



Behörden-Digimeter: Januar 2024

Auch ein Jahr nach dem Reißen der Deadline des Onlinezugangsgesetzes stockt die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, auch im europäischen Vergleich. Die Modernisierung staatlicher Register sollte endlich beschleunigt werden.

Klaus-Heiner Röhl

Auftraggeber:

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

Georgenstraße 22

10117 Berlin

Köln, 07.02.2024

Kurzstudie



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

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

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

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

LinkedIn

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

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

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

Autoren

Dr. Klaus-Heiner Röhl

Senior Economist

roehl@iwkoeln.de

030 – 27877-103

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

Stand:

Februar 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Das Onlinezugangsgesetz ein Jahr nach dem Zieltermin	3
2	Deutschland EU-weit bei der Verwaltungsdigitalisierung nur im Mittelfeld.....	5
3	Empfehlungen für eine beschleunigte Digitalisierung	6
4	Ausblick.....	8
	Literatur	9
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	10

1 Das Onlinezugangsgesetz ein Jahr nach dem Zieltermin

Inzwischen ist ein Jahr vergangen, seit das **Onlinezugangsgesetz (OZG)** umgesetzt sein sollte. Bis zum **Jahresende 2022 sollte** mit 575 öffentlichen Serviceangeboten **der Großteil der Verwaltungsdienste online** verfügbar sein, doch dieses **Ziel** ist auch **Anfang 2024 in weiter Ferne**: Gut ein Jahr nach Verfehlen der Frist sind nur **153 Leistungen** deutscher Behörden **bundesweit online** verfügbar – gerade einmal 48 mehr als Ende 2022. Mit dem bisherigen Tempo dürfte es noch **knapp neun Jahre** dauern, **bis das OZG** endlich überall zwischen Flensburg und Sonthofen **umgesetzt sein wird** und der Gang zum Amt für Bürger und Unternehmen weitgehend der Vergangenheit angehört – dabei hatte die Ampelkoalition mehr Digitalisierung und ein „Deutschlandtempo“ bei der Umsetzung versprochen. Auch im EU-weiten Vergleich schneidet Deutschland schlecht ab, wie der Digital Economy and Society Index (DESI) zeigt: Bei den Bürgerdiensten liegt Deutschland im Mittelfeld, bei den Online-Diensten für Unternehmen jedoch im hinteren Bereich der 27 Mitgliedsstaaten. Auf Deutschlands Position im EU-Vergleich wird nachfolgend näher eingegangen, bevor zum Abschluss der Kurzstudie Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung gemacht werden.

Mit **153 bundesweiten OZG-Leistungen** sind bezogen auf den Zielwert von 575 Angeboten bislang nur circa **27 Prozent** online. Unter den 16 Bundesländern führt **Hamburg** mit 253 Angeboten, 94 mehr als zur OZG-Deadline Ende 2022. Damit hat die Hansestadt bislang 44 Prozent des Ziels geschafft. Auf den Plätzen folgen der bisherige Spitzenreiter Bayern mit 251 und Hessen mit 229 Angeboten. Über 200 flächendeckende Online-Angebote weisen aktuell auch Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen auf. Schlusslichter sind das Saarland und Sachsen-Anhalt, wo jeweils nur 164 Leistungen online sind, hinter Brandenburg mit 175 Online-Leistungen.

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

Stand Ende Januar und Veränderung gegenüber dem OZG-Zieldatum 31.12.2022

Bundesland	VERFÜGBARKEIT			Veränderung flächendeckend zu Dezember 2022
	Flächendeckend	In mindestens einer Gemeinde	Insgesamt	
Baden-Württemberg	180	131	311	60
Bayern	251	113	364	73
Berlin	209	0	209	64
Brandenburg	175	70	245	50
Bremen	178	31	209	65
Hamburg	253	0	253	94
Hessen	229	103	332	46
Mecklenburg-Vorpommern	209	63	272	74
Niedersachsen	181	144	325	56
Nordrhein-Westfalen	187	266	453	63
Rheinland-Pfalz	188	102	290	57
Saarland	164	1	165	59
Sachsen	205	64	269	55
Sachsen-Anhalt	164	57	221	56
Schleswig-Holstein	194	68	262	45
Thüringen	210	58	268	53

