



Nationaler
Normenkontrollrat

Monitor Digitale Verwaltung

#2

Mai 2019



Monitor Digitale Verwaltung

#2

Mai 2019

Wozu dieser Monitor?

In internationalen Rankings der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen belegt Deutschland nach wie vor hintere Plätze*. Will Deutschland in absehbarer Zeit spürbar aufholen, indem es vergleichbar gute digitale Verwaltungsangebote für Bürger und Wirtschaft entwickelt wie die führenden Länder in Europa und der Welt, muss es an Tempo zulegen. Die Digitalisierung der Verwaltung ist eine große Kraftanstrengung für Bund, Länder und Kommunen. Entsprechend groß müssen der politische Wille und entsprechend hartnäckig seine Umsetzung sein.

In den letzten Jahren hat in der Politik das Problembewusstsein zugenommen, dass Deutschland bei der Digitalisierung seiner Verwaltung über Jahre hinweg ein strukturelles Defizit aufgebaut hat. Das im Jahr 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ und diese „miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen“. Auch im Koalitionsvertrag wird die Digitalisierung von Staat und Verwaltung mehrfach aufgegriffen und mit verschiedenen Maßnahmen verknüpft.

Die Voraussetzungen, in dieser Legislaturperiode spürbare Erfolge bei der Digitalisierung der Verwaltung zu erzielen, sind grundsätzlich besser als jemals zuvor. Entsprechend hoch sind die Erwartungen. Die bisher angekündigten und teilweise bereits eingeleiteten Maßnahmen zielen in die richtige Richtung. Unklar ist aber noch, wie schnell und umfassend die Umsetzung konkret erfolgen soll. Viele dieser Maßnahmen hat der NKR in den letzten Jahren wiederholt eingefordert und in seinen Gutachten und Jahresberichten detailliert beschrieben**. Es ist ihm deshalb ein wichtiges Anliegen, die Umsetzung eng zu begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig zu bewerten. Das vorliegende Dokument fasst diese Beobachtungen zusammen. Der Monitor Digitale Verwaltung wird regelmäßig aktualisiert.

Problemdruck bleibt – Deutschlands Tempo muss anziehen

Die spürbare Aufbruchsstimmung in Sachen Digitaler Verwaltung wird in absehbarer Zeit zu greifbaren Ergebnissen führen, d.h. zu einer hoffentlich einfacheren, bürokratieärmeren und kostengünstigeren Verwaltung. Eine erfolgreiche Umsetzung des OZG wird dann auch zur Folge haben, dass Deutschland in den internationalen Rankings zulegt. Doch der Rest der Welt schläft nicht.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die bisherigen Verbesserungen in Deutschland dem Durchschnittstrend entsprechen haben. Der Aufholprozess ist noch nicht temporeich genug. Es stellt sich also die Frage: An welchen Stellen können wir abkürzen? Von welchen Erfahrungen können wir lernen?

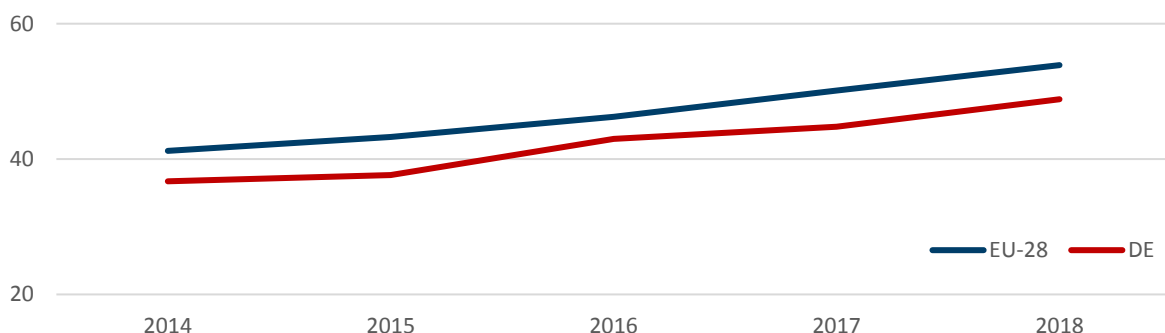


Abb. 1: Die Entwicklung des E-Government in Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt
Digital Economy and Society Index (DESI), Digital Public Services, 5a eGovernment

* Eine Darstellung der einschlägigen Indizes und E-Government-Rankings findet sich auf Seite 12f. dieses Dokuments.

** Eine Übersicht der Veröffentlichungen des NKR findet sich auf Seite 14 dieses Dokuments.

Gesamtbetrachtung und Kernbotschaften

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

Trotz unruhiger See ist der Start in die OZG-Umsetzung geglückt. Die Verteilung der OZG-Themenfelder ist fast abgeschlossen; Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben Federführungen übernommen. Die Entwicklungsgemeinschaften haben ihre Arbeit aufgenommen. Ausreichende Haushaltsmittel stehen bereit, der erfolgskritische Personalaufbau ist eingeleitet. Erste Beispiele zeigen, dass kreativ und nutzerorientiert gearbeitet wird. Dies ist vorbildlich und löst bei den Beteiligten zurecht Begeisterung und Zuversicht aus.

Jetzt kommt es darauf an, die neue Form der föderalen Zusammenarbeit zu verstetigen und zu vertiefen. Sie muss auch dann Bestand haben, wenn bald die komplizierten und potentiell schmerzhaften Fragen in den Fokus rücken, wie die Ergebnisse der Entwicklungsgemeinschaften konkret umgesetzt und in die Fläche gebracht werden können. Es ist wichtig, dass Bund, Länder und Kommunen jetzt in einen Modus finden, der es ermöglicht, die Ergebnisproduktion in den Entwicklungsgemeinschaften sowie die begleitenden Gesetzesänderungen und Standardisierungsbemühungen zu intensivieren und im Halbjahres-, besser noch im Quartalsrhythmus zu organisieren. Dabei kommt es auf Jeden an; auch auf Bayern, dessen klares Bekenntnis zum Gemeinschaftswerk „OZG-Umsetzung“ in Berlin noch nicht ausreichend vernommen wurde und durch Übernahme einer Federführung zweifelsfrei erkennbar würde.

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

Dass im Gegensatz zu früheren E-Government-Initiativen bei der OZG-Umsetzung derzeit mehr Wert auf die Entwicklung nutzerfreundlicher Anwendungen gelegt wird, ist richtig und wichtig. Spätestens wenn es darum gehen wird, die OZG-Ergebnisse zügig, wirtschaftlich und in großer Stückzahl in die Fläche zu bringen, werden sich aber auch architektonische Fragen mit großer Dringlichkeit stellen. Sie sollten daher schon jetzt in Angriff genommen werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass der OZG-Umsetzung auf halber Strecke die Luft ausgeht.

