



Nationaler
Normenkontrollrat

Monitor Digitale Verwaltung

#5

Mai 2021



Monitor Digitale Verwaltung

#5

Mai 2021

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. lediglich als „statistische Peinlichkeit“ angesehen wurde, ist zwischenzeitlich zu einer veritablen Herausforderung geworden. Maßstäbe setzten nicht nur andere Staaten. Vor allem die Nutzererfahrung im privatwirtschaftlichen Bereich unterscheidet sich zunehmend von der im öffentlichen Sektor. Schließlich führt die Corona-Krise allen vor Augen, wie groß die strukturellen Defizite sind und wie sehr die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit unseres Landes von der Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Hand abhängen.

In den letzten Jahren hat in der Politik das Problembewusstsein zugenommen. Das zum Ende der letzten Legislaturperiode 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 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG 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 und hohen Engagements der Beteiligten ist der Erfolg aber nach wie vor ungewiss. Viele der eingeleiteten Maßnahmen hat der NKR in den letzten Jahren wiederholt eingefordert und detailliert beschrieben². Es ist ihm deshalb ein wichtiges Anliegen, die Umsetzung eng zu begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig zu bewerten. Der Monitor Digitale Verwaltung fasst diese Beobachtungen zusammen und wird regelmäßig aktualisiert.

Von der nächsten Krise eingeholt

Deutschland tut sich schwer, die Digitalisierung im öffentlichen Sektor voranzutreiben. Schon die Flüchtlingskrise hatte die Dringlichkeit aufgezeigt. Noch schonungsloser deckt aber die aktuelle Krise auf, wieviel Nachholbedarf tatsächlich noch besteht. Deutschland ist „mütend“ – müde und wütend, sowohl mit Blick auf die Krisenbewältigung als auch auf die Langsamkeit des Struktur- und Kulturwandels im öffentlichen Sektor. Das zehrt am Selbstbild und am Vertrauen in Staat und Politik. Angesichts der doppelten Systemrelevanz, die eine moderne, digitale Verwaltung für Krisenbewältigung und Politikvertrauen hat, stellt sich die Frage, was strategisch getan werden muss, um die Modernisierungsfähigkeit der öffentlichen Hand substantiell zu stärken. Deutschland sucht nicht nur seinen Impfpass, sondern auch nach Ansätzen, wie es Abläufe vereinfachen und Entwicklungen beschleunigen kann. Die OZG-Umsetzung könnte einen Beitrag leisten, kämpft aber selbst mit den eigenen Komplexitätsproblemen.

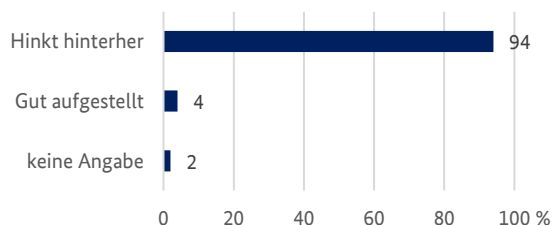


Abb. 1a³: Frage 2020: „Wenn Sie an den Stand der Digitalisierung in Deutschland denken: Wie ist es im staatlichen Bereich, z.B. bei Ämtern, Behörden oder generell im öffentlichen Dienst?“

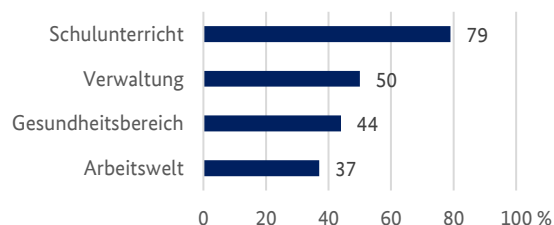


Abb. 1b: Frage 2020: „Wo in welchem Bereich hat die Corona-Krise vor allem Nachholbedarf bei der Digitalisierung aufgezeigt?“

¹ Eine Darstellung der einschlägigen Indizes und E-Government-Rankings findet sich auf Seite 20f. dieses Dokuments.

² Eine Übersicht der Veröffentlichungen des NKR findet sich auf Seite 22 dieses Dokuments.

³ Eigene Darstellung NKR, Daten aus European Center for Digital Competitiveness 2021, [Digitalreport](#) 2021, Berlin, S. 13 und 17.

Deutschland muss einfacher werden

Die Pandemie hat das Land noch immer fest im Griff. Zwar sind Erleichterungen absehbar, doch noch herrscht Krisenstimmung. Ein ungutes Gefühl hat sich eingestellt. Von Infektionswelle zu Infektionswelle schwand das Vertrauen, dass Staat und Verwaltung in der Lage sind, schnell, konsequent, nachvollziehbar und pragmatisch zu handeln. Dabei arbeiten viele im öffentlichen Dienst am Limit und bemühen sich redlich, Bürgern und Unternehmen durch die Krise zu helfen. Das Engagement ist da. Doch müssen wir in aller Demut feststellen, dass das Ergebnis trotz des immensen Ressourceneinsatzes oft hinter den Erwartungen zurückbleibt.

Deutschland ist unzufrieden mit sich selbst. Unzufrieden mit einer mangelnden strategischen Weitsicht, mit komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, mit aufwändigen Lösungen und bürokratischen Abläufen – allen voran, mit der fehlenden Digitalisierung in Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen. Das Selbstbild eines gut organisierten und gut regierten Landes hat sichtbare Risse bekommen. In der Krise wird deutlich, was auch in „normalen“ Zeiten immer öfter Sorgen bereitet: Deutschland *ist, denkt und handelt* zu kompliziert.

Wer komplizierte Herausforderungen mit komplizierten Strukturen und einer komplizierten Rechtslage lösen möchte, kommt schnell an seine Grenzen – so engagiert er oder sie auch sein mögen. Deutschland steckt – in der Pandemiebekämpfung genauso wie bei der Verwaltungsdigitalisierung – in einer Komplexitätsfalle. Da hilft auch kein Aufbauteam aus Estland. Das nötige technische und fachliche Know-How existiert auch hierzulande; motiviertes Personal sowieso. Was schmerzt und woran auch Entwicklungshelfer aus Estland schnell verzweifeln würden, sind die komplizierten Abstimmungsmechanismen und aufwändigen Kooperationskonstrukte zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Diese Komplexität aufzulösen, muss das langfristige Ziel einer Digitalisierungs- und Modernisierungsstrategie sein.

Dabei sollte jedoch das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Vereinheitlichung, Zentralisierung und Konsolidierung können an der richtigen Stelle und der richtigen Dosierung helfen, die Dinge zu vereinfachen. Eine nachhaltige Lösung sind sie aber nur dann, wenn Eigenverantwortung, Einfallsreichtum und Wettbewerb nicht auf der Strecke bleiben. Beispiel Kontaktnachverfolgung: Während der Ruf nach einem einheitlichen und flächendeckenden Einsatz der Software SORMAS verständlich ist, ist es genauso auch der Hinweis, dass viele Gesundheitsämter bereits gut funktionierende Systeme zur Kontaktnachverfolgung haben und es vielmehr auf die Einheitlichkeit der Schnittstellen und Datenstandards ankommt. Gleiches zeigt sich bei der Diskussion um die Luca-App. Die Politik wünscht sich der Einfachheit halber eine einheitliche Lösung und nimmt in Kauf, dass damit gleichwertigen Lösungen der Marktzugang erschwert und innovationsfördernder Wettbewerb eingeschränkt wird. Die Alternative bestünde in der einheitlichen und verbindlichen Definition von Schnittstellen und Austauschformaten, die Vielfalt erlauben, ohne im Chaos zu versinken (vgl. [IRIS-Gateway](#) des Innovationsverbundes Öffentliche Gesundheit).

Standards sind der Schlüssel zur Komplexitätsreduktion. Sie geben Orientierung und senken Transaktionskosten. Damit Standardisierung funktioniert, muss sie zügig erfolgen und verbindlich sein. Nötig sind schlanke Standardfestsetzungsstrukturen sowie die konsequente Einbindung von Praktikern in die Erstellung und Anwendung. Wir brauchen eine Standardisierungsplattform, die – gerade im OZG-Kontext – alle Standardisierungsbemühungen bündelt und auf ein industrielles Niveau hebt. Die Deutsche Industrienorm DIN kann Vorbild sein. Denn im Industriebereich ist Deutschland Standardisierungsweltmeister.

Komplexität aufzulösen, muss das langfristige Ziel jeder Digitalisierungs- und Modernisierungsstrategie sein. Standardisierung ist der Schlüssel zur Komplexitätsreduktion. Sie gibt Orientierung und senkt Transaktionskosten.

Deutschland ist unzufrieden mit sich selbst, mit komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, mit aufwändigen Lösungen und bürokratischen Abläufen. In der Krise wird deutlich, was auch in „normalen“ Zeiten immer öfter Sorge bereitet: Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert.