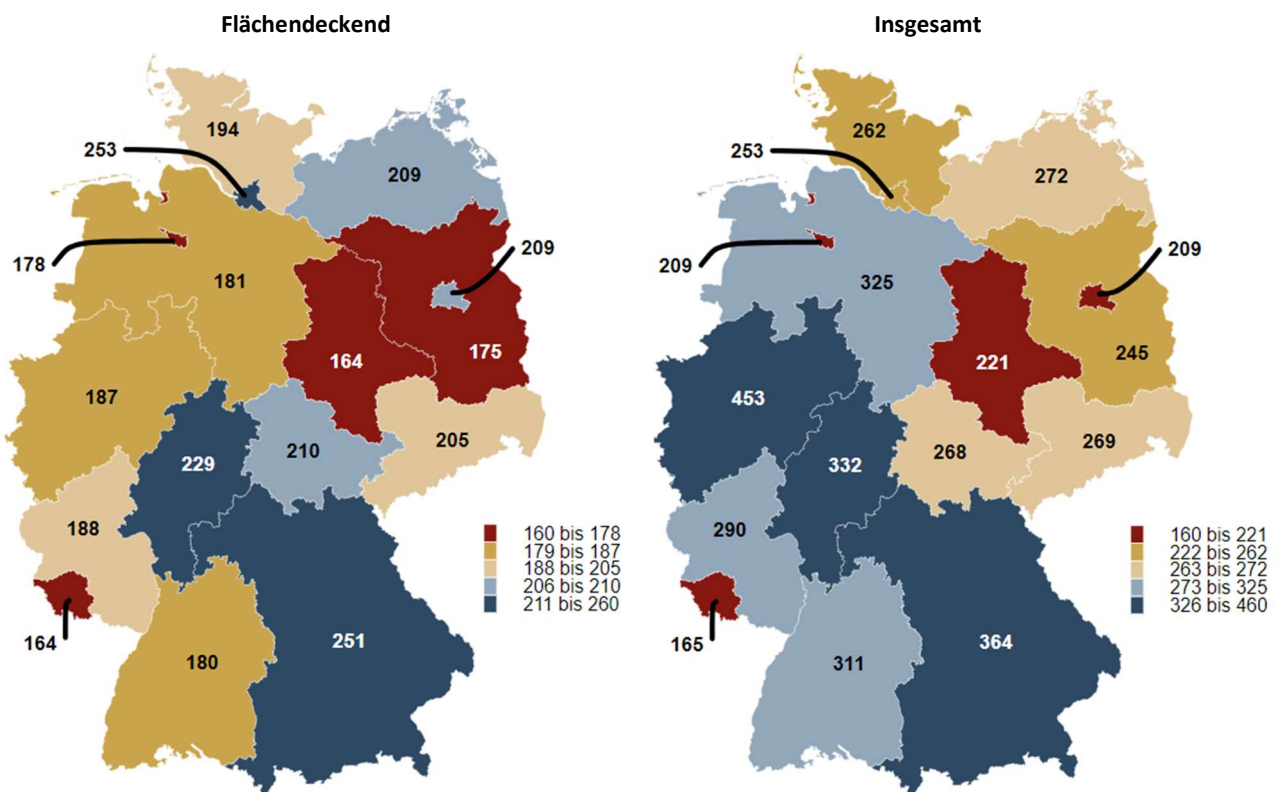
Stand: 25.1.2024

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

Bezieht man die Anzahl der zumindest in **einzelnen Gemeinden verfügbaren Online-Angebote** ein, so liegt **Nordrhein-Westfalen mit 266** vor Niedersachsen mit 144 **an der Spitze**. Damit hat das einwohnerstärkste Bundesland zusammen mit den 187 landesweiten Angebote bereits **453 Leistungen** zumindest irgendwo im Land online; eine zügige Übernahme durch alle Kommunen könnte NRW theoretisch auf knapp 80 Prozent des OZG-Zielwerts bringen. In Bayern wären es mit den in einzelnen Gemeinden verfügbaren Online-Leistungen 364 oder 63 Prozent. Trotz des Konzepts der „Einer-für-alle“-Leistungen, das die Übernahme erstentwickelter Angebote durch andere Länder und Kommunen vorsieht, gibt es aber keine direkte Handhabe der Länder, um eine zügige Umsetzung auf Kommunalebene durchzusetzen, was zu den Webfehlern des OZG gehört.

