

SCHWERPUNKTTHEMA

OZG am Scheideweg: Auf dem Weg zu mehr Nachnutzung, Synergien und Flächendeckung

Der 31. Dezember 2022 war für viele ein Tag, um auf das neue Jahr anzustoßen. Für einige jedoch ein Datum, an dem ein wichtiges Digitalisierungsvorhaben mit einem Haken hätte versehen werden sollen. Eigentlich. Das Vorhaben heißt Onlinezugangsgesetz (OZG). 2017 erlassen, verpflichtete das OZG Kommunen, Bund und Länder dazu, ihre über 6.000 Verwaltungsleistungen innerhalb von 575 Leistungsbündeln bis Jahresende 2022 auch elektronisch anzubieten. Tatsächlich war zum Jahreswechsel nur für eine deutliche Minderheit der OZG-Leistungen ein vollständiger Onlineservice verfügbar – zudem ist man von der anvisierten Flächendeckung mit nutzerfreundlichen, digitalen Verwaltungsleistungen in allen Ländern und Kommunen noch meilenweit entfernt. Wo liegen die großen Herausforderungen und wie kann Deutschland nun auch nach dem eigentlichen Fristende einen bedeutsamen Schritt bei der OZG-Umsetzung vorankommen?

War es für den Umsetzungsstand des OZG zunächst ein Gradmesser, wie viele der 575 Leistungsbündel einmal irgendwo im Land elektronisch umgesetzt wurden, rückt nun immer mehr in den Blick, wie entwickelte digitale Verwaltungsleistungen „in die Fläche“ gebracht werden, damit diese von Menschen in allen Winkeln Deutschlands genutzt werden können. Hierfür sind viele Bedingungen zu schaffen: Einmal entwickelte digitale Lösungen müssen auf unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern angepasst werden und es muss klar sein, wie und mit welchen Mitteln der Betrieb der Lösungen finanziert wird. Und dies betrifft offen-bar in erster Linie die Kommunen, da rund 80 Prozent der Verwaltungsleistungen von Städten, Gemeinden und Landkreisen erbracht werden.¹ In kommunalen Kreisen wurde jedoch das OZG kürzlich als eine „typische Wasserfallmodernisierung“ bezeichnet, bei der der Bund „von oben nach unten“ agiere, ohne die Kommunen einzubeziehen und sich über ihren finanziellen Aufwand für die digitalen Verwaltungsleistungen vorab zu verständigen.²

Verwaltungsdigitalisierung stemmen: priorisieren und neu justieren

Ein im Mai 2022 von Bund und Ländern vereinbarter „OZG-Booster“ sollte dafür sorgen, dass im Lichte der nicht mehr aufzuholenden Verzögerungen immerhin die laut IT-Planungsrat „besonders wichtigen“³ 35 Leistungsbündel bis Ende 2022 vorrangig umgesetzt werden. Allerdings scheint auch dieses Ziel verfehlt zu werden. Eindeutige Angaben, wie viele der 575 Leistungsbündel bereits online verfügbar sind, sind kaum verfügbar. Auch das sogenannte Dashboard Digitale Verwaltung des Bundesinnenministeriums bietet keine transparenten Angaben zum jeweiligen Umsetzungsstand des OZG.⁴ Der Bundesrechnungshof hatte die auf dem Dashboard verfolgte Praxis als „beschönigend“ und „irreführend“ kritisiert.⁵ Bereits wenn eine Verwaltungsleistung in einem Land oder einer Kommune online verfügbar ist, gilt diese als umgesetzt – ohne jedoch in anderen Bundesländern oder Kommunen digital nutzbar zu sein. Die Bilanz zum Jahresende 2022 mutet dürrig an: Der Nationale Normenkontrollrat bemängelt in seinem Jahresbericht 2022, gerade einmal 33 der 575 Leistungsbündel – lediglich 6 Prozent – seien flächendeckend online verfügbar.⁶

Eine vom IT-Planungsrat im ersten Quartal 2022 angekündigte Überarbeitung des Gesetzes – als „OZG 2.0“ bekannt – soll nun „Umsetzungsbarrieren abbauen“ und die „Digitalisierung der Verwaltung mit veränderten Ansätzen“ fördern.⁷ Auch eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung – also vom Beginn, etwa einer Antragstellung, über die durchgehend digitalisierte

Bearbeitung bis hin zum Ende, zum Beispiel einer Antragsbescheidung – wird wohl mit zum neuen Programm gehören. Das bisherige OZG hatte vorrangig den elektronischen Zugriff über Internetportale für die Nutzer im Sinn,⁸ weniger jedoch, wie die weitere Abwicklung von Verfahren in den Behörden vonstattengeht.

