebracht“ (JC-3, Absatz 69). Nach Auskunft unserer Gesprächspartner_innen sind hiervon rund fünf Prozent der Beschäftigten eines Jobcenters, insbesondere ältere, weibliche Mitarbeiter_innen, betroffen. In den Jobcentern wird nach Auskunft der befragten Personalrät_innen durch Weiterbildung oder Umschulung dieser Beschäftigten in der Regel dafür gesorgt, „dass diese im Laufe der Einführung der E-Akte auch andere Tätigkeiten übernehmen können. Das ist dann meist sogar noch mit einem beruflichen Aufstieg dann verbunden“ (JC-2, Absatz 47). „Es fallen andere Arbeiten an. Aber, dass ein Rückgang des Volumens zu verzeichnen ist, sicher die müssen nicht mehr so oft in das Archiv, aber wie gesagt, dafür gibt es genügend andere Arbeiten zu erledigen, für die dann eben mehr Zeit ist“ (JC-4, Absatz 58).

Jedoch verweisen unsere Gesprächspartner_innen auch darauf, dass nicht in allen Fällen eine Umschulung auf eine andere Tätigkeit, die teilweise andere und höhere Anforderungen stellt, möglich ist: „Es sind unsere einfachen Kollegen, für die es auch schwer wird,

vielleicht eine Tätigkeit noch einmal neu zu erlernen, die vielleicht höher bewertet ist, und man freie Stellen hat, aber die natürlich auch höhere Anforderungen an die Person mit sich bringt. Die es halt schwierig macht für die Kollegen dann eine Umschulung, eine Weiterbildung oder was auch immer, mancher kann es halt nicht“ (JC-3, Absatz 75).

„Es sind unsere einfachen Kollegen, für die es auch schwer wird, vielleicht eine Tätigkeit noch einmal neu zu erlernen.“

3.4 ZWISCHENFAZIT: STARKE, ABER UNTERSCHIEDLICHE AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG

Wie eingangs geschildert, lassen sich zwar verallgemeinerbare Aussagen über die Folgen der Digitalisierung auf die öffentliche

Verwaltung insgesamt nur schwer treffen, die drei Fallstudien zu wichtigen Teilbereichen des E-Governments, die bei der Nutzung dieser digitalen Anwendungen durchaus als Vorreiter gelten können, liefern dennoch wichtige Erkenntnisse. Die fortschreitende digitale Durchdringung der Verwaltungsprozesse verändert, wie zu erwarten ist, auch die Arbeit in nahezu allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Die Ergebnisse zeigen aber in Abhängigkeit von der Tätigkeit ganz unterschiedliche Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeit. Sie reichen von der Automatisierung von Arbeitsprozessen verbunden mit dem Wegfall von Tätigkeiten oder der Reduzierung einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung, über den starken Anstieg des Anteils an Bildschirmarbeit mit damit einhergehenden körperlichen Belastungen sowie einer erhöhten Transparenz der Arbeit mit erweiterten Überwachungsmöglichkeiten bis hin zu mehr Optionen für orts- und zeitflexibles Arbeiten mit den ambivalenten Folgen von mehr Selbstbestimmung versus mehr Entgrenzung von Arbeit und Privatleben.

4

DIGITALISIERUNG UND BESCHÄFTIGUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Die analysierten Fallstudien im vorherigen Kapitel haben gezeigt, dass die Digitalisierung der Leistungsangebote, Arbeitsprozesse und -gegenstände die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung umfassend beeinflusst. Dabei sind die Folgen der Anwendung digitaler Technologien auf die Arbeitswelt in den Betrieben und Dienststellen sehr unterschiedlich. Neue Technologien können einerseits als Produktinnovation wirken, die es den Unternehmen ermöglicht, neue Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle zu entwickeln – mit meist positiven Beschäftigungseffekten. Die Anwendung neuer Technologien kann andererseits als Prozessinnovation wirken. Sie hat somit das Potenzial, Arbeitsprozesse zu optimieren, zu automatisieren und somit menschliche Arbeit zu rationalisieren. Welche Beschäftigungsfolgen sich durch die Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung ergeben, wird in den folgenden Abschnitte diskutiert.

4.1 AUTOMATISIERUNG UND SUBSTITUTION VON ARBEITSPLÄTZEN

Die Folgen der Digitalisierung für Arbeit und Beschäftigung sind grundsätzlich nicht neu. In der aktuellen Diskussion wird jedoch die Frage aufgeworfen, ob es sich bei der Digitalisierung um eine technologische Innovation handelt, die weitaus gravierende Folgen für Arbeitswelt haben wird, als zurückliegende informationstechnologische Entwicklungssprünge. Diese Annahme wird genährt durch die hohe Entwicklungsdynamik digitaler Technologien, die aus dem exponentiellen Wachstum der Leistungsfähigkeit von Algorithmen und künstlicher Intelligenz, von Rechnerleistungen, Speicherkapazitäten und Netzwerken resultiert. Waren in der Vergangenheit meist einfache, routinegeprägte Tätigkeiten von Automatisierung betroffen, so verschieben sich die Grenzen des technologisch Machbaren immer weiter in den Bereich (hoch-)qualifizierter Arbeit (vgl. Brynjolfsson/McAfee 2014).

Die Frage, wie sich die Digitalisierung auf Arbeit und Beschäftigung auswirkt, war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Studien.¹² Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt-

und Berufsforschung (IAB) bestimmte auf Basis der Expertendatenbank BERUFENET der Bundesagentur für Arbeit den Anteil an Tätigkeiten in verschiedenen Berufen, der bereits heute schon von Computern bzw. computergesteuerten Maschinen potenziell erledigt werden könnte (vgl. Dengler/Matthes 2015a). Für jede in der amtlichen Berufsklassifizierung erfasste Berufsgruppe wurde differenziert nach qualifikatorischem Anforderungsniveau (Helfer_in, Fachkraft, Spezialist_in, Expert_in) das „Substitutionspotenzial“ ermittelt, also der Anteil an Tätigkeiten, der bereits heute potenziell durch digitale Technik ersetzt werden könnten. Obwohl dieses Substitutionspotenzial erst mal nur eine Auskunft gibt, in welchem Umfang einzelne Tätigkeiten aus technischer Sicht bereits heute automatisiert werden können, macht diese Kenngröße aber auch „(zukünftige) Beschäftigungsrisiken in den verschiedenen Berufen deutlich“ und sagt zudem „etwas darüber aus, wie stark sich dieser Beruf – höchstwahrscheinlich – in den nächsten Jahren verändern wird“ (Dengler/Matthes 2015a: 14). Im Ergebnis zeigt die Analyse des IAB, dass sich das Substitutionspotenzial stark zwischen den einzelnen Berufssegmenten unterscheidet. Bei Fertigungsberufen des produzierenden Gewerbes können der Studie zufolge im Durchschnitt rund 70 Prozent der Tätigkeiten schon heute potenziell durch Technik ersetzt werden: „Damit kann man große Potenziale der Nutzung von Computertechnologien insbesondere für die Berufe in der Industrieproduktion konstatieren“ (Dengler/Matthes 2015a: 14). In allen anderen Berufsgruppen liegt das ermittelte Substitutionspotenzial unter 50 Prozent – am niedrigsten fällt es mit weniger als zehn Prozent im Berufssegment „Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe“ auf. Letzterer Befund überrascht wenig, „denn es ist nur schwer vorstellbar, dass viele der dort ausgeübten Tätigkeiten – wie Kinder erziehen oder unterrichten – von Computern übernommen werden“ (Dengler/Matthes 2015a: 14). Dem tätigkeitsbezogenen Ansatz folgend, zeigt sich bei der Studie jedoch ein stark unterschiedliches Substitutionspotenzial in Abhängigkeit vom qualifikatorischen Anforderungsniveau der einzelnen Tätigkeiten. So bewegt sich das Substitutionspotenzial in den bereits erwähnten Fertigungsberufen zwischen knapp 80 Prozent bei Helfertätigkeiten und rund 25 Prozent bei Aufgaben hochqualifizierter

¹² Für einen Überblick siehe Effenberger et al. (2018) oder Möller (2015).

Expert_innen, die in der Regel über einen Hochschulabschluss verfügen.