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

Anzahl der flächendeckenden und gemeindebezogenen Angebote, die bislang umgesetzt sind



Stand: 25.1.2024; Insgesamt: Einschließlich nur in einzelnen Gemeinden verfügbarer Leistungen

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

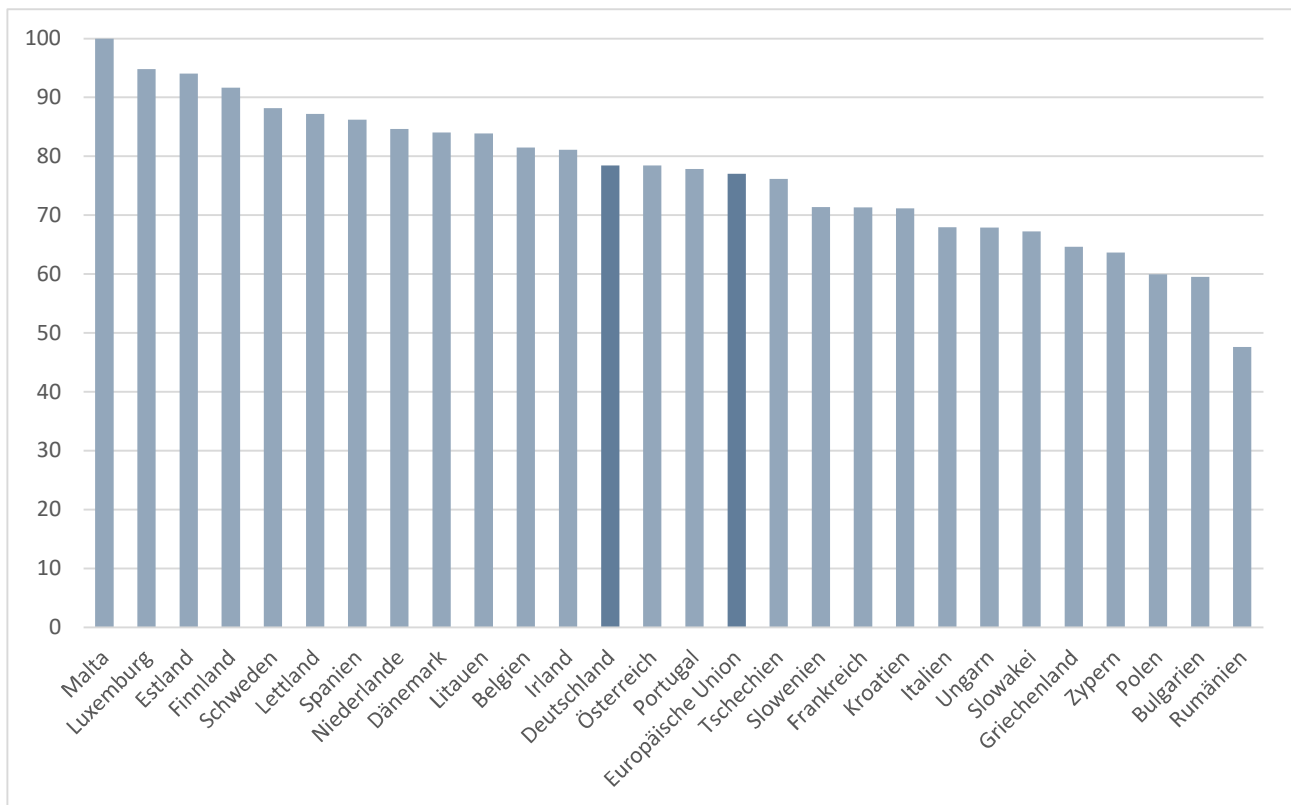
Die langsame und qualitativ sehr unterschiedliche Verbreitung und Umsetzung digitaler Lösungen auf der Ebene der 10.780 deutschen Kommunen – wo der Großteil der 575 im Gesetz definierten OZG-Leistungen letztlich bereitgestellt werden (muss) – ist ein Hauptgrund für das schlechte Abschneiden der deutschen Verwaltung bei der Digitalisierung im europäischen Vergleich. Auf die Digitalisierung der Verwaltungen in den EU-Ländern wird im nachfolgenden Abschnitt näher eingegangen.