In der heterogenen deutschen IT-Landschaft ist die Standardisierung über FIM und KoSIT die unerlässliche Basis und muss weiter intensiviert werden. Die Ergänzung um eine konsequente Registermodernisierung ist dabei unverzichtbare Pflichtaufgabe. Sie muss über Einzelaktivitäten hinausgehen sowie Ressort- und Ebenen übergreifend gesteuert werden. Die Kür bestünde in der Konzeption einer Plattform- bzw. Plattformlandschaft, die Portale, Register, Fachverfahren und Basisinfrastrukturen auf einfache und modulare Weise miteinander verbindet. Dies würde es den Beteiligten, allen voran den Kommunen, erleichtern, die OZG-Entwicklungsergebnisse zu übernehmen.

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?

Die deutsche Wirtschaft hat den zwingenden Bedarf geäußert, mit der Verwaltung nur noch über *ein* Servicekonto, über *ein* Portal und einheitliche Maschine-Maschine-Schnittstellen kommunizieren zu können. Auch für die Bürger wäre das die einfachste Variante. Solche Wünsche entsprechen jedoch nicht den gewachsenen Strukturen und Zuständigkeiten in unserem föderalen Staatswesen. Sie widersprechen oftmals auch den gewohnten Handlungsweisen und Interessenlagen der Beteiligten. Dies führt zu Verunsicherungen und Abwehrhaltungen.

Auf der Suche nach einer neuen „digitalen Staatskunst“ sollte die Frage gestellt werden, wie das fachlich und sachlich Richtige und mithin das Nutzerfreundliche noch stärker zur Geltung kommen können. Gebraucht wird eine gemeinsame politische Erzählung, ein deutschlandweiter E-Government-Pakt, der es allen Beteiligten erleichtert, Althergebrachtes ein Stück weit aufzugeben und neue Wege zu gehen – auch dann, wenn eine gewisse Unabhängigkeit verloren zu gehen scheint. Im Gegenzug böte sich die Chance, die eigenen Ressourcen und Fähigkeiten stärker auf das lenken zu können, was den Kern bzw. das Alleinstellungsmerkmal der eigenen Tätigkeit ausmacht. Für die Kommunen wären das z.B. die nachhaltige Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft und die persönliche Arbeit mit den Menschen und weniger der Betrieb von IT-Systemen.

Bisherige Kernbotschaften im Überblick

Monitor #1 – 10/2018-03/2019	
Kernbotschaft	Bewertung
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. Vorschläge für ein flexibles und transparentes Datenmanagement liegen auf dem Tisch – wann kommt die Umsetzung?	Er lässt noch auf sich warten Nutzerfreundlichkeit ist maßgebliches Kriterium bei der OZG-Umsetzung; Einzelaktivitäten einer Registermodernisierung sind zu erkennen; Gesamtstrategie steht aus; Once Only noch nicht erreicht.
2. Bundeskanzleramt, Ministerpräsidenten und Bundesinnenministerium in der Verantwortung Die Digitalisierung der 575 Bürger- und Unternehmensleistungen des OZG bis Ende 2022 ist eine enorme Kraftanstrengung. Sie verlangt große Beharrlichkeit der Politik und zusätzliches Personal. Ohne eine leistungsfähige Umsetzungs-Organisation ist der Erfolg des OZG gefährdet! Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung müssen deshalb auf allen staatlichen Ebenen zur Chefsache werden – und zu einem TOP bei jeder Konferenz von Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten.	Verantwortung übernommen Kanzleramt nimmt aktive Rolle ein; MPK stellt Forderungen; Umsetzungsorganisation ist noch im Aufbau; zusätzliches Personal ist genehmigt, Besetzung verläuft zu schleppend.
3. Gemeinschaftswerk Onlinezugangsgesetz – Alle Länder müssen mitmachen! Erfolgreich ist das OZG nur dann, wenn digitale Verwaltungsleistungen flächendeckend in ganz Deutschland, d.h. von Flensburg bis Garmisch-Partenkirchen angeboten werden. Das geht nur gemeinsam. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern – drei besonders starke Länder – halten sich noch auffallend zurück. Gebraucht wird ein Digitalpakt von Bund, Ländern und Kommunen, der alle mitnimmt und überall mit ausreichend Budget und Personal unterlegt ist.	Gemeinschaftsgeist wächst Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen übernehmen Federführungen, Bayern nicht; teilweise wachsendes Engagement, trotzdem sind Vorbehalte, Ängste und Unsicherheiten bei Ländern und Kommunen noch weit verbreitet; ein E-Government-Pakt ist nötig.

THEMENFELDER (575 LEISTUNGEN)	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND	MITARBEIT LAND	STATUS THEMENFELD	ABSCHLUSS THEMENFELD	UMSETZUNG (GESETZE, SOFTWARE), ROLLOUT	BUNDESWEITE VERFÜGBARKEIT
Familie & Kind				Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	n.n.	bis 2022
Querschnitt			  	Durchführung Digitalisierungs-Labs	QIII 2019	n.n.	bis 2022
Bauen & Wohnen			 	Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	Planung begonnen	bis 2022
Ein- und Auswanderung			  	Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	Planung begonnen	bis 2022
Unternehmensführung und -entwicklung			  	Analyse / Planung	QIV 2019	Planung begonnen	bis 2022
Arbeit & Ruhestand				Analyse / Planung	QII 2019	Planung begonnen	bis 2022
Steuern & Zoll				Kick-Off	QIV 2019	n.n.	bis 2022
Bildung				Durchführung Digitalisierungs-Labs	QIV 2019	Planung begonnen	bis 2022
Forschung und Förderung				Vorgespräche	n.n.	n.n.	bis 2022
Recht & Ordnung				Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	n.n.	bis 2022
Umwelt		 		Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	Planung begonnen	bis 2022
Gesundheit				Analyse / Planung	QII 2019	n.n.	bis 2022
Engagement und Hobbies				Analyse / Planung	QIV 2019	n.n.	bis 2022
Mobilität & Reisen		 		Durchführung Digitalisierungs-Labs	QII 2019	Planung begonnen	bis 2022

Abb. 3: Stand der OZG-Umsetzung (Stand 25.04.2019) – Herausforderung: Von der Planung zur Umsetzung.

