



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 0001755/I

6. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Investitionen des Bundes in die Verwaltungsdigitalisierung gefährdet

Der Bund hat 1,4 Mrd. Euro bereitgestellt, damit die Länder zur Verwaltungsdigitalisierung „Einer-für-Alle“- Lösungen entwickeln. Nur 3 % dieser EfA-Lösungen werden derzeit flächendeckend genutzt. Damit drohen die Mittel zu „verpuffen“. Auch ihre Refinanzierung aus EU-Mitteln ist gefährdet. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) muss sicherstellen, dass die Nutzungshemmnisse für die EfA-Lösungen beseitigt werden.

Worum geht es?

Nach dem Onlinezugangsgesetz müssen Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen auch online anbieten. Der Bund stellte 1,4 Mrd. Euro für EfA-Lösungen bereit. Dabei soll ein Land eine IT-Lösung entwickeln und betreiben, die andere Länder und Kommunen nachnutzen. So wollte der Bund Parallelentwicklungen in 16 Ländern und 11 000 Kommunen vermeiden. Erst 3 % der EfA-Lösungen werden flächendeckend nachgenutzt. Dies liegt auch daran, dass technische und rechtliche Voraussetzungen fehlen. Das BMI hat diese Hemmnisse nicht rechtzeitig und systematisch erfasst und beseitigt. Wirksamkeit und Refinanzierung der Investitionen des Bundes sind damit gefährdet.

Was ist zu tun?

Das BMI muss darauf hinwirken, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die EfA-Lösungen von den Ländern und Kommunen nachgenutzt werden können. Zudem sollte es sich mit den Ländern darauf verständigen, dass diese zur Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen vorrangig EfA-Lösungen einsetzen.

Was ist das Ziel?

Länder und Kommunen nutzen die aus Bundesmitteln finanzierten EfA-Lösungen und bringen damit die Digitalisierung ihrer Verwaltung spürbar voran. Der Bund kann seine Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union refinanzieren.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	9
1.1	OZG-Umsetzung bis Ende 2022	9
1.2	Weitere OZG-Umsetzung	10
1.3	Das EfA-Modell im Digitalisierungsprogramm Föderal	10
1.4	Konjunkturpaketmittel für EfA-Lösungen	11
2	Umsetzungsstand EfA-Lösungen	11
3	Nachnutzungshemmnisse beseitigen	13
3.1	Technische Voraussetzungen schaffen	13
3.1.1	Sachverhalt	13
3.1.2	Würdigung	15
3.1.3	Empfehlung	15
3.2	Rechtliche Voraussetzungen schaffen	16
3.2.1	Sachverhalt	16
3.2.2	Würdigung	17
3.2.3	Empfehlung	17
4	Nachnutzungshemmnisse im Blick behalten	18
4.1	Sachverhalt	18
4.2	Würdigung	19
4.3	Empfehlung	20
5	Stand der Nachnutzung ermitteln	20
5.1	Sachverhalt	20
5.2	Würdigung	21
5.3	Empfehlung	21

6	Vorrangige Nutzung von EfA-Lösungen vereinbaren	21
6.1	Sachverhalt	21
6.2	Würdigung	22
6.3	Empfehlung	22
7	Stellungnahme des BMI	22
8	Übergreifende abschließende Würdigung	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

E

ELSTER *IT-Lösung für Steuererklärungen und Steueranmeldungen*

F

FITKO *Föderale IT-Kooperation*

FIT-Store *Föderaler IT-Store*

O

OZG *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, Onlinezugangsgesetz*

X

XZuFi *XÖV-Standard für Verwaltungsdaten aus den Zuständigkeitsfindern*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Nach dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) waren Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch online anzubieten. Das BMI sollte die Umsetzung des OZG steuern und koordinieren. Bund und Länder verfehlten das Ziel des OZG deutlich. Bis Ende 2022 waren nur 19 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen online verfügbar.

