

Analyse der OZG-Umsetzung in kommunalen Verwaltungen

Diplomarbeit zur Erlangung des Grades

„Diplomverwaltungswirt - Schwerpunkt Verwaltungsinformatik (FH)“

Lars Sender

Einstellungsjahr 2022

Hochschule des Bundes

Studiengang Verwaltungsinformatik

Erstprüfer: Jörg Laufkötter

Zweitprüfer: Dr. Volker Frehe

Abstrakt

Die Arbeit widmet sich den Herausforderungen, welche dazu geführt haben, dass das Onlinezugangsgesetz (OZG) nicht vollständig umgesetzt wurde. Mit besonderem Fokus auf die kommunale Ebene und welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um zukünftige Projekte erfolgreicher zu gestalten. Dabei wurde ein Mixed-Methods-Ansatz gewählt, der qualitative Literaturrecherchen mit quantitativen Expertenbefragungen kombiniert. Die Befragungen richtet sich speziell an Mitarbeiter in Kommunalverwaltungen und zielt darauf ab, Erkenntnisse über die Herausforderungen zu gewinnen, mit denen sie konfrontiert sind.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass die Umsetzung sich trotz erheblicher Anstrengungen noch am Anfang befindet. Die föderale Struktur Deutschlands erschwert eine effiziente und koordinierte Umsetzung, da unklare Kompetenzverteilungen, heterogene IT-Landschaften und mangelnde Zusammenarbeit den Digitalisierungsprozess behindern. Es mangelt an Unterstützung in Bereichen wie Finanzierung, IT-Infrastruktur und Aufgabenbewältigung. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, technische Probleme wie mangelnde Standardisierung und Interoperabilität sowie kulturelle und personelle Herausforderungen durch den Fachkräftemangel und mangelndes digitales Bewusstsein erschweren die Umsetzung zusätzlich.

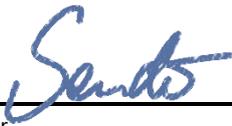
Aufgrund der Heterogenität und unterschiedlichen Prioritäten der kommunalen Herausforderungen gibt es keine einheitliche Lösung. Ein maßgeschneiderter Ansatz ist unerlässlich, der auf die Stärkung kommunaler Kompetenzen, finanzieller Ressourcen und Flexibilität bei der Umsetzung des OZG abzielt. Die Kommunen spielen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes eine zentrale Rolle. Dies erfordert erweiterte Kompetenzen, finanzielle Ressourcen und Flexibilität bei der Umsetzung. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die Digitalisierungsanforderungen, die Überarbeitung bestehender Gesetze und die Nutzung von Instrumenten wie dem E-Government-Leitfaden. Der Erfolg hängt von Investitionen in die Schulung und digitale Kompetenz der Mitarbeiter, die Förderung einer transparenten Kommunikation mit den Bürgern und die Umsetzung der Dresdner Forderungen zur Entlastung der Kommunen ab.

Stichwörter: Onlinezugangsgesetz, Umsetzungstand, Herausforderungen, Expertenmeinungen, Erfolgskriterien

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Werken wörtlich und sinngemäß übernommenen Gedanken sind unter Angabe der Quellen gekennzeichnet. Dies gilt auch für Zeichnungen, Skizzen, bildliche Darstellungen sowie für Quellen aus dem Internet. Die Arbeit wurde noch nicht veröffentlicht oder einer Prüfungsbehörde vorgelegt.

X



Lars Sender

Erklärung zur Veröffentlichung

Die vorgelegte Diplomarbeit mit dem Titel „Analyse der OZG-Umsetzung in kommunalen Verwaltungen“ kann als Präsenzexemplar in der Systematik der Literatur zur Verwaltungsinformatik der Bibliothek des Bildungs- und Wissenschaftszentrums in Münster eingestellt werden.

Genderhinweis

Aus Gründen einer praktikableren Übersichtlichkeit und größeren Lesefreundlichkeit des Textes werden an einigen Stellen generische Maskulina angewandt. Personenbezeichnungen im männlichen Singular oder Plural sind daher als geschlechtsübergreifend zu verstehen.

Inhaltsverzeichnis

Abstrakt	I
Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	V
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Relevanz und Zielsetzung	1
1.3 Eingrenzung.....	2
1.4 Aufbau dieser Arbeit	2
2 Methodisches Vorgehen	3
2.1 Literatur.....	3
2.2 Expertenbefragung zum Stand der OZG-Umsetzung.....	4
2.2.1 Erstellung des Fragenkatalogs	4
2.2.2 Auswahl der Teilnehmer	6
2.2.3 Auswahl der Anwendung zur Datenerfassung.....	7
2.2.4 Befragungszeitraum	7
2.3 Experteninterviews zum Stand der OZG-Umsetzung.....	7
2.3.1 Durchführung der Interviews.....	8
2.3.2 Der Leitfaden.....	8
3 Das Onlinezugangsgesetz (OZG)	10
4 Stand der Umsetzung des OZG	12
4.1 Allgemeines Vorgehen	12
4.1.1 OZG-Leistungen.....	12
4.1.2 Das Reifegradmodell	14
4.1.3 Portalverbund	14
4.1.4 Finanzierung.....	15
4.1.5 Das OZG-Dashboard.....	15
4.2 Umsetzung auf Bundesebene	16
4.3 Umsetzung auf Landesebene.....	17
4.4 Umsetzung auf Kommunalebene.....	20
4.5 Umsetzungen für Bund, Land und Kommunen in Zahlen	21
4.6 Wertung	23

5	Analyse der Herausforderungen der OZG-Umsetzung	25
5.1	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	25
5.1.1	Unklare Rollen der Kommunen.....	25
5.1.2	Föderalismus	26
5.1.3	„Digital taugliche“ Gesetze	27
5.1.4	Datenschutz	29
5.1.5	Politischer Wille	31
5.2	Technische und infrastrukturelle Hindernisse	33
5.2.1	Heterogene IT-Landschaft.....	33
5.2.2	Abhängigkeit von IT-Dienstleister	34
5.2.3	Nachnutzungshemmnisse	36
5.2.4	Breitbandausbau.....	38
5.3	Organisatorische und kulturelle Aspekte.....	38
5.3.1	Aufbau kommunaler Verwaltungen.....	38
5.3.2	E-Kompetenz und Führung	39
5.3.3	Digitalisierung als Chefsache.....	40
5.3.4	Versäumnisse auf Bundesebene	41
5.4	Mangelnde Ressourcen und Finanzierung	42
5.4.1	Fachkräftemangel	42
5.4.2	IT-Controlling	43
5.5	Widerstand und Akzeptanzprobleme	45
5.5.1	Widerstand bei den Beschäftigten.....	45
5.5.2	Widerstand in der Bevölkerung	46
6	Untersuchung kommunaler Experten.....	48
6.1	Umfrage zum Stand der OZG-Umsetzung.....	48
6.2	Experten-Interviews	51
6.2.1	Stand der OZG-Umsetzung	51
6.2.2	Herausforderungen.....	52
6.2.3	Zusammenarbeit mit Bund und Ländern	53
6.2.4	Weitere Schritte zur Umsetzung des OZG	54
6.2.5	Weitere Anliegen	54
7	Fazit.....	56
7.1	Die Herausforderungen.....	56
7.2	Mögliche Maßnahmen	57
	Literaturverzeichnis.....	VII
	Anhang	XV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Stufengrafik gemäß BMI-Fachkonzept.....	14
Abbildung 2 Soll- und Ist-Werte 2018 bis 2022.....	15
Abbildung 3 Übersicht der 14 Themenfelder.....	18
Abbildung 4 Vergleich OZG-konformität und "online verfügbar" nach BMI.....	21
Abbildung 5 Stand der Umsetzung der 10.320 Verwaltungsleistungen	22
Abbildung 6 Übersicht der OZG-konformen Verwaltungsleistungen nach Typ.....	23
Abbildung 7 Zeitstrahl Entscheidungen und Beschlüsse bei der OZG-Umsetzung (Eigene Darstellung)	42
Abbildung 8 Die größten Herausforderungen (Frage 7)	48
Abbildung 9 Aktuelle Arbeitsschwerpunkte (Frage 9)	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Typen der Verwaltungsleistungen.....	13
Tabelle 2 Gruppierung der Leistungstypen (eigene Darstellung)	13
Tabelle 3 Auswertung der Verwaltungsleistungen im Umsetzungskatalog.....	22
Tabelle 4 Stand der EfA-Nachnutzung-Themenfelder Stand: 02.05.2024	36

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors ist ein zentraler Bestandteil der modernen Verwaltungsreform. Die Einführung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahr 2017 sollte die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse auf allen Ebenen vorantreiben, um den Bürgerinnen und Bürgern einen einfacheren und schnelleren Zugang zu Verwaltungsleistungen zu ermöglichen. Jedoch zeigt sich, dass viele Kommunen trotz der rechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung und der Unterstützung durch Fördermittel, Schwierigkeiten haben, die Anforderungen des OZG vollständig umzusetzen¹.

Insgesamt konnten bis Ende 2022 4 % der Anforderungen des OZG umgesetzt werden. Weitere 14% werden als online verfügbar gewertet². Die Umsetzung wurde vom Bund mit 3,5 Mrd. Euro finanziert. Mehr als die Hälfte dieser Mittel blieben ungenutzt³. Daraus lässt sich schließen, dass es neben den finanziellen Ressourcen, weitere Herausforderungen, die einer erfolgreichen Umsetzung im Wege stehen, zu bewältigen gilt. Dazu zählen unter anderem technische Infrastrukturprobleme, unzureichende Kompetenzen und Kapazitäten in den Verwaltungen sowie fehlende Standards und Schnittstellen. Zudem spielen auch politische Entscheidungen und bürokratische Hürden eine entscheidende Rolle.

1.2 Relevanz und Zielsetzung

In dieser Arbeit wird die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in kommunalen Verwaltungen analysiert und die verschiedenen strukturellen und organisatorischen Herausforderungen identifiziert. Die Ergebnisse liefern Informationen, die dazu genutzt werden können, Maßnahmen zu entwickeln, um Hindernisse erfolgreicher zu überwinden und die Digitalisierung der Verwaltung auf kommunaler Ebene voranzutreiben. Eine Umfrage sowie Experteninterviews geben Einblick in die Perspektiven maßgeblich beteiligter Personen. Sie geben aus erster Hand Auskunft über die unterschiedlichen Ansätze zur OZG-Umsetzung, die damit verbundenen Herausforderungen und Wünsche.

¹ Vgl. Jürgen Stember/Wolfgang Eixelsberger/Andreas Spichiger/Alessia Neuroni/Franz-Reinhard Habel/Manfred Wundara: Aktuelle Entwicklungen zum E-Government: neue Impulse und Orientierungen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung, (Edition Innovative Verwaltung), Wiesbaden [Heidelberg]: Springer Gabler, 2021, doi:10.1007/978-3-658-33586-1, S. 45 f.

² Vgl. Bundesrechnungshof: Digitalisierung der Verwaltung: Ziel deutlich verfehlt, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/onlinezugangsgesetz.html?nn=23102> (abgerufen am 16.09.2024).

³ Vgl. Bundesrechnungshof.

Diese Ergebnisse helfen dabei, die folgende Forschungsfrage zu beantworten: *„Welche Faktoren haben dazu geführt, dass das OZG nicht vollständig umgesetzt wurde, insbesondere auf kommunaler Ebene und welche Maßnahmen könnten ergriffen werden, um zukünftige Projekte erfolgreicher zu gestalten?“*

1.3 Eingrenzung

Im Rahmen dieser Arbeit werden die wichtigsten Herausforderungen betrachtet und grundlegend erörtert; eine akribische Analyse war jedoch nicht möglich, da der Umfang und die Komplexität jeder einzelnen Herausforderung die Kapazitäten dieser Arbeit übersteigen würden und jeweils eine eigene, detaillierte Untersuchung erfordern.

1.4 Aufbau dieser Arbeit

Die Arbeit ist strukturiert in mehrere Kapitel. Zunächst wird das methodische Vorgehen erläutert. Einleitend in das Thema der Arbeit erfolgt eine detaillierte Analyse des Standes der OZG-Umsetzung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Im Anschluss erfolgt die Identifizierung der Herausforderungen und möglicher Lösungsansätze. Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse einer eigenen Umfrage sowie Expertengespräche mit Vertretern aus den Kommunen, welche für die OZG-Umsetzung zuständig sind, ausgewertet, um ein tieferes Verständnis für spezifische Herausforderungen zu gewinnen und weitere mögliche Lösungsansätze zu diskutieren.

2 Methodisches Vorgehen

Der Inhalt der vorliegenden Arbeit basiert auf eine Kombination zweier Mixed-Method-Designs⁴, indem eine umfassende qualitative Literaturrecherche in Form von narrativen Reviews und themenbezogenen Analysen durchgeführt und zusätzlich ein Vertiefungsdesign eingebettet⁵ wird. In dem Vertiefungsdesign werden zunächst quantitative Daten mittels einer Expertenbefragung⁶ und anschließend qualitative Daten in Form von Experteninterviews erhoben. Mit der Literaturrecherche soll ein umfassender Überblick über den Stand der Umsetzung des OZG dazugewonnen werden. Diese bildet damit den Hauptbestandteil der Analyse von Herausforderungen. Darüber hinaus wird durch die Befragung und die Interviews ein tieferes Verständnis spezifischer Herausforderungen und Erfolgsfaktoren ermöglicht. Diese unterstützen die vorangegangene Analyse der Literatur oder eröffnen weitere Ansätze sowie Lösungsmöglichkeiten. Bevor eine abschließende Schlussfolgerung gezogen wird, werden die einzelnen Schritte bewertet.

2.1 Literatur

Für die Arbeit wurden narrative Reviews und themenbezogene Analysen diverser Literatur durchgeführt. Aufgrund des noch recht „jungen“ Gesetzes (Erlass 2017)⁷ und der erst vor kurzem abgelaufenen Frist zur Umsetzung des OZG (bis 2022) gibt es nur wenig Fachliteratur, die sich im Hauptfokus mit der tatsächlichen Umsetzung beziehungsweise dem Ergebnis der Umsetzung befasst. Neben klassischer Literatur werden auch viele andere Quellen betrachtet. Zu diesen gehören Koalitionsverträge, Bundesrats- und Bundestagsdrucksachen, Berichte des Bundesrechnungshofes sowie diverse Statistiken, Daten- und Informationssammlungen des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI). Erweiternd wurden Zeitungsartikel und Berichte herangezogen, um Einblicke in aktuelle Entwicklungen und Diskussionen rund um die Umsetzung des OZG auf kommunaler Ebene zu gewinnen.

⁴ Vgl. John W. Creswell: Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3. ed., [Nachdr.], Los Angeles: SAGE Publ, 20; Udo Kuckartz: Mixed Methods: Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren, (Mixed Methods), Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 90–98.

⁵ Vgl. Kuckartz, 2014, S. 78–81 und 93.

⁶ Vgl. Wolfgang Ortmanns/Ralph Sonntag: Umfragen erstellen und auswerten: kompakt und leicht verständlich für Studierende und junge Forschende, München: UVK Verlag, 2023, S. 109.

⁷ Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) i. d. F. v. 19.07.2024, 2017

2.2 Expertenbefragung zum Stand der OZG-Umsetzung

Bei der Umfrage handelt es sich um eine nicht repräsentative Expertenbefragung. Diese zielt auf eine bewusste Auswahl von Personen mit einem spezifischen Wissen und Erfahrungen ab.⁸ Sie richtet sich an kommunale Verwaltungsmitarbeiter, welche entweder direkt oder indirekt mit der Umsetzung des OZG beauftragt wurden. Diese Experten verfügen dadurch über fundiertes Wissen und praktische Erfahrungen. Vergleichbares ist in der Literatur oft nicht zu finden. Die gewonnenen Einblicke und Daten werden genutzt, um Experteninterviews vorzubereiten und Analysen zu stützen.

2.2.1 Erstellung des Fragenkatalogs

Für den Fragenkatalog wurden allgemeine Fragen zu den Herausforderungen des OZG aus der Studie der Bearing Point GmbH⁹ von 2019 übernommen. Seit der Durchführung der Umfrage sind fünf Jahre vergangen. Die übernommenen Fragen werden verglichen, um aufzuzeigen, wie sich die Herausforderungen nach Ablauf der Frist verändert haben. Weiterhin wurden Fragen zu den Bereichen digitale Kompetenzen, getroffene Maßnahmen und zum OZG 2.0 gestellt. Für die Beantwortung der Fragen wurden verschiedene Herangehensweisen gewählt. Fragen, die von der Bearing Point Studie übernommen wurden, blieben in ihrer Art und Weise gleich und wurden teilweise durch weitere spezifische Antwortmöglichkeiten bei einer Mehrauswahl ergänzt.

Zur Bewertung wurde hauptsächlich eine Likert-Skala von eins bis sechs eingesetzt, so dass der „Hang zur Mitte“¹⁰ verhindert wird. Dies ermöglicht eine differenzierte Erfassung der Meinung und Erfahrung der Befragten. Die dadurch quantitativ gewonnenen Daten lassen sich leicht auswerten und analysieren. Um vergleichbare Daten zu erhalten, wurde eine Auswahl vordefinierter Antwortmöglichkeiten, welche sich während der Recherche herausgestellt haben, festgelegt. Die Befragten erhielten zudem die Möglichkeit, Ergänzungen, Anmerkungen oder Informationen zu geben, indem Freitextfelder zu den Mehrfachauswahlfragen hinzugefügt wurden. Ein wichtiger Vorteil der Mischung von quantitativen und qualitativen Fragen ist hierbei, dass den Befragten erlaubt wird, ihre Meinung und Erfahrungen frei auszudrücken. Aus ihren Antworten können wertvolle zusätzliche Informationen gewonnen werden.¹¹ Abschließend hatten die Befragten die Möglichkeit, ihre Kontaktdaten für ein Expertengespräch sowie eine Mitteilung zu hinterlassen.

⁸ Vgl. Ortmanns u. a., 2023, S. 107.

⁹ Bearing Point GmbH: Digitale Verwaltung bis 2022: Große Verunsicherung in den Kommunen, 16.12.2019, <https://www.bearingpoint.com/de-de/publikationen-and-events/publikationen/umfrage-digitale-verwaltung-bis-2022/> (abgerufen am 05.07.2024).

¹⁰ Vgl. Ortmanns u. a., 2023, S. 34.

¹¹ Vgl. Ortmanns u. a., 2023, S. 25.

Daraus ergibt sich ein Fragebogen mit insgesamt 27 themenrelevanten Fragen in fünf Abschnitten:

Abschnitt 1: Allgemein zu Ihrer Behörde

Im ersten Abschnitt werden soziodemografische Fragen zur Behörde gestellt. Hierbei handelt es sich um die Abteilung, aus der der teilnehmende Mitarbeiter stammt, die Größe der Kommune und das zugehörige Bundesland. Diese Fragen dienen dazu, grundlegende Daten über die Befragten zu aggregieren, um diese in einen größeren Kontext einordnen zu können. In Kombination mit anderen Fragen können diese Daten helfen, Muster und Zusammenhänge in den Antworten zu erkennen.¹²

Abschnitt 2: Allgemein zur OZG-Umsetzung

Es wird eine Bewertung und Analyse des Fortschritts und der Herausforderungen der OZG-Umsetzung vorgenommen, wodurch mögliche Verbesserungspotenziale identifiziert werden sollen. Beginnend mit einer grundsätzlichen Bewertung werden auch spezifische Themenfelder, wie die Nutzung durch die Bürger, Herausforderungen bei der Umsetzung, bereits ergriffene Maßnahmen, aktuelle Arbeitsschwerpunkte und kritische Aspekte der digitalen Souveränität abgefragt.

Abschnitt 3: Bewertung der Zusammenarbeit und Unterstützung bei der OZG-Umsetzung in Kommunen

Es soll herausgefunden werden, wie die Kommunen zusammengearbeitet und welche Unterstützung sie erfahren haben oder sich gewünscht hätten. Abgefragt werden die Beteiligung an Zusammenschlüssen, die Unterstützung durch übergeordnete Behörden, die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und IT-Dienstleistern, die Einbindung der Kommunen bei Landes- und Bundesaktivitäten sowie der Bedarf an zentralen Softwarelösungen.

Abschnitt 4: Bewertung der Digitalen Kompetenz

Ermittelt werden Qualifikation und Kompetenz der Kollegen, Bereitschaft der Führungskraft zur Gestaltung des digitalen Wandels, Veränderungsbereitschaft der Kollegen, die Wichtigkeit interner Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von IT-Personal. Dies soll zeigen, wie die Kommunen personell für die Umsetzung des OZG aufgestellt sind.

¹² Vgl. Ortmanns u. a., 2023, S. 26.

Abschnitt 5: OZG 2.0

Der fünfte Abschnitt beschäftigt sich mit dem Kenntnisstand, der Vorbereitung sowie den Anforderungen der Kommune hinsichtlich des OZG 2.0. Zunächst wird geklärt, ob eine Auseinandersetzung mit dem OZG 2.0 erfolgte. Wenn dies bejaht wurde, werden die Relevanz der zu erwartenden Änderungen, gewünschte Unterstützungsmaßnahmen und die vermutete Umsetzbarkeit der gesetzten Ziele abgefragt. Durch diesen Abschnitt soll ermittelt werden, wie das OZG 2.0 aus kommunaler Sicht bewertet wird und worauf bei der nächsten Änderung geachtet werden sollte.

2.2.2 Auswahl der Teilnehmer

Onlinebefragungen haben den Nachteil, dass sie von der tatsächlichen Teilnahme der Eingeladenen abhängig sind. Daher handelt es sich bei der Auswahl um eine willkürliche Stichprobe¹³. Der Adressatenkreis von rund 10.900 Kommunen¹⁴ wurde eingegrenzt. Dabei orientiert sich diese Arbeit an dem geschichteten Urnenmodell¹⁵. Als Datengrundlage diente das Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes mit dem Gebietsstand vom 30.06.2024 (2. Quartal)¹⁶. Aus diesem wurden die Kommunen unter folgenden Gesichtspunkten ausgewählt und zur Teilnahme eingeladen:

- ◆ Für jedes Bundesland jeweils eine Kommune pro Größenklasse der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).¹⁷
 - Größenklasse 1: mehr als 400.000 Einwohner
 - Größenklasse 2: 200.000 bis 400.000 Einwohner
 - Größenklasse 3: 100.000 bis 200.000 Einwohner
 - Größenklasse 4: 50.000 bis 100.000 Einwohner
 - Größenklasse 5: 25.000 bis 50.000 Einwohner
 - Größenklasse 6: 10.000 bis 25.000 Einwohner
 - Größenklasse 7: weniger als 10.000 Einwohner
- ◆ Innerhalb der Größenklassen wurde jeweils eine Kommune zufällig ausgewählt, sofern mehr als eine Kommune zur Auswahl stand.
 - Eine Ausnahme bildet hierbei die Stadt Wolfsburg, die aufgrund eines direkten Kontakts und der Ermöglichung eines Expertengesprächs für die Größenklasse 3 in Niedersachsen gezielt ausgewählt wurde.
- ◆ Falls eine Größenklasse aufgrund einer unzureichenden Anzahl von Kommunen in einem Bundesland nicht repräsentiert werden konnte, erfolgte keine Ersetzung durch Kommunen einer anderen Größenklasse. Dies führte beispielsweise dazu, dass im Bundesland Bremen nur zwei Städte angefragt wurden.

