

▲ Hochschule Harz

Hochschule für angewandte Wissenschaften

Eileen Bong, Alex Busch, Alina Dous, Jenny Marleen Hanf,
Ricco Kopatz, Joel Kosewald, Alexandra Kreß, Sören Langhof,
Alwina Siebert, Seraphine Warmuth, Jens Weiß

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in kleinen Kommunen – Erfahrungen und Probleme

Schriftenreihe Local Government Transformation

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Nr. 15, 2025

Eileen Bong, Alex Busch, Alina Dous, Jenny Marleen Hanf, Ricco Kopatz, Joel Kosewald, Alexandra Kreß, Sören Langhof, Alwina Siebert, Seraphine Warmuth, Jens Weiß

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in kleinen Kommunen – Erfahrungen und Probleme

Diese Veröffentlichung entstand in Zusammenhang mit einem Lehrforschungsprojekt im Sommersemester 2024 und Wintersemester 2024/2025 am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Schriftenreihe Local Government Transformation
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Nr. 15, 2025
Hochschule Harz
Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Domplatz 16
38820 Halberstadt
www.hs-harz.de

Halberstadt 2025



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland	6
2.1.	Vom E-Government zur Verwaltungsdigitalisierung	6
2.2.	Das Onlinezugangsgesetz als Impuls für die Verwaltungsdigitalisierung.....	7
2.3.	Umsetzung des OZG und Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes	11
2.4.	Stand der Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen	13
2.5.	Fragestellungen für die empirische Untersuchung	15
3.	Methodisches Vorgehen	17
4.	Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen.....	20
4.1.	Wahrnehmung des OZG	20
4.2.	Maßnahmen zur Umsetzung des OZG	21
4.3.	Stand der Umsetzung des OZG.....	23
4.4.	Einfluss interner Faktoren	23
4.5.	Einfluss externer Faktoren	25
4.6.	Nutzen des OZG aus Sicht der kleinen Kommunen	26
4.7.	Perspektiven der Verwaltungsdigitalisierung.....	27
4.8.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	28
5.	Diskussion.....	30
6.	Fazit	33
7.	Literatur.....	35
8.	Anhang.....	39

1. Einleitung

Mit seiner Verabschiedung im Jahr 2017 wurde das *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*, kurz *Onlinezugangsgesetz* (OZG), die wichtigste Grundlage der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland. Die wesentlichen Ziele des Gesetzes, insbesondere die Bereitstellung eines Online-Zugangs zu umfangreichen Verwaltungsdienstleistungen bis 2022, wurden nicht erreicht.¹ Im Juli 2024 trat das *Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes* (OZGÄndG bzw. OZG 2.0) in Kraft, mit dem aus Sicht des Gesetzgebers die Fokussierung und Standardisierung von Digitalisierungsprozessen sowie die Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse als „Ende-zu-Ende-Digitalisierung“ intensiviert werden soll.²

Mit Blick auf die Umsetzung der neuen Schwerpunkte des OZG 2.0 untersucht dieser Beitrag die Erfahrungen kleiner Kommunen mit der OZG-Umsetzung. Die über 10.000 Kommunen in Deutschland sind nicht nur typischerweise erste Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verbände, sondern auch verantwortlich für die Erbringung eines wesentlichen Teils öffentlicher Leistungen. Gleichzeitig gilt die Finanzierung der Kommunen seit Jahren als kritisch.³ Die Kommunen verfügen kaum über eigene Steuereinnahmen und die für die Kommunen wichtigsten Steuern, die Gewerbesteuern, sind stark von konjunkturellen Entwicklungen abhängig, auf welche die Kommunen selbst keinen Einfluss haben.

Der Zusammenhang zwischen der Größe einer öffentlichen Verwaltung und dem Stand der Digitalisierung ist mittlerweile empirisch gut belegt.⁴ Es ist zu vermuten, dass insbesondere die Verfügbarkeit von für Digitalisierungsprojekte relevanten finanziellen und personellen Ressourcen diesen Zusammenhang erklären kann. Dieser Bericht soll einen Beitrag zu einer genaueren Analyse dieses Zusammenhangs und damit zum grundlegenden Verständnis von Digitalisierungsaktivitäten in öffentlichen Verwaltungen leisten. Während in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur eine große Einigkeit darüber besteht, dass die Verwaltungsdigitalisierung hinter den Erwartungen der Politik, der Bürgerinnen und Bürger aber auch der Verwaltungswissenschaft selbst zurückbleibt, liegen bislang kaum empirische Untersuchungen vor, die die vermuteten Ursachen für die Verzögerung dieser Entwicklung auf Basis empirischer Daten untersuchen.⁵ Gesetzliche Vorgaben scheinen einerseits der wichtigste Auslöser

¹ Bundesrechnungshof 2023.

² Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024b.

³ Person/Geißler 2020; Person/Geissler 2021.

⁴ Halsbenning 2021; Fischer/Weiß 2023; Weiss 2025.

⁵ Adam 2024.

für Digitalisierungsmaßnahmen in den Kommunen, werden aber gleichzeitig auch häufig als „zu unklar“ bewertet.⁶ Mit einem Fokus auf kleinen Kommunen soll mit diesem Beitrag versucht werden, die Umsetzung externer Digitalisierungsimpulse wie des OZG in öffentlichen Verwaltungen besser zu verstehen. Dazu werden im zweiten Kapitel zunächst einige theoretisch-konzeptionelle Grundlagen zur Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland im Allgemeinen sowie speziell zur Umsetzung des OZG erarbeitet. Im dritten Kapitel wird das methodische Vorgehen für die Erhebung empirischer Daten erläutert, die im vierten Kapitel präsentiert und interpretiert werden. Das fünfte Kapitel diskutiert mögliche Beiträge dieser Ergebnisse zur verwaltungswissenschaftlichen Digitalisierungsforschung. Im kurzen Fazit werden die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse des Beitrags nochmals resümiert.

⁶ Fischer/Weiß 2023; Weiss 2025.

2. Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland

2.1. Vom E-Government zur Verwaltungsdigitalisierung

Die Digitalisierung ist seit den 1980er Jahren einer der wichtigsten Modernisierungsprozesse für öffentliche Verwaltung. Nach der ersten Phase der Digitalisierung, die wesentlich von der Einführung von Personal Computern (PC) geprägt war,⁷ wurden mit Beginn der 2000er Jahre unter dem Begriff E-Government vor allem die Nutzung von Internettechnologien für Information, Kommunikation und Kollaboration zwischen öffentlichen Verwaltungen und Stakeholdern thematisiert.⁸ In der Fachdiskussion wurde früh darauf hingewiesen, dass das wesentliche Potenzial der Digitalisierung öffentlicher Verwaltung vor allem durch die elektronische Abwicklung optimierter interner Verwaltungsprozesse zu heben sein würde.⁹ Diese Binnendigitalisierung wurde aber über Jahre vernachlässigt.¹⁰ Erst seit Mitte der 2010er Jahre wurde dieses Defizit erkannt¹¹ und das transformative Potenzial der Verwaltungsdigitalisierung intensiver diskutiert.¹²

Die Fortschritte bei der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen bleiben seit den 2000er Jahren hinter den Erwartungen von Politik, Gesellschaft und Verwaltungswissenschaft zurück, was regelmäßig mit Ergebnissen sogenannter E-Government-Rankings belegt wird.¹³ Als wesentliche Faktoren für den langsamen Fortschritt werden die bürokratische Verwaltungskultur mit einer stark auf rechtliche Steuerung und Schriftlichkeitserfordernisse ausgerichteten Organisation, ein Mangel an Beschäftigten mit spezifischen Digitalisierungskompetenzen sowie Kooperations- und Koordinationsdefizite im deutschen Mehrebenensystem gesehen.¹⁴

Da wesentliche Leistungen für Bürgerinnen und Bürger von den Kommunen erbracht werden, ist der Stand der Digitalisierung auf dieser Ebene von besonderer Relevanz. Empirisch zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune und dem Stand der Digitalisierung.¹⁵ Ca. 98 % der deutschen Kommunen haben allerdings weniger als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner und verfügen in der Regel über keine oder wenige Beschäftigte mit spezifischen Digitalisierungskompetenzen. Auch scheinen die in diesen Kommunen üblichen Fallzahlen die Möglichkeiten zur Bearbeitung in digitalen Workflow-Systemen kaum

⁷ Reinermann 1981.

⁸ Reinermann/Lucke 2002; Schuppan 2012; Bieler/Schwarting 2007; KGSt 2005.

⁹ Scheer/Kruppke/Heib 2003.

¹⁰ Weiß 2019; Fischer/Weiß 2023.

¹¹ Denkhaus 2019; Bernhardt 2021; Böllhoff/Kemmerling 2021; Handke 2021.

¹² Mergel 2019; Kersting/Graubner 2020; Bogumil/Kuhlmann 2021; Giehl 2022.

¹³ Wirtz/Kubin 2021; Funke 2022; Nationaler Normenkontrollrat 2022; Lnenicka/Luterek/Majo 2024; Schmid 2024.

¹⁴ Fischer/Weiß 2023; Adam 2024; Gräfe et al. 2024; Schmid 2024; Weiss 2025.

¹⁵ Halsbenning 2021; Fischer/Weiß 2023; Weiss 2025.

auszulasten. Die Einführung solcher Systeme ist damit nicht nur fachlich kaum möglich oder sehr teuer, sondern auch kurz- bis mittelfristig wirtschaftlich kaum rentabel. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) könnte die Entwicklung umfassender und standardisierter digitaler Servicearchitekturen und -prozesse, die Vorteile der einfachen Skalierbarkeit von IT-Lösungen nutzen, möglich machen, wird aber nach wie vor nur zögerlich und in Einzelfällen realisiert.¹⁶ Nicht zuletzt hat sich gezeigt, dass die Steuerung der Digitalisierung durch periodisch verabschiedete Gesetzespakete der Komplexität des Veränderungsprozesses nicht angemessen ist und teilweise bestenfalls der technischen Entwicklung nachläuft oder eine umfassende Digitalisierung sogar verhindert.¹⁷ Die seit Beginn der 2000er Jahre großen Erwartungen zur Wirkung von E-Government bzw. Verwaltungsdigitalisierung ließen sich bisher nicht realisieren.¹⁸

2.2. Das Onlinezugangsgesetz als Impuls für die Verwaltungsdigitalisierung

Das OZG entstand als Reaktion auf die unzureichende Umsetzung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) im Jahr 2013 und entsprechender Gesetzgebung in den Ländern und war gleichzeitig auch eine Reaktion auf die Entwicklung der Single Digital Gateway Verordnung der Europäischen Union.¹⁹ Die Verabschiedung des OZG durch den Bundestag im August 2017 verpflichtete Bund und Länder auf Basis der Möglichkeit zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben in Artikel 91c des Grundgesetzes dazu, bis 31. Dezember 2022 575 Verwaltungsleistungsbündel über Portale, Portalverbünde und eine entsprechende Verwaltung der Daten von Bürgerinnen und Bürgern online zugänglich zu machen. Die Definition der 575 Leistungsbündel erfolgte auf Basis einer Auswahl und Zusammenfassung von Services aus dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa).²⁰ Die Leistungen des LeiKa sind nach Regelungs- und Vollzugskompetenzen typisiert. Eine im Auftrag des BMI 2018 durchgeführte Untersuchung identifizierte 2.369 vom OZG erfasste LeiKa-Leistungen, von denen 358 in der Regelungs- und Vollzugskompetenz des Bundes liegen (Typ 1-Leistungen). Von allen LeiKa-Leistungen werden 1.485 Leistungen vom Bund geregelt, aber von Ländern oder Kommunen umgesetzt (Typ 2- und Typ 3-Leistungen), 297 liegen in der Regelungskompetenz der Länder und werden von Ländern oder Kommunen umgesetzt (Typ 4-Leistungen). Für 23 Leistungen liegen Regelungs-

¹⁶ Arndt et al. 2024; Bischoff et al. 2024.

¹⁷ Beck 2018; Herzberg 2018.

¹⁸ Adam 2024.

¹⁹ European Union 2018.

