



## **Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften**

### **Ernüchternde Bilanz des Onlinezugangsgesetzes**

Das Onlinezugangsgesetz in seiner bisherigen Form hat zwar bewirkt, dass sich Bund, Länder und Kommunen intensiver als in den vielen Jahren zuvor mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen beschäftigen. In den fünf Jahren seiner Umsetzung ist es jedoch nicht ansatzweise gelungen, das im Onlinezugangsgesetz genannte Ziel einer deutschlandweit flächendeckenden Digitalisierung aller wesentlichen Verwaltungsleistungen zu erreichen.

So waren zum Ende der Umsetzungsfrist im Oktober 2022 erst 33 von 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend verfügbar<sup>1</sup>. Inzwischen sind weitere Bundesleistungen dazugekommen. Allerdings liegen die aus Anwendersicht bedeutsamen Leistungen ganz überwiegend bei Ländern und Kommunen und warten weiterhin auf die Umsetzung. 73 dieser Leistungen sind zudem laut Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-Verordnung) der Europäischen Union bis 2023 zu digitalisieren; hier droht die nächste Frist gerissen zu werden.

### **Erkennbare Trendumkehr fehlt**

Angesichts dieser ernüchternden OZG-Bilanz müssen die bisher gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) noch viel intensiver in das beabsichtigte OZG-Änderungsgesetz einfließen, als dies bisher der Fall ist. Zwar finden sich im Gesetzentwurf positive Ansätze, wie die Once-Only-Generalklausel oder die Festlegung auf ein bundesweit einheitliches Bürger- und Unternehmenskonto. An der Ziel-

---

<sup>1</sup> Vgl. [NKR \(2022\): Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten.](#)

setzung und den grundlegenden Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung soll sich laut Entwurf jedoch nichts Maßgebliches ändern. Dabei lägen hier die größten Hebel für eine mutige und vor allem nachhaltige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung.

Aus Sicht des NKR ist eine solche Trendumkehr aus den folgenden Gründen dringender denn je:

- Nach der gerissenen OZG-Frist droht die nächste Fristverletzung bei der Umsetzung der SDG-Verordnung.
- Eine unzureichende Verwaltungsdigitalisierung führt zu fortschreitendem Vertrauensverlust in den Modernisierungswillen und die Handlungsfähigkeit von Verwaltung und Politik.
- Es droht die zunehmende Überforderung der Verwaltung bei der Erbringung von weiterhin analogen und unzureichend automatisierten Verwaltungsleistungen.
- Es werden weiterhin Personalressourcen in den Bereichen des Öffentlichen Dienstes gebunden, die viel eher für die Arbeit mit und an Menschen sowie in der Privatwirtschaft benötigt werden, insbesondere in Zeiten eines allseits dramatisch zunehmenden Personal- und Fachkräftemangels.

Der NKR hat sich in den letzten fünf Jahren ausführlich mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beschäftigt. Er hat sowohl in seinem Monitor Digitale Verwaltung<sup>2</sup> als auch im NKR-Jahresbericht 2022 Empfehlungen für ein OZG-Nachfolgegesetz ausgesprochen. Diese Empfehlungen hat der NKR im Lichte des vorliegenden Gesetzentwurfs aktualisiert und in diesem Positionspapier zusammengefasst.

## **Die Kernforderungen des NKR**

### **1. Zielbild einer digitalen Verwaltung präzisieren und Verbindlichkeitsgrad der Umsetzung erhöhen – Fristen beibehalten und Rechtsanspruch einführen:**

Neben der ambitionierteren Formulierung eines ganzheitlichen Zielbildes einer bis in das „Back-Office“ und die Fachverfahren digitalisierten Verwaltung braucht es nicht weniger, sondern mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung. Anstatt Umsetzungsfristen zu streichen, bedarf es eines klaren gesetzlichen Auftrages, was durch Bund, Länder und Kommunen bis wann zu realisieren ist. Der Umsetzungsstand muss kontinuierlich kontrolliert und der

---

<sup>2</sup> Vgl. [NKR \(2021\): Monitor Digitale Verwaltung #6](#).

