



5. Oktober 2023

Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, zur Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften

1. Einführung

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

Angesichts dieser ernüchternden OZG-Bilanz müssen die bisher gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) noch viel intensiver in das beabsichtigte OZG-Änderungsgesetz einfließen, als dies bisher der Fall ist. Zwar finden sich im Gesetzentwurf positive Ansätze, wie die Once-Only-Generalklausel oder die Festlegung auf ein bundesweit einheitliches Bürger- und Unternehmenskonto. An den grundlegenden Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung soll sich laut Entwurf jedoch nichts Maßgebliches ändern. Dabei lägen hier die größten Hebel für eine mutige und vor allem nachhaltige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung.

Für den Erfolg des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist es von entscheidender Bedeutung, dass Deutschland es schafft,

- die organisatorische Komplexität der Umsetzung zu reduzieren,
- eine einheitliche Architektur für die digitale Verwaltung zu entwickeln,
- grundlegende Basistechnologien flächendeckend bereitzustellen und
- die öffentliche IT-Landschaft wettbewerbsfreundlich zu standardisieren.

Der NKR hat sich in den letzten fünf Jahren ausführlich mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beschäftigt und seine Einschätzungen u.a. im Monitor Digitale Verwaltung festgehalten. Zum vorliegenden Gesetzentwurf hatte der NKR seine Bewertung frühzeitig in einem Positionspapier zusammengefasst (siehe Anhang) und auch in seiner regulären Stellungnahme zum Gesetzentwurf wiederholt. In einer vom NKR durchgeführten Expertenanhörung wurden die Aussagen des Positionspapiers ganz überwiegend bestätigt.

2. Vorschläge zur Schärfung des OZG-Änderungsgesetzes

Im Folgenden werden ausgewählte Vorschläge aus dem Positionspapier des NKR weiter konkretisiert, indem spezifische Änderungen am vorliegenden Gesetzestext formuliert werden. Diese Textpassagen sind als sinngemäße Formulierungsvorschläge zu verstehen und nicht rechtsförmlich geprüft. Streichungen sind als solche gekennzeichnet, Änderungen bzw. Einfügungen sind *kursiv*. Zur Erhöhung der Verbindlichkeit wird mit Fristen gearbeitet, die hier sehr ambitioniert gewählt sind und durch [eckige Klammern] kenntlich gemacht werden.

2.1. Standardisierung, Basiskomponenten und Plattformverbund

Neben der Verpflichtung, nicht nur den Onlinezugang, sondern Verwaltungsverfahren durchgängig zu digitalisieren, sollte das OZG-Änderungsgesetz den ordnungspolitischen Rahmen für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland bereitstellen. Fundamentalstes Grundprinzip, das im OZG festgeschrieben werden sollte, ist die Vorgabe von Standards und Schnittstellen, die Verwendung gemeinsamer Basiskomponenten und die Errichtung eines auf abgestimmten Architekturvorgaben basierenden föderalen IT-Betriebsverbundes (Plattformverbund). Dass solche Festlegungen nur mittels Grundgesetzänderung möglich sein sollten, erschließt sich nicht. Nach Auffassung des NKR könnten bereits auf einfachgesetzlicher Ebene weitergehende Regelungen getroffen werden, als dies in der bisherigen Fassung des OZG-Änderungsgesetzes der Fall ist.

Auch bisher schon bestand die begrenzte, aber doch rechtlich abgesicherte Möglichkeit, dass der Bund Standards setzt und Basiskomponenten vorgibt. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Insofern bedarf es an dieser Stelle der stärkeren Verpflichtung und des Zulassens externer Impulse.

Nach Auffassung des NKR führt das EfA-Prinzip in seiner bisherigen Form nicht zu einem nachhaltigen Erfolg. Nicht EfA-Software mit unklaren Finanzierungen und komplizierten vergaberechtlichen Konstrukten sollte das Ziel sein, sondern einmal für alle entwickelte offene Standards und Schnittstellendefinitionen sowie Basiskomponenten. Diese würden es den föderal verteilten Akteuren ermöglichen, dezentral und eigenständig Lösungen zu be-

schaffen. Der Bund sollte sich auf die Bereitstellung des erforderlichen technischen Rahmens und auf solche IT-Komponenten konzentrieren, die in den meisten digitalen Angeboten gebraucht werden. Diese können durchaus dezentral entwickelt und betrieben werden.

