



Nationaler
Normenkontrollrat

Monitor Digitale Verwaltung

#6

September 2021



Monitor Digitale Verwaltung

#6

September 2021

www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung

Wozu dieser Monitor?

Bei der Digitalisierung seiner Verwaltung hängt Deutschland hinterher. Im Digital Economy and Society Index der EU, aber auch in anderen Rankings, belegt Deutschland seit Jahren hintere Plätze¹. Was anfänglich ggf. als „statistische Peinlichkeit“ angesehen wurde, ist zwischenzeitlich zu einer veritablen Herausforderung geworden.

In den letzten Jahren hat in der Politik das Problembewusstsein zugenommen. Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, bis Ende des Jahres 2022 „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ und diese „miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen“. Bis 2023 muss dies für die wichtigsten Leistungen sogar europaweit geschehen (Single Digital Gateway Verordnung der EU). Zuletzt hat der Bund zusätzliche 3,3 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG und der Registermodernisierung bereitgestellt.

Die Voraussetzungen, bis zum Ende der OZG-Umsetzungsfrist spürbare Erfolge bei der Verwaltungsdigitalisierung zu erzielen, sind besser als jemals zuvor. Entsprechend hoch sind die Erwartungen. Trotz großer Motivation der Beteiligten ist der Erfolg ungewiss. Viele der eingeleiteten Maßnahmen hat der NKR in den letzten Jahren wiederholt eingefordert und detailliert beschrieben. Zuletzt hat er Gutachten zur Digitaltauglichkeit des Rechts („Modularer Einkommensbegriff“) und zum [OZG-Servicestandard](#) veröffentlicht sowie einen Vorschlag für ein dazu passendes [Servicehandbuch](#) entwickelt². Es ist ihm deshalb ein wichtiges Anliegen, die OZG-Umsetzung eng zu begleiten und regelmäßig zu bewerten. Der Monitor Digitale Verwaltung fasst diese Beobachtungen zusammen und wird regelmäßig aktualisiert.

Exkurs Digitalministerium – Der Symbolwert übersteigt den Gebrauchswert

In einer Forsa-Umfrage³ gibt die große Mehrheit der Internetnutzer (86%) an, zukünftig stärker Online-Dienstleistungen der Behörden nutzen zu wollen. Genauso groß wie die Bereitschaft ist jedoch die Skepsis, dies in absehbarer Zeit auch tatsächlich verwirklichen zu können. Nur 1/3 der Bundesbürger glaubt, dass es in den kommenden 5 Jahren so weit sein wird. 2/3 hingegen glauben, dass ein Großteil der Verwaltungsleistungen erst in 10 bis 20 Jahren online erledigt werden können.

Angesichts der anhaltenden Herausforderungen bei der Umsetzung von OZG und Registermodernisierung scheinen viele Digitalpolitiker die subjektive Einschätzung der Bürgerinnen und Bürger zu teilen. Als häufige Antwort auf die Frage, wie der wachsende Digitalisierungsbedarf möglichst schnell und umfassend bewältigt werden kann, kommt deshalb der Vorschlag, ein Digitalministerium einzurichten. Um es klar zu sagen: Die Diskussion um ein Digitalministerium ist aus Sicht des NKR eine Scheindebatte. Sie versperrt den Blick auf die eigentlichen Prinzipien, derer es bedarf, um Verwaltungsleistungen zügig, konsequent und nachhaltig zu digitalisieren.

Aus Sicht des NKR wäre es gewinnbringender, folgende Vorschläge zu berücksichtigen: 1) Die Autorität des Bundes-CIO wird gestärkt, z.B. indem diese Position vom Kanzler oder der Kanzlerin direkt bestimmt wird. 2) Gleichzeitig wird eine künftige Digitalisierungsstrategie jedes Ministerium klar in die Pflicht nehmen. 3) Der CIO berichtet über den Umsetzungsstand im Kabinett und veröffentlicht diesen detailliert. 4) Der CIO steht einem Architektur-Board vor, das im Benehmen mit Ressorts und Ländern verbindliche Standards und Architekturvorgaben macht. 5) IT-Projekte werden vom CIO auf Standardkonformität geprüft und bedürfen vor der Produktivsetzung seiner Freigabe. 6) Der CIO erhält bei alledem die volle Rückendeckung der Koalitionsspitzen und ausreichende Ressourcen. 7) Dazu bündelt eine Digitalisierungsagentur konzeptionelles und operatives Know-How.

¹ Eine Darstellung der einschlägigen Indizes und E-Government-Rankings findet sich auf Seite 24f. dieses Dokuments.

² Eine Übersicht der Veröffentlichungen des NKR findet sich auf Seite 26 dieses Dokuments.

³ Vgl. Digitalisierungsmonitor 2021, Forsa, Berlin, S. 17 und 39.

Digitale Verwaltung – Von der Kür zur Pflicht

Hätte nicht bereits die Flüchtlingskrise den digitalen Nachholbedarf aufgezeigt, spätestens mit der Corona-Krise wären jedem klar geworden, dass ein moderner Staat digitale Verwaltungsleistungen anbieten, seine internen Prozesse digitaltauglich gestalten und den Datenaustausch über Fachgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg verbessern muss. Was in früheren Wahlperioden noch als Kür angesehen wurde, hat sich zu einer drängenden Pflichtaufgabe gewandelt, von deren erfolgreicher Bewältigung die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und die Zukunftsfestigkeit des Staates abhängen. Diese Erkenntnis und die wachsende Diskrepanz zwischen öffentlichen Verwaltungs- und privaten Dienstleistungsangeboten haben dazu beigetragen, dass die Politik den digitalen Nachholbedarf der öffentlichen Hand in den letzten Jahren energischer angegangen ist, als in vergangenen Legislaturperioden.

Das OZG und die rechtliche Vorgabe, bis Ende 2022 alle relevanten Verwaltungsleistungen deutschlandweit digital anzubieten, haben zu einer erheblichen Dynamik beigetragen; gestützt durch den erkennbaren Willen des Bundes und der Länder, Verwaltungsdigitalisierung zu einer Priorität zu machen, konstruktiv zusammenzuarbeiten, gemeinsame Umsetzungsstrukturen zu schaffen und erhebliche Mittel zu investieren. Hier hat sich Vieles bewegt und viele Beteiligte in Bund, Ländern und Kommunen werden ein Lied davon singen können, wie viel Aufwand, Engagement und Herzblut in Digitalisierungsvorhaben geflossen sind.

Allein, die messbaren Ergebnisse in der Fläche bleiben hinter den Erwartungen zurück. Von 575 OZG-Leistungsbündeln werden derzeit 381 aktiv bearbeitet. Von diesen 381 befinden sich 139 in der Planungs- und 188 in der Umsetzungsphase. 54 Einzelleistungen sind mindestens in einer Kommune online, 16 davon flächendeckend, d.h. in mindestens der Hälfte der Bundesländer. Von den 16 sind 14 Bundes- und 2 Landesleistungen (vgl. Abb. 3). Formal ist das OZG dann umgesetzt, wenn aus diesen 16 Leistungen 575 geworden sind. Dies ist bis Ende 2022 nicht mehr zu schaffen. Zudem ist unklar, bei welchen Leistungen, eine fristgerechte Umsetzung im erforderlichen Reifegrad 3 noch realistisch ist. Die Transparenz durch das OZG-Dashboard ist nur bedingt gegeben; gezählt werden hier bereits Leistungen im Reifegrad 2. So formalistisch diese Zählweise und so unrealistisch die OZG-Frist Vielen heute erscheinen mögen, sie waren wichtig, um Deutschland in Bewegung zu setzen. Sie sollten abgewandelt, aber nicht aufgegeben werden. Es braucht weiterhin einen gesetzlich festgelegten Gradmesser für die Verwaltungsdigitalisierung.

Insofern zeigen die ersten vier Jahre der OZG-Umsetzung noch wenig greifbare Erfolge, dafür aber umso mehr offene Fragen. Dies ist im Grunde nicht verwunderlich. Erst wer sich ernsthaft auf den Weg macht, wird feststellen, wo die Herausforderungen eines so ambitionierten Aufholprogramms wirklich liegen. Wie weit soll die Digitalisierung vom Front- auch in die Backend-Systeme der Verwaltung reichen? Welche Komponenten sollen zentral, welche dezentral entwickelt werden? Wie kann ein Höchstmaß an Transparenz über Entwicklungsstände erreicht, wie können Einer-für-Alle-Lösungen (EFA) in der Fläche nachgenutzt und Beschaffungsprozesse vereinfacht werden? Wo überall besteht Standardisierungsbedarf? Welche gesetzlichen Vereinfachungsbedarfe gibt es und wie lassen sie sich zügig umsetzen? Um diese und weitere Fragen zu provozieren, war es wichtig, überhaupt einmal anzufangen. Aufgrund des gestiegenen Drucks, schnell sichtbare Ergebnisse liefern und alles auf einmal erledigen zu müssen, blieb jedoch verhältnismäßig wenig Raum, um diese Fragen strategisch und konzeptionell ausreichend gut zu beantworten. Verschärft wurde dies durch die für Bund und Länder sehr aufwändige Administration der Konjunkturpaket-Milliarden, die als Fluch und Segen zugleich wahrgenommen werden.

Alles in allem scheint der OZG-Umsetzungsberg nicht kleiner, sondern größer geworden zu sein. Hinzu kommt die Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements; die Registermodernisierung steht immer noch am Anfang. Die kommende Legislaturperiode bietet die Chance, Strategien und Strukturen anzupassen und – wo nötig – neu auszurichten. Eines Digitalisierungsministeriums bedarf es dafür nicht. Stattdessen braucht es an den richtigen Stellen eine neue Radikalität im Denken und Entscheiden – und in jedem Fall mehr Konsequenz und Verbindlichkeit, um bei der Verwaltungsdigitalisierung einfacher, schneller und nachhaltiger zu werden. Dafür möchte der NKR – aus seiner Perspektive – eine Reihe von Empfehlungen geben.

Die kommende Legislaturperiode bietet die Chance, Strategien und Strukturen anzupassen und – wo nötig – neu auszurichten, um bei OZG-Umsetzung und Verwaltungsdigitalisierung einfacher, schneller und nachhaltiger zu werden.

Empfehlungen für die kommende Legislaturperiode

<p>1. Verbindliches Standardisierungsregime für die öffentlichen IT einführen</p> <ul style="list-style-type: none">> leistungsfähige Standardisierungsorganisation aufbauen> EfA-Standards und -Schnittstellen statt EfA-Software fördern> Verwaltungsdomänen übergreifende Prinzipien für Standardverwendung festlegen	<p>2. ‚Datengetriebenes Regieren‘ als verbindliches Grundprinzip für Gestaltung und Erbringung öffentlicher Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none">> Verwaltungsdaten besser nutzen für: „Once Only“, planerische Verwaltungsaufgaben und evidenzbasierte Politik> datengetriebenes Regieren“ zum zentralen Leitmotiv des Regierungshandelns machen
<p>3. Durchsetzungsstarke, übergreifende Gesamtkoordinierung der Registermodernisierung aufsetzen</p> <ul style="list-style-type: none">> Basisdatenprogramm zu Personen, Unternehmen und Liegenschaften starten> Gebäude- und Wohnungsregister aufsetzen> Vorrang für Verwaltungsdaten, Nachnutzung durch Statistik	<p>4. Digitaltauglichkeit des Rechts erhöhen – Rechtsbegriffe modularisieren, Digi-Check einführen</p> <ul style="list-style-type: none">> Rechtsänderungsvorschläge aus OZG-Laboren endlich umsetzen, Digitaltauglichkeits-Check einführen> NKR-Gutachten zum modularen Einkommensbegriff umsetzen
<p>5. Flächendeckung erleichtern, Transaktionskosten senken, App-Store für die Verwaltung einrichten</p> <ul style="list-style-type: none">> Koordinierungsstrukturen vereinfachen> Transparenz über Entwicklungsstände und Nachnutzungsmöglichkeiten erhöhen> FIT-Store und OZG-Marktplatz zum föderalen IT-Kaufhaus weiterentwickeln und Beschaffungswesen vereinfachen	<p>6. IT-Entwicklung und Betrieb durch Plattformkonzepte und ein föderales Architekturmanagement vereinfachen</p> <ul style="list-style-type: none">> Plattformen des Bundes und der Länder in einen Plattformverbund integrieren> Cloud-Strategie intensivieren, Hochleistungs-Cloud für öffentliche Hand aufbauen> föderales Architekturmanagement stärken> Entwicklungsplattformen anbieten
<p>7. Strategiekapazität von Bund und Ländern stärken, Entscheidungswege beschleunigen</p> <ul style="list-style-type: none">> Mehrheitsfindung im IT-Planungsrat vereinfachen, Operatives an FITKO delegieren> OZG-Entscheidungsrechte des Bundes stärker einsetzen> Strategie- und Steuerungskapazitäten im Kanzleramt ausbauen, Richtlinienkompetenz stärken, Digitalisierungsstrategie 2030 inkl. Verwaltungsmodernisierung aufsetzen> OZG-Frist anpassen, nicht aufgeben	<p>8. Operative Leistungsfähigkeit der föderalen IT-Koordinierung (FITKO) stärken</p> <ul style="list-style-type: none">> FITKO zur Digitalisierungsagentur ausbauen> mit ausreichend Personal, überjährigem Budget und Mandat zur Entwicklung, Festlegung und Pflege föderaler IT-Standards, Schnittstellen und Architekturvorgaben> Stärkung des Servicestandards durch Beratung und Service Assessments, Konsolidierung aller Arbeitshilfen in einem Servicehandbuch

Abb. 1: Übersicht der Empfehlungen für die kommende Legislaturperiode

Die Empfehlungen im Detail

1. Verbindliches, deutschlandweites Standardisierungsregime für die öffentlichen IT einführen

Verbindliche Grundlage jeder IT-Entwicklung durch und für die öffentliche Hand muss die Nutzung offener Standards und Schnittstellen sein. Nur so lassen sich Interoperabilität, Nachnutzbarkeit und Wettbewerb bei Verwaltungssoftware sicherstellen. Bestehenden Standards der Industrie und solchen der EU ist der Vorzug vor der Neuentwicklung eigener Standards zu geben. Der IT-Planungsrat sollte einen Katalog gängiger Standards betreiben und verbindliche, Verwaltungsdomänen übergreifende Prinzipien für ihren Einsatz entwickeln. Dies erfolgt in engem Schulterschluss mit dem Bund, der seine Festlegungskompetenzen gemäß OZG einbringt. IT-Planungsrat und Bund mandatieren eine leistungsfähige Standardisierungsorganisation, die z.B. aus der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) hervorgehen und bei der FITKO angesiedelt werden kann. Vorbild sind Standardisierungsstrukturen wie DIN e.V., mit dem Ziel, öffentliches und privates Know-How einzubeziehen. Alle EFA- und sonstigen Softwareentwicklungsprojekte der öffentlichen Hand in Deutschland sind auf diesen Standardisierungsansatz verpflichtet und dokumentieren ihre verwendeten Standards und Schnittstellen öffentlich. Nach Auslaufen des Konjunkturpakets werden durch Bundesmittel keine EFA-Softwarelösungen, sondern nur noch die Entwicklung und der Einsatz von EFA-Basis- und Vermittlungsdiensten, EFA-Standards und EFA-Schnittstellen gefördert.