Gesamtbetrachtung und Kernbotschaften – Monitor #5

- 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.**

Anzuerkennen ist: In keiner Legislaturperiode ist so viel zur Digitalisierung der Verwaltung unternommen worden, wie in dieser. Das OZG hat eine erhebliche Dynamik ausgelöst. Der Wille und die Bereitschaft, Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, ist mit wenigen Ausnahmen überall vorhanden. Trotzdem drängt es immer mehr ins Bewusstsein, dass die Dynamik nicht reichen wird, um die OZG-Zielsetzung der flächendeckenden Digitalisierung von 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 zu erreichen. Zwar gehen erste Onlinelösungen an den Start, die großen Stückzahlen und vor allem die flächendeckende Umsetzung stehen aber weiterhin aus. Bisher sind 71 Leistungen aus dem OZG-Programm online. Davon sind 14 Leistungen des Bundes flächendeckend verfügbar.

Vier Jahre nach Verabschiedung des OZG zeigt sich, dass der Großteil der bisher erreichten Umsetzungs-Meilensteine vor allem Ergebnisse bei der Fortentwicklung der Programmstrukturen und der Schaffung weiterer Verfahrensgrundlagen umfasst. Zuletzt haben die Abstimmungen zur Verwendung der Konjunkturpaketsmittel, zum OZG-Dachabkommen und den zugehörigen Einzelvereinbarungen Kraft gekostet. Gleiches gilt für die Feinjustierung der Konzepte von Portalverbund, Unternehmenskonto und eID oder der Einer-für-Alle-Leistungen (EfA) sowie für aufwändige Grundlagenbeschlüsse wie dem Registermodernisierungsgesetz. Der Aufbau leistungsfähiger Governance-Strukturen ist wichtig. Wie groß der Koordinierungsaufwand aber tatsächlich ist und wieviel Zeit und Kraft der begleitende Struktur- und Kulturwandel wirklich kosten, ist massiv unterschätzt worden.

Trotz der sich ausbreitenden Skepsis besteht weiterhin die Hoffnung, dass 2021 den Wechsel von der Aufwärm- in die Leistungsphase der OZG-Umsetzung markiert. Der Bund hat angekündigt, die 115 Bundesleistungen bis Ende des Jahres digitalisiert zu haben. Förderal sollen in diesem Jahr über 200 EfA-Leistungen zur Nachnutzung zur Verfügung stehen. In welchem Maße und bis wann diese dann flächendeckend eingesetzt werden, ist noch unklar. Es ist allen Beteiligten zu wünschen, dass sich die Investitionen in die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen gelohnt haben und jetzt der Umsetzungsturbo gezündet werden kann. Wenn sich die geschaffenen Strukturen längerfristig als so leistungsfähig herausstellen, dass jetzt Jahr für Jahr zunehmend mehr Leistungen zur Verfügung stehen, wäre das OZG auch dann ein Erfolg, wenn die formale OZG-Frist nicht mehr eingehalten werden kann.

Den Beweis der Flächendeckung und Skalierungsfähigkeit muss die derzeitige OZG-Governance-Struktur aber noch erbringen (vgl. Abb. 2). Wie schnell das Abarbeiten des OZG-Leistungskatalogs erfolgen wird, hängt jetzt vor allem von der Ressourcenlage und den Umsetzungsstrukturen in den Entwicklungsgemeinschaften und vor Ort ab. Hier ist von Engpässen und damit auch von Projektrisiken auszugehen. Obwohl viele Informationen zum OZG zur Verfügung gestellt werden, stehen die Kommunen weiterhin vor der Herausforderung, ob und wie sie EfA-Lösungen nutzen können. Zu welchen Konditionen können Lösungen übernommen werden und welche Individualisierungsmöglichkeiten bestehen, um trotz der Einheitlichkeit einer EfA-Lösung den verbleibenden lokalen Unterschieden gerecht zu werden? Es bleibt kompliziert. Zunehmend sind Stimmen zu hören, die vor einer koordinativen Überforderung warnen und nach Vereinfachungen rufen. Zuletzt appellierten die [KGSt](#) und einzelne Kommunalvertreter, Verwaltungsleistungen, die im Auftrag des Bundes bzw. als s.g. übertragene Aufgaben erbracht werden, gar nicht mehr dezentral verantworten und digitalisieren zu müssen, sondern dafür zentrale Lösungen zu schaffen (vgl. „[Dresdner Forderungen](#)“). Dieser Appell für eine sinnvolle Weiterentwicklung der föderalen Aufgabenverteilung ist bemerkenswert. Angesichts der Herausforderungen im öffentlichen Sektor – nicht nur bei der Digitalisierung – aber auch dringend erforderlich.

Trotz der sich ausbreitenden Skepsis besteht weiterhin die Hoffnung, dass 2021 den Wechsel von der Aufwärm- in die Leistungsphase der OZG-Umsetzung markiert. Den Beweis der Flächendeckung und Skalierungsfähigkeit muss die derzeitige OZG-Governance-Struktur aber noch erbringen.

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.

Die OZG-Frist ist absehbar nicht zu halten. Die gegenwärtigen Governance-Strukturen erzeugen erhebliche Orientierungs- und Koordinierungsaufwände. Hinzu kommt die Skepsis, ob das eher planwirtschaftlich ausgerichtete EfA-Prinzip zu bedarfsgerechten, dauerhaft innovativen und wirtschaftlich angemessenen Lösungen führt. Somit stellt sich trotz der im Grundsatz positiven Entwicklungen der letzten Jahre die Frage, wie nachhaltig die derzeitige OZG-Strategie ist. Zumal viele OZG-Leistungen zunächst – bis die Registermodernisierung ihre Wirkung entfaltet – nur den Reifegrad 3 erreichen können (Nachweise als Scan) und schon jetzt ein erheblicher Weiterentwicklungsbedarf erkennbar ist. Außerdem beschreibt auch Reifegrad 4 (Registerabfragen statt Scan-Nachweise) noch nicht das Ende der Entwicklung. Diese wird in Zukunft noch viel stärker in Richtung antragsloser, individualisierter und automatisierter Leistungserbringung gehen.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, all jene Bemühungen zu stärken, die Transaktionskosten und Koordinierungsaufwände senken, die Schnelligkeit von Softwareentwicklungen erhöhen, ihre Nachnutzung vereinfachen und gleichzeitig Innovationskraft und Wettbewerb aufrechterhalten. Nach Auffassung des NKR erfordert dies noch mehr strategische Aufmerksamkeit für Fragen der Standardisierung und des Architekturmanagements, der Bereitstellung von Plattformen und Verbindungsmechanismen (Middleware) sowie für die vereinfachte Beschaffung bzw. die Nachnutzung standardisierter Lösungen. Das deutsche Gesamtsystem Verwaltungsdigitalisierung muss schnellstmöglich in Richtung industrieller Produktionsmuster weiterentwickelt werden. Sonst bleibt die OZG-Umsetzung – bei ehrlicher Wertschätzung für Einsatz und Motivation aller Beteiligten – auf Dauer eine Bastelwerkstatt und wird nur schwerlich mit den Entwicklungen des Privatsektors und anderer Staaten mithalten können.

Dabei kommt den Orientierung gebenden, Transaktionskosten senkenden und Skalierung fördernden Eigenschaften von Plattformen besondere Bedeutung zu. Diskussionswürdig ist einerseits eine Informations- und Beschaffungsplattform, die es Softwareproduzenten und IT-Anbietern jeglicher Art erleichtert, standardisierte, hochkompatible Lösungen zu entwickeln und den verschiedenen Verwaltungen aller Ebenen auf einfache Weise anzubieten (vgl. Abb. 4 u. 5 sowie fortiss 2021: [Verwaltung.Digitalisierung.Plattform](#)). Andererseits bieten Betriebsplattformen, wie sie verschiedene Bundesländer gerade entwickeln bzw. schon bereithalten, die Grundlage, um Onlineleistungen auf Basis modularisierter Basis- und parametrisierbarer Fachanwendungen anzubieten und schnell in angeschlossene Verwaltungen auszurollen. In die gleiche Richtung weisen Microservice-Ansätze und Low-Code-Plattformen, die es einzelnen Verwaltungen ermöglichen, sofort lauffähige Onlineleistungen auf Basis vorgefertigter Bausteine mit verhältnismäßig geringem Aufwand selbst zu gestalten.

Für eine nachhaltigere OZG-Strategie ist es wichtig, all jene Bemühungen zu stärken, die Transaktionskosten und Koordinierungsaufwände senken, die Schnelligkeit von Softwareentwicklungen erhöhen, ihre Nachnutzung vereinfachen und gleichzeitig Innovationskraft und Wettbewerb aufrechterhalten.