Umsetzungserfolg ehrlich und öffentlich evaluiert werden. Zudem braucht es nicht nur einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen, sondern auch spürbare Konsequenzen bei Nichterfüllung des OZG, kombiniert mit Anreizen für gute Umsetzungsleistungen.

## **2. Zusammenspiel eines föderalen IT-Verbundes orchestrieren und föderale Arbeitsteilung neu aufsetzen – Standardisierung ist das A und O:**

Das Einer-für-Alle (EfA)-Prinzip hat sich in Bezug auf die Erstellung von Softwareprodukten weder als erfolgreich, noch als nachhaltig erwiesen. Statt auf EfA-Software muss das Augenmerk auf EfA-Standards und EfA-Basiskomponenten gelenkt werden, um föderal verteilte IT-Systeme und Softwareprodukte interoperabel zu machen und einen innovationsförderlichen Wettbewerb im Bereich öffentlicher IT abzusichern. Hierauf muss sich der Ressourceneinsatz des Bundes richten, hierfür müssen ihm Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden. Zudem muss das OZG ein viel größeres Augenmerk auf die bisher fehlenden architektonischen Grundlagen eines funktionierenden föderalen IT-Verbundes richten. Dies muss der eigentliche fachliche Kern des OZG sein.

## **3. Umsetzungsaufwand durch App-Store und Entwicklungsplattform senken – FITKO zur Digitalisierungsagentur ausbauen:**

Die Umsetzung des OZG ist ein in mehrfacher Hinsicht sehr komplexes Vorhaben mit unzähligen Akteuren auf allen Verwaltungsebenen. Diese Akteure sind angesichts der Menge zu erfassender Informationen und des Aufwandes bei der Beschaffung standardkonformer OZG-Software regelmäßig überfordert. Es braucht Hilfsmittel, um diese s.g. Transaktionskosten massiv zu senken. Ein App-Store, der individuellen Akteuren den Zugang zu solcher Software erleichtert und bestimmte technische und rechtliche Anforderungen schon im Vorfeld, d.h. „vor der Klammer“ abklärt, wäre eine große Hilfe. Hierfür braucht es gesetzlich abgesicherte Vorgaben für Ausgestaltung, Trägerschaft und Betrieb sowie die Stärkung der dafür prädestinierten FITKO, die zu einer leistungsfähigen Digitalisierungsagentur nach internationalem Vorbild ausgebaut werden muss.

## Die Anmerkungen und Vorschläge im Detail

### 1. Zielbild einer digitalen Verwaltung präzisieren und Verbindlichkeitsgrad der Umsetzung erhöhen

Der wichtigste Impuls bei der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes bestand darin, eine klare quantitative und vor allem zeitliche Zielvorgabe zur Digitalisierung des Verwaltungszugangs festzuschreiben. Auch wenn diese Zielvorgabe zum Ende der gesetzten Frist überwiegend nicht erfüllt werden konnte, war sie trotzdem ein wichtiger Gradmesser und Motivator. Der Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes hingegen sieht keinerlei zeitliche Vorgaben mehr vor. Stattdessen soll die weitere Umsetzung nun kontinuierlich evaluiert und transparent gemacht werden. Nach Auffassung des NKR kann die Lehre aus der bisher schleppenden OZG-Umsetzung jedoch nicht darin bestehen, auf eine Fristsetzung zu verzichten und die Umsetzung lediglich als Daueraufgabe zu titulieren. Gerade um aussagekräftig evaluieren und konsequent steuern zu können, bedarf es deutlich klarerer Zielvorgaben, Messgrößen und Transparenzbestimmungen. Zugleich müssen die zu erledigenden Aufgaben, die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure und die Konsequenzen einer mangelhaften Umsetzung festgelegt werden.

Der NKR empfiehlt:

a) Ziel des Gesetzes klar formulieren – Wie sieht das Zielbild einer digitalen Verwaltung aus?