Für die Verwaltungsleistungen der Länder und Kommunen einigten sich Bund und Länder darauf, IT-Lösungen für Online-Services vorrangig nach dem Modell „Einer-für-Alle“ zu entwickeln. Das bedeutet, dass ein Land einen Online-Service entwickelt und zentral betreibt. Andere Länder und Kommunen sollen diesen dann nachnutzen. So soll vermieden werden, dass für die gleichen Verwaltungsleistungen unterschiedliche IT-Lösungen in den 16 Ländern oder 11 000 Kommunen entwickelt und betrieben werden. Für die Entwicklung dieser EfA-Lösungen stellte der Bund 1,4 Mrd. Euro aus dem Corona-Konjunkturpaket zur Verfügung. (Tz. 1)

- 0.2 Bund und Länder beschlossen, 257 EfA-Lösungen zu entwickeln, mit denen 3 260 Verwaltungsleistungen online bereitgestellt werden sollten. Das BMI definiert eine EfA-Lösung als flächendeckend nachgenutzt, wenn 50 % der Bevölkerung oder 50 % der Kommunen in mindestens neun Ländern die EfA-Lösung nutzen können. Im Juni 2023 traf dies nur auf 3 % der EfA-Lösungen zu. Die meisten EfA-Lösungen waren nur in dem Land online verfügbar, das die EfA-Lösung auch entwickelt hat. (Tz. 2)

- 0.3 Damit die Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nachnutzen können, müssen diese zu einem gewissen Grad technisch an deren Verwaltungsprozesse anpassbar sein. Der IT-Planungsrat beauftragte die Föderale IT-Kooperation (FITKO), hierfür eine zentrale IT-Lösung zu entwickeln (sog. EfA-Parametrisierung). Diese IT-Lösung soll u. a. dafür sorgen, dass einem Antragstellenden nur die relevanten Datenfelder des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Kommune angezeigt werden. Das Projekt war im Juni 2023 bereits drei Monate im Verzug und verzögert sich weiter. Das BMI hat – ggf. gemeinsam mit der FITKO – sicherzustellen, dass keine weiteren Hemmnisse vorliegen, die die Entwicklung und den Betrieb der EfA-Parametrisierung beeinträchtigen. (Tz. 3.1)

- 0.4 Damit EfA-Lösungen von Ländern und Kommunen nachgenutzt werden können, muss u. a. der Betrieb und die Weiterentwicklung dieser EfA-Lösungen rechtlich geregelt werden. Dazu stellen sowohl die FITKO als auch eine bundesweite Genossenschaft der IT-Dienstleister standardisierte Verträge bereit. Derzeit liegen für 74 der 257 EfA-Lösungen solche Verträge vor. In den übrigen Fällen müssen Länder und Kommunen individuelle vertragliche Lösungen finden. Das BMI sollte im IT-Planungsrat darauf hinwirken, dass nunmehr zügig für alle EfA-Lösungen Standardverträge für die Nachnutzung bereitgestellt werden. (Tz. 3.2)