Digital bis ins Dorf: Kennzahlen für die flächendeckende Umsetzung gefordert

Nicht nur zeitlich, sondern auch in der „Flächenskalierung“ werde das OZG verfehlt, räumte der Bundes-CIO Markus Richter kürzlich ein.⁹ Eine Überforderung der Kommunen bestehe in fehlenden Kompetenzen, um einen Beitrag zur Umsetzung des OZG zu leisten, zum Beispiel im Umgang mit dem Servicestandard, der ganzheitliche Qualitätsprinzipien für das Digitalisieren von Verwaltungsleistungen vorgibt (vgl. Abschnitt „Föderale ‚App Stores‘: Wegbereiter für die Flächendeckung?“ auf Seite 10). Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen – Stichwort „Fachkräftemangel“ – seien eine weitere Hürde.¹⁰ Auch finanzielle Mittel stünden laut Bundesregierung in vielen Kommunen nicht bereit.¹¹

Richter geht davon aus, dass die Verwaltungsdigitalisierung zu einer „Daueraufgabe“ werde.¹² Eine Daueraufgabe wird es unweigerlich mit sich bringen, die dafür notwendigen Strategien immer wieder auf neue Gegebenheiten auszurichten. Christoph Baron, Director im Bereich Public Sector bei KPMG, regt an, messbare Kennzahlen für digitale Verwaltungsleistungen zu definieren – etwa zu Zufriedenheit und Akzeptanz, zu konkreten Zeitvorgaben und Priorisierungen von Prozessen sowie zu konkreten Einsparungsmöglichkeiten.¹³ Auch der Bundes-CIO spricht sich dafür aus, künftig nicht mehr auf die Anzahl der digitalisierten Verwaltungsleistungen zu schauen, sondern darauf, wie viele Menschen und Unternehmen damit entlastet und erreicht werden. Bei nicht erreichten Meilensteinen seien die Gründe dafür anzugehen, indem zum Beispiel die Nutzerfreundlichkeit erhöht wird.¹⁴ Zuletzt hatten auch im November 2022 vier Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft in einem Positionspapier nutzerfokussierte Erfolgskennzahlen angemahnt und eine Gesamtstrategie für die Digitalisierung der Verwaltung gefordert.¹⁵ Ergebnisse durch Kennzahlen messbar zu machen, macht nicht nur die Wirkung von Verwaltungsdigitalisierung transparent. Die Ergebnismessung kann auch ein Motivationsfaktor sein, den erheblichen Aufwand für die Verwaltungsdigitalisierung

1 Schaeff, A. (2022): Editorial. In: Kommune21, Ausgabe 6/2022

2 Molitor, C. (2022): „Das OZG überfordert die Kommunen!“ (Interview). In: Kommunal.de, 18.10.2022

3 IT-Planungsrat (2022): Priorisierte EFA-Leistungen im föderalen Programm, Beschluss 2022/20, Sondersitzung, 2.5.2022, unter: www.it-planungsrat.de

4 Vgl. unter: <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>

5 Conrad, A. (2022): Onlinezugangsgesetz – Bundesrechnungshof wirft Innenministerium Beschönigung vor, 6.4.2022, unter: www.netzpolitik.org

6 Nationaler Normenkontrollrat: Jahresbericht 2022 – Bürokratieabbau in der Zeitenwende, 13.12.2022

7 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraction zur digitalen Verwaltung (u. a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

8 Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): 8. Zukunftskongress Staat & Verwaltung – ein Blick auf die moderne Verwaltung von morgen, 1.7.2022, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

9 Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unter: www.kommune21.de

10 Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): So hat sich die Anwendung des Servicestandards entwickelt: Ergebnisse der Nutzerrecherche 2021, 30.3.2022, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

11 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraction zur digitalen Verwaltung (u. a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

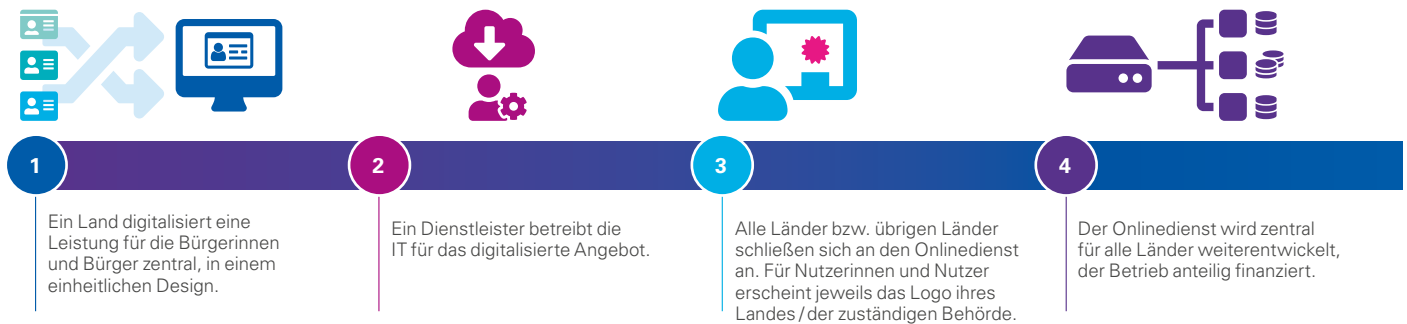
12 Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022

13 Vgl. u. a. Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unter: www.kommune21.de; Baron, Ch. (2022): Mit Nebelkerzen zur OZG-Umsetzung?, 8.11.2022. In: Tagesspiegel Background Smart City & Verwaltung; Molitor, C. (2022): „Das OZG überfordert die Kommunen!“ (Interview). In: Kommunal.de, 18.10.2022

14 Kommune21 (2022): Bund – Digitalisierung ist Daueraufgabe (Interview), 7.6.2022, unter: www.kommune21.de

15 Vgl. BDI, BDA, DIHK, ZDH (2022): Verwaltungsdigitalisierungsgesetz: Gemeinsame Position zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), 4.11.2022

Abbildung: Funktionsweise des „Einer für Alle“-Prinzips



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. in Anlehnung an Bundesministerium des Innern und für Heimat

durch messbare Erfolge – etwa schnellere, bessere oder kostengünstigere Aufgabenerledigung durch digitale Verwaltungsdienstleistungen – zu kompensieren.