Im Gesetzesvorblatt ist von „Verstetigung neuer Strukturen der Bund-Länder-Zusammenarbeit“ die Rede. „Eine einfache, moderne und digitale Verfahrensabwicklung“ soll in den Blick genommen werden. Die „Entwicklung nutzerfreundlicher digitaler Services“ soll „weiter gefördert“, die Verwaltung „stetig modernisiert“ werden. Statt solcher Allgemeinplätze braucht es eine aussagekräftige Beschreibung des beabsichtigten Zielbildes digitaler Verwaltungsarbeit und der wesentlichen Maßnahmen, die dazu dienen, diesen Zielzustand zu erreichen. Ein solches Zielbild muss nach Auffassung des NKR einen ganzheitlichen Digitalisierungsansatz beinhalten, der über den Onlinezugang hinaus und bis in die Fachverfahren und internen Verwaltungsabläufe reicht. Zudem müssen die Bezüge zur Registermodernisierung, d.h. ein Bekenntnis zum Once-Only-Prinzip, sowie zu einer nutzerfreundlichen, automatisierungsförderlichen und prozessvereinfachenden Verwaltungsdigitalisierung aufgenommen werden.

b) Gesetzlichen Auftrag klar formulieren – Was soll bis wann in welcher Qualität erreicht werden?

Neben einer klaren Zielvorgabe ist eine konkrete gesetzliche Aufgabenbeschreibung nötig. Was heißt es konkret, Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten? Qualitätsmerkmale einer guten Verwaltungsdigitalisierung sind insbesondere anhand des OZG-Reifegradmodells zu definieren, ergänzt um Vorgaben für zu erreichende Servicelevel, Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte. Zugleich sollte definiert werden, welche Leistungen aufgrund welcher Dringlichkeitskategorien prioritär zu digitalisieren sind. Nicht alle denkbaren Verwaltungsleistungen sind zu digitalisieren, sondern die aus Nutzersicht wesentlichen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Qualitäts- und Priorisierungsvorgaben sollte auf dem Verordnungswege geregelt werden. Hierfür sind Verordnungsermächtigungen für den Bund vorzusehen. Zudem sollte der Digitale Servicestandard für die OZG-Umsetzung verpflichtend werden, indem er den Rang einer Verwaltungsvorschrift erhält.<sup>3</sup>

c) Zuständigkeiten klar und transparent formulieren – Wer muss welchen Teil erledigen?

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist eine Mammutaufgabe mit vielen Einzelgewerken und Akteuren. Es muss transparent und verständlich geregelt werden, wer für welchen Teil verantwortlich ist. Diese Aufgabenverteilung muss den Prinzipien einer sinnvollen föderalen IT-Architektur folgen (vgl. Kapitel 2).

d) Angepasste Fristen – Bis wann soll es erreicht werden?

Da die Einzelgewerke aufeinander aufbauen bzw. voneinander abhängig sind, bedarf es einer klaren Schrittfolge in der Umsetzung. Gleichzeitig muss auch das Gesamtvorhaben mit einer zeitlichen Umsetzungsvorgabe versehen werden. Daher bedarf es nicht der ersatzlosen Streichung der alten Frist, sondern der Festlegung mehrerer neuer Fristen.

e) Umsetzungsstand monitoren, berichten, evaluieren – Wie erfolgt die Erfolgskontrolle?

Die bisherigen Dokumentationsformen der OZG-Umsetzung sind für Steuerungszwecke unzureichend. Nötig ist ein öffentlich zugängliches Monitoring, das kommunengenau aufschlüsselt, welche Verwaltungsleistung in welchem Reifegrad vorliegt. Sinnvoll

---

<sup>3</sup> Vgl. [www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/servicestandard/servicestandard-node.html](http://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/servicestandard/servicestandard-node.html) sowie [www.servicehandbuch.de](http://www.servicehandbuch.de).

wäre es auch, die Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte mit abzubilden. Diese Übersicht ist als Dashboard monatsaktuell bereitzustellen. Darüber hinaus muss Bundestag und Bundesrat jährlich Bericht erstattet werden. Dieser Bericht sollte die Evaluierung eines unabhängigen Prüfers beinhalten.

f) Rechtsansprüche einführen – Was passiert, wenn Fristen nicht gehalten werden bzw. der gesetzliche Auftrag nicht erfüllt wird?