¹³ Vgl. Ortmanns u. a., 2023, S. 39.

¹⁴ Statistisches Bundesamt: Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2024 (2. Quartal 2024), 2024.

¹⁵ Vgl. Kuckartz, 2014, S. 84–86.

¹⁶ Statistisches Bundesamt, 2024.

¹⁷ Vgl. KGSt: Größenklassen, <https://www.kgst.de/groessenklassen> (abgerufen am 09.07.2024).

2.2.3 Auswahl der Anwendung zur Datenerfassung

Die Erfassung der Daten erfolgte über das Online-Tool Microsoft 365 „Forms“¹⁸, dieses ermöglicht eine schnelle und unkomplizierte Erstellung von Umfragen. Die intuitive Benutzeroberfläche und die plattformunabhängige Nutzung stellen sicher, dass die Umfrage für alle Teilnehmenden zugänglich ist. Die Antworten werden in Echtzeit gesammelt und in einer Excel-Tabelle gespeichert. Dadurch können die eingegangenen Daten sofort überprüft werden. Die Umfrage richtet sich speziell an Mitarbeiter von Behörden. Dort finden die Microsoft Office Produkte tägliche Anwendung. Es ist daher davon auszugehen, dass die Befragten mit der Benutzeroberfläche der MS Office Anwendungen vertraut sind und dadurch eine erhöhte Bereitschaft zur Teilnahme besteht.

2.2.4 Befragungszeitraum

Die Befragung der Teilnehmer erfolgte vom 22. Juli bis zum 18. August 2024. Es wurden drei Wochen für die Erstellung des Fragebogens inkl. der notwendigen Recherchen eingeplant. Die verbleibende Zeit wurde zur Auswertung der Umfrage sowie für die Erstellung, Durchführung und Auswertung der Experteninterviews genutzt. Die Kommunen wurden per E-Mail zur freiwilligen Teilnahme aufgefordert. Um die Anonymität der Teilnehmenden zu gewährleisten, wurde auf die Erhebung der E-Mail-Adresse verzichtet. Außerdem wurde sich dadurch eine erhöhte Teilnahmebereitschaft und ehrliche Antworten erhofft.

2.3 Experteninterviews zum Stand der OZG-Umsetzung

Die Teilnehmer der Umfrage hatten die Möglichkeit, sich freiwillig für ein Expertengespräch zu melden. Diese Personen verfügen über spezifisches Wissen und praktische Erfahrungen, die für die Vertiefung der in der Umfrage erhaltenen Informationen entscheidend sind.¹⁹ Insgesamt haben sich fünf Experten dafür gemeldet. Auf eine Nennung der Experten wurde aufgrund der Vertraulichkeit und des Datenschutzes verzichtet. Weiterhin wurde ein Interview mit Herrn Johannes Vollnhals, Geschäftsführer der Firma Cosmema vereinbart. Seine Firma bietet maßgeschneiderte und langfristige Lösungen für Städte und Gemeinden an. Als ein Vertreter der IT-Dienstleister eröffnet er einen weiteren Blickwinkel für die Herausforderungen der OZG-Umsetzung.

¹⁸ Microsoft: Microsoft Forms | Surveys, Polls, and Quizzes, <https://www.microsoft.com/en-us/microsoft-365/online-surveys-polls-quizzes> (abgerufen am 06.08.2024).

¹⁹ Vgl. Cornelia Helfferich: Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 4. Auflage, (Lehrbuch), Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 2011, S. 163, 190–192.

2.3.1 Durchführung der Interviews

Für die Durchführung der Experteninterviews wurde die Methode der Online-Videokonferenz gewählt. Videokonferenzen bieten eine erhebliche Flexibilität bei der Wahl des Interviewortes sowie eine entspannte Terminplanung, die ausreichend Zeit für die Interviews einräumt.²⁰ Die Experten sind in ganz Deutschland verteilt. Ein persönliches Interview wäre zeitlich und logistisch nicht umsetzbar gewesen. Zur Durchführung wurden die hausinternen Anwendungen der Teilnehmer oder das im Rahmen des Studiums zur Verfügung gestellte Videokonferenztool Jitsi Meet²¹ verwendet. Die Transkription erfolgte gemäß der inhaltlich-semantischen Transkription nach Dresing & Pehl²². Durch die einfache Transkription konnten die wesentlichen Inhalte eines Experteninterviews effektiv erfasst werden. Es erleichtert die gezielte Analyse wichtiger Informationen, spart Zeit sowie Ressourcen und stellt sicher, dass die Untersuchung auf relevanten Informationen basiert, die für die Forschungsfrage wichtig sind.²³

Die Experten wurden mit der Einladung über das Forschungsvorhaben, die Verwendung der Daten und ihre Rechte aufgeklärt sowie eine schriftliche Einverständniserklärung zur Teilnahme eingeholt. Weiterhin wurden die Themengebiete im Voraus zur Verfügung gestellt. Dies ermöglicht den Experten, sich angemessen vorzubereiten und es werden sich detaillierte Antworten erhofft, welche zu einem effektiveren Interview innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens führen sollen.

2.3.2 Der Leitfaden

Der Leitfaden²⁴ wurde nach dem SPSS-Prinzip entwickelt, um die Offenheit des Interviews zu gewährleisten und gleichzeitig die für das Forschungsinteresse relevanten Themen abzudecken.²⁵ Die Entwicklung erfolgt in vier Phasen: Sammeln, Prüfen, Sortieren, Subsumieren. Pro Themenblock wird eine Erzählaufforderung formuliert, die flexibel an den Interviewverlauf angepasst werden kann. Zusätzlich werden Memos, konkretisierende Fragen und Aufrechterhaltungs- beziehungsweise Steuerungsfragen eingearbeitet. Memos oder auch „Checks“ dienen als Gedächtnisstütze, die sicherstellen, dass alle relevanten

²⁰ Vgl. Helfferich, 2011, S. 177 f.

²¹ Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung: Jitsi Meet, <https://call.vit-bund.de/> (abgerufen am 09.08.2024).

²² Vgl. Thorsten Dresing/Thorsten Pehl: Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende, 8. Auflage, Marburg: Eigenverlag, 2018, : www.audiotranskription.de/praxisbuch, S. 20–22.

²³ Lea Genau: So wendest du Transkriptionsregeln richtig an, 25.09.2020, <https://www.scribbr.de/methodik/transkriptionsregeln/> (abgerufen am 22.08.2024).

²⁴ siehe Anhang 4 - Experteninterviews - Leitfaden.pdf, 2024.

²⁵ Vgl. Helfferich, 2011, S. 182–185.

Themen angesprochen werden, ohne den natürlichen Erzählfluss zu unterbrechen. Konkrete Fragen dienen der Erhebung spezifischer Informationen, welche für das Forschungsinteresse relevant sind, aber möglicherweise nicht im Rahmen der offenen Erzählung angesprochen werden.²⁶ Die Aufrechterhaltungs- beziehungsweise Steuerungsfragen sollen das Gespräch in eine für die Forschung relevantere Richtung lenken.²⁷

Dank des Mixed-Method-Designs können die Ergebnisse der Umfrage unmittelbar in die Gestaltung des Experteninterviews einfließen.²⁸ Themen oder Herausforderungen, welche sich in der Umfrage als eine häufige Ursache herausgestellt haben, werden in dem Interview als Memo hinterlegt, um sicherzustellen, dass diese angesprochen werden. Bereiche, in denen keine einheitliche Position ersichtlich ist, werden durch konkrete Fragen noch einmal aufgegriffen.

²⁶ Vgl. Helfferich, 2011, S. 185.

²⁷ Vgl. Helfferich, 2011, S. 104 f.

²⁸ Vgl. Kuckartz, 2014, S. 78–81.

3 Das Onlinezugangsgesetz (OZG)

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG)²⁹ wurde 2017 verabschiedet und verfolgt das Ziel, die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung soll Effizienz und Zugang zu allen Verwaltungsebenen bringen und Bürgern und Unternehmen einen einfacheren Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglichen. Es bildet den rechtlichen Rahmen für die umfassende Digitalisierung der Verwaltungsleistungen und ist ein zentraler Bestandteil der E-Government-Strategie.

Die Hauptziele des OZG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ◆ **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen:** Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen auch online anzubieten. Dies umfasst etwa 575 Verwaltungsleistungen, die digital verfügbar gemacht werden sollen.³⁰
- ◆ **Schaffung eines Portalverbunds:** Ein zentrales Ziel ist die Schaffung eines bundesweiten Portalverbunds, der die verschiedenen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen miteinander verknüpft. Dadurch sollen Nutzer über ein zentrales Online-Portal auf alle Verwaltungsleistungen zugreifen können, unabhängig davon, welche Behörde zuständig ist.³¹
- ◆ **Nutzerfreundlichkeit und Effizienz:** Verwaltungsprozesse sollen nutzerfreundlicher und effizienter gestaltet werden. Dies soll durch die Digitalisierung und Vereinfachung der Antragsverfahren erreicht werden, wodurch sowohl Bürger als auch Verwaltung Zeit und Ressourcen sparen können. Beispielsweise sollen Anträge digital und ohne Medienbrüche bearbeitet werden können, was die Bearbeitungszeit erheblich verkürzt.³²
- ◆ **„Einer für Alle“-Prinzip:** Dieses Prinzip sieht vor, dass digitale Lösungen, die in einem Bundesland entwickelt werden, von anderen Ländern und Kommunen nachgenutzt werden können. Das spart Zeit, Kosten und Ressourcen und fördert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen.³³

²⁹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) i. d. F. v. 28.06.2021, 2017.

³⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Informationsblatt – die wichtigsten Fakten über die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), o. J.

³¹ Vgl. § 1 und § 3 OZG i. d. F. v. 28.06.2021.

³² Vgl. Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale - Synergien - Herausforderungen, Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Berlin [Heidelberg]: Springer, 2021, S. 254, 399; Bundesministerium des Innern und für Heimat.

³³ Vgl. Ariane Berger: Die Entfesselung von D'Artagnan: Zur arbeitsteiligen Digitalisierung der Verwaltung „einer für alle“, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_4, S. 78.

- ◆ **Förderung der Interoperabilität:** Es wird großen Wert auf die Interoperabilität zwischen den verschiedenen IT-Systemen der öffentlichen Verwaltung gelegt. Hierdurch soll die Einführung standardisierter Schnittstellen und Kommunikationsstandards erreicht werden, die eine reibungslose Zusammenarbeit und den Datenaustausch zwischen den Behörden ermöglichen.³⁴

³⁴ Vgl. 2021, S. 4, 54 f.

4 Stand der Umsetzung des OZG

4.1 Allgemeines Vorgehen

Die Umsetzung des OZG erfolgte nach dem Prinzip der Arbeitsteilung, wobei die Gesamtkoordination beim BMI lag. Das BMI richtete dafür zwei Digitalisierungsprogramme ein: Bund und Föederal.³⁵ Während das BMI für die operative Umsetzung verantwortlich ist, übernimmt der IT-Planungsrat die übergeordnete Koordination und strategische Steuerung, indem er die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik koordiniert. Er ist das höchste Gremium gleichberechtigter Entscheidungsfindungen in diesem Bereich.³⁶ Die Aufgaben des IT-Planungsrat im Rahmen der OZG-Umsetzung umfassen die Formulierung, Weiterentwicklung und Aktualisierung einer gemeinsamen Strategie und die Verwaltung des Digitalisierungsbudgets³⁷. Zusätzlich hat der IT-Planungsrat im Jahr 2020 die Föderale IT-Kooperation (FITKO) eingerichtet, um als Geschäftsstelle zu fungieren und die vom Rat beschlossenen Projekte inklusive des OZG zu steuern³⁸. Zu beachten ist hierbei, dass sowohl der Bund als auch die Länder gemeinsame Träger der FITKO sind³⁹.

4.1.1 OZG-Leistungen

Im Juni 2018 beschlossen Bund und Länder die über 6.000 Verwaltungsleistungen zu sogenannten OZG-Leistungsbündel zusammenzufassen.⁴⁰ Hierfür wurde der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) herangezogen, der die meisten Leistungen der deutschen Verwaltungen beinhaltet. Zunächst wurden die Leistungen im LeiKa gemäß einem einheitlichen Detaillierungsgrad gebündelt, fehlende Leistungen ergänzt und Leistungen, die nicht zum Leistungsumfang des OZG gehören, klar gekennzeichnet. Die Bündelung erfolgte anhand von Lebens- und Geschäftslagen, um die Leistungen aus Sicht der Bürger und Unternehmen zu strukturieren.⁴¹ So beinhaltet beispielsweise die OZG-

³⁵ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, o.O.: Bundesgerichtshof, 2023, S. 10.

³⁶ Vgl. Roland Heuermann/Matthias Tomenendal/Christian Bressemer: Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2018, doi:10.1007/978-3-662-54098-5, S. 21–24.

³⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Umsetzungskonzept, 2018, S. 5; Bundesrechnungshof: Abschließende Mitteilung an die Föderale IT-Kooperation über die Prüfung Aufgaben und Strukturen der FITKO, Bonn: Bundesgerichtshof, 2022, S. 28 f.

³⁸ Vgl. Henning Lühr: Von der Konferenz „Deutschland online“ zur föderativen IT-Kooperation – Innovation und Digital Leadership im föderalen Mehrebenensystem in Deutschland, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_5, S. 109.

³⁹ Vgl. Bundesrechnungshof, 2022, S. 6.

⁴⁰ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 10 f.

⁴¹ Vgl. Dirk Stocksmeier/Sirko Hunnius: OZG-Umsetzungskatalog i. d. F. v. 04/2018, 2018.

Leistung „Abgeschleppte Fahrzeuge“ folgende Verwaltungsleistungen: die Informationserteilung, Herausgabe, Begutachtung und das grundlegende Verfahren „abgeschleppte Fahrzeuge“.⁴² Durch die Einteilung der Leistungen in die einzelnen Bündel konnte eine gewisse Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit sowie eine nutzerorientierte Kategorisierung gewährleistet werden.⁴³ Daraus ergaben sich 575 Leistungsbündel, die in verschiedene Kategorien (Typen) unterteilt wurden (siehe Tabelle 1).

Leistungstyp	Regelungskompetenz	Vollzugskompetenz
Typ 1	Bund	Bund
Typ 2	Bund	Länder oder Kommunen
Typ 3	Bund (Abweichungsrecht)	Länder oder Kommunen
Typ 4	Länder	Länder oder Kommunen
Typ 5	Kommunen	Kommunen

Tabelle 1 Typen der Verwaltungsleistungen⁴⁴

Von diesen Leistungsbündeln fielen 115 Leistungen in den Zuständigkeitsbereich des Bundes (Typ 1), bei 370 Leistungen liegt die Regelungskompetenz beim Bund und die Vollzugskompetenz bei den Ländern oder Kommunen (Typ 2 und 3) und 90 Leistungen werden ausschließlich von den Ländern oder Kommunen geregelt und/oder vollzogen (Typ 4 und 5).⁴⁵

Einzelne Verwaltungsleistungen innerhalb einer OZG-Leistung können unterschiedliche Typen haben. Deshalb wurde bei der Zuständigkeit der einzelnen Verwaltungsleistungen eine Gruppierung der Typisierung innerhalb des Umsetzungskataloges vorgenommen (siehe Tabelle 2). Die Zuständigkeit einer OZG-Leistung ergibt sich aus der Summe der Typen aller enthaltenen Verwaltungsleistungen. Einige der OZG-Leistungen fallen in die Kategorie der Mischleistungen. Diese enthalten Leistungen des Typs 1 bis 5. Die Mischleistungen sind zusätzlich unterteilt in „mit Typ-1-Anteil“ und „ohne Typ-1-Anteil“.⁴⁶

Leistungstypgruppierung	Zuständigkeit
Typ 1	Bund
Mischleistung (mit Typ-1-Anteil)	Bund, Länder und Kommunen
Mischleistung (ohne Typ-1-Anteil)	Länder und Kommunen
Typ 2/3	Bund und Länder
Typ 4/5	Kommunen

Tabelle 2 Gruppierung der Leistungstypen (eigene Darstellung)

⁴² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG IP Umsetzungskatalog Export mit Leistungsobjekten, o.O.: OZG-Informationportal, 2024.

⁴³ Vgl. Stocksmeier u. a., 2018, S. 13.

⁴⁴ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, tbl. 1.

⁴⁵ vgl. Florian Bartholomae/Chang Woon Nam/Peter Steinhoff: Kann Deutschland E-Government?, in: Verwaltung & Management, Bd. 29, Nr. 5, 2023, doi:10.5771/0947-9856-2023-5-235, S. 237.

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: Erläuterungen zu OZGIP-Export-Downloads v3.2, 2022, S. 3.

4.1.2 Das Reifegradmodell

Zur Bewertung der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen wurde ein sogenanntes Reifegradmodell mit den Stufen 0 bis 4 festgelegt (siehe Abbildung 1). Mit Erreichen des Reifegrades 3 ist die Umsetzung einer OZG-konformen Verwaltungsdienstleistung erreicht. Dieser liegt vor, wenn die Nutzer den gesamten Verwaltungsprozess digital abwickeln können. Dazu gehört das Ausfüllen des Antrags, die digitale Abgabe, die digitale Abwicklung von Zahlungen, die Online-Kommunikation mit der zuständigen Stelle, der Erhalt digitaler Bescheide sowie die Möglichkeit, online Einsprüche einzulegen.⁴⁷



Abbildung 1 Stufengrafik gemäß BMI-Fachkonzept⁴⁸

4.1.3 Portalverbund

Zusätzlich zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen aus dem Leistungskatalog wurden der Bund und die Länder beauftragt, ein Verwaltungsportal zu entwickeln und zu betreiben. Über dieses sollen die jeweiligen Verwaltungsleistungen bereitgestellt werden.⁴⁹ Zudem sollen die einzelnen Länderportale mit dem Bundesportal zu einem Portalverbund verknüpft werden.⁵⁰ Bürger und Unternehmen sollen möglichst unkompliziert auf digitale Verwaltungsleistungen zugreifen können. Der Portalverbund ermöglicht das Auffinden sämtlicher Verwaltungsleistungen in ganz Deutschland, unabhängig davon, welches Verwaltungsportal genutzt wird⁵¹. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Identifikation und

⁴⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 11.

⁴⁸ Materna Information & Communications SE: Stufengrafik gemäß BMI-Fachkonzept zur Umsetzung von OZG-Leistungen, https://www.materna.de/Microsite/Monitor/DE/2020-03/Management-und-Strategie/ozg/_documents/_bilder/Abbildung.svg?__blob=normal&v=1 (abgerufen am 10.07.2024).

⁴⁹ § 1 Abs. 1 OZG i. d. F. v. 28.06.2021.

⁵⁰ § 1 Abs. 2 OZG i. d. F. v. 28.06.2021.

⁵¹ Vgl. IT-Planungsrat: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), <https://www.it-planungsrat.de/projekte/ozg-umsetzung> (abgerufen am 30.07.2024).

Authentifikation sind von Bund und Ländern entsprechende Nutzerkonten bereitzustellen.⁵²

4.1.4 Finanzierung

Insgesamt stellte der Bund von 2018 bis 2022 rund 4,1 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon 3,5 Milliarden Euro für die Umsetzung des OZG. Hinzu kamen 1,5 Milliarden Euro für das Digitalisierungsprogramm Föderal. Für die Entwicklung digitaler Infrastrukturen waren rund 0,9 Milliarden Euro vorgesehen, während der Bund für sein Digitalisierungsprogramm 0,6 Milliarden Euro erhielt. Rund 52% der OZG-Mittel wurden von Bund und Ländern nicht beansprucht.⁵³

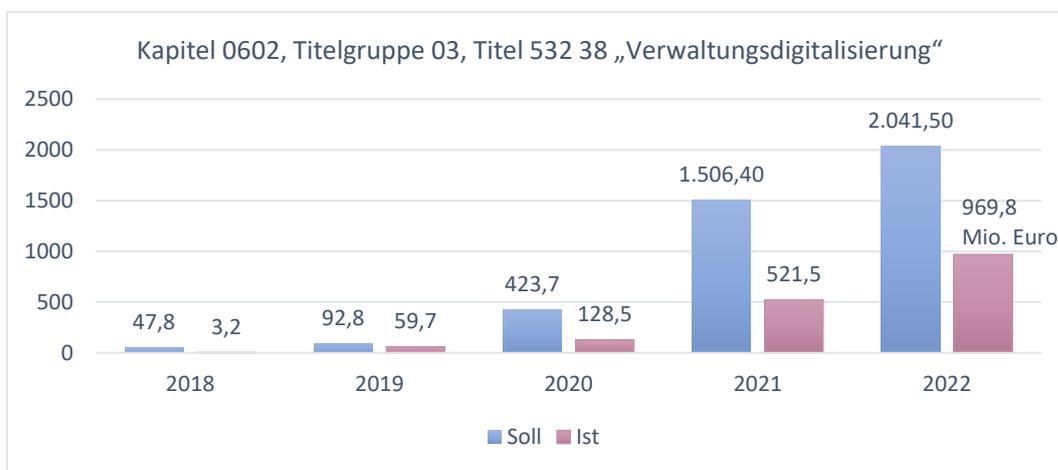


Abbildung 2 Soll- und Ist-Werte 2018 bis 2022⁵⁴

4.1.5 Das OZG-Dashboard

Das OZG-Dashboard⁵⁵ ist ein Online-Tool des BMI, das einen Überblick über die Anzahl der OZG-Leistungen bietet, für die in jedem Bundesland flächendeckend Onlinedienste verfügbar sind. Es basiert auf dem Portalverbund Online-Gateway (PVOG), in das Bund, Länder und Kommunen ihre Daten einpflegen. Das Dashboard bietet somit eine Vollerhebung aller im jeweiligen Land verfügbaren Onlinedienste aller Kommunen.⁵⁶

In einem Bericht zur Umsetzung des OZG kritisierte jedoch der Bundesrechnungshof, dass das BMI den Erfolg der OZG-Umsetzung in seinem öffentlichen Dashboard beschönigt und den Fortschritt gegenüber der Öffentlichkeit mit Unschärfen darstellt. Demnach

⁵² § 3 Abs. 2 OZG i. d. F. v. 28.06.2021.