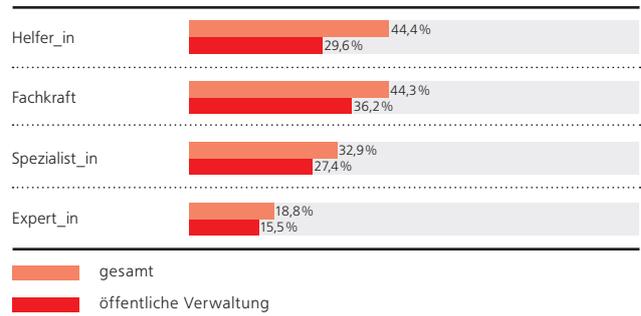
Die unterschiedlichen Substitutionspotenziale ergeben sich im Wesentlichen durch die verschiedenen Anteile von kognitiven oder manuellen Routineaufgaben in den einzelnen Tätigkeiten. Während Routineaufgaben vergleichsweise einfach in standardisierte Arbeitsschritte zerlegt und durch Algorithmen abgearbeitet werden können, ist dies bei Nichtroutineaufgaben nur sehr eingeschränkt möglich. Dies gilt unabhängig vom Anforderungsniveau. Deshalb erstaunt auf den ersten Blick das annähernd gleiche durchschnittliche Substitutionspotenzial zwischen Helfer- und Fachkraftberufen von rund 45 Prozent, lässt sich aber durch teilweise geringe Routineanteile bei Helfertätigkeiten und eine höhere Standardisierung der Aufgaben von Fachkräften erklären. „Erst eine weiterführende oder akademische Ausbildung schützt etwas besser davor, durch Computer potenziell ersetzt werden zu können. Das Substituierbarkeitspotenzial in den Spezialistenberufen – für die in Deutschland typischerweise eine Meister- oder Techniker Ausbildung oder auch ein weiterführender Fachschul- oder Bachelorabschluss Zugangsvoraussetzung ist – beträgt ein gutes Drittel. Noch niedriger, bei rund 19 Prozent, liegt das Substituierbarkeitspotenzial in den Expertenberufen, für die in der Regel ein mindestens vierjähriges abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium erforderlich ist“ (Dengler/Matthes 2015b: 4)

4.2 AUTOMATISIERUNGSPOTENZIALE IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG – BETROFFENHEIT VON BERUFEN UND QUALIFIKATIONEN

Die Daten und Ergebnisse der IAB-Studie zu den Substitutionspotenzialen verschiedener Berufe lassen sich nutzen, um die Auswirkungen der Digitalisierung auf Arbeit und Beschäftigung auch in der öffentlichen Verwaltung näher zu analysieren.

Beim Vergleich zur Gesamtwirtschaft zeigt sich bei den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung über alle Berufsgruppen und Anforderungsniveaus hinweg ein niedrigeres Substitutionspotenzial. Wie die Abbildung 7 zeigt, sind die Unterschiede zur Gesamtwirtschaft bei den Helferberufen am höchsten und reduzieren sich mit zunehmendem Anforderungsniveau.

Abbildung 7
Substitutionspotenzial nach Anforderungsniveau im Vergleich – öffentliche Verwaltung und Gesamtwirtschaft



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten von Dengler/Matthes 2015a, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

Der Grund für das im Vergleich zur Gesamtwirtschaft geringere Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung liegt in der Tätigkeitsstruktur der dort Beschäftigten. Der Anteil von Berufen mit hohen Routineanteilen und einem entsprechend großen Substitutionspotenzial ist im öffentlichen Sektor niedriger als in der Gesamtwirtschaft. Hohe Substitutionspotenziale weisen nach den Ergebnissen der IAB-Studie vor allem gewerbliche Fertigungsberufe in der Industrie auf, die in der öffentlichen Verwaltung kaum vorzufinden sind. Zudem sind im öffentlichen Dienst – wie später noch detaillierter gezeigt wird –, gerade in Kitas oder bei Sozialämtern viele erzieherische und soziale Fachkraft- oder Spezialistenberufe vertreten, deren Tätigkeiten sich kaum durch digitale Technologien ersetzen lassen und ein entsprechend niedriges Substitutionspotenzial aufweisen.

Betrachtet man die öffentliche Verwaltung getrennt nach einzelnen Berufsgruppen zeigen sich deutliche Unterschiede beim Substitutionspotenzial und der damit einhergehenden Automatisierungswahrscheinlichkeit, wie sich aus der weiteren Analyse ergibt.

In der für die amtliche Statistik verwendeten „Klassifikation der Berufe 2010“ sind die Verwaltungsberufe der Berufshauptgruppe 73 „Berufe in Recht und Verwaltung“ zugeordnet. Dazu gehören, neben den Berufen in der Justiz, die Verwaltungsberufe des öffentlichen Dienstes, also die Beamt_innen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Verwaltungsdienstes und die Verwaltungsfachangestellten der

Abbildung 8a
Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Berufe in Recht und Verwaltung

Berufshauptgruppe (Klassifikation der Berufe – KldB 2010)	Anforderungsniveau	Anzahl Beschäftigte	Substitutionspotenzial gem. IAB Dengler/Matthes 2015
Berufe in Recht und Verwaltung (Klassifikationsschlüssel 73)	insgesamt	751.351	31,1%
	Helfer_in	8.816	--
	Fachkraft	446.298	37,9%
	Spezialist_in	199.713	22,9%
	Expert_in	96.524	19,3%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von (Dengler/Matthes 2015a), Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

jeweiligen Laufbahngruppen.¹³ In der IAB-Studie wurden zur Ermittlung des Substitutionspotenzials bei Verwaltungsberufen Helfertätigkeiten nicht erfasst. Wie die Abbildung 8a zeigt, beträgt das Substitutionspotenzial bei Fachkräften mit einschlägiger Berufsausbildung – das entspricht den Beamt_innen des mittleren Verwaltungsdienstes – 37,9 Prozent. Es ist somit auf mittlerem Niveau einzustufen (vgl. hier und im Weiteren Dengler/Matthes 2015a). Es liegt damit aber rund doppelt so hoch wie beim Anforderungsniveau von Expert_innen auf Ebene des gehobenen Verwaltungsdienstes, wo der IAB-Studie zufolge 19,2 Prozent der Tätigkeiten bereits heute potenziell durch Computer ersetzbar sind. Ein gleichfalls niedriges Substitutionspotenzial von 22,9 Prozent wurde für „Spezialist_innen“ ermittelt, also für Tätigkeiten, für die ein Hochschulstudium erforderlich ist.

Die in der IAB-Studie quantifizierten „Substitutionspotenziale“ von Verwaltungsberufen decken sich mit den Befunden aus unserer Fallstudie zur (Teil-)Automatisierung des Steuerverfahrens in den Finanzämtern. Von Automatisierung einzelner Arbeitsprozesse sind insbesondere die Sachbearbeiter_innen des mittleren Dienstes mit einer beruflichen Fachkraftausbildung betroffen. Deren bisherige Aufgaben, die Bearbeitung von einfacheren Steuerverfahren mit eher geringen Entscheidungsspielräumen, werden bereits heute – mit einem steigenden Anteil – „automationsgestützt“ maschinell bearbeitet. Es handelt sich hierbei zumeist um regelbasierte und somit standardisierbare Tätigkeiten mit hohen Routineanteilen, die eine hohe Anzahl an ähnlichen Sachverhalten bearbeiten und sich damit für eine Automatisierung besonders eignen. Deshalb sind nach der Studie des IAB sachbearbeitende Tätigkeiten mit mittlerem Anforderungsniveau deutlich stärker von digitaler Automatisierung bedroht als komplexere Sachbearbeitungsaufgaben mit größeren Ermessensspielräumen bei der Bearbeitung.

¹³ Vgl. zur Zuordnung der verschiedenen Berufe zu den erwähnten Berufsgruppen Bundesagentur für Arbeit (2011).

Diese sind auf Spezialisten- oder Expertenniveau angesiedelt und sind entsprechend dem gehobenen und höheren Verwaltungsdienst zugeordnet.

Will man die öffentliche Verwaltung in Gänze analysieren, so greift jedoch die alleinige Betrachtung der Verwaltungsberufe zu kurz. Zwar macht diese Berufsgruppe mit einem Anteil von gut 40 Prozent der Beschäftigten den Großteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung aus. Nach einer Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes für die vorliegende Studie ist die Mehrheit der Beschäftigten bei den Behörden von Bund, Ländern und Kommunen in Berufen tätig, die keine klassische Verwaltungsausbildung erfordert. So sind beispielsweise 13 Prozent der Beschäftigten in sozialen oder erzieherischen Berufen tätig und arbeiten beispielsweise als Erzieher_innen, Sozialpädagog_innen, Psycholog_innen oder Sozialarbeiter_innen in kommunalen Kitas, bei Sozialberatungsstellen oder in Sozialämtern. Deren Substitutionspotenzial ist insgesamt sehr niedrig: Bei Fachkräften und Expert_innen mit Fachschulausbildung oder Hochschulstudium, auf die die größten Beschäftigtenanteile in dieser Berufsgruppe entfallen, können derzeit nur 7,4 Prozent bzw. 5,2 Prozent der Tätigkeiten durch Computer erledigt werden (siehe Abbildung 8b).