Teil einer verstärkten Strategiearbeit sollte es daher sein, diese Plattformansätze systematisch voranzutreiben und in eine Gesamtarchitektur einzubetten. Die Einrichtung des föderalen Architekturboards und die Absicht, ein mehrschichtiges Plattformsystem zu entwickeln, sind wichtige Schritte. Gleichwohl sind die Steuerungs- und Arbeitsgremien des OZG, allen voran der IT-Planungsrat, stark mit akuten operativen Fragestellungen ausgelastet. Wichtige Dinge tendieren dazu, hinter dringlichen Dingen zurückstecken zu müssen. In Ermangelung einer ausreichend ausgestatteten FITKO als der operativen Arbeitseinheit des IT-Planungsrates, hängt die Klärung wichtiger Grundsatzfragen noch zu sehr von den Vorarbeiten und der zufälligen Ressourcenausstattung einzelner Länder ab. Arbeits- und Strategiefähigkeit gehen jedoch Hand in Hand. Während der Bund über die Einrichtung eines Digitalministeriums nachdenkt, wäre es aus Sicht des NKR gewinnbringender, in eine Digitalisierungsagentur zu investieren, die ihren Namen verdient. In Hochrechnung der Mitarbeiterzahlen vergleichbarer Einrichtungen anderer Länder müsste eine deutsche Digitalisierungsagentur viele hunderte Mitarbeiter beschäftigen. Die verteilten Mitarbeiterressourcen in Bund, Ländern und Kommunen sind dafür kein Ersatz und können nicht jene Schlagkraft aufbringen, die mit der Bündelung selbst nur eines Bruchteils dieser Ressourcen einherginge.

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.

Jenseits der formellen Anforderungen hängt der materielle Erfolg des OZG von zwei Faktoren ab: Der Akzeptanz durch die Nutzer und der Aufwandsentlastung für die öffentliche Hand. Nutzerfreundlich und effizient sind Onlineleistungen dann, wenn die notwendigen Daten nicht immer wieder händisch eingegeben und Nachweise rausgesucht und in Papierform oder als Scan verarbeitet werden müssen. Aus diesem Grund beinhaltet Reifegrad 4 der OZG-Umsetzung die Verwirklichung des Once-Only-Prinzips. Nutzerdaten und Nachweise sollen mit Zustimmung des Antragstellers durch Registerabfragen ersetzt werden. Auch zukünftige Automatisierungspotentiale lassen sich nur mit einem vernünftigen Datenmanagement erschließen. Das zu ermöglichen, ist leichter gesagt, als getan. In der Breite der Verwaltungslandschaft sind weder Register, Onlineantragsverfahren noch Fachverfahren derzeit in der Lage, das Once-Only-Prinzip tatsächlich umzusetzen. Dies gilt ebenso für den separaten Bereich der Statistik, insbesondere den Zensus. Erforderlich ist zunächst die Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements. Kern ist die Registermodernisierung. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Datenfeldstandardisierung und Rechtsanpassung.

Während die OZG-Umsetzung bereits ins vierte Jahr geht, steht die Registermodernisierung noch ganz am Anfang. Als Erfolg darf gelten, dass vor Ablauf der Legislaturperiode zwei Gesetze auf den Weg gebracht worden sind, die in ihrer Bedeutung und Dimension an das OZG heranreichen. Das Registermodernisierungsgesetz wie auch das Unternehmensbasisregistergesetz bilden erste rechtliche Grundlagen für die Nutzbarmachung von Registerdaten. Beide Gesetze enthalten Konfliktpotential und offene Fragen, die die Gesetzesumsetzung zu einer Herausforderung machen. Hinzu treten weitere laufende oder noch ausstehende Registerprojekte und Rechtsänderungen (AZR, Zensus, Bildung, Gebäude). Die erforderliche Gesamtkoordinierung der Einzelprojekte ist allerdings noch unterentwickelt. Angesichts der Bedeutung und Größe der Aufgabe bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit wie für das OZG selbst.

Um das volle Potential der Registermodernisierung zu heben, sind zudem flankierende Anstrengungen auf dem Gebiet der Standardisierung und Rechtsanpassung nötig. Um Registerdaten nutzen zu können, müssen diese inhaltlich und technisch zu dem passen, was digitale Verwaltungsverfahren als Input verlangen. Dies beruht auf rechtlichen Vorgaben und fachlichen Definitionen, die – wie z.B. beim Einkommensbegriff – bisher über Rechtsbereiche hinweg nur unzureichend harmonisiert und auf die verfügbare Datenbasis abgestimmt worden sind. In der Folge können Registerdaten vielleicht technisch erschlossen und sogar Personen und Unternehmen eindeutig zugeordnet werden. Ob sie auch inhaltlich geeignet sind, den bisherigen Papiernachweis zu ersetzen, ist nicht ohne weitere gegeben. Erforderlich ist ein Matching der Datenbestände über die Datenfelder der Onlineverfahren bis hin zu den rechtlichen Definitionen der zu Grunde liegenden Gesetze.

Benötigt wird ein „Metadaten-Repository“, eine Übersicht, die aufzeigt, in welchen Registern, welche Daten, in welcher Weise vorliegen und abgerufen werden können. Grundlage könnte die Verwaltungsdateninformationsplattform des Statistischen Bundesamtes sein. Ein weiteres Hilfsmittel ist das Föderale Informationsmanagement (FIM). Mit Hilfe der FIM-Bausteine „FIM-Prozesse“ und „FIM-Formulare“ kann der Matchingprozess zwischen Verfahrensanforderungen und Datenbeständen erleichtert werden. Dafür muss FIM in Kombination mit der technischen Datenfeld-Standardisierung (XÖV) der Koordinierungsstelle IT-Standards (KoSIT) spürbar vorangetrieben und zum festen Bestandteil jeder Verfahrens- und Gesetzesmodellierung werden. Insbesondere der geplante Digitaltauglichkeitscheck für Gesetze muss die Frage des Datenmatchings und der Registerabfrage als Schwerpunkt haben.

Der NKR wird in Kürze ein Gutachten zur Harmonisierung bzw. standardisierten Modularisierung des Einkommensbegriffs veröffentlichen und weitere Empfehlungen für eine höhere Digitalisierungstauglichkeit des Rechts vorlegen.

Die erforderliche Gesamtkoordinierung der Registermodernisierung ist noch unterentwickeln. Angesichts der Bedeutung der Aufgabe bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit wie für das OZG selbst.

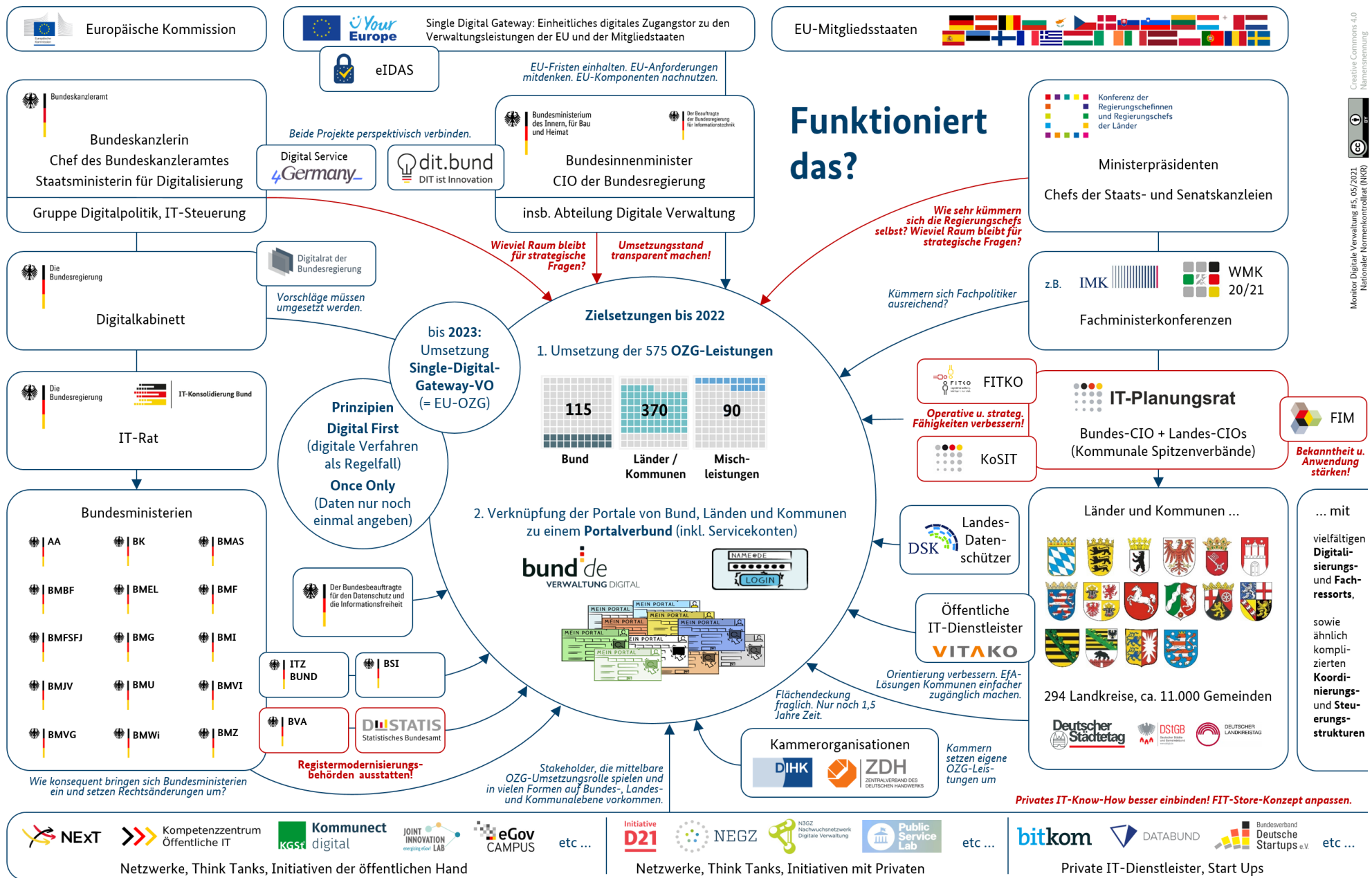


Abb. 2: Viel Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen - Funktioniert das? (Stand 1.5.2021)

