

# Woran OZG-Projekte scheitern

Die bisherige Strategie zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung Deutschlands, das Onlinezugangsgesetz, kurz OZG, hat versagt. Vor allem in der Umsetzung in konkreten Digitalisierungsprojekten zeigen sich grundsätzliche Konstruktionsfehler.

## Verfasst von



© Marquard/Ruhr-Universität Bochum (RUB), Körperschaft des öffentlichen Rechts

### Professor Dr. Jörg Bogumil

Der Autor lehrt und forscht zu öffentlicher Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.



© privat

### Philipp Gräfe

Der Autor ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum tätig.

Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) klingt ambitioniert und innovativ: Bis zum Jahreswechsel 2022/23 sollten die Leistungen aller deutschen Verwaltungsebenen und -bereiche digitalisiert werden. 575 Leistungen wurden gezählt. Zum Stichtag waren dann jedoch lediglich 33 Leistungen flächendeckend digital verfügbar (Tagesschau 2022). Woran lag es?

Eine grundlegende Fehlentscheidung betraf die Auswahl der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen. Das OZG sah ursprünglich keine Priorisierung vor. Ohne Anschauen der jeweiligen Verwaltungsvorgänge sollte digitalisiert werden, unabhängig davon, ob es sich um wenig komplexe Leistungen wie die Hundeanmeldung oder ungleich aufwendigere Antragsverfahren handelte, beispielsweise in der Sozialverwaltung. Erst seit 2023 wird mit den 16 so genannten Fokusleistungen eine Priorisierung bestimmter Leistungen vorgenommen, darunter der Personalausweis, das Bürgergeld und die Baugenehmigung.

Der OZG-Leistungskatalog offenbart von Anfang an noch weitere Schwächen. So begreift die OZG-Logik Verwaltungsleistungen als für sich allein stehende Prozesse. Bei der Digitalisierung der Baugenehmigung wurden beispielsweise zusammenhängende Folgeprozesse wie die Baubeginnsanzeige ausgeklammert, um diese als separate Leistung zu digitalisieren. Zudem orientiert sich der OZG-Leistungskatalog ausschließlich an etablierten Verwaltungsvorgängen. In den meisten OZG-Projekten stand daher die Übersetzung der bestehenden analogen Abläufe in einen internetfähigen Prozess im Vordergrund. Exemplarisch sind die vielen neu entstandenen digitalen Antragsassistenten, die häufig gar nicht den gesamten Verwaltungsprozess, sondern nur ein Formular für die Antragstellung umfassen.

Digitalisierung, das betonen Verwaltungswissenschaft und -informatik, sollte aber über die bloße Umwandlung eines – häufig schlechten – analogen Prozesses in einen digitalen hinaus-

## Kompakt

- Projekte im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) misslingen vor allem deshalb, weil sie bei der Implementation in den Vollzugsbehörden zu viel Mehraufwand und wenig Ertrag führen.
- Viele OZG-Entwicklungen sind technisch fehlerbehaftet und nicht attraktiv genug für die Bevölkerung, sie zu nutzen, sowie für die Verwaltungen, sie nachzunutzen.
- Das Änderungsgesetz adressiert Probleme des ursprünglichen OZG, vernachlässigt aber immer noch die Notwendigkeiten der Vollzugsebene.



© tiero/stock.adobe.com

gehen. Echte Digitalisierung heißt, dass moderne Technologien genutzt werden, um völlig neue Prozesse zu schaffen, die analog gar nicht machbar wären. So sollten die Möglichkeiten von Echtzeit-Datenaustausch, vorausgefüllten Formularen, automatisierter Leistungsgewährung und Künstlicher Intelligenz (KI) ausgeschöpft werden. Während beispielsweise bei Antragsverfahren wie dem Kinderzuschlag häufig das Problem einer geringen Inanspruchnahme besteht, kann die Digitalisierung den Weg für die automatische, also antragslose Auszahlung von Leistungen an die Berechtigten ebnen. Dies wird aktuell im Kontext der Kindergrundsicherung debattiert, aber auch dort wird es laut dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht gelingen. Das ist bedauerlich, denn Digitalisierung sollte dafür genutzt werden, etablierte Verwaltungsprozesse und gesetzliche Verfahren zu über- und neu zu denken. Allerdings setzen das OZG und auch das OZG 2.0 hierfür nur wenig Anreize. Gleichwohl wäre schon viel gewonnen, wenn es gelänge, Prozesse wenigstens Ende-zu-Ende zu digitalisieren.