²⁰ Seckelmann 2024, <https://neu.fimportal.de/kataloge>.

und Vollzugskompetenzen bei den Kommunen (Typ 5-Leistungen).²¹ Während verfassungsrechtliche Aspekte der Verpflichtung von Kommunen zur Umsetzung des OZG uneinheitlich diskutiert wurden,²² lässt diese Übersicht leicht erkennen, dass die Kommunen wesentliche Leistungen zur Umsetzung des OZG erbringen oder zumindest umfangreich bei dessen Umsetzung mitwirken müssen.²³

Dabei regelt das OZG zunächst nur die Möglichkeit eines Zugangs zu den fraglichen Verwaltungsleistungen „online“, also über Internettechnologien. Das Gesetz blieb damit zunächst im Paradigma der Digitalisierung von Schnittstellen zu Stakeholdern, das die gesamte Entwicklung des E-Government bis in die 2010er Jahre geprägt und eine umfassende Digitalisierung interner Prozesse verzögert hat.²⁴ Die Bedeutung der Binnendigitalisierung „end-to-end“²⁵ wurde aber Ende der 2010er Jahre und dann auch verstärkt im Rahmen der erzwungenen Schnelldigitalisierung aufgrund der Beschränkungen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie deutlich. Die ursprünglich vage Formulierung der „elektronischen Abwicklung“ in § 2 Abs. 3 des OZG wurde nun zunehmend als Aufforderung zur Digitalisierung auch der Bearbeitungsprozesse verstanden.²⁶

Grundlage für den Online-Zugang zu den Verwaltungsleistungen sollen nach § 3 Abs. 1 OZG vom Bund bereitgestellte „Zentrale Bürgerkonten“ sein, die eine eindeutige Identifizierung und Authentifizierung sicherstellen. Der Zugang zu den digitalen Verwaltungsleistungen wird auf „Verwaltungsportalen“ (§ 2 Abs. 2) ermöglicht, die zu „Portalverbünden“ (§ 2 Abs. 1) aggregiert werden können. Der Bund bzw. das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) werden ermächtigt, in Abstimmung mit dem IT-Planungsrat²⁷, „die Verwendung bestimmter IT-Komponenten“ (§ 4 Abs. 1), Standards zur IT-Sicherheit (§ 5) sowie „1. Architekturvorgaben, 2. Qualitätsanforderungen und 3. Interoperabilitätsstandards“ (§ 6) festzulegen.

²¹ Stocksmeier/Hunnius 2018.

²² Seckelmann 2024, 2 f; Berger 2021.

²³ Halsbenning 2021; Jaich/Gross 2022.

²⁴ Brunzel/Kuebart 2024.

²⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024a.

²⁶ Halsbenning 2021.

²⁷ <https://www.it-planungsrat.de/>.

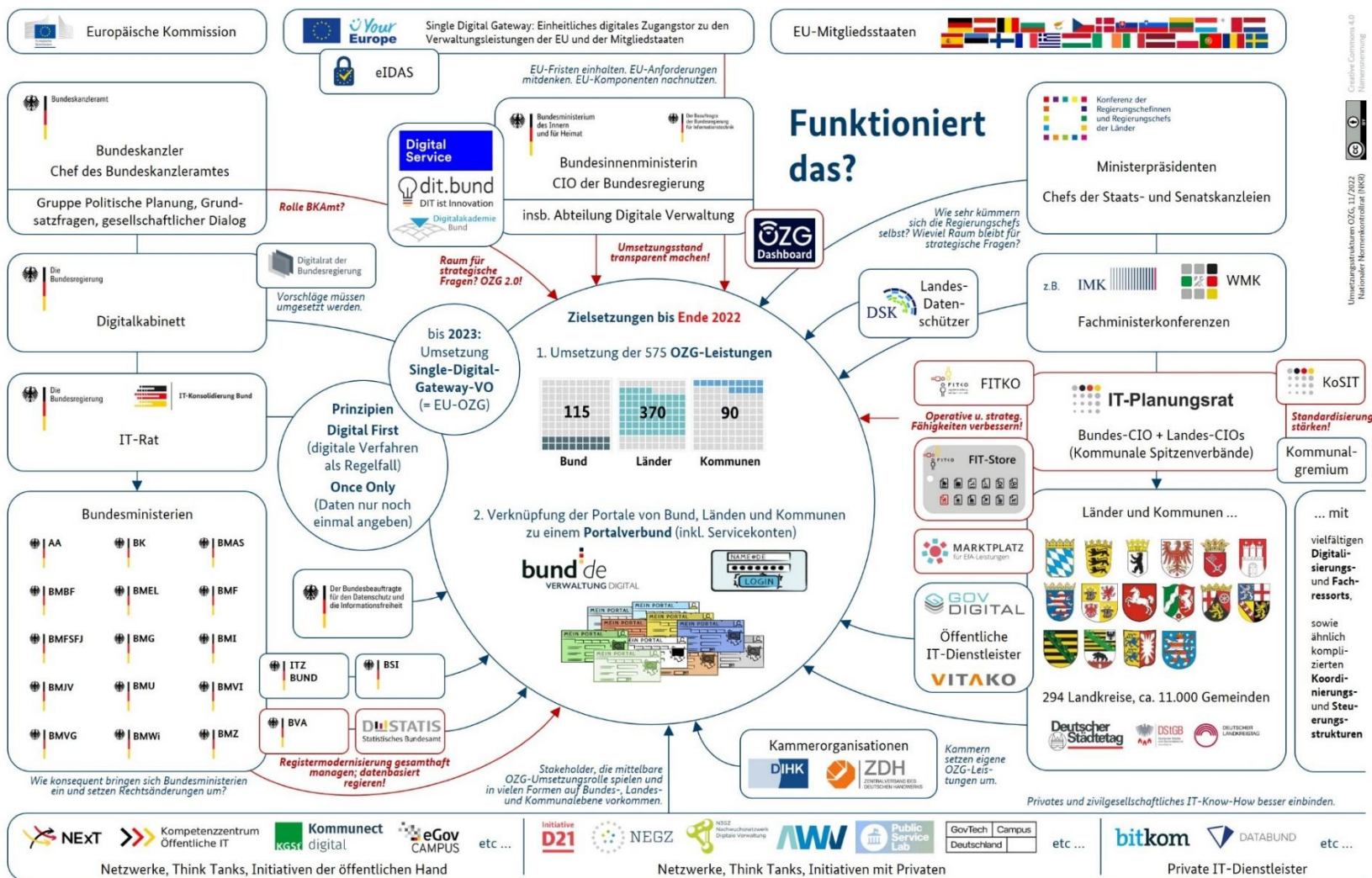


Abbildung 1: Akteure der Verwaltungsdigitalisierung – „Wimmelbild“ des Nationalen Normenkontrollrats, Quelle: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.html>

Damit wurden einige wesentliche neue Kompetenzen zur Standardisierung der IT-Struktur zentralisiert. Ergänzend zur Neuordnung der Kompetenzen des IT-Planungsrates,²⁸ der politisches Steuerungsgremium bleibt, wurde zum 01.01.2020 die Föderale IT-Kooperation (FITKO) gegründet.²⁹ Die FITKO soll den IT-Planungsrat in der operativen Arbeit und bei der Umsetzung seiner Beschlüsse unterstützen. Die ebenfalls neu gegründete Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) ist für technische Standardisierungsaufgaben zuständig.³⁰

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Akteure der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Diese Grafik, die vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) erstellt und mit der Frage „Funktioniert das?“ überschrieben wurde, ist als „Wimmelbild der Verwaltungsdigitalisierung“ bekannt geworden. Auch wenn einige der in den 2010er Jahren deutlichen Koordinations- und Standardisierungsprobleme mit dem OZG adressiert wurden, blieb die Governance der Verwaltungsdigitalisierung im Wesentlichen als dezentrales Verhandlungsnetzwerk organisiert. Dabei intensiviert das OZG Koordinationsprobleme, die mittlerweile als *Verwaltungsverflechtung* – in Analogie zu der seit längerem analysierten föderalen Politikverflechtung³¹ – adressiert werden.³² Während Probleme der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern in föderalen Systemen typischerweise umfangreich institutionalisiert sind, müssen zur Umsetzung des OZG organisatorisch-technische Koordinationsprobleme zwischen Bund und Ländern, vor allem aber zwischen den Ländern und den Kommunen gelöst werden.³³

Als Grundlage der Koordination zwischen dem Bund und den Ländern wurde die Zuordnung der OZG-Leistungen zu 14 Themenfeldern genutzt. Für die Digitalisierung der OZG-Leistungen dieser Themenfelder sind jeweils Bundesressort sowie ein oder mehrere Bundesländer gemeinsam verantwortlich (s. Abbildung 2). Nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) sollen die verantwortlichen Länder die notwendigen Onlinedienste in einer Form entwickeln, die für alle anderen Länder nutzbar ist.³⁴

Die Rolle der Kommunen – wie bereits erläutert rechtlich unklar – blieb auch im weiteren institutionellen Design zu Umsetzung unklar.³⁵ Die kommunalen Spitzenverbände und die Verbände kommunaler IT-Dienstleister sind zwar im Wimmelbild als Akteure dargestellt, aber nicht in wesentliche Koordinationsstrukturen eingebunden.

²⁸ Bundesministerium der Justiz 2019; Rackwitz/Hustedt/Hammerschmid 2021.

²⁹ <https://www.fitko.de/>, IT-Planungsrat 2021.

³⁰ <https://www.xoev.de/>.

³¹ Benz/Scharpf/Zintl 1992; Wachendorfer-Schmidt 2003.

³² Bogumil/Kuhlmann 2022; Gräfe 2024.

³³ Rackwitz/Hustedt/Hammerschmid 2021.

³⁴ Berger 2021.

³⁵ Jaich/Gross 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 2: Themenfelder der OZG-Umsetzung, Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024d.

Zum Monitoring der OZG-Umsetzung wurde ein Reifegradmodell genutzt, indem eine vollständig digitale Abwicklung einschließlich digitaler Bescheidzustellung als Kriterium für eine OZG-Konformität definiert wurde (Stufe 3). Eine komplett digitale Abwicklung auf Basis einer Once-Only-Beantragung, also mit Zugriff auf alle bereits einmal erfassten Daten, ist als höchster Reifegrad der Stufe 4 definiert.³⁶ Eine Möglichkeit zum Download von Formularen wird als Stufe 1 und eine Möglichkeit zu Antragsstellung online als Stufe 2 beschrieben. Die Verfügbarkeit von Onlinediensten nach Reifegraden wird über das Dashboard Digitale Verwaltung berichtet.³⁷

2.3. Umsetzung des OZG und Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes

Bereits im März 2020 wurde deutlich, dass der geplante Portalverbund nicht mehr in der vorgesehenen Frist zu realisieren sein würde. Zunehmend wurde nun die Entwicklungen prototypischer Lösungen gefördert, die kaum für eine breite Implementierung und Nachnutzung geeignet waren.³⁸ In seinem Bericht zur Umsetzung des OZG aus dem März 2023 warf der Bundesrechnungshof (BRH) dem BMI vor, mit den auf dem Dashboard Digitale Verwaltung bereit gestellten Informationen die Fortschritte bei der Umsetzung des OZG zu beschönigen.³⁹ Lediglich eine der 6.193 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen sei im höchst-

³⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024c.

³⁷ <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>.

³⁸ Berger 2021.

³⁹ Bundesrechnungshof 2023.

möglichen Reifegrad der Stufe 4 verfügbar. 336 Leistungen, rund 5 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen, erreichten Stufe 3. 859 Verwaltungsleistungen, etwa 14 %, erfüllten lediglich die Kriterien des Reifegrads 2 und ein Großteil der Verwaltungsleistungen, 4.997 Leistungen, seien kaum, gar nicht oder nicht nachweisbar digitalisiert. Dementsprechend seien 81 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen nicht online verfügbar gewesen. Damit sei das Ziel des OZG „deutlich verfehlt“ worden.⁴⁰ In seiner Ursachenanalyse bestätigt der BRH weitgehend die bereits bekannten Defizite in der Verwaltungsdigitalisierung: mangelnde finanzielle Ressourcen und zu wenig Personal mit Digitalisierungskompetenzen sowie Steuerungs- und Koordinationsdefizite, insbesondere aufseiten des BMI. Wesentliche Defizite seien das Fehlen einer föderalen Digitalisierungsstrategie und unzureichende Maßnahmen zur Unterstützung der Standardisierung über alle Ebenen hinweg.