2 Deutschland EU-weit bei der Verwaltungsdigitalisierung nur im Mittelfeld

Im europaweiten Vergleich schneidet Deutschland nicht gut ab, was die Digitalisierung der Verwaltung betrifft. Bei den **Online-Diensten für Bürger** reicht es nur zu einem **Platz im Mittelfeld** (Abbildung 2-1); **Deutschland liegt** im aktuellen DESI-Score¹ für 2023 **mit 78,4 von 100 möglichen Punkten auf Rang 13**. An der Spitze liegen die kleinen EU-Länder Malta, Luxemburg und Estland, doch auch größere Länder wie Schweden, Spanien und die Niederlande schneiden deutlich besser ab. Dabei hat sich Deutschlands Position im Bereich der Online-Bürgerdienste aufgrund einer Umstellung der Methodik seit dem DESI-Report 2022 sogar etwas verbessert gegenüber den früheren Werten.

Abbildung 2-1: Digitale Dienste der Verwaltung für Bürger

Bewertung auf einer Skala von 0 bis 100



Datenstand: 2022

Quelle: [DESI 2023 indicators - Digital Decade DESI visualisation tool \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-decade/en/indicators/digital-decade-desi-visualisation-tool)

Im Bereich der **digitalen Dienste für die Wirtschaft** sieht es noch schlechter aus als bei den Bürgerdiensten. Mit einem Score von 80,7 befindet sich **Deutschland nur auf Rang 19**, hinter Portugal und Bulgarien. An der Spitze liegt Finnland vor Irland und Estland. Ein Grund für das schlechte Abschneiden ist die fehlende Digitalisierung und Verknüpfung der Verwaltungs-Register, in denen Angaben der Unternehmen erfasst werden,

¹ Im Digital Economy and Society Index der EU werden in den Kategorien Gesellschaft, Wirtschaft und Staat verschiedene Einzelkriterien – wie etwa die Verfügbarkeit vorausgefüllter Formulare – bewertet und mit einem Score von 0 bis 100 versehen. Die Einzelscores werden zur Ermittlung des Rankings für die bürgerbezogenen und die unternehmensbezogenen Onlineangebote wiederum zusammengefasst.

was wiederum zu sehr häufigen erneuten Eingaben derselben, beim Staat eigentlich bereits vorhandenen Daten durch die Unternehmen führt (s. u.).

3 Empfehlungen für eine beschleunigte Digitalisierung

Die **Umsetzung des OZG krankt** nach dem Reißen der Umsetzungs-Deadline Dezember 2022 trotz Lippenbekenntnissen der Politik zur Digitalisierung weiterhin **an fehlendem Elan** auf allen Ebenen. Die Beschlüsse zum OZG 2.0 (BDI, 2023) scheinen nicht geeignet, diese Hindernisse zu überwinden und eine flächendeckende Online-Verfügbarkeit der 575 Angebote zu erreichen, bevor fast ein weiteres Jahrzehnt vergangen sein wird. Der Verzicht auf Deadlines oder Meilensteine nimmt den involvierten Behörden den Druck.

Die **folgenden drei Bereiche sind** deshalb **dringlich durch die Politik anzugehen**, wenn die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland doch noch zum Erfolg geführt werden soll.

Verwaltungs-Cloud einführen und KI-Nutzung ausbauen

Die Nutzung von Public Data Clouds und Künstlicher Intelligenz (KI) für die Digitalisierung der Verwaltung wird von führenden Ländern wie Dänemark (Agency for Digital Government, 2024; Digitaliseringsstyrelsen / Center for Cybersikkerhed, 2020) – und natürlich dem digitalen Spitzenreiter Estland – vorangetrieben. Anträge und Meldungen von Bürgern und Unternehmen werden üblicherweise nicht mehr händisch bearbeitet, sondern sie durchlaufen KI-gestützte Verfahren und werden nur bei Feststellung von Implausibilitäten von Verwaltungsfachkräften überprüft. Bis zu 95 Prozent der Anträge, etwa auf Eröffnung eines Unternehmens, können so personal- und zeitsparend automatisch bearbeitet werden. Oft liegt der Bescheid der Behörde – etwa für die Gründung eines Unternehmens oder einen Bauantrag – dann innerhalb weniger Stunden vor. In Deutschland stehen hingegen die föderale Zersplitterung und kommunale Selbstverwaltung einer effektiven Nutzung von Cloudlösungen entgegen, die zudem von politisch Verantwortlichen und Datenschutzbeauftragten bislang überwiegend abgelehnt werden². Auch KI wird bisher allenfalls testweise genutzt³, dabei kann eine Entlastung in Standardentscheidungen durch KI einen wichtigen Beitrag leisten, um den wachsenden Fachkräftemangel in den öffentlichen Verwaltungen zu lindern. Cloudlösungen wären auch der beste und effizienteste Weg, um die vielen öffentlichen Register zu modernisieren und zusammenzuführen.