Die nach den Verwaltungsberufen und den Erziehungs- und Sozialberufen drittgrößte Berufsgruppe in der öffentlichen Verwaltung sind mit einem Anteil von 12,6 Prozent die Berufe Unternehmensführung und -organisation. Dazu ist eine Reihe typischer Bürotätigkeiten zusammengefasst, wie sie auch in jedem Unternehmen zu finden sind, für die jedoch keine klassische Verwaltungsausbildung erforderlich ist. Dazu zählen verschiedene kaufmännische Berufe, Sekretariatstätigkeiten oder Berufe im Bereich Finanzen, Personal und Management. Ein relativ hohes Substitutionspotenzial gibt es hier bei angelernten Helfer_innen (59,5 Prozent) wie Bürohilfskräften, Datenerfasser_innen und Telefonist_innen, aber auch bei Fachkräften mit Berufsausbildung (59,6 Prozent) wie Bürokaufleuten, EDV-oder

Abbildung 8b
Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Erziehung, soziale, hauswirtschaftliche Berufe und Berufe Unternehmensführung, -organisation

Berufshauptgruppe (Klassifikation der Berufe – KldB 2010)	Anforderungsniveau	Anzahl Beschäftigte	Substitutionspotenzial gem. IAB Dengler/Matthes 2015
Erziehung, soziale & hauswirtschaftliche Berufe (Klassifikationsschlüssel 83)	insgesamt	229.713	--
	Helfer_in	12.296	14,7%
	Fachkraft	152.622	7,4%
	Spezialist_in	9.201	15,2%
	Expert_in	55.594	5,2%
Berufe Unternehmensführung, -organisation (Klassifikationsschlüssel 71)	insgesamt	194.853	54,1%
	Helfer_in	12.003	59,6%
	Fachkraft	159.202	58,5%
	Spezialist_in	5.746	26,9%
	Expert_in	17.902	19,6%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Dengler/Matthes 2015a, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

Abbildung 8c

Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Schutz-, Sicherheits-, Überwachungsberufe; gebäude- und versorgungstechnische Berufe

Berufshauptgruppe (Klassifikation der Berufe – KldB 2010)	Anforderungs-niveau	Anzahl Beschäftigte	Substitutionspotenzial gem. IAB Dengler/Matthes 2015
Schutz-, Sicherheits-, Überwachungsberufe (Klassifikationsschlüssel 53)	insgesamt	89.144	9,7%
	Helfer_in	1.197	28,4%
	Fachkraft	64.829	6,2%
	Spezialist_in	20.087	19,5%
	Expert_in	3.031	13,4%
gebäude- und versorgungs-technische Berufe (Klassifikationsschlüssel 34)	insgesamt	85.948	57,2%
	Helfer_in	5.688	44,4%
	Fachkraft	75.987	58,1%
	Spezialist_in	3.071	59,5%
	Expert_in	1.202	54,8%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Dengler/Matthes 2015a, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

Personalsachbearbeiter_innen. Berufe der Unternehmensführung und -Organisation auf Spezialisten- oder Expertenniveau, dazu zählen beispielsweise Betriebswirt_innen oder Führungskräfte, weisen hingegen mit 26,9 Prozent bzw. 19,6 Prozent ein deutlich geringes Substitutionspotenzial auf.

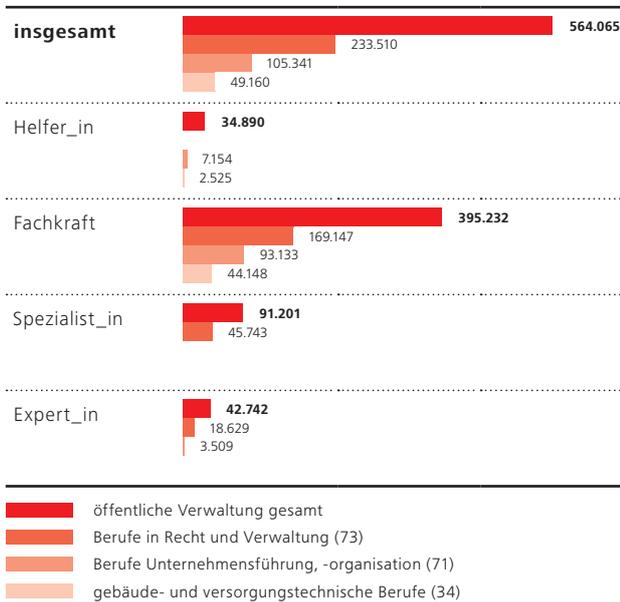
In der öffentlichen Verwaltung üben fünf Prozent der Beschäftigten einen Schutz-, Sicherheits- und Überwachungsberuf außerhalb des Polizeivollzugsdienstes aus – beispielsweise bei Feuerwehren, der Verkehrsüberwachung oder bei kommunalen Ordnungsämtern und der Gewerbeaufsicht. Auch hier liegt der Anteil von Tätigkeiten, die bereits heute durch digitale Technologien übernommen werden könnten, durchweg mit weniger als 30 Prozent auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, wie Abbildung 8c zeigt. Beim Anforderungsniveau Fachkraft, dem die meisten Beschäftigten dieser Berufsgruppe zugeordnet werden, gelten derzeit sogar nur 6,2 Prozent aller Aufgaben als durch digitale Technologien potenziell ersetzbar.

Deutlich höher und somit auf einem mittleren Substitutionspotenzial sind Berufe der Gebäude- und Versorgungstechnik zu verorten, die immerhin 4,7 Prozent aller Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ausüben. Gemäß der amtlichen Berufsklassifikation gehören hierzu Hausmeister_innen und Objektverwalter_innen, aber auch Installateur_innen sowie die Ver- und Entsorgungsberufe, die in der Gebäudebetreuung, in Baubetriebshöfen oder auch bei kommunalen Wasser- und Abfallwirtschaftseinrichtungen anzutreffen sind. Deren vom IAB ermitteltes Substitutionspotenzial bewegt sich auf einem innerhalb der öffentlichen Verwaltung vergleichsweise hohen Niveau: Bei Helfer_innen sind es 44,4 Prozent, bei den Fachkräften, auf die die meisten Beschäftigten in diesen Berufen entfallen, könnten potenziell sogar 58,1 Prozent der Tätigkeiten durch digitale Technologien ersetzt werden (siehe Abbildung 8c). Bei Spezialist_innen ist das Substitutionspotenzial mit 59,5 Prozent sogar noch höher, und selbst bei Spezialist_innen,

deren Tätigkeiten sich meist nicht durch Computer ersetzen lassen, liegt der vom IAB ermittelte Wert bei 54,8 Prozent.

Um ein detailliertes Bild der quantitativen Betroffenheit durch digitale Technologien für die öffentliche Verwaltung zu erlangen, haben wir für die vorliegende Studie das Substitutionspotenzial der Berufe mit der Anzahl der Beschäftigten multipliziert und daraus berechnet, wie hoch die Beschäftigungsverluste rein rechnerisch wären, wenn das Substitutionspotenzial tatsächlich realisiert würde (siehe Abbildung 9). Wenn sich damit auch nicht die tatsächlichen Beschäftigungsverluste durch Automatisierung ablesen lassen, so ergibt sich hieraus jedoch ein Anhaltspunkt, in welchen Berufen und Beschäftigungssegmenten der öffentlichen Verwaltung relevante Veränderungen durch die Digitalisierung der Arbeitsprozesse zu erwarten sind – möglicherweise auch in Form einer reduzierten Anzahl an Arbeitsplätzen in solchen Bereichen. Über alle Berufe und Anforderungsniveaus hinweg beträgt das Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung 31 Prozent – dies entspricht rechnerisch 564.000 Arbeitsplätzen. Die größte Betroffenheit ist hier bei den Fachkräften festzustellen: Das Substitutionspotenzial ist bei diesem mittleren Anforderungsniveau mit 36,2 Prozent am höchsten. Da hier auch die meisten Beschäftigten tätig sind, entspricht dies rechnerisch einem Volumen von 395.000 Arbeitsplätzen. Differenziert nach Berufen entfällt hiervon der größte Anteil (43 Prozent bzw. ca. 196.000 Beschäftigte) auf Fachkräfte der Verwaltungsberufe, gefolgt von den Berufen Unternehmensführung und -organisation (24 Prozent bzw. ca. 93.000 Beschäftigte) sowie den Fachkräften im Bereich gebäude- und versorgungstechnische Berufe (zehn Prozent bzw. 44.000 Beschäftigte).