Detailbewertung

Verbindlichkeit, Zusammenarbeit, Steuerung	
Sachstand	Bewertung
Das OZG verpflichtet die Verwaltung, ihre Leistungen bis Ende 2022 digital anzubieten. Hinsichtlich einer föderal arbeitsteiligen Vorgehensweise besteht überwiegend Einigkeit. Der OZG-Umsetzungskatalog wurde vom IT-Planungsrat beschlossen und definiert, welche 575 Leistungen konkret umgesetzt werden sollen. Der Umsetzungsstand wird online dokumentiert und ist derzeit noch passwortgeschützt, unter www.katalog.ozg-umsetzung.de einsehbar. Der Zugang zu den Onlineleistungen soll über die bestehenden Portale von Bund, Ländern und Kommunen erfolgen, die in einem Portalverbund zusammengeschlossen werden. Die Bundesregierung berichtet in der CdS- und der Ministerpräsidentenkonferenz regelmäßig zum Stand der OZG-Umsetzung. Die OZG-Leistungen werden in 14 Themenfeldern zusammengefasst und in s.g. Entwicklungsgemeinschaften digitalisiert, an denen Vertreter des Bundes, der Länder und Kommunen mitwirken. Bis auf „Forschung und Förderung“ sind zwischenzeitlich alle Themenfelder verteilt worden. Auch die zunächst zurückhaltenden Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben Federführungen übernommen. Trotz Engagements in einer Reihe von Themenfeldern erklärt Bayern, aus Ressourcenmangel keine Federführung eines Themenfeldes übernehmen zu können. Gleichzeitig hat BY angekündigt, das OZG vorfristig umzusetzen. In den meisten Themenfeldern sind die Arbeiten aufgenommen worden. Dabei werden auch Bürger einbezogen. Teilnehmer berichten von einer positiven und kreativen Arbeitsatmosphäre in s.g. Themenfeldlaboren. Finales Ergebnis der Entwicklungsgemeinschaften sollen konkrete Umsetzungsplanungen sein. Eine erste Umsetzungsplanung für den Bereich Wohngeld liegt vor. Eine wachsende Zahl an Ländern hat sich entschlossen, ein gemeinsames System zu implementieren. Wie dies in anderen Themenfeldern aussehen wird, ist bisher noch nicht erkennbar. Trotz positiver Entwicklungen im Bereich Wohngeld, ist die Frage weiterhin offen, wie die Ergebnisse der Entwicklungsgemeinschaften in der Fläche ausgerollt werden sollen, die nach wie vor durch eine sehr starke Heterogenität der IT-Landschaften gekennzeichnet ist. Die Kommunen haben die Federführung für das Themenfeld „Engagement und Hobby“ übernommen und engagieren sich auch darüber hinaus bei der Bearbeitung des OZG-Umsetzungskatalogs. 70 Kommunen haben Ideen eingebracht, 50 arbeiten bisher aktiv an	Das OZG setzt eine verbindliche Zielmarke und schafft so den Druck, ernsthaft voranzukommen. Durch das OZG-Online-Monitoring und die Unterrichtung von CdS und MPK besteht grundsätzlich Transparenz über den Umsetzungsstand. Inwiefern dies jedoch zu einem echten politischen Controlling und zu einer Rechenschaftspflicht der Verantwortungsträger führt, muss sich noch zeigen. Nach anfänglicher Skepsis scheint es gelungen zu sein, jenseits der formalen Verpflichtung zu einer zunehmend produktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu gelangen. Es ist wichtig, dass diese neue Qualität der Zusammenarbeit vertieft wird und auch dann Bestand hat, wenn in Zukunft die komplizierten und potentiell schmerzhaften Fragen der konkreten Umsetzung in den Fokus rücken. Die fast vollständige Verteilung der OZG-Leistungen ist ein Erfolg; die Verantwortungsübernahme von BW und NRW ein positives Signal. Die Ambition BY zur vorfristigen OZG-Umsetzung ist bemerkenswert. Durch die fehlende Übernahme einer Federführung entsteht jedoch der ggf. missverständliche Eindruck, dass BY eine Vereinnahmung durch den OZG-Prozess vermeiden möchte. Dabei scheint BY durchaus bereit, die OZG-Umsetzung zum bundesweiten Erfolg zu führen. Konsequenz wären eine Federführung und ein deutlicheres Bekenntnis zum „OZG-Gemeinschaftswerk“. Die gefundene Lösung aus einer OZG-Entwicklungsgemeinschaft „einfach“ zu übernehmen, wird – obwohl es wünschenswert wäre – für die meisten Länder und Kommunen nicht ohne weiteres möglich sein. Obwohl die erfolgreiche Flächendeckung des OZG davon abhängt, besteht die bisherige Vorgehensweise für den „Rollout“ darin, die Implementierung im Einzelfall jedem Land und jeder Kommune zu überlassen. Dies mag der derzeit einfachste und pragmatischste Ansatz sein. Beispielhafte Überlegungen im Elterngeld-Projekt ELFE zeigen aber, dass bei komplexeren Leistungen Backendsysteme benötigt werden, die Daten einsammeln und verteilen sowie Schnittstellen zu Fachverfahren und Unterstützungssystemen managen; also eine Art Serviceplattform wie der X-Road in Estland. Es scheint ratsam, sich bald auch hierzulande mit solch grundsätzlichen architektonischen Fragen zu beschäftigen. Nach einer Phase der wachsenden Euphorie angesichts der kreativen Zusammenarbeit in den Entwicklungsgemeinschaften besteht das Risiko der späteren Ernüchterung.



der Umsetzung mit. Gleichzeitig **wächst die Verunsicherung**, wie die anstehende Implementierung umgesetzt werden soll und welche darüber hinausgehenden Transformationsprozesse (Prozesse, Personal, Liegenschaften) bedacht werden müssen. Der **im Koalitionsvertrag angekündigte Digitalisierungspakt** von Bund, Ländern und Kommunen („vertrauensvolle Zusammenarbeit“, „Verteilung der notwendigen Investitionskosten“) ist bisher **nicht konkretisiert**.

Nach Zuständigkeitsveränderungen (BMI / Kanzleramt) und der Einrichtung neuer Steuerungs- und Beratungsgremien (Digitalkabinetts / Digitalrat) entfalten die **neuen Strukturen** zunehmend ihre **Arbeitsfähigkeit**. Erste Vorschläge des **Digitalrates** zur Verwaltungsdigitalisierung liegen vor und werden von der Bundesregierung umgesetzt. Überlagert werden die Themen der Verwaltungsdigitalisierung zunehmend von anderen Digitalisierungsfragen sowie der Netz- und Datenpolitik. Dies wird zunehmen, wenn zusätzliche Gremien wie die Datenethikkommission ihre Empfehlungen abgeben werden.

terung, wenn es um die konkrete Umsetzung der entwickelten Ideen geht. Es wird nötig sein, **Althergebrachtes** in Frage zu stellen und **Bestandssysteme** ggf. auch dann **loszulassen**, wenn dies auf den ersten Blick Schmerzen bereitet. Ein **gesamtd deutscher E-Government-Pakt** könnte helfen, Verunsicherungen auf einer politischen Ebene aufzufangen. Es braucht eine positive gemeinsame Vision, die aufzeigt, welche Chancen mit verstärkter Kooperation und der nötigen Transformation einhergehen.

