

Michèle Jaich, Martin Gross

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie führt vor Augen, dass die Digitalisierung von Bürgerdiensten in der öffentlichen Verwaltung notwendig ist, um gesellschaftliche Bedarfe an Verwaltungsleistungen auch unter veränderten Rahmenbedingungen abdecken zu können. Hierzu wurde in Deutschland bereits im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) verabschiedet. Die Umsetzung und der gegenwärtige Status des OZG auf kommunaler Ebene sind bisher allerdings nur wenig erforscht. Dieser Beitrag nimmt die OZG-Umsetzung anhand von neun Einzelfallstudien in niederbayerischen Kommunen in den Fokus. Basierend auf qualitativen Interviews mit 14 Experten wird unter Zuhilfenahme des „Ambiguity-Conflict“-Modells von Richard Matland (1995) eine Modellerweiterung für die Digitalisierungsstrategien deutscher Kommunen entwickelt. Die Anwendung des Modells im kommunalen Kontext führt vor Augen, dass sich Kommunalverwaltungen mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sehen und sich bei der OZG-Umsetzung in beachtlichem Maße voneinander unterscheiden.

Schlagerwörter: Kommunen; Verwaltung; Konflikt; Mehrdeutigkeit; Digitalisierung

Abstract

Public Sector Digitisation: The implementation of the German Online Access Act in Lower Bavarian municipalities

The COVID-19 pandemic shows that the digitization of public services is necessary to meet social requirements for administrative services under changing conditions. In 2017, Germany passed the Online Access Act (OZG) to digitize public services. Yet, the implementation of the OZG at the municipal level has received little scholarly attention. Based on nine case studies, this article focuses on the OZG implementation in Lower Bavarian municipalities based on 14 expert interviews and extending the Ambiguity-Conflict-Model of Policy Implementation by Richard Matland (1995) to assess the digitisation strategies of German municipalities. The results demonstrate that public administrations face various challenges and that their OZG implementation differs considerably.

Keywords: Municipalities; Administration; Conflict; Ambiguity; Digitisation

1 Einleitung

„Behörden fürchten Digitalisierung mehr als die Flüchtlingskrise“, schreibt die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (Creutzburg, 2016) im Juni 2016 und greift damit eine Kerndebatte auf. Digitalisierung – durch die COVID-19-Pandemie verstärkt – ist nicht nur in aller Munde, sie stellt auch die Politik und die öffentliche Verwaltung als

einen der sieben Bereiche des „Öffentlichen“ (Heuermann, Tomenendal & Bressemer, 2018, S. VII) vor erhebliche Herausforderungen. Deutschland liegt bezüglich der Qualität und Nutzung digitaler öffentlicher Dienstleistungen im EU-weiten Vergleich Mitte des Jahres 2020 auf Platz 21 von 28 und ist damit nicht nur von digitalen Pionieren, sondern auch vom EU-Durchschnitt weit entfernt (Europäische Kommission, 2020). Dies stellt für die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt eine widersprüchliche Situation dar, denn Bestrebungen in Form gesetzlicher Maßnahmen zur Realisierung einer digitalen Verwaltung reichen bereits bis zum Beginn der 2000er Jahre zurück (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 40 f.). Als jüngerer Meilenstein trat im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Im Zuge dessen sollen bis 2022 sämtliche Verwaltungsleistungen für Bürgerschaft und Unternehmen auch digital angeboten werden (IT-Planungsrat, 2018). Dass sich die Dringlichkeit dieses Vorhabens durch die COVID-19-Situation nochmals verstärkt hat, spiegelt das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket im Sommer 2020 wider, bei dem drei Milliarden Euro für die Umsetzung des OZG vorgesehen sind (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020).

Mittlerweile geben immer mehr Beiträge aus der Privatwirtschaft Einblicke in den Stand der Digitalisierung des öffentlichen Sektors (z. B. Prognos & Behördenspiegel, 2019). Studien, die die digitalen Reformaktivitäten der kommunalen Ebene in den Blick nehmen, sind jedoch weiterhin rar gesät (hierzu Schwab, Kuhlmann, Bogumil & Gerber, 2019) oder nehmen nur Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern¹ in den Blick, die sich bezüglich der Bereitstellung von Onlinediensten allerdings deutlich von kleineren Gemeinden unterscheiden (Fromm, Welzel, Nentwig & Weber, 2015). Die Rolle der Kommunen und ihrer Verwaltungen auf dem Weg in Richtung digitale Verwaltung im Rahmen des OZG ist bisher ebenfalls verhältnismäßig wenig erforscht.² Im Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung der OZG-Umsetzung stehen bislang hauptsächlich die Art der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit verschiedener staatlicher und privater Akteure (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021), die sich beispielweise in sogenannten Digitalisierungslaboren (Fleischer & Carstens, 2021) manifestiert, die Bereitschaft der Angestellten des öffentlichen Sektors, konkrete Digitalisierungsprozesse zu unterstützen (Lemke, Ehrhardt & Popelyshyn, 2021), sowie die Einschätzung von Digitalisierungsexperten zur Umsetzung des OZG (Mergel, 2019). Dieser geringe Fokus auf die lokale Ebene ist umso erstaunlicher, da das Spannungsfeld zwischen der Salienz des Themas Digitalisierung in der Verwaltung und der fehlenden Effektivität in der Umsetzung hier offensichtlich wird, da es insbesondere die Kommunen sind, die den Großteil öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger erbringen (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021, p. 111). Einzig die beiden Masterarbeiten von Franz Stockmann (2020) und Christian Synold (2020) untersuchen die OZG-Implementation auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz und Thüringen. Während Stockmann (2020) sich auf die drei kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen und Speyer im Rhein-Pfalz-Kreis fokussiert, nimmt Synold (2020) sowohl die Landes- als auch die Kommunalebene (und zusätzlich externe Dienstleister) bei der OZG-Umsetzung in den Blick. Mit Ausnahme der thüringischen Verwaltungsgemeinschaft (VG) Kranichfeld werden hierbei allerdings kleinere Kommunen nicht betrachtet.

Der vorliegende Beitrag untersucht deshalb die Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene am Fallbeispiel der OZG-Umsetzung in niederbayerischen VGs mit dem Ziel, ein theoretisches Rahmenwerk zu entwickeln, das die Digitalisierung in