



Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland

Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023

Klaus-Heiner Röhl

Köln, 30.03.2023

IW-Report 20/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Klaus-Heiner Röhl

Senior Economist

roehl@iwkoeln.de

030 – 27877-103

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

März 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Der Umsetzungsstand des Onlinezugangsgesetzes (OZG)	5
2.1 Zielverfehlung zum Jahresende 2022	5
2.2 Ein falscher Ansatz behindert den Fortschritt	8
3 Deutschlands Position im EU-Vergleich	8
4 Fazit: Ziel klar verfehlt	12
5 Ausblick	13
Abstract	15
Literaturverzeichnis	16
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	18
Verzeichnis der Abbildungen	18
Verzeichnis der Tabellen	18

JEL-Klassifikation

H11 – Struktur, Umfang und Effizienz der Staatstätigkeit

H41 – Öffentliche Güter

O33 – Technischer Wandel: Diffusionsprozesse

Zusammenfassung

Die Digitalisierung der Verwaltung kommt in Deutschland nicht voran; im europäischen Vergleich befindet sich das Land im E-Government weiter im unteren Mittelfeld. Im Umsetzungsstand für digitale öffentliche Dienste der EU kam Deutschland 2022 nur auf Rang 18 der 27 Mitgliedsländer. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sollte bis Ende 2022 eigentlich für die weitgehende Umsetzung digitaler Angebote für Bürger und Unternehmen sorgen, doch von 575 im Gesetz verzeichneten Leistungen konnten nur 105 fristgerecht umgesetzt werden. Und auch hier blieb die Umsetzung zum Teil Stückwerk: Politik und Verwaltungen konzentrieren sich auf die Erstellung von Online-Masken für die Nutzenden, vernachlässigen jedoch die durchgehende Frontdesk-to-backoffice-Digitalisierung. Für die weitere Umsetzung des OZG sollen nun Schwerpunkte definiert werden, auf die disziplinierende Wirkung einer neuen Fristsetzung und auf bundeseinheitliche Ansätze wird jedoch verzichtet. Ohne eine deutschlandweit einheitliche umfassende Digitalisierung auch der verwaltungsinternen Abläufe sind aber die Vorteile digitaler Lösungen nicht zu heben; Prozesse bleiben an bisherigen Papier-orientierten Verwaltungsvorgängen ausgerichtet und erhöhen teilweise die Personalintensität, statt die digitalen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung zu nutzen. Dabei besteht keine Gefahr, dass eine produktivitätssteigernde Digitalisierung zu einem personellen Kahlschlag in den deutschen Amtsstuben führt – vielmehr ist ohne Ausnutzung der Potenziale z. B. von automatisierten KI-basierten Cloudlösungen der demografisch bedingte Personalmangel durch fehlenden Nachwuchs an Verwaltungskräften nicht zu bewältigen. Es droht ein weiterer Rückgang der Qualität und Geschwindigkeit öffentlicher Verwaltungsdienste.

1 Einleitung

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen verringert die Belastungen durch Bürokratie, da das Ausfüllen von Formularen in Papierform, das persönliche Vorsprechen in Ämter und Verwaltungen sowie das Verwenden und Abheften von gedruckten Dokumenten entfallen. Diese Vorteile wurden bereits vor etwa 25 Jahren erkannt (Kommune21, 2022), doch die Umsetzung der Erkenntnis in der Realität der Verwaltungsprozesse und Genehmigungsverfahren erwies und erweist sich als ausgesprochen schwierig. Oft sind bestehende, am „Paper Trail“ ausgerichtete Prozesse für eine Digitalisierung wenig geeignet. Eine derartige Umsetzung der Digitalisierung verschenkt auch Produktivitätspotenziale, die durch eine grundsätzliche Neukonzeption von Verwaltungsverfahren ausgerichtet an den technischen Möglichkeiten digitaler Systeme gehoben werden können. Die nachfolgend betrachtete (Nicht)-Umsetzung digitaler Verwaltungsangebote im Rahmen des 2017 verabschiedeten Onlinezugangsgesetzes (OZG) verdeutlicht diese Problematik.¹ Zur Hebung der Potentiale der Digitalisierung sind beispielsweise KI-gestützte Cloudlösungen geeignet, bei denen Anträge und Angaben von Bürgern und Unternehmen möglichst wenig „händische“ Bearbeitung von Verwaltungspersonal erfordern. Derartige Lösungen wurden in anderen europäischen Ländern wie Estland oder Dänemark oft zur Basis der Online-Verwaltung gemacht, sie scheitern in Deutschland bislang jedoch an dem Beharrungsvermögen etablierter Strukturen im föderalen Mehrebenensystem (Hüther/Röhl, 2021) und an einer Interpretation europäischer Datenschutzregeln, die von derjenigen in den in der Digitalisierung führenden Staaten der EU deutlich abweicht. Ohne ein Umsteuern mit einer starken Beschleunigung in der Umsetzung digitaler Verwaltungslösungen in Deutschland und einer stärkeren Nutzung deutschlandweit einheitlicher Systeme droht das Land jedoch im europäischen Vergleich des E-Government weiter zurückzufallen, statt wie von der Politik gewünscht zu den führenden Ländern in Skandinavien sowie im Baltikum aufzuschließen. Derzeit sieht es vielmehr so aus, als würden auch südeuropäische Länder in der Umsetzung von E-Government-Lösungen schneller voranschreiten als das Land der Dichter, Denker und Verwaltungsbürokraten (EU-Kommission, 2022).

2 Der Umsetzungsstand des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

2.1 Zielverfehlung zum Jahresende 2022

Mit dem Jahresende 2022 ist auch das Zieldatum des OZG erreicht worden. Dieses Gesetz sah vor, dass bis zum 31. Dezember des Jahres insgesamt 575 gesetzlich vorgegebene Leistungen und Behördenvorgänge von Bund, Ländern und Gemeinden online verfügbar gemacht werden sollten. Da sich hinter den 575 gesetzlich definierten staatlichen Angeboten oft Leistungsbündel verbergen, stellte das 2017 verabschiedete OZG die weitgehende Digitalisierung der Behördenkontakte für Bürger und Unternehmen in Aussicht. Deutschland sollte damit im E-Government zu den führenden europäischen Ländern wie Estland, Finnland oder den Niederlanden aufschließen, in denen physische Behördengänge und Briefverkehr mit Ämtern weitgehend der Vergangenheit angehören. Die Umsetzung des Digitalisierungsgesetzes bis Ende 2022 wurde jedoch trotz eines „OZG-Boosters“ zur Beschleunigung ab Frühjahr 2022 klar verfehlt: zum Jahreswechsel 2022/2023 waren laut OZG-Dashboard 105 Leistungen bundesweit online; dies waren nur 25 mehr als Mitte März 2022. Angestrebt waren in dem Booster-Programm zumindest 115 bundesweit flächendeckend verfügbare

¹ Der vorliegende IW-Report entstand im Rahmen des von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) geförderten Projekts „Behörden-Digimeter“ zur Verfolgung der Fortschritte in der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland.