Die **aktive Rolle des Kanzleramtes** wirkt sich positiv aus und hilft beim konstruktiven Zusammenwirken unterschiedlicher Ressorts sowie von Bund und Ländern. Die Vorschläge des Digitalrates werden ernst genommen und intensiv bearbeitet. Mit zunehmender **Themenmenge steigen** jedoch der Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf und das Risiko, dass dieser nicht ausreichend erfüllt werden kann. Trotz der Bedeutung grundsätzlicher Themen, wie z.B. der Künstlichen Intelligenz, müssen **erst einmal die bestehenden Hausaufgaben der Verwaltungsdigitalisierung** erledigt werden.

Organisation

Sachstand

Als Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern soll **FITKO** den IT-Planungsrat konzeptionell und operativ unterstützen. Nach einer langwierigen Anlaufphase befindet sich FITKO nun im Aufbau, wird verschiedene thematische Geschäftsstellen bündeln und 44 Mitarbeiter umfassen; die **Aufstockung auf 60 Mitarbeiter** ist geplant. Derzeit befindet sich der um FITKO erweiterte IT-Staatsvertrag in der Ratifizierung bei Bund und Ländern, die bis Ende September abgeschlossen sein soll. FITKO soll später auch die OZG-Umsetzung koordinieren. Derzeit wird dies durch das **BMI** übernommen, das für diese Aufgabe **40 zusätzliche Stellen** bewilligt bekommen hat. Die Ressourcenlage und der Organisationsgrad in den Ländern und Kommunen sind sehr unterschiedlich und in vielen Bereichen ebenso angespannt wie im Bund. Die Arbeit in den **OZG-Entwicklungsgemeinschaften** gehört für viele Beteiligte **noch nicht zum Tagesgeschäft**.

Zusätzlich soll im BMI eine **E-Government-Agentur** eingerichtet werden. Sie soll wie ein Think Tank agieren und über einen Inkubator / Akzelerator innovative E-Government-Lösungen entwickeln. Zu Beginn des Jahres 2020 soll die Agentur arbeitsfähig sein.

Der **Digitalrat** hat der Bundesregierung zahlreiche Vorschläge vorgelegt, die durch institutionelle, organisatorische und personelle Veränderungen die strukturellen Voraussetzungen für eine substantielle und transfor-

FITKO ist eine wichtige Organisationseinheit, die der organisatorische **Nukleus einer effektiven föderalen IT-Zusammenarbeit** sein kann. Bis auf weiteres wird die OZG-Umsetzung von BMI und externen Dienstleistern übernommen. Zwar sind BMI 40 zusätzliche Stellen genehmigt worden, doch läuft die Stellenbesetzung noch schleppend. Mittelfristig muss FITKO selbst in die Lage versetzt werden, das fachliche Know-How und die erforderlichen **Personalressourcen** aufzubauen. Nach Einschätzung des NKR **reichen die Mitarbeiterressourcen nicht aus**, um neben einem reinen Programm- und Portfoliomanagement auch inhaltlich-konzeptionell sowie beratend tätig zu werden. Dies gilt umso mehr, als es fraglich ist, ob die begrenzten Ressourcen in den Ländern und Kommunen ausreichen, um die notwendigen Arbeiten in der zur Verfügung stehenden Zeit sachgerecht zu erledigen. Die Arbeit in den **OZG-Entwicklungsgemeinschaften** und die Umsetzung ihrer Ergebnisse müssen zum **zentralen Handlungs- und täglichen Betätigungsfeld** aller Beteiligten werden.

Die Arbeitsteilung von FITKO (Standardisierung und Betrieb) und der E-Government-Agentur (Innovation) entspricht im Grundsatz den Empfehlungen des NKR. Noch herauskristallisieren muss sich, **wie beide Einheiten konkret zusammenarbeiten** und ineinandergreifen. Eine **verständliche Zuordnung** der strategischen, der innovativen und der operativen Aufgaben zu einzelnen

mierende Digitalisierung der Verwaltung schaffen sollen. Die Bundesregierung hat angekündigt, die Vorschläge aufzugreifen. Eine Reihe der Vorschläge korrespondiert stark mit der bestehenden politischen Zielsetzung der IT-Kompetenz von Fach- und Führungskräften bei Einstellung und Aufstieg im öffentlichen Dienst größeres Gewicht zu verleihen, wettbewerbsfähige Löhne zu zahlen und die Fortbildung zu modernisieren. Die Bundesregierung wird hierzu konkrete Umsetzungsmaßnahmen ergreifen. Zudem empfiehlt der Digitalrat bei der Politikgestaltung und -umsetzung mehr Wert auf interdisziplinäre, designorientierte und agile Arbeitsweisen zu legen und dafür auch institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen.	Organisationen und die Einordnung in ein gemeinsames Entwicklungs- und Innovationsprogramm scheinen weiterhin ratsam. Die Öffnung und Diversifizierung der Personalpolitik des Bundes ist eine wichtige Maßnahme. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Digitalrates sollten Bundesregierung und Länder zudem entscheiden, welche Einrichtung in Deutschland die Rolle der dänischen Digitalisierungsagentur oder des britischen Government Digital Service übernehmen könnte. Beide wirken sowohl konzeptionell als auch praxisorientiert, vor allem aber kulturverändernd auf die Digitalisierungsbemühungen in den Fachverwaltungen ein. Sie fungieren als starke operative Treiber einer nutzerorientierten, prozessvereinfachenden und digitalen Verwaltungstransformation aus einem Guss.
---	---

Finanzierung, Personalressourcen	
Sachstand	Bewertung
Finanziert werden soll die OZG-Umsetzung anteilig durch Bund und Länder. Der Bund hat für die kommenden vier Jahre 500 Mio. Euro eingeplant und bis 2020 bereits konkrete Haushaltstitel festgelegt. Werden die verbleibenden 75 Prozent der Kosten durch die Länder zur Verfügung gestellt, ergibt dies ein Digitalisierungsbudget von zwei Mrd. Euro. Dem IT-Planungsrat steht ein Budget von 180 Mio. Euro zur Verfügung. Die sinnvolle und zügige Bewirtschaftung dieser Mittel sowie die Koordinierung der OZG-Umsetzung erfordern erhebliche personelle Ressourcen. BMI hat Ende 2018 40 zusätzliche Stellen bewilligt bekommen. Von diesen sind bisher 0 Stellen besetzt worden. Das Fehlen personeller Ressourcen trifft auch Länder und Kommunen.	Die geplante Summe von zwei Mrd. Euro entspricht ungefähr den Schätzungen des NKR-Gutachtens 2015. Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat bereits eigene Digitalisierungsbudgets aufgestellt. Die Gesamtzahl von 1,5 Mrd. Euro bis 2022 ist zwar noch nicht erreicht, für die kommenden Jahre stehen aber ausreichend Mittel zur Verfügung. Die Herausforderung besteht darin, diese Mittel nun wirksam einzusetzen. Die erfolgte Stellenbewilligung für das BMI ist von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung des OZG. Jetzt kommt es darauf an, diese Stellen zügig zu besetzen. Hier bedarf es weiterer Anstrengungen des BMI. Gleiches gilt für Länder und Kommunen, die ebenfalls damit kämpfen, Stellen zu schaffen und geeignetes Personal zu rekrutieren.