⁵³ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 12 f.

⁵⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt digital, <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (abgerufen am 01.08.2024).

⁵⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Dashboard Digitale Verwaltung, <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/> (abgerufen am 20.02.2024).

⁵⁶ Vgl. Nicole Opiela/Jens Tiemann/Jan Dennis Gumz/Gabriele Goldacker/Dr Mike Weber: Deutschland-Index der Digitalisierung 2023, 2023, S. 40.

kennzeichnet das OZG-Dashboard alle OZG-Leistungen, welche den Reifegrad 2 erreicht haben, bereits als „online verfügbar“. OZG-konform sind Verwaltungsleistungen jedoch erst ab Reifegrad 3 (siehe Abbildung 1). Des Weiteren galt eine OZG-Leistung bereits als „online verfügbar“, sobald eine einzelne Verwaltungsleistung aus dem Leistungsbündel in nur einer Kommune den Reifegrad 2 erreicht hatte. Im Beispiel „Abgeschleppte Fahrzeuge“ würde es demzufolge ausreichen, wenn allein die Informationserteilung im Reifegrad 2 verfügbar ist, um als „online verfügbar“ zu gelten, selbst wenn die Herausgabe, Begutachtung und das grundlegende Verfahren „abgeschleppte Fahrzeuge“ sich noch im Reifegrad 0 oder 1 befinden.⁵⁷

4.2 Umsetzung auf Bundesebene

Für den Bund koordiniert das BMI die Umsetzung ressortübergreifend ohne die Einbeziehung des IT-Planungsrats⁵⁸. Es entwickelt Leitfäden und bietet Unterstützung bei der Themenfeldanalyse, der Durchführung von Digitalisierungslaboren, an bei der Programmkoordination, Steuerung und dem Monitoring der Projekte, beim Informationsmanagement, Reporting und Wissenstransfer.⁵⁹ Die Verantwortung für die eigentliche Umsetzung bleibt jedoch bei den einzelnen Bundesressorts.⁶⁰

Das vom OZG geforderte Bundesportal sowie das Nutzerkonto konnten erfolgreich umgesetzt werden.⁶¹ Um die Nutzung durch Bürger und Unternehmen zu maximieren, legt das Bundesportal besonderen Wert auf Nutzerfreundlichkeit und zentrale Verfügbarkeit der Online-Angebote. Alle digitalen Leistungen der Bundesverwaltung werden zentral über das Bundesportal zugänglich gemacht⁶². Dies wird durch eine Informationsdatenbank mit zuständigen Redaktionsstrukturen von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht. Die zentrale Verfügbarkeit der Verwaltungsleistungen nach § 1 Absatz 2 OZG wird durch die direkte Integration der Onlinedienste im Bundesportal oder durch eine Verlinkung zu einem Länder- oder Fachportal, das die Leistung bereits digital bereitstellt, gewährleistet.⁶³

⁵⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 17.

⁵⁸ Vgl. IT-Planungsrat.

⁵⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Umsetzung im Bund, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-bund/bund-node.html> (abgerufen am 21.07.2024).

⁶⁰ Vgl. Dominik Böllhoff/Winfried Kemmerling: Das Onlinezugangsgesetz (OZG) auf Bundesebene: Binnendigitalisierung und Stand der Umsetzung des OZG am Beispiel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aus Sicht der Rechts- und Fachaufsicht im Bundesministerium der Finanzen (BMF), in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_11, S. 256.

⁶¹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung, 2023, S. 2.

⁶² Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁶³ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Bis Ende 2023 wurden durchschnittlich mehr als 160.000 Besuche und über 700 Anträge pro Monat dokumentiert⁶⁴.

Im Rahmen des Digitalisierungsprogramms Bund wurde eine eigene "Fertigungsstraße" entwickelt, um die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen zu beschleunigen. Sie wurde in der Bundesdruckerei eingerichtet und dient dazu, Papieranträge systematisch in digitale Online-Antragsverfahren zu überführen und in das Bundesportal zu integrieren.⁶⁵

Dadurch können Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger an zentraler Stelle einheitlich Anträge online suchen, finden, ausfüllen, einreichen, Leistungen bezahlen und schließlich die Bescheide über die angebundenen Nutzerkonten digital entgegennehmen. Falls der Antragsprozess nicht wie gewünscht verläuft, können Nutzende Ihren Antrag zurückziehen, ein fehlendes Dokument nachreichen oder einem Bescheid widersprechen. Die Fertigungsstraße hat bis zum Programmende mehr als 200 Online-Antragsverfahren digitalisiert.⁶⁶

Die Fertigungsstraße stellte zentrale IT-Lösungen mit Konsolidierungswirkung bereit.⁶⁷ Das bedeutet, dass durch die Nutzung gemeinsamer IT-Lösungen in der Fertigungsstraße Doppel- und Mehrfachentwicklungen von IT-Lösungen vermieden und Synergien genutzt werden konnten.

4.3 Umsetzung auf Landesebene

Um die Herausforderungen der föderalen Struktur Deutschlands zu bewältigen, wurde ein arbeitsteiliges Vorgehen vereinbart. Das heißt, dass nicht jedes Bundesland jede Verwaltungsleistung digitalisieren muss, sondern nur für einzelne bestimmte Themenfelder die Verantwortung hat. Innerhalb dieser Themenfelder entwickeln sie digitale Lösungen nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EfA). Ein Land entwickelt und betreibt zentral einen Online-dienst, den andere Länder und Kommunen anschließend nachnutzen können. Dieses Prinzip soll Zeit, Kosten und Ressourcen sparen.⁶⁸

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁶⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁶⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁶⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁶⁸ Vgl. Björn Bünzow: Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neue Formen der Zusammenarbeit, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_16, S. 385–387; Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Föderal : Alle 14 Themenfelder auf einen Blick!, https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2021/01_themenfelder.html;jsessionid=3B9DA1203794B30CD581D181E878DD39.live872?nn=20339396 (abgerufen am 02.08.2024).

Zunächst wurden alle relevanten Verwaltungsleistungen identifiziert und in 14 Themenfelder gruppiert. Innerhalb der Themenfelder wurden die Leistungen in Lebens- und Geschäftslagen gebündelt. Für jedes Themenfeld ist ein Tandem aus einem Bundesministerium und einem Bundesland zuständig (siehe Abbildung 3).⁶⁹ Ziel ist es, durch diese Struktur die Digitalisierung effizienter zu gestalten, Doppelentwicklungen zu vermeiden und nutzerfreundliche Lösungen für Bürger und Unternehmen zu schaffen.⁷⁰

Die Umsetzung der OZG-Leistungen erfolgt in 14 Themenfeldern
Stand: 18.02.2022

Themenfeld	Bund	Übergreifende Koordination (FF/MA)	Themenfeld	Bund	Übergreifende Koordination
Arbeit & Ruhestand	BMAS	NW (FF) HE (MA)	Gesundheit	BMG	NI (FF)
Bauen & Wohnen	BMI	MV (FF) BY (MA) HE (MA) HH (MA) RP (MA)	Mobilität & Reisen	BMDV	HE (FF) BW (FF)
Bildung	BMBF	ST (FF) NW (MA)	Querschnittsleistungen	BMI	BE (FF) BB (MA) HH (MA) TH (MA)
Ein- & Auswanderung	AA / BMI	BB (FF) HE (MA) NW (MA)	Recht & Ordnung	BMJ / BMI	SN (FF)
Engagement & Hobby	BMI	KSV (FF) NW (FF)	Steuern & Zoll	BMF	HE (FF) TH (MA)
Familie & Kind	BMFSFJ	HB (FF) HE (MA)	Umwelt	BMUV	SH (FF) RP (FF) NW (MA) UBA (MA)
Forschung & Förderung	BMI	BY (FF) SN (MA)	Unternehmensführung & -entwicklung	BMWK	HH (FF) HB (MA) NW (MA) TH (MA)

FF = Federführung; MA = Mitarbeit

Abbildung 3 Übersicht der 14 Themenfelder⁷¹

Die Themenfeldarbeit wird durch ein gemeinsames Programmmanagement von Bund und Ländern gesteuert, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.⁷² Hierbei fungiert die FITKO als agile Organisation, die Beschlüsse und Projekte des IT-Planungsrates umsetzt und die relevanten Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen vernetzt.⁷³

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Themenfeldarbeit sind sogenannte „Digitalisierungslabore“. In diesen Laboren arbeiten Experten aus verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel Informationstechnik (IT), Recht, Verwaltung und die Bürger zusammen. Durch die frühzeitige Einbindung von Nutzern und eine agile Arbeitsweise tragen sie dazu bei, dass die digitalisierten Verwaltungsleistungen den Bedürfnissen der Bürger entsprechen und effizient umgesetzt werden können.⁷⁴ Zu den Aufgaben der Laborteams gehört es,

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Umsetzung in Ländern und Kommunen, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html> (abgerufen am 02.08.2024).

⁷⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁷¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Themenfelder Föderal, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html> (abgerufen am 29.07.2024).

⁷² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁷³ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat.

⁷⁴ Vgl. Bünzow, 2021, S. 394 f.

Erkenntnisse aus der Ist-Analyse zu gewinnen, Nutzerfeedback einzuholen und Klickprototypen zu erstellen. Außerdem werden in den Steuerungskreisen der Themenfelder spezifische Fragen zur Gestaltung der digitalen Prozesse erklärt und Entscheidungen über die relevanten Stammdaten aus dem föderalen Informationsmanagement (FIM) getroffen.⁷⁵

Das FIM ist ein Standard, der entwickelt wurde, um Verwaltungsleistungen verständlicher und zugänglicher zu machen. Im Wesentlichen geht es darum, die Sprache des Rechts in allgemein verständliche Beschreibungen, Prozessmodelle und Datenfelder zu „übersetzen“ und die Implementierung von rechtlichen Vorgaben zu erleichtern.⁷⁶ Zu den FIM-Stammdaten gehören Stammtexte, Stammdatenschemata und Stammprozesse. Diese können von allen Behörden direkt genutzt werden. Die Daten werden von einem Redaktionsteam juristisch geprüft und aktualisiert.⁷⁷

Zur Nachnutzung von EfA-Lösungen stellen die FITKO und eine Genossenschaft von IT-Dienstleistern Standardverträge bereit, die von den Ländern genutzt werden können. Allerdings liegen diese Standardverträge bisher nur für einen Teil der EfA-Lösungen vor. In den anderen Fällen müssen individuelle Lösungen gefunden werden. Die Länder können EfA-Lösungen auch über den "Marktplatz für EfA-Lösungen" beziehen. Dort werden neben den im FIT-Store verfügbaren Lösungen weitere EfA-Lösungen anderer Anbieter zur Nachnutzung angeboten.⁷⁸

Am 30. Januar 2021 haben Bund und Länder eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, um gemeinsam informationstechnische Lösungen für die Umsetzung des OZG zu entwickeln und dauerhaft zu betreiben. Das Abkommen betont die Bedeutung einer modernen, technischen Infrastruktur und agilen Arbeitsweise für die Umsetzung des OZG und steht für die Weiterentwicklung der derzeit noch heterogenen föderalen IT-Landschaft hin zu einem leistungsstarken, interoperablen Plattformsystem für die digitale Verwaltung. Zusätzlich wurde festgehalten, dass weitere drei Milliarden Euro durch den Bund, für Entlastung der Länder, bereitgestellt werden.⁷⁹

⁷⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Leitfaden, https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/OZG-Leitfaden_4621478.html (abgerufen am 10.07.2024), Kap. 5.2 Zusammenarbeit in einem Themenfeld.

⁷⁶ Vgl. Hannes Kühn: Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_2, S. 34–36.

⁷⁷ Vgl. FITKO: Über FIM, <https://fimportal.de/ueber-fim#c50> (abgerufen am 02.08.2024).

⁷⁸ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen, Bonn.: Bundesgerichtshof, 2023., S. 16 f.

⁷⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, 2021, S. 5 ff.

4.4 Umsetzung auf Kommunalebene

Eine genaue Strategie wie für den Bund und die Länder gibt es für die Kommunen nicht. Das liegt daran, dass die Kommunen im deutschen Staatsgefüge nicht als "dritte Ebene", sondern als Teil der staatlichen Ebene der Länder angesehen werden. Das bedeutet, dass die Länder die Verantwortung tragen, die Kommunen in die OZG-Umsetzung mit einzu binden und sicherzustellen, dass diese ihre Maßnahmen im Einklang mit dem Gesetz treffen. Die Einbindung der Kommunen erfolgt daher primär über die Länder selbst oder über kommunale Spitzenverbände. Dabei spielen Themenfeldplanungen, die Entwicklung von digitalen Lösungen, vorzugsweise in Form von „Einer-für-Alle“-Lösungen, und die Zusammenarbeit mit Bund und Ländern eine wichtige Rolle.⁸⁰ Vertreter ausgewählter Kommunen nehmen auch an den vom Land durchgeführten Digitalisierungslaboren teil. Kleine Kommunen haben hierbei aufgrund knapper Ressourcen und Personalmangel meist das Nachsehen.⁸¹

Viele Kommunen sind nicht untätig und entwickeln eigene Strategien und Lösungen zur Umsetzung des OZG. Sie vernetzen sich zum Beispiel mit anderen Kommunen, um Erfahrungen auszutauschen und Synergien zu nutzen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise finden Themenfeld-Workshops statt, bei denen sich kommunale Akteure über die Umsetzung beraten und Lösungsansätze entwickeln⁸². In einigen Bundesländern, wie Schleswig-Holstein, wurden spezielle Kooperationsstrukturen geschaffen, um die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen bei der OZG-Umsetzung zu verbessern⁸³.

Finanziell werden die Kommunen durch Bund und Länder unterstützt. In dem Verwaltungsabkommen von Bund und Ländern wird anerkannt, dass die Umsetzung des Abkommens einen erheblichen Sach- und Personalaufwand für die Kommunen bedeutet. Aus diesem Grund wurde festgelegt, dass die Mehrausgaben, welche den Kommunen entstanden sind, von den Ländern ausgeglichen werden.⁸⁴ Wie und inwieweit die Mittel

⁸⁰ Vgl. Ralf Geis: Das Onlinezugangsgesetz im Rechtsvergleich, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_10, S. 232 ff.

⁸¹ Vivien C. Voss: Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – lessons learned im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des Onlinezugangsgesetzes, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_9, S. 217 f.

⁸² Vgl. Andreas Engel: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Nordrhein-Westfalen aus kommunaler Perspektive, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_12, S. 285.

⁸³ Vgl. Sönke E. Schulz: Organisatorische Gestaltungspotenziale bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Das Modell IT-Verbund Schleswig-Holstein, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_13, S. 297.

⁸⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2021, S. 6.

von den Kommunen abgerufen werden können, wurde nicht festgelegt. Auch hier ist davon auszugehen, dass jedes Bundesland die Art und Weise selbst bestimmt.

4.5 Umsetzungen für Bund, Land und Kommunen in Zahlen

Im Rahmen dieser Arbeit wurde eine detaillierte Analyse des Umsetzungskatalogs⁸⁵ der OZG-Informationsplattform⁸⁶ durchgeführt, um die Diskrepanzen zwischen den offiziellen Angaben des BMI und der tatsächlichen Umsetzung des OZG aufzuzeigen. Wie bereits in Kapitel 4.1.5 erwähnt, bemängelte der Bundesrechnungshof die Darstellung des BMI zum Fortschritt des OZG im OZG-Dashboard als beschönigend und unrealistisch.⁸⁷

Seit Erstellung und Priorisierung der OZG-Leistungsbündel ist die Menge der Verwaltungsleistungen und somit auch der OZG-Leistungen stetig gewachsen. Mit Stand Juli 2024 wurden insgesamt 10.320 Verwaltungsleistungen in 580 OZG-Leistungsbündel verzeichnet. Von den 580 OZG-Leistungen konnten nur 15, davon 14 in der alleinigen Verwaltung des Bundes (Typ 1) und eine bei der die Regelungskompetenz beim Bund und die Vollzugskompetenz beim Land liegt (Typ 2/3), vollständig OZG-konform (mind. Reifegrad 3) umgesetzt werden. Keine OZG-Leistung befindet sich in Reifegrad 4 und ist nach dem Reifegradmodell vollständig digitalisiert.

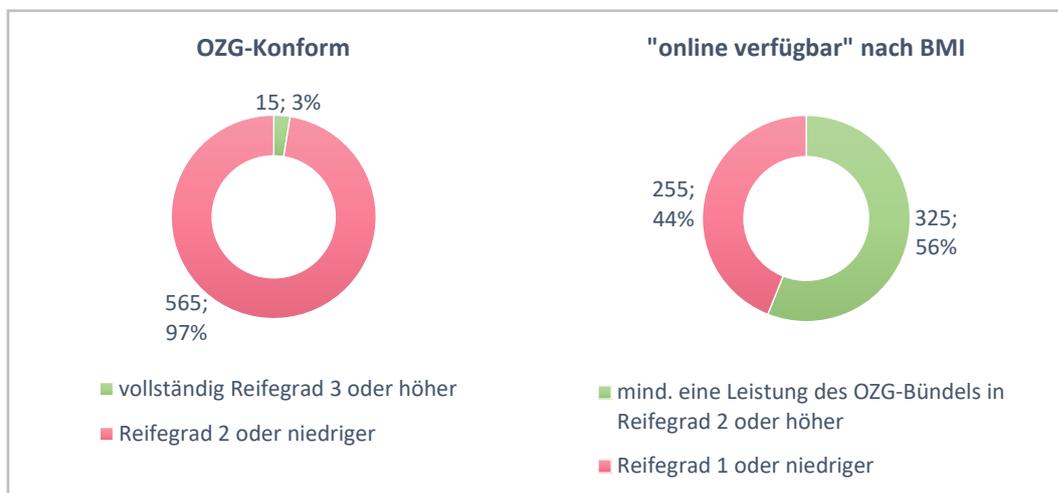


Abbildung 4 Vergleich OZG-konformität und "online verfügbar" nach BMI⁸⁸

Die Abbildung 4 veranschaulicht sehr gut, wie weit die Werte des BMI von den tatsächlichen Anforderungen des OZG abweichen und dadurch eine verschönerte Darstellung der Digitalisierung erzeugen.

⁸⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024.

⁸⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat: OZG-Informationsplattform, <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (abgerufen am 11.07.2024).

⁸⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 17.

⁸⁸ Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024.

Durch die Betrachtung der einzelnen Verwaltungsleistungen kann ein genaueres Bild über den tatsächlichen Digitalisierungsstand geschaffen werden. Insgesamt konnten 1.012 und damit rund 10% aller Verwaltungsleistungen OZG-konform umgesetzt werden. 4.682 und damit etwas weniger als die Hälfte befinden sich im Reifegrad 0 oder es wurde keine Angaben seitens der umsetzenden Behörden verzeichnet (siehe Abbildung 5).

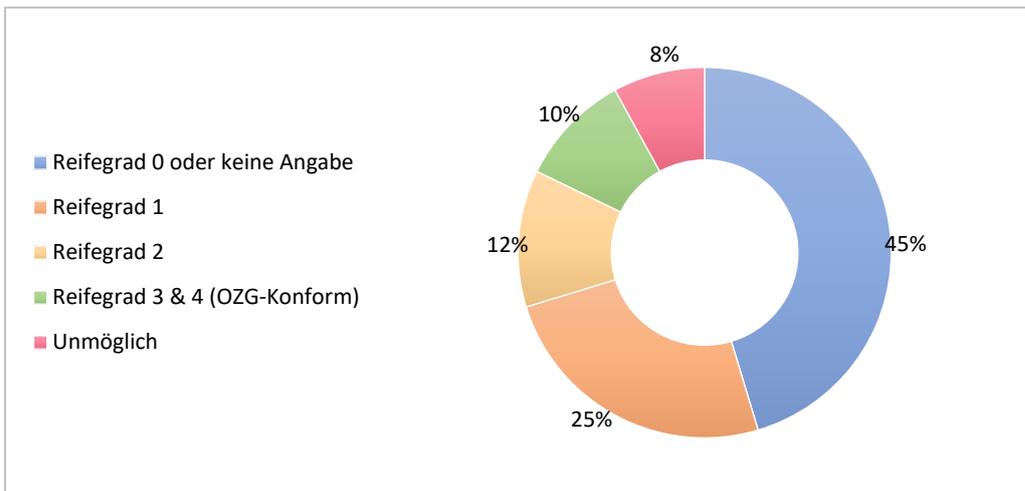


Abbildung 5 Stand der Umsetzung der 10.320 Verwaltungsleistungen⁸⁹

Von den 1.012 Verwaltungsleistungen, welche OZG-konform umgesetzt werden konnten, befindet sich nur eine Leistung im Reifegrad 4. Hierbei handelt es sich um die Meldebescheinigung und -registrauskunft. Zudem wurden 822 Verwaltungsleistungen durch Bund und Länder als „unmöglich“ eingestuft.

Leistungstyp \ Reifegrad	R0 oder keine Angabe	R1	R2	OZG-konform		Unmöglich
				R3	R4	
Typ 1 (Bund)	217	181	262	319	-	302
Mischleistungen (mit Typ 1 Anteil)	2.146	1.117	551	410	-	390
Mischleistungen (ohne Typ 1 Anteil)	994	762	226	90	-	32
Typ 2 & 3 (Bund & Länder)	1.101	365	158	166	1	94
Typ 4 & 5 (Land & Kommunen)	224	144	38	26	-	4
Gesamt:	4.682	2.569	1.235	1.011	1	822

Tabelle 3 Auswertung der Verwaltungsleistungen im Umsetzungskatalog⁹⁰

⁸⁹ Eigene Darstellung, Datenquelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024.

⁹⁰ Eigene Darstellung, Datenquelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024.

Der Umsetzungskatalog legt folgende drei Unmöglichkeiten fest und orientiert sich dabei an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen:

- ◆ Faktische Unmöglichkeit (z.B. Durchführung einer Impfung)
- ◆ Rechtliche Unmöglichkeit (z.B. besondere Sicherheitsanforderungen)
- ◆ Wirtschaftliche Unmöglichkeit (z.B. Kosten-Nutzen-Faktor nicht gegeben)

Leistungen, welche grundsätzlich nicht elektronisch angeboten werden können, werden vom OZG-Umsetzungskatalog nicht berücksichtigt.⁹¹

Im Vergleich der bereits umgesetzten Verwaltungsleistungen fällt auf, dass der Bund mit 31% für die Typ 1 Leistungen und mit 41% bei den Mischleistungen mit Typ-1-Anteil am erfolgreichsten ist (siehe Abbildung 6).