Leistungen zu diesem Zeitpunkt. Betrachtet man die die 1.532 zu digitalisierenden einzelnen Verwaltungsprozesse innerhalb der auf den Bund entfallenden 115 OZG-Leistungen, so dürfte der Rückstand noch deutlicher ausfallen: In einer Analyse des Bundesrechnungshofs waren Ende 2021 gerade 58 Prozesse oder 3,5 Prozent der Bundes-Leistungen vollständig und flächendeckend online verfügbar (Bundesrechnungshof, 2022). Generell kritisiert der Bundesrechnungshof, dass im OZG-Dashboard trotz des dort dokumentierten Rückstands in der OZG-Umsetzung im Vergleich zu den Vorgaben des Gesetzes ein noch zu optimistisches Bild wiedergegeben wird, da die Qualität der Angebote teilweise nicht den gesetzlich gesteckten Zielen einer medienbruchfreien, nutzerfreundlichen Online-Verfügbarkeit entspricht (Röhl, 2022b).²

Tabelle 2-1: Die Umsetzung der OZG-Leistungen in den Bundesländern

Stand zum Jahreswechsel 2022/23 und Veränderung gegenüber März 2022

Bundesland	VERFÜGBARKEIT			Veränderung Insgesamt zu März 2022
	Flächendeckend	In mindestens einer Gemeinde	Insgesamt	
Baden-Württemberg	120	133	253	15
Bayern	178	108	286	72
Berlin	145	0	145	65
Brandenburg	125	12	137	32
Bremen	113	28	141	23
Hamburg	159	0	159	48
Hessen	183	81	264	80
Mecklenburg-Vorpommern	135	56	191	61
Niedersachsen	125	120	245	57
Nordrhein-Westfalen	124	251	375	35
Rheinland-Pfalz	131	93	224	63
Saarland	105	0	105	25
Sachsen	150	50	200	28
Sachsen-Anhalt	108	30	138	31
Schleswig-Holstein	149	37	186	30
Thüringen	157	45	202	33

Stand: 2.1.2023

Quelle: OZG-Dashboard (<https://dashboard.ozg-umsetzung.de>)

Tabelle 1-1 zeigt den erreichten Stand der Umsetzung zum Jahreswechsel 2022/2023. Den stärksten Anstieg in der Anzahl der verfügbaren Leistungen konnte zum Jahreswechsel Berlin mit 65 neuen Angeboten gegenüber März 2022 verzeichnen, allerdings von einer zuvor sehr niedrigen Verfügbarkeit von 80 OZG-Leistungen im Frühjahr 2022, was dem bundesweiten Minimum entsprach. 145 flächendeckende Leistungen zum OZG-Zielzeitpunkt reichten daher auch nur zu Rang 7 unter den 16 Ländern für die Hauptstadt. Die deutlichsten Fortschritte unter den Bundesländern mit zuvor bereits besserem Stand konnten im weiteren Jahresverlauf 2022 Hessen und Bayern aufweisen, die ihre flächendeckenden Leistungsangebote um 60 beziehungsweise 58 erhöhen konnten. Hessen führt zum Jahreswechsel das Ranking auch mit 183 landesweit verfügbaren

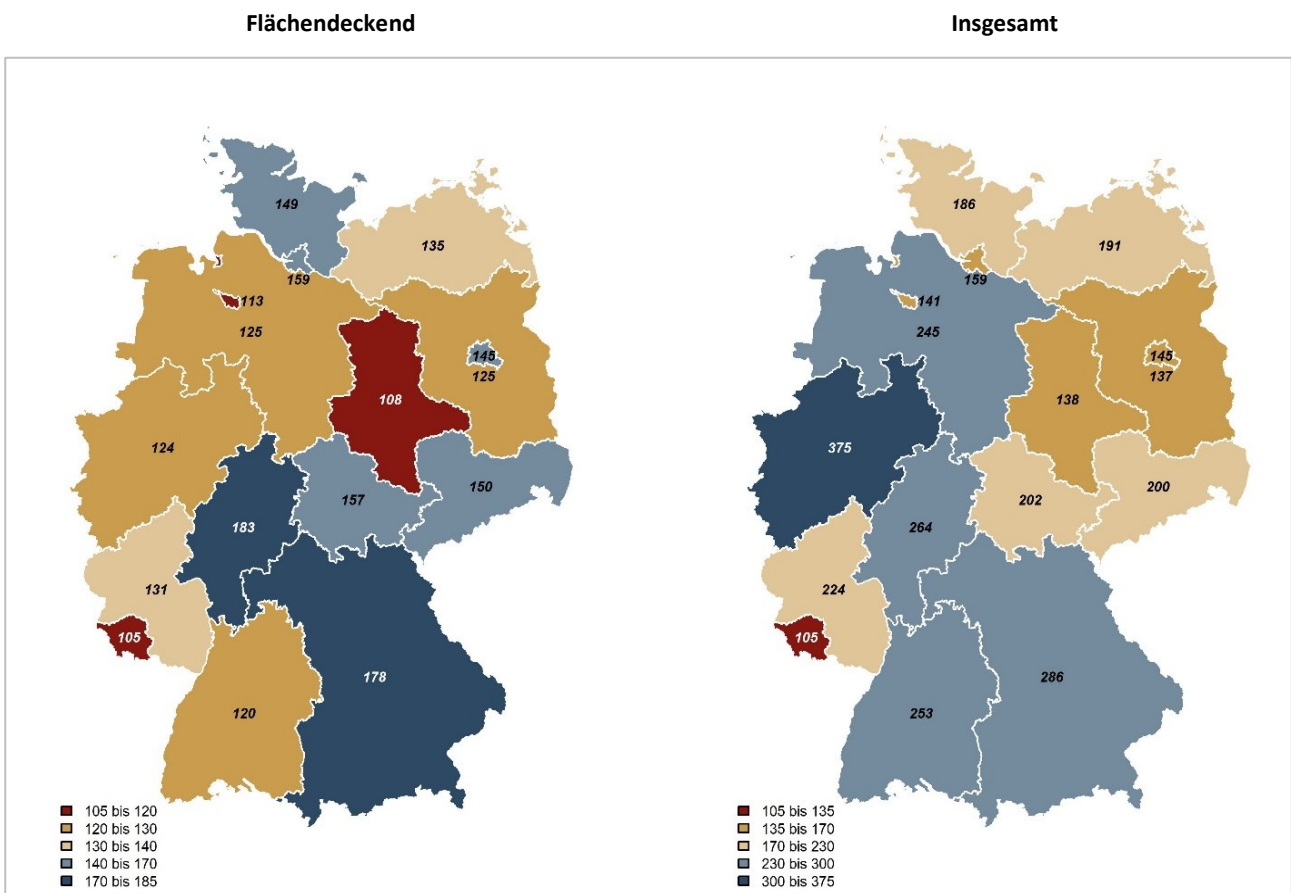
² Auch im Jahresbericht 2022 des Nationalen Normenkontrollrats (NKR, 2022) wird die Verfügbarkeit von OZG-Diensten kritisch bewertet. Demzufolge waren kurz vor Ende der Umsetzungsfrist von den 575 angekündigten OZG-Leistungen nur 33 tatsächlich flächendeckend online verfügbar.