Abbildung 9
Rechnerische Betroffenheit von Arbeitsplätzen durch Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung (nach Anforderungsniveau und Berufsgruppen)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten von Dengler/Matthes 2015a, Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

4.3 PROGNOSEN ZUR BESCHÄFTIGUNGS-ENTWICKLUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IM KONTEXT DER DIGITALISIERUNG

Eine vielfach geäußerte Kritik an Studien zu den Automatisierungswahrscheinlichkeiten durch digitale Technologien bezieht sich auf die Fragestellung dieser Arbeiten, die nur die möglichen Beschäftigungsverluste in den Blick nehmen und somit das „Vorzeichen des Effektes vorgegeben ist. Es stellt sich mithin gar nicht erst die Frage, ob Arbeitsplätze verloren gehen, sondern nur noch wie viele“ (Effenberger et al. 2018: 8). Deshalb sind bei der Betrachtung der Beschäftigungswirkungen der Digitalisierung auch die kompensatorischen Effekte durch neu entstehende Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Eine im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Analyse verschiedener Studien zur Arbeitsmarktentwicklung kommt zum Ergebnis, dass alle Untersuchungen insgesamt keine oder leicht positive Effekte der Digitalisierung auf die Beschäftigung in Deutschland zeigen (vgl. Effenberger et al. 2018: 17). Die Autor_innen weisen aber darauf hin, dass „selbst bei einer möglichen per Saldo ausgeglichenen Beschäftigungsbilanz deutliche strukturelle Veränderungen zu erwarten [sind]“ (Effenberger et al. 2018: 16). Dies bestätigt insbesondere die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erarbeitete Studie zu den Arbeitsmarktentwicklungen bis 2030 im Zeitalter der Digitalisierung von Vogler-Ludwig et al. (2016). Wenngleich diese Studie den Gesamteffekt der Digitalisierung auf die Beschäftigungsentwicklung nicht genau quantifizieren kann, zeigt sie jedoch zum einen, dass sich die Beschäftigung in verschiedenen Wirtschaftszweigen in den nächsten Jahren in

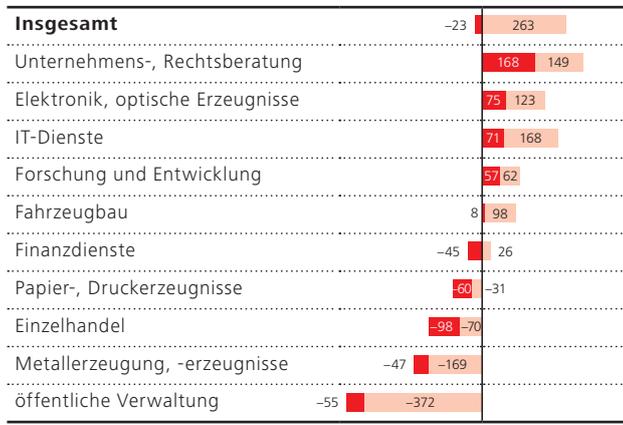
einem „Basisszenario“¹⁴ stetiger Digitalisierung sehr unterschiedlich entwickelt und Beschäftigungsgewinnen in einigen Sektoren Beschäftigungsverluste in anderen Branchen gegenüberstehen. Die Studie zeigt zum anderen, dass eine Reihe von Wirtschaftszweigen durch eine „beschleunigte Digitalisierung“¹⁵ sehr unterschiedlich stark positiv oder negativ betroffen ist. Einige Branchen profitieren von den Wachstumspotenzialen durch Produktinnovationen sowie Kosten- und Preissenkungseffekten der Digitalisierung erheblich. Dazu gehören, wie in Abbildung 10 ersichtlich ist, vor allem Herstellerbranchen für digitale Technik und Dienste. Die Elektronikindustrie zählt dazu ebenso wie IT-Dienste oder der Bereich Forschung und Entwicklung. Im Szenario „beschleunigter Digitalisierung“ sticht in diesen Branchen der zusätzliche positive Beschäftigungseffekt besonders hervor. In den Anwenderbranchen digitaler Technologien hingegen werden aufgrund von Automatisierung und Rationalisierungseffekten, die mit der Nutzung digitaler Technologien einhergehen, den Prognosen zufolge Arbeitsplätze verloren gehen. Davon betroffen sind Branchen wie beispielsweise Teile des verarbeitenden Gewerbes, der Einzelhandel, Finanzdienstleistungen, Hersteller von Druck- und Papiererzeugnissen oder die öffentliche Verwaltung. In diesen erwähnten Anwenderbranchen zeigt sich, dass in einem Szenario „beschleunigte Digitalisierung“ die negative Beschäftigungswirkung sich nicht umkehrt, sondern durch eine weitergehende Digitalisierung verschärft wird. In der öffentlichen Verwaltung wird im Basisszenario ein Beschäftigungsrückgang von 372.000 Beschäftigten prognostiziert. Dieser ist jedoch nicht nur auf die Folgen der Digitalisierung zurückzuführen. Dass die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung jedoch keinesfalls von einer verstärkten Digitalisierung profitieren wird, zeigt sich in den Effekten einer „beschleunigten Digitalisierung“ auf diesen Sektor. Bei einer forcierten Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung steigen die prognostiziert negativen Beschäftigungseffekte um 55.000 auf 427.000 Arbeitsplätze.

Wie in unseren Fallstudien bereits dargestellt, ergeben sich in der öffentlichen Verwaltung insbesondere durch die automatisierte Sachbearbeitung, elektronische Dokumentenerkennung und die Verfahren der künstlichen Intelligenz weitreichende Möglichkeiten, die Büroarbeit zu automatisieren. Rationalisierungspotenziale eröffnen sich zudem durch die Nutzung des Internets zur Abwicklung des Kunden- bzw. Bürgerkontakts durch online angebotene Verwaltungsleistungen (vgl. Vogler-Ludwig et al. 2016: 77). Die Studie weist jedoch auch darauf hin, dass die Digitalisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowohl positive wie auch negative Beschäftigungswirkungen entfaltet. Den beispielsweise in der Sachbearbeitung entstehenden Rationalisierungspotenzialen durch Prozessautomatisierung steht eine Erweiterung des Leistungsprofils

¹⁴ Das „Basisszenario“ geht von einer stetigen Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft aus, setzt aber keinen Handlungsschwerpunkt auf die Entwicklung und den Einsatz digitaler Techniken. Es unterstellt die Fortsetzung des bereits wirksamen Strukturwandels zu den wissensintensiven, kulturellen und sozialen Diensten. Für die öffentliche Verwaltung wird in diesem Szenario eine teilweise Umstellung auf eine internetbasierte Verwaltung unterstellt.

¹⁵ Im Szenario „beschleunigte Digitalisierung“ wird zusätzlich eine technologische Führerschaft und eine intensive Nutzung der digitalen Technik unterstellt, wie beispielsweise im Bereich der vernetzten Industrieproduktion („Industrie 4.0“). Für die öffentliche Verwaltung wird in diesem Szenario eine forcierte Umsetzung auf eine internetbasierte Verwaltung unterstellt.

Abbildung 10
Prognose der Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen – Veränderungen der Erwerbstätigenzahl zwischen 2014 und 2030 (in Tausend)



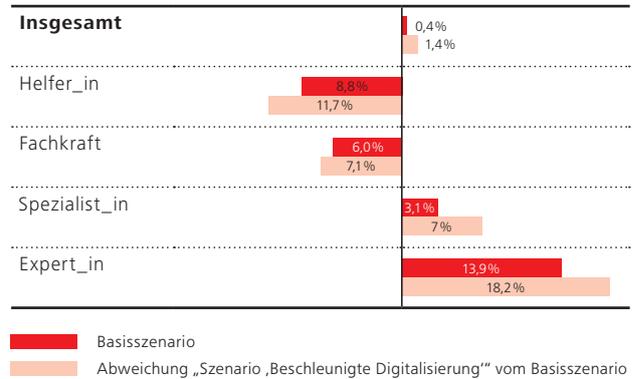
Quelle: CE, Economix in: Vogler-Ludwig et al. 2016: 15, eigene Darstellung.

in anderen Tätigkeitsfeldern wie beispielsweise bei erzieherischen oder sozialen Aufgaben entgegen (vgl. Vogler-Ludwig et al. 2016: 77).