- 0.5 Das BMI hat zu Beginn der OZG-Umsetzung nicht systematisch erhoben, welche technischen, organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Hemmnisse bei der Nachnutzung von EfA-Lösungen auftreten können. Stattdessen verfolgte es einen „Versuch- und-Irrtum-Ansatz“: Zunächst erprobten zwei Länder beispielhaft die Nachnutzung einzelner EfA-Lösungen; aktuell sollen die Länder und Kommunen 16 EfA-Lösungen (sog. Fokusleistungen) bis zum Jahr 2025 flächendeckend nachnutzen. Aufgrund dieser Begrenzung besteht die Gefahr, dass nicht alle Hemmnisse rechtzeitig erkannt werden und die Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nicht (oder nicht wirtschaftlich) nachnutzen können. Das BMI sollte daher regelmäßig und strukturiert untersuchen (ggf. gemeinsam mit der FITKO und weiteren Beteiligten), welche Hemmnisse bei der Nachnutzung der EfA-Lösungen auftreten können und auf deren Beseitigung hinwirken. (Tz. 4)
- 0.6 Das BMI weiß derzeit nicht, ob Länder und Kommunen für die Digitalisierung einer Verwaltungsleistung eine EfA-Lösung oder eine dezentrale eigene Lösung einsetzen. Damit fehlen ihm wesentliche Informationen, um das Digitalisierungsprogramm Föderal zu steuern und den Erfolg der EfA-Lösungen einzuschätzen.
- Das BMI sollte sich schnellstmöglich einen kontinuierlichen Überblick verschaffen, inwieweit Landes- und Kommunalbehörden EfA-Lösungen tatsächlich nachnutzen. (Tz. 5)
- 0.7 Das BMI hat nicht sichergestellt, dass die Länder vorrangig EfA-Lösungen nachnutzen. Damit besteht die Gefahr, dass durch dezentrale Lösungen unwirtschaftliche Parallelstrukturen entstehen und ein Flickenteppich vielfältiger IT-Lösungen begünstigt wird. Außerdem wird die Refinanzierung der Bundesausgaben aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union gefährdet. Im IT-Planungsrat sollte das BMI zügig darauf hinwirken, dass die Länder das „EfA-First“-Prinzip mittragen. (Tz. 6)
- 0.8 Das BMI hat zu dem vorliegenden Bericht des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Es hat erklärt, dass die FITKO verantwortlich für das Projekt EfA-Parametrisierung und die Bereitstellung der Standardverträge sei. Auch Entscheidungen im IT-Planungsrat könne es aufgrund des Mehrheitsprinzips nur begrenzt beeinflussen. Das BMI hat betont, dass die Länder einschließlich der Kommunen verantwortlich dafür seien, die EfA-Lösungen auch tatsächlich nachzunutzen. Es habe jedoch das EfA-Prinzip nach seinen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für die Umsetzung des OZG verankert. Dies sei ein wesentlicher Hebel zur flächendeckenden Umsetzung von Online-Diensten. (Tz. 7)
- 0.9 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI nicht allein für die Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Föderal zuständig ist und dass letztlich die Länder und Kommunen entscheiden, ob sie die EfA-Lösungen nachnutzen. Es bleibt jedoch unbestritten, dass die vom Bund getätigten Investitionen in EfA-Lösungen nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn diese auch von möglichst vielen Ländern und Kommunen nachgenutzt werden. Sonst drohen die Haushaltsmittel des Bundes „zu verpuffen“. Außerdem ist die flächendeckende Nachnutzung der EfA-Lösungen die Voraus-

setzung dafür, dass der Bund seine Investitionen in die Verwaltungsdigitalisierung aus EU-Mitteln refinanzieren kann. Sollten die vereinbarten Ziele zur Nachnutzung von EfA-Lösungen nicht erreicht werden, könnten dem Bund Mittel in dreistelliger Millionenhöhe entgehen. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für unabdingbar, dass das BMI im IT-Planungsrat mit Nachdruck auf eine Nachnutzung der EfA-Lösungen hinwirkt. (Tz. 8)

1 Einleitung

1.1 OZG-Umsetzung bis Ende 2022

Der Deutsche Bundestag beschloss Mitte 2017 das OZG. Danach wären Bund, Länder und Kommunen verpflichtet gewesen, ihre Verwaltungsleistungen den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bis Ende 2022 auch online anzubieten. Das BMI hat die Aufgabe, die Umsetzung des OZG übergreifend zu steuern und zu koordinieren.¹ Es richtete dafür zwei Programme ein:

- Im **Digitalisierungsprogramm Bund** steuert und koordiniert es ressortübergreifend die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen des Bundes. Die Bundesministerien setzen diese in ihren Geschäftsbereichen um.
- Im **Digitalisierungsprogramm Föderal** steuert und koordiniert es gemeinsam mit der FITKO² die Digitalisierung von föderalen Verwaltungsleistungen, deren Regelungskompetenz beim Bund und Vollzugskompetenz bei Ländern und/oder den Kommunen liegt.³

Bund und Länder gliederten ihre insgesamt 6 852⁴ Verwaltungsleistungen thematisch in 575 OZG-Leistungsbündeln (sog. OZG-Leistungen) und ordneten diese den 14 Themenfeldern zu (z. B. Themenfeld „Familie und Kind“). Im Digitalisierungsprogramm Bund sollten 115 dieser OZG-Leistungen digitalisiert werden, im Digitalisierungsprogramm Föderal 460.