14 OZG- THEMENFELDER	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND	OZG- LEISTUNGEN	PLANUNG ABGESCHLOSSEN	KONZEPTION ABGESCHLOSSEN	OZG-LEISTUNG ONLINE	FLÄCHENDECKUNG ERREICHT	GEÄNDERTE GESETZE	SDG-UMSETZUNG ERREICHT (2023)
Arbeit & Ruhestand	BMAS	NW	27 (8 Bund / 19 L&K)	12 (7 Bund / 5 L&K)	9 (2 Bund / 7 L&K)	4 (1 Bund / 3 L&K)	1 (1 Bund / 0 L&K)	0	0 / 11
Bauen & Wohnen	BMI	MV	48 (4 Bund / 44 L&K)	27 (4 Bund / 23 L&K)	10 (2 Bund / 8 L&K)	7 (2 Bund / 5 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	1	0 / 1
Bildung	BMBF	ST	24 (3 Bund / 21 L&K)	8 (3 Bund / 5 L&K)	4 (2 Bund / 2 L&K)	1 (0 Bund / 1 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 6
Ein- und Auswanderung	AA	BB	16 (6 Bund / 10 L&K)	12 (6 Bund / 6 L&K)	7 (4 Bund / 3 L&K)	4 (2 Bund / 2 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	0	0 / 0
Engagement & Hobbies	BMI	KSV NW	30 (3 Bund / 27 L&K)	11 (3 Bund / 8 L&K)	8 (2 Bund / 6 L&K)	3 (2 Bund / 1 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	0	0 / 0
Familie & Kind	BMFSFJ	HB	24 (3 Bund / 21 L&K)	11 (3 Bund / 8 L&K)	5 (1 Bund / 4 L&K)	4 (0 Bund / 4 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	1	0 / 0
Forschung & Förderung	BMI	BY	21 (8 Bund / 13 L&K)	9 (8 Bund / 1 L&K)	7 (5 Bund / 2 L&K)	4 (3 Bund / 1 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 1
Gesundheit	BMG	NI	25 (7 Bund / 18 L&K)	21 (7 Bund / 14 L&K)	11 (3 Bund / 8 L&K)	5 (1 Bund / 4 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 10
Mobilität & Reisen	BMVI	HE BW	48 (33 Bund / 15 L&K)	44 (32 Bund / 12 L&K)	25 (23 Bund / 2 L&K)	18 (12 Bund / 6 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 9
Querschnitts- leistungen	BMI	BE	18 (4 Bund / 14 L&K)	5 (4 Bund / 1 L&K)	5 (3 Bund / 2 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	2 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 6
Recht & Ordnung	BMJV	SN	7 (1 Bund / 6 L&K)	6 (1 Bund / 5 L&K)	2 (1 Bund / 1 L&K)	1 (0 Bund / 1 L&K)	0 (0 Bund / 0 L&K)	0	0 / 0
Steuern & Zoll	BMF	HE	23 (12 Bund / 11 L&K)	20 (12 Bund / 8 L&K)	11 (5 Bund / 6 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	2 (2 Bund / 0 L&K)	0	0 / 2
Umwelt	BMU	SH RP	32 (6 Bund / 26 L&K)	26 (6 Bund / 20 L&K)	5 (3 Bund / 2 L&K)	5 (3 Bund / 2 L&K)	0 (2 Bund / 0 L&K)	0	0 / 5
Unternehmensführung und -entwicklung	BMWi	HH	46 (17 Bund / 29 L&K)	32 (16 Bund / 16 L&K)	13 (9 Bund / 4 L&K)	11 (4 Bund / 7 L&K)	3 (2 Bund / 0 L&K)	0	0 / 22
			575 (115 Bund / 460 L&K)	244* (112 Bund / 132 L&K)	122 (65 Bund / 57 L&K)	71 (34 Bund / 37 L&K)	14 (14 Bund / 0 L&K)	2	0 / 73

Zahlen BMI / Darstellung NKR (Stand 01.05.2021)

Bund = „Bundesleistungen“ | L&K = „Landes- und Kommunalleistungen“

* 38 Leistungen werden außerhalb des OZG Programms umgesetzt, 148 Leistungen sind als Priorität 4 zurückgestellt. Die Gesamtzahl ist daher größer als die Zahl der aktuell in den Themenfeldern bearbeiteten Leistungen.

Abb. 3: Stand der OZG-Umsetzung – Umsetzung vorangeschritten, Leistungsphase eingeleitet, Flächendeckung offen. (Stand 1.5.2021)

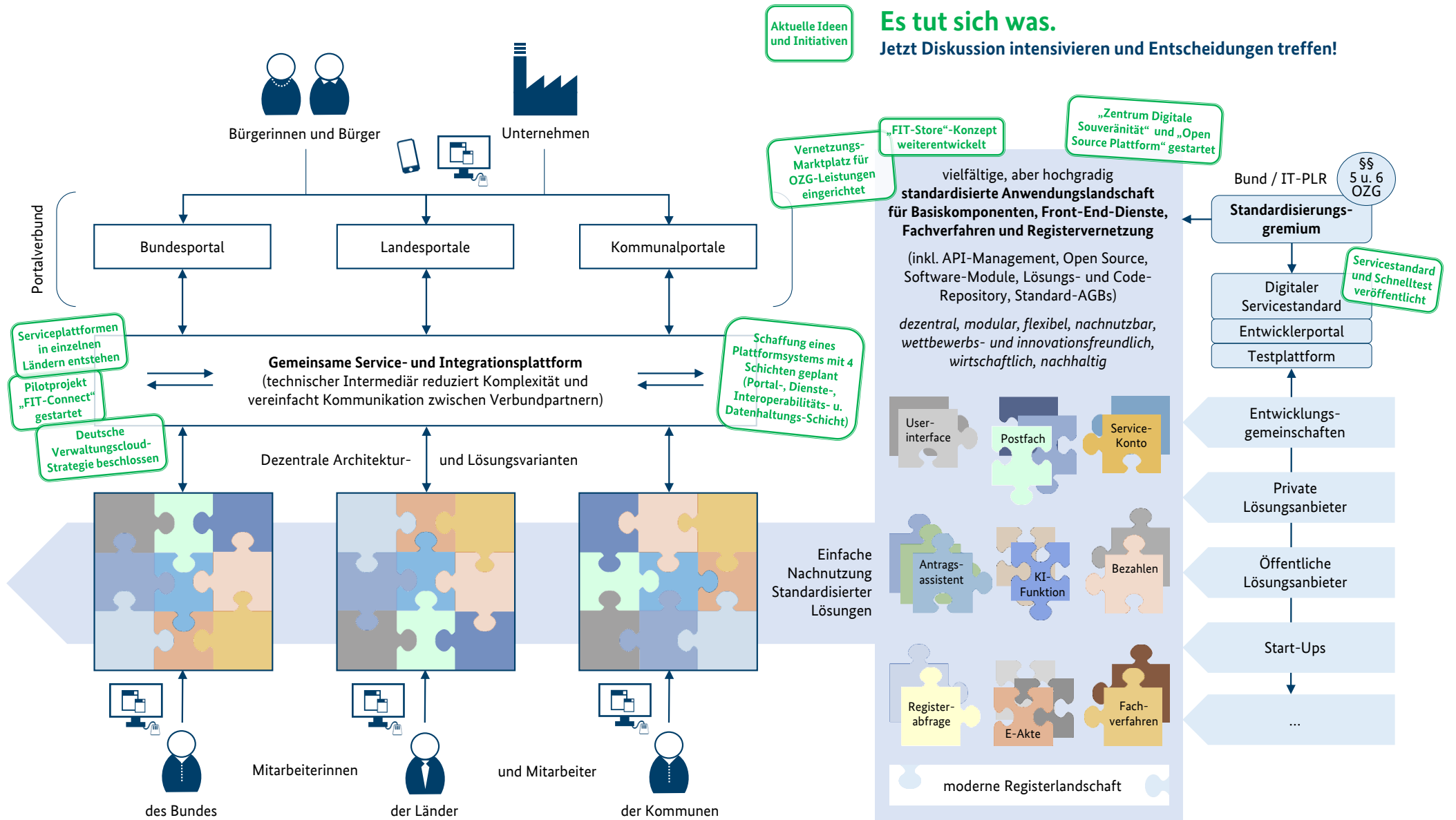


Abb. 4: Innovation, Wettbewerb und Nachnutzbarkeit durch Standardisierung – Elemente und Prinzipien einer föderalen E-Government-Architektur (Vorschlag NKR mit Hinweis auf aktuelle Entwicklungen, Stand 1.5.2021)

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

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)

Private
Lösungsanbieter

Öffentliche
Lösungsanbieter

Start-Ups

Open Source

...