Unabhängig davon, welchen Arbeitsplatzsaldo Digitalisierung in den jeweiligen Branchen zur Folge hat, bestätigen alle Studien den mit Digitalisierung einhergehenden Wandel bei den betroffenen Arbeitsplätzen. Automatisierung von Arbeitsprozessen auf der einen Seite und neue Aufgaben und Tätigkeiten, die durch digitale Technologien entstehen, auf der anderen Seite führen zur Veränderung der Arbeitsinhalte und somit zu merklichen Verschiebungen in der Beschäftigten- und Qualifikationsstruktur der betroffenen Branche. Betrachtet man die Berufsgruppe „Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung“, zu der die meisten Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung gehören, wird die prognostizierte Beschäftigungsentwicklung bis zum Jahr 2030 zwar leicht positiv sein. Jedoch sind, wie die Abbildung 11 zeigt, bei Beschäftigten mit geringeren und mittleren beruflichen Anforderungen auf Helfer- und Fachkraftniveau deutliche Beschäftigungsrückgänge zu erwarten, während bei Expert_innen und Spezialist_innen ein deutlicher Zuwachs an Arbeitsplätzen prognostiziert wird. In dem dargestellten Szenario „beschleunigte Digitalisierung“ verstärkt sich diese Veränderung im Anforderungsniveau innerhalb dieser Berufsgruppe deutlich (vgl. Vogler-Ludwig et al. 2016: 15)¹⁶. Dieser prognostizierte Wandel der beruflichen Anforderungen muss aber nicht zwangsläufig zum Beschäftigungsverlust bei den negativ betroffenen Helfer_innen oder Fachkräften führen. Diese Verschiebungen im Anforderungsniveau kann für diese Beschäftigten auch ein

¹⁶ In einer Szenariostudie zur Veränderung der Beschäftigtenstruktur einer Wirtschaft 4.0 im Jahr 2025 prognostiziert das Bundesinstitut für Berufsbildung einen Beschäftigungsrückgang in der öffentlichen Verwaltung. Stark negativ betroffen von den Automatisierungswirkungen digitaler Technologien werden diesen Berechnungen zufolge auch die kaufmännischen Büroberufe sein (vgl. Helmrich et al. 2016).

Abbildung 11
Prognose der Beschäftigungsentwicklung in der Berufsgruppe „Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung“ nach Anforderungsniveau – Veränderung zwischen 2014 bis 2030



Quelle: CE, Economix in: Vogler-Ludwig et al. 2016: 15, eigene Darstellung.

„Upgrading“ ihrer beruflichen Aufgaben durch die Nutzung digitaler Technologien zur Folge haben. Dies ist dann eine realistische Option für die von diesem Wandel betroffenen Beschäftigten, wenn sie rechtzeitig auf neue berufliche Anforderungen vorbereitet und qualifiziert werden.

4.4 ZWISCHENFAZIT: RÜCKLÄUFIGE BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Die quantitativen Beschäftigungsfolgen der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung standen im Vordergrund dieses Kapitels. Insgesamt zeigt sich zwar ein im Vergleich zur Gesamtwirtschaft geringeres Automatisierungspotenzial. Büro- und Verwaltungsberufe mit mittleren Anforderungen können aber dennoch stark von Automatisierung betroffen sein. Aufgrund ihrer hohen Routineanteile eignen sich gerade einfachere Sachbearbeitungsaufgaben für die Automatisierung. Soziale und erzieherische Berufe sind weniger stark betroffen, sie weisen ein geringes Substitutionspotenzial auf. Die Arbeitsmarktprognosen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigen eine insgesamt leicht positive Beschäftigungsentwicklung bis 2030 in Deutschland – auch für ein als „beschleunigte Digitalisierung“ bezeichnetes Szenario. Demgegenüber wird aber für Anwenderbranchen digitaler Technologien eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung erwartet. Das betrifft auch die öffentliche Verwaltung. Die negativen Beschäftigungsfolgen würden sich dieser Prognose zufolge bei einer forcierten Digitalisierung noch weiter verschärfen. Unabhängig vom genauen Umfang des Beschäftigungsrückgangs ist von einer Verschiebung der Beschäftigten- und Qualifikationsstruktur durch die Anwendung digitaler Technologien auszugehen. Betroffen davon ist auch die öffentliche Verwaltung. Insgesamt dürfte sich die Nachfrage nach Berufen auf Helfer- und Fachkraftniveau reduzieren, der Bedarf an hochqualifizierten Beschäftigten hingegen steigen.

5

DIGITALISIERTE ARBEIT IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG – FAZIT UND GESTALTUNGSERFORDERNISSE FÜR GUTE ARBEIT

Wenngleich die „digitale Verwaltung“ mit durchgängig digitalen und medienbruchfreien Prozessen zwischen Bürger_innen und Verwaltung in der Realität noch bei Weitem nicht den politischen Zielsetzungen entspricht, ist die Arbeit bei den Behörden von Bund und Ländern und den Kommunalverwaltungen dennoch stark von digitalen Technologien durchdrungen. Insbesondere in den Kernbereichen der Verwaltung ist die Arbeit am und mit dem Computer die vorherrschende Arbeitsform. Digitale Endgeräte wie PC, Smartphone und Tablet sind die wichtigsten Arbeitsmittel. Durch neue digitale Anwendungen und Angebote schließen sich vorhandene Lücken in einem durchgängigen digital-vernetzten Arbeitsprozess. Die in vorliegender Studie dargestellte Entwicklung von online angebotenen Bürgerdiensten, die Einführung elektronischer Aktenführung oder die teilweise Automatisierung von Sachbearbeitungsaufgaben sind Beispiele hierfür. Auch wenn die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung bereits weit vorangeschritten ist, dringen mit jeder neuen IT-Anwendung digitale Arbeitsprozesse in immer weitere Bereiche der Verwaltung vor. Dabei wandeln sich Arbeitsinhalte, Arbeitsabläufe und die für die Aufgabenerledigung notwendigen Qualifikationen für immer mehr Beschäftigte.

5.1 NEUE ARBEITSTEILUNG VON MENSCH UND TECHNIK: GANZHEITLICHE ARBEITSGESTALTUNG GEWÄHRLEISTEN

Mit der steigenden Leistungsfähigkeit neuer digitaler Anwendungen kommen diese auch in Aufgabenbereichen qualifizierter „Kopfarbeit“ zum Einsatz. IT-Anwendungen unterstützen hierbei die Aufgaben der Beschäftigten, übernehmen aber auch Teile des Arbeitsprozesses. Wie bereits gezeigt, sind insbesondere standardisierbare, wiederkehrende Arbeitsabläufe von Automatisierung betroffen, wie sie in vielen Bereichen der Sachbearbeitung in Verwaltungen vorzufinden sind. Dabei handelt es sich in der Regel um die Bearbeitung von Fällen, in denen die Verwaltungsbeschäftigten beim Vollzug von Gesetzen und rechtlichen Vorschriften unter Anwendung festgelegter Verfahrensregeln

Entscheidungen über beantragte staatliche Geldleistungen, Genehmigungen oder die Festlegung von Gebühren oder Steuern in Form eines „Verwaltungsaktes“ entscheiden. Sofern es sich hierbei um „Standardfälle“ handelt, die klaren und eindeutigen Regeln folgen, können solche Teile dieses Entscheidungsprozesses automatisiert und von IT-Systemen übernommen werden. Gleiches gilt auch für die Erstellung von Nachweisen und Bescheinigungen, die sich bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzung auch automatisiert generieren lassen. Aus technischer Sicht könnten mit der fortschreitenden Entwicklung künstlicher Intelligenz aber auch komplexere Entscheidungen, bei denen Ermessensspielräume bestehen, automatisiert bearbeitet werden (vgl. Entscheid 2018: 15).

Mit der Automatisierung von Arbeitsprozessen verändert sich die Arbeitsteilung zwischen Mensch und Technik. Standardisierbare Arbeitsschritte werden, wo möglich, maschinell bearbeitet, beim Menschen verbleiben komplexere Sachverhalte, für die in der Verwaltung vor allem menschliche Beurteilungsfähigkeit und eine (rechtliche) Würdigung des gesamten Vorgangs erforderlich ist. Was auf den ersten Blick als eine willkommene Entlastung von Routineaufgaben erscheint, kann jedoch zum Verlust einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung und zu einer starken Arbeitsintensivierung führen, wenn weniger beanspruchende Aufgaben automatisiert und ausschließlich kognitiv belastende Aufgaben beim Menschen verbleiben. Besonders problematisch ist die Anwendung digitaler Technologien, wenn dadurch Arbeitsprozesse hochgradig standardisiert und aufgrund von strikten Vorgaben des IT-Systems die Handlungsspielräume verkleinert werden. Die Bearbeitung von Verwaltungsverfahren kommt dann einer Arbeit am „digitalen Fließband“ (Boes et al. 2018) gleich. Die Arbeitsteilung von Mensch und Technik muss hierbei neu austariert und bewusst gestaltet werden. Möglicherweise kann hier ein weniger an Automatisierung und „kurzfristiger Kosteneinsparung langfristig aber zu mehr Effizienz und Effektivität und schließlich Motivation auf individueller Ebene führen“ (Schuppan/Köhl 2016: 31).