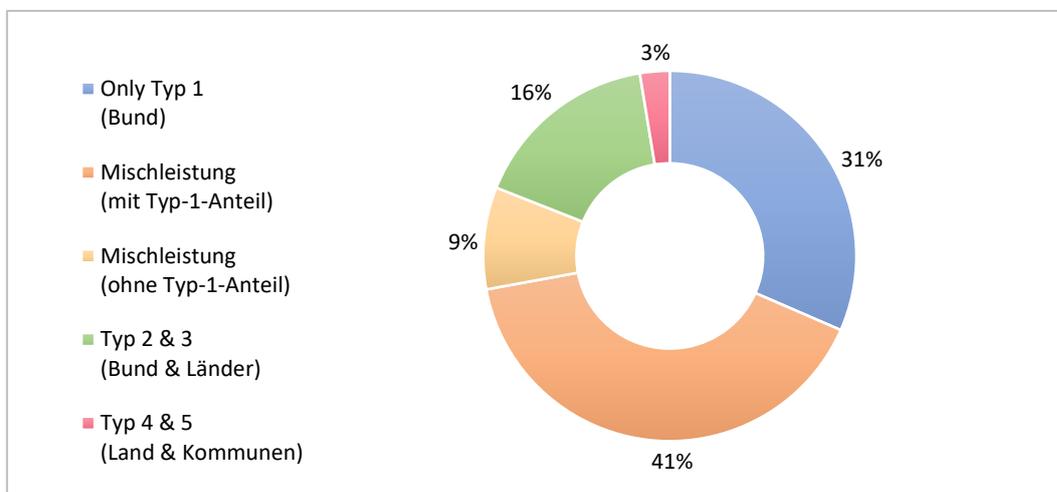


Abbildung 6 Übersicht der OZG-konformen Verwaltungsleistungen nach Typ⁹²

Die Typen hingegen, für die eine Mitwirkung der Länder oder Kommunen notwendig ist, schneiden am schlechtesten ab. Bisher konnten nur 3% dieser Verwaltungsleistungen OZG-konform umgesetzt werden. Eine flächendeckende Verfügbarkeit dieser Leistungen ist allein durch die Umsetzung nach dem OZG nicht gewährleistet. Auch der Umsetzungskatalog enthält keine Angaben zur tatsächlichen Abdeckung.

4.6 Wertung

Die Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen zeigt, dass es auch im föderalen System Wege und Möglichkeiten der Zusammenarbeit und gemeinschaftlichen Entwicklung gibt. Für eine finanzielle Förderung ist unter anderem mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln sowie dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern auf allen Ebenen gesorgt. Mit dem BMI wurde ein einheitlicher Ansprechpartner eingerichtet und in

⁹¹ Vgl. Stocksmeier u. a., 2018, S. 5.

⁹² Eigene Darstellung, Datenquelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2024.

Kooperation mit dem IT-Planungsrat und der FITKO wurden Strategien und Lösungen entwickelt, die eine Digitalisierung möglich machen sollen.

Jedoch zeigt die Auswertung des Umsetzungskatalogs ein ganz anderes Bild. Demnach befindet sich Deutschland noch am Anfang der OZG-Umsetzung, besonders auf kommunaler Ebene. Mehr als die Hälfte der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel blieben bisher ungenutzt. Daraus lässt sich schließen, dass es neben den finanziellen Ressourcen weitere Herausforderungen, die einer erfolgreichen Umsetzung im Wege stehen, zu bewältigen gibt. Welche das sind und wie gegebenenfalls mit diesen umgegangen werden kann, wird im Folgenden erörtert.

5 Analyse der Herausforderungen der OZG-Umsetzung

Während das OZG gute Voraussetzungen für die Digitalisierung der Verwaltung bietet, bringt seine Umsetzung eine Reihe von Hürden mit sich. Diese Herausforderungen sind vielfältig und betreffen unterschiedliche Bereiche – von technischen bis hin zu organisatorischen. Angesichts des Umfangs der Aufgaben ist es notwendig zu untersuchen, welche Hindernisse am kritischsten sind. Dieser Abschnitt widmet sich einer eingehenden Analyse der wichtigsten Herausforderungen, die im Laufe der Recherche deutlich hervorgetreten sind.

5.1 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

5.1.1 Unklare Rollen der Kommunen

Obwohl sich Bürger bei Verwaltungsdienstleistungen meist zuerst an die Kommunen wenden, benennt das OZG nur Bund und Länder als direkte Adressaten. In der Gesetzesbegründung werden Kommunen zwar in Klammern hinzugefügt, daraus lässt sich jedoch keine direkte Verpflichtung ableiten. Dies führte zu Diskussionen darüber, ob Kommunen überhaupt direkt vom OZG betroffen sind.⁹³ Der Bundesrat sprach sich in dem dazugehörigen Gesetzesentwurf gegen eine konkrete Verpflichtung der Kommunen aus. Vielmehr sollten diese freiwillig an der Umsetzung teilnehmen.⁹⁴ Darüber hinaus wäre eine Verpflichtung der Kommunen durch den Bund nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz (GG) gar nicht zulässig. Daraus lässt sich ableiten, dass vom Gesetzgeber keine klare Rolle für die Kommunen vorgesehen ist und diese keinen verstärkten Fokus, zumindest nicht durch Gesetz, bei der Umsetzung erhalten.

Ein Argument, das hingegen für eine Einbeziehung der Kommunen sprach, ist das staatsrechtliche Verständnis des deutschen Mehrebenensystems. Verfassungsrechtlich sind Kommunen geschützter Teil der Länder und bilden keine eigene Ebene.⁹⁵

⁹³ Vgl. Berger, 2021.

⁹⁴ Vgl. Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, 13.02.20217, S. 138 f.

⁹⁵ Michèle Jaich/Martin Gross: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Bd. 15, Nr. 1–2022, 2022, doi:10.3224/dms.v15i1.07, S. 212.

Das verpflichtet zumindest die Länder, dafür Sorge zu tragen, dass auch die Kommunen und Kommunalverbände ihre Verwaltungsleistungen digitalisieren.⁹⁶ Doch auch diese Verpflichtung ist vom Gesetzgeber nicht konkret festgehalten.

5.1.2 Föderalismus

Die föderale Struktur Deutschlands bringt viele Vorteile mit sich, stellt die Kommunen bei der Umsetzung des OZG jedoch auch vor eine Reihe von Herausforderungen. Das deutsche Grundgesetz verfolgt ein Trennungsprinzip, welches nach Artikel 83 GG eine strikte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern vorsieht. Um eine Kooperation zwischen Bund und Ländern zu ermöglichen, wurde bereits 2009 bei der Föderalismusreform II der Artikel 91c GG beschlossen. Dieser ermöglicht die gemeinsame Planung, Errichtung und den Betrieb von IT-Systemen durch Bund und Länder.⁹⁷ Im Jahr 2017 wurde der Artikel 91c GG durch den Absatz 5 erweitert. Dieser sagt aus, dass der Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch das Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt wird. Vor Einführung des OZG konnte der Bund die Digitalisierung der Landesverwaltung nur begrenzt beeinflussen, hauptsächlich im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen. Das OZG und die Erweiterung des Art. 91c GG geben dem Bund nun jedoch deutlich mehr Einfluss auf die Digitalisierung der Verwaltung, auch im Bereich des Landesrechts.⁹⁸

Die Vielzahl an Akteuren auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene macht die Koordination und Abstimmung im Umsetzungsprozess komplex und langwierig⁹⁹. Das führt dazu, dass jedes Bundesland eigene, landesrechtliche und technische Modelle zur Umsetzung entwickelt¹⁰⁰. Entgegen dem Einer-für-alle-Prinzip werden durch die mangelnde Arbeitsteilung IT-Lösungen für die gleichen Verwaltungsleistungen in verschiedenen Kommunen redundant entwickelt, anstatt Synergien zu nutzen und bereits vorhandene Lösungen zu übernehmen.¹⁰¹ Im Gegensatz zu den Ländern haben die Kommunen nicht die Möglichkeit, auf die im Fit-Store bereitgestellten Lösungen zurückzugreifen. Sie können lediglich Wünsche zur Nutzung dieser gegenüber ihren Ländern äußern, welche dann

⁹⁶ Vgl. Geis, 2021, S. 231.

⁹⁷ Vgl. Margrit Seckelmann: Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_3, S. 57.

⁹⁸ Vgl. Maximilian Zäper: Die Verfassungsmäßigkeit des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, (Studien zum öffentlichen Recht Band 34), Baden-Baden: Nomos, 2023, S. 54, 155 f.

⁹⁹ Vgl. Stember u. a., 2021, S. 47 f.

¹⁰⁰ Vgl. 2021, S. 46, 76–80.

¹⁰¹ Vgl. Berger, 2021, S. 76; 2021, S. 45 f.

gegebenenfalls entsprechende Nutzungsvereinbarungen mit der FITKO abschließen.¹⁰² Kommunen, die bereit wären, die EfA-Lösungen zu nutzen, sind auf das Wohlwollen ihres Landes angewiesen.

Auch das eigentlich sinnvolle Konnexitätsprinzip nach Artikel 104a GG kann unter Umständen ein Hindernis darstellen. Dieses sagt unter anderem aus, dass den Kommunen ein Ausgleichsanspruch für Mehrkosten zusteht, wenn sie durch die Bundesländer verbindliche Vorgaben erhalten. Dieses Prinzip kann dazu führen, dass sich die Bundesländer bei der Standardisierung zurückhalten, um sich selbst nicht mit zusätzlichen Ausgaben zu belasten.¹⁰³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Föderalismus die OZG-Umsetzung in den Kommunen zwar nicht unmöglich macht, aber deutlich komplexer und herausfordernder. Zwar wird eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern durch den Artikel 91c GG ermöglicht, jedoch schränkt die Organisationshoheit der Länder im Bereich der Verwaltung die Möglichkeiten des Bundes ein, die OZG-Umsetzung auch auf kommunaler Ebene stärker zu harmonisieren und zu standardisieren¹⁰⁴. Es bedarf einer stärkeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen, um die Herausforderungen des Föderalismus zu bewältigen und eine erfolgreiche Umsetzung des OZG zu gewährleisten.

5.1.3 „Digital taugliche“ Gesetze

Gesetzliche Vorgaben, wie zum Beispiel die Anordnung der Schriftform, stellen ein bekanntes Hindernis für die Digitalisierung dar. Die Rechtslage beeinflusst den Vollzug erheblich, weil sie Verfahrensabläufe, Zuständigkeiten und Entscheidungsvoraussetzungen festlegt und regelt. Daher ist es entscheidend, sich der Gestaltungskraft des Rechts bewusst zu werden und diese gezielt zur Unterstützung der Digitalisierung zu nutzen.¹⁰⁵ Gesetze sind oft nicht nur Treiber für Änderungen in der Verwaltung, sondern auch für die Organisationsentwicklung in den zuständigen Behörden. Daher ist die Qualitätssicherung der Gesetzgebung ein wichtiger Bestandteil. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Regelungsinhalte erhöhen den Aufwand für die Umsetzung von Verwaltungsverfahren. Präzise und schlanke Gesetze können die Komplexität und den Aufwand reduzieren.¹⁰⁶

¹⁰² Vgl. Bundesrechnungshof, S. 16; Zäper, 2023, S. 162 f.

¹⁰³ Vgl. Marco Kuhn: 8 Kommunale IT-Steuerung: der gemeinsame IT-Lenkungsausschuss der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, in: Andreas Engel (Hrsg.), IT-Governance in Staat und Kommunen, Nomos, 2014, doi:10.5771/9783845273105-109, S. 110.

¹⁰⁴ Vgl. Berger, 2021, S. 80 f.

¹⁰⁵ Vgl. Kühn, 2021, S. 18 f.

¹⁰⁶ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 304–308.

Deutschland hat den Normenkontrollrat (NKR) eingerichtet, eine unabhängige Behörde, die unter anderem Gesetzesentwürfe der Bundesregierung auf ihre bürokratischen Belastungen überprüft und Empfehlungen zur Verbesserung der Rechtsetzung abgibt. Der NKR setzt sich aus zehn ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen, die größtenteils Juristen sind, jedoch keine spezielle Expertise im Bereich der Digitalisierung besitzen. Bei ihrer Arbeit bewerten sie Aspekte wie die Verständlichkeit der Gesetzestexte, den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, eventuelle Befristungen sowie Möglichkeiten zur Vereinfachung von Rechts- und Verwaltungsprozessen und die Umsetzung von EU-Richtlinien. Die Analyse des politischen Nutzens der Gesetze ist jedoch nicht Teil ihrer Prüfung.¹⁰⁷

Im Jahr 2013 veröffentlichte der NKR in Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat den E-Government Prüfleitfaden. Dieser hat zum Ziel, bereits bei der Entstehung von Gesetzen digitale Lösungen mit zu berücksichtigen und unnötige Bürokratie durch digitale Verfahren zu vermeiden. Obwohl der Leitfaden ein wichtiges Instrument zur Förderung digitaltauglicher Rechtsetzung darstellt, wird er in der Praxis nur sporadisch genutzt. Die unzureichende Nutzung deutet darauf hin, dass die Bundesregierung bei der Digitalisierung der Verwaltung zögerlich agiert und die Bedeutung einer digitaltauglichen Rechtsetzung noch nicht ausreichend erkannt hat. Diese Ansicht wird durch die Kritik des NKR, an der mangelnden Konsequenz bei der Umsetzung von Digitalisierungspotenzialen bestätigt.¹⁰⁸

Zusätzlich wurde von der Bundesregierung 2015 ein Normenscreening durchgeführt. Ziel des Normenscreenings war es, den deutschen Rechtsbestand dahingehend zu überprüfen, inwieweit die Vorschrift der Schriftform oder des persönlichen Erscheinens ein unnötiges Hindernis für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen darstellt. Der Prozess gliederte sich in drei Schritte:

1. Identifizierung aller Rechtsvorschriften des Bundes, die die Schriftform oder das persönliche Erscheinen anordnen.
2. Die zuständigen Bundesressorts sowie weitere Akteure wie Länder, Kommunen und Verbände wurden gebeten, die identifizierten Rechtsvorschriften zu prüfen und zu bewerten, ob die Schriftform beziehungsweise das persönliche Erscheinen verzichtbar ist.
3. Auswertung der eingegangenen Rückmeldungen. Für Rechtsvorschriften mit hoher Priorität wurden Nachverhandlungen mit den Bundesressorts geführt.

Das Ergebnis des Normscreenings ist eher ernüchternd. Bei nur 20% der überprüften Rechtsvorschriften kann auf die Schriftform verzichtet oder durch andere geeignete

¹⁰⁷ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 304–308.

¹⁰⁸ Vgl. Kühn, 2021, S. 28 f.

Mittel ersetzt werden. Das persönliche Erscheinen konnte in nur zwei Rechtsvorschriften durch eine elektronische Identifikation ersetzt werden.¹⁰⁹

Aber nicht allein der Bund oder die Länder tragen bei der Gesetzgebung hierfür die Verantwortung, auch die Kommunen sind in der Pflicht, ihre Anforderungen und Anträge zu überprüfen. Ein Beispiel hierfür ist das Verwaltungsverfahren „Sondernutzung Parkerlaubnis Handwerker“, bei dem trotz fehlender, rechtlicher Formerfordernisse in vielen Kommunen zusätzliche Nachweise von den Antragstellern (zum Beispiel Kopie der Gewerbebeanmeldung oder Fahrzeugschein) verlangt werden. Zusätzliche Einsparungen können daher damit erzielt werden, wenn Behörden die Anzahl der einzureichenden Nachweise reduzieren. Anstatt, dass Bürger oder Unternehmen Dokumente erneut vorlegen müssen, können benötigte Nachweise automatisch aus den Datenbeständen anderer Behörden angefordert werden.¹¹⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass unnötige Form- und Verfahrensanforderungen die Digitalisierung der Verwaltung behindern und der NKR eine wichtige Rolle bei der Identifizierung und Vermeidung solcher Anforderungen spielt. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um die Empfehlungen des NKR konsequent umzusetzen und auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen zu entbürokratisieren. Die Tragweite des NKR sollte erweitert werden, sodass er nicht nur die Gesetzesvorschläge der Bundesregierung, sondern auch des Bundesrates und des Bundestages prüfen kann. Zudem sollte er die endgültigen Gesetzesfassungen bewerten und nicht, wie bisher, nur beim ersten Regierungsentwurf beteiligt werden. Weiterhin muss eine digitale Fachkompetenz geschaffen werden, damit auch die digitalen und technischen Ansprüche kritisch hinterfragt werden können. Eine solche Instanz wäre für alle Bundesländer wünschenswert und vorteilhaft, um eine flächendeckende, digitale Gesetzgebung zu ermöglichen.¹¹¹ Die vorhandenen Gesetze benötigen eine erneute Überarbeitung und Anpassung an die digitalen Voraussetzungen, das Ergebnis des Normenscreenings ist hierbei nicht ausreichend.

5.1.4 Datenschutz

Datenschutzrechtliche Bestimmungen, die den Schutz personenbezogener Daten gewährleisten sollen, stehen oft im Spannungsfeld mit der Notwendigkeit, digitale Prozesse effizient und benutzerfreundlich zu gestalten. Besonders Kommunen verarbeiten eine

¹⁰⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes, o.O.: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2016, S. 1–30.

¹¹⁰ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 58.

¹¹¹ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 304–310.

Vielzahl personenbezogener Daten im Rahmen ihrer täglichen Praxis. Diese Daten umfassen nicht nur grundlegende Informationen wie Namen und Adressen, sondern auch sensible Datenkategorien wie Gesundheitsdaten, Informationen über Ordnungswidrigkeiten oder strafrechtliche Vergehen. Der Schutz dieser Daten ist von höchster Bedeutung, um die Privatsphäre der Bürger zu gewährleisten und den gesetzlichen Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu entsprechen.

Trotz der zentralen Rolle der Kommunen bei der Umsetzung des OZG zeigt eine repräsentative Studie¹¹², dass nur etwa 34% der befragten Kommunen IT-Sicherheit und Datenschutz als wichtig erachten. Die umfassende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen im Datenschutzrecht. Neben der DSGVO sind auch bereichsspezifische Vorschriften wie das Bundesdatenschutzgesetz, die Landesdatenschutzgesetze, das Sozialgesetzbuch und das Bundesmeldegesetz zu berücksichtigen¹¹³. Diese Komplexität stellt insbesondere kleinere Kommunen, die oft nicht über ausreichend Personal und Fachwissen im Bereich Datenschutz und IT-Sicherheit verfügen, vor große Herausforderungen.

Durch das Once-Only-Prinzip sollen Bürger und Unternehmen Daten zukünftig nur einmal bei einer Behörde angeben müssen; diese Daten sollen dann von anderen Behörden mitgenutzt werden können. Voraussetzung dafür ist die Registermodernisierung, welche die technische Grundlage für den Datenaustausch schafft und das Datenschutzcockpit, welches den Bürgern die Möglichkeit gibt, die Verwendung ihrer Daten transparent nachzuvollziehen.¹¹⁴ Das Datenschutzcockpit arbeitet nach dem Quellenmodell: das heißt, die Daten werden bei jeder Anfrage neu aus den Registern abgerufen und nur für die Dauer des Nutzungsvorgangs gespeichert. Die technische Umsetzung des Datenschutzcockpits ist anspruchsvoll und muss den hohen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit gerecht werden.¹¹⁵

Die Zentralisierung von Daten in zentralen Rechenzentren wirft zudem die Frage auf, wer für den Datenschutz verantwortlich ist. Ein zentrales Prinzip des Datenschutzes ist die Zweckbindung, die besagt, dass Daten nur für den Zweck verarbeitet werden dürfen, für den sie erhoben wurden. Die Vernetzung von Registern und die zentrale Speicherung von

¹¹² Vgl. Infora: Infora Case Study (2020) Die OZG-Umsetzung., 2020, S. 6.

¹¹³ Vgl. Lars Bostelmann: Die Bedeutung der Informations- und Cybersicherheit bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Digitalisierung ja, aber (rechts)sicher!, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_8, S. 168–176.

¹¹⁴ Vgl. Stember u. a., 2021, S. 46; Initiative D21: eGovernment Monitor 2023, <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor> (abgerufen am 14.07.2024), S. 34.

¹¹⁵ Vgl. Zäper, 2023, S. 138–142.

Daten im Rahmen des Once-Only-Prinzips bergen das Risiko, dass Daten für andere Zwecke verwendet werden könnten, als ursprünglich vorgesehen. Es ist wichtig, dass die Souveränität des Bürgers über seine Daten erhalten bleibt. Die technische Umsetzung dieses Auskunftsrechts ist komplex und erfordert eine hohe Leistungsfähigkeit der IT-Infrastruktur. Kommunen müssen hierbei besonders einbezogen werden, um eine verschlüsselte und damit sichere Datenübertragung zwischen den zentralen Servern und der Behörde sicherzustellen.¹¹⁶

Um Datenschutz nicht als Hindernis, sondern als integralen Bestandteil der OZG-Umsetzung zu begreifen, ist eine ganzheitliche Datenschutzstrategie erforderlich, die alle Phasen der Digitalisierungsprojekte von Anfang an berücksichtigt. Dazu gehört die Entwicklung von datenschutzfreundlichen Prozessen, die Schulung von Mitarbeitern und die Etablierung eines effektiven Datenschutzmanagements.¹¹⁷ Es ist wichtig, klare Verantwortlichkeiten für die Datenverarbeitung im Rahmen des Once-Only-Prinzips festzulegen und die Datenschutzkontrolle durch die zuständigen Aufsichtsbehörden sicherzustellen. Die Akzeptanz hängt maßgeblich vom Vertrauen der Bürger in den Schutz ihrer Daten ab. Die Kommunen müssen daher die Bürger transparent über die Funktionsweise des Once-Only-Prinzips und die getroffenen Datenschutzmaßnahmen informieren.¹¹⁸

5.1.5 Politischer Wille

Das OZG und die damit einhergehende Verpflichtung zur Online-Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen haben E-Government-Themen stärker auf die politische Agenda gebracht. Dies hat dazu geführt, dass die Digitalisierung der Verwaltung vermehrt Aufmerksamkeit von der kommunalen Politik und dem Verwaltungspersonal erfährt.¹¹⁹

„Durch das OZG bekommt die [Digitalisierung] eine höhere Priorität und damit für uns die Basis, auf der wir Budgets einfordern und die Menschen in der Verwaltung überzeugen können.“¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. Severin Putz/Oliver Schonschek: OZG und der Datenschutz, (Datenschutz PRAXIS - Der Podcast), 27. Oktober 2021.

¹¹⁷ Vgl. Heike Markus: Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung: ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung, (Edition innovative Verwaltung), Wiesbaden: Springer Gabler, 2022, S. 108 f.; Ralf-Rainer Piesold: Kommunales E-Government: Grundlagen und Bausteine zur Digitalisierung von Verwaltungen, (Lehrbuch), Berlin [Heidelberg]: Springer Gabler, 2021, doi:10.1007/978-3-662-63094-5, S. 204 f.

¹¹⁸ Vgl. Putz u. a.