Leistungen vor Bayern mit 178 an. An dritter Stelle bei der flächendeckenden Verfügbarkeit liegt Hamburg mit 159 Leistungen, eine Steigerung um 48 gegenüber Frühjahr 2022. Die „rote Laterne“ hat das Saarland mit nur 105 Leistungen. Das kleinste Flächenland kann auch keine weiteren gemeindebezogenen Umsetzungen vorweisen.

Bei den in mindestens einer Gemeinde verfügbaren Leistungen liegt Nordrhein-Westfalen mit 251 Angeboten vorn, einschließlich der 124 flächendeckenden Angebote kommt das einwohnerstärkste Bundesland auf 375 Leistungen, was der höchste „Insgesamt“-Wert ist. Rückläufige Umsetzungszahlen in der gemeindebezogenen Betrachtung, wie sie für Nordrhein-Westfalen mit - 7 Leistungen gegenüber März 2022 festzustellen sind, können auf eine Ausweitung der flächendeckenden Umsetzung oder auf Korrekturen zurückzuführen sein: In NRW ist die Umsetzung „insgesamt“ gegenüber März 2022 um 35 gestiegen, aber gegenüber September 2022 um 24 gesunken. Ein ähnlicher Sachverhalt gilt auch für Bremen, wo die Anzahl der landesweit verfügbaren Leistungen seit März 2022 von 118 auf 113 zurückging. Manchmal werden Leistungen von Kommunen oder (seltener) Ländern als umgesetzt gemeldet, die später einer Prüfung der durchgängigen Online-Verfügbarkeit nicht standhalten. Herunterladbare PDF-Formulare zum Ausdrucken, Ausfüllen und Zurückschicken gelten beispielsweise nicht als Online-Umsetzung, die „digitale Kette“ muss lückenlos sein.

Abbildung 2-1: Die Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in den Bundesländern

Anzahl der flächendeckenden und gemeindebezogenen Angebote, die bislang umgesetzt sind



Stand: 2.1.2023; Insgesamt: Einschließlich nur in einzelnen Gemeinden verfügbarer Leistungen.

Quelle: OZG-Dashboard (<https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>); eigene Erstellung.

2.2 Ein falscher Ansatz behindert den Fortschritt

In den meisten Bundesländern gab es im vergangenen Jahr durchaus messbare Umsetzungsverbesserungen mit jeweils 40 bis über 60 zusätzlich flächendeckend verfügbaren Online-Diensten. Bedenkt man jedoch, dass eigentlich bis Jahresende 2022 in allen 16 Bundesländern und ihren Kommunen flächendeckend 575 Online-Leistungen für Bürger und Unternehmen hätten verfügbar sein müssen, ist der Fortschritt weiterhin viel zu gering.

Neben der zögerlichen Entwicklung neuer Online-Leistungen ist die schleppende Umsetzung bereits erstentwickelter Services auf kommunaler Ebene und auf Landesebene ein wichtiges Hindernis auf dem Weg zum Erreichen der OZG-Ziele. So waren in Nordrhein-Westfalen zwar zum Jahreswechsel bereits 375 verschiedene Online-Leistungen des OZG in mindestens einer Kommune verfügbar, der interkommunale Austausch in der Umsetzung stockt aber offensichtlich. Würden einmal entwickelte und in einzelnen Kommunen eingesetzte Lösungen zügiger landes- und bundesweit übernommen, könnte das E-Government in Deutschland deutlich schnellere Fortschritte machen. Eigentlich wurde zu diesem Zweck das „Einer-für-Alle“-Prinzip (EfA) entwickelt, demzufolge einzelne federführende Bundesländer oder Kommunen bestimmte Leistungen fertig entwickeln und allen anderen zu Verfügung stellen. Doch fehlende Digital-Kapazitäten in technischer oder personeller Hinsicht, falsche Prioritäten oder schlichtes Desinteresse in den Kommunen wirken weiterhin als Hemmschuh. Zudem sind entwickelte Lösungen oft an die spezifischen Bedingungen sowie die Hard- und Software der jeweiligen Kommune angepasst und lassen sich eben nicht eins-zu-eins von anderen Gemeinden übernehmen, schon gar nicht in anderen Bundesländern. Die Neukonzeption einheitlicher Lösungen und Standards „für alle“ wurde im Dickicht föderaler und kommunaler Selbstbestimmung jedoch versäumt. Diese grundlegende Arbeit hätte eigentlich am Beginn der OZG-Umsetzung stehen müssen.