Das „Einer für Alle“-Prinzip: Verantwortung auf vielen Schultern

Um Ressourcen, Kosten und Zeit zu sparen und die Nachnutzung zu regeln, sollen digitale Verwaltungsleistungen nach dem im September 2020 vom IT-Planungsrat erarbeiteten Leitprinzip „Einer für Alle“ (EfA)¹⁶ möglichst nur einmal entwickelt und dann von möglichst vielen Bundesländern und deren Kommunen genutzt zu werden. So soll die Last auf alle Schultern verteilt werden. Eine jeweils individuelle, offenbar unwirtschaftliche Entwicklung in allen 16 Bundesländern oder 400-fach in allen Kreisen und kreisfreien Städten soll so vermieden werden (vgl. auch Abbildung oben).¹⁷ Mittel aus dem Corona-Konjunkturpaket des Bundes, um Länder und Kommunen bei der OZG-Umsetzung zu unterstützen, wurden explizit an die Bedingung geknüpft, das EfA-Prinzip anzuwenden.¹⁸ Bereits vor der Formulierung des EfA-Prinzips war die OZG-Umsetzung allerdings schon arbeitsteilig zwischen Bund, Ländern und Kommunen organisiert. Um „nutzerorientierte Zielprozesse und Antragsformulare“ zu entwickeln, wurden vom BMI zu diesem Zweck „interdisziplinäre Themenfeld- und Digitalisierungslabore“ bereitgestellt.¹⁹

Die 575 Leistungsbündel wurden zu diesem Zweck in 14 Themenfelder gegliedert, von „Arbeit & Ruhestand“ über „Familie & Kind“ bis hin zu „Unternehmensführung & -entwicklung“ (vgl. Textkasten auf Seite 9), die verschiedene Lebens- und Unternehmenslagen abbilden. Hinter dem Themenfeld „Bildung“ verbergen sich etwa die Lebenslagen Berufsausbildung, Schule, Studium und Weiterbildung.²⁰ Jeweils ein bis zwei Bundesländer sind im Tandem mit einem Bundesressort federführend für ein Themenfeld. So ist Hamburg zuständig für das Themenfeld „Unternehmensführung & -entwicklung“ und damit für die Digitalisierung der mehr als 1.000 Verwaltungsleistungen in diesem Themenfeld. Als Themenfeldführer ist ein Bundesland gefordert, die Vorausset-

zungen für das Nachnutzen der Leistungen in anderen Bundesländern und deren Kommunen zu schaffen.²¹ Verpflichtend ist die Nachnutzung jedoch nicht, eigene Lösungen bleiben möglich. Das EfA-Modell wird daher auch als „Einer für Viele“-Modell bezeichnet. In einer nicht repräsentativen Erhebung des Instituts für den öffentlichen Sektor 2019 ging beispielsweise nur ein Viertel der Befragten aus der öffentlichen Verwaltung davon aus, dass sich ihre Institutionen überwiegend an den Musterprozessen für digitale Verwaltungsleistungen orientieren würden.²²

EfA-Leistungen in den Kommunen: Gefahr durch hohe Kosten und fehlende Mittel?

Der Bund empfiehlt den Bundesländern, digitale Verwaltungsleistungen nach dem OZG den Kommunen „kostenfrei oder kostengünstig“ zur Nachnutzung bereitzustellen.²³ Für die Finanzierung des OZG hatte der Bund bis Ende 2022 rund 1,5 Milliarden Euro aus Konjunkturmitteln für das Digitalisieren von Verwaltungsleistungen, die nach dem EfA-Prinzip umgesetzt werden, zur Verfügung gestellt. Ein „nicht unerheblicher Teil der Summe“ wurde allerdings bislang noch gar nicht abgerufen. Nach einem Beschluss des IT-Planungsrats vom November 2022 sollen nun jedoch „Haushaltsreste aus dem Digitalisierungsbudget 2022 [...] im Stammbudget 2023 weiterbewirtschaftet“ werden.²⁴ Mitglieder des IT-Planungsrats aus vier Bundesländern hatten sich zuvor auch dafür ausgesprochen, dass der Bund zudem das erste Betriebsjahr finanzieren solle, da die Länder hierfür keine Haushaltsmittel eingeplant hätten. Nur so könne die flächendeckende Nutzung von EfA-Leistungen – vor allem in kommunalen Behörden – forciert werden.²⁵

Laut einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor von 2021 werde die OZG-Umsetzung allein in den Kommunen zu immensen personellen Belastungen führen: Allein Betrieb, Wartung und Aktualisierung der digitalen Verwaltungslösungen würde 75 Prozent der gesamten IT-Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung beanspruchen. Allerdings sei davon auszugehen, dass die meisten dieser Beschäftigten bereits mit

