



N3GZ
Nachwuchsnetzwerk
Digitale Verwaltung

Kommentar zur Bundestagswahl

Peter Kuhn
@nhuKreteP

**3 E-Government-Fragen,
die die nächste Bundesregierung beantworten muss**

3 E-Government-Fragen, die die nächste Bundesregierung beantworten muss

🕒 13. Juli 2021

👤 Peter Kuhn

📁 Allgemein

In drei Monaten steht die Bundestagswahl an. Aber noch halten sich Debatten zu E-Government und zur Zukunft der deutschen Verwaltungsdigitalisierung in Grenzen. Zwar fordert die CDU einen **“Neustaat”** und in den meisten Wahlprogrammen kommt zumindest das Onlinezugangsgesetz (OZG) vor. Aber die meisten Vorschläge bleiben abstrakt und die Aufmerksamkeit gehört eher der Frage: Digitalisierungsministerium ja oder nein?

Dabei liegen wichtige, inhaltliche Fragen des E-Government durchaus auf der politischen Tagesordnung: Die Corona-Pandemie hat eindrucksvoll gezeigt, wie hoch der Handlungsbedarf bei der Verwaltungsdigitalisierung ist. Online-Formulare für Corona-Hilfen mussten erst mühsam implementiert werden, bevor sie einen Beitrag leisten konnten. Und Prestigeprojekte wie die Corona-Warn-App erreichen wegen der fehlenden Infrastruktur in den Gesundheitsämtern nicht ihr volles Potenzial. Aber auch unabhängig von Corona naht 2022 die

Umsetzungsfrist des OZG und Deutschland enttäuscht weiter bei den Platzierungen in internationalen E-Government-Rankings.

Noch ist der Wahlkampf nicht zu Ende und vielleicht bekommt E-Government in den nächsten Wochen ja mehr Aufmerksamkeit. Sicher ist, dass sich die nächste Bundesregierung intensiv mit dem Thema auseinandersetzen müssen. Denn eine ganze Reihe von Grundsatzfragen zur Gestaltung der digitalen Verwaltung drängen auf eine Antwort. Hier die drei wichtigsten:



1. Wie umgehen mit der OZG-Deadline?

Das OZG ist und bleibt das zentrale E-Government-Vorhaben in Deutschland. Bis zur gesetzlichen Deadline sind es nur noch 18 Monate. Gleichzeitig sind **je nach Zählweise** erst wenige Prozent der betroffenen Verwaltungsleistungen “online zugänglich”. Der daraus erwachsende Handlungsdruck trifft auf ein **komplexes Gebilde an Zuständigkeiten und Umsetzungsstrukturen**, die teilweise extra für das OZG geschaffen wurden. Diese Komplexität erweist sich nun jedoch als Bremsklotz, weshalb die OZG-Frist wohl kaum eingehalten werden kann. Folglich stellt sich für die nächste Bundesregierung die Frage: Wie umgehen mit der OZG-Deadline? Option 1: Um jeden Preis an der Frist festhalten. Option 2: Frist verlängern.

Option quick and dirty

Der große Nachteil eines Festhaltens wäre, dass erstmal alles weiterlaufen würde wie bisher. Aktuell schaffen Bund und Länder hunderte Online-Formulare. Die Lösungen sind jedoch schwer in die Fläche zu bekommen. Es fehlt schlicht die IT-Infrastruktur, damit sich die tausenden von Behörden und Kommunen an die Formulare anschließen können. Zudem fehlt ein einheitliches “look and feel” der Formulare. Bürger:innen können ihre Erfahrungen mit dem elektronischen Kindergeld-Formular kaum auf die digitale Kfz-Anmeldung übertragen, weil die Webseiten völlig unterschiedlich aussehen. Für die nötigen Absprachen über ein einheitliches Design fehlt schlicht die Zeit. Die Option “Festhalten” wäre deshalb *quick and dirty*: Dem Gesetz folgend haben alle Leistungen einen Online-Zugang. Die so geschaffenen Lösungen wären aber nicht nachhaltig, da kaum in der Fläche verfügbar, umständlich nachnutzbar und nur mit Aufwand skalierbar.