Formulierungsvorschläge

Ergänzung in Überschrift zu § 1a und neue Absätze 3 bis 5 OZG-N

§ 1a Portal- und Plattformverbund für digitale Verwaltungsleistungen

...

(3) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen durchgängig zu digitalisieren. Dies schließt die Bearbeitung innerhalb der Verwaltung ein. ~~Verwaltungsverfahren sind für~~ nach den Vorgaben des Digitalen Servicestandard für die digitale Abwicklung zu optimieren.

(4) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre informationstechnischen Systeme und IT-Komponenten auf Grundlage einheitlicher, verbindlicher Standards und Architekturvorgaben zu entwickeln und zu betreiben.

(5) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre informationstechnischen Systeme bis zum vierundzwanzigsten auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonat zu einem Plattformverbund zu verknüpfen und dafür gemeinsam genutzte IT-Komponenten zu entwickeln und zu betreiben.

Streichung und Ergänzung in § 2 Absatz 6, neue Absätze 8 bis 10 OZG-N

§ 2 Begriffsbestimmungen

...

(6) „IT-Komponenten“ ~~im Sinne dieses Gesetzes~~ sind informationstechnische Systeme, IT-Anwendungen, Basisdienste, digitale Werkzeuge und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, ~~die für Etablierung, Weiterentwicklung und Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund~~ erforderlich sind.

...

(8) „Standards“ sind aufeinander abgestimmte fachunabhängige, fachübergreifende und fachspezifische Vorgaben und Normen zur Beschaffenheit von IT-Komponenten,

zu ihrer technischen und semantischen Kompatibilität sowie zu ihrem effizienten und sicheren Betrieb. Dies sind insbesondere Schnittstellen-, Daten-, Terminologie-, Transport-, Prozess- und Infrastrukturstandards. Standards werden als offene Standards in einem transparenten Prozess entwickelt, gepflegt und ohne Hürden öffentlich zugänglich gemacht. Abweichungen von etablierten Industriestandards sind nur im begründeten Einzelfall zulässig. Die Veröffentlichung erfolgt in strukturierter Form an zentraler Stelle und umfasst neben der jeweils aktuellen Fassung auch Vorgängerversionen. Neben der Dokumentation der Standards werden Referenzimplementierungen zur Verfügung gestellt.

(9) „Architekturvorgaben“ sind fachunabhängige und fachübergreifende Vorgaben, die den technischen, organisatorischen und strategischen Rahmen für Errichtung, Weiterentwicklung und Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes sowie der darin zu verwendenden IT-Komponenten und Standards festlegen. Diese Vorgaben enthalten Mindestanforderungen zur Verfügbarkeit, zu Datenschutz und IT-Sicherheit.

(10) Der „Plattformverbund“ ist die technische Verknüpfung und gemeinsame Nutzung von IT-Komponenten der nach §1 benannten Stellen, um Verwaltungsleistungen durchgängig digital bearbeiten, Daten einfach und sicher zwischen den nach §1 benannten Stellen austauschen und den Betrieb von IT-Komponenten arbeitsteilig, wirtschaftlich und in hoher Qualität sicherstellen zu können.

Streichung von § 3b OZG-N, weil dieser schon sinngemäß an anderer Stelle verwendet wird.