Die Festlegung von Fristen dient zum einen dazu, Großvorhaben wie die Umsetzung des OZG greifbarer und damit planbarer zu machen. Zum anderen dienen Fristen aber auch als Ansporn, konsequent an der Umsetzung zu arbeiten und die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Angesichts des im internationalen Vergleich erheblichen Rückstands bei der Verwaltungsdigitalisierung muss der Umsetzungsdruck auf Bund, Länder und Kommunen erhöht werden. Jenseits von Transparenz- und Berichtspflichten ist es geboten, eine fortgesetzte Verfehlung der gesteckten Ziele mit spürbaren Konsequenzen zu versehen. Daher sollte ein Rechtsanspruch für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen auf digitale Verwaltungsleistungen unbedingt in das OZG aufgenommen werden. Zugleich sollte festgelegt werden, welche Konsequenzen die Nichterfüllung für die Verwaltung hat.

So ist es grundsätzlich denkbar, einen Schadensersatzanspruch einzuführen, wie er auch beim Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz existiert. Denkbar sind auch – ggf. pauschale – Entschädigungen, wie sie aus dem Zivilrecht bei Leistungs- oder Zahlungsverzug bekannt sind (z.B. § 288 Absatz 5 Satz1 BGB). Sofern hier ein juristisch tragfähiger und zugleich unbürokratischer Mechanismus gefunden werden könnte, sollte diese Art „spürbarer Konsequenzen“ ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Zu beachten ist dabei, dass die staatlichen Stellen klar benannt werden, gegenüber denen ein möglicher Schadensersatzanspruch geltend gemacht werden kann und dass dabei nicht nur die kommunale Ebene in den Blick genommen wird, sondern auch die Landes- und Bundesebene für ihre Leistungsanteile verantwortlich gemacht werden kann.

g) Schnelle Umsetzung und hohe Servicegüte belohnen, Kooperation erleichtern – Welche positiven Anreize zur OZG-Umsetzung können gegeben werden?

Als Ergänzung zu negativen Konsequenzen sollten auch positive Anreize für eine zügige und gute OZG-Umsetzung gegeben werden. Dies könnten abgestufte finanzielle Zuschüsse sein, die bei vorzeitiger bzw. fristgerechter Umsetzung vom Bund an die

Länder (und Kommunen) gezahlt werden. Auch hohe Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte könnten finanziell belohnt werden. Gleichzeitig sollten Hindernisse, die einer engen Kooperation von Ländern und Kommunen möglicherweise noch im Wege stehen, abgebaut werden. Es sollte möglich sein, dass Kommunen die Erbringung von Verwaltungsleistungen durch andere Verwaltungsträger erledigen lassen können.

## **2. Zusammenspiel eines föderalen IT-Verbundes orchestrieren und föderale Arbeitsteilung neu aufsetzen**

Die bisher zur Umsetzung des OZG gewählte Strategie hat sich nicht als leistungsfähig und erfolgreich herausgestellt. Sie bestand darin, sehr schnell in die Produktion von Onlineanwendungen einzusteigen und dabei arbeitsteilig vorzugehen. Einzelne Länder sollten Onlineservices entwickeln und anderen Ländern und Kommunen als s.g. Einer-für-Alle-Lösungen (EfA) zur Nachnutzung verfügbar machen. Zur Unterstützung dieses Prozesses hat der Bund erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen in Programmmanagement und Anschubfinanzierung investiert. Bei dieser Vorgehensweise wurde jedoch nur unzureichend bedacht, dass bundesweit einheitliche Softwarelösungen weder geeignet sind, die unterschiedlichen Bedarfe der Verwaltungen im föderalen Deutschland abzubilden, noch zu deren sehr heterogenen Betriebsumgebungen passen. Zudem birgt EfA-Software die Gefahr, innovationsförderlichen Wettbewerb unter den Softwareanbietern einzuschränken.

Stand heute warten Länder und Kommunen noch immer auf angekündigte EfA-Software. Sie haben keinen Überblick, welche Lösungen wann, in welcher Form und zu welchen Konditionen kommen und inwiefern diese mit den Erfordernissen vor Ort kompatibel sind. Wer nicht warten möchte, fängt selbst an, zu programmieren. Neue Inkompatibilitäten sind die Folge. Zugleich erreichen die verfügbaren EfA-Lösungen oft nicht die Reifegrade, die eine durchgehend digitale, nutzerfreundliche Onlineabwicklung von Verwaltungsleistungen verlangt. Hinzu kommt eine Vielzahl von Basiskomponenten, die in Ländern und Kommunen mehrfach entwickelt werden, nur bedingt kompatibel sind oder mit erheblichem Aufwand kompatibel gemacht werden müssen. Insgesamt fehlt es der OZG-Umsetzung bisher an einer konsequenten Orchestrierung durch ein nachvollziehbares Architekturmanagement, die Bereitstellung einheitlicher Basisinfrastrukturkomponenten und einer klaren Standardisierung von Servicegüte, Datenformaten und Schnittstellen.