2. ‚Datengetriebenes Regieren‘ als verbindliches Grundprinzip für die Gestaltung und Erbringung öffentlicher Leistungen festschreiben

Jede nutzerorientierte und automatisierungsfreundliche Verwaltungsdigitalisierung muss nicht nur hochstandardisiert, sie muss auch streng datengetrieben sein. Ob antragslose Verfahren, vorausgefüllte Formulare oder Registerabfragen statt Papiernachweise (once only) – alles hängt davon ab, dass vorhandene Verwaltungsdaten besser genutzt werden können. Aktuelle, verlässliche und deutschlandweit verfügbare Daten und Statistiken sind auch Voraussetzung für planerische Verwaltungsaufgaben und evidenzbasierte Entscheidungen der Politik. Über die bestehende Datenstrategie der Bundesregierung hinaus muss „datengetriebenes Regieren“ zum zentralen Leitmotiv und verbindlichen Grundprinzip zukünftigen Regierungshandelns werden. Konkret bedeutet dies, dass die kommende Bundesregierung der Registermodernisierung und der Erarbeitung digitaltauglichen Rechts höchste Priorität einräumen muss.

3. Durchsetzungsstarke, Ressort und Ebenen übergreifende Gesamtkoordinierung der Registermodernisierung aufsetzen

Die Daten der öffentlichen Hand sind in Deutschland auf tausende Register und Datenbestände verteilt und bisher für Fach- und Gebietsgrenzen übergreifende Bedarfe nur unzureichend nutzbar. Die technische Erschließung und datenschutzkonforme Verknüpfung dieser Daten ist Kern der Registermodernisierung. Während das OZG bereits über hohe politische Aufmerksamkeit, Umsetzungsziele, einheitlich koordinierte Umsetzungsprogramme und erhebliche Umsetzungsressourcen verfügt, ist dies bei der Registermodernisierung noch nicht der Fall. Zwar wurden zum Ende der Legislatur erste Grundlagengesetze zur Einführung einheitlicher Identifikationsnummern für Bürger und Unternehmen verabschiedet und ein Koordinierungsprojekt beim IT-Planungsrat initiiert. De facto steht die Registermodernisierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch dort, wo die Umsetzung des OZG zum Ende der vergangenen Legislaturperiode stand. Der Aufholbedarf gegenüber anderen Ländern beträgt 20 Jahre. Es bedarf daher klarer politischer Aufträge der nächs-

ten Bundesregierung, ausreichender Ressourcen und einer durchsetzungsstarken, Ressort übergreifenden und deutschlandweiten Gesamtkoordinierung. Allen voran müssen Entscheidungen zur Einführung eines Gebäude- und Wohnungsregisters und eines Bildungsregisters sowie zur besseren Verzahnung von Verwaltungs- und Statistikdatenbeständen getroffen werden. Es braucht ein Basisdatenprogramm, das die Datenbestände zu Personen, Unternehmen und Liegenschaften sauber identifiziert und erschließt. Dazu müssen die Grundlagenarbeiten an der [Verwaltungsdateninformationsplattform](#) intensiviert werden.

4. Digitaltauglichkeit des Rechts erhöhen – Rechtsbegriffe modularisieren, Digi-Check einführen

Um Register und andere öffentliche Datenbestände nutzbar zu machen, müssen diese nicht nur technisch erschlossen werden. Die darin gespeicherten Daten müssen auch sauber, nach einheitlichen, bereichsübergreifenden Prinzipien und Standards definiert sein. Sie müssen in Struktur und Bedeutung zu den zu Grunde liegenden Rechtsbegriffen passen. Umgekehrt müssen Rechtsbegriffe so gefasst werden, dass ein durchgehendes Datenmatching vom Gesetz über die Verwaltungsverfahren bis zu den Registern möglich und die Nachnutzung der Daten eines Fachbereichs durch einen anderen erleichtert wird. Dass dies bisher noch nicht der Fall ist, erschwert u.a. die Digitalisierung von Familienleistungen (ELFE-Projekt). Was getan werden kann, um eine „semantische Interoperabilität“ herzustellen, zeigt das [NKR-Gutachten zum modularen Einkommensbegriff](#), dessen Empfehlungen von einer neuen Bundesregierung zügig umgesetzt und Teil einer Digitaltauglichkeitsprüfung bestehender und neuer Gesetze werden müssen. Ein solcher Digitaltauglichkeits-Check sollte an den Methoden und Erfahrungen des dänischen Vorbildes ausgerichtet und eng mit vorhandenen Projekten wie dem Föderalen Informationsmanagement und der eGesetzgebung verknüpft werden. Ganz unabhängig von neuen Verfahren müssen die über 40 bekannten Rechtsänderungsvorschläge, die aus den OZG-Digitalisierungslaboren gemeldet wurden, von den Bundesressorts gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode in Gesetzesänderungen überführt werden. Erst wenn dies geschehen ist, können eine Reihe von OZG-Leistungen den erforderlichen Mindestreifegrad 3 erreichen. Um den nutzerfreundlichen Reifegrad 4 und damit auch eine Konformität mit der Single-Digital-Gateway-VO der EU zu erzielen, müssen Registermodernisierung und Digitaltauglichkeitsprüfung Hand in Hand gehen. Weitere Empfehlungen hat der NKR in einem [separaten Papier](#) zusammengefasst.

5. Flächendeckung erleichtern, Orientierungs- und Transaktionskosten senken, App-Store für die Verwaltung einrichten

Der auf eine schnelle Flächendeckung abzielende, bisher aber eher planwirtschaftliche Ansatz zur Entwicklung von EfA-Leistungen, ist koordinativ extrem anspruchsvoll und erzeugt – verstärkt durch die Förderbürokratie der Konjunkturpaketsmittel - bei allen Beteiligten erhebliche administrative Aufwände, zeitliche Verzögerungen und Unsicherheiten. Die Komplexität der Koordinierungsstrukturen ist zu hoch, die Transparenz über Entwicklungsstände und Nachnutzungsmöglichkeiten zu gering. Kommunen sind bisher gänzlich von der direkten Partizipation an EfA-Entwicklungen abgekoppelt. Verbreitung finden IT-Lösungen nur, wenn sie bekannt und für Verwaltungen leicht beschaffbar sind. Distributionsplattformen wie Smartphone-App-Stores oder Onlinekaufhäuser zeigen, wie Orientierungs- und Beschaffungsaufwände massiv gesenkt werden können. Aus dem FIT-Store und OZG-Marktplatz muss daher ein föderales IT-Kaufhaus werden, über das Behörden aller Ebenen standardisierte, Portalverbund kompatible IT-Produkte einfach finden und leicht beschaffen können. Leistungsberechtigt wären alle öffentlichen und privaten IT-Anbieter, die sich den Regeln des IT-Kaufhauses und damit den föderalen Architektur- und Standardisierungsvorgaben unterwerfen. Neben Lösungsanbietern könnten auch IT-Dienstleister für Betrieb, Integration, etc. ihre (Beratungs-)Dienstleistungen anbieten. Komplettiert würde der Ansatz durch Ergänzung eines Open-Source-Repositorys. Für Einkäufer bestünde der Vorteil darin,

dass eine Vielzahl von Prüfaufwänden von der Plattform übernommen werden könnten und aufwändige Ausschreibungen entbehrlich würden. Ggf. bedarf es der Anpassung des Vergaberechts.

6. IT-Entwicklung und Betrieb durch Plattformkonzepte und ein föderales Architekturmanagement vereinfachen und professionalisieren

IT-Entwicklung und Betrieb werden zunehmend anspruchsvoller und überfordern viele kleinere Verwaltungseinheiten. Die Heterogenität der Betriebsbedingungen innerhalb der deutschen Verwaltung macht es auch Entwicklern schwer, günstige und gut skalierbare Produkte anzubieten. Standardisierte, Cloud basierte Entwicklungs- und Betriebsplattformen helfen, Kosten zu senken und gute Lösungen unter Wiederverwendung standardisierter Basiskomponenten schnell zu verbreiten und die Anwendung zu skalieren. Die im Entstehen begriffenen Plattformen des Bundes und der Länder müssen über eine Verwaltungs-Cloud-Strategie in einen Plattformverbund integriert werden. Dafür sowie zur Integration weiterer IT-Systeme wie den Registern bedarf es zusätzlicher Verbindungskomponenten. Dies ist weit mehr als der bisher im Fokus stehende Portalverbund und erfordert ein viel größeres Maß an Orchestrierung und architektonischer Abstimmung. Bestehende Bemühungen um ein föderales Architekturmanagement müssen massiv gestärkt, durch zusätzliche Ressourcen unterstützt und im Zusammenspiel mit der oben genannten Standardisierungs-offensive zum prioritären Kern der Arbeit von IT-Planungsrat und FITKO werden.

7. Strategiekapazität von Bund und Ländern stärken, Entscheidungswege beschleunigen

Der zunehmende Handlungsdruck führt zu wachsendem politischen Handlungswillen und zusätzlichen Ressourcen, aber auch zu einer gesteigerten Erwartungshaltung und dem Wunsch, möglichst schnell Erfolge präsentieren zu können. Um Aktionismus zu vermeiden und diese Handlungsressourcen richtig zu kanalisieren, bedarf es ausreichender Strategie- und Steuerungskapazitäten. Diese sind in den letzten Jahren rund um IT-Rat, IT-Planungsrat und die FITKO ausgebaut worden, reichen nach Auffassung des NKR, aber noch nicht aus; vor allem nicht, um offene konzeptionelle Fragen zeitnah zu klären, fehlende Programmbausteine zu ergänzen und strukturelle Weichenstellungen konsequent anzugehen. Dazu gehört auch die Befähigung, wichtige, sehr grundsätzliche Impulse wie die „[Dresdner Forderungen](#)“ aufzugreifen und schnell in entscheidungsreife Handlungsvorschläge zu überführen. Um zügiger, stringenter und verbindlicher entscheiden und handeln zu können, muss der IT-Planungsrat in höherer Taktrate tagen, operative Entscheidungen stärker an die FITKO delegieren und seine Entscheidungsmechanismen vereinfachen. Derzeit benötigen Beschlüsse die Zustimmung des Bundes und von mindestens elf Ländern, die zusammen zwei Drittel der Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbilden.

Der Beginn der neuen Legislaturperiode bietet die Chance, dass der Bund seine Vorstellungen von einer Digitalisierungsstrategie 2030 präzisiert. Diese muss eine mutige, gesamtdeutsche Vision zur Verwaltungsvereinfachung und -digitalisierung formulieren. Dabei müssen OZG, Registermodernisierung und Digitaltauglichkeit von Recht in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden. Nötig sind zudem jeweils klar formulierte, in eine OZG-Novelle zu überführende Ziele und Meilensteine und ein transparentes Monitoring. Eine solche Strategie muss auch skizzieren, wie die Umsetzungs-komplexität insgesamt abgebaut, Koordinierungsaufwände verringert und Entscheidungen beschleunigt werden können. Die bisherige OZG-Frist braucht ein Update: Weniger ist mehr, Fokussierung ist wichtig! Außerdem: Statt ein Digitalministerium einzurichten, sollten vorhandene Strategie- und Steuerungskapazitäten, z.B. im Kanzleramt, ausgebaut und das Thema der Richtlinienkompetenz des Kanzlers bzw. der Kanzlerin untergeordnet werden. Im föderalen Kontext sollte der Bund deutlich machen, dass er bereit ist, von seinen im OZG verankerten Entscheidungsrechten umfänglich Gebrauch zu machen, sofern anderweitig keine zügigen Entscheidungen möglich sind.

8. Digitalisierungsagentur statt Digitalisierungsministerium – Operative Leistungsfähigkeit der föderalen IT-Koordinierung (FITKO) stärken

Schnelligkeit, Stringenz und Konsequenz von Strategiebildung, Entscheidungsfindung und Umsetzung hängen entscheidend davon ab, in welchem Umfang auf gebündeltes Know-How zurückgegriffen werden kann. Dies ist auch eine Frage einer digitalen Souveränität. Den verteilten Ressourcen in Bund, Ländern und Kommunen fehlt es an Schlagkraft und Konsistenz. Die Stärkung der Strategiekapazität muss Hand in Hand mit dem Ausbau der operativen Fähigkeiten gehen - beides sind zwei Seiten derselben Medaille. Dringender als ein Digitalministerium braucht Deutschland deshalb eine Digitalisierungsagentur nach internationalem Vorbild – mit einer vergleichbaren Ausstattung von mehreren hundert Mitarbeitenden, einem überjährigen Digitalisierungsbudget, eng verzahnt mit den Strategie- und Entscheidungseinheiten. Eine solche Einrichtung, die aus der FITKO hervorgehen kann, wäre auch der ehrliche Versuch, Know-How, das derzeit teuer extern eingekauft wird, dauerhaft in öffentlicher Hand aufzubauen. Betraut werden sollte eine Digitalisierungsagentur mit dem Mandat zur beteiligungsoffenen Entwicklung, Festlegung und Pflege von föderalen IT-Standards, Schnittstellen und Architekturvorgaben. Hierzu gehört es auch, den Servicestandard zu einem verbindlichen, durch Beratungsangebote unterstützten und von Service Assessments begleiteten Rahmen für die föderale Verwaltungsdigitalisierung zu machen. Bisherige Arbeitshilfen und Leitfäden sind in einem digitalen [Servicehandbuch](#) als zentralem Wissensspeicher zu konsolidieren und dauerhaft zu pflegen. Die Digitalisierungsagentur sollte den App-Store für die Verwaltung betreiben und Entwicklungsplattformen für die einfachere Softwareentwicklung anbieten.