Bund und Länder verfehlten das Ziel des OZG deutlich. Bis Ende 2022 waren nur 19 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen online verfügbar.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI im März 2023 aufgefordert, seine Rolle als Koordinator für die Verwaltungsdigitalisierung aktiver wahrzunehmen. Es sollte dafür sorgen, dass Bund und Länder zentrale IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG bereitstellen und eine föderale Digital- und IT-Strategie entwickeln.⁵

¹ BMI, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 16. November 2018 ([Link](#)).

² Die FITKO ist eine Anstalt Öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Frankfurt am Main. Sie wurde im Januar 2020 gegründet. Träger sind der Bund und alle Länder.

³ Tatsächlich umfasst das Digitalisierungsprogramm Föderal auch Verwaltungsleistungen, deren Regelungs- und Vollzugskompetenz komplett bei den Kommunen liegt bzw. wo Regelung und Vollzug bei Bund und Ländern gemeinsam liegt. Siehe BMI, Digitalisierungsleitfaden Föderal ([Link](#)).

⁴ Stand: 16. Dezember 2022.

⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Koordination und Steuerung vom 29. März 2023 ([Link](#)).

1.2 Weitere OZG-Umsetzung

Das BMI will das Digitalisierungsprogramm Bund bis Ende 2023 abschließen. Welche Rolle und Aufgaben es im Digitalisierungsprogramm Föderal ab dem Jahr 2024 übernehmen wird, steht noch nicht fest.

Die Bundesregierung beabsichtigt, das OZG zu novellieren. Das BMI erarbeitete dafür einen Gesetzentwurf, den das Bundeskabinett am 24. Mai 2023 beschloss und der dem Deutschen Bundestag am 23. August 2023 zur Beschlussfassung vorgelegt wurde.⁶ Laut dem Gesetzentwurf sollen u. a.

- die Frist zur Umsetzung des OZG ersatzlos gestrichen werden,
- die zentrale IT-Lösung „Nutzerkonto Bund“, mit der sich Bürgerinnen und Bürger bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen identifizieren und ihre Daten speichern können, für alle Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt werden sowie
- die Verwaltungsleistungen für Unternehmen in fünf Jahren ausschließlich elektronisch angeboten werden (Digital-Only-Prinzip).

1.3 Das EfA-Modell im Digitalisierungsprogramm Föderal

Im Digitalisierungsprogramm Föderal haben Bund und Länder die Verwaltungsleistungen in Themenfelder gegliedert, für die jeweils ein Bundesministerium und ein Land gemeinsam federführend zuständig sind. Bund und Länder einigten sich auf dieses arbeitsteilige Vorgehen, damit nicht jedes Land jede Verwaltungsleistung digitalisieren muss. So sollten Verwaltungsressourcen effizient eingesetzt werden.

Bund und Länder vereinbarten, IT-Lösungen für Online-Services vorrangig über das EfA-Modell nachnutzbar zu machen. Dabei wird die IT-Lösung von einem Land entwickelt und betrieben; das Land stellt diese Lösung dann anderen Ländern (und ggf. deren Kommunen) zur Nachnutzung bereit. Damit soll verhindert werden, dass für die gleichen Verwaltungsleistungen unterschiedliche IT-Lösungen in den 16 Ländern oder 11 000 Kommunen⁷ entwickelt und betrieben werden. Das Modell erfordert, dass Länder bzw. Kommunen ihre Prozesse für die Erbringung dieser Verwaltungsleistungen weitgehend angleichen (Standardisierung von Prozessen).⁸

⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG).

⁷ In Deutschland gibt es 11 056 Städte und Gemeinden ([Link](#)).

⁸ Die Länder entwickelten bereits vor dem OZG EfA-Lösungen, wie z. B. die IT-Lösung für Steuererklärungen und Steueranmeldungen (ELSTER).