Das OZG-Änderungsgesetz reagiert in Teilen auf diese Analyse. So soll in Zukunft nur noch das Bürgerkonto des Bundes zugelassen werden. Für bundesrechtlich normierte Verwaltungsleistungen soll ein „einfacher, länderübergreifender Datenaustausch“ festgeschrieben werden. Diese Festlegungen bleiben jedoch hinter dem zurück, was der NKR und ein großer Teil der Fach-Community als notwendig erachten und in Anlehnung an den s.g.

„Government as a Platform“ Ansatz vorschlagen. Demnach wäre es die Aufgabe des Bundes, einheitliche Architektur- und Standardisierungsvorgaben zu machen (Ordnungsrahmen) und wichtige Basisinfrastrukturkomponenten bereitzustellen (Bürger- und Unternehmenskonto, eID, Datenaustauschinfrastruktur, Bezahlungsfunktionen, Cloud-Infrastruktur). Im Kern sollte das OZG also definieren, welche Aufgabenbereiche es gibt, welche Verwaltungsebene für welches Teilgewerk verantwortlich ist und wem welche Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen zustehen (Governance). Dies sollte im OZG-Änderungsgesetz klar definiert werden.

Der NKR empfiehlt:

a) Klares Architekturmanagement-Mandat für den Bund – Wer macht was?

Bisher wurde einfach „drauflos digitalisiert“. Es ist nicht definiert worden, welche Komponenten, Services und Funktionen in welcher Form für die Umsetzung des OZG bzw. die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen notwendig sind. Dies ist Aufgabe eines Architekturmanagements. Die Zuständigkeit für das Architekturmanagement sollte dem Bund zugewiesen werden, der hierzu im Benehmen mit dem IT-Planungsrat Festlegungen treffen dürfen sollte und gleichzeitig verpflichtet werden müsste, dies zu tun. Die architektonischen Festlegungen sollten dem Ansatz „Government as a Platform“ folgen und genau definieren, welche Teilgewerke von welcher Verwaltungsebene am besten umgesetzt werden können. Dabei ist zu fragen, was dezentral und was besser zentral erledigt werden sollte. Nachfolgende Festlegungen zu notwendigen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sollten bereits jetzt getroffen und im OZG festgeschrieben werden. Zu prüfen wäre, inwiefern im OZG ein allgemeines Gebot aufgenommen werden kann, bei der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren immer auch eine Prozess- und Zuständigkeitsanalyse vorzunehmen, mit der Maßgabe, all jene Prozessschritte und zugehörige Digitalisierungskomponenten zu identifizieren, die auf Bundes-, mindestens aber auf Landesebene konzentriert und zur verbindlichen Nutzung durch andere Verwaltungen im OZG-Verbund bereitgestellt werden sollten.

b) Klares Standardisierungsmandat für den Bund – EfA-Standards und -Schnittstellen statt EfA-Software!

Fundamentalstes architektonisches Grundprinzip, das im OZG festgeschrieben werden sollte, ist die Vorgabe von Standards und Schnittstellen. Diese müssen vom Bund im Benehmen mit dem IT-Planungsrat entwickelt, aber zentral und deutschlandweit verbindlich vorgegeben werden. Etabliert und im OZG konstituiert werden muss ein



