Kreistagsdrucksache Nr. 070/25

AZ. 02
Anlage: 1

Tagesordnungspunkt

Digitalisierungsprozess - aktueller Stand

Bericht
Ausschuss für Verwaltung, Klimaschutz und Technik (öffentlich) am 09.07.2025

---

1. Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen, unter denen Verwaltungsdigitalisierung stattfindet, sind mehr denn je rapide im Fluss:
Weiterhin gibt es keinen Nachfolger für die E-Government-Vereinbarung des Landes mit den Kommunalen Spitzenverbänden, die Ende 2022 ausgelaufen war. Die Nachnutzung von Leistungen aus anderen Bundesländern läuft in vielen Bereichen erfolgreich, bleibt für Kommunen wie auch verantwortliche Ministerien aber organisatorisch herausfordernd. Es kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Impulse das neugegründete Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung im föderal geprägten, technisch und organisatorisch komplexen Ökosystem der Verwaltungsdigitalisierung setzen kann.

Das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG 2.0) ist am 24. Juli 2024 in Kraft getreten. Der Bund stellt In Zukunft ein zentrales, einheitliches digitales Bürgerkonto zur Identifikation und als digitales Postfach bereit: Die „BundID“, zukünftig „DeutschlandID“. Sie soll die Angebote der Länder (z.B. Servicekonto Baden-Württemberg) mittelfristig ablösen. Mittels Bürgerkonto und elektronischem Personalausweis kann die Schriftform bei Anträgen im Regelfall rechtssicher ersetzt werden.

Das novellierte OZG enthält keine Umsetzungsfristen mehr wie das Vorgängergesetz. Es verpflichtet das Landratsamt Tübingen aber weiterhin, alle unsere Verwaltungsleistungen vollständig elektronisch über ein Verwaltungsportal anzubieten. Das interne Projekt OZG-Umsetzung (OZG-U) wurde daher Anfang 2022 im Landratsamt aufgesetzt, um diesen Umsetzungsprozess hausweit zu steuern - mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Umsetzung. Seither hat die Landkreisverwaltung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten in drei Jahren erhebliche Fortschritte erzielt. Ziel des Landkreises ist und bleibt es weiterhin, die Verpflichtung für alle sinnvoll umsetzbaren Leistungen in seiner Zuständigkeit zu erfüllen.

Der ausgebaute digitale Antragseingang geht Hand in Hand mit der Ausbringung der E-Akte sowie vielen weiteren interne Digitalisierungsprojekten des Landratsamtes. Eine der Voraussetzungen, um das vorhandene, große Entlastungspotential zu heben, ist allerdings, dass der digitale Antragseingang auch von möglichst vielen Kreiseinwohner*innen genutzt wird.

2. Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

2.1. Stand der Umsetzung von OZG-Leistungen

Aktuell sind 201 Verwaltungsleistungen in Zuständigkeit des Landratsamts Tübingen online verfügbar. Das ist die weit überwiegende Zahl unserer Leistungen. Damit sind wir bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes laut „Dashboard“ des Landes an der Spitze aller Landratsämter in Baden-Württemberg. Seit dem letzten Sachstandsbericht vor zwei Jahren

wurden 114 Leistungen umgesetzt. Die digitalen Verwaltungsleistungen werden hier nach der Systematik von service-bw („Leistungsbeschreibungen“) gezählt, die sich von der Zählweise des Bundes unterscheidet (sogenannte „OZG-Leistungen“).

Die Leistungen des Landkreises werden überwiegend über service-bw (136 Leistungen), teilweise aber auch über andere technische Plattformen (65 Leistungen) bereitgestellt. Insbesondere zu nennen sind hier die Onlinedienste im Rahmen der „Einer-für-Alle“-Nachnutzung. Weitere Verwaltungsleistungen befinden sich kontinuierlich in der Umsetzung durch die Abteilung Wirtschaftsförderung. Es ist uns gelungen, das Umsetzungstempo unverändert hochzuhalten. Eine Übersicht über die bisher eingerichteten Online-Dienste im LRA ist als Anlage 1 beigefügt.