Auf der anderen Seite können digitale Systeme zur Entscheidungsunterstützung aber auch einen wertvollen Beitrag zur Arbeitsentlastung leisten. Voraussetzung dafür ist, dass der Gesamtprozess in der Verantwortlichkeit des Menschen bleibt

und digitale Technologien eine strukturierte Zusammenarbeit durch Plausibilitätsüberprüfungen, Berechnungen und die Recherche zu entscheidungsrelevanten Informationen bei der Sachbearbeitung übernehmen. Ein solche Arbeitsteilung zwischen Mensch und Technik entspricht den arbeitswissenschaftlichen Anforderungen an Ganzheitlichkeit und Vollständigkeit einer Arbeitsaufgabe, wenn die Arbeitnehmer_innen über ausreichende Gestaltungsoptionen bei der Planung und Ausführung des Arbeitsprozesses verfügen und die Tätigkeiten eine Mischung von Aufgaben mit unterschiedlich hohen Denkanforderungen und routinierten Abläufen beinhalten (vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin o. J., Schaper 2014: 378).

Bei der Einführung von IT-Anwendungen für die teilweise Automatisierung von Verwaltungsprozessen muss die Arbeitsgestaltung ein zentraler Faktor sein. Es geht hierbei nicht nur um die Implementierung von Technik, sondern um die aktive Gestaltung komplexer sozio-technischer Systeme. „Dieser Prozess der Gestaltung ist keinesfalls technisch, wird aber in der Praxis vielfach an passant den Technikern überlassen, häufig aus einer unbedarften Haltung heraus“ (Schuppan/Köhl 2016: 32).

5.2 DIGITALISIERTE ARBEIT: GESUNDES ARBEITEN SICHERSTELLEN

Mit der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitsprozesse in der öffentlichen Verwaltung steigt der Anteil digitalisierter Arbeitsgegenstände und die Arbeit mit digitalen Arbeitsmitteln. Die Zielsetzung medienbruchfreier Verwaltungsprozesse und die damit verbundene Einführung der digitalen Aktenführung ist hierbei ein wesentlicher Faktor dafür, dass die Arbeit in den Büros der öffentlichen Verwaltung zu einem wachsenden Anteil Bildschirmarbeit ist bzw. sein wird. Damit sind neue und altbekannte Herausforderungen körperlicher und mentaler Belastungen und die Notwendigkeit einer gesundheitsförderlichen Arbeitsgestaltung von Büroarbeit wieder von zunehmender Bedeutung. Unsere Fallstudien haben gezeigt, dass die fast ausschließliche Arbeit am Bildschirm für die Beschäftigten zu körperlichen Beschwerden führt und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zur Folge hat. Diese Ergebnisse bestätigen die in der wissenschaftlichen Literatur und bei Expert_innen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bekannten gesundheitlichen Beschwerden, die mit dem hohen Anteil sitzender und bewegungsarmer Tätigkeiten am Computer, beim Lesen und der Bearbeitung von Texten am Bildschirm einhergehen. Dazu gehören vor allem Beschwerden der Augen und des Rückens, durch die Zunahme der körperlichen Inaktivität kann jedoch auch das Herz-Kreislauf-System negativ betroffen sein.

5.3 TRANSPARENZ DER ARBEIT: PERSÖNLICHKEITSRECHTE UND DATENSCHUTZ

Mit der Nutzung digital vernetzter Arbeitsmittel werden Arbeitsprozesse und die Leistung der Mitarbeitenden transparent und nachvollziehbar. Jeder Arbeitsschritt hinterlässt einen

digitalen Fußabdruck, der zur Kontrolle von Leistung und Verhalten der Mitarbeitenden genutzt werden kann. Die Leistungs- und Verhaltenskontrolle durch technische Einrichtungen und IT-Systeme unterliegt daher im Betriebsverfassungsgesetz und den Personalvertretungsgesetzen der Mitbestimmung durch die betriebliche Interessenvertretung. Ausgeschlossen werden soll dadurch eine unbemerkte und kontinuierliche Kontrolle der Beschäftigten bei der Nutzung digitaler Arbeitsmittel.¹⁷ Unsere Fallstudien zeigen insbesondere im Fall der E-Akte ein offensichtliches Potenzial für die Leistungs- und Verhaltenskontrolle, wenn Vorgesetzte das jeweilige Postfach mit den zu bearbeitenden Akten der Mitarbeitenden einsehen können. Nach Einschätzung unserer Gesprächspartner_innen stellen aber nicht nur die potenziellen Verhaltens- und Leistungskontrollen durch die Vorgesetzten ein besonderes Problem dar, sondern auch die Möglichkeit der Einsichtnahme der Kolleg_innen auf die einzelnen Postfächer innerhalb eines Teams. Diese als eine Form „sozialer Kontrolle“ wahrgenommene Transparenz der eigenen Arbeit wird von den betroffenen Mitarbeitenden oft als besonders psychisch belastend erfahren. Überwachung und Kontrolle am Arbeitsplatz ist ein relevanter Stressfaktor, wie zahlreiche Studien dazu belegen (vgl. Backhaus 2018: 23ff.). Trotz der Notwendigkeit einer vernetzten Arbeit innerhalb einer Abteilung muss die mit der Digitalisierung einhergehende Transparenz von Arbeitsaufkommen und Leistung der Mitarbeitenden im Sinne eines Persönlichkeitsschutzes der Beschäftigten sowie zur Vermeidung zusätzlicher psychischer Belastungen auf das betrieblich erforderliche Mindestmaß begrenzt werden.

5.4 ORTS- UND ZEITFLEXIBLE ARBEIT: CHANCEN AKTIV ERSCHLIESSEN UND RISIKEN IN DEN BLICK NEHMEN

Nach den Ergebnissen unserer Fallstudien geht die fortschreitende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung per se nicht mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen einher. In der Wahrnehmung unserer Gesprächspartner_innen nehmen körperliche und psychische Belastungen eher zu, die Handlungs- und Gestaltungsspielräume bei einer mit der IT-Nutzung verbundenen Standardisierung von Arbeitsprozessen tendenziell ab. Im Kontrast hierzu verbinden die Beschäftigten die Digitalisierung der Arbeitsprozesse aber durchaus mit zusätzlichen Optionen für mehr Flexibilität durch eine freiere Wahl von Arbeitsort und -zeit. Vor allem Beschäftigte mit familiären Verpflichtungen nutzen die technischen Möglichkeiten und vom Arbeitgeber angebotenen Arbeitsmodelle einer alternierenden Telearbeit oder das zeitweise flexible Arbeiten im Homeoffice. Aufgrund der hohen digitalen Durchdringung bietet die Büroarbeit in der öffentlichen Verwaltung gute Voraussetzungen für orts- und zeitflexibles Arbeiten – vor allem in den Bereichen mit wenig oder planbarem Kundenkontakt. Insbesondere erleichtert die elektronische Aktenführung die Arbeit außerhalb der Dienststelle, da somit auf alle für die Arbeit erforderlichen Informationen und Dokumente vom häuslichen Arbeitsplatz aus zugegriffen werden kann.

¹⁷ Zu den besonderen Herausforderungen des Beschäftigtendatenschutzes im Kontext der Digitalisierung vgl. Wedde (2017).

Bis zuletzt gehörte die öffentliche Verwaltung eher zu den Sektoren, in denen mit einem Anteil von acht Prozent vergleichsweise wenig Beschäftigte teilweise zu Hause arbeiten. Allerdings zeigen sich hier deutliche Unterschiede bei der Nutzung des Homeoffice nach der Stellung im Beruf. Während Beamt_innen des höheren Dienstes, die in der Regel Führungsaufgaben bekleiden, bei entsprechender Eignung des Arbeitsplatzes zu 71 Prozent bereits teilweise von zu Hause aus arbeiten, ist der Anteil bei Beamt_innen des gehobenen Dienstes mit 38 Prozent deutlich geringer, bei Beamt_innen des einfachen und mittleren Dienstes liegt der Anteil bei nur 13 Prozent. Der Bedarf nach mehr orts- und zeitflexiblem Arbeiten existiert jedoch bei allen Laufbahngruppen: Rund zwei Drittel der Beamt_innen, die bislang nicht von zu Hause aus arbeiten, würden diese Möglichkeit in Zukunft nutzen, wenn dies von ihrem Arbeitgeber oder der Dienststelle zugelassen wäre (vgl. Brenke 2016: 100f.).