Standardisierungsregime, bei dem der Bund die Pflicht (und nicht die bisher ungenutzte Möglichkeit) hat, folgendes sicherzustellen: Dezentrale IT-Systeme müssen nach einheitlichen Standards entwickelt werden, um leichter betrieben, weiterentwickelt und ausgetauscht werden zu können. Zudem müssen IT-Systeme mit den Anforderungen des Portalverbundes kompatibel sein, Basiskomponenten integrieren und Daten ohne Probleme austauschen können. Die Berücksichtigung dieser Standards muss bei Softwareentwicklungen und Beauftragungen durch die öffentliche Hand verpflichtend berücksichtigt werden. Der Digitale Servicestandard bildet hierfür den Rahmen und sollte zur Grundlage eines Service-Audit-Systems werden, bei dem nur solche OZG-Services bzw. Softwareprodukte Zugang zum Portalverbund erhalten, die in einem Audit-Prozess ihre Standardkonformität unter Beweis gestellt haben<sup>4</sup>. Zur Standardkonformität gemäß Digitalem Servicestandard gehören nicht nur technische Aspekte, sondern auch Anforderungen an Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit.

c) Leistungsfähige Standardisierungsorganisation aufbauen – FITKO und KoSIT zur Digitalisierungsagentur ausbauen!

Ein Standardisierungs- und Auditierungsregime auf diesem industriellen Niveau erfordert eine professionelle und leistungsstarke Organisation. Die Koordinierungsstelle für IT-Standards sollte in die Föderale IT Kooperation FITKO integriert und beides zusammen zu einer Digitalisierungsagentur ausgebaut werden. Zurzeit ist Fachpersonal für konzeptionelle, planerische und operative Aufgaben im Kontext OZG über viele Ressorts und Ebenen verstreut. Eine Digitalisierungsagentur – wie sie in vielen führenden Digitalnationen anzutreffen ist – würde hier Abhilfe schaffen und sollte – ausgehend von internationalen Vergleichswerten – einen Personalstamm von einigen hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufweisen. Die bisherige Konstituierung der FITKO via Staatsvertrag ist ein sehr schwerfälliges System, das durch klare gesetzliche Regelungen und Finanzierungsgrundlagen abgelöst werden sollte. Der FITKO sollte die Aufgabe zukommen, den Digitalen Servicestandard zu betreuen und in einem System von Service-Audits bundesweit Geltung zu verschaffen. Die FITKO sollte auch einen IT-Marktplatz (App-Store für die Verwaltung) verantworten, der die Durchsetzung von Standards unterstützt (vgl. Kapitel 3). Zusätzlich erwogen werden sollte, nicht nur die Arbeitsweise der FITKO, sondern auch die des IT-Planungsrates gesetzlich und nicht per Staatsvertrag zu regeln. Ziel sollte es sein, die Mehrheitsentscheidungen zu vereinfachen; derzeit werden Beschlüsse nur bei Zustimmung des Bundes und einer

---

<sup>4</sup> Vgl. [NKR \(2021\): Begleitstudie zum digitalen Servicehandbuch.](#)

Mehrheit von elf Ländern gefasst, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet.

d) Konzeption und Betrieb von Basisinfrastrukturen durch den Bund – EfA-Basisinfrastruktur statt EfA-Software!

In gleicher Weise wie bei der Standardsetzung gehört es zum ordnungspolitischen Auftrag des Bundes, bestimmte, verpflichtend zu verwendende Basisinfrastrukturen bereitzustellen bzw. deren Bereitstellung zu orchestrieren. Dies geht über die Verwendung des Bürgerkontos Bund hinaus und betrifft weitere Komponenten, wie z.B. Verwaltungsportal, 115-Hotline, Cloud-Betriebsplattform(-Verbund), Datenaustausch-Infrastrukturen, Bezahlungsfunktionen, Register und Verzeichnisdienste. Dabei ist es Aufgabe des Architekturmanagements zu klären, welche Komponenten in welcher Ausprägung, Redundanz und Verfügbarkeit durch wen zu betreiben sind. Diese Basisinfrastrukturkomponenten bilden im Zusammenspiel mit Architekturmanagement und Standardisierungsregime den s.g. Plattformkern eines föderalen, nach den Prinzipien eines professionellen IT-Managements wohlstrukturierten IT-Verbundes. Auf diesem stabilen Plattformkern können sich Software-Lösungen aller Art sehr frei und agil entwickeln, ohne im Chaos zu enden.