Der Fehlschlag in der OZG-Umsetzung scheint auch dadurch mit verursacht zu sein, dass versucht wurde, komplizierte analoge Behördenvorgänge mit Online-Masken für den Nutzer zu versehen, statt die Digitalisierung zur grundlegenden Neukonzeption einer kundenorientierten digitalisierten Verwaltung zu nutzen.³ Plattformlösungen, die weitgehend automatisierte Abläufe und „intelligente“ Verfahren beinhalten, würden ein E-Government aus einem Guss mit Vereinfachungen und Einsparungen auch in den Verwaltungen erlauben. Demgegenüber bleibt die Übertragung komplexer behördlicher Abläufe auf Online-Portale mit fehlenden Digitallösungen im Background nicht nur Stückwerk, sondern ist zudem verwaltungsseitig personalintensiv und wirkt daher eher kostensteigernd.⁴

3 Deutschlands Position im EU-Vergleich

Die Digitalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft spielt für Europa, das sich mit einem fortgeschrittenen demographischen Wandel mit einer alternden Gesellschaft und einem schrumpfenden Arbeitskräftepotenzial konfrontiert sieht, eine herausragende Rolle. Die EU möchte die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und das E-Government daher voranbringen und untersucht regelmäßig die entsprechenden

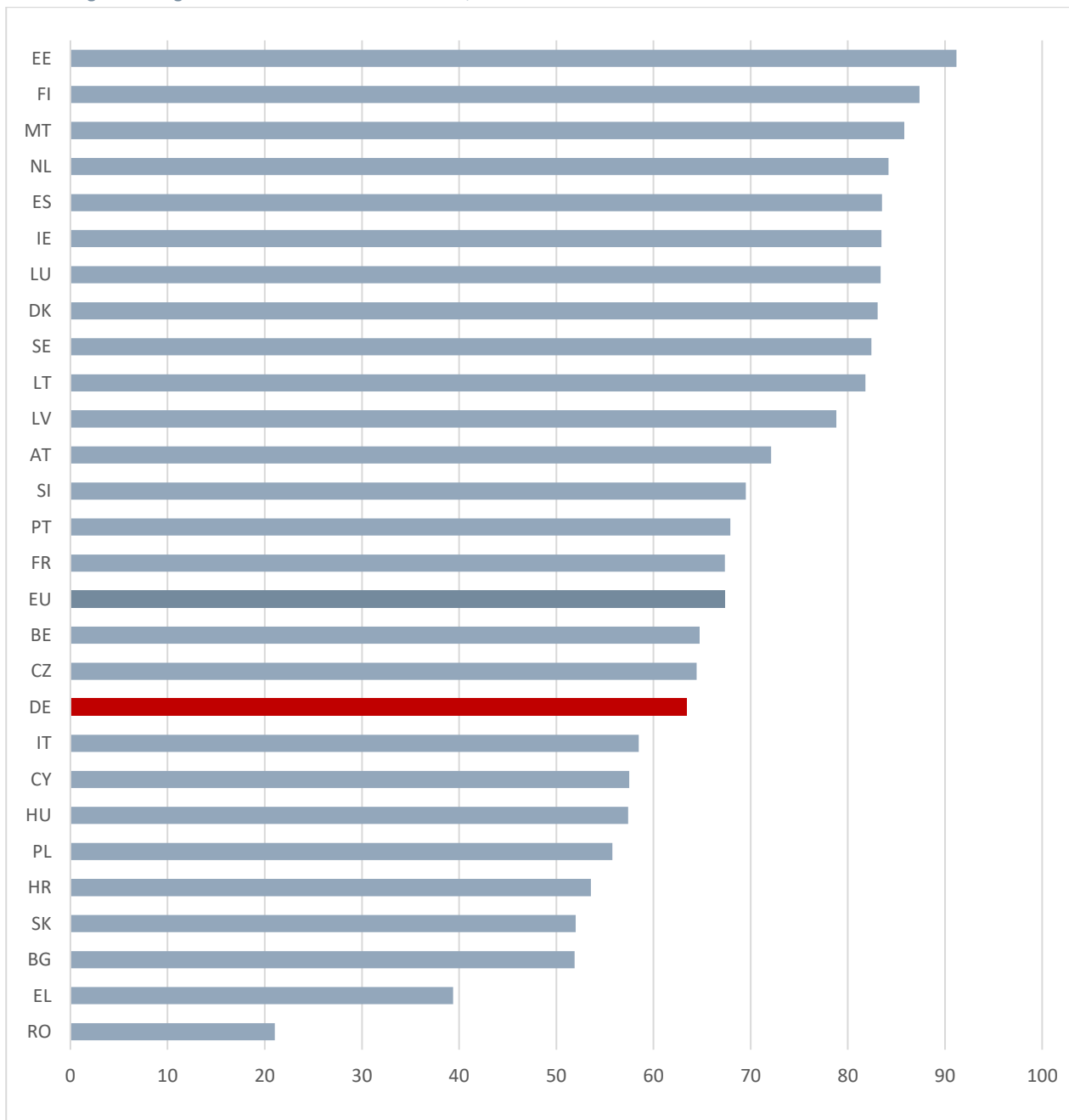
³ Einen anderen Ansatz hat zum Beispiel Dänemark gewählt, wo bereits 2003 die grundsätzliche Entscheidung getroffen wurde, die staatlichen Verwaltungsangebote online bereitzustellen, und im Anschluss nicht digitaltaugliche Prozesse für die Digitalisierung in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren wie z. B. den Banken angepasst oder ersetzt worden sind (Rahns, 2023).

⁴ Dieser Kritikpunkt wird beispielsweise von Thomas Bönig, Leiter Digitalisierung der Stadt Stuttgart, vorgetragen.

Fortschritte in den Mitgliedsstaaten. Die EU vergleicht den Stand der Digitalisierung und des E-Governments in ihren Mitgliedsländern im Rahmen fortlaufender Erhebungen diverser Indikatoren des Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft (Digital Economy and Society Index, DESI; vgl. Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Umsetzungsstand digitale öffentliche Dienste