¹¹⁹ Vgl. Kühn, 2021, S. 18; Sebastian Halsbenning: Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Bd. 58, Nr. 5, 2021, doi:10.1365/s40702-021-00765-5, S. 1050 f.

¹²⁰ Halsbenning, 2021, S. 1046.

Die Digitalisierung der Verwaltung stellt ein komplexes Unterfangen dar, das tiefgreifende Veränderungen in Strukturen, Prozessen und Denkweisen erfordert. Eine der zentralen Herausforderungen besteht darin, dass politische Entscheidungsträger oft nicht ausreichend über die Komplexität und die notwendigen Ressourcen informiert sind, die für eine erfolgreiche Umsetzung erforderlich sind. Ein häufig kritizierter Punkt ist, dass Gesetze zur Digitalisierung oft ohne eine gründliche Folgenabschätzung hinsichtlich der finanziellen und organisatorischen Umsetzbarkeit verabschiedet werden. Diese Kurzsichtigkeit führt dazu, dass die tatsächlichen Anforderungen und Hürden der Digitalisierung unterschätzt werden. Zudem mangelt es meist an der notwendigen Expertise und Erfahrung in Bezug auf die Digitalisierung, sowohl bei der Entwicklung von Strategien als auch bei der Bewertung ihrer Umsetzbarkeit.¹²¹

Politiker sehen oft nur den kurzfristigen Erfolg und stellen die mediale Präsenz eines beschlossenen Gesetzes in den Vordergrund. Die tatsächliche Umsetzung, der langwierige Prozess der Digitalisierung und die konkreten Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis rücken dabei in den Hintergrund. So wurde die Verabschiedung des OZG bereits als Erfolg gefeiert, während die komplexen Herausforderungen der Umsetzung aufgeschoben wurden.¹²² Aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Prioritäten kommt es zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) zu Konflikten. Die Koordination zwischen den Ebenen wird als unzureichend beschrieben, was zu Verzögerungen und Ineffizienz führt.¹²³

Kommunen sind nicht nur mit alltäglichen Ereignissen und Herausforderungen konfrontiert, sondern kämpfen auch mit dem Klimawandel, dem demografischen Wandel und Bildungsfragen. Die Integration der Digitalisierung und die Umsetzung des OZG werden dabei als zusätzliche Belastung und nicht als vorrangiges Ziel angesehen. Die ehrgeizigen Ziele und straffen Zeitvorgaben des OZG tragen zudem nicht zu einer Priorisierung bei. Interne Prozesse werden oft als wichtiger erachtet. Die Umsetzung des OZG wird auch als finanzielle Belastung wahrgenommen und es fehlt an Personal, um die Aufgaben zu bewältigen.¹²⁴

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die politische Motivation und der Wille zur Umsetzung des OZG zwar durch die Verabschiedung des Gesetzes selbst und die damit verbundene

¹²¹ Vgl. Anna-Maria Krebs/Oliver Gollanek/Michael H. Krebs: Die Digitalisierung und der Faktor Mensch: Stimmungsbilder, Erwartungen, bislang Unausgesprochenes - mit 10 Take-aways für Projektleiter in der Verwaltung, Wiesbaden [Heidelberg]: Springer Gabler, 2020, S. 7–48; Heuermann u. a., 2018, S. 302.

¹²² Vgl. Kühn, 2021, S. 20, 42; Piesold, 2021, S. 65 f.

¹²³ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 308 f.; Lühr, 2021, S. 100 f.

¹²⁴ Vgl. Halsbenning, 2021, S. 1047; Jaich u. a., 2022, S. 218–220.

Signalwirkung vorhanden sind; zugleich wird deutlich, dass es an vielen Stellen an Motivation und Willen fehlt, die notwendigen Schritte für eine erfolgreiche und flächendeckende Umsetzung des OZG zu gehen. Dies liegt vor allem an der Kurzfristigkeit der politischen Entscheidungen, dem mangelnden Verständnis für die Komplexität der Aufgabe, den widersprüchlichen Interessen der verschiedenen Akteure und der mangelnden Bereitschaft zu grundlegenden Reformen.

5.2 Technische und infrastrukturelle Hindernisse

5.2.1 Heterogene IT-Landschaft

Die dezentrale Zuständigkeit in der deutschen Verwaltung, die sich aus dem Föderalismus, dem Ressortprinzip und der kommunalen Selbstverwaltung ableitet, führt zu einer heterogenen Landschaft für Daten- und Informationstechnik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Dies liegt daran, dass jede Ebene und jedes Ressort dazu neigt, eigene IT-Lösungen zu entwickeln und einzusetzen, anstatt auf gemeinsame Standards und Systeme zu setzen. So setzt Nordrhein-Westfalen beispielsweise auf einheitliche Entwicklungs- und Schnittstellenstandards für alle Portalinfrastrukturen. Rheinland-Pfalz hingegen favorisiert "parametrisierte Lösungen" und sieht Schnittstellen als zentrale Infrastrukturkomponente für Kommunen an. Dieser „Flickenteppich“ an Ansätzen erschwert die Entwicklung und Implementierung von übergreifenden Lösungen. Dadurch entsteht eine Vielfalt an Produkten und Diensten für identische Aufgaben, die oft inkompatibel sind und am Markt gegeneinander konkurrieren. Klassische Kommunen nutzen etwa 70 Fachverfahren, die sich in sechs oder mehr fachliche Kategorien einteilen lassen. Diese Aufgabenähnlichkeit basiert unter anderem darauf, dass für viele Fachaufgaben dieselben Stammdaten erforderlich sind, beispielsweise Daten zu Finanzmitteln, Liegenschaften, Bauobjekten oder Personen. Obwohl diese Fachverfahren bundesweit durch gleiche oder sehr ähnliche rechtliche Anforderungen gekennzeichnet sind und sich lediglich in Parametern unterscheiden, existiert derzeit eine sehr heterogene Anwendungslandschaft mit einer Vielzahl konkurrierender IT-Produkte. Die damit verbundenen Herausforderungen stehen im Widerspruch zu dem im OZG verankerten Prinzip "Einer-für-Alle", das eine stärkere Standardisierung und Nachnutzung von IT-Lösungen im öffentlichen Sektor anstrebt. Verschiedene Behörden haben oft viele Jahre isoliert voneinander gearbeitet und eigene Prozesse, Systeme und Datenformate entwickelt. Die Vernetzung dieser historisch gewachsenen In-sellösungen, sowohl horizontal zwischen den Ämtern in Kommunen als auch vertikal

zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, ist daher ein zentraler Erfolgsfaktor für die Steigerung der Effizienz.¹²⁵

Obwohl die Notwendigkeit der Digitalisierung erkannt wurde, zeigt die Studie der KGSt¹²⁶, dass erst 14% der Kommunen über eine Digitalisierungsstrategie verfügen, während 45% an einer Entwicklung einer solchen arbeiten. Bei der Priorisierung der Handlungsfelder steht das Verwaltungshandeln im Vordergrund. Die Digitalisierung der eigenen Prozesse hat Vorrang, während die Einbindung der Bürger oft noch vernachlässigt wird¹²⁷.

5.2.2 Abhängigkeit von IT-Dienstleister

Die Komplexität der kommunalen IT-Infrastrukturen, die zunehmende Bedeutung von E-Government-Services und die steigenden Anforderungen an die IT-Sicherheit machen die Zusammenarbeit mit professionellen IT-Dienstleistern für viele Kommunen unabdingbar.¹²⁸ Öffentliche IT-Dienstleistungen können in zwei grundsätzlichen Formen organisiert werden, zusätzlich existieren auch Mischformen

1. In die Fachbehörde eingebetteter IT-Bereich:
 - Der IT-Bereich ist direkt in die Organisation der Behörde eingegliedert und Teil der Zentralbereiche.
 - Es ist sowohl eine Aufteilung der IT auf verschiedene Fachbereiche möglich als auch eine zentrale Organisation für die gesamte Behörde.
2. Eigenständiger, behördenübergreifender IT-Dienstleister (Shared Service Center):
 - Diese Form zeichnet sich durch ihre Eigenständigkeit aus und erbringt Leistungen für mehrere Behörden.
 - Rechtlich können verschiedene Formen angenommen werden. Sowohl im öffentlichen Recht (zum Beispiel als Anstalt des öffentlichen Rechts oder Regiebetrieb) als auch im Privatrecht (zum Beispiel als Genossenschaft oder GmbH).
3. Mischform:
 - Ein Teil der IT-Dienstleistungen bleibt in der eigenen Behörde. Örtliche IT-Services und behördenspezifische Fachverfahren werden weiterhin vor Ort betrieben.
 - Querschnittsservices, die für mehrere Behörden relevant sind, sowie das Hosting anspruchsvoller Fachverfahren werden an einen externen Dienstleister ausgelagert.¹²⁹

¹²⁵ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 3, 29, 46, 50 f.

¹²⁶ Vgl. Kristina Lemmer/Prof. Dr. Dr. Björn Niehaves: Digital vorangehen. Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, Bonn, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 2020, S. 12.

¹²⁷ Vgl. Halsbenning, 2021, S. 1050.

¹²⁸ Vgl. Bostelmann, 2021, S. 189.

¹²⁹ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 20 f.

Die Umsetzung von E-Government-Lösungen erfordert spezielle Expertise in verschiedenen Bereichen, zum Beispiel Softwareentwicklung, IT-Sicherheit und Projektmanagement. Kleinere Kommunen verfügen oft nicht über die notwendigen Ressourcen und das Know-how, um diese Projekte in Eigenregie durchzuführen. Der Wettbewerb um qualifizierte IT-Fachkräfte ist groß. Kommunen haben Schwierigkeiten, mit den Gehältern und Karriereperspektiven der Privatwirtschaft mithalten¹³⁰. IT-Investitionen lohnen sich besonders bei hoher Skalierung, die einzelne Kommunen nicht erreichen. Daher sind sie auf die Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern angewiesen, um von Skaleneffekten zu profitieren und Kosten zu senken.¹³¹

Eine starke Abhängigkeit von einzelnen IT-Dienstleistern kann zu einem Verlust an Flexibilität und Verhandlungsmacht führen. Langfristige Verträge können die Kommune an veraltete Technologien binden und die Implementierung innovativer Lösungen behindern. Ein Wechsel des Dienstleisters gestaltet sich oft schwierig und kostspielig, da für neue Systeme umfangreiche Datenmigrationen und Anpassungen erforderlich sind. Offene Standards und Schnittstellen sind entscheidend, um die Interoperabilität zwischen verschiedenen Systemen zu gewährleisten und die Abhängigkeit von einzelnen Anbietern zu reduzieren. Die mangelnde Initiative einiger Fachverfahrenshersteller, OZG-konforme Kommunikationsstandards zu implementieren, verschärft die Problematik.¹³²

Häufig sind Abhängigkeiten nicht nur sachlich bedingt, sondern entstehen auch durch Schwächen im internen Management von Personalhaushalt und Budgetierungsprozessen. Da Personal- und Sachhaushalte oft zu unterschiedlichen Zeiten beschlossen werden, ergeben sich Herausforderungen bei der Personalbeschaffung. Es ist üblich, dass Mittel für Sachkosten leichter genehmigt werden als Gelder für neue Stellen. Dies führt dazu, dass Behörden eher externe Dienstleister beauftragen, um Projekte umzusetzen.¹³³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die zunehmende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und die damit verbundene Komplexität die Abhängigkeit der Kommunen von IT-Dienstleistern verstärkt. Die Vorteile der Zusammenarbeit liegen in der Nutzung von Skaleneffekten, der Bewältigung der technischen Herausforderungen und der Beratung bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien. Gleichzeitig müssen Kommunen darauf

¹³⁰ Vgl. Sebastian Stern/Julia Klier/Julian Kirchherr: Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, o.O.: McKinsey, 2019, S. 9–11.

¹³¹ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 35 f., 125, 294; Halsbenning, 2021, S. 1047 f.

¹³² Vgl. Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), (Springer Reference), Wiesbaden [Heidelberg]: Springer VS, 2020, doi:10.1007/978-3-658-23668-7, S. 638 f.

¹³³ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 290 f.

achten, ihre Interessen zu wahren und ihre Selbstverwaltungsrechte zu schützen sowie die Kontrolle über kritische Prozesse und Daten zu behalten und eine übermäßige Abhängigkeit zu vermeiden. Die Wahl des passenden Kooperationsmodells und die Gestaltung der Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern sind daher entscheidend für den Erfolg der kommunalen Digitalisierung.

5.2.3 Nachnutzungshemmnisse

Ein Blick auf den Stand der Nachnutzung der EfA-Lösungen (siehe Tabelle 4) zeigt, dass es trotz vorhandener Lösungen keine flächendeckende Nutzung gewährleistet werden kann.

Themenfeld	Anzahl (Soll) EfA-Online Services	Zur Nachnutzung verfügbar (Ist)	In mind. 8 Län- dern nachgenutzt
Arbeit & Ruhestand	26	25	2
Bauen & Wohnen	4	4	0
Bildung	12	9	3
Ein- & Auswanderung	5	4	0
Engagement & Hobby	11	3	0
Familie & Kind	11	3	1
Forschung & Förderung	1	1	1
Gesundheit	13	13	0
Mobilität & Reisen	12	7	0
Querschnittsleistungen	8	2	0
Recht & Ordnung	2	2	1
Steuern & Zoll	6	6	3
Umwelt	36	23	3
Unternehmensführung & -entwicklung	95	94	3

Tabelle 4 Stand der EfA-Nachnutzung-Themenfelder Stand: 02.05.2024¹³⁴

Der Abbau von Hürden für die Nachnutzung von EfA-Lösungen ist ein zentrales Element zur Umsetzung und Förderung der digitalen Verwaltung. Diese Lösungen müssen technisch so flexibel sein, dass sie gezielt auf die spezifischen Verwaltungsabläufe von Ländern und Kommunen eingehen. Dies gilt insbesondere für die Anpassung der relevanten Datenfelder, wie Gebühren und Kontaktdaten. Um diese Flexibilität zu gewährleisten, wurde das Konzept einer „EfA-Parametrisierung“ eingesetzt. Im Dezember 2020 wurde beschlossen, dass EfA-Lösungen parametrisierbar entwickelt werden sollen und welche Anforderungen diese erfüllen müssen. Da die individuelle Parametrisierung für jede der EfA-

¹³⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: Bericht des Programmmanagements im BMI, 2024, S. 4.

Lösungen zu aufwändig wäre, wurde im Sommer 2021 ein Grundkonzept vorgestellt, welches die automatisierte Einbindung individueller Informationen vorsieht.¹³⁵ Seit 2022 befindet sich das Konzept in der Entwicklung. Mit Beschluss des IT-Planungsrates vom 19.06.2024 wurde festgelegt, dass die standardisierte Vorgehensweise der EfA-Parametrisierung als Teil des EfA-Prinzips ab dem 01.01.2026 verbindlich zu nutzen ist.¹³⁶ Mit dem Beschluss zur Parametrisierung wurde gleichzeitig eine entsprechende Finanzierung für ein flächendeckendes Rollout beschlossen.¹³⁷

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Standardverträge für die Nutzung der EfA-Lösungen erst seit Dezember 2022, also kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist, zur Verfügung stehen¹³⁸. Ferner führt die dezentrale Vertragsgestaltung zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand für Länder und Kommunen. Dieser zusätzliche Aufwand kann dazu führen, dass die Nachnutzung von EfA-Lösungen unattraktiv erscheint und die Gefahr der Entwicklung individueller IT-Lösungen auf kommunaler Ebene erhöht wird.

Zusätzlich hat das BMI bereits erkannt, dass Basiskomponenten fehlen und damit grundlegende technische Bausteine für die nahtlose Integration und Nutzung der EfA-Lösungen nicht vorhanden sind. Diese und weitere Herausforderungen sollen in dem Kooperationsvertrag zwischen Bund, Länder und Kommunen (Kommunalkompakt¹³⁹) bis 2025 geklärt werden. Das betrifft unter anderem unbeantwortete datenschutzrechtliche Fragen, unsichere zeitliche Planungen der EfA-Lösungen, unklare Kostenaufteilung für die Pflege, Weiterentwicklung und den Betrieb von EfA-Lösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie unklare technische Konzeptionen von Schnittstellen und die in der Folge nicht abschätzbaren Kosten für deren Entwicklung und Betrieb.¹⁴⁰

Die Einführung der Parametrisierung und der damit verbundenen erforderlichen Standards erfolgte erst zwei Jahre nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist. Verbindlich ist diese sogar erst vier Jahre später. Diese erhebliche Verzögerung offenbart Mängel in der Planung und Umsetzung. Fehlende Basiskomponenten, ungelöste rechtliche sowie technische Fragen und auch die zu spät bereitgestellten Standardverträge behindern die effektive Implementierung von EfA-Lösungen. Die nun beschlossene Standardisierung

¹³⁵ Vgl. Bundesrechnungshof, S. 13–24.

¹³⁶ IT-Planungsrat: Beschluss 2024/37 - EfA-Parametrisierung, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-37> (abgerufen am 16.08.2024).

¹³⁷ IT-Planungsrat: Beschluss 2024/25 - EfA-Finanzierung, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-25> (abgerufen am 18.08.2024).

¹³⁸ Vgl. Bundesrechnungshof, S. 17.

¹³⁹ IT-Planungsrat: Beschluss 2023/20 - Kommunalkompakt, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2023-20> (abgerufen am 16.08.2024).

¹⁴⁰ Vgl. Bundesrechnungshof, S. 28.

und die Bereitstellung von finanziellen Mitteln zeigen jedoch, dass die Rollouts der EfA-Lösungen verstärkt in Angriff genommen werden, um die Umsetzung voranzutreiben.

5.2.4 Breitbandausbau

Schnelles Internet ist mittlerweile ein essenzieller Bestandteil für die Teilhabe an der Gesellschaft und die wirtschaftliche Entwicklung von Gemeinden. Die Bereitstellung von Digitalisierungsinfrastrukturen, einschließlich Breitbandausbau, wird als staatliche Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge betrachtet. Einzelne Kommunen können den Breitbandausbau oft nicht allein bewältigen.¹⁴¹ Zukünftige digitale Angebote und Verwaltungsleistungen werden höhere Bandbreiten erfordern, als sie derzeit vielerorts verfügbar sind. Ohne eine flächendeckende Versorgung für Privatpersonen, Unternehmen und Verwaltungen mit schnellem Internet ist die Nutzungswahrscheinlichkeit gering.¹⁴² Der Staat, insbesondere Bund und Länder, muss die Kommunen beim Breitbandausbau strategisch und finanziell unterstützen.

5.3 Organisatorische und kulturelle Aspekte

5.3.1 Aufbau kommunaler Verwaltungen

Das deutsche Verwaltungssystem ist stark vom Ressortprinzip geprägt. Das bedeutet, dass die Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Behörden und ihren Fachbereichen klar abgegrenzt sind. Dies kann zwar zu einer effizienten Aufgabenbearbeitung innerhalb der einzelnen Bereiche führen, behindert jedoch die übergreifende Zusammenarbeit und den Blick auf ganzheitliche Lösungen.¹⁴³ Herkömmliche Verwaltungsorganisationen mit ihren hierarchischen Strukturen und Silos behindern die interne Digitalisierung und Prozessoptimierung, die für eine erfolgreiche OZG-Umsetzung notwendig sind. Meist werden lediglich bestehende Strukturen digitalisiert, ohne die zugrundeliegenden Prozesse zu analysieren und zu optimieren.¹⁴⁴ Anstatt Prozesse aus der Nutzerperspektive neu zu denken, werden analoge Prozesse eins zu eins in digitale Prozesse überführt, was einer besseren Nutzerfreundlichkeit entgegensteht.¹⁴⁵ Die Verwaltungen verharren in ihren starren

¹⁴¹ Vgl. Bostelmann, 2021, S. 185.

¹⁴² Vgl. Michael Bahrke/Hanno Kempermann/Katharina Schmitt: eGovernment in Deutschland: Bedeutung und Potenzial für das deutsche Innovationssystem, Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2016, S. 18.

¹⁴³ Vgl. Voss, 2021, S. 207 f.

¹⁴⁴ Vgl. Halsbenning, 2021, S. 1047; Stember u. a., 2021, S. 8.

¹⁴⁵ Vgl. Markus, 2022, S. 6.

Strukturen und der Fokus auf Fachverfahren steht im Widerspruch zu agilen Arbeitsweisen, die für eine erfolgreiche Transformation unerlässlich sind.¹⁴⁶

5.3.2 E-Kompetenz und Führung

Die Digitalisierung erfordert neue Kompetenzen von Verwaltungsmitarbeitern, insbesondere in den Bereichen Organisationsgestaltung, Projektmanagement, Datenschutzrecht und IT-Kenntnissen. Gleichzeitig bleiben Fach- und Führungskompetenzen sowie soziale Kompetenzen, wie Kommunikationsfähigkeit und Teamfähigkeit, wichtig.¹⁴⁷ Der öffentliche Dienst steht im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere im IT-Bereich. Es ist notwendig, attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen, die den Bedürfnissen der heutigen Arbeitswelt entsprechen. Die Personalentwicklung sollte sich an den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Digitalisierung orientieren und den Mitarbeitern die Möglichkeit zur kontinuierlichen Weiterbildung bieten. Quereinsteiger gewinnen an Bedeutung, benötigen jedoch spezielle Weiterbildungsangebote, um den Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden.¹⁴⁸

Die Digitalisierung erfordert ein Umdenken in Bezug auf Führung. Führungskräfte müssen den Kulturwandel aktiv gestalten und die Mitarbeiter auf dem Weg zur digitalen Verwaltung mitnehmen. Neben Fachwissen gewinnen Führungs- und Sozialkompetenzen an Bedeutung. Insbesondere die Fähigkeit, Mitarbeiter zu motivieren, zu inspirieren und zu befähigen, wird wichtiger.¹⁴⁹ Eine gute Führungsqualität, ein positives Arbeitsklima und Wertschätzung seitens der Führungskräfte sind entscheidend für die Mitarbeiterbindung. Ein kooperativer und demokratischer Führungsstil wird als vorteilhaft für die digitale Verwaltung angesehen. Transformationale Führung, die auf gemeinsamen Werten und Visionen basiert, kann Mitarbeiter positiv beeinflussen und den Wandel zur digitalen Verwaltungskultur fördern.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Vgl. Stember u. a., 2021, S. 21, 199.

¹⁴⁷ Vgl. Sebastian Halsbenning/Michael Räckers/Holger Hünemohr: Neue Kompetenzen und neue Allianzen für Staat und Verwaltung – Aus- und Weiterbildung in Zeiten fortschreitender Digitalisierung, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_18, S. 432; Markus, 2022, S. 182; Jörg Becker/Vanessa Greger/Oliver Heger/Katharina Jahn/Helmut Krcmar/Heidrun Müller/Björn Niehaves/Nadine Ogonek/Michael Räckers/Tino Schuppan/Robert Zepic: eKompetenz - Studie im Auftrag der Arbeitsgruppe „E-Government-Kompetenz“ des IT-Planungsrats, Berlin, München, Münster, Siegen: IT-Planungsrat, 2016, S. 25.