Nutzerorientierung	
Sachstand	Bewertung
Damit digitale Verwaltungsangebote auch tatsächlich genutzt werden, müssen sie möglichst einfach und nutzerfreundlich gestaltet werden. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, dass das persönliche Erscheinen, die Unterschrift oder das Beibringen von Papiernachweisen zukünftig entfallen. Der digitale Prozess soll zur Regel (digital first) und Daten nur noch einmal eingegeben werden müssen („once-only“-Prinzip). Die Bundesregierung hat zudem die Tallin-Declaration unterzeichnet, in der Kriterien für ein bürgerzentriertes E-Government beschrieben sind.	Nutzerfreundlichkeit ist die entscheidende Voraussetzung für Akzeptanz und Erfolg jeglicher Digitalangebote und damit auch für die Umsetzung des OZG. Jede Verwaltungsleistung muss vom Bürger her gedacht werden. Dieser muss bestenfalls nichts tun (z.B. antragsloses Kindergeld). Dies zu erreichen, erfordert eine besondere Anstrengung auf Seiten der Verwaltung, bis hinauf zur politischen Leitung: Jeder Minister sollte verpflichtet sein, selbst einmal die Prototypen digitaler Verwaltungsangebote zu testen, bevor diese freigeschaltet werden.

Die Bundesregierung plant, alle bisherigen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen. Das s.g. **Normenscreening** der letzten Legislaturperiode hat nur mäßigen Erfolg erzielt. In dieser Legislaturperiode soll das Normenscreening an der OZG-Umsetzung ausgerichtet werden.



In den **OZG-Themenfeldlaboren** wird der Nutzerperspektive viel Raum gegeben. Vor der Festlegung eines Digitalisierungsfahrplans werden zunächst **Vereinfachungspotenziale** geprüft. Durch **interdisziplinär** besetzte Workshops, an denen Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen unter Hinzunahme von Anwendern **offen und kreativ** zusammenarbeiten, wird die Verwaltung stärker als bisher üblich dazu angeregt, bestehende organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen zu überdenken, um **einfachere und praktikablere Lösungen** zu finden. Wie weitreichend die Änderungsvorschläge sind, hängt derzeit weitestgehend vom Zufall, d.h. von der individuellen Zusammensetzung der Entwicklungsgemeinschaften ab.

Die abgeleiteten rechtlichen Anpassungsbedarfe sollen sukzessive in Änderungsgesetzen der Bundesressorts umgesetzt werden. Die Bundesregierung plant, **jedes Jahr mehrere Artikelgesetze** auf den Weg zu bringen.

Zusätzlich sollen ausweislich des Koalitionsvertrages und bestärkt durch Empfehlungen des Digitalrates auch zukünftige Gesetze frühzeitig auf ihre Digitaltauglichkeit geprüft werden. Als Orientierung wird auf einen **Digitalisierungs-Tauglichkeits-Check** im dänischen Gesetzgebungsverfahren verwiesen. Auch der E-Government-Prüfleitfaden von NKR und IT-Planungsrat verfolgt ein solches Ziel.

Sofern neben den OZG bezogenen Rechtsvereinfachungen auch ein genereller Schriftform-Abbau angestrebt wird, sollte die Beweislast des Normenscreenings diesmal umgedreht werden. Alle **papiergebundenen Schriftformerfordernisse und Nachweispflichten** sollten **von vornherein als abgeschafft gelten** und **Ausnahmen nur im begründeten Einzelfall** zugelassen werden.

Die OZG-Themenfeldlabore sind hervorragende Ideengeber für gesetzliche Änderungsbedarfe, die das Bestandsrecht vollzugs- und digitalisierungstauglicher machen sollen. Um für alle OZG-Leistungen ein **Höchstmaß an Nutzerfreundlichkeit** zu erreichen, bedarf es verbindlicher Kriterien, wie sie mit dem **Digitalen Servicestandard** im Vereinigten Königreich und vielen anderen Ländern existieren. Hilfreich wäre es, querschnittliche Designvorgaben in einem solchen Servicestandard zu bündeln und im Rahmen eines Digitalisierungspakts von Bund, Ländern und Kommunen zu verankern.

Um eine Rechtsanpassung konsequent für die 14 OZG-Themenfelder durchzuführen, müssten in den verbleibenden 3,5 Jahren **rechnerisch 4 Artikelgesetze pro Jahr** verabschiedet werden. Dies erfordert eine **aktive und beharrliche Steuerung durch das Bundeskanzleramt**.

Wie ein frühzeitiger Digitaltauglichkeits-Check organisiert und auch bei zukünftigen Gesetzen sichergestellt werden kann, ist noch unklar. Schon jetzt überlegt werden sollte, inwiefern die **OZG-Themenfeldlabore** dauerhaft Bestand haben können, um **auch bei zukünftigen Gesetzesanpassungen** als Ideengeber zu fungieren. In jedem Fall sollte ihre interdisziplinäre und Verwaltungsebenen übergreifende Zusammensetzung als Vorbild dienen, Gesetzgebungsvorschläge systematisch in bzw. mit solchen gemischten Teams zu besprechen.



Standardisierung, Architekturmanagement, Infrastruktur

Sachstand

Die OZG-Leistungen werden erst dann zugänglich, wenn sie im **Portalverbund** verfügbar gemacht werden. Das **Bundesportal** ist zwischenzeitlich als Beta-Version freigeschaltet worden und soll im Laufe des Jahres 2019 in den regulären Wirkbetrieb übergehen. Im 2. Quartal 2019 sollen die **Bürgerportale des Bundes und der Länder Hamburg, Hessen, Bayern und Berlin verknüpft** sein; weitere Länderportale sollen folgen. Die kommunalen Portale sollen mit dem jeweiligen Landesportal verknüpft werden. Die Verknüpfung der Portale wird durch eine Such- und Weiterleitungsfunktion ermöglicht. Ziel ist es, ausgehend vom Bundesportal **mit drei Klicks zum passenden Onlineservice** „vor Ort“ zu ge-



Bewertung

Die Verknüpfung bestehender Portale folgt der **pragmatischen Logik**, auf Bestehendem aufzubauen und Bestehendes angesichts der sonst zu erwartenden politischen Konflikte unangetastet zu lassen. Die reine Verknüpfung im Sinne einer **bloßen Verlinkung** bleibt in Sachen Nutzerfreundlichkeit gegenüber einem stärker integrierten Ansatz unterlegen. Der Erfolg von Amazon wäre ausgeblieben, hätte das Amazon-Portal lediglich auf Onlineshops seiner Marktplatzteilnehmer verlinkt. Dies gilt insbesondere bei Leistungen für Unternehmen, die Kommunen und Länder übergreifend bzw. bundesweit aktiv sind. Der Protalverbund wird **nur dann ein Erfolg**, wenn die **Angebote überzeugen und**

langen. Eine stärkere Integration der Services und die „unmittelbare“ Abwicklung über ein einheitliches Portal ist bisher nicht vorgesehen. Offen ist auch die Frage, wie stark Portale für Bürger mit denen für die Wirtschaft verschmolzen werden.