Bewertung in 5 Kategorien auf einer Skala von 0 bis 100, Stand 2022



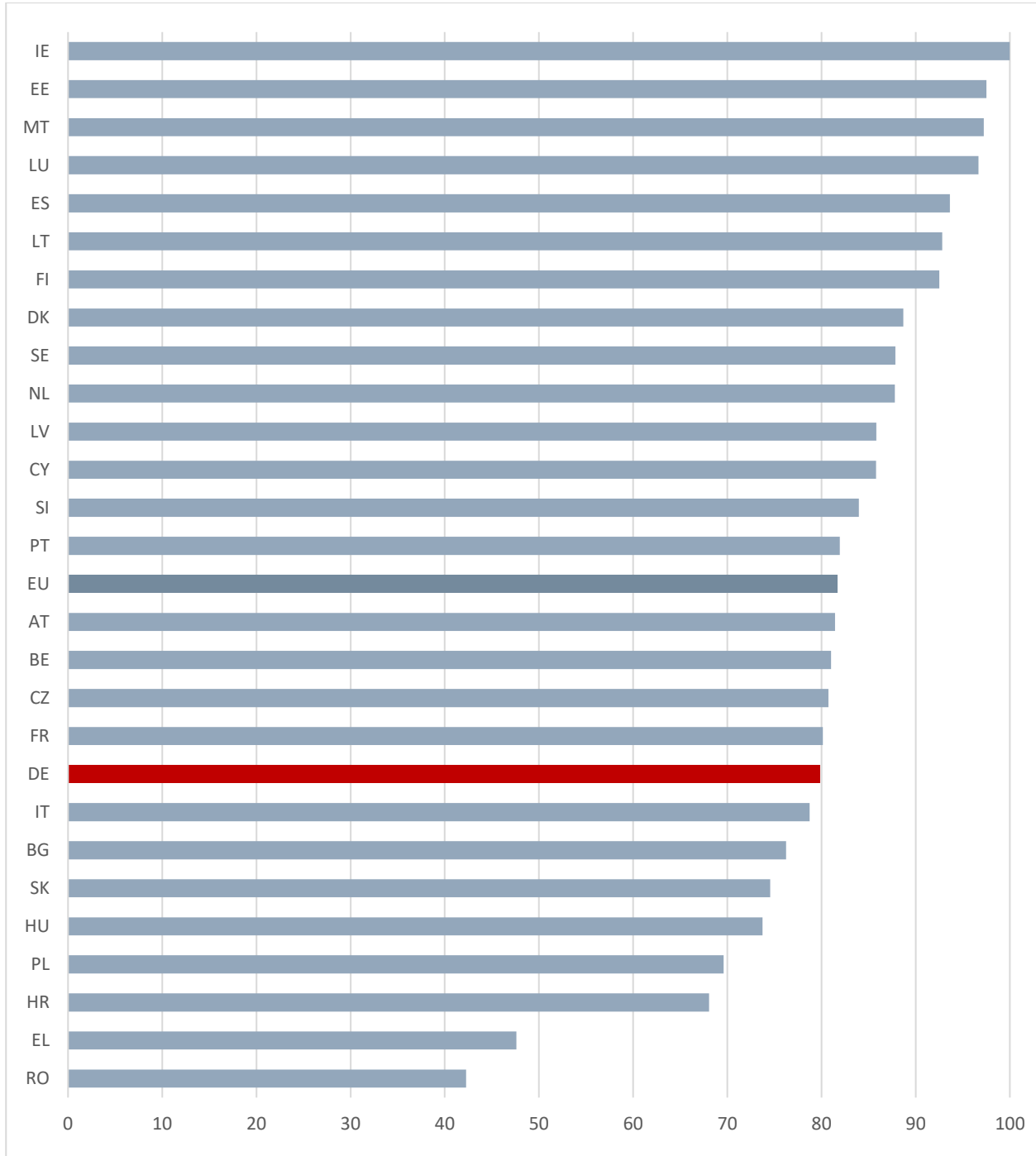
Quelle: EU-Kommission, Digital Economy and Society Index (DESI), 2022

Bei den digitalen öffentlichen Diensten steht Deutschland in der EU in der aktuellen Erhebung von 2022 an 18. Stelle und schneidet hiermit nach wie vor unterdurchschnittlich ab; im Vergleich zum Vorjahr ist das Land von Platz 17 noch um einen Platz zurückgefallen. Führend in dem Ranking dagegen sind Estland und Finnland, während sich Rumänien abgeschlagen auf dem letzten Platz befindet. Ein klarer Abwärtstrend ist zwar nicht

zu erkennen, da Deutschland im Jahr 2020 auf Platz 22 lag, doch kann Deutschland als führende Wirtschaftsnation in der EU mit einer Platzierung im unteren Mittelfeld nicht zufrieden sein.

Abbildung 3-2: Umsetzungsstand digitale öffentliche Dienste für Unternehmen

Bewertung auf einer Skala von 0 bis 100, Stand 2022



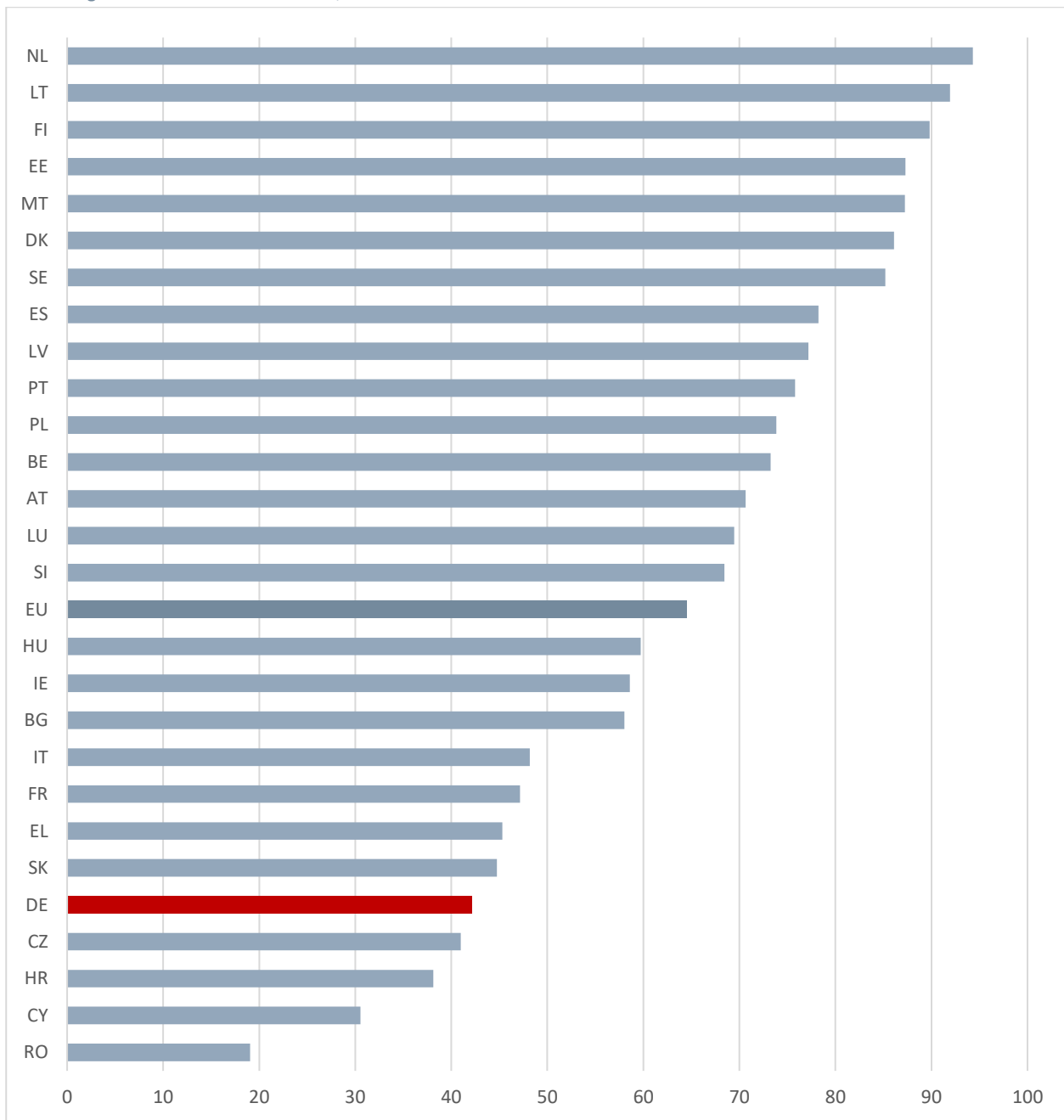
Quelle: EU-Kommission, Digital Economy and Society Index (DESI), 2022