Im Berichtszeitraum haben vor allem die „Einer-für-Alle“-Prozesse (EfA-Prozesse) an Bedeutung gewonnen (49 Leistungen). Der Gedanke hinter dem Einer-für-Alle-Prinzip (EfA) ist, dass Länder und Kommunen nicht jedes digitale Verwaltungsangebot eigenständig neu entwickeln und betreiben. Die Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des Dienstes teilt sich das bereitstellende Land mit den angeschlossenen Ländern. Durch die Zusammenarbeit auf Länderebene kommt den zuständigen Ministerien eine wichtige Rolle zu: Sie vereinbaren die Nachnutzung von EfA-Onlinediensten zentral für Baden-Württemberg.

Bei den meisten EfA-Onlinediensten ist für Privatpersonen eine Identifikation mittels BundID (zukünftig: DeutschlandID) in Kombination mit elektronischem Personalausweis zwingend (alternativ Unionsbürgerkarte oder Elektronischer Aufenthaltstitel). Die BundID bietet ein zentrales Konto zur Identifizierung für Online-Anträge an die Verwaltung. Diese EfA-Leistungen werden im Regelfall mittels einer Schnittstelle an die im Haus verwendeten Fachverfahren angebunden. Durch die Schnittstelle kann eine Steigerung der Effizienz der Bearbeitung im Landratsamt entstehen. Der weitere Ausbau von Schnittstellen und Weiterentwicklung hin zu Ende-zu-Ende-Prozessen bleibt deshalb ein Thema mit hoher Wichtigkeit für das Landratsamt. EfA-Prozesse lösen oft Onlinedienste ab, die das Landratsamt bereits über service-bw umgesetzt hatte. Komplexität, Abstimmungsaufwand und damit Ressourcenbedarf für die Einführung sind bei diesen Projekten deutlich höher als bei service-bw-Anträgen.

2.2. Nutzung von Onlinediensten

Im März diesen Jahres hat die Abteilung Wirtschaftsförderung eine erste Erhebung der Nutzung unserer Onlinedienste durch Bürger*innen und Unternehmen im vergangenen Jahr durchgeführt. Ziel war, eine Faktengrundlage zu schaffen, um die Online-Nutzung weiter zu steigern, zielgerichtet zu werben und zukünftige Projekte zu priorisieren.

Der Onlineanteil gemessen an der Gesamtzahl aller Anträge liegt bei 31%: Von insgesamt ca 150.000 Anträgen gehen ca. 46.000 online ein. Dabei verzerren aber Leistungen mit einer sehr hohen Zahl an Anträgen das Bild, wie z.B. die Anmeldung der Sonderabfuhren des Abfallwirtschaftsbetriebs. Daher wurde auch eine durchschnittliche Onlinequote ermittelt, die den Stand der Nutzung aussagekräftiger wiedergibt. Die durchschnittliche Onlinequote liegt bei 20%. Die Onlinequote bezeichnet den Anteil der online gestellten Anträge, gemessen an der Gesamtzahl der eingegangenen Anträge für eine Leistung. Die durchschnittliche Onlinequote ist der Mittelwert aller Onlinequoten über alle Onlinedienste hinweg.

Einen objektiven Vergleichsmaßstab für diese Quote gibt es mangels offizieller Statistiken insbesondere für Landratsämter und die große Bandbreite ihrer Leistungen nicht. Viele der Leistungen des Landratsamtes sind erst im letzten Jahr hinzugekommen und aus Sicht der Kreiseinwohnerinnen noch neu und unbekannt, Bedienung und ggf. Identifikation sind ungewohnt. Gleichzeitig hat die Verwaltung Ihre Zielgruppe über Jahrzehnte zur Schriftlichkeit „erzogen“. Daher gibt die Quote aus unserer Sicht insgesamt Anlass für Zufriedenheit. Ziel wird es sein, diese über die Jahre zu steigern.