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 Servicekonten, die untereinander und auch EU-weit interoperabel sein müssen**. Zwischenzeitlich sind **Forderungen aus der Wirtschaft** laut geworden, zumindest für Unternehmen ein bundesweit einheitliches Servicekonto anzubieten.

Laut Koalitionsvertrag soll der **elektronische Personalausweis (ePA)** zu einem universellen, sicheren und einfach einsetzbaren Authentifizierungsmedium werden, das auch im privatwirtschaftlichen Bereich Anwendung findet. Diese Forderung bestand auch schon zuvor. Deutliche Weiterentwicklungsschritte seitens des Bundes sind nicht erkennbar. Mit **Verimi** und **YES** haben sich nun zwei privatwirtschaftliche Konsortien gebildet, die eine **eigene, mobile eID-Lösung** entwickeln, um nutzerfreundliche Alternativen zum ePA anbieten zu können.

Damit digitale Verwaltungsangebote über alle föderalen Ebenen und fachlichen Grenzen hinweg funktionieren, plant die Bundesregierung verbindliche Regelungen für Standards, Systemarchitekturen und Interoperabilität. Eine solche **föderale E-Government-Architektur** ist nötig, um heterogene, dezentrale Anwendungen, unterschiedliche Verwaltungsportale und Datenbestände, aber auch zentrale IT-Komponenten zu verbinden. Am Beispiel des Projektes ELFE zeigt sich, dass für komplexe Verwaltungsverfahren, die auf unterschiedlichste Datenbestände zugreifen und Schnittstellen zu unterschiedlichsten IT-Verfahren aufweisen, eine **Middleware** erforderlich wird („ELFE-Backend“), die Frontends, Datentöpfe, Fachverfahren und Zusatzfunktionen wie ein ePayment auf einer Plattform zusammenbringt.

Damit Daten von Bürgern und Unternehmen nicht immer wieder abgefragt oder in Form von Papierdokumenten eingereicht werden müssen, sollen Daten zwischen Behörden ausgetauscht werden dürfen. Dazu sollen gemäß Koalitionsvertrag **öffentliche Register** fit gemacht und die hierzu vorgelegten **Vorschläge des Normenkontrollrates geprüft** werden. Innerhalb der Bundesregierung gibt es unterschiedliche Aktivitäten zur Registermodernisierung. Das BMI plant die Einführung eines **Basisregisters für Personen**, das BMWi eines für Unternehmen und das BMBF eines für Bildungsverläufe. Im Fokus steht zudem die Ermöglichung eines zukünftig registrierten Zensus.

eine hohe Nutzerquote und Nutzerzufriedenheit erreicht wird. Die Verschmelzung von Bürger- und Unternehmensportalen inkl. der Integration von Spezialportalen (z.B. familienportal.de, informationsportal.de) sollte als Zielstellung nicht aus den Augen verloren werden.

Servicekonten sind der Schlüssel zum Portalverbund und eine der wichtigsten zukünftigen IT-Komponenten. Es ist noch **nicht absehbar, ob es gelingt** und im Aufwand angemessen ist, diese Servicekonten untereinander und europaweit kompatibel zu machen und mit nutzerfreundlichen Zusatzfunktionen wie einem Datencockpit, einer single-sign-on-Funktion und einem Vorgangstrackingsystem auszustatten. Es ist nicht ersichtlich, warum sich Bund und Länder bisher nicht auf ein **einheitliches nationales Bürger- bzw. Unternehmenskonto** einigen können.

Die Gründung von Verimi und YES zeigt den enormen **Bedarf** nach einer **sicheren, verbreiteten und nutzerfreundlichen digitalen Identifizierungs- und Authentifizierungsmöglichkeit** nicht nur im öffentlichen, sondern gerade auch im privatwirtschaftlichen Bereich. Dass nun parallel zum ePA private eID-Lösungen aufgebaut werden, ist verständlich. Dies birgt aber das Risiko, dass Bürger mit mehreren, wechselseitig nicht kompatiblen eID-Lösungen konfrontiert werden. Es sollte erreicht werden, diese Services mit dem ePA und anderen öffentlich-rechtlichen eIDs zu **verbinden** und im Rahmen von eIDAS europaweit zu zertifizieren.

Der Nachholbedarf für Standardisierung und ein orchestrierendes Architekturmanagement in Deutschland ist sehr groß. Wie dies konkret ausgestaltet und in der Fläche umgesetzt werden soll, ist noch nicht klar. Zum einen müssen **XÖV-Standards** über die KoSIT schneller erstellt und zum Einsatz gebracht werden. Dies erfordert vor allem eine entsprechende Bereitschaft bei den politischen und fachlichen Auftraggebern der KoSIT. Zum anderen bedarf es der Diskussion um eine **föderale Plattformarchitektur**, die die unzähligen Frontends, Fachverfahren und sonstigen IT-Komponenten miteinander verbindet.

Ohne eine Registermodernisierung wird die Digitalisierung von Staat und Verwaltung nicht erfolgreich verlaufen. Allein mit einem registrierten Zensus ließen sich **Milliardenbeträge einsparen**. Die **Einzelaktivitäten innerhalb der Bundesregierung** sind ein guter Anfang. Jetzt muss es darum gehen, diese **stärker zu koordinieren** und gemeinsame gesetzliche Grundlagen zu schaffen, etwa in Bezug auf die Einführung eines harmonisierten und datenschutzfreundlichen Systems für eindeutige Personen- und Unternehmenskennzeichen. Verbunden werden müsste dies mit der Erweiterung der Servicekonten um **Datencockpits**, die es den Bürgern und Unternehmen ermöglichen, die Verwendung ihrer Daten einzusehen und zu steuern.