Der NKR konstatierte, dass das OZG zwar eine Intensivierung der Anstrengungen zur Verwaltungsdigitalisierung auf allen Ebenen gebracht habe, die Ziele des Gesetzes aber „nicht ansatzweise“ realisiert worden seien.⁴¹ Die OZG-Umsetzung habe gezeigt, dass die Vision einer digitalen Verwaltung nicht ausreichend klar sei. Darüber hinaus hätten wesentliche Implementierungsprinzipien wie EfA nicht den erwarteten Nutzen gebracht und die Implementierungskosten für OZG-Lösungen seien weiterhin zu hoch.⁴²

Darüber hinaus war das Fehlen von formalen Mechanismen zur Koordination mit den Kommunen und vor allem den auf kommunaler Ebene wichtigen IT-Dienstleistern ein großes Hindernis für die Umsetzung des OZG. Die KGSt hatte bereits 2020 auf eine die erheblichen Unklarheiten und Defizite der OZG-Umsetzung aus Sicht der Kommunen aufmerksam gemacht.⁴³ Die große Bedeutung einer umfassenden Digitalisierung von Zugängen zu Verwaltungsleistungen und internen Verwaltungsprozessen auf Ebene der Kommunen war während der Beschränkungen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie deutlich geworden.⁴⁴ Auf der Jahrestagung des IT-Planungsrates 2021 machten dann Vertreterinnen und Vertreter einiger größerer Städte die Notwendigkeit einer Reduzierung der Verwaltungsverflechtung und die Potenziale einer möglichen neuen Front-Office-/Back-Office-Organisation, in der Bund und Länder die Erbringung von Leistungen übernehmen, deutlich.⁴⁵ Die aus diesen Überlegungen abgeleiteten „Dresdner Forderungen“ zeigten die erheblichen konzeptionellen Defizite der OZG-Implementierung im kommunalen Bereich auf, konnten sich jedoch nicht als digitalpolitische Position der deutschen Kommunen etablieren.⁴⁶

⁴⁰ Bundesrechnungshof 2023, S. 13.

⁴¹ Nationaler Normenkontrollrat 2023a.

⁴² Nationaler Normenkontrollrat 2023b.

⁴³ KGSt 2020.

⁴⁴ Niederelz et al. 2022.

⁴⁵ Adelskamp et al. 2021.

⁴⁶ Brunzel/Kuebart 2024.

Bereits im Januar 2023 hatte das BMI einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften“ (OZGÄndG) vorgelegt.⁴⁷ Der Entwurf sah insbesondere die Streichung der OZG-Umsetzungsfrist, die zentrale Bereitstellung von Basisdiensten wie dem Bürgerkonto durch den Bund, die verbindliche Umsetzung des Once-Only-Prinzips sowie eine „stärkere Berücksichtigung der Belange der Kommunen“ vor.⁴⁸ Insbesondere sollten die Länder verpflichtet werden, „die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zur Anbindung ihrer Kommunen an den Portalverbund sicherzustellen“.⁴⁹ Nach Beschluss im Bundestag im August 2023 wurde das OZGÄndG, jetzt auch bekannt als OZG II, am 14. Juni 2024 durch den Bundesrat bestätigt. Neben den bereits angeführten Änderungen wurde die Idee der end-to-end- bzw. Ende-zu-Ende-Digitalisierung gesetzlich verankert. Die Wirkungen des OZGÄndG sind bislang noch kaum absehbar. Verbesserungen könnten sich im Bereich der Standardisierung und der Bereitstellung wirtschaftlicher Software- und Portallösungen ergeben. Wieweit aber die neuen Impulse umsetzbar sein werden, wird sicher wesentlich von der Entwicklung der Situation der öffentlichen Haushalte abhängig sein.

2.4. Stand der Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen

Die Kommunen wurden in den gesetzlichen Regelungen des OZG vernachlässigt und waren auch in der Entwicklung der Implementierungsstrukturen nicht adäquat repräsentiert. Die Probleme bei der Umsetzung des OZG haben die Bedeutung der Kommunen bzw. der Verwaltungsverflechtungen mit den Kommunen für die Verwaltungsdigitalisierung deutlich gemacht. Die Kommunen sind für den wesentlichen Teil der Leistungen nicht nur die aus Sicht der Stakeholder relevante Schnittstelle zur öffentlichen Verwaltung, sondern auch umfangreich in die Erbringung dieser Leistungen eingebunden

Das aktuelle institutionelle Setting zur OZG-Umsetzung hat zu heterogenen Implementierungspraxen in den Kommunen auch innerhalb der einzelnen Bundesländer geführt.⁵⁰ Dabei ist zu vermuten, dass die Größe der Kommunen der für Fortschritte der Verwaltungsdigitalisierung wichtigste Faktor ist.⁵¹ Für 2020 wiesen Daten darauf hin, dass 37 % der Kommunen mit weniger als 250 Beschäftigten mit der Umsetzung des OZG noch gar nicht begonnen hatten.⁵² Kleinere Kommunen verfügen über weniger Ressourcen, insbesondere über wenige oder gar keine Beschäftigten mit den wesentlichen, für Digitalisierungsprojekte

⁴⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023.

⁴⁸ Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023, S. 1.

⁴⁹ Ebd., S. 3.

⁵⁰ Jaich/Gross 2022.

⁵¹ Halsbenning 2021; Fischer/Weiß 2023.

⁵² Halsbenning 2021.

notwendigen Kompetenzen.⁵³ Dazu kommt, dass die Kosten zum Beispiel für die Implementierung eines elektronischen Rechnungsworkflows nicht linear von der Größe der Kommune bzw. der Anzahl der bearbeiteten Fälle abhängig sind. Daraus folgt, dass kleine Kommunen aufgrund der geringen Fallzahlen und der damit einhergehenden Fixkostenproportionalisierung ein schlechtes Verhältnis von finanziellem Aufwand für Implementierung und Betrieb von digitalen Workflows zu deren Nutzen, also mittel- und langfristigen Kosteneinsparungen haben. Es ist also zu vermuten, dass viele Digitalisierungsvorhaben für einzelne Kommunen mittelfristig gar nicht wirtschaftlich sind.⁵⁴

In diesem Zusammenhang wird seit Ende der 2000er Jahre die Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit für die Digitalisierung diskutiert.⁵⁵ Die derzeit wichtigsten Formen von IKZ für die Digitalisierung sind kommunale Rechenzentren und IT-Dienstleister unter kommunaler Aufsicht, wie sie beispielsweise im KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister⁵⁶ organisiert sind.⁵⁷ Fallstudien zeigen allerdings, dass kleine Kommunen teilweise die Möglichkeiten und den Nutzen kooperativer Strukturen für die Digitalisierung insbesondere mit Blick auf Koordinationsaufwände, Datenschutz und eingeschränkte Kontrolle kritisch einschätzen.⁵⁸ Die eigentlich notwendigen horizontalen Kooperationsstrukturen, die notwendig wären, um Verwaltungsdigitalisierung auch für kleine Kommunen möglich und effizient zu machen, scheinen bislang jedenfalls nicht bundesweit etabliert.⁵⁹ Umgekehrt erwarten kleinere Kommunen in stärkerem Maße eine Unterstützung durch die Länder oder den Bund.⁶⁰

Bisher vorliegende Forschungsergebnisse zur Bedeutung der Führungskräfte in Kommunalverwaltungen haben differenzierte Ergebnisse gebracht. „Mangelnde Führung“ wird zwar in verschiedenen Studien als wesentliche Ursache für den langsamen Fortschritt der Digitalisierung gesehen.⁶¹ Die Unterstützung der obersten Management-Ebene ist aber möglicherweise weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für Digitalisierungserfolge. Diese sind eher von vergleichsweise komplexen Interaktionen zwischen den Führungskräften auf verschiedenen Leistungsebenen und der Fachebene abhängig.⁶² Vor allem größere Kommunen haben mittlerweile Digitalisierungsbeauftragte oder Chief Digital Officer-Funktionen geschaffen,⁶³ wobei die Zuordnung der Aufgaben zu den traditionellen Organisationsbereichen „Organisation“ und „Informationstechnik“ noch weitgehend ungeklärt ist. Über die Aufgaben dieser Funktionen gibt es noch keine empirischen Erkenntnisse, insbesondere

⁵³ Rackwitz/Hustedt/Hammerschmid 2021; Jaich/Gross 2022; Fischer/Weiß 2023.

⁵⁴ Halsbenning 2021.

⁵⁵ Schuppan 2008; Schuppan 2010a; Schuppan 2010b; Bischoff et al. 2024.

⁵⁶ <https://www.kdn.de/>

⁵⁷ Harnisch 2014; Heuermann 2018; Hillebrand/Stuck 2022.

⁵⁸ Arndt et al. 2024.

⁵⁹ Halsbenning 2021.

⁶⁰ Halsbenning 2021.

⁶¹ Jaich/Gross 2022.

⁶² Adam 2024.

⁶³ Lemmer/Niehaves 2020; Halsbenning 2021.

ist unklar, wie Digitalisierungsaufgaben priorisiert werden⁶⁴ und die Umsetzung haushalterisch gesichert wird. Vor dem Hintergrund des eher geringen Interesses politischer Vertretung an der Binnendigitalisierung,⁶⁵ ist fraglich, welche Ressourcen kleine Kommunen überhaupt in die Umsetzung des OZG allokalieren bzw. allokalieren können.

2.5. Fragestellungen für die empirische Untersuchung

Damit ergeben sich sieben operationalisierte Forschungsfragen für die empirische Studie:

1. Welche Perspektive haben kleine Kommunen auf das OZG?

Die bisherigen Forschungsergebnisse zeigen, dass kleine Kommunen das OZG zwar grundsätzlich positiv bewerten, die OZG-Umsetzung aber eher nicht prioritär betreiben, weil andere Themen als wichtiger bewertet werden.⁶⁶ Darüber hinaus soll geklärt werden, wie das OZG das Verständnis für die Verwaltungsdigitalisierung insgesamt und das Verhältnis von Binnen- zu Schnittstellendigitalisierung beeinflusst hat.

2. Welche konkreten Maßnahmen ergreifen kleine Kommunen zur OZG-Umsetzung?

Bislang scheint sich keine einheitliche Vorgehensweise zur Umsetzung des OZG in den Kommunen entwickelt zu haben.⁶⁷ Entsprechende Maßnahmen scheinen eher von spezifischen Einschätzungen in den Verwaltungen und Opportunitätsstrukturen, zum Beispiel entsprechenden Angeboten von IT-Dienstleistern abhängig zu sein.

3. Wie ist der Stand der Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen?

Das OZG wurde insgesamt bislang nur unzureichend umgesetzt und es ist zu erwarten, dass der Stand der Umsetzung in kleinen Kommunen unterdurchschnittlich ist. Im Kontext des Implementierungsprozesses und der besonderen Bedeutung der Bundesländer für die OZG-Umsetzung in Kommunen ergibt sich die Frage, ob sich länderspezifische Unterschiede in der Umsetzung andeuten könnten. Darüber hinaus soll untersucht werden, ob sich Implementierungsmuster mit Bezug zu den kommunalen Aufgabenfeldern oder Leistungsbündeln identifizieren lassen.

4. Welche internen Faktoren beeinflussen die Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen?

Dazu sollen insbesondere die Verfügbarkeit von digitalisierungsrelevanten Kompetenzen in den Verwaltungen sowie die für Digitalisierungsprojekte und die OZG-Umsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen untersucht werden. Weiterhin sollen typische Positionen der Verwaltungsleitung, der Führungskräfte der Verwaltung sowie der Mitglieder

⁶⁴ Halsbenning 2021.

⁶⁵ Weiß 2019; Halsbenning 2021.

⁶⁶ Halsbenning 2021; Jaich/Gross 2022.

⁶⁷ Halsbenning 2021.

der politischen Vertretung und deren Bedeutung für die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben erfasst werden.

5. Welche externen Faktoren beeinflussen die Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen?

Wie bereits diskutiert, geht die verwaltungswissenschaftliche Diskussion davon aus, dass der Mangel an Ressourcen, der insbesondere in kleinen Kommunen besteht, durch Kooperationen mit anderen Kommunen, Netzwerken, IT-Dienstleistern oder anderen Akteuren zumindest teilweise kompensiert werden kann. Dabei sind vor allem Formen der IKZ – vertikale Kooperationen mit den Bundesländern und die Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern – relevant. Für die Herstellung des Zugangs zu Portalverbünden und die Anbindung von Fachverfahren sind kleine Kommunen auf IT-Dienstleister angewiesen.⁶⁸ Interessant ist dabei auch, welche Strukturen der Kooperation zur OZG-Umsetzung sich zwischen den Ländern und den Kommunen entwickelt haben.

6. Wie schätzen kleine Kommunen den Nutzen des OZG ein?

Auf Basis der bisherigen Erfahrung mit der Umsetzung sollen die Einschätzungen kleiner Kommunen zum Nutzen des OZG sowohl für die Verwaltungen als auch für Bürgerinnen und Bürger erhoben werden.

7. Wie sehen die kleinen Kommunen die weitere Umsetzung des OZG, das OZG II und die Zukunft der Verwaltungsdigitalisierung?

In diesem Zusammenhang sollen auch Verbesserungspotenziale und die Erwartungen der kleinen Kommunen zur Unterstützung, insbesondere durch die Bundesländer, erhoben werden.

⁶⁸ Jaich/Gross 2022.