Digitaler Servicestandard, Architekturmanagement

Abb. 5: Austausch- und Beschaffungsplattform für standardisierte IT-Lösungen – Elemente und Prinzipien eines App-Store für die Verwaltung (Vorschlag NKR, Stand 1.9.2020)

Servicestandard für die OZG-Umsetzung



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:



Abb. 6: Digitaler Servicestandard für die Umsetzung des OZG
(vgl. NKR-Gutachten 2016 „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann.“, Stand: 1.9.2020)

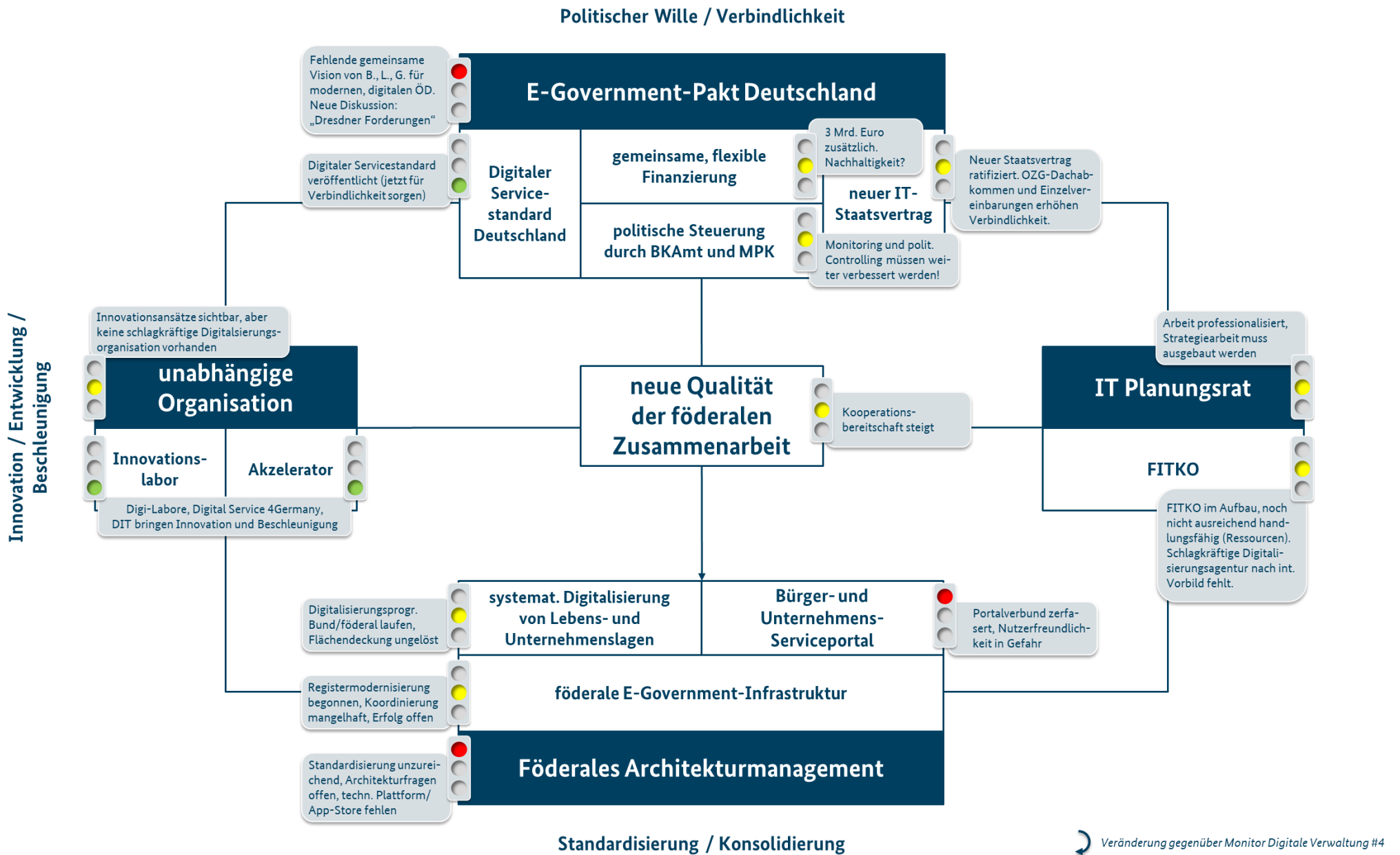


Abb. 7: Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“ (Stand 1.5.2021).

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 zwischenzeitlich konkretisierte 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 244 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 Lösungskizzen 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 einsehbar. Dort werden auch die bisherigen Arbeitsergebnisse zugänglich gemacht. Dies geschieht in Eigenverantwortung der Themenfeldfederführer. Übernahmefähige Entwicklungsergebnisse werden dort auf dem OZG-Marktplatz präsentiert, um potentiellen Nachnutzern die Orientierung zu erleichtern. Seit Ende 2020 bietet die Bundesregierung ein zusätzliches, öffentliches Projektmonitoring in Form des OZG-Dashboards an. Der Aspekt der Flächendeckung wird bisher an keiner Stelle abgebildet. Die Bundesregierung arbeitet an einer Verbesserung des Projektmonitorings, sowohl intern als auch in Bezug auf das OZG-</p>	<p>Das OZG setzt zwar eine verbindliche Zielmarke, doch sind immer häufiger Stimmen von Experten und Entscheidern zu hören, die es nicht mehr als realistisch einschätzen, alle 575 Leistungen bis Ende 2022 flächendeckend zu digitalisieren. 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.</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 Nutzungsszenario 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 noch 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 ist noch irreführend und muss zügig angepasst werden. Bilanziert werden dürfen nur Leistungen in Reifegrad 3 oder 4, die flächendeckend verfügbar sind. Wichtiger noch ist aber die verlässliche Dokumentation der einzelnen Entwicklungsprojekte, um potentiellen Nachnutzern bessere Orientierung zu geben. Der OZG-Marktplatz erfüllt</p>



Dashboard. Zusätzlich betreiben die KGSt und die Kommunalen Spitzenverbände eigene OZG-Informationportale.



Ende April 2021 stehen gut **71 Onlineleistungen** im Reifegrad 3 bzw. 4, d.h. **OZG-konform** als lokale Referenzimplementierungen zur Verfügung. 122 Leistungen befinden sich in der Umsetzungs- und 37 in der Konzeptionsphase. 183 Leistungen wurden noch nicht begonnen. 148 Leistungen der Priorität 4 werden nicht berücksichtigt. 38 Verwaltungsleistungen werden außerhalb des OZG-Reportings umgesetzt (vgl. Abb. 3). Die **Leistungen des Bundes** sollen bereits **2021 fertig** sein. Entsprechend fokussiert ist die Prioritätensetzung der Bundesministerien. Aufgrund ihrer Nutzerrelevanz rücken zunehmend die föderalen Leistungen in den Fokus. In Konkretisierung des EfA-Prinzips werden verbindlichkeitssteigernde **Einzelvereinbarungen** mit den Themenfeldverantwortlichen, d.h. Land und Bundesressort, 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.



diesen Zweck nur sehr eingeschränkt, da aussagekräftige Informationen zur Beschaffenheit und den Nachnutzungskonditionen der verfügbaren Lösung fehlen.

Eine zunehmende Zahl der OZG-Leistungen befinden sich nach der Planungs- **jetzt** in der **Phase eines „angestregten Abarbeitens“**. Bis Ende **2021** sollen gut **200 föderale Referenzimplementierungen** zur Verfügung stehen. Wie stark die Nachnutzung dieser Leistungen ausfallen wird, ist noch unklar. „**BAföG-Digital**“ ist bisher die einzige föderale EfA-Entwicklung, die demnächst **flächendeckend** implementiert sein soll. 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, da dieser Art der Mehrebenenkoordination für Viele ungewohnt ist und mitunter **Bedenken und Widerstände** hervorruft.