~~§ 3b Veröffentlichung von Standards (neu)~~

~~Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form an zentraler Stelle im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendete Standards. Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden.~~

Änderung Titel von § 4 und letzter Satz Absatz 1, Ersetzung Absatz 2 OZG-N

§ 4 Elektronische Abwicklung von ~~Verwaltungsverfahren~~ Bereitstellung und Nutzung von IT-Komponenten; Verordnungsermächtigung

(1) Für die elektronische Abwicklung von ~~Verwaltungsverfahren~~, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen,

wird die Bundesregierung ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben. In der Rechtsverordnung kann auch die Verwendung von IT-Komponenten geregelt werden, die das jeweils zuständige Bundesministerium bereitstellt. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen, *die den Standards und Architekturvorgaben entsprechen.*

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates festzulegen, welche IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 für Errichtung, Betrieb und Anschluss an den Plattformverbund verbindlich zu verwenden sind. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht nicht abweichen. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonats die IT-Komponenten und den geplanten Zeitpunkt ihrer Fertigstellung benennen.

Ergänzung in Überschrift von § 6 und neue Absätze 5 bis 7 OZG-N

§ 6 Kommunikationsstandards; Verordnungsermächtigungen

...

(5) Für die durchgängige Digitalisierung von Verwaltungsverfahren sowie für die Etablierung und Weiterentwicklung des Portalverbundes und des Plattformverbundes nach § 1 legt das Bundesministerium des Innern und für Heimat im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Standards und Architekturvorgaben fest, sofern der IT-Planungsrat diese nicht innerhalb von [sechs] Monaten nach Aufforderung durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat selbst festgelegt hat. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat ist verpflichtet, ein Standardsetzungsverfahren einzuleiten, wenn sich ein begründeter Bedarf ergibt. Standardisierungsbedarfe können von Jedermann benannt werden und werden zusammen mit der begründeten Entscheidung, ob ein Standardisierungsverfahren eingeleitet wird, elektronisch veröffentlicht.

(6) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat benennt im Benehmen mit dem IT-Planungsrat bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonats eine Stelle, die Standards und Referenzimplementierungen nach den Maßgaben von § 2 Absatz 8 und die Architekturvorgaben nach § 2 Absatz 9

entwickelt, pflegt und öffentlichen zugänglich macht. Die Kosten werden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat getragen.

(7) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat legt im Benehmen mit dem IT-Planungsrat bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats fest, welche Standards und Architekturvorgaben für die Errichtung und den Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes gelten und welche Stelle Aufbau und Betrieb des Plattformverbundes verantwortet.

2.2. Errichtung und Betrieb App-Store für Verwaltungsleistungen

Die Umsetzung des OZG ist ein in mehrfacher Hinsicht sehr komplexes Vorhaben mit unzähligen Akteuren auf allen Verwaltungsebenen. Diese Akteure sind angesichts der Menge zu erfassender Informationen und des Aufwandes bei der Beschaffung standardkonformer OZG-Software regelmäßig überfordert. Es braucht Hilfsmittel, um diese s.g. Transaktionskosten massiv zu senken. Ein Marktplatz, der individuellen Akteuren den Zugang zu solcher Software erleichtert und bestimmte technische und rechtliche Anforderungen (bspw. Datenschutz oder Sicherheitsvorgaben) schon im Vorfeld, d.h. „vor der Klammer“ abklärt, wäre eine große Hilfe. Hierfür braucht es gesetzlich abgesicherte Vorgaben für Ausgestaltung, Trägerschaft und Betrieb sowie die Stärkung der dafür prädestinierten FITKO. Diese Aufgabe sollte im Gesetz festgeschrieben werden. Mit klaren Zulassungskriterien kann ein solcher Marktplatz die Durchsetzung von Standards unterstützen.

Formulierungsvorschläge

Änderung in Überschrift § 1a und Ergänzung Absatz 6 OZG-N

§ 1a Portalverbund, Plattformverbund und App-Store für digitale Verwaltungsleistungen

...

(6) Bund und Länder errichten und betreiben einen App-Store für die Verwaltung, um den öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2 die Beschaffung und Distribution von IT-Komponenten zu erleichtern.

Neuer Paragraph OZG-N

§ nn Errichtung und Betrieb eines App-Stores für digitale Verwaltungsleistungen

(1) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [dritten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, welche Stelle Aufbau und Betrieb des App-Stores verantwortet. Die Stelle kann sich der Unterstützung Dritter bedienen.