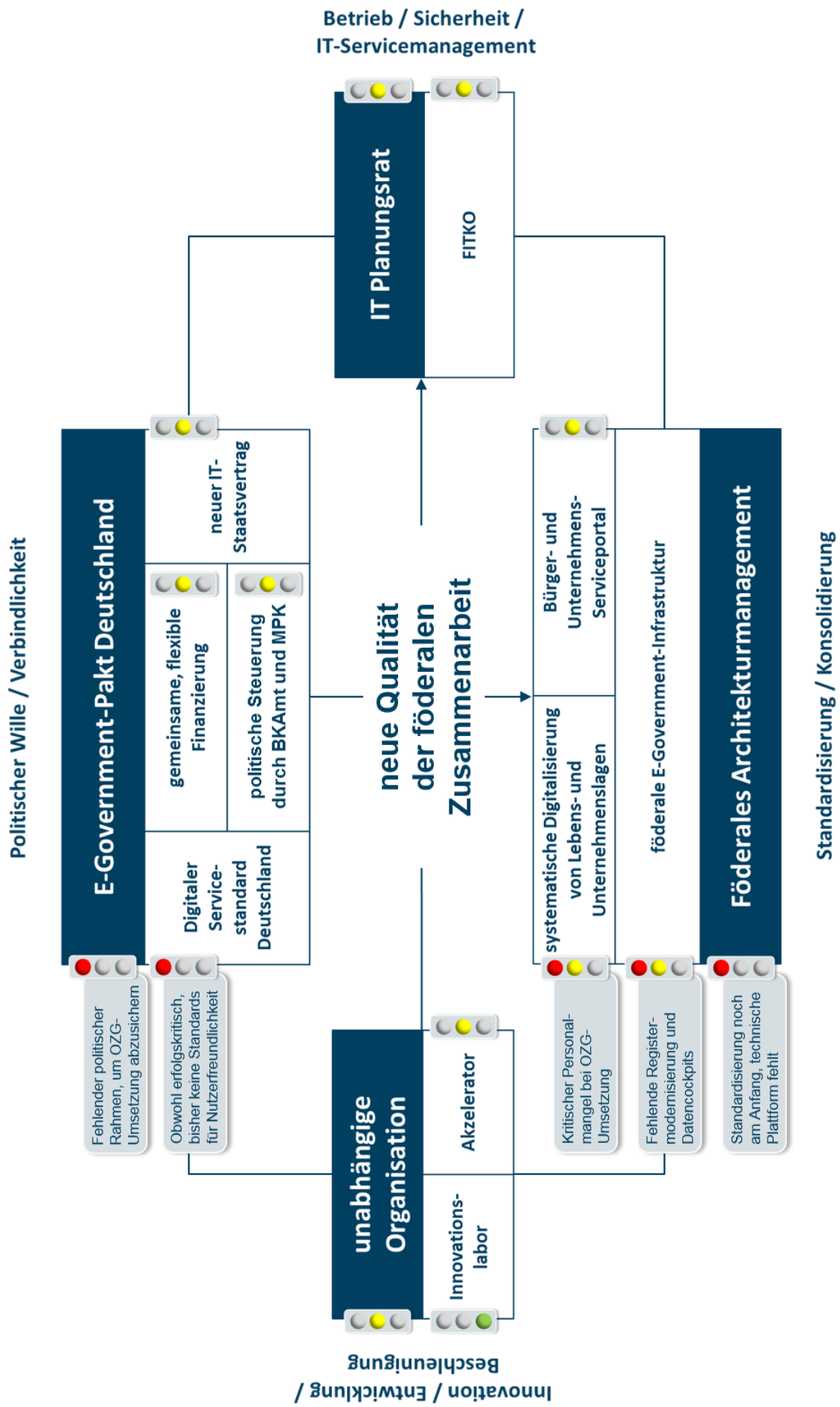


Abb. 4: Übersicht des Umsetzungsstands der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“

Deutschlands Platz in internationalen Rankings

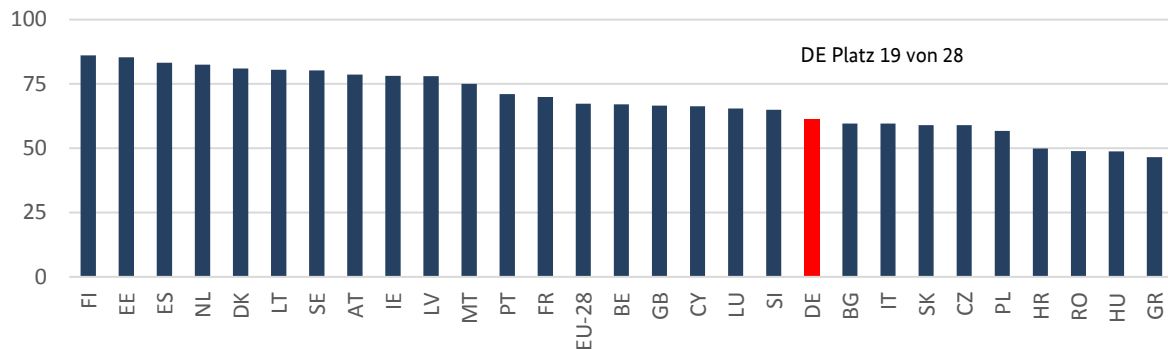


Abb. 5: Digital Economy and Society Index 2018 (EU), Digital Public Services, 5a eGovernment

Eigene Darstellung NKR, Werte in Prozent. Daten aus Europäische Kommission, 2018: Digital Economy and Society Index (DESI) 2018, Brüssel. (<https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>). Der Index 5a eGovernment setzt sich zusammen aus Daten zum Anteil der Internet-Nutzer, die Formulare einreichen müssen; Anteil vorausgefüllter Formulare; Anteil der Online-Erledigung von Behördeninteraktionen; öffentliche Dienste für Unternehmen; sowie Punktwert für offene Daten.

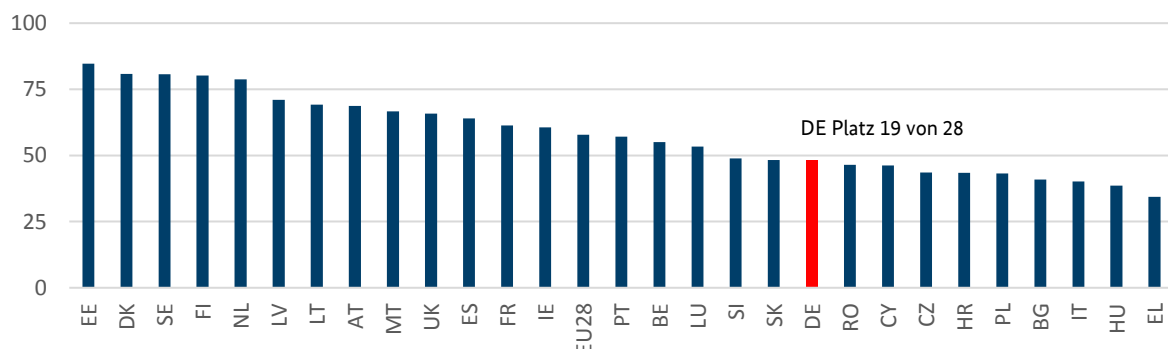


Abb. 6: Länderranking, basierend auf EU eGovernment-Benchmark 2018 (EU KOM)

Eigene Berechnung und Darstellung NKR, Werte in Prozent. Daten aus Europäische Kommission, 2018: eGovernment Benchmark 2018, Brüssel, S. 101ff. (https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55489). Berechnung: Summe der Mittelwerte der Indizes „Penetration“ (Verhältnis aus „Nutzung elektronischer Formulare in den letzten 12 Monaten“ und „Anteil Individuen, die mittels Formularen mit Behörden in Kontakt treten mussten“) und „Digitisation“ (Nutzerfreundlichkeit, Transparenz, grenzüberschreitende Mobilität, Schlüsseltechnologien).