### **3. Umsetzungsaufwand durch App-Store und Entwicklungsplattform senken**

Um die Entwicklung und Verbreitung standardkonformer Software zu unterstützen, den Anbieterwettbewerb zu fördern und zugleich die Aufwände der Verwaltung zu senken, hatte der NKR 2021 einen App-Store für die öffentliche Verwaltung vorgeschlagen. Der App-Store sollte eine Distributionsplattform sein, die es insbesondere den Kommunen erleichtert, OZG-Softwarelösungen zu beschaffen, im besten Fall sogar als Open-Source. Durch einen einfachen Überblick geeigneter Lösungen, die bereits durch den App-Store-Betreiber auf Vorgaben des Vergaberechts, des Datenschutzes, der IT-Sicherheit sowie des Digitalen Servicestandards überprüft worden sind, sollten die Orientierungs- und Beschaffungsaufwände der Verwaltung massiv gesenkt werden. In Form des „FIT-Stores“ und des zwischenzeitlich pilothaft aufgesetzten „OZG-Marktplatzes“ wurden die NKR-Vorschläge bereits aufgegriffen. Beide Ansätze sollten weiter zusammengeführt und als fester Bestandteil der Umsetzungsstruktur im OZG verankert werden.

Der NKR empfiehlt:

a) App-Store rechtlich absichern

Der App-Store wäre als Distributionsplattform für standardkonforme OZG-Software eine wichtige Hilfestellung für Kommunen und andere OZG-Umsetzer. Seine Ausgestaltung sollte gesetzlich definiert werden. Wer ist abrufberechtigt? Wie wird ein diskriminierungsfreier Zugang für Softwareanbieter gewährleistet? Seine volle Entlastungswirkung kann der App-Store nur entfalten, wenn gelistete Angebote bereits eine Vorprüfung durchlaufen haben und bestimmte Anforderungen erfüllen, die sonst durch jede abrufende Stelle selbst abgeprüft werden müssten.

b) Entwicklungsplattform bereitstellen

Um standardkonforme OZG-Software leichter entwickeln zu können, benötigen öffentliche und private IT-Entwickler einfachen Zugang zu Spezifikationen sowie Testumgebungen, mit denen sich die Anforderungen des föderalen OZG-Verbundes nicht nur in der Theorie, sondern „am lebenden Objekt“ umsetzen lassen können. Erste Ansätze für ein solches Vorgehen werden im Kontext des Basisdienstes FIT-Connect erprobt und sollten in einen generellen Ansatz überführt und im OZG rechtlich abgesichert werden.

c) FITKO als Trägerin des App-Stores und der Entwicklungsplattform festlegen

Während der Betreiber des App-Stores und der Entwicklungsplattform ein beauftragter Dritter sein kann, sollte die Verantwortung und Trägerschaft bei der öffentlichen Hand liegen. Die FITKO ist dafür die am besten geeignete Stelle. Sie sollte die Kompetenz erhalten, die skizzierten Vorprüfungen für zu listende Softwareprodukte durchzuführen bzw. über ein vorgelagertes Zertifizierungssystem zu orchestrieren. Im Ergebnis soll die FITKO dafür sorgen, dass gelistete Produkte die technischen und rechtlichen Anforderungen erfüllen und Standards beachten, die im OZG-Kontext vorgegeben wurden (vgl. Kapitel 2). Als Aufsicht führendes Gremium für den App-Store sollte der IT-Planungsrat benannt werden.

d) Subventionierung für Softwareprodukte, die über den App-Store beschafft werden

Anstatt Geld des Bundes und der Länder in die konkrete Entwicklung von EfA-Software zu investieren, sollten diese Mittel all jenen zu Gute kommen, die standardkonforme Software bereitstellen bzw. im App-Store abrufen. Verwaltungen, die ihre Software

über den App-Store beschaffen, sollten – zumindest übergangsweise – einen Zuschuss erhalten. Dies würde auch zur Akzeptanz des App-Store beitragen und seine Nutzung fördern.

e) Nutzungszwang für den App-Store regeln

Um die intendierten Ziele schnell zu erreichen, werden freiwillige, ggf. auch subventionierte, Nutzungsszenarien ggf. nicht ausreichen. Deshalb wäre zu erwägen, einen Nutzungszwang vorzusehen und alle OZG-Beteiligten zu verpflichten, OZG-Software nur über den App-Store zu beschaffen.