Doch der Föderalismus erschwert dies, denn die vollziehenden Verwaltungsebenen kontrollieren meist gar nicht alle Komponenten der Prozesse. Das bedeutet, dass sie die Abläufe auch nicht ohne Zuarbeit durch Land und Bund digitalisieren können. Aber auch ein teiloptimierter Prozess, der digitalisiert

wird, kann zumindest eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen Zustand darstellen.

### Warum es zu Problemen bei der Nachnutzung kommt

In vielen OZG-Projekten ist überdies eine unzureichende Berücksichtigung der Vollzugsebene zu beobachten. OZG-Projekte werden in der Regel von den Bundesländern verantwortet, die dazu so genannte Digitalisierungslabore einrichten. Dies sind häufig interdisziplinäre Projekte, bei denen die zuständigen Landes- und Bundesministerien, gegebenenfalls Beratungsunternehmen sowie Expertinnen und Experten aus den Kommunen und der IT-Hersteller zusammenarbeiten, oft unter Einbindung von Stakeholderinnen und Stakeholdern sowie Bürgerinnen und Bürgern in Workshops und Arbeitsgruppen. Die Methode der Digitalisierungslabore soll die Bürgerzentrierung der digitalen Leistungen und auch die Umsetzbarkeit in den Vollzugsbehörden gewährleisten. Damit verbunden ist die Referenzimplementierung in ausgesuchten Kommunen. Zusätzlich stellen die Digitalisierungslabore rechtliche Spielräume in Form von Ausnahmegenehmigungen bereit, die in spätere Rechtsreformen einfließen können.

Dennoch gibt es bei den allermeisten OZG-Projekten Implementierungsschwierigkeiten auf der vollziehenden Ebene, wenn es in den Regelbetrieb und

die Nachnutzung in anderen Kommunen geht, die nicht in den Digitalisierungslaboren eingebunden sind. Oft wird vonseiten der Vollzugsebene außerdem nur die fachliche Ebene einbezogen und nicht die für Digitalisierung oder IT verantwortlichen Akteurinnen und Akteure. Problematisch ist dies aufgrund der doch teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Vollzugsbehörden selbst. Die Kommunen als im deutschen Bundesstaat maßgebliche Vollzugsebene besitzen eine verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung, die neben der Personalhoheit auch die Organisation von IT-Verfahren umfasst. Bund und Länder besitzen also wenig Handhabe, Kommunen zur Verwendung bestimmter Software und digitaler Verfahren zu zwingen.

Ein weiteres zentrales Problem sind fehlende E-Akten und Schnittstellen in den Fachämtern. Weil der Workflow von komplizierten Verwaltungsverfahren nicht in einer E-Akte umgesetzt werden kann, wird er in der Regel durch eine Fachanwendung abgebildet. Um zu Effizienzgewinnen zu kommen, braucht es Schnittstellen zwischen den E-Akten und den Fachprogrammen, damit die Vorgänge, die in der digitalen Anwendung bearbeitet werden, auch revisions sicher abgelegt werden können. Viele OZG-Leistungen haben jedoch (noch) keine elektronischen Schnittstellen für alle Fachanwendungen und E-Akten-Sys-