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. Zunehmend bildet sich eine **positive gemeinsame Erzählung** heraus, die aufzeigt, welche Chancen mit verstärkter Kooperation einhergehen. Der **OZG-Servicestandard** ist dafür ein weiteres Vehikel. Er verdeutlicht Zielsetzung und Prinzipien guter Verwaltungsdigitalisierung und sollte mit der Zeit einen **größeren Verbindlichkeitsgrad** erhalten. In Teilen wird diese Verbindlichkeit bereits durch die weiteren förmlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erreicht.

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
Die OZG-Gesamtkoordinierung liegt beim BMI , das für diese Aufgabe bereits Ende 2018 40 zusätzliche Stellen erhalten hat. Nach einer langwierigen Auswahlphase	Trotz Aufstockung fährt das vorhandene Personal unter Volllast . Weitere Mitarbeiter wären nötig, um Überlastungen zu vermeiden. Die Kompensation des anhal-

sind nun alle Stellen besetzt. 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.

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 **33 der 44** vorgesehenen **Mitarbeiter**. Grund hierfür ist eine **anhaltende Auseinandersetzung** um den Stellenplan der FITKO, der von den Landeshäuptern in Frage gestellt wird, obwohl er durch den IT-Planungsrat längst verbindlich beschlossen worden ist.

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.

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.

Das im BMI eingerichtete **Digital Innovation Team (DIT)** soll der Bundesverwaltung helfen, **Methoden der agilen Softwareentwicklung** und des **Design Thinking** anzuwenden. Die Initiative **Tech4Germany**, gefördert vom Kanzleramt, unterstützt die Bundesverwaltung dabei, innerhalb kurzer Fristen bestimmte Digitalisierungsprojekte durchzuführen. Während DIT aus der Verwaltung in die Verwaltung wirken soll, schafft es Tech4Germany, IT-Talente aus dem Privatsektor zu gewinnen und in den Austausch mit der Verwaltung zu bringen. Zuletzt hat das Kanzleramt entschieden, Tech4Germany als inhouse GmbH zu übernehmen und dauerhaft zu finanzieren. Beim **Digital Service 4 Germany** sollen in Zukunft bis zu 100 Mitarbeiter an Digitalisierungsprojekten der Bundesregierung arbeiten. DIT wurde zwischenzeitlich von einem Aufbauprojekt in eine feste Referatsstruktur überführt.

tenden Personalbedarfs wird noch zu sehr durch externe Kräfte kompensiert. Angesichts der großen Transformationsaufgaben, die mit OZG, Registermodernisierung und Co. einhergehen, wird der Personalbedarf weiter wachsen. Die internen **Personalressourcen** sollten daher systematisch **aufgestockt** werden, um **externe Kräfte entbehrlich** zu machen.

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. Die **kleinteilige** und **kräftezehrende** Diskussion um die Stellenausstattung der FITKO ist ein **Armutszugnis** und zeigt, dass ihre Notwendigkeit und Bedeutung noch nicht überall verstanden worden sind. Zumal **vergleichbare Einheiten führender Digital-Nationen** über ein **Vielfaches des Personals verfügen!**

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 **ehrlche Bestandsaufnahme ist eine Chance** organisatorische Umsetzungsengpässe zu identifizieren und zu beheben.

Mit Bereitstellung der „Konjunkturmilliarden“ **zeigt der Bund einen klaren Umsetzungswillen**. Fehlendes Geld kann kurzfristig kein Grund mehr für Verzögerungen sein. Allerdings wirft die **offene Frage der langfristigen Finanzierung** schon ihre Schatten voraus. Um die Geschwindigkeit der OZG-Umsetzung zu erhöhen, liegt es nahe, vor allem EfA-Entwicklungen fördern zu wollen. Bedingung der Förderung muss aber gleichzeitig sein, dass die IT-Lösungen offen gestaltet und **„Einer-für-Alle-Monopole“ vermieden** werden. Positiv ist, dass die EfA-Mindestanforderungen **offene und standardisierte Schnittstellen** einfordern. Wie sehr dies tatsächlich beachtet wird, ist offen.

DIT und Digital Service 4 Germany verfolgen ähnliche Ansätze. Es böte sich an, beide **Initiativen zu verbinden**. Bund und Länder sollten zudem entscheiden, 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 **Digital Service 4Germany** sowie ähnlichen Einrichtungen in Ländern und Kommunen zu verzahnen (virtuelle Gesamtorganisation). Eine solche Organisation könnte unter dem Banner des Digitalen Servicestandards zu einem **Kraftzentrum der Verwaltungsdigitalisierung** werden – und die derzeitige Abhängigkeit von externen Beratern senken helfen.

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.

Wie weitreichend die **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 umfangreicher 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 hat im Herbst 2019 entschieden, den Digital-Check anhand **zweier Piloten** zu erproben. Zuletzt hat **NRW** beschlossen, einen Digital-Check in seinem Gesetzgebungsverfahren zu verankern.

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-Datensatz für alle Leistungen**. Nur wer misst, kann (nach)steuern.

Verwaltungsleistungen vor ihrer Digitalisierung zu vereinfachen, ist eine altbekannte Forderung. Die bisher gesammelten **rechtlichen Änderungswünsche** wurden bisher jedoch **nicht in Gesetzgebungsvorhaben** überführt. In der Regel war es möglich, den Mindestreifeegrad 3 für OZG-Leistungen auch ohne Rechtsanpassungen umzusetzen. Dennoch gilt: Je **umsetzungsorientierter das Recht** angepasst wird, desto mehr „Beinfreiheit“ haben die Designer und Techniker bei der Gestaltung nutzerfreundlicher und praxistauglicher Lösungen. Die identifizierten **Rechtsänderungen** sollten von zuständigen Ministerien baldmöglichst **angegangen** werden.

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 (um das Neunzehnfache), zeigt die Senkung der Authentifizierungsschwelle bei der Online-KFZ-Anmeldung, die in BY wegen der Corona-Lage 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 auszuarbeiten. Aufgegriffen werden sollten dabei Erkenntnisse des laufenden NKR-Projekts zur **digitalisierungstauglichen** Gestaltung von **Rechtsbegriffen**.



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 Registermodernisierung**“ beschlossen. Zum Registermodernisierungsgesetz und den **datenschutzrechtlichen Fragestellungen** rund um die Verwendung der Steueridentifikationsnummer als einheitlichem Personenkennzeichen hat der NKR ausführlich Stellung genommen und einen „**Faktencheck**“ erstellt.

Während die OZG-Umsetzung bereits ins vierte Jahr geht, steht die **Registermodernisierung noch 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. Die **Gesamtkoordination** der einzelnen Teilprojekte der Registermodernisierung ist noch **unterentwickelt**. Angesichts der Bedeutung und Größe der Aufgabe (insbesondere Qualitätssicherung und Konsolidierung der Datenbestände) bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung **ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit wie für das OZG** selbst. 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.



IV. Architekturmanagement, Infrastruktur, Standardisierung

Sachstand	Bewertung
<p>Die OZG-Leistungen werden erst dann 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. Darin sollen Bürger und Unternehmen unterschiedliche Möglichkeiten erhalten, sich für digitale Angebote auszuweisen sowie ihre Daten verwalten und freigeben zu können. 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 arbeiten an einem bundesweit einheitlichen Unternehmenskonto auf Basis der Elster-Infrastruktur der Steuerverwaltung. Als Ergänzung zum Servicekonto soll ein bundeseinheitliches Datenschutzcockpit angeboten werden.</p> <p>Laut Koalitionsvertrag soll der elektronische Personalausweis (ePA) zu einem universellen, sicheren und einfach einsetzbaren Authentifizierungsmedium werden, das auch im privatwirtschaftlichen Bereich Anwendung findet. Angesichts fehlender Nutzerfreundlichkeit des</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. Der Verbund interoperabler Bürgerkonten sollte bis 2021 lauffähig sein. Notwendig gewordene Gesetzesänderungen sind zwischenzeitlich erfolgt, trotzdem führen weitere offene Fragen zu Verzögerungen. Dass es demgegenüber ein einheitliches Unternehmenskonto geben soll, ist eine gute Nachricht. Es soll auf der Elster-Infrastruktur basieren und 2022 zur Verfügung stehen. Auch hier sind etliche Detailfragen noch offen.</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, wechsel-</p>





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

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-AGBs 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.



seitig 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 „Self-Sovereign Identity-Ansatz“ verfolgt die Bundesregierung eine **vielversprechende, datenschutzfreundliche Strategie**. Mit dem Innovationswettbewerb „**Schaufenster Sichere Digitale Identitäten**“ fördert sie einen integrativen Ansatz zwischen der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sphäre. Erste Pilotprojekte wurden gestartet. Die deutliche Schwerpunktlegung bei der Förderung eines Identitätsökosystems führt zu **erkennbaren Entwicklungsschritten** in diesem Bereich.

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).