3. Methodisches Vorgehen

Mit Stand zum 31.12.2022 verzeichnete das Statistische Bundesamt insgesamt 10.786 Gemeinden in Deutschland, davon 10.075 (93,4 %) mit 20.000 oder weniger Einwohnerinnen und Einwohnern.⁶⁹ Viele der Gemeinden in dieser Größenklasse sind in Gemeindeverbänden organisiert, sodass von ca. 5.500 Kommunen mit einer eigenen Verwaltung auszugehen ist.⁷⁰ Ziel der empirischen Datenerhebung war es, qualitative Daten zu den operationalisierten Forschungsfragen zu erheben und darüber hinaus explorative Hinweise zu bisher noch nicht bearbeiteten Problemen und Fragestellungen der Verwaltungsdigitalisierung in kleinen Kommunen zu sammeln. Mit Blick auf die vermutete Relevanz von Personalressourcen mit Digitalisierungskompetenzen schien es interessant, diese Personen auch für die Datenerhebung zu gewinnen. So entstand die Überlegung, ein qualitatives Forschungsdesign mit jeweils zwei Interviews, davon eines mit einer Person aus der Verwaltungsleitungen, nach Möglichkeit der oder dem Hauptverwaltungsbeamtin (HVB) und eines mit operativ für die Digitalisierung bzw. OZG-Umsetzung verantwortlich Beschäftigten, im Weiteren als OZG-Beauftragte (OZGB) bezeichnet, zu führen. Ein zusätzliches Argument für dieses Design war, dass es ermöglicht, diese beiden Perspektiven auch miteinander zu vergleichen.

Für die Durchführung der Interviews wurden auf Basis der operationalisierten Forschungsfragen zwei leicht unterschiedliche, an die beiden Funktionen angepasste Leitfäden entwickelt. Als Pretest wurden im Mai und Juni zwei Interviews in zwei Kommunen in Sachsen-Anhalt durchgeführt, die jeweils mit HVB und OZGB gemeinsam stattfanden. Die Interviewleitfäden erwiesen sich als grundsätzlich zielführend und für die weiteren Interviews wurde die Aufteilung auf zwei getrennte Interviews als sinnvoll erachtet, auch um die unterschiedlichen Perspektiven der beiden Funktionen besser herausarbeiten zu können. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die durchgeführten Interviews.

Mit Blick auf die in der operationalisierten Forschungsfrage 5 vermutete Bedeutung der Bundesländer für die OZG-Umsetzung in den Kommunen wurden mit einer einfachen Internetrecherche entsprechende Angebote der Bundesländer für die Kommunen gesucht (vgl. Anhang 1). Die Überlegung, auf dieser Basis Bundesländer für die Durchführung der Fallstudien auszuwählen, erwies sich aufgrund der großen Heterogenität der Angebote als kaum praktikabel. Die recherchierten Informationen wurden daher nur für die Vorbereitung der Interviews genutzt und die Bundesländer auf Basis von Angaben aus dem OZG-Dashboard⁷¹ ausgewählt.

Um statistisch möglichst große Unterschiede zwischen den Fallkommunen zu berücksichtigen, wurden im Mai 2024 zunächst die jeweils drei Bundesländer mit dem höchsten und

⁶⁹ Statistisches Bundesamt 2023.

⁷⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023.

⁷¹ Jetzt: *Dashboard Digitale Verwaltung*, <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>.

niedrigsten Umsetzungsstand im OZG-Dashboard ausgewählt. Zu diesem Zeitpunkt waren das Bayern mit 255 umgesetzten OZG-Leistungen (OZGL), Hessen mit 241 OZGL und Mecklenburg-Vorpommern mit 215 OZGL sowie Brandenburg mit 177 OZGL, das Saarland mit 175 OZGL und Sachsen-Anhalt mit 172 OZGL. Anschließend wurden in jedem dieser sechs Bundesländer die Landkreise mit der höchsten und der niedrigsten Umsetzungsquote identifiziert. In diesen Landkreisen wurden nun die Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern identifiziert und nach einer Zufallsauswahl kontaktiert.

Die Kontaktaufnahme erfolgte per E-Mail und telefonisch mit einer kurzen Vorstellung des Projekts und der Ziele. Erbeten wurde die Möglichkeit, zwei Interviews, nach Möglichkeit eines mit der bzw. dem HVB und eines mit der operativ für die Umsetzung des OZG zuständigen Person (OZGB) durchführen zu dürfen. Für Kommunen, die die Anfrage ablehnten, wurden zunächst im gleichen Landkreis per Zufallsprinzip neue Kommunen ausgewählt. In einem Fall wurden nach mehreren Absagen dann in zwei anderen Landkreisen Kommunen ausgewählt. Mit diesem Verfahren wurden von Mai bis Oktober 2024 insgesamt 22 Kommunen kontaktiert. Zwölf Kommunen lehnten aus unterschiedlichen Gründen die Interviewanfragen ab. In Mecklenburg-Vorpommern gelang es trotz insgesamt acht Anfragen nicht, eine Kommune für die Durchführung von Interviews zu gewinnen.

Insgesamt wurden so in der Zeit von Juni bis September 2024 Interviews in zehn zufällig ausgewählten Kommunen und in den zwei Gemeinden, in denen die Pretests stattfanden, durchgeführt. In den meisten Fällen konnten wie geplant zwei getrennte Interviews durchgeführt werden. In drei Kommunen wurden die Interviews mit den beiden interviewten Personen (IP), HVB und OZGB, gemeinsam durchgeführt. Bei zwei Kommunen kam letztlich nur ein Interview mit der HVB zustande. Insgesamt wurden damit 15 Interviews mit insgesamt 18 Personen durchgeführt. Dazu kommen weitere vier Interviews aus den zwei Pretests. Alle Interviews wurden von mindestens zwei Interviewerinnen bzw. Interviewern, überwiegend in Form von Videokonferenzen, durchgeführt. Drei Interviews fanden persönlich statt. Die Interviews dauerten zwischen 32 und 70 Minuten und wurden mit Zustimmung der IP vollständig digital aufgezeichnet.

Die Interviewmitschnitte wurden automatisiert transkribiert und anschließend mit der Software MAXQDA codiert und ausgewertet.⁷² Dazu wurden insgesamt 20 Codes genutzt, die teilweise deduktiv und in einigen wenigen Fällen induktiv aus den sieben Forschungsfragen (s. Abschnitt 2.5) abgeleitet wurden. Die Transkripte wurden von jeweils zwei Personen codiert. Wenn Textpassagen verschiedene Erkenntnisse beinhalteten, wurden Mehrfachcodierungen verwendet. Die wenigen größeren Unterschiede in den Codierungen wurden anschließend auf Grundlage einer nochmaligen Prüfung der Audioaufnahmen und der

⁷² <https://www.maxqda.com/>

Transkripte konsolidiert. Zur weiteren Zusammenfassung wurde dann unter anderem die Funktion „Summary Grid“ in MAXQDA genutzt.

Int. Nr.	Kom. Nr.	Bundesland der Kommune	Funktionen der IP	Datum	Dauer	Form
I1	1	Sachsen-Anhalt	Pretest HVB und IT-Beauftragte	28.05.2024	45:09	pers.
I2	2	Sachsen-Anhalt	Pretest HVB und IT-Leitung	05.06.2024	41:39	pers.
I3	3	Sachsen-Anhalt	HVB	10.07.2024	01:03:00	pers.
I4		Sachsen-Anhalt	IT-Leitung	10.07.2024	59:00	pers.
I5	4	Brandenburg	HVB	11.09.2024	32:55	VK
I6		Brandenburg	Digitalisierungsbeauftragter	11.09.2024	28:23	VK
I7	5	Saarland	HVB	27.08.2024	52:54	VK
I8		Saarland	Stabstelle IT	11.09.2024	37:46	VK
I9	6	Saarland	HVB	27.08.2024	27:28	VK
I10		Saarland	Amtsleiter	23.08.2024	48:03	VK
I11	7	Brandenburg	HVB	10.09.2024	42:35	VK
I12	8	Brandenburg	Stellv. HVB + Leitung Digitalisierung und IT	16.07.2024	01:04:01	VK
I13	9	Hessen	HVB / IT-Beauftragter	16.09.2024	35:15	VK
I14	10	Hessen	HVB	20.09.2024	31:51	VK
I15		Hessen	Hauptamtsleiter	20.09.2024	43:03	VK
I16	11	Bayern	Mitarbeiterin Hauptverwaltung	23.07.2024	45:08	VK
I17		Bayern	HVB	23.07.2024	45:00	VK
I18	12	Bayern	HVB	07.08.2024	34:34	VK
I19		Bayern	Fachbereichsleitung Allgemeine Verwaltung und IT	25.07.2024	01:08:04	VK

Tabelle 1: Übersicht Interviews, Quelle: Eigene Darstellung.

Int: Interview, **Kom.:** Kommune, **IP:** Interviewte Person, **pers.:** persönlich, **VK:** Videokonferenz.

4. Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen

4.1. Wahrnehmung des OZG

Die meisten IP berichteten, dass die Bedeutung des OZG für die kommunale Ebene ihnen nur sehr langsam bewusst geworden sei. In einigen Bundesländern gab es Informationsveranstaltungen der zuständigen Landesministerien oder kommunaler Bildungsträger, mit denen erste Informationen in die Verwaltungen gekommen seien. Einige IP berichteten, dass sie nach den ersten negativen Berichten in der Presse begonnen hätten, sich mit der Umsetzung des OZG auseinanderzusetzen. In keinem Bundesland wurde über Ansätze eines strukturierten Roll Out-Prozesses berichtet.

Alle IP sehen die Verwaltungsdigitalisierung, auch auf kommunaler Ebene, als notwendige und sinnvolle Entwicklung. Viele HVB betonten die strategischen Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung für die Modernität und Attraktivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In einzelnen Fällen berichteten HVB, dass nach ihrem Eindruck die in diesen Kommunen überwiegend älteren Bürgerinnen und Bürger die persönliche Erledigung von Verwaltungsgeschäften im Rathaus den digitalen Angeboten vorziehen würden. Auch der Nutzen einiger typischer OZG-Leistungen bezweifelt und auf die teilweise große Beratungsintensität von Verwaltungsservices verwiesen:

„Ob jetzt Oma Erna [...] bei uns mit der Hundesteueranmeldung online wirklich so richtig aufgehoben ist, bezweifle ich. [...] in den Gesprächen vor Ort ergibt sich relativ häufig ganz, ganz viel allumfassender Beratungsbedarf“ (I11).

Die Umsetzung des OZG hat in keiner der untersuchten Kommunen eine besonders hohe Priorität. Teilweise wurde darauf verwiesen, dass die Kommunen selbst gar nicht im Gesetz genannt seien und der Bund sowie vor allem die Länder zunächst die Voraussetzungen für die Umsetzung in den Kommunen schaffen müssten. Viele IP sehen das OZG zwar als wichtigen Impuls für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, dies aber vor allem mit Blick auf die Rolle des Bundes und die Koordination zwischen den Bundesländern. Einige IP stellten allerdings den Sinn des Gesetzes deutlich infrage, wie in diesem Interview mit einem HVB:

„Ich finde das ganze Gesetz überflüssig. Hätten die Kommunen auch ohne das Gesetz angefangen und hätten Online-Dienste angeboten, es wäre vielleicht besser gewesen, das nicht unbedingt als Gesetz zu machen [...] und nicht einfach überstülpen [...]“ (I1).

Dabei ist die Wahrnehmung der Regelungsdichte – wie auch in anderen Untersuchungen berichtet⁷³ – heterogen, wenn nicht sogar widersprüchlich. Einerseits wird, wie in dem

⁷³ Fischer/Weiß 2023; Weiss 2025.

angeführten Zitat kritisiert, dass die Regelungen des OZG top down den Kommunen „übergestülpt“ worden seien. Zum anderen wird aber auch kritisiert, dass viele konkrete Aspekte der Ausgestaltung im Gesetz unklar und auch bislang kaum geklärt seien.

Kritisiert wurde auch, dass es jenseits der gesetzlichen Fristen keine Planung der Bundesländer für die zeitliche Umsetzung auf der kommunalen Ebene gebe. Beide Interviewgruppen, die HVB wie auch die OZGB, betonten dabei, dass sich die Kritik nicht gegen die Verwaltungsdigitalisierung an sich richte. Durchaus infrage gestellt wurde aber in einigen Interviews, insbesondere mit den OZGB, die Ausrichtung des OZG auf die Verfügbarkeit von Services, ohne ausreichend die Bedarfe einer Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zu adressieren. Aus Sicht einiger HVB und auch einiger OZGB hatten die Beschränkungen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie einen deutlich größeren Effekt auf den Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung.