Auch im Bereich der digitalen öffentlichen Dienste für Unternehmen, einem Segment der gesamten digitalen öffentlichen Dienste, ist Deutschlands Positionierung innerhalb der EU nicht besser. Eine Bewertung von 79,9 Punkten (von 100) bedeutet für diesen Bereich Rang 19 (Abbildung 3-2: Umsetzungsstand digitale öffentliche

Dienste für Unternehmen). Mit circa 80 von 100 möglichen Punkten befindet sich Deutschland damit auf dem letzten Platz einer Riege von sechs Ländern, die ungefähr gleichauf liegen. Bezogen auf die Punktzahl ist Deutschland damit immerhin nicht weit vom EU-Durchschnitt entfernt.

Abbildung 3-3: Umsetzungstand vorausgefüllte Formulare bei Behörden

Bewertung auf einer Skala von 0 bis 100, Stand 2021



Quelle: EU-Kommission, Digital Economy and Society Index (DESI), 2022

Ein besseres Abschneiden Deutschlands in den digitalen öffentlichen Diensten – insgesamt und auch für Unternehmen – wird auch dadurch verhindert, dass hierzulande kaum vorausgefüllte Online-Formulare

verfügbar sind (vgl. Abbildung 3-3). Ein kundenorientierter Online-Service verlangt, dass die Eingabe-Software bei Anträgen und Meldungen von Unternehmen und Bürgern auf bereits bei staatlichen Stellen verfügbare Daten über den Antragstellenden zugreift und diese Daten nicht ein weiteres Mal eingegeben werden müssen. Hier erreicht Deutschland 42 von 100 Punkten und liegt abgeschlagen auf Rang 23 von 27 EU-Ländern. Ein Grund hierfür ist eine weiterhin fehlende Verknüpfung von Registern unterschiedlicher Körperschaften und die unzureichende Kooperation und Kommunikation von staatlichen Stellen untereinander in Deutschland. Die für eine Verbesserung der Situation notwendige Registermodernisierung kommt jedoch nur äußerst schleppend voran.

4 Fazit: Ziel klar verfehlt

Verwaltungsdigitalisierung und E-Government kommen in Deutschland weiterhin kaum voran. Trotz der Bemühungen, mithilfe des „OZG-Boosters“ zumindest 115 wichtige bundesweite Leistungen überwiegend für die Bürger – weniger für Unternehmen – bis zum Jahresende 2022 verfügbar zu machen, wurde selbst dieses Minimalziel der Digitalisierung verfehlt. Das Vorhaben, mit dem OZG von 2017 bis 2022 das E-Government in Deutschland weitgehend umzusetzen und Deutschland damit von einem hinteren Platz in Europa bei der staatlichen Digitalisierung in den vorderen Bereich zu befördern, muss sogar als vollständig gescheitert bezeichnet werden: Mit 105 bundesweiten Leistungen wurden nur 18 Prozent des Ziels von 575 Online-Angeboten flächendeckend erreicht. Neben unzureichenden Ressourcen an zentralen Stellen wie dem IT-Planungsrat und der „FITKO“ (Röhl/Graf, 2021) sowie einem möglicherweise fehlenden Umsetzungswillen in manchen Verwaltungen in Ländern und Kommunen wurde die Basis für diesen Misserfolg bereits in einer schlechten strategischen Konzeption gelegt. Nach Verabschiedung des OZG-Gesetzes im Jahr 2017 fehlte eine klare Umsetzungsstrategie mit „Meilensteinen“ für Bund, Länder und Kommunen, wie sie im Projektmanagement die Regel sein sollte. Erst im Laufe der Zeit wurde die „Einer für Alle“-Strategie aufgesetzt, der zufolge bestimmte Bundesländer und Kommunen definierte OZG-Leistungen erst-entwickeln, damit diese dann von allen Ländern und Kommunen übernommen werden können. Es gibt zudem weiterhin kein rechtliches Instrument, mit dem die Kommunen zu einer zügigen Übernahme erst-entwickelter Leistungen verpflichtet werden können. Oft ist der Elan, auf kommunaler Ebene E-Government-Angebote umzusetzen, gering, da die anderweitig entwickelten Digitalangebote nicht auf bereits bestehende Lösungen in den Verwaltungen übertragen werden können.

Deutschland ist es damit nicht gelungen, seinen hinteren Platz im europaweiten Vergleich des E-Governments zu verbessern. Bei den digitalen öffentlichen Diensten steht Deutschland in der EU in der aktuellen Erhebung 2022 auf Rang 18 und schneidet hiermit nach wie vor unterdurchschnittlich ab; im Vergleich zum Vorjahr ist das Land von Platz 17 um einen Platz zurückgefallen, wie der Digital Economy and Society Index (DESI) ausweist (EU-Kommission, 2022). Führend in dem Ranking sind dagegen nordische Staaten wie Estland und Finnland, aber auch die Niederlande und Spanien schneiden sehr gut ab.