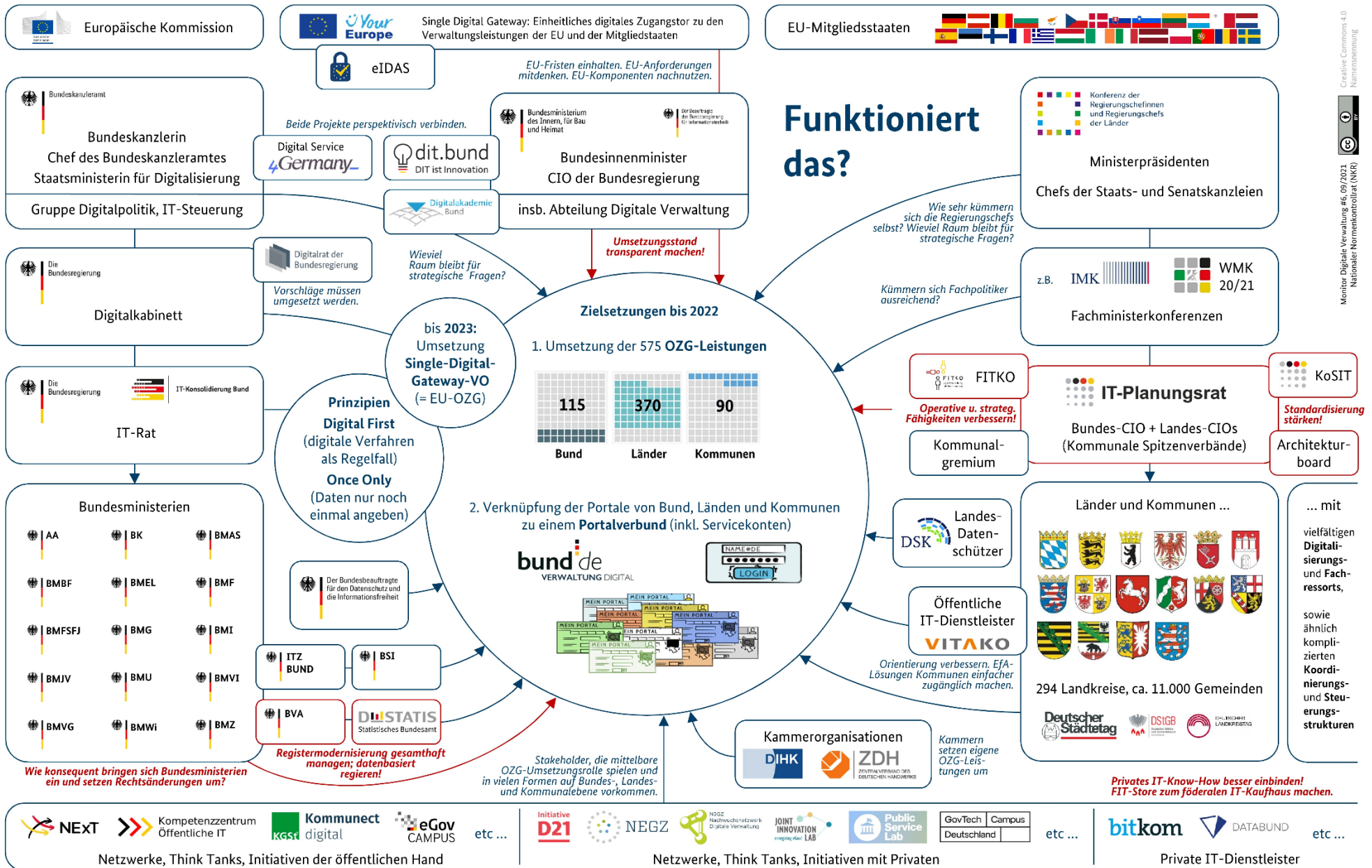

































Abb. 2: Viel Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen - Funktioniert das? (Stand 1.9.2021)

14 OZG- THEMENFELDER	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND	OZG-LEISTUNGEN IN BEARBEITUNG ¹	DAVON IN PLANUNG	ODER IN UMSETZUNG	ODER GO-LIVE ²	DAVON FLÄCHEN- DECKUNG ERREICHT ³
Arbeit & Ruhestand	 BMAS	 NW	28	16	8	4	1
Bauen & Wohnen	 BMI	 MV	42	19	16	7	2
Bildung	 BMBF	 ST	15	8	5	2	1
Ein- und Auswanderung	 AA	 BB	14	1	11	2	0
Engagement & Hobbies	 BMI	 KSV  NW	28	20	7	1	0
Familie & Kind	 BMFSFJ	 HB	24	12	7	5	0
Forschung & Förderung	 BMI	 BY	20	11	7	2	2
Gesundheit	 BMG	 NI	24	1	18	5	0
Mobilität & Reisen	 BMVI	 HE  BW	47	3	36	8	2
Querschnittsleistungen	 BMI	 BE	18	13	5	0	0
Recht & Ordnung	 BMJV	 SN	7	1	4	2	1
Steuern & Zoll	 BMF	 HE	23	2	19	2	2
Umwelt	 BMU	 SH  RP	46	17	27	2	0
Unternehmensführung und -entwicklung	 BMWi	 HH	45	15	18	12	5
			381 (von ca. 575)	139 (von 381)	188 (von 381)	54 (von 381)	16 (von 54)

Zahlen BMI / Darstellung NKR (Stand 16.08.2021)

1 – Nicht gezählt werden Leistungen, die außerhalb des OZG-Digitalisierungsprogramms umgesetzt werden oder wegen geringer Priorität zurückgestellt wurden. | 2 – Status erreicht, wenn a) für min. eine zugehörige Verwaltungsleistung ein Go-Live, b) min. im Reifegrad 2, c) in min. einer Kommune erfolgt ist. | 3 – Für Bundesleistungen wird Flächendeckung angenommen, wenn Online-Service über Bundesportal verfügbar, für Landes- und Kommunalleistungen, wenn Online-Service in min. 9/16 Ländern verfügbar. Von derzeit 16 flächendeckenden Leistungen sind 14 Bundes- und 2 Landesleistungen (Überbrückungshilfen, BAföG).

Abb. 3: Stand der OZG-Umsetzung – Umsetzung vorangeschritten, Leistungsphase eingeleitet, Flächendeckung offen. (Stand 16.8.2021)

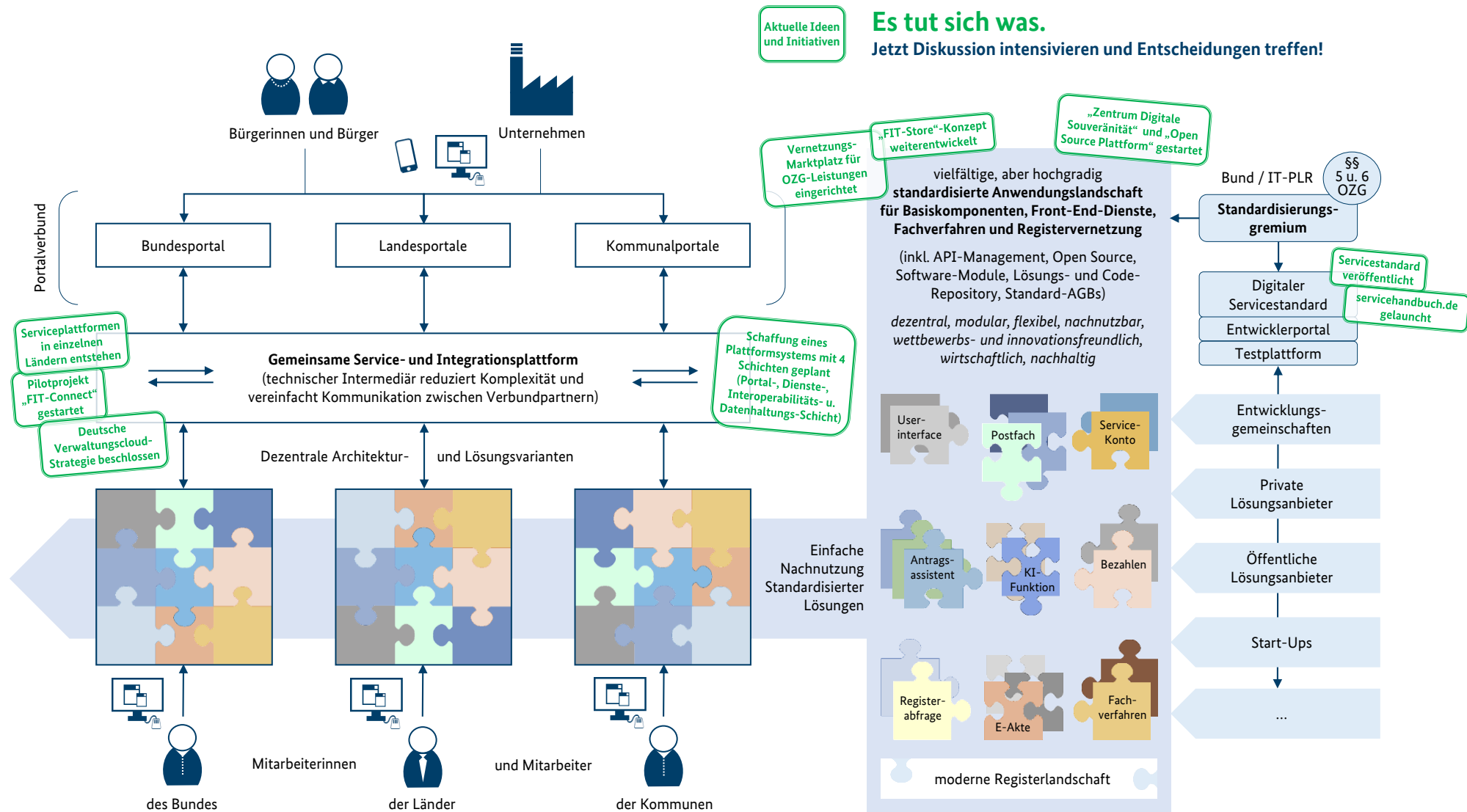


Abb. 4: Innovation, Wettbewerb und Nachnutzbarkeit durch Standardisierung – Elemente und Prinzipien einer föderalen E-Government-Architektur (Vorschlag NKR mit Hinweisen auf aktuelle Entwicklungen, Stand 1.9.2021)

Vergaberecht

APP-STORE FÜR DIE VERWALTUNG

Erleichtert Orientierung, vereinfacht Beschaffung und Nachnutzung, senkt Transaktionskosten, harmonisiert Technik, sichert dezentrale Vielfalt / Innovation / Wettbewerb durch **verbindliche Standards** für: **Design – Interoperabilität - Lizenz-/Vertragsrecht (Standart-AGB)**

ABRUFEN

passende Lösungen einfach finden und beschaffen | gesicherte Interoperabilität | Konformität mit Servicestandard | vereinfachtes Vertragsmanagement

standardisierte
Produktbeschreibungen
Dokumentationen
Lizenzbedingungen
Supportbedingungen

EINSTELLEN

Zugang für jeden Anbieter | klare Rahmenbedingungen | saubere Schnittstellendokus | Support für Entwickler | (teil-)automatische Zertifizierung / QS

Versionierungsregeln | Abwärtskompatibilität | Release- / Updatemanagement | Anpassungen bei rechtlichen Änderungen z.B. im Fachrecht

PFLEGEN UND WARTEN

Private
Lösungsanbieter

Öffentliche
Lösungsanbieter

Start-Ups

Open Source

...

App-Store berücksichtigt Architekturanforderungen und hält passgenaue Lösungen bereit. Entwicklungsumgebungen und Testplattformen erleichtern standardkonforme Entwicklung.

Gemeinsame (virtuelle) Service- und Integrationsplattform als Grundlage für Plattformföderation

Landesplattformen

Kommunalplattformen

Cloudlösungen

Fachverfahrensverbände

öffentliche Rechenzentren

...

Gemeinsame Basisdienste, Registerverbund

Entwicklungsumgebung(en)

Testplattform(en)

Digitaler Servicestandard, Architekturmanagement

Abb. 5: Austausch- und Beschaffungsplattform für standardisierte IT-Lösungen – Elemente und Prinzipien eines App-Store für die Verwaltung (Vorschlag NKR, Stand 1.5.2021)

Servicestandard für die OZG-Umsetzung



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

NUTZERZENTRIERUNG



- 1 Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für die Konzeption und Gestaltung, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung. Nutzerinnen und Nutzer sollten dabei wenn möglich direkt beteiligt werden.
- 2 Digitale Angebote sind einfach und intuitiv, so dass die Nutzerinnen und Nutzer sie akzeptieren. Sie führen die Nutzerinnen und Nutzer durch eine klare Struktur und ggf. mit zusätzlichen digitalen Hilfestellungen zum Ziel.
- 3 Digitale Angebote sind barrierefrei konzipiert und gestaltet. Sie verwenden weitestgehend einfache, bürgernahe sowie genderneutrale Sprache.
- 4 Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Daten und Dokumente nur einmal mitteilen müssen. Nachweisdokumente werden schrittweise durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt.
- 5 Werden Daten und Informationen der Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, werden Sicherheitsvorkehrungen zu ihrem Schutz getroffen und transparent gemacht. Datenaustausche zwischen Behörden werden durch zwischengeschaltete Intermediäre abgesichert und im Datencockpit des Nutzers protokolliert.
- 6 Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.