¹⁶ MittelstandsWiki (2020): „Einer für Alle“ bleibt das OZG-Umsetzungsprinzip, unter: www.mittelstandswiki.de; IT-Planungsrat (2020): OZG-Umsetzung (Digitalisierung von Verwaltungsleistungen) Konjunkturpaket, Sonder-sitzung 18.9.2020, Beschluss 2020/39, unter: www.it-planungsrat.de

¹⁷ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021): Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Juni 2021 (Version 2.0), unter: www.onlinezugangsgesetz.de

¹⁸ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020): Konjunkturpaket: Bundesregierung investiert in digitale Zukunft, Meldung 4.6.2020, unter: www.onlinezugangsgesetz.de

¹⁹ Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung – SAKD (2019): Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen, Version vom 10.5.2019, unter: www.sakd.de

²⁰ Bundesministerium des Innern und für Heimat: Themenfelder Föderal, unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/themen/digitalisierungsprogramm-foederal/themenfelder/themenfelder-node.html>

²¹ Ebenda

²² Institut für den öffentlichen Sektor (2019): Blitzumfrage: Planmäßige OZG-Umsetzung bis 2022 wird skeptisch gesehen. In: PublicGovernance, Sommer 2019, S. 30

²³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linksfraktion zur digitalen Verwaltung (u. a. zu Stand und Zukunft des OZG), Drucksache 20/3140, 18.8.2022

²⁴ IT-Planungsrat (2022):, Finanzgovernance, Beschluss 2022/40, 39. Sitzung, 10.11.2022, unter: www.it-planungsrat.de

²⁵ Ministerium des Innern, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg (2022): Digitale Verwaltung – Forderung nach Finanzierung durch den Bund, Pressemitteilung 27.10.2022, unter: www.im.baden-wuerttemberg.de

PRAXISBEISPIEL

Die digitale Meldebescheinigung: ein Massenverfahren nach dem EfA-Prinzip

Die OZG-Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Föderal – also der Leistungen, die von Ländern und Kommunen erbracht werden – geschieht in 14 verschiedenen Themenfeldern. Dazu gehören unter anderem Verwaltungsleistungen aus den Themenfeldern „Mobilität & Reisen“, „Bildung“, „Wohnen“ und „Querschnittsleistungen“.

Berlin verantwortet EfA-Projekte im Bereich „Querschnittsleistungen“

Für das Themenfeld der Querschnittsleistungen hat das Land Berlin die Themenfeldführerschaft inne. Gemeinsam mit den Projektpartnern Brandenburg, Hamburg und Thüringen kümmert sich das Land Berlin um die Digitalisierung derjenigen Leistungen, die nicht unmittelbar einer Lebens- oder Geschäftslage wie etwa eine Kindsgeburt oder eine Firmenanmeldung zugeordnet werden können. Solche Querschnittsleistungen umfassen Nachweise, die bei der Beantragung anderer Verwaltungsleistungen erforderlich sind. Eine solche Querschnittsleistung ist auch die Meldebescheinigung, die als Nachweis gegenüber anderen Behörden oder Privatinstitutionen beantragt werden kann.

Entwicklung der Meldebescheinigung erstes EfA-Projekt in Berlin

Die digitale Meldebescheinigung ist die erste Leistung, die das Land Berlin als eine „Einer für Alle“-Leistung (EfA) entwickelt. Die digitale Meldebescheinigung löst die bisherigen Nachweise der einfachen bzw. der erweiterten Meldebescheinigung ab. Das Land Berlin entwickelt für den Nachweis der Meldebescheinigung die Onlinedienstleistung „Meldebescheinigung digital beantragen“ in den Zustellvarianten PDF- und Papierdokument. Diese Dienstleistung soll im Rahmen der Referenzimplementierung im Land Berlin sowie für interessierte Bundesländer zur EfA-Nachnutzung bereitgestellt werden. Weitere EfA-Leistungen durch das Land Berlin sollen folgen, so zum Beispiel auch die Melderegisterauskunft.

Projektherausforderungen beim EfA-Prinzip

Die erstmalige Entwicklung einer EfA-Leistung stellt das Land Berlin vor die Herausforderung, die erforderlichen organisatorischen Struktu-

ren im Land zu schaffen, die es ermöglichen sollen, sowohl diese als auch weitere OZG-Leistungen auf den Weg zu bringen. Ein wesentlicher Aspekt hierbei ist die Klärung, wer für den Betrieb dieser EfA-Dienstleistung sowie auch künftiger EfA-Leistungen verantwortlich sein wird. Damit einher gehen Fragen zu den damit verbundenen Zuständigkeiten und der Finanzierung.

Hinzu kommt der bundesweit unterschiedlich geregelte Landesvollzug von Verwaltungsleistungen. Im Falle der Meldebescheinigung zeigt sich dies an der Frage, ob und in welcher Form in den Bundesländern, die die digitale Meldebescheinigung später nutzen möchten, ein elektronisches Siegel anzubringen ist. Während im Land Berlin aus Perspektive des Melderechts eine Siegelung der digitalen Meldebescheinigung vorgeschrieben ist, ist dies in anderen Bundesländern nicht erforderlich. Das Bundesgesetz sieht hingegen keine zwingende Siegelung vor. Da bislang weder ein einsatzfähiger Dienst zur digitalen Siegelung im Land Berlin verfügbar ist noch bundesweit die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen sind, digitale Echtheitsnachweise auszulernen, stellt die Berücksichtigung der Siegelfrage im Rahmen der technischen Entwicklung einen wesentlichen Klärungspunkt bei der Realisierung und späteren Akzeptanz der Leistung durch nachnutzende Bundesländer dar.