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, nach welchen Maßgaben Anbieter von IT-Komponenten und von IT-Serviceleistungen Angebote in den App-Store einstellen und nach welchen Maßgaben öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2 diese Angebote abrufen können. Vorzusehen ist, dass gelistete Angebote den Standards und Architekturvorgaben nach § 6 und dem Servicestandard nach § 7 Absatz 2 entsprechen müssen.

(3) Öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2, die IT-Komponenten über den App-Store beschaffen, erhalten einen Zuschuss in Höhe von 10 Prozent des Beschaffungswertes. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat trägt die Kosten und wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats Regelungen zur Ausgestaltung dieses Fördersystems zu treffen.

2.3. Festlegung eines Digitalen Servicestandards

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wurden mit dem Servicestandard ganzheitliche Qualitätsprinzipien für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erarbeitet. Bislang ist der Servicestandard jedoch lediglich eine Empfehlung und Hilfestellung für die Entwicklung und Optimierung digitaler Verwaltungsangebote. Neben einer klaren Zielvorgabe ist eine konkrete gesetzliche Aufgabenbeschreibung nötig. Der Servicestandard sollte in der jeweils aktuellen Fassung verpflichtend vorgegeben werden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Qualitätsvorgaben sollte auf dem Verordnungswege geregelt werden.

Formulierungsvorschläge

Ergänzung in § 2 um Absatz 11 OZG-N

§ 2 Begriffsbestimmungen

...

(11) Der „Digitale Servicestandard“ beinhaltet Vorgaben zur Qualität und Beschaffenheit einer digitalen Verwaltungsleistung und definiert Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit.

Änderung in § 7 Absatz 2 OZG-N

§ 7 Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [zwölften] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats Qualitätsstandards für die Beschaffenheit einer Verwaltungsleistung (Digitaler Servicestandard) festzulegen und ein Zertifizierungsverfahren zu bestimmen, das eine Verwaltungsleistung durchlaufen muss, bevor sie über im Portalverbund verfügbar gemacht wird. Die Qualitätsstandards nach Satz 1 enthalten Vorgaben, wie der Grad der Nutzerfreundlichkeit und Bedienbarkeit nach Absatz 1 zu messen und zu veröffentlichen ist.

2.4. Monitoring und Evaluierung

Wer wissen will, wie es um den Stand der Verwaltungsleistung in Deutschland bestellt ist, findet keine neutralen Informationen. Nötig ist ein ehrliches Monitoring über den Umsetzungs- und Nutzungsstand. Nur so lässt sich die Umsetzung des OZG wirksam steuern. Ein solches Monitoring ist zudem Grundlage für ein öffentliches Berichtswesen, das die politische Aufmerksamkeit und den Handlungsdruck aufrecht halten soll. Deshalb sollte der Bundestag einen jährlichen OZG-Umsetzungsbericht erhalten, der zudem die Bewertung eines unabhängigen Prüfers enthält. Die wichtigsten Indikatoren und die Datengrundlage für das Monitoring sollte deshalb schon jetzt verbindlich festgelegt werden.

Eine unabhängige Evaluierung des bisherigen OZG hat nicht stattgefunden. Damit die nun geplante Evaluation erfolgreich sein kann, muss jedoch das Ziel benannt werden, das der Evaluation zugrunde liegt, also die beabsichtigte Wirkung des Gesetzesvorhabens. Die Indikatoren und Daten des Monitorings könnten für die Evaluierung genutzt werden.

Formulierungsvorschläge

Ersetze Inhalt des § 12 OZG-N

§ 12 Monitoring und Evaluierung

~~Dieses Gesetz soll durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat beginnend mit [Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 4] fortlaufend gemonitort und alle drei Jahren evaluiert werden. Die Evaluationsberichte werden digital veröffentlicht.~~

(1) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat ist verpflichtet, den Stand der Umsetzung dieses Gesetzes kontinuierlich zu monitoren und öffentlich, quartalsweise zu dokumentieren (Dashboard) und die Daten auch über eine offene Schnittstelle bereitzustellen. Länder und sonstige öffentlichen Stellen nach § 1 sind verpflichtet, die notwendigen Daten zuzuliefern.