VORGEHEN



- 7 Sofern rechtliche Vorgaben der Entwicklung einer nutzerzentrierten, einfachen und effizienten digitalen Lösung entgegenstehen, werden diese zügig angepasst und wird dadurch die Digitaltauglichkeit des Rechts fortwährend erhöht.
- 8 Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und kontinuierlich weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.
- 9 Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass über jedes Portal alle Leistungsbeschreibungen gefunden und Online-Dienste aufgerufen werden können (Online-Gateway Portalverbund).

ZUSAMMENARBEIT



- 10 Eine vertrauensvolle, Ebenen übergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und durchgängige digitale Angebote der Verwaltung unabhängig von Zuständigkeiten.
- 11 Zusammenschlüsse für Entwicklungsgemeinschaften werden proaktiv angestrebt. Unterstützungsangebote für deren Zusammenstellung und Finanzierung werden auf ihre Anwendbarkeit für die Erstellung digitaler Angebote geprüft.

OFFENHEIT



- 12 Offene Standards müssen bei der Realisierung und dem Betrieb der digitalen Angebote genutzt werden.
- 13 Der Quellcode aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung (Eigenentwicklung) wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit kostenfreier, eine Veränderung gestattender Lizenzierung zur Verfügung gestellt.
- 14 Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten oder ihren Bestandteilen wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.

TECHNISCHER BETRIEB



- 15 Die Zuverlässigkeit, Ausfallsicherheit und IT-Sicherheit der digitalen Angebote sind integraler Bestandteil der Entwicklung und im kontinuierlichen Betrieb. Für mögliche Stör- und Ausfälle gibt es Supportkonzepte.
- 16 Die Interoperabilität von Komponenten wird durch gemeinsame Standards, definierte Schnittstellen und kompatible Architekturen gewährleistet.
- 17 Die Evaluation der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse. Sie ist Grundlage für die Weiterentwicklung.

WIRKUNGSCONTROLLING



- 18 Die Wirksamkeit der digitalen Angebote wird anonym anhand von Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit erhoben. Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Ergebnisse veröffentlicht. Diese werden auch in maschinenlesbarer Fassung bereitgestellt.
- 19 Die Evaluation der Nutzerzufriedenheit der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse, um daraus kontinuierlich und für zukünftige Weiterentwicklungen Maßnahmen zur Verbesserung abzuleiten.

Informieren Sie sich zusätzlich unter

www.onlinezugangsgesetz.de

Unterstützt von:



wirksam
regieren

dit.bund
DIT ist Innovation



NEXT

Jetzt neu

www.servicehandbuch.de

Abb. 6: Digitaler Servicestandard für die Umsetzung des OZG
(vgl. NKR-Gutachten 2016 „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann.“, Stand: 1.9.2021)

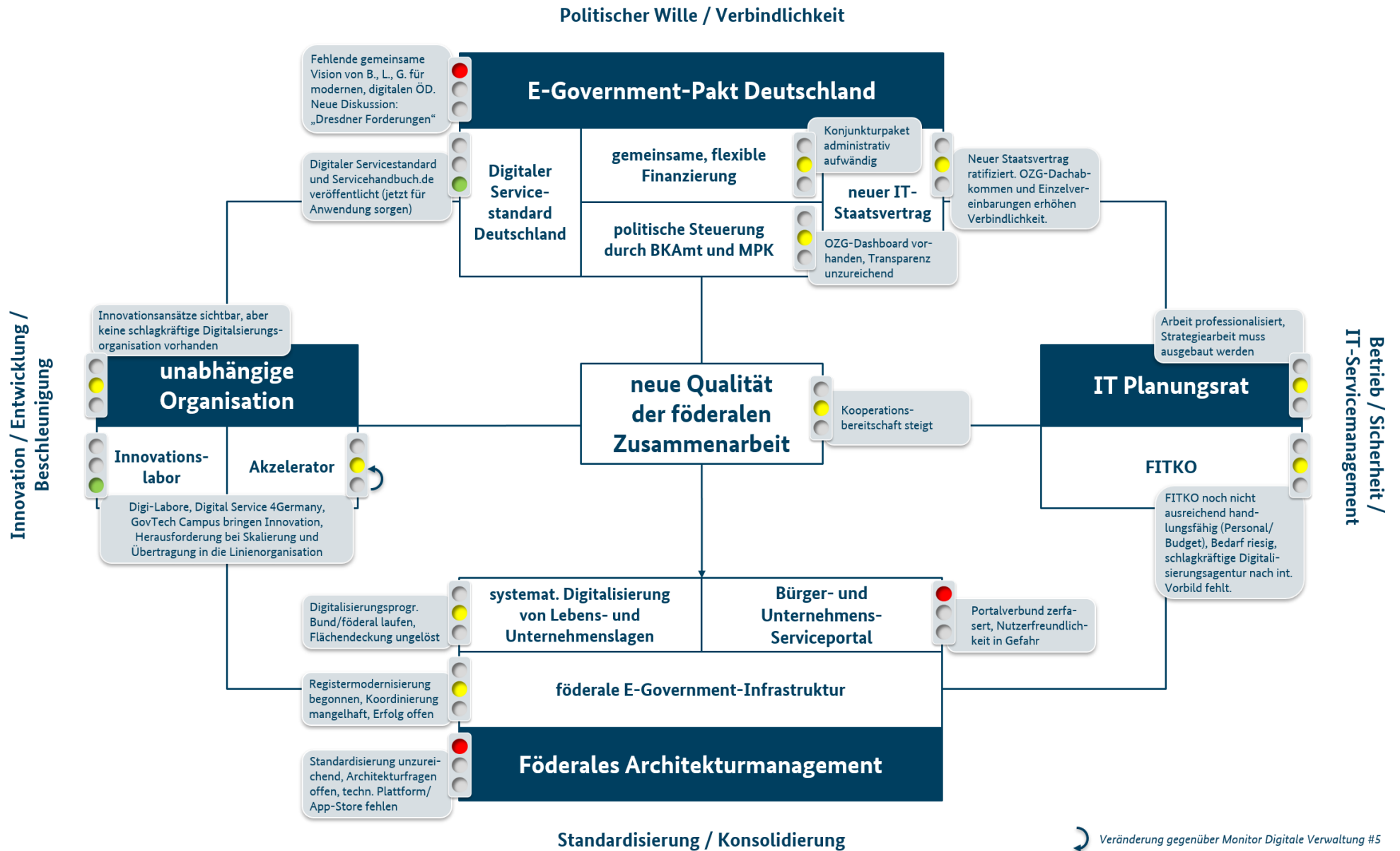


Abb. 7: Darstellung Bewertung des Umsetzungsstandes der Verwaltungsdigitalisierung Anhand der Empfehlungen des NKR-Gutachtens 2016 „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“ (Stand 1.9.2021).

Detailbetrachtung

I. Verbindlichkeit, Zusammenarbeit, Steuerung	
Sachstand	Bewertung
<p>Das OZG verpflichtet die Verwaltung, ihre Leistungen bis Ende 2022 digital anzubieten. Die europäische SDG-Verordnung verlangt eine grenzüberschreitende Interoperabilität von 73 dieser Leistungen bis 2023. Hinsichtlich einer föderal arbeitsteiligen Vorgehensweise besteht Einigkeit. Der OZG-Umsetzungskatalog wurde vom IT-Planungsrat beschlossen und definiert, welche 575 Leistungen konkret umgesetzt werden sollen. Das OZG-Reifegradmodell definiert, dass Leistungen dann OZG konform digitalisiert wurden, wenn sie inkl. aller Nachweise vollständig online beantragt und Bescheide elektronisch zugestellt werden können (Reifegrad 3 von 4).</p> <p>Die OZG-Leistungen sind in 14 Themenfeldern zusammengefasst und werden in s.g. Entwicklungsgemeinschaften digitalisiert, die federführend von einem Bundesministerium und einem Bundesland geleitet werden. Auch die Kommunalen Spitzenverbände verantworten ein Themenfeld. Nachdem alle Themenfelder verteilt worden sind, konnten die Planungs- und Umsetzungsarbeiten für 381 Leistungen stark vorangetrieben werden. Für Leistungen- bzw. Leistungsbündel der Priorität 1 wurden Digitalisierungslabore durchgeführt, bei denen Bund, Länder und Kommunen eng zusammenarbeiten. In den Laboren werden insbesondere auch Nutzer frühzeitig einbezogen. Ergebnis dieser Vorarbeiten sind Planungen, wie Lösungsskizzen in lauffähige Anwendungen überführt werden können (Klick-Dummies, Prototypen). Zudem sollen Rechtsanpassungen identifiziert werden, die den digitalen Vollzug erleichtern. Aus Prototypen werden von den jeweiligen Federführern anschließend betreibbare Software-Lösungen entwickelt (Minimal Viable Product), die danach auch von anderen Verwaltungen als s.g. Einer-für-Alle-Leistungen (EfA) übernommen werden sollen. Zuletzt wurden EfA-Mindestanforderungen definiert, die eine Nachnutzung erleichtern sollen.</p> <p>Der Umsetzungsstand wird dokumentiert. Auf der OZG-Informationsplattform ist er – nach Registrierung – online und projektscharf einsehbar. Dort werden auch die bisherigen Arbeitsergebnisse zugänglich gemacht. Dies geschieht in Eigenverantwortung der Themenfeldfederführer. Seit Ende 2020 bietet die Bundesregierung ein öffentliches Projektmonitoring in Form des OZG-Dashboards an. Inzwischen wird auch</p>	<p>Das OZG setzt zwar eine verbindliche Zielmarke, doch ist mittlerweile klar, dass es nicht mehr realistisch ist, dass alle 575 Leistungen bis Ende 2022 flächendeckend digitalisiert sind. Leistungen der Priorität 4 sind bereits zurückgestellt. Prioritär müssten ohnehin die SDG-Leistungen digitalisiert werden, da die SDG-Verordnung im Gegensatz zum OZG einen individuellen Rechtsanspruch auf Onlineleistungen begründet und eine Nichtumsetzung auch Sanktionen der EU-Kommission nach sich ziehen kann. Transparenz über mögliche Priorisierungsentscheidungen besteht derzeit aber nicht, genauso wenig, wie über den erwartbaren Umsetzungsstand bis 2022.</p> <p>Die Verteilung der Federführerschaft für alle OZG-Leistungen auf die Länder ist ein Erfolg. Die Durchführung von Digitalisierungslaboren ist eine methodische Innovation, die sich bewährt hat. Selbst unter den Bedingungen der Corona-Krise war es möglich, Digitalisierungslabore vollständig online und damit ortsunabhängig durchzuführen. In dem Maße, wie die designorientierte Labormethode zum Standard wird, sollte sie jedoch selbst stärker standardisiert werden. Dies beinhaltet die Vorgabe bestimmter Designprinzipien und die Aufbereitung bewährter Praktiken zu gängigen Prozessbausteinen; gebraucht wird ein „Design System“, das mit dem Digitalen Servicestandard verbunden wird (vgl. Abb. 6). Zugleich bedarf es eines stärkeren Augenmerks auf die technischen Fragen der Lösungsentwicklung. Eine systematische Standardisierung und Modularisierung sowie die Verwendung offener Schnittstellen und Datenformate ist Voraussetzung für eine spätere Nachnutzbarkeit der Referenzimplementierungen. Erste Festlegungen dazu finden sich in den EfA-Mindestanforderungen. Das vielversprechendste Nachnutzungsszenario besteht derzeit in der Nutzung von „Software as a Service“, sodass die Übernahme in die eigene Betriebsumgebung entfällt.</p> <p>Anhand der auf den unterschiedlichen Informationsplattformen dokumentierten Informationen lässt sich der OZG/SDG-Umsetzungsstand nach wie vor nicht belastbar ermitteln. In Konkretisierung des EfA-Prinzips wurde das interne OZG-Monitoring durch Schärfung der Steuerungsindikatoren verbessert. Dadurch wird sich die Steuerungsfähigkeit von Bund und Ländern erhöhen. Die Aussagekraft des OZG-Dashboards</p>



der Aspekt der **Flächendeckung** in einer Beta-Version **abgebildet**, wobei dies zwar bis zur Kreisebene, aber **nicht leistungsscharf** geschieht. Gezählt werden Leistungen bereits ab **Reifegrad 2**. Die Datenqualität hängt von der Güte der Eintragungen im Online-Gateway des Portalverbundes durch die Länder ab.

Aktuell stehen gut **54 Onlineleistungen** aus dem OZG-Umsetzungsprogramm in min. einer Kommune, min. im **Reifegrad 2** zur Nutzung bereit. **188** Leistungen befinden sich in der **Umsetzungs-** und 139 in der Planungsphase. **194** Leistungen wurden **depriorisiert** bzw. werden außerhalb des OZG-Programms umgesetzt (vgl. Abb. 3). Die **Leistungen des Bundes** sollten bereits **2021 fertig** sein, werden aber bis 2022 brauchen. Entsprechend fokussiert ist die Prioritätensetzung der Bundesministerien. Aufgrund ihrer Nutzerrelevanz rücken zunehmend die föderalen Leistungen in den Fokus. In Konkretisierung des Efa-Prinzips wurden verbindlichkeitssteigernde **Einzelvereinbarungen** mit den Themenfeldverantwortlichen, d.h. Land und Bundesresort, geschlossen. Einzelne Ressorts müssen ihre Rolle im föderalen OZG-Kontext aber noch finden.