Für die öffentlichen Arbeitgeber ist das Angebot von Homeoffice oder alternierender Telearbeit mittlerweile von großer Bedeutung, um angesichts des Fachkräftemangels als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Dabei gilt es insbesondere, dieses innovative Arbeitsmodell in möglichst vielen Bereichen und allen Beschäftigtengruppen anzubieten und so gleichzeitig den mit der höheren Flexibilisierung verbundenen Risiken von Selbstüberforderungen und Entgrenzung entgegenzuwirken. Wichtige Gestaltungsfelder bei orts- und zeitflexiblem Arbeiten sind zum einen die Kompetenzentwicklung von Telearbeiter_innen und Führungskräften und die Implementierung von Regelungen und Verfahren, die eine mögliche Entgrenzung von Arbeit und Beruf durch ein „Arbeiten ohne Ende“ und einer ständigen Erreichbarkeit verhindern.

5.5 QUALIFIZIERUNG: SICHERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSFÄHIGKEIT UND ANPASSUNG AN NEUE BERUFLICHE ANFORDERUNGEN

Die Anwendung digitaler Technologien verändert Arbeitsinhalte und -prozesse und stellt neue Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten. Verschiedene Studien zu den Wirkungen digitaler Technologien auf Berufe und Tätigkeiten kommen zum Ergebnis, dass von der Automatisierung vor allem Tätigkeiten mit hohen Routineanteilen betroffen sind, die insbesondere bei Berufen mit mittlerem Anforderungsniveau (Ausbildungsberufen) stark verbreitet sind. Unsere Analyse zeigt, dass vor allem Sachbearbeitungsaufgaben mit mittleren und teilweise gehobenen Anforderungen durch digitale Technologien teilweise ersetzt werden können. Betroffen davon ist ein großer Anteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung. Die Prognosen weisen darauf hin, dass es zu einem umfassenden beruflichen Wandel und Verschiebung der Nachfrage hin zu höher qualifizierten Tätigkeiten kommt, während die Nachfrage nach Tätigkeiten mit mittlerem und niedrigem Anforderungsniveau allgemein zurückgeht. Deshalb gilt es insbesondere für Beschäftigte mit niedrigen und mittleren Qualifikationen, aktiv „automatisierungsresistentere“ Tätigkeitsfelder in der öffentlichen Verwaltung zu erschließen. Sie sind insbesondere in beratenden und sozialen Aufgabenbereichen vorzufinden.

Eine Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung zeigt, dass damit nicht zwangsläufig Fachkräfte mit einem Ausbildungsberuf, die in der öffentlichen Verwaltung zwei Drittel aller Beschäftigten ausmachen, der Automatisierung zum Opfer fallen. „So werden bereits heute über 35 Prozent aller hoch komplexen Tätigkeiten von Personen ausgeübt, die keine akademische Ausbildung haben. Trotz des weiter steigenden Anteils an Akademikern wird es auch langfristig Fachkräfte geben, die hoch komplexen Tätigkeiten nachgehen werden – vorausgesetzt, sie entwickeln ihre Kompetenzen laufend weiter. [...] Damit kommen Bildung und Weiterbildung eine zentrale Rolle zu. Bei sich ändernden und erhöhenden Anforderungen wird nach der Erstausbildung die Weiterbildung entscheidend werden, um Kompetenzen laufend weiterzuentwickeln und damit die beruflichen Kompetenzen zu erhalten und auszubauen“ (Helmrich et al. 2016: 19f.).

Im Rahmen unserer Fallstudie haben unsere Gesprächspartner_innen auf die negative Betroffenheit einfacher Tätigkeiten verwiesen, die durch die Einführung einer elektronischen Aktenführung (Teamassistent_innen, Registraturmitarbeiter_innen) oder durch die Digitalisierung und Automatisierung von Sachbearbeitungstätigkeiten (Datenkorrektur) zu großen Anteilen wegfallen. Eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) stellt die besondere Bedeutung von Anpassungsqualifikationen insbesondere für Geringqualifizierte heraus, die durch eine berufliche Weiterbildung auf andere Aufgabenfelder vorbereitet werden können (vgl. Bonin et al. 2015: 26f.).

Abbildungsverzeichnis

- 6 Abbildung 1:
Hochgerechnete Aufwände und Einsparpotenziale für die TOP-60-Verwaltungsleistungen
- 7 Abbildung 2:
Nationale E-Government-Strategie
- 8 Abbildung 3:
EU-Digitalisierungsindex 2018 für den Bereich digitale Verwaltungsservices (E-Government)
- 9 Abbildung 4:
Ausmaß und Formen digitalisierter Arbeit – Dienstleistungssektor und öffentliche Verwaltung im Vergleich
- Abbildung 5:
10 **Nutzung von Online-Bürgerinformation und -diensten**
- 13 Abbildung 6:
Anzahl der elektronisch übermittelten Steuererklärungen
- 21 Abbildung 7:
Substitutionspotenzial nach Anforderungsniveau im Vergleich – öffentliche Verwaltung und Gesamtwirtschaft
- 21 Abbildung 8a:
Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Berufe in Recht und Verwaltung
- 22 Abbildung 8b:
Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Erziehung, soziale & hauswirtschaftliche Berufe, Berufe Unternehmensführung, -organisation
- 23 Abbildung 8c:
Berufe, Anforderungsniveau und Substitutionspotenzial in der öffentlichen Verwaltung – Schutz-, Sicherheits-, Überwachungsberufe, gebäude- und versorgungstechnische Berufe
- 24 Abbildung 9:
Rechnerische Betroffenheit von Arbeitsplätzen durch Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung (nach Anforderungsniveau und Berufsgruppen)
- 25 Abbildung 10:
Prognose der Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen – Veränderungen der Erwerbstätigenzahl zwischen 2014 und 2030 (in Tausend)
- 25 Abbildung 11:
Prognose der Beschäftigungsentwicklung in der Berufsgruppe „Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung“ nach Anforderungsniveau – Veränderung zwischen 2014 bis 2030

Literaturverzeichnis

- Backhaus, Nils 2018: Review zur Wirkung elektronischer Überwachung am Arbeitsplatz und Gestaltung kontextsensitiver Assistenzsysteme, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.
- Beck, Roman; Hilgers, Dennis; Krcmar, Helmut; Krimmer, Robert; Margraf, Marian; Parycek, Peter et al. 2017: Digitale Transformation der Verwaltung: Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Beck, Wolfgang 2018: Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung durch E-Government-Gesetze in Deutschland, in: Stember, Jürgen; Eixelsberger, Wolfgang; Spichiger, Andreas (Hrsg.): Wirkungen von E-Government, Wiesbaden, S. 181–206.
- Boes, Andreas; Kämpf, Tobias; Langes, Barbara; Lühr, Thomas 2018: „Lean“ und „agil“ im Büro: Neue Organisationskonzepte in der digitalen Transformation und ihre Folgen für die Angestellten, Bielefeld.
- Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha; Kuhlmann, Sabine; Schwab, Christian 2017: Bürgerämter in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil_gerber_kuhlmann_schwab_2017_buergeraemter_in_deutschland.pdf (21.2.2019).
- Bonin, Holger; Gregory, Terry; Zierahn, Ulrich 2015: Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Kurzexperte 57, Mannheim.
- Braun Binder, Nadja 2016: Weg frei für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren in Deutschland, in: Jusletter IT, <https://jusletter-it.weblaw.ch/issues/2016/22-September-2016.html> (21.2.2019).
- Brenke, Karl 2016: Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft, in: DIW Wochenbericht 5, S. 95–104.
- Brynjolfsson, Erik; McAfee, Andrew 2014: The Second Machine Age: Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird, unter Mitarbeit von Petra Pyka, Kulmbach.
- Bundesagentur für Arbeit 2018: Geschäftsbericht 2017, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin o. J.: Vollständigkeit der Aufgaben, https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Gefahrungsbeurteilung/Expertenwissen/Psychische-Belastung/Arbeitsinhalt-Arbeitsaufgabe/Vollstaendigkeit-der-Aufgabe/Vollstaendigkeit-der-Aufgabe_node.html (30.11.2018).
- Bundesministerium der Finanzen 2011: BMF Monatsbericht Mai 2011, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2012: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit: Baustein E-Akte, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2014: Digitale Verwaltung 2020, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2017: Digitale Verwaltung 2020: Evaluierungsbericht 2016, Berlin.
- Capgemini Consulting o. J.: Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung: Herausforderung und Chance der Verwaltungsmodernisierung, München.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta 2015a: Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB Forschungsbericht 11 (2015), Nürnberg.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta 2015b: In kaum einem Beruf ist der Mensch vollständig ersetzbar, IAB Nürnberg, IAB-Kurzbericht 24 (2015), Nürnberg.

Deutscher Bundestag 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/11473.

Deutscher Bundestag 2016: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/7457.