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 digitale Verwaltungsangebote und wollen ihre Daten nur einmal angeben (Once-Only-Prinzip) ++ Bei der Umsetzung des OZG muss deshalb Nutzerfreundlichkeit im Vordergrund stehen, das geht nur mit modernen Registern und einem vertrauenswürdigen Datenaustausch zwischen Behörden

2. Bundeskanzleramt, Ministerpräsidenten und Bundesinnenministerium in der Verantwortung

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

3. Gemeinschaftswerk Onlinezugangsgesetz – Alle Länder müssen mitmachen!

++ Erfolgreich ist OZG nur dann, wenn digitale Verwaltungsleistungen flächendeckend in ganz Deutschland angeboten werden ++ BW, NRW und BY halten sich noch zurück ++ Gebraucht wird ein Digitalpakt von Bund, Ländern und Kommunen, der alle mitnimmt und 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 ++ Neue Form der föderalen Zusammenarbeit muss Flächendeckung gewährleisten ++ 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 ++ Wenn die OZG-Ergebnisse zügig, wirtschaftlich und in großer Stückzahl in die Fläche gebracht werden sollen, sollten architektonische Fragen mit großer Dringlichkeit in Angriff genommen werden, sonst geht OZG-Umsetzung auf halber Strecke die Luft aus ++ Standardisierung und Registermodernisierung müssen intensiviert werden ++ Die Konzeption einer 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 nur über *ein* Servicekonto, über *ein* Portal und einheitliche Maschine-Maschine-Schnittstellen kommunizieren, auch für die Bürger wäre das die einfachste Variante ++ Solche Wünsche im Widerspruch mit gewohnten Handlungsweisen und Interessenlagen der Beteiligten ++ Gebraucht wird eine gemeinsame politische Erzählung, ein deutschlandweiter E-Government-Pakt ++ Dieser böte die Chance, eigene Ressourcen und Fähigkeiten 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 und gemeinsam handeln!

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

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

++ Wichtig sind „unbeirrbare“ Standardisierung und „gnadenloses“ Schnittstellenmanagement ++ Vorteile: dezentrale Lösungen können flexibel nachgenutzt und leichter betrieben werden, Entwicklungen unterschiedlicher Geschwindigkeiten möglich, Unabhängigkeit von monolithischen Zentrallösungen, höhere Innovationskraft, mehr Wettbewerb, leichter Marktzugang, 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, über einzelne örtliche Referenzimplementierungen hinausgehende Ergebnisse zu sehen ++ OZG-Informationsplattform vermittelt noch nicht die notwendige Transparenz ++ OZG-Gesamtstatus nur schwer abschätzbar ++ zügige Flächendeckung die eigentliche Baustelle des OZG ++ unsicher, dass Leistungen der Priorität 1 und 2 rechtzeitig flächendeckend online gehen

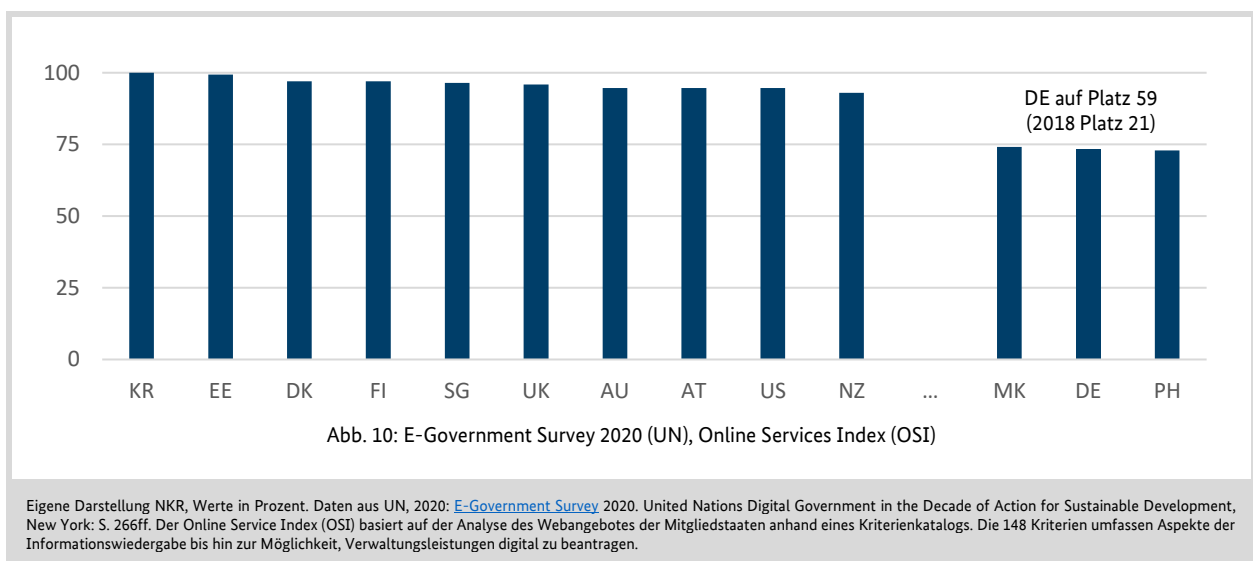
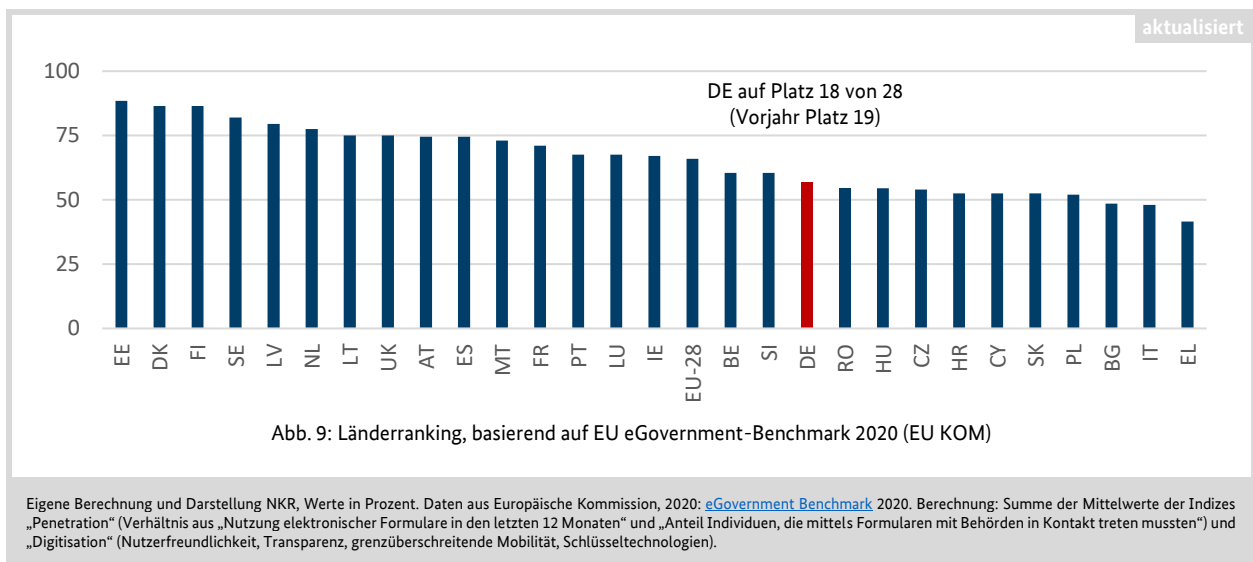
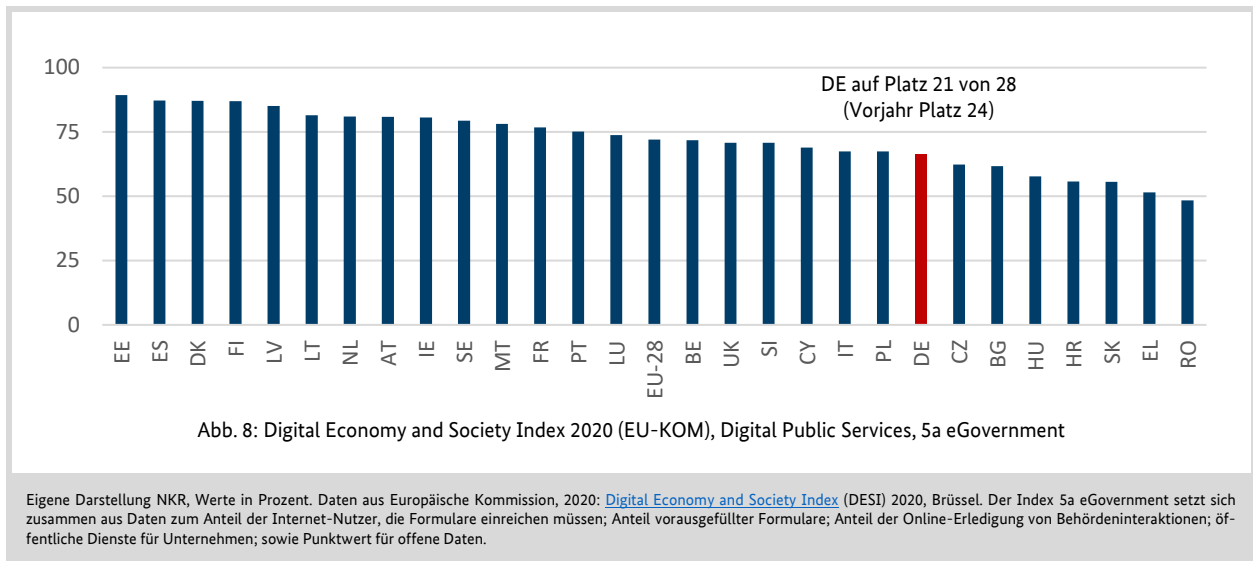
2. Die Konjunkturmilliarden können helfen, aber Geld allein macht nicht glücklich – Wir müssen Komplexität reduzieren und wettbewerbsfreundlich standardisieren.