¹⁴⁸ Vgl. Markus, 2022, S. 24, 192; Randolf Stich/Fabian Schwiertz: Digitale Transformation: Der Wandel der Arbeitswelt und der Führung in der digitalen Verwaltung, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_19, S. 454.

¹⁴⁹ Vgl. Markus, 2022, S. 7, 151–158.

¹⁵⁰ Vgl. Stich u. a., 2021, S. 458–461.

5.3.3 Digitalisierung als Chefsache

Die Digitalisierung sollte in den Kommunen direkt der obersten Führungsebene zugeordnet sein, also den (Ober-)Bürgermeistern. Nur wenn die Führungsspitze die Digitalisierung als prioritäre Aufgabe betrachtet und aktiv vorantreibt, kann sie erfolgreich sein. Der Chief Information Officer (CIO) ist die Führungskraft in einem Unternehmen, die für die Strategie und Implementierung der IT zuständig ist. Er spielt eine zentrale Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der digitalen Transformation. Um effektiv arbeiten zu können, benötigt er jedoch klare Befugnisse und eine Anbindung an die Entscheidungsebene.¹⁵¹

Im Vergleich zu Privatunternehmen sind die Befugnisse des CIOs im öffentlichen Sektor meist schwächer, da sie durch rechtliche und organisatorische Grenzen, wie Ressorthoheit und Beschaffungsrecht, eingeschränkt sind. Die Hierarchie und Abstimmungsprozesse in Kommunen stellen weitere Herausforderungen dar. Wenn die Digitalisierung als Topthema angesehen wird, aber der CIO aufgrund einer niedrigen Hierarchiestufe gezwungen ist, langwierige Abstimmungsprozesse durchzuführen, kann dies die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten ineffizient machen.¹⁵²

„Ich gebe zu, hin und wieder träume ich von einer Art Richtlinienkompetenz zu Fragen der Informationstechnik, weil das an der einen oder anderen Stelle Entscheidungsabläufe beschleunigen könnte. Aber ich setze darauf, dass der Weg des konstruktiven Dialogs, manchmal auch des konstruktiven Konflikts wie in den vergangenen zwei Jahren erfolgreich bleibt“¹⁵³

Es besteht die Notwendigkeit, das Rollenverständnis und die Profilanforderungen von Verantwortlichen in Behörden zu überdenken, um technologische Innovationen erfolgreich umsetzen zu können. Behördenleiter sollten sich nicht nur als Verwalter des Personalhaushalts sehen, sondern auch als Innovatoren, Change Manager und Personalentwickler. In hierarchischen Behördenstrukturen spielen Führungskräfte eine zentrale Rolle für die Digitalisierung, weshalb die Auswahl geeigneter Personen entscheidend ist. Häufig erfolgt die Beförderung von Beamten nicht aufgrund ihrer IT-Erfahrungen, sondern basierend auf allgemeinen Beurteilungen. Dies hat zur Folge, dass in IT-Führungspositionen oft Personen ohne ausreichende IT-Kenntnisse arbeiten, was Risiken und wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen kann. Die Leitung des IT-Bereichs ist entscheidend für die

¹⁵¹ Vgl. Lemmer u. a., 2020, S. 43; Heuermann u. a., 2018, S. 283.

¹⁵² Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 118 f.

¹⁵³ Helmut Beuß: VITAKO Aktuell 01/2016 - Was die CIOs planen, in: VITAKO Aktuell, Nr. 1, 2016, S. 16.

Innovationsfähigkeit der Behörden und erfordert erfahrene Fachleute mit ausgeprägten sozialen Kompetenzen, die in der Lage sind, sich gegen Widerstände durchzusetzen.¹⁵⁴

5.3.4 Versäumnisse auf Bundesebene

Der Bundesrechnungshof wirft der Regierung mehrere Versäumnisse bei der Steuerung und Koordinierung der OZG-Umsetzung vor. Das BMI benötigte über zwei Jahre, um festzulegen, welche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und wie diese zu priorisieren sind. Erst im April 2018 lag ein Umsetzungskatalog vor, die Priorisierung aller Themenfelder war im Juli 2018 abgeschlossen. Auch das Reifegradmodell, welches festlegt, wann eine Verwaltungsleistung als OZG-konform umgesetzt gilt, wurde erst im Oktober 2019 beschlossen.¹⁵⁵ Damit war fast die Hälfte der im OZG festgelegten Frist verstrichen, bevor mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf allen Ebenen effektiv begonnen werden konnte.

Die zentrale Plattform für alle Verwaltungsleistungen, der Portalverbund Online-Gateway, wurde im April 2021 bereitgestellt. Die IT-Sicherheitsverordnung, welche die Standards regelt, an denen sich die Kommunen bei der Anbindung ihrer Portale oder Verwaltungsleistungen halten müssen, wurde im Januar 2022 erlassen, nur zwölf Monate vor Ablauf der OZG-Frist.¹⁵⁶ Auch die Einrichtung der Möglichkeit zur Nachnutzung der EfA-Lösungen ist so spät erfolgt, dass diese von den Kommunen innerhalb der gegebenen Frist nicht genutzt werden konnte. Im Juni 2020 sollte von der FITKO eine föderale Digital- und IT-Strategie entwickelt werden. Aufgrund von Personalmangel beim BMI, auf dessen Unterstützung die FITKO angewiesen ist, wurde das Projekt im Oktober 2021 vorerst verschoben. Dadurch fehlen gemeinsame Ziele und Rahmenbedingungen für die Umsetzung und Ausgestaltung der föderalen IT.¹⁵⁷ Schlussendlich wurde die föderale Digitalstrategie im März 2024 beschlossen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 286 f.

¹⁵⁵ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 18–23.

¹⁵⁶ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 23 f.

¹⁵⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, 2023, S. 35–37.

¹⁵⁸ T-Planungsrat: Beschluss 2024/02 - Föderale Digitalstrategie, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-02> (abgerufen am 18.08.2024).

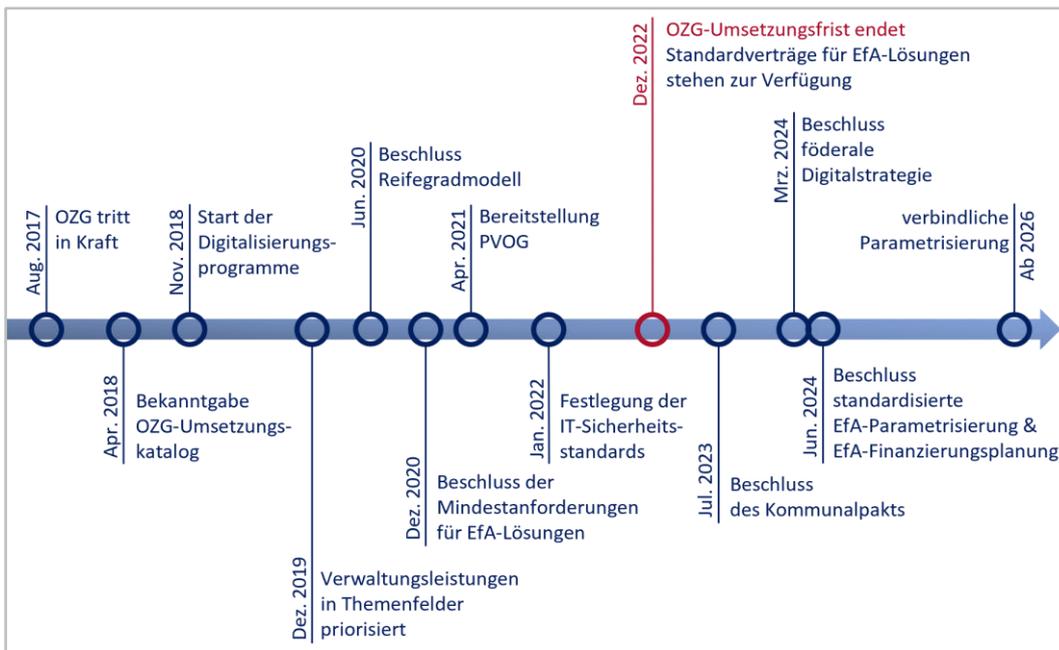


Abbildung 7 Zeitstrahl Entscheidungen und Beschlüsse bei der OZG-Umsetzung (Eigene Darstellung)

Die Übersicht (Abbildung 7) verdeutlicht sehr gut, wie relevante Beschlüsse und Entscheidungen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Umsetzung des OZG haben, erst kurz vor oder weit nach Ende der Umsetzungsfrist getroffen worden sind. Den Ländern und Kommunen blieb nicht viel Zeit, um die entsprechenden Anforderungen fristgerecht zu erfüllen. Sie zeigt auch, wie mangelhaft die Struktur und Vorbereitung des OZG zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung war. Viele Voraussetzungen hätten vor Erlass des Gesetzes getroffen werden müssen, wie zum Beispiel die Festlegung des Reifegradmodells. Ohne dieses gab es keine einheitliche Definition von „OZG-konform“ und jeder entwickelte „ins Blaue“. Gleiches gilt für die Mindestanforderungen der EfA-Lösungen. Nur damit hätten Bund, Länder und Kommunen gewappnet und zielgerichtet in die Umsetzung und in die Digitalisierung starten können.

5.4 Mangelnde Ressourcen und Finanzierung

5.4.1 Fachkräftemangel

Besonders im IT-Sektor entscheiden sich Absolventen häufig für eine Karriere in der Privatwirtschaft. Der Grund dafür liegt in den attraktiven Möglichkeiten die dort geboten werden, wie einem höheren Einstiegsgehalt und schnelleren Gehaltssteigerungen. Diese finanziellen Anreize machen die Privatwirtschaft zu einer verlockenden Option für viele Berufseinsteiger.¹⁵⁹ Die öffentliche Verwaltung hat Schwierigkeiten, mit den Vergütungsstrukturen und Aufstiegsmöglichkeiten der Privatwirtschaft zu konkurrieren,

¹⁵⁹ Vgl. Halsbenning u. a., 2021, S. 427.

insbesondere im Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften mit akademischem Hintergrund.¹⁶⁰ Das Image des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber hat in den letzten Jahren gelitten. Junge IT-Fachkräfte empfinden die Strukturen oft als starr und wenig innovativ. Auch die Möglichkeiten zur Einflussnahme und Mitgestaltung an Prozessen werden als gering wahrgenommen. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor werden zwar meistens als sicher und familienfreundlich empfunden, trotzdem überwiegen für viele IT-Fachkräfte die Vorteile der Privatwirtschaft.¹⁶¹ Bei einer von McKinsey durchgeführten Studie¹⁶² wurden etwa 165 Führungskräfte aus der Verwaltung befragt. Mehr als die Hälfte gaben an, dass die mangelnde Attraktivität der Karrierewege und die begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten zu den Hauptgründen zählen, warum das Interesse am öffentlichen Dienst nachlässt. Auch das Werteversprechen, mit dem sich Verwaltungen als attraktiver Arbeitgeber positionieren möchten, wird als veraltet angesehen.

„Es gibt im Öffentlichen Dienst kaum Motivation mehr zu machen als man muss. Fehlende Boni- oder Prämiensysteme tun ihr Übriges dazu. Auch das starre Beförderungsprinzip (Laufbahnprinzip) schreckt mich ab. Ich stelle mir hier vielmehr eine Förderung der Besten vor.“¹⁶³

Zusätzlich wird der Fachkräftemangel durch den demografischen Wandel verschärft. Die Zahl der erfahrenen IT-Fachkräfte, die in den Ruhestand gehen, steigt stetig an, während gleichzeitig zu wenig junge Nachwuchskräfte gewonnen werden können. Bis 2030 geht mehr als jeder dritte Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Rente. Das führt zu einer Lücke von 731.000 Beschäftigten, davon etwa 401.000 in der mittleren Führungsebene. Diese Pensionierungswelle, droht die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu beeinträchtigen.¹⁶⁴

5.4.2 IT-Controlling

Die Finanzierung der OZG-Umsetzung ist oft unzureichend und zeitlich zu begrenzt angelegt. Dadurch wird die Planung und Durchführung von langfristigen Digitalisierungsprojekten erschwert. Beispielsweise wird die FITKO zwar durch Bund und Länder finanziert, jedoch erfolgt die Mittelvergabe oft kurzfristig und unterjährig, was eine mittelfristige Wirtschafts- und Finanzplanung unmöglich macht. Ein weiteres Problem stellt die Trennung von Auftragshoheit (IT-Planungsrat) und Finanzierungshoheit

¹⁶⁰ Vgl. Stern u. a., 2019, S. 7.

¹⁶¹ Vgl. Next:Public: Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019, Berlin: Next:Public, 2019, S. 13–17.

¹⁶² Vgl. Stern u. a., 2019, S. 5.

¹⁶³ Next:Public, 2019, S. 43.

¹⁶⁴ Vgl. Stern u. a., 2019, S. 5.

(Finanzministerkonferenz) dar. Die FITKO ist meist nur administrativ tätig, wenn Anträge von Ländern eingebracht werden, die wiederum vom IT-Planungsrat genehmigt werden müssen. Dieses Finanzierungsmodell ist in Anbetracht der komplexen föderalen Aufgabenerfüllung ungeeignet. Die FITKO sah sich mit der Herausforderung konfrontiert, ihr Digitalisierungsbudget bis Ende 2022 nicht vollständig ausgeben zu können. Bereits im Jahr 2020 war es ihr nicht gelungen, Haushaltsmittel in Höhe von 60 Millionen Euro zu nutzen, da die Umsetzung von Projekten durch lange Entscheidungsprozesse beim IT-Planungsrat erst im zweiten Halbjahr beginnen konnte. Zudem konnte die FITKO 20 Millionen Euro, der nicht genutzten Mittel, nicht in die folgenden Jahre übertragen. Dadurch verringerte sich das verfügbare Digitalisierungsbudget auf 160 Millionen Euro. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Fortsetzung des Digitalisierungsbudgets unklar ist. Es bleibt offen, wie die bisher aus diesem Budget finanzierten Projekte nach 2022 weiter finanziert werden sollen, da der FITKO keine alternativen Finanzierungsoptionen zur Verfügung stehen.¹⁶⁵

Auf kommunaler Ebene steht die Finanzierung der Digitalisierung im Wettbewerb mit anderen politischen Bereichen, was in Zeiten „knapper Kassen“ zu einer Unterfinanzierung führen kann. Ein häufiges Problem ist der Mangel an Transparenz bezüglich der Kosten und des Nutzens von Digitalisierungsmaßnahmen. Zudem fehlen meist aussagekräftige Kennzahlen, um den Erfolg von IT-Projekten messen und bewerten zu können. Für ein effektives IT-Controlling benötigt die öffentliche Verwaltung qualifizierte Mitarbeiter mit Fachwissen sowohl im IT-Bereich als auch im Controlling.¹⁶⁶

Viele Kommunen sind sich der Fördermöglichkeiten und -programme des Bundes nicht bewusst. Diese Situation ist unter anderem auf die Komplexität und Intransparenz der Förderlandschaft zurückzuführen. Bereits die Antragstellung für Fördermittel ist häufig mit erheblichen bürokratischen Hürden verbunden. Zudem decken Bundesmittel in der Regel nur einen Teil der Projektausgaben ab, sodass die Kommunen die restlichen Mittel selbst beschaffen müssen.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Vgl. Bundesrechnungshof, 2022, S. 12–15.

¹⁶⁶ Vgl. Markus, 2022, S. 130, 218 f., 236; Heuermann u. a., 2018, S. 187, 285.

¹⁶⁷ Vgl. Alex Dieke/Annette Hillebrand/Marie-Christin Papen/Cathrin Söllner: Kommunale Herausforderungen digital meistern, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022, S. 13, 20.

5.5 Widerstand und Akzeptanzprobleme

5.5.1 Widerstand bei den Beschäftigten

Einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des OZG ist das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter. Die Mitarbeiter müssen informiert werden, warum das OZG wichtig ist und welchen Nutzen es den Bürgern, Unternehmen und der Verwaltung selbst bringt. In diesem Fall müssen Anreize geschaffen werden, die motivieren können: Möglichkeiten zur Weiterbildung, das Kennenlernen neuer Technologien oder die Teilnahme an innovativen Projekten. Die Mitarbeiter sollten von Anfang an aktiv an der Planung und Umsetzung des OZG beteiligt werden. Ihre Erfahrungen zählen: Ideen sollten ernst genommen und berücksichtigt werden. Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein komplexer Prozess. Fehler sind unvermeidlich und sollten als Lernmöglichkeit betrachtet werden. Eine offene Fehlerkultur, in der Fehler nicht versteckt, sondern als Möglichkeit zur Verbesserung genutzt werden, ist wichtig, um die Motivation der Mitarbeiter zu erhalten.¹⁶⁸

Die Vorstellung, dass Mitarbeiter durch digitale Prozesse ersetzt werden, wird oft belächelt, ist jedoch real und muss ernst genommen werden. Besonders gefährdet sind Mitarbeiter, die Routinetätigkeiten ausüben, wie beispielsweise in der Postverteilung. Die fortschreitende Automatisierung und der Einsatz neuer Technologien, wie zum Beispiel digitale Signaturen und Scanservices, können dazu führen, dass die Ausübung dieser Tätigkeiten durch Personen wegfällt. Die Arbeitswelt wird sich verändern und neue Anforderungen mit sich bringen. Gefragt sind dann vor allem Flexibilität, Kommunikationsstärke und die Bereitschaft zum lebenslangen Lernen.¹⁶⁹ Um die Angst der Mitarbeiter vor dem Ersatz durch die Digitalisierung abzubauen, ist es wichtig, sie frühzeitig und transparent über die Veränderungen zu informieren und in den Transformationsprozess mit einzubinden.¹⁷⁰ Wichtig ist auch, eine Kultur des Wandels und der Offenheit gegenüber neuen Technologien zu schaffen.¹⁷¹

Durch eine Förderung des Miteinanders, der Wertschätzung und der kontinuierlichen Weiterentwicklung können die Chancen der Digitalisierung genutzt und gleichzeitig die Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigt werden.

¹⁶⁸ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 209.

¹⁶⁹ Vgl. Krebs u. a., 2020, S. 45–128.

¹⁷⁰ Vgl. Halsbenning, 2021, S. 1049.

¹⁷¹ Vgl. 2020, S. 143.

5.5.2 Widerstand in der Bevölkerung

In der repräsentativen Studie eGovernment MONITOR 2023 geben nur 45% der Befragten aus der Bevölkerung an, dass sie Vertrauen in die digitale Technologie haben. In der Generation Z liegt das Vertrauen noch bei 53%, während es in der Generation bis 1945 nur bei 24% liegt. Ein Misstrauen mit über 20% haben die Generation bis 1945, die Nachkriegsgeneration, Menschen mit niedriger formaler Bildung sowie Menschen mit geringem Einkommen.¹⁷² Doch genau dieses Misstrauen gilt es zu beseitigen und das Vertrauen in die digitale Technologie zu stärken, besonders in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung.

Viele Bürger wissen nicht, welche digitalen Angebote es gibt oder wie sie diese nutzen können. Nicht alle Bevölkerungsgruppen haben die gleichen Möglichkeiten und Kompetenzen. Ältere Menschen, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau oder geringem Einkommen sind meist weniger digital affin und nutzen E-Government-Angebote seltener.¹⁷³ Die Nutzung von E-Government-Angeboten ist für viele Bürger noch ungewohnt. Sie haben noch keine festen Routinen entwickelt und sind unsicher im Umgang mit den digitalen Anwendungen. Die bisherigen digitalen Lösungen sind häufig nicht nutzerfreundlich und intuitiv gestaltet. Ferner finden Bürger sich auf den Webseiten der Behörden nicht zurecht und die Angebote sind nicht zwingend durchgängig digital abgebildet.¹⁷⁴ Komplizierte Antragsverfahren, wie zum Beispiel beim Wohngeldantrag, schrecken potenzielle Nutzer ab. Eine unangemessene Ausfülldauer, hohe Fehlerquoten und lange Bearbeitungszeiten führen zu Frustration und zusätzlichem Aufwand.¹⁷⁵

Das Multikanalprinzip, also Verwaltungsleistungen sowohl digital als auch analog zur Verfügung zu stellen, ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil. Besonders um die älteren Generationen nicht zurückzulassen. Dies darf dem „digital first“-Gedanken¹⁷⁶ jedoch nicht im Weg stehen.¹⁷⁷ Hierzu sind gezielte Informations- und Weiterbildungsangebote für die verschiedenen Zielgruppen hilfreich. Die Einbindung der Bürger in den Digitalisierungsprozess kann dazu beitragen, Akzeptanz und Vertrauen zu schaffen. Durch die Beteiligung an der Entwicklung und Gestaltung von digitalen Angeboten können die Bedürfnisse und

¹⁷² Vgl. Initiative D21, S. 15.

¹⁷³ Vgl. Initiative D21: eGovernment Monitor 2021, <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2021> (abgerufen am 10.05.2024), S. 8.

¹⁷⁴ Vgl. Initiative D21, S. 7–8; Initiative D21, S. 13, 30.

¹⁷⁵ Vgl. Bünzow, 2021, S. 395 f.

¹⁷⁶ „Der digitale Prozess soll zur Regel (digital first) und Daten nur noch einmal angegeben werden („once-only“-Prinzip)“ Nationaler Normenkontrollrat: Monitor digitale Verwaltung, 2018, S. 6.

¹⁷⁷ Carsten Berger/Christoph-Donatus Sander: Das Nutzerkonto Plus: Digitale Verwaltungspartizipation in der Smart City, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, doi:10.1007/978-3-662-62395-4_15, S. 363.