Anhand einiger Beispiele möchten wir die Bandbreite der Nutzung, Erfolge, Hindernisse sowie mögliche Maßnahmen darlegen.
Die Online-Angebote des Abfallwirtschaftsbetriebes sind ein bei den Kreiseinwohner*innen besonders gut etabliertes Online-Angebot auf eigener Website. Herausragendes Beispiel bei der Onlinequote ist die Anmeldung von Sonderabfuhren wie Sperrmüll, Holzmöbel oder Elektroschrott mit Berechtigungscode: Von insgesamt rund 33.000 Anmeldungen gingen 94% online ein. Dies ist insgesamt gleichzeitig die „gefragteste“ Leistung des Landkreises. Die Online-Anmeldung kam dem Wunsch vieler Bürger*innen entgegen.

Gute Nutzungsquoten haben wir beispielsweise bei den Anträgen des Aufenthaltsrechts. Die Onlinequote der Leistungen bewegt sich zwischen 9% und 50%, über alle Leistungen der Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis hinweg gemittelt liegt die Onlineanteil bei 27%. Damit liegen diese Leistungen deutlich über der durchschnittlichen Onlinequote des LRA Tübingen. Der Dienst ist in neun Sprachen verfügbar. Bei den Onlinediensten des Aufenthalts handelt es sich um einen „Einer-für-Alle“-Onlinedienst mit Anbindung an das Fachverfahren km-Ausländer, der seit Oktober 2023 verfügbar ist. Der Dienst kann ohne digitale Identifikation genutzt werden, da Antragsteller bei der Dokumentenausgabe vor Ort identifiziert werden müssen.

Gegenüber den anderen Leistungen des Landratsamtes weit unterdurchschnittlich wird zum Beispiel der EfA-Online-Dienstes „iKfZ“ genutzt: Die Ummeldung eines Kraftfahrzeugs mittels des EfA-Online-Dienstes „iKfZ“ haben rund 20.000 Kund*innen im betrachteten Zeitraum vorgenommen. Lediglich 2% dieser Vorgänge wurden online erledigt. Bei den Neu-Zulassungen von Kraftfahrzeugen lag die Online-Quote sogar bei unter 1%. Damit liegt die in Baden-Württemberg für die Bundesweite Nachnutzung entwickelte Antragsstrecke weit unter dem Durchschnitt des Landratsamtes. Die Außerbetriebsetzung eines Kraftfahrzeugs haben hingegen 20% der Nutzer*innen online erledigt. Die Außerbetriebsetzung erfordert im Unterschied zu den anderen Leistungen der KfZ-Zulassung online keine Identifikation mittels elektronischen Personalausweises oder ELSTER-Zertifikat. Mit einer Onlinequote von rund 9% über alle Leistungen von iKfZ hinweg befindet sich der Landkreis genau im baden-württembergischen Durchschnitt. Für die KfZ-Zulassung wurde bereits ein Flyer mit Erläuterungen zur Anwendung entworfen, der den Bürger*innen im Rahmen ihres Besuchs in der Zulassungsstelle ausgehändigt wird und auch an weitere Stellen verteilt werden soll. Zudem soll eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit realisiert werden.

2.3. Nutzungshemmnisse

Die Nutzung von Onlinediensten durch Bürger*innen und Unternehmen ist in vielen Fällen leider kein Selbstläufer. Die Ursachen dafür liegen meist nicht in der Hand des Landkreises:

1. Authentifizierungswege

Die Vorgabe, sich digital ausweisen zu müssen, wie zum Beispiel bei iKfZ, beeinflusst die Nutzung von Online-Diensten maßgeblich negativ: Der eGovernment MONITOR 2024 hat für Deutschland erhoben, dass 24 Prozent der Befragten bereits einen Online-Vorgang abgebrochen hat, weil eine digitale Identifikation nötig wurde. Für 52% stellt die Notwendigkeit, sich digital ausweisen zu müssen, generell ein Hindernis für die Nutzung von E-Government-Diensten dar. Dies spiegelt sich auch in unseren Zahlen wider. Insbesondere legt die deutlich erhöhte Nutzungsquote bei den Außerbetriebsetzungen von 20% den Schluss nahe, dass die technischen Voraussetzungen der elektronischen Identifikation bei den anderen iKfZ-Diensten eine erhebliche Hemmschwelle für die Kunden darstellen.
Der Gründe liegen in der teilweise fehlenden Verfügbarkeit, aber auch fehlenden Vertrautheit der „eID“-Funktion. Erst seit 15.07.2017 wird der Personalausweis standardmäßig mit aktivierter Online-Ausweisfunktion an Personen ab 16 Jahren ausgegeben („Opt-Out“). Vor einer Nutzung muss die PIN von den Nutzenden aktiv festgelegt werden. Erst nach diesem Schritt ist der Online-Ausweis einsatzbereit, was 2024 überhaupt erst bei 39 Prozent der Bevölkerung der Fall war. Immerhin sind diese Zahlen gegenüber dem Vorjahr aber deutlich gestie-

gen (30%). Eine geplante Werbekampagne für den elektronischen Personalausweis ist 2024 der angespannten Haushaltslage im Bund zum Opfer gefallen.

2. Nutzerführung und Kundenfreundlichkeit des Angebots
Trotz der weiterhin umfangreichen ausländerrechtlichen Anträge werden die Antragsstrecken des Aufenthaltstitels in der Zuständigkeit des Landkreises im Durchschnitt mit 4,6 von 5 Sternen bewertet. Die beste Bewertung ist 5,0 und die schlechteste 4,3. Diese Bewertung liegt uns vor, da hier die zentrale Feedbackkomponente des Bundes bereits implementiert wurde. Andere Dienste müssen diesbezüglich noch nachziehen. Aus Sicht der Antragsteller*innen hervorzuheben sind Merkmale wie der Assistent zum Finden des passenden Onlineantrages und die Mehrsprachigkeit. Anders im Fall der Online-KfZ-Zulassung: Entsprechende Rückfragen bei der Zulassungsstelle des Landkreises lassen jedoch den Rückschluss zu, dass das zusätzlich erforderliche „freirubbeln“ von 1-2 Sicherheitscodes auf den Fahrzeugdokumenten und/oder der Kennzeichenplakette (je nach Leistung) Kund*innen verunsichert und Sie den Vorgang daraufhin abbrechen. Die Sicherheitsmerkmale sind per Verordnung durch das Bundesverkehrsministerium vorgegeben. Weitere Herausforderungen aus Kundensicht sind die Bereithaltung und korrekte Eingabe der Fahrzeugnummern, des Codes der elektronischen Versicherungsbestätigung und eine etwaige Wunschkennzeichen-PIN. Diese Nummern sind zwar für jeden Zulassungsvorgang nötig, müssen online aber ohne Unterstützung gefunden und korrekt eingegeben werden.

2.4. Maßnahmen / Ausblick zu den Rahmenbedingungen OZG

Die Bekanntheit der einzelnen Online-Angebote ist ein Faktor, den wir als Landratsamt zumindest bedingt beeinflussen können. Teil der Arbeit der Abteilung Wirtschaftsförderung und der umsetzenden Fachabteilungen war und ist daher auch immer die Kommunikation der Leistungen an die jeweilige Zielgruppe – „Werbung“. Je nach Passung wurde und wird hierfür mit Anschreiben, E-Mail-Signaturen, Pressemitteilungen bis hin zu Flyern und Plakaten gearbeitet. Mit einem Link auf seiner Startseite wirbt der Landkreis auch gebündelt für die Online-Leistungen (https://www.kreis-tuebingen.de/onlinedienste). Dadurch wird der erhebliche Fortschritt bei der Umsetzung für die Kreiseinwohner*innen sichtbar. Dennoch wäre gerade bei den landeseinheitlichen EfA-Diensten mehr Unterstützung durch Bund und Länder auf diesem Gebiet wünschenswert.

Auch versucht das Landratsamt Tübingen im Rahmen dieser Bemühungen, über die Funktionsweise der zentralen Authentifizierungswege zu informieren, um hier Hürden abzubauen. Die Wirkung einer breiten, bundesweiten Informationskampagne lässt sich auf diesem Wege jedoch nicht erreichen.