Einige OZGB kritisierten eine eher abwartende Haltung der HVB:

„Die meisten Bürgermeister sagen so ja, OZG naja, ist halt ein Gesetz [...] Und also manche sehen da bis jetzt noch gar keinen wichtigen Anreiz“ (I10).

Auch werde das OZG in der Politik kaum wahrgenommen und zumindest nicht als wichtiger Grund für eine umfangreichere Finanzierung von Digitalisierungsprojekten gesehen. Fast alle IP berichteten, dass aus ihrer Sicht in den politischen Vertretungen bzw. Gemeinderäten das OZG kaum thematisiert werde.

4.2. Maßnahmen zur Umsetzung des OZG

Eine formale Planung zur Umsetzung zukünftiger Maßnahmen des OZG existiert nur in zwei der befragten Kommunen. Alle IP betonten die Abhängigkeit von der Umsetzung in ihrem Bundesland. Bislang, so die meisten IP, seien die von den Ländern zu schaffenden Rahmenbedingungen zu unklar:

„Letztlich brauchen wir den Startschuss. Letztlich muss es ja heißen, es gibt jetzt dieses Grundgerüst. [...] Ich gehe davon aus, dass das Land da schon in Führung geht. Also, dass das Land da schon den Takt vorgibt und irgendwann kommen wird und uns mitteilt, bis zum soundsovielten solltet ihr folgende Dienstleistungen anbieten können. [...] Und der Tag war halt nicht da. Bisher ist das Thema auch wirklich noch weit weg für uns, selbst wenn das Land da eben mal im Quartal ein Newsletter schreibt“ (I11).

Zwei IP gaben an, eine Planung für die weitere Umsetzung des OZG zu haben. In diesen Fällen besteht eine intensive Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern, die Impulse für die

Umsetzung geben. In einem Fall gibt es regelmäßige Abstimmungen der Führungskräfte zur Bereitstellung von Onlineleistungen:

„Also das machen wir tatsächlich immer in den sogenannten Digitalisierungsrunden. Da ist ein Personenkreis von jedem Amt mit uns aus der IT, wo wir halt in das Dashboard gucken, was gibt es für neue Prozesse, [...] Dann kommunizieren wir mit der Digitalisierungsabteilung [des IT-Dienstleisters], wo die Prozessdesigner sitzen und die passen dann unsere Wünsche noch an [...], dann stellen wir den [Prozess] quasi zur Verfügung in unserem Portal auf der Webseite“ (I13).

Auch in anderen Kommunen ist die Online-Bereitstellungen von Verwaltungsleistungen bislang weitgehend durch das Angebot entsprechender Prozesse durch die jeweiligen IT-Dienstleister gesteuert. Konkrete, selbst gesteuerte Maßnahmen zur Umsetzung des OZG konnten von den IP überwiegend nicht genannt werden. Die Umsetzung erscheint insgesamt eher reaktiv und auf Basis der Priorisierung der IT-Dienstleister zu erfolgen.

Mehrere Kommunen berichteten über Schulungsmaßnahmen zur OZG-Umsetzung für Beschäftigte. Ebenfalls wurden in einigen Kommunen neue Stellenanteile für Digitalisierungsaufgaben geschaffen. Diese wurden zwar als Maßnahmen zur Umsetzung des OZG benannt, in den Interviews wurde aber deutlich, dass diese Stelle breite Aufgaben im Bereich der Digitalisierung wahrnehmen und nicht schwerpunktmäßig an der Umsetzung des OZG arbeiten. Einige HVB sehen die Umsetzung des OZG eher als Teilaufgabe der Digitalisierung und beschrieben in den Interviews solche allgemeinen Aufgaben.

Insbesondere die OZGB, aber auch einzelne HVB, thematisierten die Relevanz der Digitalisierung interner Verwaltungsprozesse für die OZG-Umsetzung. In mehreren Interviews wurde explizit ein enger Bezug zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen (DMS) hergestellt. Entsprechende Projekte wurden in einigen Interviews als deutlich wichtiger als die OZG-Umsetzung eingeschätzt:

„[Das DMS,] das soll jetzt aber Schritt für Schritt ausgebaut werden, und das ist auch aktuell Priorität 1, also was Digitalisierung angeht, dass wir das machen, weil sich das viele Kollegen auch wünschen“ (I16).

Einige der OZGB erläuterten in den Interviews ihre mittelfristige Planung der Digitalisierungsmaßnahmen. In diesen Überlegungen wurden Maßnahmen zur Digitalisierung interner Prozesse durchgehend höher priorisiert als die OZG-Umsetzung.

4.3. Stand der Umsetzung des OZG

Insgesamt liegt der Umsetzungsstand in den untersuchten Kommunen weit hinter den Vorgaben des OZG zurück. Alle Kommunen haben zumindest für einzelne Leistungen einen Online-Zugang umgesetzt, sind aber weit von einem umfangreichen Online-Angebot entfernt. Die derzeit online verfügbaren Leistungen sind überwiegend auf die Bereitstellung von Formularen zum Download im Internet beschränkt, entsprechen also dem Reifegrad 1 des OZG-Monitoring. Medienbruchfreie Bearbeitungsprozesse sind selten, was von fast allen OZGB als ein zentrales Problem der Digitalisierung thematisiert wurde:

„Dann haben wir verschiedenste Formulare, wenn sie auf unsere Internetseite gehen. Anträge, die können dann digital ausgeführt werden, aber da ist nicht die Verknüpfung mit den EDV-Systemen gegeben. Also es ist dann, wie soll ich sagen, halb digital“ (I6).

Keine IP sieht den Stand der Digitalisierung mit Blick auf die technischen Möglichkeiten und die Erwartungen der Stakeholder als zufriedenstellend an. Der aktuelle Stand entspreche aber dem derzeit für die Kommunen realisierbaren. Wesentlichen Handlungsbedarf sehen fast alle IP bei den Bundesländern.

4.4. Einfluss interner Faktoren

Von den zwölf befragten Kommunen verfügen neun über lediglich eine Stelle, die sich überwiegend mit dem Thema Verwaltungsdigitalisierung beschäftigt. In einer dieser Kommunen ist eine zweite Stelle mit diesem Arbeitsschwerpunkt derzeit nicht besetzt. In einer weiteren Kommune ist ein Ausbau um eine Stelle in Teilzeit geplant. Drei Kommunen verfügen über jeweils zwei Stellen, die sich überwiegend mit Aspekten der Verwaltungsdigitalisierung beschäftigen. Die Stellen sind organisatorisch überwiegend den IT-Bereichen zugeordnet. In einzelnen Kommunen wurden stabstellenähnliche Funktionen eingerichtet. Kommunen, die derzeit auf der Suche nach Beschäftigten für die Wahrnehmung von Digitalisierungsaufgaben sind, berichteten über erhebliche Probleme bei der Besetzung der Stellen. In einer Kommune gelang es durch Zufall, einen hoch qualifizierten Mitarbeiter für Digitalisierungsaufgaben zu gewinnen, der bereit war, eine erhebliche Differenz im Vergleich zu seinem bisherigen Verdienst in der Privatwirtschaft zu akzeptieren.

Die interviewten OZGB nehmen alle noch andere Aufgaben, insbesondere in den Bereichen IT und Organisation wahr, die in Konkurrenz zu Projekten der Verwaltungsdigitalisierung und der OZG-Umsetzung stehen:

„Sobald eine andere Aufgabe kommt, eine Pflichtaufgabe, die hat dann doch Priorität vor der Digitalisierung“ (I16).

Die Digitalisierungskompetenzen der übrigen Beschäftigten werden heterogen eingeschätzt, wobei die meisten IP die Meinung äußerten, dass aus ihrer Sicht jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser mit digitalen Tools und Arbeitsabläufen zurechtkommen würden.

Die HVB und die gewählten politischen Vertreterinnen und Vertreter werden als eher wenig interessiert an der OZG-Umsetzung und der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt wahrgenommen. In Einzelfällen, wie zum Beispiel der Nutzung von Chatbots oder ähnlichen Vorhaben mit größerer öffentlicher Aufmerksamkeit, sei ein – meist kurzfristiges – politisches Interesse wahrzunehmen. Insbesondere die Digitalisierung interner Verwaltungsprozesse wird aber von den HVB und den politischen Vertretungen nicht als ein prioritäres Thema wahrgenommen. Hier ergibt sich weitgehend das Bild, dass die für die Digitalisierung verantwortlichen Funktionen entsprechende Maßnahmen im Rahmen der verfügbaren Ressourcen umsetzen, ohne dass diese typischerweise besondere Aufmerksamkeit der Verwaltungsführung oder der Politik erfahren.

Damit ist zwar eine grundlegende Finanzierung von Digitalisierungsmaßnahmen gesichert, diese ermöglicht aber nur kleine und langsame Fortschritte. Einige OZGB berichteten von Prozessen zur Einführung von DMS, die bereits mehr als fünf Jahre andauerten und auch noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen würden. Nur in Einzelfällen sind Ausgaben für die OZG-Umsetzung explizit im Haushaltsplan eingestellt. Einige OZGB merkten an, dass viele Software-Produkte und IT-Dienstleistungen im Verhältnis zum gesamten Volumen der Haushaltspläne vergleichsweise teuer seien.

In mehreren Interviews wurde von den OZB die Heterogenität der genutzten Softwareprodukte als Problem der Verwaltungsdigitalisierung angesprochen. Viele Produkte seien nicht untereinander und auch nicht mit den von Dienstleistern und Portalen angebotenen Produkten kompatibel:

„Dann haben wir verschiedenste Formulare, wenn sie auf unsere Internetseite gehen. Anträge, die können dann digital ausgeführt werden, aber da ist nicht die Verknüpfung mit den EDV-Systemen gegeben. Also es ist dann, wie soll ich sagen, halb digital“ (I6).

Diese Inkompatibilitäten erschweren aus Sicht einiger OZGB auch die Integration in landes- oder bundesweite Portallösungen erheblich. Berichtet wurde auch, dass insbesondere kleine Anbieter von Fachverfahren gar nicht in der Lage seien, kompatible Lösungen anzubieten und in diesen Fällen vor der durchgehenden Digitalisierung von Leistungsprozessen auch eine Software-Migration notwendig sei. Über die Hälfte der Kommunen, in denen Interviews durchgeführt wurden, betreibt in größerem Umfang eigene Server und Datenspeicher. Auch hierdurch ergäben sich Kompatibilitäts- und Implementierungsprobleme.

4.5. Einfluss externer Faktoren

Die durch die Beschränkungen während der Covid19-Pandemie notwendigen Digitalisierungsmaßnahmen wurden in fast allen Interviews als wichtiger Impuls beschrieben. Einige IP berichteten aber auch von großen Belastungen in dieser Phase, welche die Arbeit an mittelfristigen Digitalisierungsprojekten verzögert haben. Einig sind sich alle IP darüber, dass die Erfahrungen aus der Pandemie-Zeit die Bedeutung und die Potenziale der Digitalisierung auch für kleine Kommunen deutlich gezeigt hätten.

Die wichtigsten externen Faktoren für die Digitalisierung sind aus Sicht der IP die von den Bundesländern vorgegebenen Rahmenbedingungen, insbesondere die rechtlichen Regelungen, sowie die finanzielle und fachliche Unterstützung. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen war in vielen Interviews das bekannte Muster ambivalenter Einschätzungen zu den gesetzlichen Vorgaben wahrzunehmen:⁷⁴ Einerseits werden Vorgaben als zu restriktiv, andererseits aber als zu vage gesehen. Auch Vorgaben des Datenschutzes werden teilweise als zu restriktiv, insgesamt aber als nicht digitalisierungsförderlich wahrgenommen.

In Bundesländern mit speziellen Programmen zur Förderung der OZG-Umsetzung oder anderer Digitalisierungsmaßnahmen werden diese als weitgehend positiv wahrgenommen, wenn auch vereinzelt die Anforderungen für die Antragstellung als sehr hoch wahrgenommen werden. Die meisten OZGB vermissten Ansprechpersonen mit umfangreicher fachlicher Expertise auf Landesebene, die die Kommunen bei der operativ-technischen Umsetzung rechtlicher Anforderungen unterstützen könnten. In verschiedenen Interviews berichteten OZGB von einem häufigen Wechsel der Ansprechpersonen, fehlender operativer Expertise und einer unzureichenden Aufarbeitung von Informationen. Beispielsweise würden Informationen aus der Kommunikation zwischen Verantwortlichen auf Landesebene und IT-Dienstleistern ohne die notwendigen Kontextualisierungen oder Erläuterungen an die Kommunen weitergeleitet. Zwei OZGB gaben an, keine Unterstützungsangebote der Landesebene für die OZG-Umsetzung zu kennen.