Steht oder fällt das EfA-Prinzip mit der Bundesfinanzierung?

Mit der Mittelbewilligung und -zuweisung im Haushaltsjahr 2022 und vor dem Hintergrund des OZG-Booster-Beschlusses des IT-Planungsrats im Mai 2022 startete die operative Projektarbeit im Juni 2022 mit dem ursprünglichen Ziel, die Referenzimplementierung der Leistung bis Jahresende auf den Weg zu bringen und im Jahr 2023 in weiteren Bundesländern auszurollen. Die digitale Meldebescheinigung befindet sich zum Jahresende jedoch noch in der Phase der Konzeption sowie der Vorbereitung der technischen Umsetzung. Sechs Bundesländer haben bereits ihr Nachnutzungsinteresse signalisiert.

Der Einsatz von Bundes- und/oder Landesmitteln für das Jahr 2023 ist noch im Detail zu planen und zu entscheiden. Aufgrund dieser Ausgangssituation ist noch unklar, ob die Entwicklung gemäß EfA-Prinzip weiterhin verfolgt werden kann oder ob stattdessen die Nachnutzung in anderen Bundesländern in Form von Verwaltungsvereinbarungen unabhängig von den OZG-Anforderungen angestrebt wird. Eine Nachnutzung der Berliner Lösung wird wesentlich davon abhängen, ob andere Bundesländer unter den noch festzulegenden künftigen Rahmenbedingungen weiterhin an einer Nachnutzung interessiert bleiben. |

Ann-Catrin Obersteg





anderen Aufgaben als der OZG-Umsetzung beschäftigt seien.²⁶ Auch finanziell könnte die weitere OZG-Umsetzung herausfordernd werden: Bei Betriebskosten von bis zu 4.000 Euro pro OZG-Leistungsbündel in einer Kommune könnten künftig pro Gemeinde oder Landkreis hochgerechnet auf alle 575 OZG-Leistungen Millionenbeträge für die IT-Dienstleister fällig werden, rechnet die Leiterin Digitalisierung beim Deutschen Landkreistag, Ariane Berger, vor.²⁷ Sie spricht sich dafür aus, auf dem künftigen Efa-Marktplatz den Wettbewerb zu ermöglichen.²⁸

Föderale „App Stores“: Wegbereiter für die Flächendeckung?

Damit Efa-Angebote und Nachnutzung „zueinanderfinden“, wurde von der Föderalen IT-Kooperation (FITKO), einer von Bund und Ländern getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts, die den IT-Planungsrat koordiniert, ein Onlinemarktplatz für betriebsbereite digitalisierte Verwaltungsleistungen geschaffen: der Fit-Store²⁹ – vergleichbar den privaten App Stores. In dem auf dem Prinzip „Software as a Service“ (SaaS) basierenden Fit-Store können die Bundesländer digitale Verwaltungsleistungen anbieten oder zur Nachnutzung für sich selbst oder für ihre Kommunen erwerben. Die FITKO ist die zentrale Stelle für Ankauf oder Verkauf von betriebsbereiten digitalen Verwaltungsleistungen an die Länder bzw. den Bund und „realisiert so die standardisierte und rechtssichere

Nachnutzung der Leistungen“.³⁰ Neben dem Fit-Store startete im Sommer 2022 ein weiterer „App Store“ im Auftrag des IT-Planungsrats: Der „Efa-Marktplatz“ in einer Beta-Version, betrieben von der bundesweiten Genossenschaft govdigital, die 2019 gegründet wurde, um innovative IT-Lösungen im öffentlichen Sektor zu integrieren. Auch auf dem „Efa-Marktplatz“ finden Länder und Kommunen erste digitale Verwaltungsleistungen vor, die nach dem Efa-Prinzip entwickelt und betrieben wurden.³¹ Fit-Store und Efa-Marktplatz sind miteinander verzahnt. Anders als der Fit-Store soll der Efa-Marktplatz jedoch künftig anbieteroffen sein, in einem ersten Schritt sollen dort Onlinedienstleistungen von govdigital selbst sowie von der FITKO – also die Leistungen aus dem Fit-Store – offeriert werden.³² govdigital nimmt somit als Betreiber des Marktplatzes und als Anbieter von Lösungen eine Doppelrolle ein.

Rund um Entwicklung und Nachnutzung von Efa-Leistungen gibt es zahlreiche Aufgaben entlang von vier Dimensionen (organisatorisch, technisch, finanziell, rechtlich). Mit diesen müssen sich sowohl umsetzende als auch nachnutzende Bundesländer einer Efa-Leistung auseinandersetzen. Während sich die organisatorische Dimension beispielsweise der Frage widmet, wie die Länder sich innerhalb der eigenen Ressorts aufstellen oder wie digitale Verwaltungsleistungen im jeweiligen Land weitergegeben werden, thematisiert die technische Dimension die zu verwendenden Plattformen, Routingdienste oder IT-Standards. In der finanziellen Dimension geht es um das Finanzieren der Nachnutzung und die rechtliche Dimension befasst sich damit, wie die Efa-Leistung über vertragliche und rechtliche Regelungen an die nachnutzenden Ebenen weitergegeben werden kann.³³ Die Dimensionen eröffnen ein großes Spektrum an Herausforderungen für die Bundesländer (vgl. Interview auf Seite 11).