Effenberger, Alexandra; Garloff, Alfred; Würzburg, Horst 2018: Beschäftigungseffekte der Digitalisierung: Forschungsansätze und Empfehlungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Diskussionspapier 7, Berlin.

Etscheid, Jan 2018: Automatisierungspotenziale in der Verwaltung, in: Basanta Thapa, Resa Mohabbat Kar; Parycek, Peter (Hrsg.): (Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft, Berlin, S. 126–158.

Europäische Kommission 2018: Digital Economy and Society Index (DESI), <https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite> (28.2.2019).

Fromm, Jens; Welzel, Christian; Nentwig, Lutz; Weber, Mike 2015: E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Berlin.

Genscher, Hans-Dietrich 1970: Moderne Mittel des Verwaltungshandels: Chancen und Probleme elektronischer Informationsverarbeitung im öffentlichen Dienst, Bonn; Bad Godesberg.

Helmrich, Robert; Tiemann, Michael; Troltsch, Klaus; Lukowski, Felix; Neuber-Pohl, Caroline; Lewalder, Anna Christin; Güntürk-Kuhl, Betül 2016: Digitalisierung der Arbeitslandschaften: Keine Polarisierung der Arbeitswelt, aber beschleunigter Strukturwandel und Arbeitsplatzwechsel, Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB), Wissenschaftliche Diskussionspapiere 180, Bonn.

Hunnus, Sirko; Schuppan, Tino; Stocksmeier, Dirk 2015: Top 100: Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger, Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V., Berlin.

Initiative D21; fortiss (Hrsg.) 2017: eGovernment MONITOR 2017: Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote: Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, Berlin.

ipima; Initiative D21 2016: eGovernment MONITOR 2016: Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote: Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, Berlin.

IT-Planungsrat 2016: Der IT-Planungsrat stellt sich vor: Föderales E-Government 2016, IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, Berlin.

Lenk, Klaus 2011: Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung, in: dms – der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 4 (2), S. 315–334.

Lenk, Klaus; Traunmüller, Roland (Hrsg.) 1999: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik: Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik, Heidelberg.

Lucke, Jörn von; Reineremann, Heinrich 2000: Speyrer Definition von Electronic-Government: Ergebnisse des Forschungsprojekts Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.

Martini, Mario 2017: Fragenkatalog für das Fachgespräch „Moderner Staat – Chancen durch Digitalisierung“ am 21. Juni 2017, Deutscher Bundestag – Ausschuss Digitale Agenda, Ausschussdrucksache 18(24)138, Berlin.

Martini, Mario; Nink, David 2017: Wenn Maschinen entscheiden ... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra 36 (10), S. 1–14.

Möller, Joachim 2015: Verheißung oder Bedrohung? Die Arbeitsmarktwirkungen einer vierten industriellen Revolution, IAB Discussion Paper 18 (2015), Nürnberg.

Nationaler Normenkontrollrat o. J.: Homepage, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de> (21.2.2019).

Nationaler Normenkontrollrat 2017: Bürokratieabbau: Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen: Rückstand aufholen, Jahresbericht 2017, Berlin.

Prognos/Behörden Spiegel (Hrsg.) 2017: Projekt „Digitaler Föderalismus“: Die digitale Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam gestalten, Bonn; Berlin.

Roth, Ines 2017: Digitalisierung und Arbeitsqualität: Eine Sonderauswertung auf Basis des DGB-Index Gute Arbeit 2016 für den Dienstleistungssektor, unter Mitarbeit von Nadine Müller, ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Berlin, https://innovation-gute-arbeit.verdi.de/++file++592fd69d086c2653a7bb5b05/download/digitalverdi_web_cleaned.pdf (1.8.2017).

Schaper, Niclas 2014: Arbeitsgestaltung in Produktion und Verwaltung, in: Nerdinger, Friedemann W.; Blickle, Gerhard; Schaper, Niclas (Hrsg.): Arbeits- und Organisationspsychologie, Berlin; Heidelberg, S. 371–292.

Schuppan, Tino; Köhl, Stefanie 2016: Verwaltung 4.0: Modernisierungsrelevant oder alter Wein in neuen Schläuchen?, in: VM 22 (1), S. 27–33. DOI: 10.5771/0947-9856-2016-1-27.

Schwemmler, Michael; Wedde, Peter 2012: Digitale Arbeit in Deutschland: Potenziale und Problemlagen, Friedrich-Ebert-Stiftung Medienpolitik, Bonn.

Stocksmeier, Dirk; Brüggemeier, Martin; Grether, Sandra; Hunnius, Sirko; Schuppan, Tino 2017: TOP 100 Wirtschaft: Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Unternehmen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.

Stocksmeier, Dirk; Sirko, Hunnius 2018: OZG-Umsetzungskatalog: Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, Bundesministerium des Innern, Berlin.

Traunmüller, Roland; Lenk, Klaus 2017: Die Herausbildung der Verwaltungsinformatik: Ein Rückblick, in: von Lucke, Jörn; Lenk, Klaus; Reineremann, Heinrich (Hrsg.): Verwaltung, Informationstechnik & Management, Baden-Baden, S. 19–29.

Vogler-Ludwig, Kurt; Düll, Nicola; Kriechel, Ben 2016: Arbeitsmarkt 2030: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter: Prognose 2016, unter Mitarbeit von Tim Vetter, München.

Weber, Mike 2018: Stand des eGovernment in Deutschland, in: Stember, Jürgen; Eixelsberger, Wolfgang; Spichiger, Andreas (Hrsg.): Wirkungen von E-Government, Wiesbaden, S. 159–180.

Winkel, Olaf 2004: Zukunftsperspektive Electronic Government, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 18, Berlin, S. 7–15.

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
DMS	Dokumentenmanagement-System
E-Akte	Elektronischen Akte
E-Government-Gesetz	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
gE	gemeinsame Einrichtungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
OZG	Onlinezugangsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Verzeichnis der Expertengespräche

Interviews mit Personalrät_innen und Mitarbeiter_innen von Kommunalverwaltungen

- KO-1 (geführt am 6.2.2018)
- KO-2 (geführt am 1.3.2018)
- KO-3 (geführt am 26.2.2018)

Interviews mit Personalrät_innen und Mitarbeiter_innen von Finanzämtern

- FA-1 (geführt am 7.11.2017)
- FA-2 (geführt am 6.12.2017)
- FA-3 (geführt am 18.1.2018)
- FA-4 (geführt am 24.1.2018)

Interviews mit Personalrät_innen und Mitarbeiter_innen von Jobcentern

- JC-1 (geführt am 18.1.2018)
- JC-2 (geführt am 23.1.2018)
- JC-3 (geführt am 24.1.2018)
- JC-4 (geführt am 25.1.2018)
- JC-5 (geführt am 25.1.2018)

Impressum:

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-344-4

Titelmotiv: © iStock/stphillips

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net

Satz: Andrea Schmidt, Typografie/im/Kontext

Lektorat: Sönke Hallmann

Druck: www.bub-bonn.de

Wolfgang Dürig, Jörg Weingarten: Das Handwerk wird digital – Bedeutung für Betriebe, Beschäftigte und Marktstrukturen
WISO DISKURS – 04/2019

Shift of Power in the Digital Work Environment – The German Case – Employees need new rights!
WISO DIREKT – 03/2019

Shaping Digitalisation in Germany – More social innovation needed
WISO Diskurs – 02/2019

Standortfaktor Mitbestimmung – Betriebsräte als Wettbewerbsvorteil einer digitalen Arbeitswelt
WISO DIREKT – 19/2018

Plattformökonomie als Organisationsform zukünftiger Wertschöpfung – Chancen und Herausforderungen für den Standort Deutschland
WISO DISKURS – 21/2018

Ethik in der Digitalisierung – Der Bedarf für eine Corporate Digital Responsibility
WISO DIREKT – 17/2018

Financial Capitalism and The Digital Economy – A Potentially Explosive Combination
WISO DIREKT – 18/2018

Christoph Busch: Verbraucherschutz in der Plattformökonomie
WISO DISKURS – 15/2018

Philipp Staab: Finanzkapitalismus und Digitalwirtschaft – eine Symbiose mit Sprengkraft
WISO DIREKT – 15/2018

Machtverschiebung in der digitalen Arbeitswelt – Die Beschäftigten brauchen neue Rechte!
WISO DIREKT – 11/2018

Digital Capitalism – How to Tame the Platform Juggernauts
WISO DIREKT – 06/2018

Digitaler Kapitalismus – Wie zähmen wir die Tech-Giganten?
WISO DIREKT – 05/2018

Digitalisierung politisch gestalten. Mehr. Besser. Anders. Für eine soziale Innovationspolitik
WISO DISKURS – 09/2018