Register modernisieren und verknüpfen

In der Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen werden Daten der Bürger und Unternehmen in zahlreichen Registern geführt, insgesamt gibt es deutschlandweit mindestens 375 derartige „Datensilos“ zur systematischen Sammlung von Informationen. Der Staat weiß also bereits eine Menge über uns, wenn wir erneut einen Antrag stellen oder eine Meldung abgeben – Bürger und Unternehmen müssen aber trotzdem bei jeder Interaktion mit einer Behörde sogar Basisdaten wie den Unternehmensnamen oder die Adresse und Steuernummer wieder neu in Formulare oder Masken eintragen. Die fehlende Verknüpfung von Registern verhindert die Nutzung bereits gemeldeter Daten und verursacht fortlaufend unnötige Mehrarbeit.

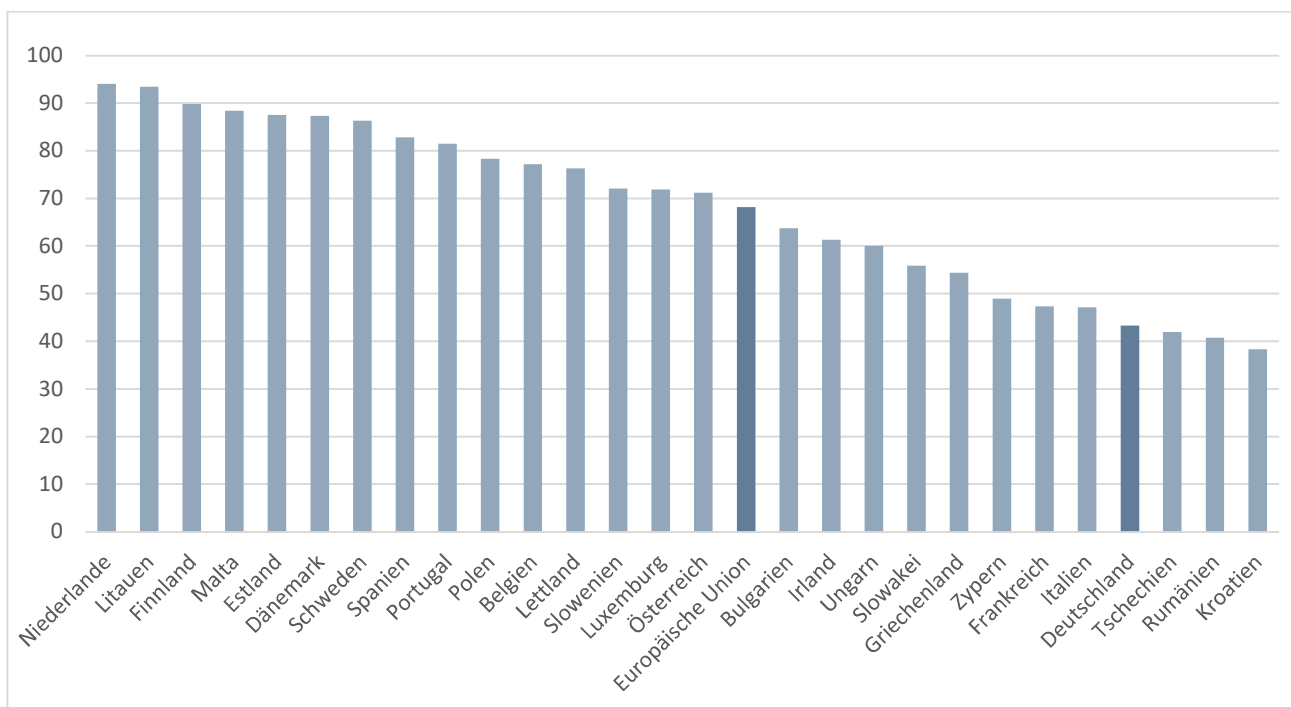
² So z. B. Thomas Bönig, als CIO und CDO verantwortlich für die Digitalisierung der Stadt Stuttgart.

³ Etwa in einem Pilotprojekt zur Prüfung von Anträgen für neue Produktionsanlagen, die generell mit immer längeren behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren konfrontiert sind (Bolwin et al., 2021).