## Fünf Kriterien für sinnvolle Digitalisierung

1. **Notwendigkeit von Anträgen:** Wo irgend möglich, sollte die Antragstellung durch eine automatische Gewährung einer Leistung ersetzt werden, um den Bürokratieaufwand zu verringern. Mit Kombianträgen kann zudem eine gesonderte Antragstellung für Einzelleistungen entfallen.
2. **Zielgruppe:** Bei jeder digitalen Leistung stellt sich die Frage nach der Zielgruppe einer Maßnahme. So werden Online-Kommunikationsmittel tendenziell von jüngeren, digitalaffinen Menschen in Anspruch genommen.
3. **Komplexität von Anträgen und Beratungsbedarf:** Viele Verwaltungsvorgänge sind so komplex, dass sie von den Adressierten nicht ohne gleichzeitige Beratung sinnvoll zu beantworten sind. Die Vorstellung, dass ein hochkomplexer Antrag alleine zu Hause ausgefüllt werden kann, ist in der Regel nicht realistisch.
4. **Notwendigkeit von Nachweisen:** Die Forderung von Nachweisen erschwert sowohl die Antragstellung als auch die Antragsbearbeitung. Die Steuerverwaltung ist daher bereits von einer Belegvorlagepflicht zur Belegvorhaltepflicht übergegangen.
5. **Erfordernis von persönlichem Erscheinen:** In manchen Bereichen der Sozialverwaltung, vor allem in der Jugendhilfe, ist es aus fachlichen Gründen erwünscht, dass Antragstellende persönlich vorstellig werden.

teme, die in den Vollzugsbehörden eingesetzt werden. Das Ergebnis sind Medienbrüche, wenn etwa als PDF vorliegende Antragsdaten händisch abgetippt werden müssen. Insofern stellen viele OZG-Projekte aus Sicht der implementierenden Verwaltung noch kein „fertiges Produkt“ dar, weil das OZG die verwaltungsinterne Digitalisierung vernachlässigt. Dazu kommt, dass die Länder oft nur Mittel für die Einführung der E-Akte oder digitaler Anträge bereitstellen, nicht aber für die Anbindung von Fachverfahren über Schnittstellen.

Darüber hinaus führt die Distanz zwischen der Steuerungsebene der OZG-Projekte und den letztlich umsetzenden Behörden dazu, dass Vollzugswissen und Kritik beziehungsweise Verbesserungsvorschläge der Vollzugsebene nur teilweise adressiert und aufgegriffen werden. Über die technische Dimension hinaus können in OZG-Projekten lokale Prioritäten und fachliche Kulturen nicht immer berücksichtigt werden, ebenso wenig die Unterschiede in der Sozialstruktur von Kommunen sowie ihren Beschäftig-

ten. Insbesondere in der Sozialverwaltung stellen sich Fragen nach der Sinnhaftigkeit mancher digitaler Angebote, weil hier die persönliche Interaktion oft auch aus fachlichen Gründen im Vordergrund steht (siehe Kasten oben). Akzeptanzprobleme sowohl bei den Verwaltungsbeschäftigten als auch in der Bevölkerung sind die Folge.

Hierin liegt ein weiteres Problem: Viele OZG-Projekte haben digitale Angebote hervorgebracht, die entweder zu unattraktiv für die Bürgerinnen und Bürger sind oder aber gleich an deren Bedarfen vorbeigehen. Beispielhaft steht hierfür die seit 2019 verfügbare internetbasierte Kfz-Zulassung, kurz i-Kfz. Sie machte im Corona-Jahr 2021 gerade einmal 0,6 Prozent aller Zulassungsvorgänge in Deutschland aus (BMDV 2022). Oft wird das i-Kfz-Verfahren als für die Bürgerinnen und Bürger zu kompliziert, mit Unsicherheiten behaftet und fehleranfällig beschrieben. Zudem erscheint die digitale Leistung nicht wesentlich vorteilhafter als ein Termin in der Zulassungsstelle vor Ort, wenn die Warte-

zeiten gering sind. Bei anderen Online-Angeboten, etwa dem digitalen Bürgergeldantrag, ELFE – kurz für „Einfach Leistungen für Eltern“ – oder dem Online-Bauantrag, ist ebenfalls in vielen Vollzugsbehörden Ernüchterung angesichts der geringen Nutzung eingeleitet. Geringe Nutzung bedeutet überdies, dass sich nur schwer Routinen im Umgang mit digitalen Verfahren in den Verwaltungen einstellen.