Ein offensichtlicher Vorteil des Festhaltens an der Frist 2022 wäre, dass in den nächsten Monaten hunderte neuen Online-Formulare für die Nutzer:innen der Verwaltung in Deutschland zur Verfügung stünden. Mit etwas Glück ist die benötigte Verwaltungsleistung ausgerechnet in der eigenen Kommune verfügbar, und mensch erspart sich den Weg zum Amt. Für ein Festhalten spricht auch, dass die Deadline den Druck hoch hält. Vor dem OZG kam E-Government in Deutschland jahrelang nicht aus dem Puschen, inzwischen tut sich einiges. Und da gerade die Länder manchmal Druck brauchen, um zusammenarbeiten, sollte sich daran vielleicht besser nichts ändern.

Option *langsam, aber nachhaltig*

Die Umsetzungsfrist des OZG hingegen nach hinten zu schieben würde Zeit verschaffen, um die historisch gewachsene, oft chaotische oder unvollständige E-Government-Infrastruktur in Deutschland zu ordnen und nachhaltig aufzustellen. Beispielsweise könnte dann **FIT-Connect** eine zentrale Rolle zukommen: Die Komponente und ihre Schnittstellenspezifikation soll den Transport von Antragsdaten zwischen den IT-Systemen der Länder vereinfachen. Das System ist aber aktuell noch in Entwicklung und kann deshalb erst in einigen Monaten bei der OZG-Umsetzung in der Fläche helfen. Mehr Zeit würde auch bessere und einheitlichere Benutzeroberflächen ermöglichen. Und: die 3 Milliarden Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket müssten nicht komplett im Eilverfahren vergeben werden. Mit etwas mehr Zeit für die Vergabeprozesse könnten Mittelstand und Startups eher zum Zuge kommen und den gewünschten Konjunktur-Effekt der Investitionen in die Breite tragen.

Eine Verlängerung der Frist könnte der OZG-Umsetzung jedoch auch den Schwung nehmen. Mit weniger Druck würde Manches nicht mehr energisch vorangetrieben. So bleibt wieder Luft, um alten Verhaltensweisen zu folgen: Lieber das Rad neu zu erfinden, wie bei der De-Mail, und das eigentliche Ziel – nutzerfreundlicher Verwaltungsleistungen – aus dem Blick zu verlieren. Im schlechtesten Fall führt eine Verlängerung also zu Mehrkosten ohne Mehrwert. Auch sind

viele bereits gestartete OZG-Umsetzungsvorhaben schwer abzubremesen. Die Verträge mit den Dienstleistern sind abgeschlossen und Zeitpläne sind vereinbart. Es ist deshalb fraglich, ob sich der Tanker “OZG-Umsetzung” überhaupt noch umlenken lässt.



“Mother and Baby Ducks” von Magnus Manske (CC BY SA 2.0)

2. Wie hältst du's mit dem Föderalismus?

Das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist eine der zentralen E-Government-Fragen der letzten Jahre. Mit der FITKO und dem föderalen Architekturboard wurden zuletzt koordinierende Gremien als Ergänzung zum IT-Planungsrat geschaffen. Hingegen haben die Themengruppen und das Einer-für-Alle-Prinzip des OZG auf die dezentrale Verteilung von Zuständigkeiten gesetzt. Auf technischer Ebene sind die IT-Systeme der Länder und des Bundes weiterhin stark isoliert, also dezentral aufgestellt. Bestes Beispiel dafür sind die zahlreichen Nutzerkonten, die von Bund und Ländern unabhängig entwickelt und jetzt mühsam interoperabel gemacht werden. Mit dem sogenannten Portalverbund-Online-Gateway und bald FIT-Connect bestehen jedoch auch zentrale Komponenten. Daraus folgt ein Mischmasch aus zentralen und dezentralen Ansätzen, der schwer zu überblicken, geschweige denn zu steuern ist.