(2) Mindestens zu dokumentieren sind:

- 1. kommunengenaue Aufschlüsselung, welche Verwaltungsleistung in welchem Reifegrad vorliegt*
- 2. geplanter Zeitpunkt der Änderung des Reifegrads*
- 3. neue oder gelöschte Verwaltungsleistungen durch Rechtsänderungen*
- 4. Anzahl der digital gestellten Anträge*
- 5. Abbruchrate der digitalen Anträge*
- 6. Grad der Nutzerfreundlichkeit und Bedienbarkeit gemäß Servicestandard nach § 7 Absatz 2*

(3) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, wie die Daten nach Absatz 2 erhoben und technisch übermittelt werden sollen. Über Absatz 2 hinaus können weitere Daten festgelegt werden.

(4) Über den Stand der Umsetzung dieses Gesetzes berichtet die Bundesregierung jährlich dem Bundestag. Dieser Bericht beinhaltet die Bewertung eines unabhängigen Prüfers.

(5) Das Gesetz wird bis zum 31.12.2026 evaluiert.

2.5. Zusammenspiel Registermodernisierung: Once-Only-Klausel für alle Nachweisabrufe

Das OZG wird nur erfolgreich, wenn die Registermodernisierung erfolgreich ist. Selbst von den im Rahmen des Programms zur Registermodernisierung vorgesehenen 18 TOP-Registern, bringen nur 8 Register die technischen Voraussetzungen für einen automatisierten Datenabruf ohne zeitlichen Verzug mit. Die bisherige Formulierung im Gesetzesentwurf würde

deshalb häufig nicht greifen, die Bürgerinnen und Bürger müssten noch lange auf die Umsetzung von Once-Only warten. Weil die Bürgerinnen und Bürger über das Datenschutz-Cockpit nachvollziehen können, welche Daten zwischen Behörden übertragen wurden, müssen diese nicht zwangsläufig „live“ im Antragsprozess als Vorschau dargestellt werden. Das Gesetz enthält zudem weiterhin die Möglichkeit, dass ein Antragsteller die Nachweise auch selbst hochlädt, wenn keine direkte Datenübertragung zwischen Verwaltungen gewünscht ist.

Durch die Berücksichtigung auch asynchroner Verfahren wird die Registermodernisierung beschleunigt. Andernfalls müsste gewartet werden, bis entweder alle Register zur synchronen Datenlieferung befähigt wurden oder jeweils eine entsprechende Rechtsgrundlage im Fachrecht geschaffen wurde.

Formulierungsvorschläge

Artikel 2

Änderung des E-Government-Gesetzes

Streichung in § 5 Absatz 1 und Ergänzungen in Absatz 1 und Absatz 5 EGovG-N

§ 5 Nachweisabruf; Nachweiserbringung

(1) Wird ein antragsgebundenes Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt, erfolgt die Nachweiserbringung auf elektronischem Wege nach Wahl des Antragstellers,

1. indem die nachweisanfordernde Stelle den jeweiligen Nachweis automatisiert bei der nachweisliefernden Stelle abrufen, sofern der jeweils erforderliche Nachweis des Antragstellers elektronisch vorliegt ~~und ohne zeitlichen Verzug automatisiert abgerufen werden kann~~, oder

2. indem der Antragsteller den jeweiligen Nachweis elektronisch einreicht.

Kann ein Nachweis nicht ohne zeitlichen Verzug abgerufen werden, gilt unbeschadet dessen der Zeitpunkt des Absendens durch den Antragsteller für die Berechnung von Fristen.

...