## Den Fachämtern fehlen Ressourcen und Infos

Entsprechend wichtig ist die aktive Gestaltung des digitalisierungsbedingten Organisationswandels, um Akzeptanz und Vertrauen bei Führungskräften, Mitarbeitenden und in der Bevölkerung zu steigern. Ein solches Change Management in den Vollzugsbehörden wird aber in vielen OZG-Projekten vernachlässigt. Gerade in kleinen bis mittelgroßen Kommunen fehlen häufig die personellen und finanziellen Ressourcen sowie Expertise und Kompetenz, um auf sich allein gestellt die Digitalisierung angemessen zu gestalten. Längst nicht bei jeder Implementierung existieren in der nachnutzenden Kommune Projektgruppen, in denen Amtsleitungen, Beschäftigte und IT zusammenkommen. Vielmehr wird Digitalisierung in den Kommunen oft „nebenbei“ von Sachbearbeitenden und Führungskräften erledigt. Die Informationen durch die OZG-Entwicklerinnen und -Entwickler werden zudem oft als unzureichend aufgefasst. Die implementierenden Fachämter empfinden sich als „Ende der Nahrungskette“, wenn sie erst spät oder gar nicht über anstehende Veränderungen der Anwendungen informiert werden. Im Bereich der Nachnutzung und Nachnutzbar-Machung liegt also noch viel unausgeschöpftes Potenzial.

Die ausbleibende Nachnutzung markiert entsprechend auch das augenfälligste Scheitern des OZG. Ursprünglich lag dem OZG das Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) zugrunde. Die Länder unterteilten

den OZG-Leistungskatalog in Themenfelder, für deren Digitalisierung sich je ein federführendes Land verantwortlich zeigt. Die so entstandenen digitalen Angebote sollen von den übrigen Ländern und deren Kommunen nachgenutzt und so in die Fläche getragen werden, unterstützt mit Fördergeldern des Bundes.

Eine Verbindlichkeit zur Nachnutzung fehlt jedoch. Das ist gleich in doppelter Hinsicht problematisch. Vertikal zeigen sich die Kommunen längst nicht überall gewillt oder in der Lage, digitale Angebote „ihrer“ Länder nachzunutzen, oft aus den bereits genannten Gründen. Vielmehr konkurrieren OZG-Projekte zuweilen mit kommunalen Insellösungen, die teilweise sogar einen höheren digitalen Reifegrad erzielen. Horizontal wollen nicht alle Länder OZG-Entwicklungen übernehmen, etwa weil ebenfalls Eigenentwicklungen und eigene Portale bestehen oder weil eigene IT-Unternehmen protegiert werden. Im Ergebnis ist

heute in verschiedenen Bereichen eine Konkurrenzsituation einiger Länder in der Digitalisierung entstanden. Teils sind aber auch einfach gesetzliche Rahmenbedingungen zwischen den Ländern zu unterschiedlich.

In der Nachnutzung unterscheidet sich die OZG-Umsetzung also erheblich von der Digitalisierung in der Steuerverwaltung. Dort ist über das KONSENS-Programm, kurz für „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“ die Nachnutzung der entwickelten Lösungen verpflichtend.

Nachdem das ursprüngliche OZG von 2017 inzwischen von Akteuren wie dem Nationalen Normenkontrollrat, dem Bundesrechnungshof und einigen Beobachterinnen und Beobachtern als missglückt angesehen wird, ist aktuell das OZG-Änderungsgesetz, auch OZG 2.0 genannt, in der parlamentarischen Aushandlung. Es soll die Lehren ziehen aus den Problemen der bisherigen

Digitalisierungsstrategie, indem rechtliche Rahmenbedingungen, etwa Schriftform- und Unterschriftserfordernisse, weiter angepasst werden und im Bereich der Nutzerkonten eine Zentralisierung beim Bund erfolgt. Auch die Priorisierung auf Fokuseleistungen wird nun verfolgt. Verbesserungen sind also erkennbar. Zugleich sind aber noch längst nicht alle Ursachen für das Scheitern vieler OZG-Projekte ausgeräumt. Hierfür bedarf es nicht nur der rechtlichen Steuerung. Auch die Bereitschaft für die Veränderung der etablierten Verwaltungsprozesse und eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Vollzugsebenen sind erforderlich. ■

**Literatur**

Bundesministerium für Digitales und Verkehr BMDV (2022): Referentenentwurf Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeugzulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften, <https://sn.pub/DtPPg3>, abgerufen am 16.11.2023.  
 Tagesschau (2022): Digitale Verwaltung: Warum der „Behörden-Booster“ klemmt, <https://sn.pub/bxnqV6>, abgerufen am 14.11.2023.