Der Fehlschlag in der OZG-Umsetzung hat auch konzeptionelle Gründe. Überwiegend haben Bund, Länder und Kommunen versucht, historisch gewachsene analoge Behördenvorgänge mit Online-Masken für den Nutzer zu versehen, statt die Digitalisierung für eine grundlegende Neukonzeption der Verwaltungsvorgänge in der digitalen Welt zu nutzen (Hüther/Röhl, 2021). Plattformlösungen, die weitgehend automatisierte Abläufe und „intelligente“ Verfahren beinhalten, würden ein E-Government aus einem Guss mit

Vereinfachungen und Einsparungen auch in den Verwaltungen erlauben. Hierfür müssten bundeseinheitliche Lösungen entwickelt werden, wovon man aus föderaljuristischen Gründen offenbar zurückschreckt. Auch ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung erscheint insofern notwendig, als dass die Kommunen zur Nutzung bundeseinheitlicher Digitallösungen verpflichtet werden müssten. Kritiker monieren, dass die Übertragung analoger behördlicher Abläufe auf Online-Portale ohne einheitliche Digitallösungen im Background Stückwerk bleibt und den verwaltungsseitigen Aufwand sogar erhöhen kann, was angesichts der wachsenden Fachkräfteengpässe auch im öffentlichen Dienst äußerst problematisch ist.

5 Ausblick

Im Koalitionsvertrag der neu gebildeten Bundesregierung wurde im Herbst 2021 ein starkes Augenmerk auf die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und die Digitalisierung des Staates und seiner Leistungen für Bürger und Unternehmen gelegt (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, 2021). Trotzdem ist es im ersten Regierungsjahr der von Bundeskanzler Olaf Scholz geführten Koalition nicht gelungen, die Digitalisierung des Staates und seiner Verwaltung nachhaltig voranzubringen. Auch die Beschleunigung von langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, die sich nicht in einer Beschränkung auf Projekte zum Ausbau erneuerbarer Energien und dafür notwendiger Leitungen erschöpfen darf, bleibt weiterhin auf der Agenda (Bolwin et al., 2021). Eine medienbruchfreie Digitalisierung nicht nur der Anträge, sondern auch des behördeninternen Bearbeitungsweges ist hierfür eine wesentliche Voraussetzung.

Besonderes Augenmerk liegt nach dem Scheitern in der Umsetzung des OZG bis Ende 2022 in den aktuell geplanten Gesetzesänderungen, mit denen die gesteckten Ziele für das E-Government – nun verspätet – erreicht werden sollen. Dieses „OZG 2.0“ besteht formal aus dem im Gesetzgebungsverfahren befindlichen OZG-Änderungsgesetz (BMI, 2023a) in Verbindung mit dem E-Government-Gesetz (EGovG) und dem IT-Netzgesetz (ITNetzG). Im Rahmen der geplanten Gesetzes(änderung) möchte die Bundesregierung auf eine erneute Fristsetzung zur Erfüllung der OZG-Leistungen verzichten, sondern stattdessen Umsetzungsschwerpunkte zur beschleunigten Bearbeitung definieren. Problematisch ist hierbei, dass der Umsetzungszeitdruck gänzlich genommen wird. Zwar wurde die Frist für das OZG verfehlt und formal müssten die 470 bislang nicht flächendeckend verfügbaren Leistungen „jetzt“ umgesetzt sein, doch ohne eine Fixierung von neuen Fristen als Meilensteine für bestimmte, besonders wichtige Vorhaben aus dem OZG droht eine weitere Verlangsamung. Auch aufgrund des Inkrafttretens der Single Digital Gateway (SDG)-Verordnung der EU zum Jahresende 2023 (EU, 2018), die 75 staatliche Leistungen beziehungsweise Leistungsbündel definiert, die die Mitgliedsländer bis zu diesem Zeitpunkt online verfügbar machen müssen, wären derartige Meilensteine für Angebote, die sowohl das OZG als auch die SDG-Verordnung enthalten, bedeutsam. Dies gilt beispielsweise für die Möglichkeit zur Online-Gründung von Unternehmen: Dies ist eine bislang nicht umgesetzte OZG-Leistung,⁵ auf die ab Jahresende 2023 laut SDG-Verordnung ein Anspruch der Bürger besteht.

⁵ In Bremen gibt es bereits seit 2021 die Möglichkeit, einen Handwerksbetrieb online über ein Portal der Stadt zu gründen (BMI, 2021; Röhl, 2022a). Inzwischen wurde das entsprechende Angebot auf andere Unternehmensformen ausgedehnt (vgl.: Online gründen/selbstständig machen [gruendung-digital.de]). Diese vom Bundesland Bremen gemeinsam mit der Handwerkskammer und weiteren Partnern entwickelte OZG-Leistung wurde bislang aber nicht von anderen Bundesländern übernommen, obwohl sie als „Einer-für-alle“-Leistung entwickelt wurde.

Positiv zu bewerten ist, dass der Bund zukünftig zwei zentrale Basisdienste bereitstellen möchte und damit landeseigene Entwicklungen für das Bürgerkonto und das elektronische Postfach ersetzt (§§ 3, 13 OZG neu). Derartige bundeseinheitliche Lösungen müssten aber in viel größerem Umfang angeboten werden, auch für den Unternehmenssektor. Von Bedeutung für Unternehmen ist, dass das einheitliche Organisationskonto Rechtssicherheit erhält und verbindlich gemacht werden soll (§3 Absatz 2, 3 OZG neu). Durch eine Regelung zum Verwaltungsverfahrenrecht zur einheitlichen elektronischen Ersetzung der Schriftform soll die Problematik der Schriftformerfordernis für viele Verwaltungsanträge, die die Digitalisierung in Deutschland behindert, endlich gelöst werden. Im E-Government-Gesetz findet sich zudem eine Generalklausel zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips (§§5, 5a EGovG). Hier stellt sich aber die Frage, wie Verwaltungen an bereits bei anderen Behörden vorliegende Daten gelangen sollen, solange die Registermodernisierung und -verknüpfung nicht vorankommt und der Datenaustausch zwischen staatlichen Stellen in Deutschland durch nationale – nicht europäische – Datenschutzregeln behindert wird. Die dringend notwendige Verzahnung von Onlinezugangsgesetz und Registermodernisierung scheint weiterhin auf die lange Bank geschoben zu werden (BDI, 2023). Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass der Druck zur Übernahme bereits erstentwickelter Einer-für-Alle-Lösungen in anderen Ländern und Kommunen gering bleibt.