(5) Bevor die für die Entscheidung über den Antrag zuständige Behörde den abgerufenen Nachweis verwenden darf, um die antragsgebundene Verwaltungsleistung zu erbringen, hat der Antragsteller im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 die Möglichkeit,

den Nachweis vorab einzusehen, *wenn dieser ohne zeitlichen Vollzug automatisiert abgerufen werden kann*. Der Antragsteller kann entscheiden, ob der Nachweis für das Antragsverfahren verwendet werden soll. *Kann ein Nachweis nicht ohne zeitlichen Vollzug automatisiert abgerufen werden, kann der Antragstellende die übertragenen Daten im Datenschutzcockpit überprüfen.*

Anlage:

Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes (Februar 2023)



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

Ernüchternde Bilanz des Onlinezugangsgesetzes

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

So waren zum Ende der Umsetzungsfrist im Oktober 2022 erst 33 von 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend verfügbar¹. Inzwischen sind weitere Bundesleistungen dazugekommen. Allerdings liegen die aus Anwendersicht bedeutsamen Leistungen ganz überwiegend bei Ländern und Kommunen und warten weiterhin auf die Umsetzung. 73 dieser Leistungen sind zudem laut Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-Verordnung) der Europäischen Union bis 2023 zu digitalisieren; hier droht die nächste Frist gerissen zu werden.

Erkennbare Trendumkehr fehlt

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

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

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

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

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

Der NKR hat sich in den letzten fünf Jahren ausführlich mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beschäftigt. Er hat sowohl in seinem Monitor Digitale Verwaltung² als auch im NKR-Jahresbericht 2022 Empfehlungen für ein OZG-Nachfolgegesetz ausgesprochen. Diese Empfehlungen hat der NKR im Lichte des vorliegenden Gesetzentwurfs aktualisiert und in diesem Positionspapier zusammengefasst.

Die Kernforderungen des NKR

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Anmerkungen und Vorschläge im Detail

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

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

Der NKR empfiehlt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Vgl. www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/servicestandard/servicestandard-node.html sowie www.servicehandbuch.de.

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

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

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

So ist es grundsätzlich denkbar, einen Schadensersatzanspruch einzuführen, wie er auch beim Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz existiert. Denkbar sind auch – ggf. pauschale – Entschädigungen, wie sie aus dem Zivilrecht bei Leistungs- oder Zahlungsverzug bekannt sind (z.B. § 288 Absatz 5 Satz 1 BGB). Sofern hier ein juristisch tragfähiger und zugleich unbürokratischer Mechanismus gefunden werden könnte, sollte diese Art „spürbarer Konsequenzen“ ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Zu beachten ist dabei, dass die staatlichen Stellen klar benannt werden, gegenüber denen ein möglicher Schadensersatzanspruch geltend gemacht werden kann und dass dabei nicht nur die kommunale Ebene in den Blick genommen wird, sondern auch die Landes- und Bundesebene für ihre Leistungsanteile verantwortlich gemacht werden kann.

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

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

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

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

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

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

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

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

Der NKR empfiehlt:

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

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

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

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

Standardisierungsregime, bei dem der Bund die Pflicht (und nicht die bisher ungenutzte Möglichkeit) hat, folgendes sicherzustellen: Dezentrale IT-Systeme müssen nach einheitlichen Standards entwickelt werden, um leichter betrieben, weiterentwickelt und ausgetauscht werden zu können. Zudem müssen IT-Systeme mit den Anforderungen des Portalverbundes kompatibel sein, Basiskomponenten integrieren und Daten ohne Probleme austauschen können. Die Berücksichtigung dieser Standards muss bei Softwareentwicklungen und Beauftragungen durch die öffentliche Hand verpflichtend berücksichtigt werden. Der Digitale Servicestandard bildet hierfür den Rahmen und sollte zur Grundlage eines Service-Audit-Systems werden, bei dem nur solche OZG-Services bzw. Softwareprodukte Zugang zum Portalverbund erhalten, die in einem Audit-Prozess ihre Standardkonformität unter Beweis gestellt haben⁴. Zur Standardkonformität gemäß Digitalem Servicestandard gehören nicht nur technische Aspekte, sondern auch Anforderungen an Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit.

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

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

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

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

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

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

3. Umsetzungsaufwand durch App-Store und Entwicklungsplattform senken

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

Der NKR empfiehlt:

a) App-Store rechtlich absichern

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

b) Entwicklungsplattform bereitstellen

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

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

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

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

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

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

e) Nutzungszwang für den App-Store regeln

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