Servicestandard soll Qualität von digitalen Verwaltungsleistungen sicherstellen

Für die OZG-Umsetzung wurde vom Gesetzgeber ein Servicestandard für das Entwickeln und Betreiben guter digitalisierter Verwaltungsleistungen festgelegt. Dieser Standard umfasst Qualitätsprinzipien in sechs Kategorien (Nutzerzentrierung, Vorgehen, Zusammenarbeit, Offenheit, Technischer Betrieb und Wirkungscontrolling) – etwa die Verwendung von Open Source oder offener Standards; auch Interoperabilität, Once-Only-Prinzip und Efa-Prinzip („Einer für Alle“) gehören dazu. Eine BMI-Umfrage unter OZG-Ansprechpersonen in der Verwaltung attestierte dem eigenen Standard Ende 2021 allerdings eine geringe Bekanntheit. Lediglich bei 44 Prozent war dieser bekannt. Eine besonders hohe Unkenntnis herrschte in den für Digitalisierung zuständigen Fachressorts in Bund und Ländern.³⁴

26 Holler, F.; Schuster, F. (2021): Verwaltung digital – doch wer macht's? In: PublicGovernance, Frühjahr 2021, S. 6 ff.

27 Molitor, C. (2022): „Das OZG überfordert die Kommunen!“ (Interview), 18.10.2022, unter: www.kommunal.de

28 Ebenda

29 IT-Planungsrat (2021): Beschluss 2021/38, 29.10.2021

30 FITKO (2022): FAQ – häufig gestellte Fragen rund um den FIT-Store, Stand: 29.7.2022, unter: www.fitko.de

31 Dataport (2022): OZG-Umsetzung: Marktplatz für Efa-Leistungen gestartet, 22.6.2022, unter: www.dataport.de

32 FITKO (2022): FAQ – häufig gestellte Fragen rund um den FIT-Store, Stand: 29.7.2022, unter: www.fitko.de

33 Future4Public (2022): Reuse nach dem Efa-Prinzip, 30.8.2022, unter: www.f4p.online

34 Move modern verwaltung (2022): OZG – Wie kommt der Servicestandard an?, 8.4.2022, unter: www.move-online.de

INTERVIEW

„Sechs Bundesländer wollen Berliner EFA-Leistung nachnutzen“

Fünf Fragen an die Projektleiterin des EFA-Projekts „Digitale Meldebescheinigung“: Katrin Eckert, Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport, Land Berlin

Welchen Herausforderungen sieht sich das Land Berlin bei der Umsetzung der „Digitalen Meldebescheinigung“ gegenüber, die möglicherweise auch für andere Bundesländer als Themenfeldführer von EFA-Projekten bestehen könnten?

Eckert: Mit dem Projekt „Digitale Meldebescheinigung (§ 18 Bundesmeldegesetz)“ entwickelt das Land Berlin erstmalig einen Onlinedienst, der nicht nur im Land Berlin implementiert werden soll, sondern auch interessierten Bundesländern und Kommunen zur Nachnutzung bereitgestellt wird. Die Herausforderung ist, dass neben den IKT-Architekturvorgaben des Landes Berlin auch EFA-Mindestanforderungen, wie zum Beispiel die Anbindung der BundID einschließlich interoperablen Postfaches, die Verwendung des OSCI/XÖV-Standards, Bereitstellung von Standardschnittstellen zu E-Payment-Anbietern, Druckstraßen etc., eingehalten werden müssen. Dies soll die Nachnutzung der EFA-Dienstleistungen erleichtern bzw. ermöglichen.

Voraussetzung für die Finanzierung des EFA-Projekts durch die Konjunkturmittel des Bundes ist das Abarbeiten von festgelegten Steuerungsindikatoren zur Meilensteinerreichung. Eine Anforderung hier ist, dass die Leistungsindikatoren für alle im Leistungsbündel validierten Leistungen gleichermaßen erreicht werden müssen, um eine Meilensteinabnahme zu gewährleisten und weitere Konjunkturmittel bereitgestellt zu bekommen. Ein agiles Arbeiten im Projekt, was bei den sich stets verändernden Rahmenbedingungen unerlässlich ist, sowie die Konzentration auf die Entwicklung einer Dienstleistung sind damit erheblich erschwert.

Die Entscheidung, ob eine entwickelte EFA-Leistung von anderen Bundesländern nachgenutzt wird oder ob eigene länderspezifische Lösungen entwickelt werden, obliegt den jeweiligen Bundesländern. Eine Verpflichtung für die Nachnutzung

besteht nicht. Welche Hinderungsgründe gibt es für Bundesländer, eine EFA-Leistung eines anderen Bundeslandes zu übernehmen – und stattdessen eine eigene Lösung zu entwickeln?