Die nächste Bundesregierung sollte sich deshalb nochmal dem Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen widmen. Die Frage: Wie hältst du's mit dem Föderalismus? Option 1: Deutschland zentralisiert sein E-Government zukünftig konsequent. Option 2: Die nächste Bundesregierung setzt auf die Stärken des Föderalismus.

Option *vernünftig zentralisieren*

Eine konsequente Zentralisierung kann die Komplexität der OZG-Umsetzung verringern. Zentrale Zuständigkeiten und zentrale, einheitliche Komponenten sind in Ländern wie Großbritannien das Mittel der Wahl und sorgen für weniger Abhängigkeiten. Unklar ist freilich, ob sich das so einfach auf das föderale Deutschland übertragen lässt. Die FITKO ist beispielsweise aktuell in Größe und Durchschlagskraft bei weitem nicht mit dem Digital Government Service in Großbritannien vergleichbar.

Eine Zentralisierung griffe zudem die vielzitierte digitale Souveränität der Länder und insbesondere der Kommunen an. Die ist bereits angeknackst. Ob sich kommunalen Eigenheiten und Datenschnittstellen zu kommunalen Systemen in einer zentralisierten OZG-Umsetzung überhaupt abbilden ließen, ist unklar.

Option *Föderalismus wirksam einsetzen*

Alternativ könnte die nächste Bundesregierung wieder stärker auf den Föderalismus setzen und die Stärken dezentraler Systeme nutzen. Die Heterogenität der deutschen Verwaltung bedeutet euch viel potenzielle Innovationskraft. Das Know-How und die Kreativität des öffentlichen Sektors ist alleine durch die schiere Anzahl an Beschäftigten in den Kommunen enorm. Aktuell sind diese Beschäftigten jedoch kaum in die OZG-Umsetzung eingebunden. Stattdessen eignen sich Hundertschaften von Consultants das nötige Know-How an und lassen sich für ihre Kreativität gut bezahlen. Auch die viel gewünschten externen Innovatoren wie Zivilgesellschaft und Startups können sich aktuell nicht wirklich an der OZG-Umsetzung beteiligen. Um wieder stärker das eigene, vorhandene Potenzial im öffentlichen Sektor zu nutzen, wären insbesondere mehr Transparenz und Offenheit nötig. Konkret heißt das: Open Source, offenen Schnittstellen, offenen Daten, offene Dokumentation und offene Standards. So könnten Bund, Länder und Kommunen sich zusammen mit externen Innovatoren im Sinne eines Ökosystems gegenseitig unterstützen und ergänzen. Vorteil wäre auch mehr digitale Souveränität sowie Resilienz durch Auswahl und Vielfalt.

Solche Mechanismen müssen jedoch erlernt werden, wie bisherige Versuche von Öffnung und Ko-Kreation im deutschen öffentlichen Sektor zeigen. Erfolgreiche föderale Ansätze wie Plattformen oder Open Source Communities erfordern eine Kultur, die in vielen Verwaltungen

erst langsam entsteht. Ein dezentraler Ansatz würde daher wohl erst mittelfristig Früchte abwerfen. Wenn auch vielversprechender, wäre der Ansatz deshalb wohl sehr herausfordernd.



3. Was kommt nach dem OZG?

Schließlich muss die nächste Bundesregierung über das OZG hinaus denken. Auch nach der Umsetzungsfrist es noch viel zu tun. Mit dem “Onlinezugang” zum Antrag ist nur der erste Teil einer typischen User Journey abgedeckt. Weitere Nutzer-Verwaltungsinteraktionen wie Statusabfragen, Dokumentennachforderungen und Bescheidzustellung gilt es ebenfalls zu digitalisieren. Eine weitere Aufgabe nach dem OZG ist eine echte Serviceorientierung, also eine aktive Verwaltung, die möglichst aufwandsarme Verwaltungsleistungen anbietet. Wie das gehen kann, zeigt das antragslose Kindergeld in Österreich, das nach Geburt des Kindes einfach ausbezahlt wird. Für die Zeit nach dem OZG gibt es jedoch bisher wenige konkreten Pläne. Auch, weil aktuell alle Ressourcen in Ministerien und Behörden von der OZG-Umsetzung gebunden sind. Das macht es schwierig, aber trotzdem muss die Zeit nach dem OZG bereits heute geplant werden. Ein Planungsloch nach dem OZG kann sich die deutsche Verwaltungsdigitalisierung nicht erlauben.