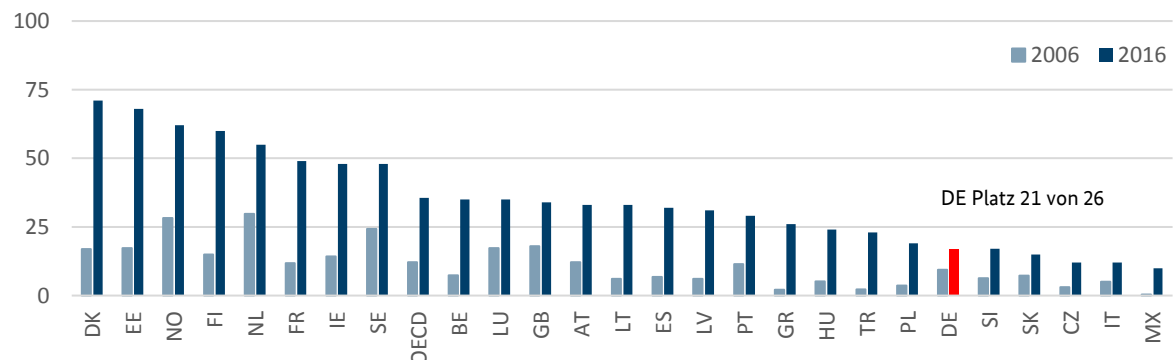


Abb. 7: Government at a Glance 2017 (OECD), Nutzungsquote elektronischer Formulare.

Eigene Darstellung NKR, Werte in Prozent. Daten aus OECD, 2017: Government at a Glance 2017, Paris: S.205 (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78415>). Die Grafik zeigt, welche Fortschritte in OECD-Ländern bei der Nutzungsquote elektronischer Formulare innerhalb von zehn Jahren möglich waren. Es wird ersichtlich, welche starken Entwicklungssprünge andere Länder vollzogen haben. Die Entwicklung in Deutschland war mit am geringsten.

Die Platzierung der Bundesländer im Deutschlandvergleich

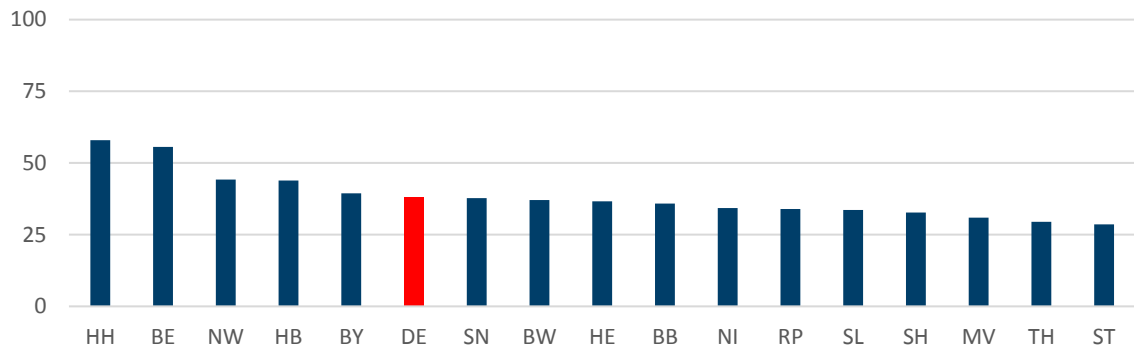


Abb. 8: . Rangfolge der Bundesländer, basierend auf Deutschland-Index der Digitalisierung (ÖfIT)

Eigene Berechnung und Darstellung NKR, Werte in Prozent. Daten aus Opiela, Nicole et al., 2019: Deutschland-Index der Digitalisierung 2019, ÖfIT Fraunhofer Fokus, Berlin (<https://www.oeffentliche-it.de/digitalindex>). Es wurden der Index Digitale Kommune (Gewichtung 50 %) sowie Werte zur elektronischen Formularübermittlung (Gewichtung 30 %) und elektronischen Behördenkontakten (Gewichtung 20 %) addiert.

Entwicklung Deutschlands im Zeitverlauf

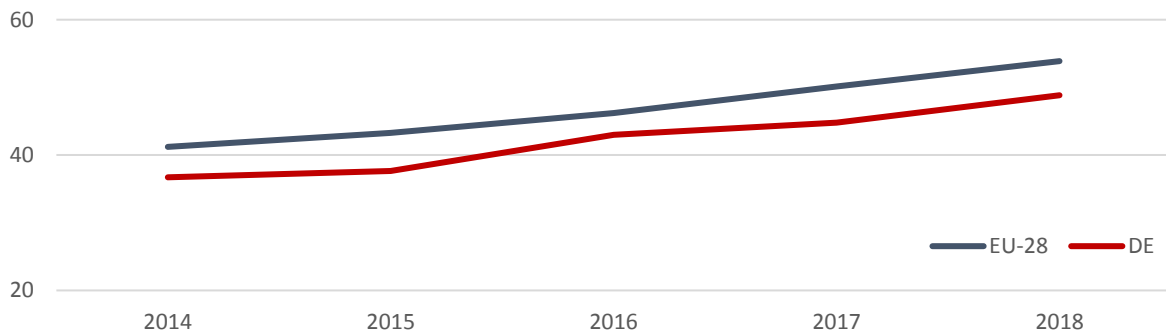


Abb. 9: Digital Economy and Society Index 2018 (EU), Digital Public Services, 5a eGovernment im Zeitverlauf

Eigene Darstellung NKR, Werte in Prozent. Daten aus Europäische Kommission, 2018: Digital Economy and Society Index 2018, Brüssel. (URL: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>). Zusammensetzung des Index 5a eGovernment (vgl Abb. 5). Wie auch in Abbildung 7 ablesbar, entwickelt sich Deutschland zwar vorwärts, die Dynamik übersteigt aber nicht den generellen Trend innerhalb der Europäischen Union. Abbildung 9 verdeutlicht dies im Zeitverlauf. Will Deutschland seinen Abstand zu anderen Ländern verringern, muss es die Entwicklung deutlich beschleunigen.

Bisherige Veröffentlichungen zur Digitalen Verwaltung

Jahresberichte



Leitfaden / Policy Paper



Gutachten



Alle Publikationen verfügbar unter www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/_node.html

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin

Telefon: +49 (30) 18400-1318

E-Mail: nkr@bk.bund.de

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.