Eckert: Für die Digitale Meldebescheinigung hatten insgesamt sieben Bundesländer ihr Interesse an der Nachnutzung erklärt. Ein Bundesland hat sein Nachnutzungsinteresse widerrufen, da es eine eigene Lösung entwickelt. Die Entwicklung eines eigenen Onlinedienstes ist der Hauptgrund dafür, dass das Nachnutzungsinteresse abgelehnt wurde. Bis dato haben nicht alle Bundesländer eine Rückmeldung zu einer möglichen Nachnutzung gegeben. Ein Grund hierfür könnte sein, dass der Onlinedienst noch nicht gezeigt und die Kosten für die Nachnutzung noch nicht benannt werden konnten.

Sobald eine EFA-Leistung entwickelt wurde, kann diese über den FIT-Store der FITKO (Föderale IT-Kooperation) anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Welche Rolle übernehmen die Bundesländer, die eine bestimmte EFA-Leistung entwickelt haben – wie Berlin die Digitale Meldebescheinigung – bei dem anschließenden „Roll-out“ in anderen Bundesländern?

Eckert: Im Projekt „Digitale Meldebescheinigung“ wird die Einstellung der Onlinedienstleistung im Fit-Store sowie die Planung des Roll-outs derzeit vorbereitet. Hier kann auf Erfahrungen aus EFA-Umsetzungsprojekten in anderen Bundesländern aufgebaut werden. So steht das Projekt im intensiven Austausch mit dem Hamburger EFA-Projekt „Elektronische Wohnsitzanmeldung“. Das Land Berlin ist hier selbst in der Rolle eines nachnutzenden Bundeslandes und kann somit die hier gewonnenen Erkenntnisse mit in das eigene Projekt „Digitale Meldebescheinigung“ aufnehmen.

Als ein sehr wichtiger Faktor im Roll-out der Dienstleistung hat sich die intensive Begleitung der nachnutzenden Länder und Kommunen herausgestellt, um die heterogenen Anforderungen an den Onlinedienst aufzugreifen und zielführend umzusetzen.

Welche EFA-Leistungen anderer Bundesländer hat Berlin bereits übernommen und welche Herausforderungen gab es im Zuge der Einbindung in die Berliner Landessysteme?

Eckert: Für den Bereich der Ämter für Bürgerdienste, die die Fachbereiche Bürger-, Standes-, Wohnungs- und Wahlamt umfassen, wurde bis dato das Nachnutzungsinteresse für die Dienstleistungen elektronische Wohnsitzanmeldung, Anmeldung Eheschließung, Namensänderung, Anzeige Geburt und Sterbefall erklärt. Die Herausforderungen hierbei sind vielfältig. Das nachnutzende Land hat kaum Einfluss auf die Planung des Roll-outs und ist unter anderem abhängig von der Bereitstellung von Infrastrukturelementen. So kann die Nachnutzung der Onlinedienstleistung elektronische Wohnsitzanmeldung erst erfolgen, wenn mit der BundID auch das interoperable Postfach bereitgestellt wird.

Derzeit ist noch ungeklärt, ob der Bund die Bundesländer bei der Umsetzung der EFA-Leistungen über 2022 hinaus finanziell unterstützen wird. Welche Konsequenzen hätte es für das EFA-Umsetzungsprojekt „Digitale Meldebescheinigung“ aus Ihrer Perspektive, wenn der Bund ab 2023 keine Mittel mehr bereitstellte? Wäre die Umsetzung von EFA-Leistungen – unter Einhaltung aller jeweiligen Landesanforderungen für die einzelnen Leistungen – allein mit Berliner Landesmitteln überhaupt realistisch?

Eckert: Der Bund wird seine finanzielle Unterstützung im Jahr 2023 grundsätzlich fortsetzen. Unabhängig davon ist geplant, für das OZG-Umsetzungsprojekt „Digitale Meldebescheinigung“ ggf. Landesmittel zu verwenden. |

Immer wieder wird auch beanstandet, dass der Servicestandard nicht den Anforderungen für eine Anbindung an die vielfältigen Fachverfahren genüge. Das „Backend“ sei bislang vernachlässigt worden. Durch fehlende Schnittstellenstandards zu den Fachverfahren entstünden „keine Synergieeffekte, sondern massive Extraaufwände“.³⁵

Nachnutzung gewünscht, aber komplex

Das Prinzip der Nachnutzung ist kein Selbstläufer. Um digitale Verwaltungsleistungen nachzunutzen, müssen potenziell interessierte Bundesländer oder Kommunen erst einmal von diesen Lösungen und ihrer Qualität erfahren. Darauf macht der Normenkontrollrat aufmerksam (vgl. auch Interview auf Seite 11).³⁶ Zusätzlich erschwert wird die Skalierung einmal entwickelter EfA-Leistungen durch die heterogene föderale Struktur: Durch die vielen unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen in den Bundesländern müssen digitale Verwaltungsleistungen vor der Nachnutzung an Fachverfahren und Basiskomponenten angepasst werden. Aufwendig ist dieses Unterfangen deshalb, weil sich hinter den Onlinediensten in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Infrastrukturen befinden, die sich bei sogenannten Basiskomponenten oft unterscheiden – dies sind zum Beispiel Verwaltungsportale, Nutzerkonten, Payment-Dienste, Identifizierungsdienste und Schnittstellenstandards.³⁷