Der im Koalitionsvertrag angekündigte **Digitalisierungspakt** von Bund, Ländern und Kommunen („vertrauensvolle Zusammenarbeit“, „Verteilung der notwendigen Investitionskosten“) ist **bisher nicht konkretisiert**. Allerdings gewinnt die föderale IT-Kooperation durch FITKO und die zugehörige Änderung des **IT-Staatsvertrages** an Verbindlichkeit. Neu hinzugekommen ist der „**Servicestandard für die Umsetzung des OZG**“, der Gestaltungsprinzipien für gute Digitalleistungen definiert (vgl. Abb. 6). Zusätzliche Verbindlichkeit erzeugen die OZG-Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (**Dachabkommen**), die daraus abgeleiteten Einzelvereinbarungen mit den Themenfeldverantwortlichen sowie die **Efa-Mindestanforderungen**.

Verwaltungsdigitalisierung und OZG-Umsetzung sind nicht nur fachlich anspruchsvoll, sie finden auch in einem **komplexen organisatorischen Umfeld** und in **mehrstufigen Governance-Strukturen** statt. Darin nehmen einzelne Organisationen wie der IT-Planungsrat, der IT-Rat, die FITKO, das BMI und das Kanzleramt gewisse Schlüsselstellungen ein; über besondere **Durchgriffsrechte** oder herausgestellte **Steuerungsressourcen** verfügen sie bisher aber nicht. Besserung verspricht das **geschärfte Projektmonitoring**, das im Zuge des OZG-Dachabkommens aufgebaut wird und z.B. die Auszahlung der 3 Mrd. Euro aus dem Konjunkturpaket an das Erreichen konkreter Meilensteine knüpft.

ist weiterhin unzureichend. Bilanziert werden dürfen nur Leistungen in Reifegrad 3 oder 4, die flächendeckend verfügbar sind. Zu begrüßen ist der Beschluss der MPK, dass die zuständigen Ressorts der Länder zum Dezember 2021 einen gemeinsamen **Bericht zum Efa-Umsetzungsfortschritt** vorlegen sollen.

Eine zunehmende Zahl der OZG-Leistungen befindet sich in der **Phase eines „angestregten Abarbeitens“**. Bis Ende **2021** sollen gut **200 föderale Referenzimplementierungen** zur Verfügung stehen. Ob dieses Ziel gehalten werden kann, ist noch unklar. **BAföG** und die **Überbrückungshilfen** sind bisher die einzigen föderalen Efa-Entwicklungen, die **flächendeckend** implementiert sind. Gestärkt wird das Efa-Prinzip durch das **OZG-Dachabkommen**. Die abgeleiteten Einzelvereinbarungen helfen, die Steuerungsverantwortung der Bundesressorts zu stärken und ein Projektmonitoring anhand klarer **Steuerungsindikatoren** aufzusetzen. Die Abstimmung der Vereinbarungen hat **viel Kraft und Aufmerksamkeit** gefordert, die zugehörige Administration der Konjunkturpaketsmilliarden tut dies weiterhin und geht zu Lasten der fachlichen Arbeit.

Positiv hervorzuheben ist, dass Bund, Länder und Kommunen zu einer **produktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit** gelangt sind, auch jenseits der rein formalen Verpflichtung zur OZG-Umsetzung. Dieser neue Geist der Zusammenarbeit hat sich trotz vieler Herausforderungen als belastbar herausgestellt. Zuletzt hat die **MPK** beschlossen „die für den erfolgreichen Abschluss bis Ende 2022 notwendigen Kraftanstrengungen zu unternehmen.“ Zunehmend bildet sich eine positive gemeinsame Erzählung heraus, die aufzeigt, welche Chancen mit verstärkter Kooperation einhergehen. Der **Servicestandard** ist dafür ein weiteres Mittel. Er verdeutlicht Prinzipien guter Verwaltungsdigitalisierung und sollte mit der Zeit einen **größeren Verbindlichkeitsgrad** erhalten.

IT-Planungsrat und IT-Rat als die zentralen Koordinierungsgremien haben an Professionalität gewonnen. Durch **OZG-Dachabkommen** und Co. **verbessert sich potentiell die Steuerungsfähigkeit**, da Verantwortlichkeiten eindeutiger benannt und Meilensteine verbindlicher geprüft werden können. Gleichzeitig **erhöhen** sich aber der **Komplexitätsgrad** und „**Betriebsaufwand**“ der OZG-Governance weiter. Wie Koordinierung erleichtert, Orientierung verbessert und Selbststeuerung des Gesamtsystems erhöht werden können, ist eine wichtige strategische Frage, von deren Beantwortung Schnelligkeit und Nachhaltigkeit der OZG-Umsetzung abhängen. Für diese **Strategiearbeit** sollte in Zukunft **mehr Raum** geschaffen werden.

II. Organisation, Finanzierung, Personalressourcen

Sachstand	Bewertung
<p>Die OZG-Gesamtkoordinierung liegt beim BMI, das für diese Aufgabe 40 zusätzliche Stellen erhalten hatte, aber erst nach einer langwierigen Auswahlphase, dafür aber mit diverseren Ausbildungshintergründen als bisher üblich, besetzen konnte. Auch das Kanzleramt hat seine Koordinierungsressourcen aufgestockt. Zusätzlich arbeiten unzählige externe Berater an der OZG-Umsetzung. Nicht immer ist ersichtlich, worin das spezielle Know-How besteht und warum die übernommenen Aufgaben nicht von Verwaltungsmitarbeitern erledigt werden könnten.</p> <p>Die FITKO – als gemeinsame Bund-Länder-Anstalt und Arbeitseinheit des IT-Planungsrates – unterstützt bei der OZG-Koordinierung und kümmert sich auch um Standardisierungs- und Architekturfragen. Nach einer langwierigen Anlaufphase befindet sich die FITKO noch immer im Aufbau und verfügt erst über 40 der 44 vorgesehenen Mitarbeiter. Grund hierfür war eine anhaltende Auseinandersetzung um den Stellenplan der FITKO, der von den Landeshaushältern in Frage gestellt wird, obwohl er durch den IT-Planungsrat längst verbindlich beschlossen worden war.</p> <p>Die Ressourcenlage und der Organisationsgrad in den Ländern und Kommunen verbessern sich, sind aber nach wie vor sehr unterschiedlich. Während einige Länder erhebliche Anstrengungen unternehmen, um geeignete Organisationsformen und ausreichend viele Mitarbeiter zu finden, sind andere Länder noch nicht ausreichend aufgestellt. Um Klarheit über die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems zu erhalten, werden derzeit die Umsetzungsressourcen je Themenfeld ermittelt.</p> <p>Finanziert wird die OZG-Umsetzung anteilig durch Bund und Länder. Dem IT-Planungsrat stand bisher ein Digitalisierungs-Budget von 180 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bund hatte für diese Legislaturperiode 500 Mio. Euro eingeplant. Im Zuge der Konjunkturmaßnahmen hat er noch einmal 3 Mrd. Euro für die OZG-Umsetzung und 0,3 Mrd. Euro für die Registermodernisierung aufgebracht. Die 3 Mrd. Euro fließen zu 50% in die föderalen und zu 20% in die OZG-Leistungen des Bundes. 30% gehen an Infrastrukturprojekte. Hinzu kommen weitere Mittel der Länder. Gleichwohl wird bereits danach gefragt, wie die Finanzierung nach 2022 aussehen soll.</p> <p>Das im BMI eingerichtete Digital Innovation Team (DIT) soll der Bundesverwaltung helfen, Methoden der agilen Softwareentwicklung und des Design</p>	<p>Trotz Aufstockung fährt das vorhandene Personal unter Volllast, insbesondere seit die Administration der Konjunkturpaketsmittel hinzugekommen ist. Weitere Mitarbeiter wären nötig, um Überlastungen zu vermeiden. Der anhaltende Personalbedarf wird noch zu sehr durch externe Kräfte kompensiert. Angesichts der großen Transformationsaufgaben, die mit OZG, Registermodernisierung und Co. einhergehen, wird der Personalbedarf weiter wachsen. Mehr internes Personal aufzubauen, als externes Personal einzukaufen, sollte das Ziel sein.</p> <p>Die FITKO kann der organisatorische Nukleus einer effektiven föderalen IT-Zusammenarbeit sein. Gerade im Hinblick auf die Architektur- und Standardisierungsfrage wirkt die FITKO bereits heute segensreich. Die Mitarbeiterzahlen reichen dafür aber nicht aus. Immerhin: Zwischenzeitlich wurde der höhere Stellenbedarf vom IT-Planungsrat anerkannt. Eine Organisationsuntersuchung hatte gezeigt, dass der unmittelbare Personalbedarf schon heute bei 60 liegt. Zum Vergleich: Ähnliche Einrichtungen führender Digital-Nationen verfügen über ein Zehnfaches dieses Personals!</p> <p>Es ist fraglich, ob die begrenzten Ressourcen in den Ländern ausreichen, um die notwendigen Arbeiten in der zur Verfügung stehenden Zeit sachgerecht erledigen zu können. Dies gilt umso mehr, als auch die Kommunen die bevorstehenden Aufgaben häufig nicht aus dem Bestand leisten können und expliziter Unterstützung seitens der Länder bedürfen. Der jetzt laufende „Kassensturz“ ist überfällig. Eine ehrlliche Bestandsaufnahme ist eine Chance organisatorische Umsetzungsengpässe zu identifizieren und zu beheben.</p> <p>Mit Bereitstellung der „Konjunkturmilliarden“ zeigt der Bund einen klaren Umsetzungswillen. Fehlendes Geld kann kurzfristig kein Grund mehr für Verzögerungen sein. Allerdings verursacht die Administration der Konjunkturpaktes-Förderung Aufwand und Zeitverzug. Inzwischen sind 1/3 der Fördergelder bewilligt (700 Mio. für föderale, 424 Mio. für Bundesprojekte, 58 Mio. für EFA-Infrastruktur wie Unternehmenskonto, Datenschutzcockpit, Standardschnittstelle für Bezahl-dienste). Beschlossen ist, dass EFA-Leistungen Anderen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung gestellt werden. Die Betriebskosten werden nach der Einwohner- oder tatsächlicher Nutzeranzahl abgerechnet.</p> <p>DIT und Digital Service 4 Germany verfolgen ähnliche Ansätze. Es böte sich an, beide Initiativen zu verbinden. Bund und Länder sollten zudem entscheiden,</p>





Thinking anzuwenden. DIT wurde zwischenzeitlich von einem Aufbauprojekt in eine feste Referatsstruktur überführt. Die Initiative **Tech4Germany**, die die Bundesverwaltung dabei unterstützt, innerhalb kurzer Fristen bestimmte Digitalisierungsprojekte durchzuführen ist zwischenzeitlich im **DigitalService4Germany** aufgegangen. In Zukunft sollen bis zu 100 Mitarbeiter an Digitalisierungsprojekten der Bundesregierung arbeiten. Hinzu treten Qualifizierungsinitiativen wie die **Digitalakademie** des Bundes und der **eGov-Campus**. Zuletzt wurde der **GovTech Campus** gegründet. Er verfolgt das Ziel, Verwaltung und StartUps zusammenzubringen und interdisziplinäres Zusammenarbeiten zu fördern.

welche Einrichtung in Deutschland die Rolle einer **Digitalisierungsagentur nach internationalem Vorbild** übernehmen könnte. Ausgehend von den Zahlen anderer Länder müsste eine deutsche Digitalisierungsagentur viele hunderte Mitarbeiter beschäftigen. Konsequenz wäre es, die **FITKO** in diese Richtung weiterzuentwickeln und ggf. mit den beiden Bundes-Einheiten **DIT** und **DigitalService4Germany** sowie weiteren, ähnlichen Einrichtungen von Bund, Ländern und Kommunen zu verzahnen (virtuelle Gesamtorganisation). Eine solche Organisation könnte unter dem Banner des Digitalen Servicestandards zu einem **Kraftzentrum der Verwaltungsdigitalisierung** werden.



III. Nutzerorientierung, Rechtsanpassungen, Datenschutz

Sachstand

Damit digitale Verwaltungsangebote auch tatsächlich genutzt werden, müssen sie möglichst **einfach** und **nutzerfreundlich** gestaltet werden. In den **OZG-Themenfeldlaboren** wird der Nutzer- und der Verwaltungsperspektive viel Raum gegeben. Durch interdisziplinär besetzte Workshops, an denen Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen unter Hinzunahme von Nutzern **offen** und **kreativ** zusammenarbeiten, wird die Verwaltung stärker als bisher üblich dazu angeregt, Bestehendes zu überdenken, um einfachere und praktikablere Lösungen zu finden. Den Vorgaben der SDG-VO folgend, soll die Qualität von Onlineleistungen in Zukunft **kontinuierlich** überprüft und **Nutzerfeedback** eingeholt werden. Dies wird für alle OZG-Leistungen gelten. Die Ergebnisse sollen öffentlich einsehbar sein.

Nach Veröffentlichung des Digitalen **Servicestandards** (Abb. 6) durch BMI Mitte 2020 wurde zwischenzeitlich an der weiteren Konkretisierung und Nutzbarmachung der darin definierten **19 Qualitätsprinzipien** gearbeitet. Neben der Veröffentlichung zusätzlicher Erläuterungen und eines **Selbst-Audits** durch BMI hat der NKR ein **Servicehandbuch** (servicehandbuch.de) entwickeln lassen, das einen projektorientierten Zugang bietet und weitere Arbeitshilfen, Materialien und Projektbeispiele einbindet. In einer **Begleitstudie** werden **Empfehlungen für die Weiterentwicklung** von Servicestandard und Servicehandbuch gegeben.