Bis 2025 sollen zumindest **18 wichtige Register modernisiert und digitalisiert werden**, so dass in ihnen verfügbare Daten – mit Einwilligung des jeweils betroffenen Bürgers oder Unternehmens – für weitere Funktionen wiederverwendet werden können. Hierzu zählen beispielsweise das Ausländerzentralregister, die Betriebsdatenbank der Bundesagentur für Arbeit und der Versicherten- und Unternehmensdatenbestand der Rentenversicherung. Dies ist die zentrale Voraussetzung zur Umsetzung des „**Once Only**“-Ziels der EU für Meldungen an staatliche Stellen, demzufolge Daten nur einmal gemeldet werden sollen. In Ländern wie Finnland ist dieses Ziel nahezu erreicht. Ob die **Verknüpfung der Register** in Deutschland über digitale Schnittstellen **bis 2025** funktioniert, erscheint aber **zweifelhaft**: Trotz der im Koalitionsvertrag angekündigten Digitalisierungsoffensive verfolgt die Bundesregierung die Registermodernisierung nämlich bislang eher mit angezogener Handbremse. Skeptische Datenschützer, fehlende Mittel und falsche Prioritätensetzung bremsen das Vorhaben aus, obwohl in der Registermodernisierung und Verknüpfung das vielleicht größte Potential für eine schnelle, digitale Verwaltung liegt: Der IT-Planungsrat (2021) schätzt die möglichen Einsparungen und wirtschaftlichen Nutzen miteinander verbundener digitaler Register auf 6,3 Milliarden Euro.

Abbildung 3-1: DESI-Vergleich zu vorausgefüllten Formularen: Deutschland abgeschlagen

Bewertung auf einer Skala von 0 bis 100



Datenstand: 2022

Quelle: [DESI 2023 indicators - Digital Decade DESI visualisation tool \(europa.eu\)](#)

Abbildung 2-2 zeigt einen wichtigen DESI-Indikator für die Digitalisierung staatlicher Leistungen: Die **Verfügbarkeit automatisch vorausgefüllter Formulare** in den 27 EU-Staaten. Dies ist wichtig, um Mehrfach-Eingaben der gleichen Daten überflüssig zu machen und das „Only Once“-Ziel der EU, das auch in der Single Gateway-Verordnung fixiert ist (vgl. INSM Behörden-Digimeter November 2023), zu erreichen. Im Bereich vorausgefüllter Formulare **schneidet Deutschland EU-weit besonders schlecht ab**. Das Land liegt auf dem viertletzten Platz vor Tschechien, Rumänien und Kroatien, während die Niederlande, Litauen und Finnland Spitzenreiter sind. Diese desaströse Platzierung hat einen **Grund**: Die **Register sind nicht digitalisiert und verknüpft** (s.o.), was es unmöglich macht, auf vorhandene Daten von Unternehmen oder Bürgern zuzugreifen, so dass diese immer wieder neu eingegeben werden müssen.

Digitale ID für Online-Verwaltung einführen

Die eindeutige Identifizierung des eingebenden Nutzers ist eine Voraussetzung für eine digitale Verwaltung über Online-Portale. Eine (rechts-)sichere digitale ID ist daher notwendig für das Angebot eines Organisationskontos zur Online-Abwicklung der Behördenkontakte durch Unternehmen sowie für ein Bürgerportal mit Verwaltungsleistungen für die Bürger, damit diese nicht mehr physisch ins Rathaus oder Bürgeramt kommen müssen. In Deutschland soll das **Organisationskonto** über die digitale Steuer-ID für ELSTER zugänglich sein bzw. ist es mit begrenzten Funktionen derzeit schon. In den Unternehmen muss hierfür geklärt werden, wer für welche Bereiche des Kontos die Zugriffsberechtigung erhält und wie dies sicher zu organisieren ist. Der Staat ist gefordert, das Organisationskonto zu einem **Unternehmensportal** mit umfassenden Funktionen auszubauen, wie es z. B. in Österreich vorhanden ist (vgl. Behörden-Digimeter, November 2023).

Die Identifizierung im **Bürgerportal** könnte über die bereits vorhandene E-Funktion des Personalausweises sichergestellt werden; hierzu benötigt man allerdings ein Lesegerät am PC. Eine Alternative wäre eine Smart-ID über das Smartphone, die beispielsweise ähnlich einer Bank-App mit dem Fingerabdruck funktioniert, nach einmaliger Anmeldung und Klärung der Identität. Die Variante einer Identifizierung für das öffentliche Bürgerportal angelehnt an vorhandene Verfahren für das Online-Banking wurde etwa in Dänemark gewählt, wo inzwischen fast alle Leistungen für Bürger im Online-Rathaus angeboten werden.