Aus der Umsetzung lernen: neue Lösungsansätze für EfA-Leistungen

Bis Ende 2021 wurden zwei EfA-Umsetzungsprojekte in Thüringen und Niedersachsen in einer „Nachnutzungserprobung“ des BMI untersucht.³⁸ Ergebnis: In allen vier Dimensionen wurden zahlreiche Probleme ermittelt und Lösungsansätze erdacht, die in die weitere Entwicklung des EfA-Modells einfließen werden. So stand beispielsweise die Adaptierbarkeit bereitgestellter EfA-Lösungen vor dem Problem der unterschiedlichen kommunalen Vollzugspraxis, die wiederum zusätzlichen Entwicklungsaufwand und damit Verzögerungen und sinkende Akzeptanz auslöste. Als Lösung schlug man unter anderem vor, einen „Pool an digital-affinen Kommunen“ zu etablieren, um die tatsächliche Vollzugspraxis und technische und organisatorische Fragen frühzeitig zu klären. Weitere Erkenntnisse des Praxistests betrafen die finanzielle Dimension: So deckte man Unklarheiten über die Frage auf, nach welchem Schlüssel die EfA-Nachnutzungskosten unter den nachnutzenden Ländern zu verteilen sind, und es wurde vorgeschlagen, neben dem Königsteiner Schlüssel auch Verteilungsschlüssel in Abhängigkeit der Nutzung anzudenken. Im Rahmen der technischen Dimension stellte sich unter anderem das Problem fehlender Standards, um Antragsdaten zu den Fachverfahren zu über-

mitteln. Hersteller von Fachverfahren seien laut BMI daher schon in der Konzeptionsphase der EfA-Leistung einzubinden, auch um eine gemeinsame Finanzierung dieser Softwareanpassung zu überlegen.

Fazit: Die Nutzenden in den Vordergrund stellen

Die vielen Hürden, die offenbar die Umsetzung des OZG verzögern, zeigen, wie komplex dieses Vorhaben ist und wie aufwendig die Abstimmungen innerhalb der föderalen Struktur sind. Die neue Umschreibung der Verwaltungsdigitalisierung als „Daueraufgabe“ stellt nun klar, dass diese nicht mit der Umsetzung des OZG abgeschlossen sein wird: Etliche weitere Digitalisierungs-Baustellen sind ebenfalls noch offen: von Digitalisierung und Automatisierung interner Prozesse über E-Akte und Registermodernisierung bis hin zum durchgängigen Once-Only-Prinzip.

Hinter diesen Großprojekten verbergen sich ebenso vielfältige Herausforderungen. Eine davon ist die fehlende Verfügbarkeit von IT-Personal. Schon für die Umsetzung des OZG hatte das Institut für den öffentlichen Sektor auf die immense Personallücke hingewiesen, die Betrieb und Wartung neuer digitaler Verwaltungsleistungen vor allem in den Kommunen gefährden kann. Auch die Umsetzung anderer Großprojekte wird IT-Personal erfordern. Neben dem Erarbeiten von effektiven Strategien für die Projektumsetzung wird ein Schwerpunkt darauf liegen müssen, sowohl bestehendes Personal weiter zu qualifizieren als auch neues IT-Personal zu gewinnen.

Auch finanzielle Planungssicherheit für die Kommunen muss gewährleistet werden. Wenn Verwaltungsdigitalisierung zur Daueraufgabe wird, wird auch eine dauerhafte Finanzierung notwendig. Dies beinhaltet eine haushälterische Lösung zu finden, damit OZG-Umsetzungsprojekte nicht aufgrund des Jährlichkeitsprinzips gefährdet werden. Und wenn es dann volle Geldtöpfe gibt, müssen diese auch bei den Kommunen ankommen. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, hatte zuletzt die Kritik an den offenbar nur schleppend fließenden Geldern aus dem Digitalpakt Schule in den Kommunen gezeigt.

Von einem flächendeckenden Angebot mit digitalen Verwaltungsleistungen ist Deutschland leider immer noch weit entfernt. Hat sich der Gesetzgeber mit dem OZG zuviel vorgenommen? Angesichts der Komplexität dieses Megaprojekts wurde die Perspektive der Nutzenden offenbar nicht konsequent verfolgt. Für die künftige Umsetzung der noch ausstehenden Verwaltungsleistungen sollte es stärker darum gehen, welche Verwaltungsdienstleistungen die Bürgerinnen und Bürger einerseits am häufigsten nutzen und welche andererseits für den Wirtschaftsstandort besonders relevant sind. Diese digitalen Angebote so rasch und nutzerfreundlich wie möglich zu verwirklichen – und die Ergebnisse über nutzerorientierte Kennzahlen messbar machen, könnten Eckpfeiler für die weitere OZG-Umsetzung ab 2023 sein. |

Nina Kairies-Lamp

35 Kuhn, P./Heine, M. (2022): OZG 2.0: Zeit für die Infrastruktur, 20.6.2022. In: Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI, unter: <https://background.tagesspiegel.de>

36 Nationaler Normenkontrollrat (2021): Begleitstudie zum digitalen Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, Juli 2021

37 Menhard, E. (2022): Onlinezugangsgesetz – Mit Open Source in Richtung Unabhängigkeit, 29.10.2022, unter: www.netzpolitik.org

38 Bundesministerium des Innern und für Heimat (2021): Lessons Learned – Nachnutzungsverprobung Niedersachsen und Thüringen, Stand Dezember 2021