Von einigen IP wurde „der Föderalismus“ als kritischer Faktor, wobei im Kern aber fehlende Vorgaben und ein Mangel an Koordination durch die Landesebene als Problem beschrieben wurden. In einigen Interviews wurde die kommunale Selbstverwaltung als Problem für die Verwaltungsdigitalisierung thematisiert und die Notwendigkeit verbindlicherer, bundes- oder zumindest landesweiter Vorgaben zu Software-Produkten, Schnittstellen und IT-Architekturen diskutiert.

Neben den vertikalen Kooperations- und Koordinationsbeziehungen zwischen Kommunen und den Landesverwaltungen wurden in allen Interviews weitere Kooperationen zwischen Kommunen bzw. kommunalen und IT-Dienstleistern der kommunalen Ebene thematisiert.

⁷⁴ Weiss 2025.

Eine Kommune berichtete von einer sehr hilfreichen Kooperation zwischen dem Landkreis und den Kommunen des Landkreises:

„Wir arbeiten mit dem Landkreis [...] zusammen, mit dieser interkommunalen Zusammenarbeit, die sich hier im Landkreis gebildet hat. Wo man gemeinsam Prozesse entwickelt bzw. vom Landkreis entwickelt werden oder zu Verfügung gestellt werden, damit wir sie anpassen können“ (I15).

Die Kreisebene wurde auch in anderen Interviews als die potenziell sinnvollste Ebene intensiver Kooperation gesehen. In einigen Kommunen wurde berichtet, dass die Landkreise die Kommunen intensiver bei der OZG-Umsetzung unterstützten als die Landesebene. In mehreren Kommunen wurden auch Kooperation mit größeren Städten erwähnt, die den kleinen Kommunen teilweise eine Nutzung ihrer Prozesse und Services öffnen. Größere IKZ-Verbünde auf Landesebene werden von den IP heterogen bewertet. In einem Fall berichteten sowohl HVB wie auch OZGB über langsame und intransparente Entscheidungsprozesse des IKZ-Managements. Aufgrund der Defizite in der Koordination habe sich ein kleinerer, informeller Kooperationskreis entwickelt, der deutlich effektiver arbeite. In einem anderen Fall wurde die landesweite IKZ für ihre Innovationskraft und Services gelobt. Aus Sicht der kleinen Kommunen scheinen allerdings die Umlagen zur Finanzierung der IKZ als vergleichsweise hoch. Die Kosten seien zwar nachvollziehbar, teilweise aber aufgrund der insgesamt relativ geringen Haushaltsvolumina prohibitiv hoch. Insgesamt konstatierten fast alle IP weiterhin große Koordinations- und Kooperationsdefizite:

„Und jetzt habe ich das Gefühl, dass jede Kommune weiterhin selber versucht, da eine Lösung zu finden. Auch dass es nicht abgestimmt ist [...] wenn man von anderen Kommunen das einfach übernimmt [...], genau wie bei diesen 575 Leistungen, [...] da gab es ja auch eine Aufteilung unter den Bundesländern“ (I5).

Einige IP thematisierten die nach ihrer Beobachtung noch geringe Akzeptanz und Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen durch Bürgerinnen und Bürger. Sie verfügten überwiegend noch nicht über die notwendigen Nutzungskonten und diese anzulegen sei mit einem zu hohen Aufwand. Gerade in kleinen Kommunen würden insbesondere ältere Bürgerinnen und Bürger auch den persönlichen Kontakt zur Verwaltung bislang vorziehen. Dies erkläre auch das geringe Interesse der Politik an der Digitalisierung bzw. der OZG-Umsetzung.

4.6. Nutzen des OZG aus Sicht der kleinen Kommunen

Den Nutzen des OZG und der bisherigen OZG-Umsetzung schätzen die IP überwiegend als noch gering ein. Wie bereits dargestellt, sehen die OZGB andere Schwerpunkte, insbesondere die Digitalisierung interner Prozesse, als drängender an. Aus Sicht der HVB ist die

Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach digitalen Services überwiegend noch wenig ausgeprägt. Umgekehrt seien die derzeit verfügbaren digitalen Services überwiegend noch vergleichsweise umständlich:

„Man geht auf die Internetseite [...] klickt oben auf Termin vereinbaren. Dann sucht man sich das Einwohnermeldeamt aus. Dann steht da eine Liste von Leistungen. Dann sucht man sich Personalausweis neu beantragen. Dann klickt man darauf. [...] Dann steht da welche Unterlagen Sie mitzubringen haben. [...] Dann bucht man den. Dann kriegt man eine E-Mail, eine Bestätigungs-E-Mail. Einen Tag bevor der Termin ist, kriegt man noch mal eine Erinnerungs-E-Mail“ (I11).

Einfach und grundlegende Services wie Online-Terminvereinbarungen sind in den meisten Kommunen verfügbar. In den meisten Kommunen gibt es auch einzelne Online-Verfahren, die von den IP als Umsetzungserfolge gesehen werden, wobei die Kommunen sehr unterschiedliche Beispiele unter anderem aus den Bereichen Meldewesen, Services für Unternehmen und Kita-Verwaltung anführen. Der Umfang und der Reifegrad der online verfügbaren Leistungen variierten auch zwischen Kommunen in gleichen Bundesländern erheblich.

4.7. Perspektiven der Verwaltungsdigitalisierung

Alle Kommunen haben umfangreichere Projekte zur Digitalisierung interner Bearbeitungsprozesse angestoßen und planen auch die Implementierung weiterer Online-Services für Bürgerinnen und Bürger. Viele HVB betonten allerdings, dass aus ihrer Sicht ein persönlicher Zugang zur Verwaltung und ihren Dienstleistungen notwendig sei. Aufgrund der weiteren Alterung der Bevölkerung, die in kleinen Kommunen auch noch gravierender sei, als in größeren Städten, sei es notwendig, persönlichen Kontakt und individuelle Unterstützung für Bürgerinnen und Bürger anzubieten.

Als wichtigste interne Herausforderung für die Verwaltung wird die Entwicklung von Kompetenzen für Digitalisierungsprojekte und digitales Arbeiten gesehen. Mit dem Thema Künstliche Intelligenz seien die nächsten technologischen Entwicklungen absehbar, auf die die öffentliche Verwaltung und insbesondere die kleinen Kommunen nicht vorbereitet seien. Deshalb sei es notwendig, Führungskräfte und Beschäftigte intensiv weiterzubilden und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den relevanten Kompetenzen für die Organisation einer digitalen Verwaltung zu gewinnen. Der Online-Zugang zu Verwaltungsdiensten wird von vielen IP – explizit oder implizit – eher als eine selbstverständliche Folge der Verwaltungsdigitalisierung denn als ein Schwerpunkt verstanden. Insofern sehen die IP auch die Neuerungen des OZG II eher skeptisch und für die eigenen Digitalisierungsprojekte nur als eingeschränkt hilfreich oder relevant.

Hilfreich wäre aus Sicht der Kommunen eine deutlich umfangreichere fachliche und finanzielle Unterstützung durch die Länder. Wie bereits dargestellt, wünschen sich viele IP klarer Vorgaben zu Software, Schnittstellen und IT-Architektur. Perspektiven zur Entwicklung der Kooperationen auf kommunaler Ebene wurden kaum als wesentliche Zukunftsoptionen thematisiert.

4.8. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen verläuft schleppend und ist geprägt von finanziellen und organisatorischen Restriktionen. Der Umsetzungsstand bleibt deutlich hinter den Zielvorgaben zurück. Viele Kommunen bieten lediglich Basisleistungen auf Reifegrad 1 an. Medienbruchfreie Prozesse sind selten. Der konkrete Nutzen des OZG wird derzeit als gering eingeschätzt. Vielerorts fehlt die Nachfrage nach digitalen Angeboten, die verfügbaren Services gelten als wenig nutzerfreundlich. Perspektivisch betonen die Kommunen die Notwendigkeit, interne Prozesse zu digitalisieren und digitale Kompetenzen aufzubauen. Das OZG wird dabei eher als Randaspekt einer umfassenderen Verwaltungsdigitalisierung gesehen, nicht als deren zentrales Steuerungsinstrument.

Die fehlende Adressierung der kommunalen Ebene im Gesetzestext und vermutlich auch die Digitalisierungserfahrungen während der Covid19-Pandemie haben dazu geführt, dass die Umsetzung des OZG in kleinen Kommunen nicht als Priorität gesehen wird. Während die Digitalisierung von Verwaltung grundsätzlich als notwendig und sinnvoll angesehen wird, bestehen Zweifel am konkreten Nutzen einzelner OZG-Leistungen, insbesondere angesichts der häufig älteren Bevölkerung in kleinen Kommunen, die den persönlichen Kontakt bevorzugt. In allen untersuchten Kommunen gibt es aber klar erkennbare Projekte zur Digitalisierung der internen Prozesse, insbesondere berichten mehrere Kommunen über – wenngleich oft langsam voranschreitende – Prozesse zur Einführung eines DMS.

Aus Sicht der untersuchten Kommunen wurde in keinem Bundesland ein strukturierter Roll-Out-Prozess zur OZG-Umsetzung umgesetzt. Die Kommunen warten überwiegend darauf, dass Vorleistungen und Angebote der Länder bzw. der IT-Dienstleister realisiert werden. Insgesamt wird das OZG als Impulsgeber für die Verwaltungsdigitalisierung gesehen, aber dessen praktische Ausgestaltung und Wirksamkeit werden kritisch bewertet. Proaktive Maßnahmen zur Umsetzung des OZG sind selten. Schulungen und neue Stellen für Digitalisierungsaufgaben existieren punktuell, jedoch meist ohne exklusiven Fokus auf das OZG.

Auch am Beispiel der OZG-Umsetzung zeigt sich, dass Digitalisierungskompetenzen der Kommunen sowie vertikale und horizontale Koordinations- und Kooperationsbeziehungen die für die Verwaltungsdigitalisierung wesentlichen Faktoren sind. Verschiedene Formen der Kooperation, insbesondere auf kommunaler Ebene, sind zwar etabliert, wirken aber unterschiedlich und nach wie vor werden eigentlich erwartbare Kooperationspotenziale nicht

genutzt. Die Personalressourcen für Digitalisierung sind in den kleinen Kommunen sehr begrenzt und schränken die auch im Interesse der kommunalen Verwaltungen selbst liegende, schnellere Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben ein. Das politische Interesse an Verwaltungsdigitalisierung im Allgemeinen und an der OZG-Umsetzung im Speziellen ist eher gering, zumindest nicht groß genug, um in erheblichem Maße umfangreichere Mittel aus dem Haushalt bereitzustellen. Technische Aspekte verzögern die Digitalisierung zwar auch, scheinen aber vor allem durch mangelnde Standardisierung und fehlende Vorgaben bzw. ein dysfunktionales Verständnis kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben verursacht.

5. Diskussion

Aus den Fallstudien ergeben sich einige mit großer Wahrscheinlichkeit verallgemeinerbare Folgerungen: Auch kleine Kommunen arbeiten mittlerweile intensiv an der Verwaltungsdigitalisierung. Die Relevanz der Digitalisierung interner Prozesse ist deutlich geworden und die Kommunen priorisieren in der Regel sogar die Binnendigitalisierung gegenüber der OZG-Umsetzung. Digitalisierung wird dort vorangetrieben, wo interne Bedarfe und Kompetenzen sowie ausreichende Ressourcen vorhanden sind. Inhaltlich wird das OZG als eher wenig hilfreich wahrgenommen und seine Umsetzung primär als Aufgabe von Bund und Ländern gesehen. Die befragten Kommunen wünschen sich mehr Freiraum und Ressourcen für die Digitalisierung, mehr Vorgaben zu technischen Aspekten und weniger rechtliche Festlegungen zum Vorgehen.

Im Kontext der umfassenden Ergebnisse aus den Interviews ist diese Position nachvollziehbar. Allerdings ist auch zu bemerken, dass die Digitalisierungsprojekte überwiegend von Funktionen mit fachlich-operativen Aufgaben – als operative Digitalisierungsbeauftragte – vorangetrieben werden. Die den Umsetzungsmaßnahmen zu Grunde liegenden Planungen sind oft informelle Strategien, die einer technischen Entwicklungslogik folgen und selten systematisch innerhalb der Verwaltung abgestimmt oder gar von den politischen Gremien beschlossen sind. Die Verwaltungsführungen scheinen die Digitalisierung überwiegend als technisch determinierte Entwicklung zu verstehen, der sie zwar positiv gegenüberstehen, für die sie aber weder umfangreichere Steuerung noch zusätzliche Budgets einbringen können oder wollen. Möglicherweise fehlen auch die entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen auf dieser Ebene. Die politischen Vertretungen interessieren sich ebenfalls in der Regel nicht für strategische Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Die Digitalisierung in kleinen Kommunen kommt so zwar trotz fehlender strategischer Ausrichtungen voran, der fehlende Top-Management-Support limitiert aber die Geschwindigkeit der Digitalisierung durch eine begrenzte Bereitstellung von Ressourcen. Dabei fehlen vor allem Personalressourcen mit entsprechenden Kompetenzen, finanzielle Ressourcen und es gibt auch Informations- und Kommunikationsdefizite. Dennoch zeigen die Beispiele kleiner Kommunen, dass die Verwaltungsdigitalisierung grundsätzlich ohne Top-Management-Support stattfinden kann, dann eben nur vergleichsweise langsam. Entscheidend sind unter diesen Rahmenbedingungen die Mid-Level Manager, die aber in Verwaltungen nur unzureichenden Einfluss auf Ressourcenentscheidungen haben.⁷⁵

⁷⁵ Adam 2024.