Was kommt also nach dem OZG? Ein weiteres Gesetz? Ein langfristiger Stufenplan? Eine Reform der Zuständigkeiten? Auch hier lassen sich zwei grundsätzliche Richtungen entscheiden. Option 1: Die nächste Bundesregierung setzt auf Kontinuität und übernimmt die

Strukturen der OZG-Umsetzung auch für die nächsten Projekte. Option 2: Die Regierung zieht einen Strich und richtet Zielsetzung und Governance völlig neu aus, auch die organisatorischen und technischen Strukturen des OZG.

Option *Kontinuität*

Vorteil von Kontinuität wäre, dass das mühsam entwickelte Modell der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern weiter genutzt werden könnte. Föderalismusreformen sind ein dicke Bretter und in den bestehenden Strukturen bewegt sich ja durchaus etwas. Kontinuität würde also dem Motto “never change a running system” folgen.

Ein Nachteil der Kontinuität wären die täglich steigenden Mehraufwände, die sich aus den gewachsenen Strukturen ergeben. Vielen Fachverfahren sind beispielsweise nicht sauber in Front- und Back-End getrennt. So muss für neue Anforderungen der Barrierefreiheit und der User Experience das gesamte System angefasst werden, was deutlich aufwändiger ist. Auch für das Einpflegen von Gesetzesnovellen trifft das zu. Ein “Weiter so” ist daher eine Entscheidung für weniger Benutzerfreundlichkeit und mehr technische Schulden.

Option *Ein neuer Abschnitt*

Ein Neuanfang könnte das natürlich nicht sofort lösen. Gute Infrastruktur und effiziente Governance-Strukturen zu etablieren, braucht Zeit. Zudem braucht es eine klare Vision, wohin die deutsche E-Government-Reise langfristig gehen soll. Ähnlich wie das Bauen auf den Föderalismus wäre ein Neuanfang eine große Herausforderung für die nächste Regierung sowie die deutsche E-Government-Community.

Ein gelungener Neuanfang birgt jedoch eine große Chance. Grundlegende Konzeptionsfehler, wie die fehlende Trennung von Front- und Back-End, aber auch die komplexe Governance, könnte korrigiert werden. Dies würde die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland beschleunigen. Denkbar wäre ein “Government as a Platform”-Ansatz, bei dem die Verwaltung sich als Plattform versteht, die neue kreative Lösungen wie antragslose Verwaltungsleistungen ermöglicht, statt stupide analoge in digitale Formulare zu übersetzen. Ein Neuanfang könnte also die Ranking-Lücke zu anderen Ländern nicht nur verringern, sondern vollständig schließen.

Aufruf zur Debatte

Wie die nächste Regierung diese Fragen beantworten wird, bleibt abzuwarten. Gefragt sind die Fachpolitiker:innen der neuen Regierungsfractionen – und vielleicht ja auch ein Digitalisierungsministerium. Aber die Debatte darüber, welche Fragen sich überhaupt stellen

und was mögliche Antworten sind, spielt hoffentlich schon in den kommenden Wochen eine größere Rolle. Gerne auch hier in den Kommentaren oder unter **#twitterverwaltung** auf Twitter.

*Peter Kuhn hat in München und Mailand Maschinenbau und VWL studiert. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am bayerischen Landesforschungsinstitut **fortiss** in München, wo er zu dezentralen Informationssystemen im Allgemeinen und E-Government im Speziellen forscht. Das **N3GZ-Mitglied** twittert unter **@nhuKreteP**.*

Großer Dank auch an Basanta, Corinna, Christian und Torsten für ihr Feedback!