Der Dreiklang aus **digitaler ID**, modernisierten und **verknüpften Digital-Registern** und **KI-gestützten Cloud-Lösungen** ermöglicht medienbruchfreie Verwaltungsverfahren für Bürger und Unternehmen ohne Wartezeiten und mit Behördenentscheiden in Standardfällen innerhalb von Stunden – Dinge, von denen wir bislang in Deutschland nur träumen können.

4 Ausblick

Mit **153 bundesweit verfügbaren Leistungen** sind **erst 27 Prozent der 575 OZG-Angebote** flächendeckend verfügbar. **Spitzenreiter Hamburg** kommt mit 253 Leistungen auf eine **Umsetzungsquote von 44 Prozent**. Ohne eine Erhöhung des Tempos und eine Neuausrichtung durch digitale Tools wie Cloudlösungen und KI-Nutzung könnten **bis zur vollständigen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes** noch **weitere neun Jahre** vergehen, und die Umsetzung bliebe trotzdem Stückwerk mit qualitativ sehr unterschiedlichen Angeboten in den verschiedenen Kommunen.

Andere EU-Länder schreiten in der Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen deutlich schneller voran, so dass Deutschland im DESI-Score bei den Bürgerdiensten nur im Mittelfeld und bei den Online-Angeboten für Unternehmen im hinteren Bereich liegt. Speziell im Bereich der vorausgefüllten Formulare für einfach nutzbare Online-Masken ist Deutschland nur auf dem viertletzten Platz unter den 27 EU-Mitgliedern, was auf die fehlende Digitalisierung und Verknüpfung der staatlichen Register zurückzuführen ist. Das Zieldatum 2025 für die 18 wichtigsten Register droht – nicht anders als für das OZG – gerissen zu werden. Um dieses Problem wirksam anzugehen, müsste die Bundesregierung das Thema Digitalisierung von Staat und Verwaltung endlich zur Chefsache machen, eine **Digitalagentur des Bundes** aufbauen und mit ausreichend Mitteln versehen und den **Widerstand** von Datenschützern und anderen Bedenkenträgern **gegen Cloudlösungen, verknüpfte Register und eine (teil)automatisierte Verwaltung per KI-Tools überwinden**.

Literatur

Agency for Digital Government (Dänemark), 2024, Guide on The Use of Cloud Services,

<https://en.digst.dk/digital-governance/new-technologies/guide-on-the-use-of-cloud-services/> [23.1.2024]

BDI – Bundesverband der deutschen Industrie, 2023, Kurzposition zum Kabinettsentwurf für ein OZG-Änderungsgesetz, 21.6.2023, Berlin

Bolwin, Lennart / Fischer, Andreas / Fluchs, Sarah / Fritsch, Manuel / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner / Schaefer, Thilo, 2021, Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Verbands der Chemischen Industrie, Köln,

<https://www.iwkoeln.de/studien/thilo-schaefer-der-oekonomische-und-oekologische-impact-beschleunigter-planungs-und-genehmigungsverfahren-in-deutschland.html> [29.1.2024]

Digitaliseringsstyrelsen / Center for Cybersikkerhed (Dänemark), 2020, Vejledning I anvendelse af cloudservices, <https://digst.dk/media/22430/vejledning-i-anvendelse-af-cloudservices-v11-juli-2020.pdf> [23.1.2024]

European Commission, 2023, Shaping Europe's Digital Future, DESI 2023 indicators, <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators> [24.1.2024]

EU-Kommission, 2023, DESI composite index, DESI composite index - Digital Decade DESI visualisation tool, <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/> [21.1.2024]

IT- Planungsrat, 2021, Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung

OZG-Dashboard, 2023, Dashboard Digitale Verwaltung, <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/> [25.1.2024]

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1-1: Die Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in den Bundesländern.....	4
Abbildung 2-1: Digitale Dienste der Verwaltung für Bürger	5
Abbildung 2-2: DESI-Vergleich zu vorausgefüllten Formularen: Deutschland abgeschlagen	7
Tabelle 1-1: Die Umsetzung der OZG-Leistungen in den Bundesländern	3