Der externe Druck durch die Fristen des OZG hat kaum einen Einfluss auf die Digitalisierung in den untersuchten Kommunen. Die Ergebnisse bestätigen die Diagnose eines „mangelnden Top-Down-Informationsflusses“⁷⁶ nachdrücklich, wobei die kleinen Kommunen auch unzureichend in informelle Netzwerke zur Umsetzung eingebunden zu sein scheinen. Die Steuerung der Implementierung scheint jedenfalls in keinem der untersuchten Bundesländer der Aufgabe der OZG-Umsetzung angemessen. Die Erwartung vieler Kommunen, dass „das Land den Takt vorgibt“, wurde bislang nicht erfüllt.

IKZ kann die OZG-Umsetzung deutlich positiv beeinflussen. Wie allerdings effiziente IKZ-Strukturen organisiert und gemanagt werden können, bleibt noch genauer zu analysieren. In verschiedenen Kommunen wurde deutlich, dass IKZ-Strukturen als ineffizient und zu langsam wahrgenommen werden. Teilweise sehen die kleinen Kommunen IKZ-Leistungen als eher für größere Städte entwickelt und für sich selbst wenig passend. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse den Befund, dass der Umfang der Kooperationsbeziehungen auf kommunaler Ebene erheblich hinter den Erwartungen der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zurückbleibt.⁷⁷ Eine eigenständige Entwicklung von IKZ-Strukturen durch kleine Kommunen wäre in Anbetracht der verfügbaren Ressourcen extrem anspruchsvoll und in den meisten Kommunen möglicherweise selbst bei entsprechendem politischem Willen ausgeschlossen. Kooperationen kleiner Kommunen mit größeren Städten scheinen eine realisierbare Alternative, erfordern aber typischerweise deren Initiative. Auch Kooperationen auf Ebene der Landkreise, von den Kreisverwaltungen koordiniert, scheinen sinnvolle Optionen.

Das OZG hat einige der Koordinations- und Kooperationsprobleme zwischen Bund und Ländern adressiert, ohne dass diese bis heute umfassend gelöst werden. Die Perspektive der kleinen Kommunen auf die OZG-Umsetzung macht die Koordinations- und Koordinationsprobleme zwischen den Ländern und den Kommunen und zwischen den Kommunen umfassend sichtbar. Die Verwaltungsverflechtung auf dieser „dritten Ebene“⁷⁸ ist gekennzeichnet durch eine große Anzahl sehr heterogener Akteure. Die aktuelle Einführung unterschiedlicher DMS in den Kommunen verweist erneut auf die erheblichen Potenziale – freiwillig oder hierarchisch – koordinierter Nutzung von Software, Hardware und IT-Architektur. Nach der Entwicklung einer extrem differenzierten Nutzung von Finanzmanagement-Software-Systemen werden unterschiedliche DMS Inkompatibilitäten und Kooperationshürden weiter verfestigen. Auf der kommunalen Ebene scheint sich die Einsicht zu etablieren, dass die kommunale Selbstbestimmung bei der Beschaffung von mittelfristig zu nutzenden Softwarelösungen unverhältnismäßige Mehrkosten erzeugt. Eine klare Dynamik freiwilliger Koordination und Kooperation ist an dieser Stelle seit 20 Jahren nicht zu beobachten. Hier besteht ein erhebliches Governance-Defizit, das nur die Länder beheben können. Es ist also nicht

⁷⁶ Mergel 2019.

⁷⁷ Arndt et al. 2024.

⁷⁸ Bogumil/Kuhlmann 2022.

„der Föderalismus“, der die Verwaltungsdigitalisierung verzögert,⁷⁹ sondern die Unfähigkeit der Bundesländer, eine effiziente IT-Governance für ihre Gebietskörperschaften zu implementieren.

⁷⁹ Schmid 2024.

6. Fazit

Das OZG hat weder die Kommunen explizit adressiert noch deren besondere Bedarfe und Ressourcensituation – insbesondere die, der kleineren Städte und Gemeinden – ausreichend berücksichtigt. Die Implementierungsprobleme auf der vom OZG fokussierten Ebene zwischen Bund und Ländern sind teilweise gut untersucht.⁸⁰ Die vorliegenden Ergebnisse zur Umsetzung in kleinen Kommunen verweisen vor allem auf die Koordinations- und die Kooperationsprobleme zwischen Ländern und Kommunen einerseits sowie zwischen den Kommunen andererseits. Auf kommunaler Ebene ist eine umfassende Digitalisierung als – möglicherweise sogar kompetitives – Einzelprojekt jeder Kommunen nicht nur durch die verfügbaren Ressourcen blockiert, sie wäre auch völlig unwirtschaftlich. Trotz der eigentlich seit Jahrzehnten bekannten Probleme, die sich konkret in Medienbrüchen, Schnittstellenproblemen und geringer Nutzerakzeptanz niederschlagen, existieren bislang kaum wirksamen Governance-Strukturen auf dieser Ebene.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Verwaltungsdigitalisierung in den Kommunen als mittel- und langfristiges Modernisierungsthema verankert ist. In kleinen Kommunen liegt die Verantwortung im mittleren Verwaltungsmanagement, das sich mit einer kontinuierlichen Unterfinanzierung und einem geringen Umsetzungstempo abgefunden oder arrangiert hat. Strategische Zielsetzungen entstehen eher informell oder emergent, aber eine deutliche Priorisierung der Binnendigitalisierung scheint mittlerweile etabliert.

Genauso wie die inhaltlich-technische Koordination zwischen Ländern und Kommunen ist auch die IKZ weiterhin unterentwickelt. Zwar existieren einzelne funktionierende Kooperationen, doch viele kleine Kommunen empfinden bestehende IKZ-Strukturen als wenig anschlussfähig, zu kostenintensiv oder zu komplex. Viele Kommunen berichten von ineffizienten oder intransparenten Entscheidungsprozessen innerhalb größerer IKZ-Verbünde sowie von einer geringen Passfähigkeit der angebotenen Leistungen. Dennoch zeigt sich zugleich, dass dort, wo kleinere Kommunen etwa mit Landkreisen oder größeren Nachbarkommunen kooperieren, positive Effekte hinsichtlich der Umsetzung digitaler Prozesse erkennbar sind. Für eine effektive und realistische Digitalisierungsstrategie auf kommunaler Ebene wäre daher eine differenzierte Weiterentwicklung von IKZ-Strukturen notwendig – mit stärkerer Moderation und Unterstützung durch die Landesebene sowie einer stärkeren Standardisierung technischer Lösungen.

Ein weiteres zentrales Ergebnis der Untersuchung ist das geringe politische Interesse an der Verwaltungsdigitalisierung im Allgemeinen und an der Umsetzung des OZG im Besonderen. Die politischen Gremien auf kommunaler Ebene diskutieren Digitalisierung häufig nur wenn diese zu für die Bürgerinnen und Bürger direkt sichtbar wird, wie etwa aktuell die Einführung

⁸⁰ Böllhoff/Kemmerling 2021; Richter 2022; Halsbenning 2021; Jaich/Gross 2022.

von Chatbots. Die komplexeren und weniger sichtbaren Elemente der Digitalisierung, insbesondere die Binnendigitalisierung und damit auch die Umsetzung des OZG, bleiben hingegen weitgehend ohne politische Aufmerksamkeit oder Unterstützung. Für die Digitalisierung notwendige Haushaltsmittel werden nur unzureichend bereitgestellt, und selbst die rechtliche Verpflichtung durch das OZG scheint keine relevanten Impulse gebracht zu haben.

Auf Basis der vorliegenden Ergebnisse lässt sich folgern, dass die Verwaltungsdigitalisierung in den Kommunen deutlich an Dynamik gewonnen und mit einer Priorisierung der Binnendigitalisierung auch die richtige inhaltliche Ausrichtung gefunden hat. Wesentliche Restriktion für die Verwaltungsdigitalisierung sind nach wie vor fehlendes Personal mit Digitalisierungskompetenzen und fehlende finanzielle Ressourcen. Die Verbesserung der Koordinations- und Kooperationsbeziehungen bleibt die wichtigste Voraussetzung für eine umfassende und effiziente Verwaltungsdigitalisierung. Notwendig ist die Entwicklung einer neuen Balance zwischen kommunaler Selbstverwaltung und der für eine effiziente digitale Verwaltung notwendigen Standardisierung und Zentralisierung. Die bislang vor allem in hierarchischer Koordination der Kommunen geübten Länder müssen hierzu die notwendigen Kompetenzen entwickeln. Die verwaltungswissenschaftliche Forschung kann durch die Analyse alternativer institutioneller Settings neuer Koordination und Kooperation auf der dritten Ebene zu dieser Entwicklung beitragen.

7. Literatur

- Adam, J. P. (2024): Top-Management-Support und die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, Potsdam.
- Adelskamp, P., et al. (2021): Kommunalverwaltung weiterdenken. Perspektiven über das OZG hinaus, Dresden.
- Arndt, J., et al. (2024): Probleme und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Landkreises Harz, Halberstadt.
- Beck, W. (2018): Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung durch E-Government-Gesetze in Deutschland, in: Stember, J./Eixelsberger, W./Spichiger, A. (Hrsg.): Wirkungen von E-Government, Wiesbaden, S. 181–206.
- Benz, A./Scharpf, F. W./Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, New York.
- Berger, A. (2021): Die Entfesselung von D'Artagnan. Zur arbeitsteiligen Digitalisierung der Verwaltung „einer für alle“, in: Seckelmann, M./Brunzel, M. (Hrsg.): Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale - Synergien - Herausforderungen, Berlin, Heidelberg, S. 75–93.
- Bernhardt, W. (2021): E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best-Practice-Leitlinie, Berlin.
- Bieler, F./Schwartz, G. (Hrsg.) (2007): e-Government. Perspektiven - Probleme - Lösungsansätze, Berlin.
- Bischoff, I., et al. (2024): Interkommunale Zusammenarbeit für digitalisierungsbasierte Verwaltungsleistungen, in: VM 30, 4, S. 163–169.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen, in: Die Verwaltung 54, 1, S. 105–132.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 15, 1-2022, S. 84–108.
- Böllhoff, D./Kemmerling, W. (2021): 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: Seckelmann, M./Brunzel, M. (Hrsg.): Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale - Synergien - Herausforderungen, Berlin, Heidelberg, S. 253–268.
- Brunzel, M./Kuebart, M. (2024): Das Onlinezugangsgesetz als Einstieg in eine weitreichende Transformation des öffentlichen Sektors?, in: Seckelmann, M., et al. (Hrsg.): Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government, Berlin, S. 161–206.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): Gemeinden und Gemeindeverbände. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewachung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/gemeinden-gemeindeverbaende/gemeinden.html;jsessionid=68ADEF27B22CCEAFC8B93AD93ED206ED.live11293#doc2826706bodyText2>.
- Bundesministerium der Justiz (2019): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 51.

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl119s2852.pdf.

- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, Berlin Der ENTwzrf.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024a): Ende-zu-Ende-Digitalisierung – medienbruchfrei vom Antrag bis zur Veraktung.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b): OZG-Änderungsgesetz: Paket für die digitale Verwaltung.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024c): Reifegradmodell. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/info-reifegradmodell/info-reifegradmodell-node.html>.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024d): Themenfelder Föderal. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/themenfelder/themenfelder-node.html>.
- Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Steuerung und Koordinierung, Bonn.
- Denkhaus, W. (2019): Vom E-Government zur Digitalisierung, in: Seckelmann, M. (Hrsg.): Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government, Berlin, S. 51–78.
- European Union (2018): Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012. Single Digital Gateway.
- Fischer, M./Weiß, J. (2023): Stand und Treiber der Verwaltungsdigitalisierung in deutschen Kommunalverwaltungen, in: Beck, J./Stember, J. (Hrsg.): Perspektiven der angewandten Verwaltungsforschung in Deutschland, Baden-Baden, S. 31–46.
- Funke, C. (2022): Digitization, fast and slow. Comparing the creation of digital public services in Denmark, France and Germany, Florence.
- Giehrl, M. A. (2022): Die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel von Verwaltungsverfahren. Dissertation, Wiesbaden.
- Gräfe, P. (2024): Die Kommune im Geflecht der Online-Verwaltungsportale: A Tale of Too Many Portals, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 17, 1, S. 1–23.
- Gräfe, P., et al. (2024): Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden.
- Halsbenning, S. (2021): Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung, in: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik 58, 5, S. 1038–1053.
- Handke, S. (2021): Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Öffentlichkeit als Reformkatalysator, Dresden.
- Harnisch, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe, in: Weiss, J. (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Wiesbaden, S. 303–328.
- Herzberg, J. (2018): Wird die Bedeutung der eAkte für die Digitalisierung der Verwaltung überschätzt?, in: Verwaltung & Management 24, 2, S. 96–99.

- Heuermann, R. (2018): Konventionelle IT in einzelnen Kommunen, in: Heuermann, R./Tomenendal, M./Bressem, C. (Hrsg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen, Berlin, Heidelberg, S. 51–56.
- Hillebrand, A./Stuck, J. (2022): Digitalisierung für Kommunen - Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister, Bad Honnef.
- IT-Planungsrat (2021): FITKO Gründungsbeschluss. in der Fassung des Änderungsbeschlusses vom 17.03.2021, Frankfurt a. M.
- Jaich, M./Gross, M. (2022): Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 15, 1-2022, S. 208–231.
- Kersting, N./Graubner, D. (2020): Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie, in: Roters, W./Gräf, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert, Wiesbaden, Heidelberg, S. 231–252.
- KGSt (2005): E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung, Köln.
- KGSt (2020): Position der KGSt: Anforderungen an das OZG, Köln.
- Lemmer, K./Niehaves, B. (2020): Digital vorangehen. Digital vorangehen Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, Berlin/Köln.
- Lnenicka, M./Luterek, M./Majo, L. T. (2024): Analysis of e-government and digital society indicators over the years: a comparative study of the EU member states, in: Digital Policy, Regulation and Governance online first.
- Mergel, I. (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 12, 1-2019, S. 162–171.
- Nationaler Normenkontrollrat (2022): Jahresbericht 2022–Bürokratieabbau in der Zeitenwende. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023a): Digitale Verwaltung. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/DE/digitaler-und-moderner-staat/digitale-verwaltung/digitale-verwaltung_node.html.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023b): Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/ozg-positionspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14.
- Niedererz, C., et al. (2022): Die Corona-Pandemie als Katalysator der Verwaltungsdigitalisierung?, in: VM 28, 4, S. 186–192.
- Person, C./Geißler, R. (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 13, 1-2020, S. 191–216.
- Person, C./Geissler, R. (2021): Four Decades of Municipal Bailouts in Germany, in: Geißler, R./Hammerschmid, G./Raffer, C. (Hrsg.): Local public finance. An international comparative regulatory perspective, Cham, S. 227–245.
- Rackwitz, M./Hustedt, T./Hammerschmid, G. (2021): Digital transformation in the public sector: from design to impact, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 14, 1-2021, S. 101–120.
- Reinermann, H. (Hrsg.) (1981): Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen. Fachtagung der GI (Fachausschuß 13: Informatik in Recht und Verwaltung)

und des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Speyer, 22.-24. Oktober 1980, Berlin, Heidelberg.

- Reinermann, H./Lucke, J. von (2002): Electronic Government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung, Speyer.
- Richter, P. (2022): Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n), in: VM 28, 4, S. 150–155.
- Scheer, A.-W./Kruppke, H./Heib, R. (2003): Kein E-Government-Erfolg ohne Prozessveränderung, in: Scheer, A.-W./Kruppke, H./Heib, R. (Hrsg.): E-Government, Berlin, Heidelberg, S. 1–14.
- Schmid, A. (2024): eGovernment in Deutschland - eine unvermutete Erfolgsgeschichte. Vom sich selbst im Weg stehen und wie die digitale Transformation doch noch gelingen kann, Wiesbaden.
- Schuppan, T. (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung & Management Nr. 2/2008, S. 66–78.
- Schuppan, T. (2010a): Kosteneinsparung – Verwaltungsumbau durch Shared Service Center. <http://www.government2020.de/blog/?p=151>. Zuletzt geprüft am 15.11.2013.
- Schuppan, T. (2010b): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 153–173.
- Schuppan, T. (2012): E-Government in Deutschland – Entwicklung, Naivitäten und Déjà-vus, in: VM 18, 4, S. 188–192.
- Seckelmann, M. (2024): Onlinezugangsgesetz, in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden, S. 1–9.
- Statistisches Bundesamt (2023): Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2022. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html?nn=212328>.
- Stocksmeier, D./Hunnius, S. (2018): OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, Berlin.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (2003): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden, s.l.
- Weiß, J. (2019): Zwischen Alexa und Aktenmappe: Was lässt sich aus der Entwicklung des E-Governments für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung lernen?, in: Schmid, A. (Hrsg.): Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung. Grundlagen, Konzepte und Anwendungsfälle, Wiesbaden, S. 67–88.
- Weiss, J. (2025): Digitizing bureaucracy: Insights from the digital transformation of Germany's local government sector, in: Urs, N./Špaček, D./Nömmik, S. (Hrsg.): Digital Transformation in European Public Services: Complexities, Challenges and Good Practices, 79-105.
- Wirtz, B. W./Kubin, P. R. (2021): E-Government in Deutschland: Entwicklung, Barrieren und Verbesserungsansätze, in: VM Verwaltung & Management 27, 6, S. 285–294.

8. Anhang

Übersicht über die zur Vorbereitung der Interviews ausgewerteten Angebote der Bundesländer

Bundesland:	Anbieter:	URL:	Inhalt:
Baden-Württemberg	Plattform OZG-Hub	https://www.ozg-hub.de/	Unterstützung bei Digitalisierung
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Digitales	https://www.stmd.bayern.de/themen/digitale-verwaltung/dashboard-digitale-verwaltung/	Basisdienste und OZG-Monitoring-Tool
	Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management	https://www.bvs.de/fortbildung/weiterbildung/digitalotse-bvs/index.html	Weiterbildung zum Digitallotsen
Brandenburg	Landesregierung Brandenburg	https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/	OZG-Informationsseite des Landes Brandenburg
	Landesregierung Brandenburg	https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/service/aktuelle-meldungen/detail/~20-07-2023-serviceangebot-des-zit-bb-fuer-kommunen-und-ministerien-zur-ozg-beratung	Serviceangebot des ZIT-BB für Kommunen und Ministerien zur OZG-Beratung
	Zweckverband Digitale Kommunen Brandenburg	https://www.dikom-bb.de/	Unterstützungsangebote zur OZG-Umsetzung
Hessen	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	https://ozg.hessen.de/ozg-fuer-kommunen/das-verwaltungsportal	Hessisches Verwaltungsportal „Hessen-Finder“
	Hessische Staatskanzlei Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung	https://ozg.hessen.de/sites/ozg.hessen.de/files/2022-05/03_arbeitsablaeufo_im_hessen-finder_anlegen_eines_online-diensts_1.pdf	Anleitung zum Anlegen von Online-Diensten im „Hessen-Finder“
	Hessische Staatskanzlei Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung	https://ozg.hessen.de/sites/ozg.hessen.de/files/2022-05/02_arbeitsablaeufo_im_hessen-finder_zuordnung_einer_organisationseinheit_sowie_eines_online-diensts_zu_einer_leistung_1.pdf	Anleitung für Zuordnung von Organisationseinheiten und Online-Diensten zur Leistung im „Hessen-Finder“
	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	https://ozg.hessen.de/ozg-fuer-kommunen/ozg-report	OZG-Reporte

Mecklenburg-Vorpommern	Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern	https://www.ego-mv.de/themen/themen/umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes/	Umsetzung des OZG
	Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern	https://www.ego-mv.de/downloads/datei/ODBiO-DMxMTY0NDAXmJiBjOGd1Vy84a-klxcXJPTXNmZTU0S1N4Y2NKMUF-McCmdQS2VqS0t1bENnZXI6MFIPbHg5MUPpOSt-kVIVQdVI4NjcvZEh3MTFuTms1Qk14Ym1US-FBNY0t0NzRyTUZndFI1SHd4bmhWZGc0Qkl4eEJrcUVHc3g0M3Vtc1U2aEdDVfJRZit-vOWxPMXh0VXITbDJIM1pHdTFPckdTUT09	Schulungsunterlagen zum Fallmanagement
	Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern	https://www.ego-mv.de/downloads/datei/MzYxNTY5ZDIzMjJINzg4YUxXd-Hord0pmYzQ4VGdaYWk3bndOeE1yTFBKZ0o1NHArTFp3TIZiNnE4ZGEwck-hzYIJ2N213ZkxQUzVpcIBRbTFZTXhMLzJITWd3Vkp5cmpQS1VYTn-IIS1IRYmh3YVJ2Zk9mMFZyNWxOZ0dkTm5FV0Y4L3h2TlpiY05TUjI0SzNE	kommunales Rollout-Konzept
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/it-bevollmachtigter-der-landesregierung/recht/rechtliche-grundlagen-fuer-egovernment-62293.html	<u>Leitfaden für Behörden: Das NDIG und andere Gesetze zur digitalen Verwaltung</u>
Nordrhein-Westfalen	D-NRW AöR	https://www.d-nrw.de/ueber-d-nrw	Informationsseite d-NRW AöR
	KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister	https://www.kdn.de/ozg/	Informationsseite KDN
Rheinland-Pfalz	TSA Public Service GmbH	https://ozg.zfinder.de/rp/Interaktive-Karte	OZG-Dashboard (Interaktive Karte)

Saarland	Zweckverband Elektronische Verwaltung im Saarland	https://www.ego-saar.de/portfolio/online-dienste/ozg-umsetzungen/	Koordination in Kommunen und Zusammenarbeit von Landkreisen
Sachsen	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	https://www.saechsisch-direkt.de/produkte-loesungen/amt24-online-antragsassistenten/	Amt24-Online-Antragsassistenten
	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	https://www.saechsisch-direkt.de/produkte-loesungen/efa-dienste/	EfA-Dienste (Übersicht zu digitalen Verwaltungsleistungen)
	OZG-Hub	https://www.ozg-hub.de/	Unterstützung bei Digitalisierung
	Sächsischer Städte- und Gemeindetag	https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/digital-lotsen-sachsen/dlsn-themen/mitmachen-im-digital-lotsen-programm/	Informationsportal zum Digital-Lotsen-Programm
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Infrastruktur und Digitales	https://ozg.sachsen-anhalt.de/veranstaltungen/ozg-sprechstunde#:~:text=Die%20Sprechstunde%20richtet%20sich%20an,thematisierten%20OZG%2D%E2%80%8BSprechstunden%20ersetzen	OZG-Sprechstunden
Schleswig-Holstein	<u>Ministerium für Energie- wende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitali- sierung des Landes Schleswig-Holstein</u>	https://www.dataport-kommunal.de/fileadmin/user_upload/05-aktuell/veranstaltungen/ozg-talk-februar-2022/info_umsetzungsstand_ozg_kommunen_sh_januar22_v1.2.pdf	OZG-Umsetzungsstand und Erklärung Online-Service-Infrastruktur
	Dataport Kommunal	https://www.dataport-kommunal.de/gemeinsamerfolge/pilotprojekt-zur-digitalisierung-von-verwaltungsleistungen/#:~:text=OZG%2DUmsetzung%20geht%20nur%20gemeinsam,geringem%20Personalaufwand%20bereitgestellt%20werden%20k%C3%B6nnen	Pilotprojekt zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen

Thüringen	Kommunale Informationsverarbeitung Thüringen GmbH	https://portal.kiv-thueringen.de/web/2022/01/20/ozg-starter-projekt-ihre-teilnahme/	IT-Dienstleister
	Thüringer Finanzministerium	https://verwaltung.thueringen.de/web/guest/thavel	Software ThAVAL (Thüringer Antragssystem für Verwaltungsleistungen)
	Thüringer Finanzministerium	https://verwaltung.thueringen.de/documents/20142/319972/OZG-Checkliste+f%C3%BCr+Kommunen+Stand+27.01.2022.pdf/34bb0b29-1ecc-0f6e-45e7-bea431de2842?t=1643266532603	Checkliste für die OZG-Umsetzung in Kommunen
	Thüringer Finanzministerium	https://verwaltung.thueringen.de/kommunalberatung	Beratungsangebote