Klar ist aber auch, dass die Landkreisverwaltung an vielen Rahmenbedingungen nichts ändern kann:

- Die Nutzerfreundlichkeit der vorgegebenen Identifizierungsmöglichkeiten, insbesondere der BundID mit elektronischem Personalausweis können nur von Bund und Ländern verbessert werden.
- Es ist Aufgabe des Anbieters Bundesministerium des Innern ist, für eine ausreichende Bekanntheit der zentral angebotenen Authentifizierungswege zu sorgen. Breite Informations-Kampagnen, wie sie z.B. für die elektronische Patientenakte geführt werden, müssen bei der BundID ebenfalls möglich sein – geht es hier doch um den zentralen Basis-Dienst des E-Government in Deutschland.
- Gleiches gilt für Bedienungsoberflächen und Abläufe von EfA-Onlinediensten, die als zu komplex empfunden werden, wie z.B. die Online-KfZ-Zulassung.

Zu hoffen bleibt, dass das im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vorgesehene „verpflichtende Bürgerkonto“ zeitnah umgesetzt wird und der Nutzung der Authentifizierung einen weiteren Impuls gibt. Desillusionierend ist allerdings der ebenfalls enthaltene Satz: „Wer den digitalen Weg nicht gehen will oder kann, erhält Hilfe vor Ort“. Eine andere Mög-

lichkeit ist die gesetzliche Verpflichtung zum digitalen Weg, wie sie das Land Baden-Württemberg für das „Virtuelle Bauamt“ gewählt hat. Für die meisten Leistungen insbesondere im Alltag der Bürger*innen scheint dieser Weg aber nicht sinnvoll, solange die Identifizierungswege nicht in der Breite genutzt werden.

3. Interkommunale Zusammenarbeit

Die „Initiative digitaler Landkreiskonvois“ (kurz INDILAKO) geht vom Landkreistag aus und dient der gemeinsamen Entwicklung von standardisierten Lösungen bei Digitalisierungsthemen.

Laufende INDILAKOs

Im Berichtszeitraum nahm der Landkreis Tübingen neu oder fortgesetzt an folgenden INDILAKOs teil:

- eLIXiER - elektronische Leistungsabrechnung (SGB IX) im Eingliederungshilfe-Recht“.
- Einheitliche Struktur von E-Akten im Projekt ÖGDigital (Digitalisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes)
- Sichere elektronische Kommunikation

Abgeschlossene/mit Zwischenergebnis ruhende INDILAKOs unter Beteiligung des Landkreises Tübingen im Berichtszeitraum:

- Digitalisierung der Belehrung nach dem Infektionsschutzgesetz (IFSG)
- Marktplatz für (Brenn-)Holzverkauf
- Online-Antrag von Vermessungsdienstleistungen

4. Übersicht weitere Digitalisierungsprojekte

Eine Vielzahl an weiteren Projekten neben den bisher genannten wird von den Querschnitts- und Fachabteilungen des Landratsamtes laufend umgesetzt.

Im Berichtszeitraum realisiert wurden unter anderem:

- Überarbeitung bzw. Neukonzeption Internetauftritt
- Internetbasierte Abgabe und Auswertung von Geboten der Eichen-Wertholzsubmission
- Marktplatz für (Brenn-)Holzverkauf
- Aktualisierung der Zugänge für die sichere elektr. Kommunikation mit dem Landratsamt
- Einführung digitales Management Dienstreiseanträge / Reisekostenabrechnung
- Einführung der Cloud im Immissionsschutzverfahren zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB)

Zum laufenden Projektportfolio gehören unter anderem:

- Begleitung und Abschätzung Auswirkungen der Registermodernisierung
- Test, Pilotierung und Roll-Out von generativen Sprachmodellen (KI) sowie Erstellung einer Dienstanweisung
- Teilnahme am Projekt „Digitalisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes in Baden-Württemberg“ (ÖGDigital)
- Rollout der Fachmodule von ÖGDigital sowie der Nutzenden- und Rollenverwaltung „komm.UNITY Core“
- Durchgehendes Digitales Baugenehmigungsverfahren: Verknüpfung des „Virtuellen Bauamts“ mit Fachverfahren und elektronischer Akte
- Die weitere Ausbringung der e-Akte – Abschluss der hausweiten Ausbringung E-Sach-Akte in diesem Jahr, laufende Ausbringung von E-Fall-Akten
- Umsetzung der Technische Richtlinie „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR RESISCAN) des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)

- Einführung eines Dienstes für ein qualifiziertes elektronisches Behörden-Siegel als Ersatz der Schriftform in Behördenschreiben
- Einführung eines Dienstes zur internen Prozessautomatisierung
- Weiterer Ausbau des Elektronischen Rechtsverkehrs, insb. Austausch von E-Bußgeld-Akten
- Ausbau Schulungen für Digitalisierungs- und IT-Kompetenzen auf Abruf
- Überarbeitung bzw. Neukonzeption Intranet-Seiten
- Weiterer Ausbau mobiles Arbeiten
- Einführung eines Vorlagenmanagements für die e-Akte
- Einführung einer Kollaborationsplattform
- Der Ausbau des einheitlichen Geoinformationssystems (GIS)

Zur Optimierung der internen Organisation aller Digitalisierungsvorhaben haben die Abteilungen Personal und Organisation, IT und zentrale Dienste und Wirtschaftsförderung eine gemeinsame Projektsteuerungsgruppe im Einsatz, die alle Vorhaben bündelt, welche IT-, Digitalisierungs- und damit zusammenhängende organisatorische Belange berühren.

5. E-Government-Koordinator

Die vom Land Baden-Württemberg seit 2022 geförderte, befristete Stelle des E-Government-Koordinators (KT-DS Nr. 034/22, 040/24) hat die Verwaltungen der Kreiskommunen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und weiteren Aufgaben der Digitalisierung konstruktiv unterstützt. Das Förderprogramm (Vollförderung) wurde vom Innenministerium Baden-Württemberg nicht verlängert und endet zum 30.06.2025. Die Stelle entfällt somit zukünftig.

6. Ausblick

Die Verwaltungsdigitalisierung im Landkreis Tübingen geht mit hohem Tempo voran. Gleichzeitig haben wir noch einen weiten Weg vor uns:

Der digitale Antragseingang ist das Fundament, auf dem eine durchgehend digitale Verwaltung gebaut werden kann. Weitere EfA-Prozesse und Schnittstellen werden dies beschleunigen und können Effizienz-Potentiale heben – wenn der digitale Eingang der vorrangige Eingang wird. Am Horizont erwartet die Kommunen in den kommenden Jahren das Projekt der Registermodernisierung, das verspricht, den Datenaustausch zwischen Behörden und Bürgern weiter zu optimieren.
Auf diesem Weg werden die technischen und organisatorischen Abhängigkeiten zwischen den Akteuren auf allen Ebenen des Staates und die Komplexität auch weiterhin zunehmen. Dies zeigt sich exemplarisch an der sehr unterschiedlichen Nutzung der EfA-Leistungen: Die Nutzerfreundlichkeit und Akzeptanz unserer digitalen Angebote ist für diese Aufbauphase zufriedenstellend. Es gilt aber, diese weiter zu steigern. Unter anderem die Notwendigkeit sowie die Nutzerfreundlichkeit einer digitalen Identifikation stellt weiterhin ein Hindernis da. Hier sind von Bund und Ländern in den kommenden Jahren stetige Verbesserungen notwendig. Wenn die Anbieter zentraler Dienste diese nicht Hand in Hand mit den kommunalen Nachnutzenden stetig verbessern und in einer gemeinsamen Kraftanstrengung technische, organisatorische wie aber auch rechtliche Hürden abbauen, kann dieses Ziel nicht erreicht werden.

Zu gegebener Zeit wird im VTKA erneut über den aktuellen Stand des Digitalisierungsprozesses berichtet.