Wie weitreichend nutzerorientierte **Vereinfachungsvorschläge** sind, hängt derzeit weitestgehend vom **Zufall** ab, d.h. von der individuellen Zusammensetzung der Entwicklungsgemeinschaften und der Ambition ihrer Federführer. Je weitreichender die Änderungswünsche gegenüber dem Status quo sind, desto um-

Bewertung

Auch wenn das OZG dazu keinerlei Vorgaben macht, ist die **Nutzerfreundlichkeit** die entscheidende Voraussetzung für Akzeptanz und Erfolg jeglicher Digitalangebote. Mit dem **Digitalen Servicestandard** (Abb. 6) liegt nun ein allgemeiner Referenzpunkt vor, der den Aspekt der Nutzerorientierung und fortlaufenden Qualitätskontrolle ins Zentrum rückt und Prinzipien für das Design von digitalen Verwaltungsleistungen definiert. Der Servicestandard sollte **Ausgangspunkt jedes Entwicklungsprozesses** sein und in Zukunft größere Verbindlichkeit erhalten. Neben **Nutzerfeedbacks** bedarf es auch der Messung und **Analyse des Nutzerverhaltens** (z.B. Abbrüche). Dafür werden heute noch zu wenige Daten gesammelt. Sinnvoll wäre ein **Mindest-Datenset für alle Leistungen**. Nur wer misst, kann (nach)steuern.

Der Digitale Servicestandard ist ein Rahmen für alle wichtigen Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Er sollte sukzessive an **Verbreitung und Verbindlichkeit** gewinnen. In Ländern wie Großbritannien bildet der Servicestandard die Grundlage für Service Assessments, d.h. einer verbindlichen Qualitätskontrolle vor dem GoLive. Dies sollte auch in Deutschland angestrebt werden. Perspektivisch sollten auch die verschiedenen **Leitfäden** und Dokumente zur OZG-Umsetzung **in das Servicehandbuch integriert** werden. Dies kann helfen, die Orientierung für OZG-Projektverantwortliche und Entwickler zu verbessern.

Verwaltungsleistungen vor ihrer Digitalisierung zu vereinfachen, ist eine altbekannte Forderung. Die bisher gesammelten **rechtlichen Änderungswünsche** wurden bis zuletzt **nicht in Gesetzgebungsvorhaben** überführt. Zwischenzeitlich bestand die Einschätzung, dass es i.d.R. möglich sei, den Mindestreifegrad 3 für OZG-



fangreicher fallen die **gesetzlichen Änderungsbedarfe** und technischen Umsetzungsmaßnahmen aus. Die Entwicklungsgemeinschaften sind beauftragt, diese Bedarfe zu dokumentieren. Es obliegt dann den Federführern, sie umzusetzen und ggf. Rechtsänderungen zu veranlassen. Zwischenzeitlich wurden mehr als **40 Rechtsänderungswünsche** gesammelt.

Das geplante **Normenscreening** wird **nicht weiterverfolgt**. Die Bundesregierung hatte sich vorgenommen, alle bestehenden Gesetze erneut auf ihre Digitaltauglichkeit zu überprüfen und entbehrliche Unterschriftserfordernisse und Papiernachweise zu streichen. Da das Normenscreening der letzten Legislatur nur **mäßigen Erfolg** hatte (individuelles Ringen um jede einzelne Schriftform), wurde vorgeschlagen, die Beweislast des Normenscreenings einfach umzudrehen („Die Schriftform ist abgeschafft, es sei denn ...“). Der **generellen Abschaffung der Schriftform** hat die Bundesregierung eine **Absage** erteilt. Sie sieht es als unmöglich an. Eine solche Generalklausel würde die „Erkennbarkeit der Rechtslage für die Betroffenen erschweren“ und sei „**nicht wünschenswert**“.

Ausweislich des Koalitionsvertrages und bestärkt durch Empfehlungen des Digitalrates sollen zukünftige **Gesetze** frühzeitig auf ihre **Digitaltauglichkeit** geprüft werden. Als Orientierung wird auf einen Digitaltauglichkeits-Check im dänischen Gesetzgebungsverfahren verwiesen. Auch der E-Government-Prüfleitfaden von NKR und IT-Planungsrat verfolgt ein solches Ziel. Das Digitalkabinett hatte im Herbst 2019 entschieden, den Digital-Check anhand **zweier Piloten** zu erproben. Zuletzt hat **NRW** beschlossen, einen Digital-Check in seinem Gesetzgebungsverfahren zu verankern.

Voraussetzung für ein hohes Maß an **Nutzerfreundlichkeit** ist die Verwirklichung des **Once-Only-Prinzips**. Daten von Bürgern und Unternehmen sollen von der Verwaltung leichter genutzt und nicht immer wieder aufs Neue angegeben werden müssen. Erforderlich ist die Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements. Kern ist die **Registermodernisierung**. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Datenfeldstandardisierung und Rechtsanpassung. Das **Registermodernisierungsgesetz** wie auch das **Unternehmensbasisregistergesetz** bilden erste rechtliche Grundlagen für die Nutzbarmachung von Registerdaten. Hinzu treten weitere laufende oder noch **ausstehende Registerprojekte** und Rechtsänderungen (AZR, Zensus, Bildung, Gebäude). Zuletzt hatte der IT-Planungsrat ein **Zielbild und eine Gesamtsteuerung Registermodernisierung** beschlossen. Vorgesehen ist u.a. der Aufbau einer Transformationseinheit, die konzeptionell arbeiten und föderal koordinieren soll. Erste Schätzungen des

Leistungen auch ohne Rechtsanpassungen umzusetzen. Dies hat sich nur zum Teil bewahrheitet, weshalb OZG-Entwicklungsprojekte **aus „eigener Kraft“ nur Reifegrad 2** erreichen. Die identifizierten **Rechtsänderungsbedarfe müssen** von der nächsten Bundesregierung **schnellstmöglich umgesetzt** werden. Vorbereitungsarbeiten sollten schon jetzt beginnen.

Unverständlich ist, warum die generelle Abschaffung der Schriftform so kategorisch ausgeschlossen wird. Denn auch die Ankündigung, **Schriftformerfordernisse** im Zuge der OZG-Umsetzungs-Gesetze **abzuschaffen**, wurde **nicht erfüllt**. So wurde beim Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen die Schriftform beibehalten. Für Online-Elterngeldanträge ist somit der neue Personalausweis Pflicht, obwohl seine Nutzbarkeit mäßig ist. Dies ist einer der Gründe, warum die digitale Nutzungsquote im Gesetzentwurf nur auf 40% geschätzt wurde, obwohl 80% erreichbar wären. Wie sehr die **Nutzungsquote steigen** kann, zeigt die Senkung der Authentifizierungsschwelle bei der Online-KFZ-Anmeldung, die in BY wegen der Coronalage vorübergehend ermöglicht wurde.

Dass aufgrund **mangelnder Motivation der Bundesministerien**, keine Pilotverfahren für den Digital-Check gefunden werden konnten, ist **bedauerlich**. Dies gilt auch für die Entscheidung, in dieser Legislaturperiode von der generellen Einführung eines Digital-Checks abzusehen. Das **stattdessen** im BMI aufgesetzte **Konzeptionsprojekt** plant, bis zu Beginn der nächsten Legislaturperiode Vorschläge für einen Digital-Check und einen zugehörige Toolbox auszuarbeiten. Es beschäftigt sich auch damit, das allgemeine Verwaltungsverfahren digitaltauglicher zu gestalten.

Die **Registermodernisierung steht weiterhin ganz am Anfang**. Als Erfolg darf gelten, dass vor Ablauf der Legislaturperiode **zwei wesentliche Gesetze** auf den Weg gebracht worden sind. Beide Gesetze enthalten Konfliktpotential und offene Fragen, die die Gesetzesumsetzung zu einer Herausforderung machen. Weitere Rechtsanpassungen sind nötig. Zum RegMoG und den **datenschutzrechtlichen Fragestellungen** rund um die Verwendung der Steueridentifikationsnummer als einheitlichem Personenkennzeichen hat der NKR ausführlich Stellung genommen und einen **„Faktencheck“** erstellt. Die **Gesamtkoordinierung** der Registermodernisierung ist noch **unterentwickelt**. Umso wichtiger ist die **zügige Umsetzung der jüngsten Beschlüsse** des IT-Planungsrates. Angesichts der Bedeutung und Größe der Aufgabe bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung **ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit wie für das OZG** selbst. Dazu gehört es auch,





Koordinierungsprojektes beziffern den föderalen Umsetzungsaufwand auf **3 Mrd. EUR**.

Um Registerdaten nutzen zu können, müssen diese inhaltlich und technisch zu dem passen, was digitale Verwaltungsverfahren als Input verlangen. Erforderlich ist ein bewusstes **Matching der Datenbestände** über die Datenfelder der Onlineverfahren bis hin zu den rechtlichen Definitionen der zu Grunde liegenden Gesetze.

das fehlende **Gebäude- und Wohnungsregister** und das **Bildungsregister** endlich in Angriff zu nehmen.

Bei der Registermodernisierung und auch bei einem Digitaltauglichkeits-Check berücksichtigt werden sollten die Erkenntnisse des **NKR-Gutachtens zur digitalisierungstauglichen Gestaltung von Rechtsbegriffen** und Datenbeständen. Einer erster Fokus sollte auf die **Modularisierung des Einkommensbegriffs** gelegt werden.



IV. Architekturmanagement, Infrastruktur, Standardisierung

Sachstand	Bewertung
<p>Die OZG-Leistungen werden zugänglich, wenn sie im Portalverbund, d.h. den verknüpften Verwaltungsportalen von Bund, Ländern und Kommunen, verfügbar gemacht werden. Das Bundesportal ist nach einer längeren Testphase zwischenzeitlich in den Regelbetrieb übergegangen. Prinzipiell abrufbar sind auch die Leistungen von 13 der 16 Länder. Die Verknüpfung der Portale wird durch eine Such- und Weiterleitungsfunktion ermöglicht. Auf eine stärkere Integration der Portale wird verzichtet. Eine entsprechende Umsetzungslösung hatte sich als zu komplex herausgestellt. Offen ist die Frage, wie stark Portale für Bürger mit denen für die Wirtschaft verschmolzen und inwiefern auch spezifische Fachportale integriert werden.</p> <p>Der Zugang zum Portalverbund soll über Servicekonten erfolgen. Bund und Länder entwickeln verschiedene Bürgerkonten, die untereinander und auch EU-weit interoperabel sein müssen. Zwischenzeitlich sind Bund und Länder den Forderungen aus der Wirtschaft gefolgt und haben ein bundesweit einheitliches Unternehmenskonto auf Basis der ELSTER-Infrastruktur entwickelt. Als Ergänzung zum Servicekonto soll ein bundeseinheitliches Datenschutzcockpit angeboten werden.</p> <p>Angesichts fehlender Nutzerfreundlichkeit des ePA hatten sich privatwirtschaftliche Konsortien gebildet, um eigene eID-Lösungen zu entwickeln. Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung deutliche Schritte zur besseren Nutzbarkeit des ePA eingeleitet und die Initiative „Digitale Identitäten“ gestartet. Zum einen soll eine mobile Version des ePA geschaffen werden und eine Authentifizierung auf dem Schutzniveau substantiell ermöglichen. Dann ist kein ständiges Auslesen des ePA mehr nötig. Zum anderen soll die selbstbestimmte, sichere und einfache Verwendung persönlicher Daten, digitaler Nachweise und Authentifizierungsmittel im öffentlichen und privatwirtschaftlichen</p>	<p>Die Verknüpfung bestehender Portale folgt der pragmatischen Logik, auf Bestehendem aufzubauen. Die bloße Verlinkung bleibt in Sachen Nutzerfreundlichkeit gegenüber einem stärker integrierten Ansatz jedoch unterlegen. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die bundesweit gleichartige Onlinelösungen erwarten. Mit der vereinfachten Verknüpfungsfunktion wird das Ziel, mit drei Klicks zur Leistung zu kommen, nicht erreicht. Auch die Integration von Spezialportalen wird bisher nicht aktiv verfolgt. Der Zerfaserung des Portalverbundes und der digitalen Verwaltungsangebote muss begegnet werden. Auch Auffindbarkeit, Form und Präsentation der Onlineleistungen bestimmen über den OZG-Erfolg.</p> <p>Es ist noch nicht absehbar, ob es gelingt und im Aufwand angemessen ist, die Bürgerkonten untereinander und europaweit kompatibel zu machen, anstatt sich zwischen Bund und Ländern auf eine einheitliche Infrastrukturlösung zu einigen. Dass es demgegenüber ein einheitliches Unternehmenskonto geben soll, ist eine gute Nachricht. Notwendig, derzeit aber noch unklar, ist die Verknüpfung mit dem Unternehmensbasisregister. Zuletzt waren auch Vorschläge für ein übergeordneten Unternehmensportal zu hören.</p> <p>Es gibt einen enormen Bedarf nach einer sicheren, verbreiteten und nutzerfreundlichen digitalen Authentifizierungsmöglichkeit, gerade auch im privatwirtschaftlichen Bereich. Parallele Entwicklungen sollten vermieden werden, um Bürger nicht mit mehreren, wechselseitig inkompatiblen eID-Lösungen zu konfrontieren. Die Entwicklung der mobilen ePA-Lösung erleichtert die Nutzung. Konsequenter wäre es, dann auch die Schutzniveaus von Leistungen wie dem Elterngeld auf „substantiell“ zu setzen und nicht auf „hoch“ zu belassen (siehe oben). Mit dem SSI-Ansatz verfolgt die Bundesregierung eine vielversprechende, datenschutzfreundliche Strategie. Die Förderung eines</p>

Kontext gefördert werden. Ziel ist ein **Identitätsökosystem**, das auf dem „**Self-Sovereign Identity-Ansatz**“ (SSI) basiert.