Anliegen der Bürger frühzeitig berücksichtigt werden.¹⁷⁸ Es muss ein zweigleisiger Weg begangen werden, um alle Bürger gleichermaßen mitnehmen zu können. Hierfür eignen sich zum Beispiel „rollende Rathäuser“ sehr gut. Das sind mobile Verwaltungseinrichtungen, welche tageweise an verschiedenen Standorten im Gebiet einer Kommune aufgestellt werden können. Zum einen sind sie ein Entgegenkommen für die Bürger und vereinfachen den Kontakt zur Verwaltung. Zum anderen können sie aber auch als mobile Schulungsräume dienen, in denen die Verwaltungsmitarbeiter gemeinsam mit dem Bürger Online-Verwaltungsleistungen bearbeiten.¹⁷⁹ Es gilt die Vorteile der digitalen Verwaltung anhand erfolgreicher Praxisbeispiele aufzuzeigen, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil liegt darin, dass Bürger in der Lage sind, ihre digitale Souveränität zu wahren. Bürger müssen sich jederzeit sicher sein, dass sie über die Nutzung ihrer Daten entscheiden können. Die Erhebung der Daten muss zielgerichtet und minimal sein. Der Bürger darf sich bei der Eingabe seiner Daten nicht unwohl fühlen. Die Daten dürfen ausschließlich von der Verwaltung oder befugten Einrichtungen der öffentlichen Hand verarbeitet werden. Hierbei spielt die Transparenz des Verwaltungshandelns eine ausschlaggebende Rolle.¹⁸⁰ Ein offener und transparenter Dialog über die Chancen und Risiken der Digitalisierung ist wichtig, um Ängste und Vorbehalte abzubauen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Überwindung des Vertrauensverlustes in digitale Technologien im Kontext der OZG-Umsetzung eine komplexe Herausforderung darstellt. Neben technischen Aspekten spielen auch Fragen der Nutzerfreundlichkeit, Transparenz, Datensicherheit und digitalen Bildung eine wichtige Rolle. Nur durch eine ganzheitliche Herangehensweise, die die Bedürfnisse und Anliegen aller Beteiligten berücksichtigt, kann es gelingen, die Akzeptanz für die digitale Verwaltung zu erhöhen und die Chancen der Digitalisierung für alle nutzbar zu machen.

¹⁷⁸ Vgl. Djeffal, S. 21.

¹⁷⁹ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 251.

¹⁸⁰ Vgl. Heuermann u. a., 2018, S. 120–122.

6 Untersuchung kommunaler Experten

Für die Umfrage wurden 81 Kommunen um Beteiligung gebeten. Teilgenommen an der Umfrage haben 29 Experten. Mit fünf von ihnen hat zudem ein Interview stattgefunden. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Umfrage dargestellt und die Inhalte der Interviews nach eingehender Betrachtung kritisch zusammengefasst. Die Analyse der Antworten zeigt, dass es keine auffälligen Muster basierend auf den Größenklassen der Kommunen gibt.

6.1 Umfrage zum Stand der OZG-Umsetzung¹⁸¹

Bis auf Berlin, Hamburg und Thüringen haben alle Bundesländer an der Umfrage teilgenommen (Frage 3). Bis auf wenige Ausnahmen haben Mitarbeiter der IT-Abteilung die Fragen beantwortet (Frage 1). Positiv für die Auswertung ist, dass für jede Größenklasse der KGSt mindestens drei Kommunen gewonnen werden konnten (Frage 2).

Obwohl die Kommunen angeben, sich nur mäßig mit der OZG-Umsetzung zu beschäftigen (Frage 6) und der aktuelle Stand als unbefriedigend wahrgenommen wird (Frage 4), schätzen sie die Bereitschaft der Bürger zur Nutzung von Onlinediensten als eher hoch ein (Frage 5). Im direkten Vergleich mit der BearingPoint Studie¹⁸² stellt die Anpassung der Prozesse und Organisation auch weiterhin die größte Herausforderung dar

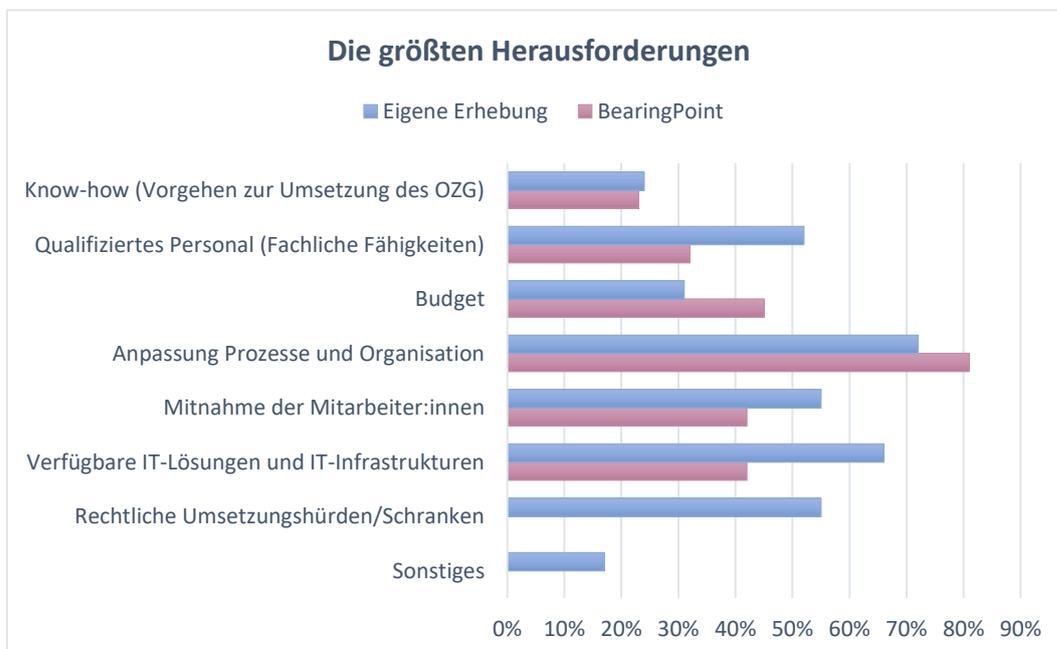


Abbildung 8 Die größten Herausforderungen (Frage 7)

¹⁸¹ Eine Übersicht der Fragen befindet sich im Anhang 2 - Umfrageergebnisse – anonym und Anhang 3 - Grafische Aufbereitung der Umfrageergebnisse.

¹⁸² Bearing Point GmbH, 2019.

Interessant ist jedoch, dass das Fehlen von verfügbaren IT-Lösungen/-Infrastrukturen, die Mitnahme der Mitarbeiter sowie qualifiziertes Personal aktuell eine größere Hürde darstellen als noch 2019. Dementgegen sehen die befragten Kommunen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel weniger Probleme. Die rechtlichen Umsetzungshürden verzeichnen mehr als die Hälfte der Kommunen als relevant. (Frage 7)

Dies spiegelt sich auch hinsichtlich der Unterstützung und Beratung der übergeordneten Behörden wider. Die Zusammenarbeit wird überwiegend als schwergängig angesehen. Es fehlt an Informationen und einer ausreichenden Beteiligung. (Fragen 12 und 15) Besonders auffällig ist, dass die Mehrheit der Kommunen sich mit ihren IT-Dienstleistern nicht gut aufgestellt fühlt und mit deren Unterstützung und Leistungserbringung unzufrieden ist (Fragen 14 und 16). Das erklärt auch die Angabe, dass sich 69% der Kommunen „Software as a Service“-Angebote seitens des Bundes wünschen (Frage 17). Im Rahmen der eigenen Möglichkeiten widmen sich die Kommunen vorrangig der Einführung neuer IT-Systeme und der Schulungen für Mitarbeiter sowie der Kooperation mit anderen Kommunen (Frage 8). Zuletzt gaben 44% der Teilnehmer an, sich bereits mit anderen Kommunen zusammengeschlossen zu haben und bewerten dies als positiv. (Fragen 11 und 13)

Änderungen haben sich auch bei den Arbeitsschwerpunkten der Kommunen ergeben. Die Optimierung und Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsabläufen ist weiterhin ein wichtiger Faktor (Frage 9). Bemerkenswert ist der Anstieg im Bereich der digitalen Transformation, der von 39% in 2019 auf 79% in 2024 um 40% zugenommen hat. Dies bedeutet, dass die umfassende Umstellung auf digitale Verfahren und Arbeitsweisen immer mehr in den Mittelpunkt rückt.

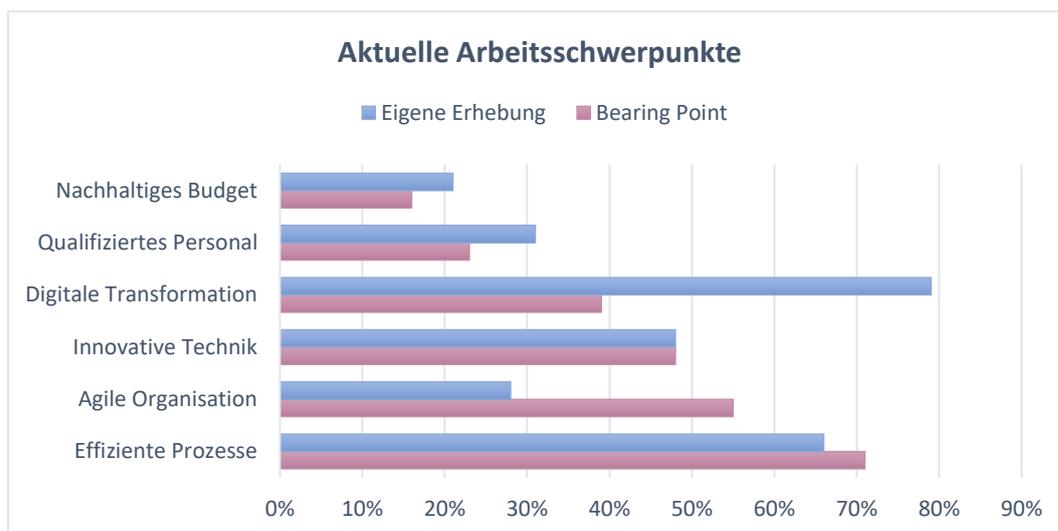


Abbildung 9 Aktuelle Arbeitsschwerpunkte (Frage 9)

Im Vergleich zu den 55% der Kommunen, die im Jahr 2019 eine agile Organisation priorisierten, ist mit aktuell nur noch 28% ein deutlicher Rückgang zu beobachten. (Frage 9) Diese Entwicklung unterstreicht einen Wechsel des Fokus und die fortwährende Anpassung an neue Herausforderungen. Ziel scheint hierbei der Blick auf das große Ganze zu sein.

Auch wenn viele der Kommunen das Thema "Mitarbeiter" als Herausforderung betrachten, gibt es dennoch positive Anzeichen. So schätzen 14 Kommunen die Veränderungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter als positiv ein. Allerdings zeigt sich im Durchschnitt ein leichter negativer Trend (Frage 20). Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Führungskräften ab. Ihre Bereitschaft, den digitalen Wandel aktiv voranzutreiben, wird als optimierbar angesehen (Frage 19). Dies macht deutlich, dass es zwar Ansätze für Fortschritt gibt, jedoch auch noch Raum für Verbesserungen besteht. Maßgeblich sind hierbei, laut der Umfrage, interne Qualifizierungsmaßnahmen, um die durchschnittliche E-Kompetenz der Kollegen weiter zu steigern (Fragen 18 und 21). Um qualifiziertes Personal zu halten und zu gewinnen, setzen die Kommunen vorrangig auf flexible Arbeitszeiten und -modelle. Ein weiterer wichtiger Anreiz ist das Schaffen einer modernen Arbeitsumgebung (Frage 22).

Unter dem Aspekt der Digitalen Souveränität in Bezug auf das OZG wurden verschiedene Bereiche von den Teilnehmenden thematisiert (Frage 10). Es besteht eine hohe Abhängigkeit von externen Fachverfahrensherstellern und Beratungsunternehmen. Die Nutzung von Cloud-Lösungen birgt die Gefahr, die Datenhoheit zu verlieren. Die finanzielle Unterstützung reicht oft nur für oberflächliche Digitalisierungsprojekte aus und es gibt Unklarheiten über Vorgehensweisen, fehlende Priorität und mangelndes Know-how. Die Gesetzgebung lässt Fragen zur digitalen Ausgestaltung offen und die oberen Behörden nehmen ihre Rolle zur Klärung dieser Fragen nicht wahr. Viele Menschen können keine digitale Souveränität ausüben, sei es aus Altersgründen, Unkenntnis oder finanziellen Einschränkungen. (Frage 10)

Mit Blick auf das Inkrafttreten des OZG 2.0 bestehen weiterhin Zweifel hinsichtlich der Umsetzbarkeit (Frage 27). Trotzdem sehen die Kommunen eine Verbesserung, besonders aufgrund des Wegfalls der Schriftefordernisse sowie der Standardisierung von Prozessen (Frage 26). Die Mehrheit der Kommunen fühlt sich gut über die Ziele und Inhalte informiert (Fragen 23 und 25). Für die Zukunft wünschen sich die Kommunen sehr deutlich eine Verbesserung in der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen, klare Umsetzungsrichtlinien und eine finanzielle Förderung (Frage 24).

6.2 Experten-Interviews

Die Auswertung der Experteninterviews orientiert sich an den fünf Themenbereichen des Interviewleitfadens¹⁸³. Für die Interviews konnten drei Experten der Größenklasse 3 und jeweils ein Experte der Klassen 1, 2 und 5 gewonnen werden¹⁸⁴. Die Experten selbst sind entweder Verwaltungsmitarbeiter oder Bereichsleiter aus der zuständigen Fachabteilung. Folgend werden die Meinungen der Experten in Bezug auf die analysierten Herausforderungen dargestellt. Eine Zusammenfassung sowie die einzelnen Interviews können dem Anhang entnommen werden.

6.2.1 Stand der OZG-Umsetzung

In fast allen Interviews wird die eigene Leistung im Bereich der Digitalisierung als gut bis sehr gut bewertet. Die Kommunen sehen sich optimal aufgestellt und betonen die Fortschritte, die bereits erzielt werden konnten. So werden in allen Interviews konkrete Beispiele für erfolgreiche Digitalisierungsprojekte genannt, wie die EfA-Dienste für das Ausländerwesen¹⁸⁵ oder der digitale Bauantrag¹⁸⁶. Neben der direkten Umsetzung von OZG-Leistungen wird die Wichtigkeit der internen Prozessdigitalisierung hervorgehoben. Die E-Akte spielt dabei eine zentrale Rolle und soll die interne Zusammenarbeit effizienter gestalten. Die Vorgehensweise der Kommunen ist hierbei unterschiedlich. Während die Experten 2 und 5 eine schrittweise Digitalisierung und sogenannte „Quick Wins“ erzielen wollen, legen Interviewpartner 1 und 3 den Fokus auf interne Prozesse und die Einführung von EfA-Leistungen. In der Stadt des Experten 5 wird außerdem auf die Verwendung von „Digitallotsen“ gesetzt, die sich der Digitalisierung einzelner Prozesse in den Fachbereichen widmen. Der Experte 4 hingegen konzentrierte sich vorrangig auf die Aufstellung eines starken Teams und die Zusammenarbeit mit dem Land. Obwohl Fortschritte erkennbar sind, wird auch deutlich, dass die OZG-Umsetzung eine Mammutaufgabe ist. Interview 3 und 4 beschreiben die Herausforderungen, die Vielzahl an Prozessen zu bewältigen und die Kommunen bei der Umsetzung abzuholen. Es wird betont, dass es sich um einen Marathon handelt, der einen langen Atem erfordert¹⁸⁷. Herr Vollnhals¹⁸⁸, Geschäftsführer der Firma Cosmema, bezeichnet die Lage als "Zwang" für die Kommunen und sieht ein großes

¹⁸³ siehe Anhang 4 - Interviewleitfaden, 2024.

¹⁸⁴ Für die Größenklassen siehe Kapitel 2.2.2, S. 6

¹⁸⁵ Vgl. Experte 1: Experteninterview 1, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 16–27; Experte 3: Experteninterview 3, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 37–48; Experte 5: Experteninterview 5, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 64–78.

¹⁸⁶ Vgl. Experte 2: Experteninterview 2, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 28–36; Experte 3, 2024; Experte 4: Experteninterview 4, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 49–63; Experte 5, 2024.

¹⁸⁷ Vgl. Experte 4, 2024, S. 5.

¹⁸⁸ Vgl. Johannes Vollnhals: Experteninterview Cosmema, Anhang 5 - Experteninterviews, 2024, S. 2–15.

„Mindsetproblem“ bei den Verantwortlichen. Er beklagt die geringe Akzeptanz in der Bevölkerung an den digitalen Angeboten und führt dies auf die mangelnde Überzeugung der Verantwortlichen in den Kommunen zurück. Seiner Erfahrung nach würden Online-Dienste oft nur aus politischem Druck oder weil es andere Kommunen auch anbieten implementiert, nicht aber aus einem echten Willen zur Verbesserung der Servicequalität.

6.2.2 Herausforderungen

Die Experten nennen verschiedene Herausforderungen bei der Umsetzung des OZG. Hervorgehoben wird die Problematik der fehlenden Standardisierung und Interoperabilität zwischen den verschiedenen IT-Systemen und EfA-Lösungen. Die Experten 1, 3 und 4 betonen die Notwendigkeit einheitlicher Standards für Datenformate, Schnittstellen und Prozesse. Die heterogene IT-Landschaft in den Kommunen und die uneinheitlichen Vorgaben von Bund und Ländern werden als Hauptgründe für die mangelnde Standardisierung genannt. Auch Herr Vollnhals sieht hier die Hauptproblematik. Er kritisiert den Sonderweg Bayerns im Bereich der E-Government-Infrastruktur und fordert bundeseinheitliche Standards. Auch wenn eine Standardisierung befürwortet wird, weist Experte 3 auf die Gefahr hin, dass Kommunen die Standardisierung ablehnen könnten, weil sie ihre kommunale Selbstverwaltung bewahren wollen. Hingegen vertritt Experte 2 die Meinung, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht bedeutet, dass jede Kommune den gleichen Prozess auf eigene Weise abarbeiten sollte. Experte 3 betont die Notwendigkeit einer Diskussion darüber, was kommunale Selbstverwaltung bedeutet und worauf sie sich bezieht, um Klarheit zu schaffen und den Digitalisierungsprozess zu vereinfachen.

Die Kommunen setzen auf unterschiedliche Fachverfahren. Zudem gestaltet sich die Anbindung an zentrale Plattformen oder EfA-Lösungen schwierig. Die Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern wird durch Monopole und Intransparenz bei der Preisgestaltung erschwert. Experte 5 kritisiert die Abhängigkeit der Kommunen von wenigen großen Anbietern und die hohen Kosten für die Implementierung und den Betrieb von IT-Systemen. Außerdem übernimmt der Bund nicht alle Kosten für die EfA-Lösungen und die Kommunen bleiben häufig auf diesen sitzen, so auch Experte 1. Auch der Aufwand für die Nutzung ist nicht abschließend geregelt und kann von den Betreibern nicht verbindlich beziffert werden, was eine Haushaltsplanung erheblich erschwert. Insbesondere für kleine Kommunen ist es schwer, so Herr Vollnhals, die Kosten für die Implementierung und Nutzung von OZG-konformen Lösungen zu stemmen.

Die Akzeptanz und Nutzung von Online-Diensten durch Bürger und Verwaltungsmitarbeiter ist noch ausbaufähig. Im Interview 1, 3 und 5 wird berichtet, dass viele Bürger und

Verwaltungsmitarbeiter die digitalen Angebote noch nicht kennen oder aufgrund von Sicherheitsbedenken und mangelnder Nutzerfreundlichkeit skeptisch sind. Solange die Kommunen aber noch nicht ausreichend digitalisiert sind, wollen die Experten 2 und 4 für die digitalen Angebote bewusst keine Werbung betreiben. Die Gewinnung und Bindung von qualifiziertem Personal im Bereich der Digitalisierung war für die Experten bisher weniger ein Problem. Aktuell können sich diese noch gut aufstellen, sind sich aber bewusst, dass dies zukünftig eine weitere Herausforderung darstellen könnte. Ein Mangel wird vorrangig in den Fachbereichen gesehen. Die Experten 1, 3 und 5 verdeutlichen, dass es schwerfällt, das Fachwissen im Bezug auf die Verwaltungsleistungen mit dem nötigen IT-Wissen für die Digitalisierung in einem Mitarbeiter vereint zu finden.

6.2.3 Zusammenarbeit mit Bund und Ländern

Die Zusammenarbeit mit den Ländern wird überwiegend positiv bewertet. Die Kommunen schätzen den Austausch mit den Ländern und deren Unterstützung bei der Umsetzung des OZG. Interview 1 und 4 heben die Bedeutung der Landesplattformen und Basis-komponenten hervor, die die OZG-Umsetzung erleichtern. Trotz der positiven Grundstimmung gibt es Kritik an der Kommunikation und der Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen. Interview 1 und 3 bemängeln die Intransparenz bei Entscheidungsprozessen und die fehlende Einbindung der Kommunen. Es wird der Wunsch nach einem zentralen Ansprechpartner und einer besseren Koordinierung der OZG-Umsetzung geäußert. Interview 3 und 4 sprechen sich für Software-as-a-Service-Lösungen und die Entwicklung von Standards durch den Bund aus. Dadurch sollen die Kommunen entlastet und die Interoperabilität der Systeme sichergestellt werden.

Alle Experten wünschen sich die Zentralisierung, zumindest in Form der Dresdner Forderungen, welche im Rahmen des 9. Fachkongresses des IT-Planungsrates im Jahr 2021 in Dresden von den Kommunalen Vertretern gefordert wurden. Die Forderungen umfassen folgende Kernpunkte:

1. **Verringerung der Komplexität:** Vereinfachung der Zuständigkeiten im föderalen System und bessere Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Ländern und Bund.
2. **Stärkung der digitalen Daseinsvorsorge:** Fokus auf kommunale Aufgaben und Stärkung demokratischer Prozesse.
3. **Zentrale IT-Verfahren:** Bereitstellung zentraler IT-Prozesse für Bundes- und Landesaufgaben (Typ 1 bis 4), einschließlich Datenschutz und Datensicherheit.
4. **Durchgängige Digitalisierung:** Das Onlinezugangsgesetz soll eine vollständige Digitalisierung fördern, nicht nur im Frontend, sondern auch im Backend.
5. **Nutzerzentrierung:** Einfache Nutzung digitaler Systeme und Abbau digitaler Barrieren für Bürger und Unternehmen.