Wichtig für spürbare Fortschritte im E-Government sind nicht nur Online-Masken und Portale für staatliche Leistungen, wie sie das OZG vorsieht, sondern auch eine digitaltaugliche Rechtsetzung. Hierzu erarbeitet das Bundesinnenministerium Regeln für einen „Digitalcheck“ für neue Gesetze, der den Juristen in der Ministerialbürokratie, die Gesetzesnovellen üblicherweise verfassen, eine entsprechende Hilfestellung bieten soll (BMI, 2023b). Die Umsetzung scheint allerdings schleppend zu verlaufen, und auch die Zielrichtung des Digitalchecks ist zu eng gefasst, da die Anwender der Gesetze – Gerichte, Anwälte, aber auch Bürger und Unternehmen als Adressaten der Regelungen – bislang kaum berücksichtigt werden.

Insgesamt entsteht in der OZG-Novellierung, der SDG-Umsetzung und beim Digitalcheck der Eindruck, als würde die Bundesregierung ihrem eigenen, im Koalitionsvertrag niedergelegten Anspruch, die Digitalisierung und Modernisierung des Landes schwungvoll voranbringen zu wollen, mit den aktuellen Vorhaben und der Geschwindigkeit ihrer Umsetzung noch nicht gerecht. Eine einheitliche Entwicklungsplattform für digitale Lösungen, die beispielsweise durch eine Kompetenzerweiterung des IT-Planungsrates und eine entsprechende Ressourcenausstattung der FITKO erreicht werden könnte, fehlt in den Gesetzesnovellierungen zur Digitalisierung weiterhin (BDI, 2023).

Abstract

The digitization of public administration is making almost no progress in Germany. In a European comparison, the country continues to rank in the lower midfield in terms of e-government. In the EU's implementation status for digital public services, Germany ranked only 18th out of 27 member states in 2022. The Online Access Act (Onlinezugangsgesetz, OZG) was supposed to ensure the widespread implementation of digital services for citizens and companies by the end of 2022, but only 105 of the 575 services listed in the Act were implemented on time. And here, too, implementation remained piecemeal in some cases: Politicians and administrators concentrate on creating online forms for users but neglect the end-to-end digitization from front desk to back office. Priorities are now to be defined for the further implementation of the OZG, but the disciplining effect of a new deadline and uniform nationwide approaches are not envisioned. However, the advantages of digital solutions cannot be leveraged without a uniform, comprehensive digitization of internal administrative processes throughout Germany. So far, processes remain oriented to previous paper-based administrative procedures and in some cases increase personnel intensity instead of using digital options like platforms to increase productivity. There is no danger that productivity-enhancing digitization will lead to lay-offs in German public administration – on the contrary, without exploiting the potential of automated AI-based cloud solutions, for example, it will be impossible to cope with the demographically induced staff shortage caused by a lack of young applicants. This development threatens to cause a further decline in the quality and speed of public administrative services.

Literaturverzeichnis

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2023, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2021, MVP Gründung – Der digitale Assistent für den Unternehmensstart ist live, Meldung, 15.2.2021, https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurz-meldungen/Webs/OZG/DE/2021/02_mvp_gruendung.html [3.2.2023]

BMI, 2023a, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften (OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG), Referentenentwurf, 20.1.2023

BMI, 2023b, Digitalcheck – Gesetze digitaltauglich gestalten, <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitaltaugliche-gesetzgebung/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten-node.html> [16.2.2023]

Bolwin, Lennart / Fischer, Andreas / Fluchs, Sarah / Fritsch, Manuel / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner / Schaefer, Thilo, Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Verbands der Chemischen Industrie e.V., Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/Gutachten-IW-Planungs-und-Genehmigungsverfahren.pdf [15.2.2023]

Bundesrechnungshof, 2022, Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-ergaenzungsband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/bundesministerium-des-innern-und-fuer-heimat/2021-43> [2.2.2023]

EU Kommission, 2022, DESI – Digital Economy and Society Index, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi> [11.2.2023]

EU – Europäische Union, 2018, Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN> [14.2.2023]

Hüther, Michael / Röhl, Klaus-Heiner, 2021, Wege aus der Umsetzungskrise der öffentlichen Verwaltung, IW-Policy Paper, Nr. 15, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-klaus-heiner-roehl-wege-aus-der-umsetzungskrise-der-oeffentlichen-verwaltung.html> [15.02.2023]

Kommune21, 2022, Verwaltungsdigitalisierung: Die unendliche Geschichte, 1.12.2022, https://www.kommune21.de/meldung_40102_Die+unendliche+Geschichte.html [23.2.2023]

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2022, Bürokratieabbau in der Zeitenwende, Jahresbericht 2022, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/72494/2151122/fbd43166808e6431a5bff32d06ea94d0/22-12-13-nkr-jahresbericht-2022-data.pdf> [18.2.2023]

Rahns, Kyra, 2023, Verwaltungsdigitalisierung in Dänemark, Vortrag im BDI-Arbeitskreis Digitale Verwaltung und Föderalismusreform, 8.2.2023, Berlin

Röhl, Klaus-Heiner, 2020, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung – wer macht was in EU, Bund und Ländern?, IW-Policy Paper, Nr. 1, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2022a, E-Government und digitale Verwaltung in Deutschland – Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im „Behörden-Digimeter“, Kurzstudie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2022b, E-Government in der Warteschleife, IW-Kurzbericht, Nr. 59, <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-e-government-in-der-warteschleife.html> [14.2.2023]

Röhl, Klaus-Heiner / Graf, Nikolaus, 2021, Gründungsumfeld und digitale Verwaltung – Was kann Deutschland von Österreich lernen?, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln

SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025, Berlin <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> [15.02.2023]

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2-1: Die Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in den Bundesländern.....	7
Abbildung 3-1: Umsetzungsstand digitale öffentliche Dienste	9
Abbildung 3-2: Umsetzungsstand digitale öffentliche Dienste für Unternehmen.....	10
Abbildung 3-3: Umsetzungsstand vorausgefüllte Formulare bei Behörden.....	11

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2-1: Die Umsetzung der OZG-Leistungen in den Bundesländern	6
--	---