Damit digitale Verwaltungsangebote über alle föderalen Ebenen und fachlichen Grenzen hinweg funktionieren, bedarf es **verbindlicher Standards**. Auch die Flächendeckung, d.h. die Nachnutzung guter Lösungen funktioniert im großen Maßstab nur auf Grundlage **föderal abgestimmter Schnittstellen** und einer orchestrierten **Gesamtarchitektur**. Hier hat Deutschland nach wie vor **großen Nachholbedarf**. Wahrzunehmen ist, dass die Zahl der Wortmeldungen zunimmt, die sich für die **Klärung der Architekturfragen** und eine Strategie über 2022 hinaus aussprechen. In der Diskussion zu hören sind Begrifflichkeiten wie „Föderale-Cloud“, „Plattform-Föderation“, „Service- und Integrationsplattform“ (vgl. Abb. 4). Die Einrichtung des **föderalen Architekturboards** und die Absichtserklärung, im Rahmen des Konjunkturprogramms ein **mehrschichtiges Plattformsystem** zu entwickeln, sind überfällige Schritte. Mit **FIT-Connect** wird eine wichtige Komponente zur Verbindung unterschiedlicher Fachverfahren erprobt. Zuletzt hat die FITKO eine **Übersicht zu Standards und Schnittstellen** im Portalverbund und eine Konsultationsfassung von **Architekturrichtlinien** veröffentlicht.

Ein Hemmnis für die schnelle Verwaltungsdigitalisierung liegt auch im **Aufwand** und der **Kompliziertheit** des **Vergabewesens**. Dies gilt sowohl für die Beschaffung individueller OZG-Lösungen als auch für die Umsetzung des Einer-für-Alle-Prinzips. Das **FIT-Store**-Konzept strebt an, diese vertrags- und vergaberechtlichen Aspekte zu **vereinfachen**. Das Konzept zielt derzeit darauf ab, dass Efa-Leistungen **zwischen Bundesländern** über den FIT-Store **ohne Ausschreibung**, gestützt auf die öffentlichen IT-Dienstleister „inhouse“, auf Basis von Standard-AGB weitergegeben werden können. Zu Grunde liegt ein Genossenschaftsgedanke, bei dem jeder Abruflberechtigte eigene Leistungen einbringt. Die **Kommunen haben keinen direkten Zugriff** und sind für Nachnutzungen auf die Entscheidungen ihre Bundesländer angewiesen. NRW hat zwischenzeitlich Vorschläge für eine Öffnung des FIT-Store für Kommunen vorgelegt. Auch ist der FIT-Store noch kein „Store“ im eigentlichen Sinne. Lösungen werden derzeit über einen rudimentären Marktplatz auf der OZG-Informationsplattform für interessierte Nachnutzende „angeboten“. Eine **FIT-Store-Plattform** ist für **Herbst 2021** geplant.

Identitätsökosystems führt zu **erkennbaren Entwicklungsschritten** in diesem Bereich. Zuletzt wurde ein Kooperation mit Spanien vereinbart.

Den Entwicklungsschritt, der Deutschland in Sachen Standardisierung und Architekturmanagement bevorsteht, sind führende Digitalisierungsnationen bereits vor Jahren gegangen. Hierzulande ist die **Diskussion aber immer noch am Anfang**; Grundsatzfragen sollen die Umsetzung des OZG nicht unnötig aufhalten. Dabei hängt von diesen **strategischen Fragen** Vieles ab. Gebraucht werden ein **Architekturmanagement** und eine Plattform, die für das Zusammenpassen und Zusammenwirken der infrastrukturellen Einzelprojekte und Basisdienste sorgen (u.a. Portalverbund, Servicekonten, Register, Verzeichnisdienste). Nötig ist zudem ein **Standardisierungsregime**, das Schnittstellen, Datenfelder und ggf. sogar Prozessschritte harmonisiert und **Interoperabilitätsregeln** verbindlich festlegt. Wenn IT-Komponenten und Softwaremodule wie standardisierte Bausteine zueinander passen und gut kombiniert werden können, **reduziert** sich die **Komplexität** von IT-Entwicklung und wird die **Verbreitung guter Lösungen erleichtert** (Abb. 4). Insofern sind die Aktivitäten der FITKO sehr zu begrüßen. Sie sollten in Zukunft einen noch viel größeren Stellenwert und ausreichende Ressourcen erhalten.

Efa-Lösungen können helfen, arbeitsteilig vorzugehen und Anwendungen schneller in die Fläche zu bringen; insbesondere dort, wo es noch keine Lösungen gibt. Eine vereinfachte Weitergabe über das FIT-Store-Konstrukt ist sinnvoll, aber immer noch zu kompliziert. **Vorsicht** ist zudem geboten, wenn viel Geld in ein System gegeben wird, das zur Entwicklung geschlossener Anwendungen führt, die von mindestens 9 Bundesländern übernommen werden sollen und dadurch eine besonders günstige und zugleich künstliche Marktstellung erhalten. Dieses **eher planwirtschaftliche Vorgehen** mag für den Moment ohne Alternative sein. Ob es einen innovativen, nachhaltig leistungsfähigen und wirtschaftlich effizienten Markt für öffentliche IT-Entwicklung ermöglicht, bleibt fraglich. Die **Efa-Mindestanforderungen** sehen **offene Standards** vor. Das ist **positiv** und muss dringend von allen Entwicklungsgemeinschaften berücksichtigt werden. Eine Plattform, die die **Beschaffung standardisierter Softwarelösungen vereinfacht**, muss das Ziel sein; ein echter, föderaler „**App-Store**“ für die Verwaltung (Abb. 5). Das wäre eine **strukturelle Innovation**, die **weit über 2022** hinauswirkt.

Bisherige Kernbotschaften im Überblick

Monitor #1 (September 2018)



1. Wo bleibt der digitale Staat?

++ Bürger und Wirtschaft erwarten einfache Onlineangebote ++ Bei der OZG-Umsetzung muss Nutzerfreundlichkeit im Vordergrund stehen ++ Schlüssel ist Umsetzung des Once-Only-Prinzips ++ Das geht nur mit modernen Registern und einem vertrauenswürdigen Datenaustausch

2. Bundeskanzleramt, Ministerpräsidenten und Bundesinnenministerium in der Verantwortung

++ OZG-Umsetzung bis Ende 2022 ist enorme Kraftanstrengung und verlangt große Beharrlichkeit der Politik ++ Es braucht zusätzliches Personal und leistungsfähige Umsetzungsorganisation, sonst ist Erfolg des OZG gefährdet ++ Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung müssen zur Chefsache werden

3. Gemeinschaftswerk Onlinezugangsgesetz – Alle Länder müssen mitmachen!

++ OZG-Erfolg nur, wenn Flächendeckung erreicht wird ++ BW, NRW und BY halten sich noch zurück ++ Gebraucht wird ein Digitalpakt von Bund, Ländern und Kommunen, der überall mit ausreichend Budget und Personal unterlegt ist.

Monitor #2 (Mai 2019)



1. Start geglückt – Jetzt heißt es Kurs halten und Fahrt aufnehmen.

++ Verteilung der OZG-Themenfelder fast abgeschlossen ++ BW und NRW haben Federführungen übernommen, BY noch nicht ++ Entwicklungsgemeinschaften gestartet ++ Haushaltsmittel stehen bereit, Personalaufbau eingeleitet ++ Flächendeckung als Herausforderung ++ Bund, Länder und Kommunen müssen Modus finden, um Ergebnisproduktion, Gesetzesänderungen und Standardisierungsbemühungen im Halbjahres- bzw. Quartalsrhythmus zu organisieren

2. Kein Volldampf ohne funktionierenden Maschinenraum – Föderales Architekturmanagement beginnen und Gesamtstrategie Registermodernisierung entwickeln.

++ Nutzerfreundlichkeit im Fokus ++ Architektonische Fragen müssen mit großer Dringlichkeit in Angriff genommen werden, sonst geht OZG-Umsetzung auf halber Strecke die Luft aus ++ Standardisierung und Registermodernisierung müssen intensiviert werden ++ Plattformlandschaft, die Portale, Register, Fachverfahren und Basisinfrastrukturen auf einfache, modulare Weise miteinander verbindet, würde den Kommunen die Übernahme von Entwicklungsergebnissen erleichtern

3. Das Reiseziel muss den Reisenden gefallen und nicht der Besatzung – Wie kommen wir von einer nach wie vor starken Angebotsorientierung zu einer echten Nachfrageorientierung?

++ Wirtschaft will einheitliches Servicekonto und einheitliches Portal, auch für die Bürger wäre das die einfachste Variante ++ Gewohnte Handlungsweisen und Interessenlagen der Beteiligten herausgefordert ++ Helfen könnte ein deutschlandweiter E-Government-Pakt mit der Chance, eigene Ressourcen stärker auf den Kern der kommunalen Tätigkeit zu lenken

Monitor #3 (Oktober 2019)



1. Wie wird das OZG zum Erfolg? – Zielsetzung klar machen und vom Ende her denken. – Flächendeckung Priorität einräumen, gemeinsam handeln!

++ OZG-Erfolg nur, wenn Nutzerzahlen deutlich steigen ++ Nötig sind hohe Qualität und flächendeckende Verfügbarkeit ++ Überlegungen zur Flächendeckung noch nicht tragfähig ++ Hohes Maß an Gemeinschaftsentwicklung und Nachnutzbarkeit nötig ++ Es fehlen Schnittstellenstandards und modularisierte Softwarelösungen ++ Architekturfrage wird zur Gretchenfrage

2. Wo bleibt die Gesamtarchitektur? – Technische Umsetzung erleichtern und Flächendeckung unterstützen. – Nur so kann Vielfalt funktionieren!

++ Wichtig sind „unbeirrbar“ Standardisierung und „gnadenloses“ Schnittstellenmanagement ++ Vorteile: dezentrale Lösungen können flexibel nachgenutzt und leichter betrieben werden, Unabhängigkeit von monolithischen Zentrallösungen, höhere Innovationskraft, mehr Wettbewerb, höhere Wirtschaftlichkeit ++ FITKO als Architektureinheit stärken

3. Noch 3 Jahre OZG! – Jetzt Zwischenziele definieren und Monitoring schärfen. – Datenschutzfrage bis Ende 2019 klären!

++ Für OZG-Umsetzung bleiben noch 3 Jahre ++ Es braucht verbindlichere Zwischenziele ++ Wichtigstes Ziel für 2019: Datenschutzfrage klären, damit Registermodernisierungsgesetz auf den Weg gebracht werden kann

Monitor #4 (September 2020)



1. Halbzeit beim OZG: Noch ist nicht viel zu sehen – Wir brauchen Transparenz über den Umsetzungsstand und dürfen das Ziel nicht aus den Augen verlieren.

++ Zur OZG-Halbzeit sind noch keine flächendeckenden Ergebnisse zu sehen ++ Es fehlt an Transparenz ++ zügige Flächendeckung ist eigentliche Baustelle ++ unsicher, dass Leistungen der Priorität 1 und 2 rechtzeitig flächendeckend online gehen

2. Die Konjunkturmilliarden können helfen, aber Geld allein macht nicht glücklich – Wir müssen Komplexität reduzieren und wettbewerbsfreundlich standardisieren.

++ 3,3 Mrd. Euro EfA und Registermodernisierung ++ Beschleunigung mit gegenwärtiger Vorgehensweise nur bedingt möglich, Mitarbeiterressourcen begrenzt ++ EfA-Bündelungsansatz darf nicht dazu führen, dass oligopolartige Anbieterlandschaft entsteht ++ FIT-Store öffnen ++ stärkeres Maß an Standardisierung und Modularisierung nötig ++ Plattformlandschaft aufbauen

3. Die Digitalisierung fängt beim Gesetzentwurf an – Wir müssen die Vollzugs- und Digitaltauglichkeit unserer Gesetze verbessern und mit einem Digital-TÜV systematisch kontrollieren.

++ Die 40 bisher identifizierten Rechtsänderungswünsche müssen zügig umgesetzt werden ++ Bereitschaft der Bundesministerien dazu nur begrenzt vorhanden ++ Piloten für Digital-TÜV ausstehend, dieser muss zügig eingeführt werden ++ Registermodernisierungsgesetz unsicher, muss diese LP noch kommen

Monitor #5 (Mai 2021)



1. Außer Spesen, noch nicht viel gewesen. Die OZG-Umsetzung wechselt von der Aufwärmphase in die Leistungsphase. Jetzt wird sich zeigen, ob sich der gewählte Ansatz bewährt und wie schnell in der Fläche skaliert werden kann. Der Erfolg des OZG ist weiterhin ungewiss.