Diese Forderungen zielen darauf ab, die Effizienz und Nutzerfreundlichkeit der digitalen Verwaltung zu steigern, ohne bestehende Strukturen abzubauen oder Personal in Kommunen zu reduzieren.¹⁸⁹

6.2.4 Weitere Schritte zur Umsetzung des OZG

Die Interviewpartner 1, 2 und 3 erachten die Bundes-ID als wichtig für die Vereinfachung der Online-Nutzung und werden die Anbindung weiter vorantreiben. Dies soll den Bürgern die Zusammenarbeit mit ihnen erleichtern und die Akzeptanz digitaler Dienste erhöhen. Experte 1 arbeitet daran, umfassende Informationen zu allen angebotenen Leistungen bereitzustellen (Typ 1), auch wenn diese noch nicht digitalisiert sind. Seit Anfang 2023 konnte die Anzahl der Dienstleistungsbeschreibungen bereits um ein Drittel erhöht werden. Der Experte aus Interview 2 beabsichtigt, die bestehenden Online-Dienste innerhalb des Bürgerbüros und auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, wie etwa die Friedhofsverwaltung, auszuweiten. Experte 4 hingegen plant, die Geschwindigkeit der OZG-Umsetzung zu reduzieren, um sich auf die qualitative Verbesserung der bereits vorhandenen digitalen Prozesse und die Etablierung der Ende-zu-Ende-Digitalisierung zu konzentrieren. Außerdem soll eine App entwickelt werden, mit dem Ziel, die digitalen Angebote der Kommune für die Bürger zugänglicher zu machen und die Nutzung zu erleichtern. Auch die Digitalisierung von Bestandsakten wird als wichtiger Schritt zur Unterstützung der Verwaltungsmitarbeiter und zur Steigerung der Effizienz gesehen. Denn solange diese analog sind, muss auch im Prozess weiterhin analog gearbeitet werden. Obwohl Experte 5 die EFA-Dienste kritisch sieht, weil sie nicht die Verwaltungsprozesse selbst digitalisieren, sollen diese weiterhin eingesetzt werden, sofern sie sinnvoll und praktikabel sind sowie einen echten Mehrwert für Bürger und Verwaltung bringen.

6.2.5 Weitere Anliegen

Die FIM-Methodik wird als vielversprechend, aber noch nicht ausgereift bewertet. Ihr Potenzial für die Standardisierung von Prozessen und die Vereinheitlichung von Leistungsbeschreibungen wird zwar gesehen, es wird jedoch auch kritisiert, dass die Methodik noch nicht konsequent angewendet wird und die Qualität der im FIM-Portal verfügbaren Informationen schwankt¹⁹⁰. Die Bedeutung von verständlichen und aktuellen Leistungsbeschreibungen für die Nutzung von Online-Diensten wird besonders hervorgehoben.

¹⁸⁹ Vgl. Dr. Hanna Sommer/Anika Krellmann: Dresdner Forderungen konkret - Bausteine zur Neuausrichtung einer digitalen Verwaltung, Saarland, 2022, S. 4 f.

¹⁹⁰ Experte 4, 2024; Experte 5, 2024.

Die Einführung einer zentralen digitalen Identität, die für alle staatlichen Online-Dienste genutzt werden kann, wird von allen Beteiligten als wichtiger Schritt zur Vereinfachung der digitalen Verwaltung gesehen. Die Nutzung von Open Source-Code bei der Entwicklung von OZG-Lösungen wird von Herrn Vollnhals kritisch hinterfragt. Er befürchtet, dass die großen Anbieter die Nutzung dieser vortäuschen, um die Fördergelder des Bundes zu beziehen. Der tatsächliche Code wird dann nur sporadisch oder verändert von den Anbietern genutzt.

7 Fazit

Das Prinzip der Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern prägt die Umsetzung des OZG. Der Umsetzungskatalog der OZG-Informationsplattform offenbart Diskrepanzen zwischen den offiziellen Angaben des BMI und dem tatsächlichen Fortschritt. Die Analyse des Umsetzungskatalogs zeigt, dass sich die Mehrzahl der Verwaltungsleistungen noch in frühen Reifegraden der Digitalisierung befindet. Demnach befindet sich Deutschland noch am Anfang der OZG-Umsetzung, besonders auf kommunaler Ebene.

7.1 Die Herausforderungen

Die unvollständige Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist auf ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Faktoren zurückzuführen. Die unklare Rolle der Kommunen im OZG sowie die Komplexität und Starrheit des deutschen Rechts, insbesondere die Schriftformerfordernisse, stellen erhebliche Hürden für die Kommunen dar. Die heterogene IT-Landschaft in der öffentlichen Verwaltung mit ihren vielen Insellösungen erschwert die Entwicklung und Implementierung von übergreifenden digitalen Diensten. Die verzögerte Bereitstellung von Standards, fehlende Basiskomponenten für die OZG-Umsetzung sowie eine komplexe Antragstellung der Fördermittel und unklare Finanzierungsmodelle bremsen den Fortschritt und erklären den Widerspruch, warum die zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes nicht genutzt wurden.

Kleine Kommunen kämpfen mit unzureichenden finanziellen Ressourcen und Fachkräftemangel. Die Digitalisierung der Verwaltung erhält oft keine hohe politische Priorität, weil sie als zusätzlicher Aufwand ohne effektiven Mehrwert betrachtet wird. Es mangelt an Fachkräften mit digitaler Kompetenz, die einen Wandel innerhalb der Fachbereiche vorantreiben. Digitalisierung wird als Chefsache angesehen, dennoch wurde diese in Kommunen meist an einzelne Sachbearbeiter und kleine Unterabteilungen abgegeben. Dies führt immer wieder zu Blockaden und langwierigen Abstimmungsprozessen. Bürokratische Hürden in Gesetzen sowie Widerstände bei Beschäftigten und in der Bevölkerung erschweren die Digitalisierung zusätzlich. Die digitale Transformation erfordert ein Umdenken in der Verwaltung. Die Bereitschaft zur Veränderung, die Akzeptanz neuer Technologien und eine offene Fehlerkultur sind entscheidend.

Die Ergebnisse der Experteninterviews bestätigen den Fachkräftemangel in den Fachbereichen, die föderalen Hürden und die Komplexität der IT-Infrastruktur. Die finanzielle Unterstützung wird in Bezug auf die EfA-Leistungen kritisiert. Auch wenn die Kommunen die Gelder bisher aufbringen konnten und Unterstützung vom Land erhielten, ist eine weitere

Finanzierung, nach dem Wegfall der versprochenen Förderung ab 2025, unklar. Es wird deutlich, dass sich Kommunen, mit einer klaren Digitalisierungsstrategie und politischem Rückhalt, den Herausforderungen gut stellen können. Die Experten betonen die Notwendigkeit einer stärkeren Nutzerorientierung bei der Entwicklung digitaler Dienste und einer Kultur des Wandels in der Verwaltung.

7.2 Mögliche Maßnahmen

Die Expertengespräche zeigen, dass es keine ganzheitliche Lösung gibt. Die Kommunen sind zu heterogen aufgestellt und fokussieren sich auf unterschiedliche Schwerpunkte. Zudem wollen sie in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht eingeschränkt werden und eventuell unnötige Lösungen aufgedrängt bekommen. Es muss ein gemeinsamer Ansatz gefunden werden, der diese Diversität berücksichtigt und die Kommunen je nach Problemstellung unterstützt. Nichtsdestotrotz gibt es für Bund, Länder und Kommunen einige Bereiche, an denen sie gezielt arbeiten können.

Es ist notwendig, die Kompetenzen in den Kommunen zu stärken, sie finanziell und personell besser auszustatten und ihnen mehr Flexibilität bei der Umsetzung des OZG zu ermöglichen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen an die Anforderungen der Digitalisierung angepasst werden. Eine Überarbeitung bestehender Gesetze und eine konsequente Nutzung von Instrumenten, wie dem E-Government-Prüfleitfaden, sind erforderlich. Hierbei ist es besonders wichtig, dass vor Erlass der auftraggebenden Gesetze sichergestellt ist, dass die betroffenen Länder und Kommunen in der Lage sind, diese umzusetzen und über das notwendige Handwerkszeug verfügen. Weiterhin müssen alle Voraussetzungen zur Erfüllung des Gesetzes geklärt sein, besonders in Anbetracht gesetzter Fristen. Für die Umsetzung von Gesetzen ist es nicht förderlich, wenn wichtige Rahmenbedingungen erst lange nach dem Beschluss feststehen, wie zum Beispiel im vorliegenden Fall die Sicherheitsanforderungen. Die öffentliche Verwaltung muss verstärkt in die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren. Die Förderung von digitalen Kompetenzen ist eine der Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung des OZG. Eine offene und transparente Kommunikation mit den Bürgern über die Fortschritte und Herausforderungen der OZG-Umsetzung ist wichtig, um Akzeptanz und Vertrauen zu schaffen.

Die Umsetzung der Dresdner Forderungen würde zur Entlastung der Kommunen beitragen. Sie zielen auf eine Verringerung der Komplexität im föderalen System ab, indem sie eine klare Aufgabenverteilung und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Ländern und Bund anstreben. Dies würde die unklare Rollenverteilung beenden und den Kommunen mehr Handlungsspielraum bei der Umsetzung des OZG geben. Die

zentralen IT-Verfahren für Bundes- und Landesaufgaben (Typ 1 bis 4), die den Kommunen zur Verfügung gestellt werden sollen, ersparen diesen die aufwändige und kostenintensive Eigenentwicklung von Lösungen und gleichzeitig fördern sie die Standardisierung und Interoperabilität der Systeme. Zudem bieten sie die Möglichkeit, ganzheitliche Ansätze und Konzepte für eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung innerhalb der Kommunen zu entwickeln.

Für die Zukunft ist es wichtig, die in dieser Arbeit identifizierten Herausforderungen aktiv anzugehen. Die Stärkung der Kommunen, eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Förderung digitaler Kompetenzen sind wichtige Schritte. Die Umsetzung der Dresdner Forderungen könnte dabei helfen, die Komplexität des föderalen Systems zu reduzieren und den Kommunen mehr Handlungsspielraum zu geben. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Förderung einer Kultur des Wandels innerhalb der Verwaltung. Dies umfasst die Akzeptanz neuer Technologien, eine offene Fehlerkultur und eine stärkere Nutzerorientierung bei der Entwicklung digitaler Dienste. Um die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern und die Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeiter zu erweitern, ist ein Schulterschluss von Land und Kommunen sowie der Abbau unflexibler Strukturen unabdingbar. Die Digitalisierung sollte nicht nur als technologische Herausforderung gesehen werden, sondern auch als Chance für organisatorische und kulturelle Veränderungen.

Literaturverzeichnis

Bahrke, Michael, Kempermann, Hanno, Schmitt, Katharina: eGovernment in Deutschland: Bedeutung und Potenzial für das deutsche Innovationssystem, Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2016.

Bartholomae, Florian, Nam, Chang Woon, Steinhoff, Peter: Kann Deutschland E-Government?, in: Verwaltung & Management, Bd. 29, Nr. 5, 2023, <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2023-5-235>, S. 235–239.

Bearing Point GmbH: Digitale Verwaltung bis 2022: Große Verunsicherung in den Kommunen, 16.12.2019, <https://www.bearingpoint.com/de-de/publikationen-and-events/publikationen/umfrage-digitale-verwaltung-bis-2022/> (abgerufen am 05.07.2024).

Becker, Jörg, Greger, Vanessa, Heger, Oliver, Jahn, Katharina, Krcmar, Helmut, Müller, Heidrun, Niehaves, Björn, Ogonek, Nadine, Räckers, Michael, Schuppan, Tino, Zepic, Robert: eKompetenz - Studie im Auftrag der Arbeitsgruppe „E-Government-Kompetenz“ des IT-Planungsrat, Berlin, München, Münster, Siegen: IT-Planungsrat, 2016.

Berger, Ariane: Die Entfesselung von D’Artagnan: Zur arbeitsteiligen Digitalisierung der Verwaltung „einer für alle“, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 75–93.

Berger, Carsten, Sander, Christoph-Donatus: Das Nutzerkonto Plus: Digitale Verwaltungspartizipation in der Smart City, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 351–379.

Beuß, Helmut: VITAKO Aktuell 01/2016 - Was die CIOs planen, in: VITAKO Aktuell, Nr. 1, 2016, https://vitako.de/wp-content/uploads/2022/05/Vitako_aktuell_01-16.pdf (abgerufen am 16.08.2024).

Böllhoff, Dominik, Kemmerling, Winfried: Das Onlinezugangsgesetz (OZG) auf Bundesebene: Binnendigitalisierung und Stand der Umsetzung des OZG am Beispiel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aus Sicht der Rechts- und Fachaufsicht im Bundesministerium der Finanzen (BMF), in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 253–268.

Bostelmann, Lars: Die Bedeutung der Informations- und Cybersicherheit bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Digitalisierung ja, aber (rechts)sicher!, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 165–197.

Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt digital, <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (abgerufen am 01.08.2024).

Bundesministerium des Innern und für Heimat: Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes, o.O.: Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2016.

———: OZG-Umsetzungskonzept, 2018.

———: Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, 2021.

———: Erläuterungen zu OZGIP-Export-Downloads v3.2, 2022.

———: Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung, 2023.

———: Bericht des Programmmanagements im BMI, 2024, S. 13.

———: OZG IP Umsetzungskatalog Export mit Leistungsobjekten, o.O.: OZG-Informationportal, 2024.

———: OZG-Informationsblatt – die wichtigsten Fakten über die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), o. J.

———: Dashboard Digitale Verwaltung, <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/> (abgerufen am 20.02.2024).

———: OZG-Umsetzung im Bund, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-bund/bund-node.html> (abgerufen am 21.07.2024).

———: OZG-Föderal : Alle 14 Themenfelder auf einen Blick!, https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2021/01_themenfelder.html?jsessionid=3B9DA1203794B30CD581D181E878DD39.live872?nn=20339396 (abgerufen am 02.08.2024).

———: OZG-Umsetzung in Ländern und Kommunen, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html> (abgerufen am 02.08.2024).

———: Themenfelder Föderal, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html> (abgerufen am 29.07.2024).

———: OZG-Leitfaden, https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/OZG-Leitfaden_4621478.html (abgerufen am 10.07.2024).

———: OZG-Informationsplattform, <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (abgerufen am 11.07.2024).

Bundesrechnungshof: Abschließende Mitteilung an die Föderale IT-Kooperation über die Prüfung Aufgaben und Strukturen der FITKO, Bonn: Bundesgerichtshof, 2022.

———: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, o.O.: Bundesgerichtshof, 2023.

———: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes Nutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen, Bonn: Bundesgerichtshof, 2023.

———: Digitalisierung der Verwaltung: Ziel deutlich verfehlt, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/onlinezugangsgesetz.html?nn=23102> (abgerufen am 16.09.2024).

Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, 13.02.20217.

Bünzow, Björn: Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neue Formen der Zusammenarbeit, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 383–400.

Creswell, John W.: Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 3. ed., [Nachdr.], Los Angeles: SAGE Publ, 20, ISBN:978-1-4129-6557-6.

Dieke, Alex, Hillebrand, Annette, Papen, Marie-Christin, Söllner, Cathrin: Kommunale Herausforderungen digital meistern, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022.

Dresing, Thorsten, Pehl, Thorsten: Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende, 8. Auflage, Marburg: Eigenverlag, 2018, : www.audiotranskription.de/praxisbuch, ISBN:978-3-8185-0489-2.

Engel, Andreas: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Nordrhein-Westfalen aus kommunaler Perspektive, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 269–293.

FITKO: Über FIM, <https://fimportal.de/ueber-fim#c50> (abgerufen am 02.08.2024).

Geis, Ralf: Das Onlinezugangsgesetz im Rechtsvergleich, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 229–252.

Genau, Lea: So wendest du Transkriptionsregeln richtig an, 25.09.2020, <https://www.scribbr.de/methodik/transkriptionsregeln/> (abgerufen am 22.08.2024).

Halsbenning, Sebastian: Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Bd. 58, Nr. 5, 2021, <https://doi.org/10.1365/s40702-021-00765-5>, S. 1038–1053.

Halsbenning, Sebastian, Räckers, Michael, Hünemohr, Holger: Neue Kompetenzen und neue Allianzen für Staat und Verwaltung – Aus- und Weiterbildung in Zeiten fortschreitender Digitalisierung, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 423–440.

Helfferich, Cornelia: Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 4. Auflage, (Lehrbuch), Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 2011, ISBN:978-3-531-17382-5.

Heuermann, Roland, Tomenendal, Matthias, Bressemer, Christian: Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2018, <https://doi.org/10.1007/978-3-662-54098-5> (abgerufen am 25.07.2024), ISBN:978-3-662-54097-8.

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung: Jitsi Meet, <https://call.vit-bund.de/> (abgerufen am 09.08.2024).

Infora: Infora Case Study (2020) Die OZG-Umsetzung., 2020.

Initiative D21: eGovernment Monitor 2023, <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor> (abgerufen am 14.07.2024).

—: eGovernment Monitor 2021, <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2021> (abgerufen am 10.05.2024).

IT-Planungsrat: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), <https://www.it-planungsrat.de/projekte/ozg-umsetzung> (abgerufen am 30.07.2024).

— — —: Beschluss 2024/37 - EfA-Parametrisierung, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-37> (abgerufen am 16.08.2024).

— — —: Beschluss 2024/25 - EfA-Finanzierung, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-25> (abgerufen am 18.08.2024).

— — —: Beschluss 2023/20 - Kommunalpakt, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2023-20> (abgerufen am 16.08.2024).

Jaich, Michèle, Gross, Martin: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Bd. 15, Nr. 1–2022, 2022, <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.07>, S. 208–231.

KGSt: Größenklassen, <https://www.kgst.de/groessenklassen> (abgerufen am 09.07.2024).

Krebs, Anna-Maria, Gollanek, Oliver, Krebs, Michael H.: Die Digitalisierung und der Faktor Mensch: Stimmungsbilder, Erwartungen, bislang Unausgesprochenes - mit 10 Take-aways für Projektleiter in der Verwaltung, Wiesbaden [Heidelberg]: Springer Gabler, 2020, ISBN:978-3-658-27992-9.

Kuckartz, Udo: Mixed Methods: Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren, (Mixed Methods), Wiesbaden: Springer VS, 2014, ISBN:978-3-531-93267-5.

Kühn, Hannes: Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 17–51.

Kuhn, Marco: 8 Kommunale IT-Steuerung: der gemeinsame IT-Lenkungsausschuss der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, in: Andreas Engel (Hrsg.), IT-Governance in Staat und Kommunen, Nomos, 2014, ISBN:978-3-8452-7310-5, S. 109–118.

Lemmer, Kristina, Niehaves, Prof. Dr. Dr. Björn: Digital vorangehen. Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, Berlin, Köln: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 2020.

Lühr, Henning: Von der Konferenz „Deutschland online“ zur föderativen IT-Kooperation – Innovation und Digital Leadership im föderalen Mehrebenensystem in Deutschland, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 95–116.

Markus, Heike: Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung: ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung, (Edition innovative Verwaltung), Wiesbaden: Springer Gabler, 2022, ISBN:978-3-658-37150-0.

Materna Information & Communications SE: Stufengrafik gemäß BMI-Fachkonzept zur Umsetzung von OZG-Leistungen, https://www.materna.de/Microsite/Monitor/DE/2020-03/Management-und-Strategie/ozg/_documents/_bilder/Abbildung.svg?__blob=normal&v=1 (abgerufen am 10.07.2024).

Microsoft: Microsoft Forms | Surveys, Polls, and Quizzes, <https://www.microsoft.com/en-us/microsoft-365/online-surveys-polls-quizzes> (abgerufen am 06.08.2024).

Nationaler Normenkontrollrat: Monitor digitale Verwaltung, 2018.

Next:Public: Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019, Berlin: Next:Public, 2019.

Opiela, Nicole, Tiemann, Jens, Gumz, Jan Dennis, Goldacker, Gabriele, Weber, Dr Mike: Deutschland-Index der Digitalisierung 2023, 2023.

Ortmanns, Wolfgang, Sonntag, Ralph: Umfragen erstellen und auswerten: kompakt und leicht verständlich für Studierende und junge Forschende, München: UVK Verlag, 2023, ISBN:978-3-7398-8241-3.

Piesold, Ralf-Rainer: Kommunales E-Government: Grundlagen und Bausteine zur Digitalisierung von Verwaltungen, (Lehrbuch), Berlin [Heidelberg]: Springer Gabler, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-662-63094-5>, ISBN:978-3-662-63094-5.

Putz, Severin, Schonschek, Oliver: OZG und der Datenschutz, (Datenschutz PRAXIS - Der Podcast), 27. Oktober 2021.

Schulz, Sönke E.: Organisatorische Gestaltungspotenziale bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Das Modell IT-Verbund Schleswig-Holstein, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 295–318.

Seckelmann, Margrit: Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 53–73.

Sommer, Dr. Hanna, Krellmann, Anika: Dresdner Forderungen konkret - Bausteine zur Neuausrichtung einer digitalen Verwaltung, Saarland, 2022.

Statistisches Bundesamt: Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2024 (2. Quartal 2024), 2024.

Stember, Jürgen, Eixelsberger, Wolfgang, Spichiger, Andreas, Neuron, Alessia, Habel, Franz-Reinhard, Wundara, Manfred: Aktuelle Entwicklungen zum E-Government: neue Impulse und Orientierungen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung, (Edition Innovative Verwaltung), Wiesbaden [Heidelberg]: Springer Gabler, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-33586-1>, ISBN:978-3-658-33585-4.

Stern, Sebastian, Klier, Julia, Kirchherr, Julian: Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, o.O.: McKinsey, 2019.

Stich, Randolph, Schwiertz, Fabian: Digitale Transformation: Der Wandel der Arbeitswelt und der Führung in der digitalen Verwaltung, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 441–462.

Stocksmeier, Dirk, Hunnius, Sirko: OZG-Umsetzungskatalog i. d. F. v. 04/2018, 2018.

T-Planungsrat: Beschluss 2024/02 - Föderale Digitalstrategie, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-02> (abgerufen am 18.08.2024).

Voss, Vivien C.: Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – lessons learned im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des Onlinezugangsgesetzes, in: Margrit Seckelmann/Marco Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Springer Berlin Heidelberg, 2021, ISBN:978-3-662-62394-7, S. 199–225.

Zäper, Maximilian: Die Verfassungsmäßigkeit des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, (Studien zum öffentlichen Recht Band 34), Baden-Baden: Nomos, 2023, ISBN:978-3-7489-4231-3.

Klenk, Tanja, Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, (Springer Reference), Wiesbaden [Heidelberg]: Springer VS, 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7>, ISBN:978-3-658-23668-7.

Seckelmann, Margrit, Brunzel, Marco: Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale - Synergien - Herausforderungen, Berlin [Heidelberg]: Springer, 2021, ISBN:978-3-662-62395-4.

Anhang

Anhang 1 - OZG-Umsetzungskatalog inklusive Statistiken (Excel-Datei)

Anhang 2 - Umfrageergebnisse – anonym (Excel-Datei)

Anhang 3 - Grafische Aufbereitung der Umfrageergebnisse (PDF-Dokument)

Anhang 4 - Experteninterviews – Leitfaden (PDF-Dokument)

Anhang 5 - Experteninterviews (PDF-Dokument)

Anhang 5.1 - Interviewprotokollbogen - Cosmema

Anhang 5.2 - Interviewprotokollbogen - Interview 1

Anhang 5.3 - Interviewprotokollbogen - Interview 2

Anhang 5.4 - Interviewprotokollbogen - Interview 3

Anhang 5.5 - Interviewprotokollbogen - Interview 4

Anhang 5.6 - Interviewprotokollbogen - Interview 5

Anhang 6 - Zusammenfassungen der einzelnen Interviews nach Themenbereich (Excel-Datei)