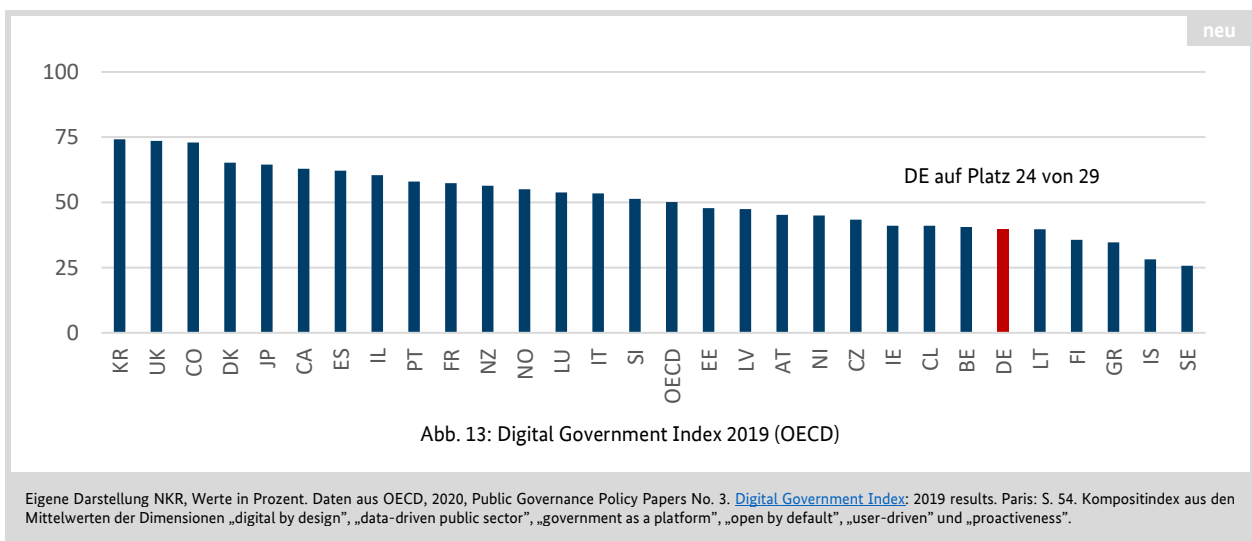
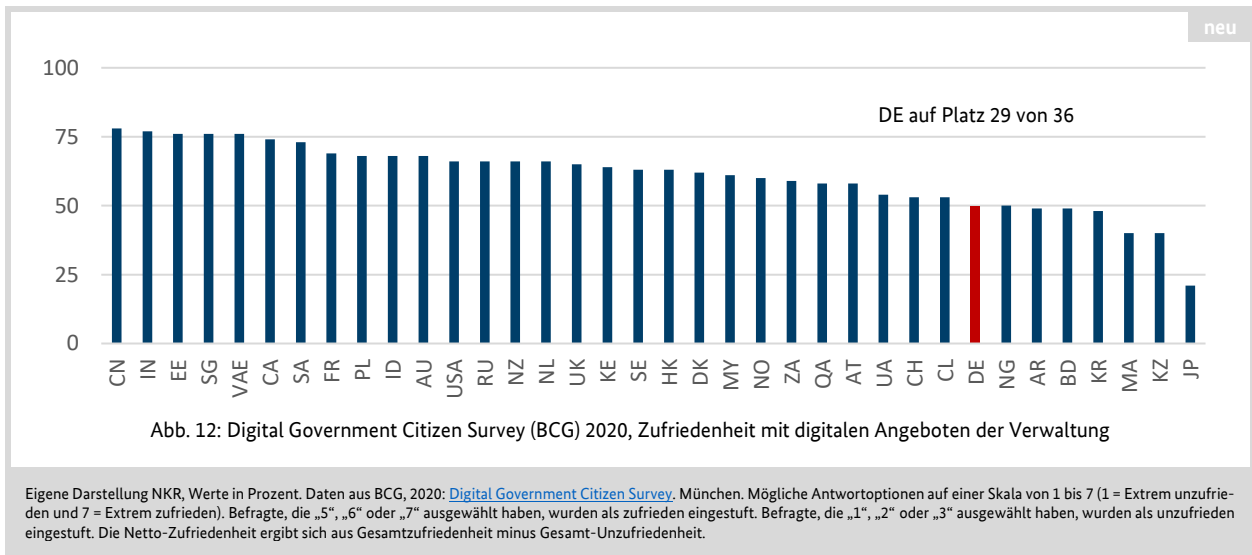
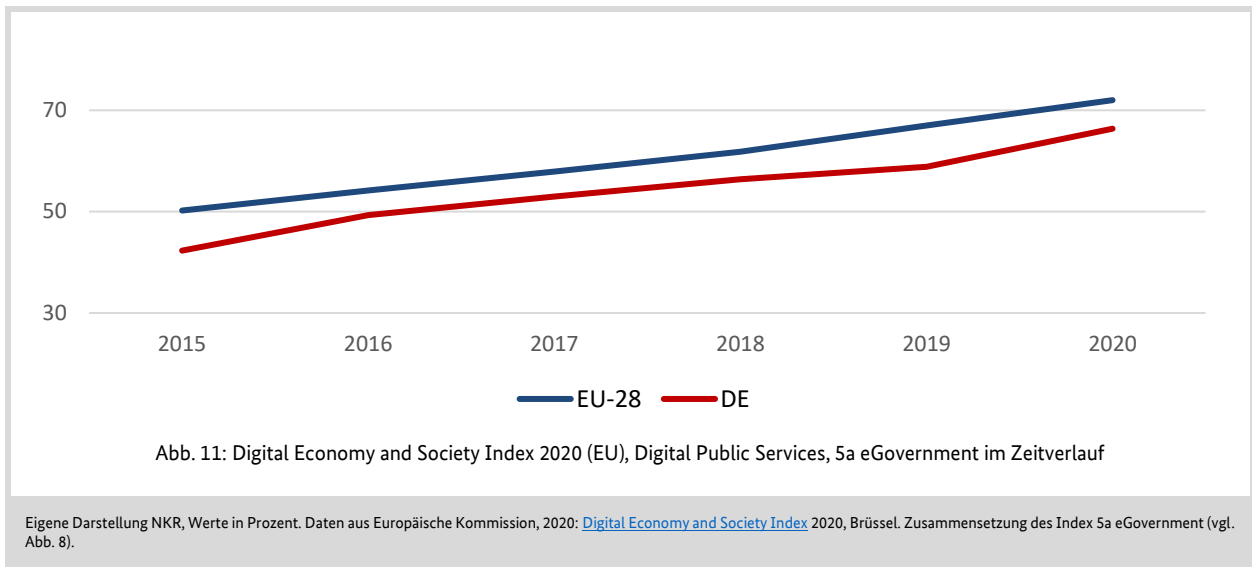
++ 3 Mrd. Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket und weitere 300 Mio. für Registermodernisierung ++ Beschleunigung mit gegenwärtiger Vorgehensweise nur bedingt möglich, denn Mitarbeiterressourcen bei Verwaltung und Herstellern sehr begrenzt ++ EfA-Bündelungsansatz darf nicht dazu führen, dass oligopolartige 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.

++ Potential der Digitalisierung nur realisierbar, wenn rechtlicher Änderungsbedarf identifiziert wird ++ die 40 bisher identifizierten Änderungswünsche müssen zügig umgesetzt werden ++ Bereitschaft der Bundesministerien dazu nur begrenzt vorhanden ++ Piloten für Digital-TÜV ausstehend, dieser muss zügig eingeführt werden ++ Registermodernisierungsgesetz immer noch unsicher ++ Kompromissentscheidung des Koalitionsausschusses muss noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden

Deutschlands Platz in internationalen Rankings





Veröffentlichungen des NKR zur Digitalen Verwaltung



2014



2015



2015



2016



2016



2017



2017



2018



2018

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

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.