++ Bisher Ergebnisse vor allem bei Entwicklung von Programmstrukturen und Verfahrensgrundlagen ++ Flächendeckung und Skalierungsfähigkeit weiterhin fraglich ++ Kommunen ohne Zugriff auf EfA-Lösungen ++ „Dresdner Forderungen“ sind wichtiger Appell für Weiterentwicklung der föderalen Aufgabenverteilung

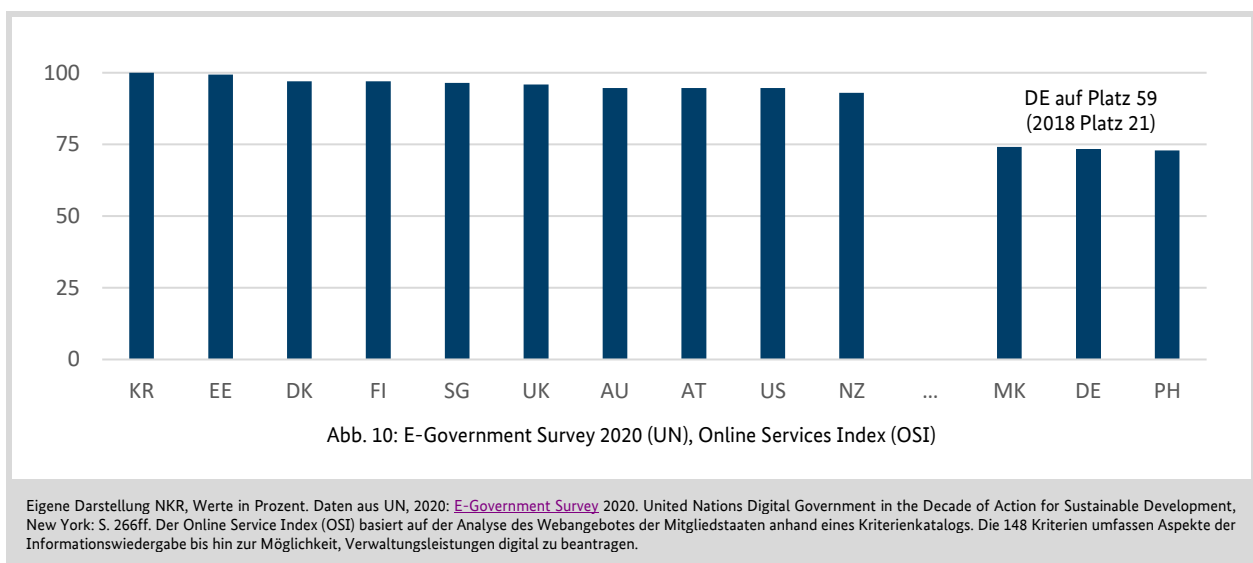
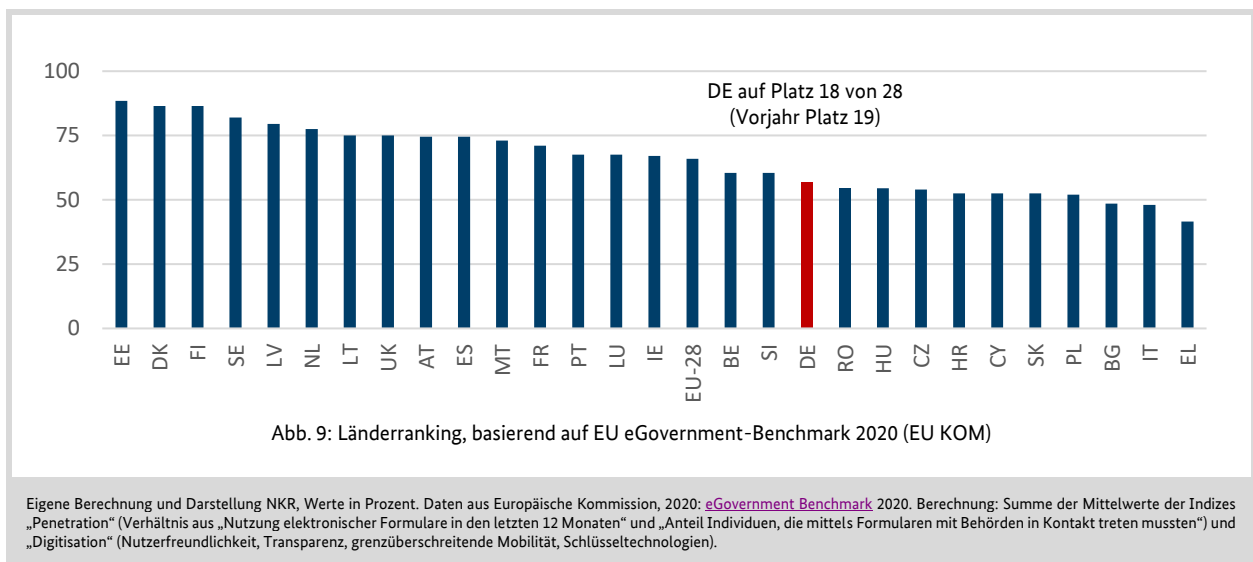
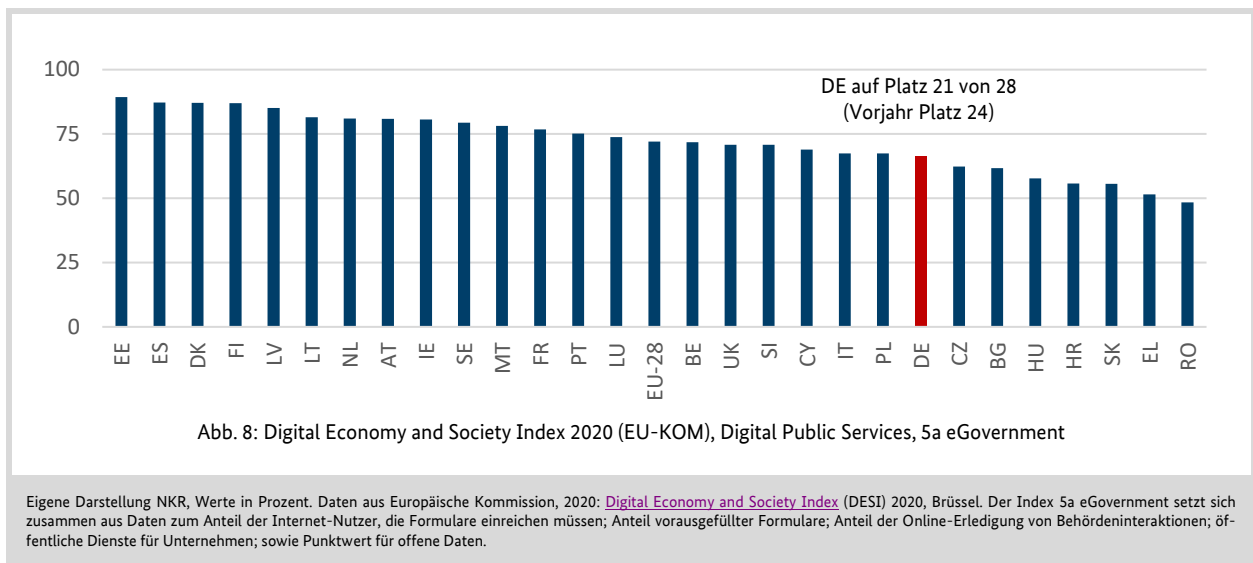
2. Trotz positiver Entwicklungen ist die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen OZG-Strategie fraglich. Die deutsche Verwaltungsdigitalisierung muss schnellstmöglich in Richtung industrieller Produktionsmuster weiterentwickelt werden. Dafür braucht es zusätzliche Strategiekapazitäten.

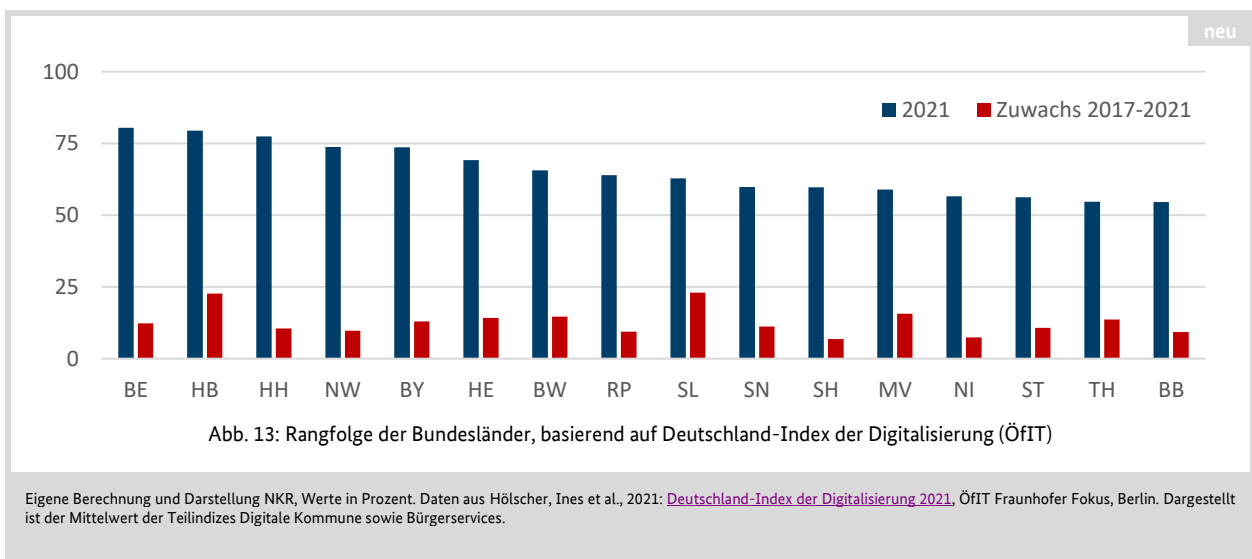
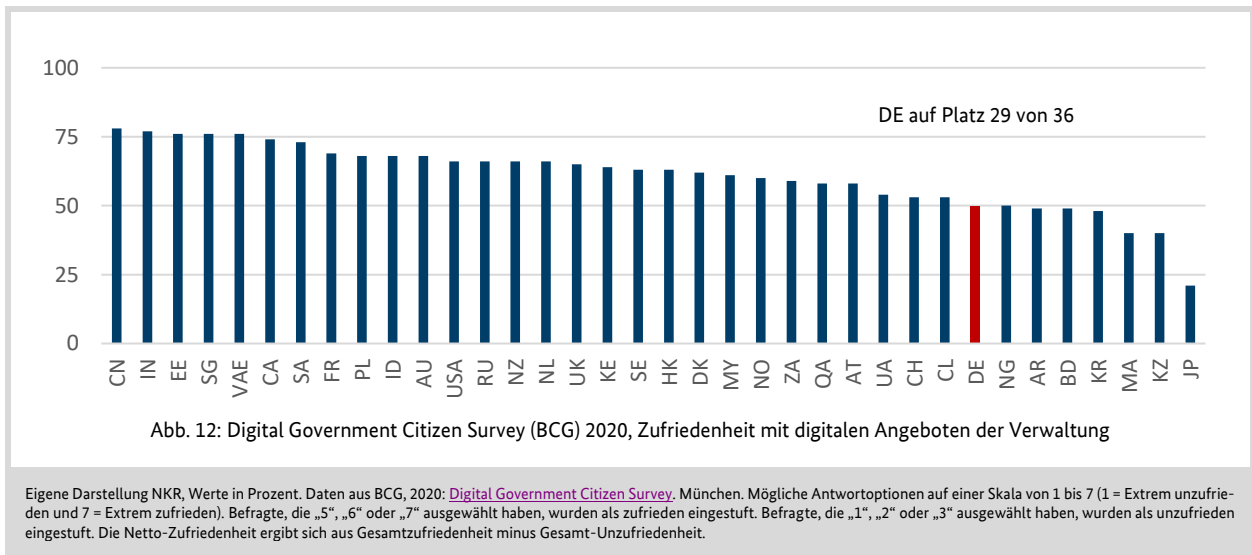
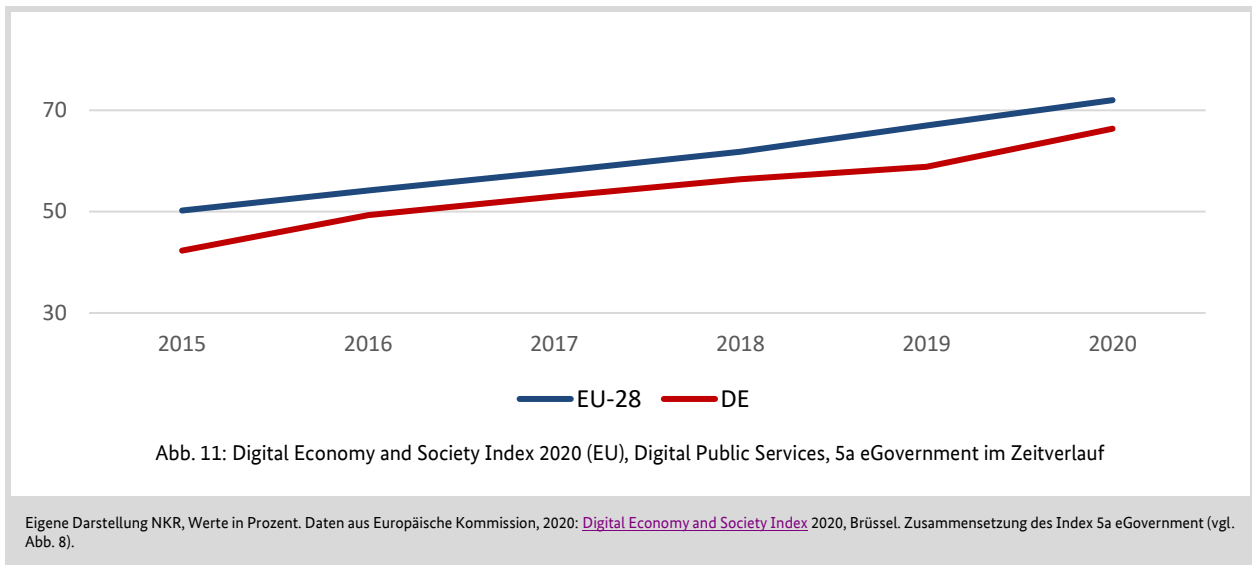
++ OZG-Frist ist absehbar nicht zu halten ++ Mehr strategische Aufmerksamkeit für Fragen der Standardisierung und des Architekturmanagements und der Bereitstellung von Plattformen und Verbindungsmechanismen nötig ++ Arbeits- und Strategiefähigkeit gehen Hand in Hand, föderale Digitalisierungsagentur nötig

3. Nutzerfreundlichkeit und Effizienzgewinne lassen sich nur durch ein modernes Datenmanagement erreichen. Registermodernisierung und Co. sind in Bedeutung und Dimension mit dem OZG vergleichbar. Die Umsetzung muss energischer vorangetrieben werden.

++ Weder Register, Onlineantragsverfahren noch Fachverfahren derzeit zu Once-Only in der Lage ++ Nötig ist Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements ++ Gesamtkoordinierung Registermodernisierung stärken ++ Datenfeldstandardisierung und Rechtsanpassung voranbringen ++ Digitaltauglichkeitscheck für Gesetze muss Datenmatching und Registerabfragen als Schwerpunkt haben

Deutschlands Platz in internationalen Rankings





Veröffentlichungen des NKR zur digitalen Verwaltung und zu digitaltauglichem Recht



2014



2015



2016



2017



2018



2019



2020



2021



2021

Alle Publikationen verfügbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de>

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin

Telefon: +49 (30) 18400-1318

E-Mail: nkr@bk.bund.de

Autor

Hannes Kühn

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist es, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen. Zum Auftrag des NKR gehört es auch, die Bundesregierung bei der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu beraten und Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung zu formulieren. Die Digitalisierung der Verwaltung ist dabei von entscheidender Bedeutung.