1.4 Konjunkturpaketmittel für EfA-Lösungen

Corona-Konjunkturpaket

Der Bund plante ursprünglich 500 Mio. Euro für die Umsetzung des OZG ein. Im Jahr 2020 stellte er hierfür mit dem Corona-Konjunkturpaket weitere 3 Mrd. Euro bereit. Rund zwei Drittel⁹ davon waren für das Digitalisierungsprogramm Föderal vorgesehen. Den Einsatz der Konjunkturpaketmittel steuert das BMI. Im Januar 2021 regelten Bund und Länder in einem Verwaltungsabkommen (sog. Dachabkommen), wie die Konjunkturpaketmittel zu verwenden sind.¹⁰ Danach sollten insgesamt **1,4 Mrd. Euro** eingesetzt werden, um Online-Services gemäß dem EfA-Modell zu entwickeln. Hierfür legten Bund und Länder Mindestanforderungen¹¹ und Servicestandards fest.

Deutscher Aufbau- und Resilienzplan

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Konjunkturpaketmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union zu refinanzieren. Dafür legte sie Ziele im sogenannten Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) fest, die sie gemeinsam mit der Europäischen Kommission operationalisierte. Wenn die operationalisierten Ziele erreicht werden, können die Konjunkturpaketmittel refinanziert werden. Eines der Ziele ist, die 100 wichtigsten Verwaltungsleistungsbündel¹² bis zum Jahr 2023 zu digitalisieren. Dies gilt als erreicht, sobald acht der 16 Länder die betreffenden Verwaltungsleistungen online bereitstellen. Bedingung ist, dass die Verwaltungsleistungen mit EfA-Lösungen digitalisiert wurden.

2 Umsetzungsstand EfA-Lösungen

Die Länder entwickeln die EfA-Lösungen für die Verwaltungsleistungen ihres Themenfeldes in sogenannten Umsetzungsprojekten. Das BMI unterteilt den Fortschritt der Umsetzungsprojekte in folgende Phasen:

- **Phase 1 (Konzeption)**

Diese Phase gilt als abgeschlossen, wenn die EfA-Lösung entwickelt und ein Konzept für deren Nachnutzung in anderen Ländern oder Kommunen fertiggestellt ist.

⁹ 1,5 Mrd. Euro für das Digitalisierungsprogramm Föderal und rund 0,5 Mrd. Euro für föderale Infrastrukturprojekte.

¹⁰ Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zwischen Bund und Ländern, unterzeichnet am 29. Januar 2021 ([Link](#)).

¹¹ Mindestanforderungen an „Einer-für-Alle“-Services – Verpflichtungserklärung der Länder zur Umsetzung von Leistungen mit Mitteln des Konjunkturpakets ([Link](#)).

¹² Das BMI bündelte alle Verwaltungsleistungen zu 575 Verwaltungsleistungsbündeln (sog. OZG-Leistungen).

- **Phase 2 (Referenzimplementierung)**

Ziel dieser Phase ist, die EfA-Lösung erstmalig in einem Land oder einer Kommune online bereitzustellen. In der Regel nutzt das Land, das die EfA-Lösung entwickelt hat, diese zunächst selbst.

- **Phase 3 (Flächendeckende Nachnutzung)**

In dieser Phase wird die EfA-Lösung weiteren Ländern oder Kommunen zur Nachnutzung bereitgestellt. Eine EfA-Lösung gilt als flächendeckend nachgenutzt, wenn 50 % der Bevölkerung oder 50 % der Kommunen in mindestens neun Ländern die EfA-Lösung verwenden können.

Im Digitalisierungsprogramm Föderal digitalisieren Bund und Länder insgesamt 3 260 Verwaltungsleistungen nach dem EfA-Prinzip. Dafür beschlossen Bund und Länder, insgesamt 257 EfA-Lösungen zu entwickeln.¹³ Die Umsetzungsprojekte zu diesen EfA-Lösungen erreichten bis Juni 2023 folgenden Stand:

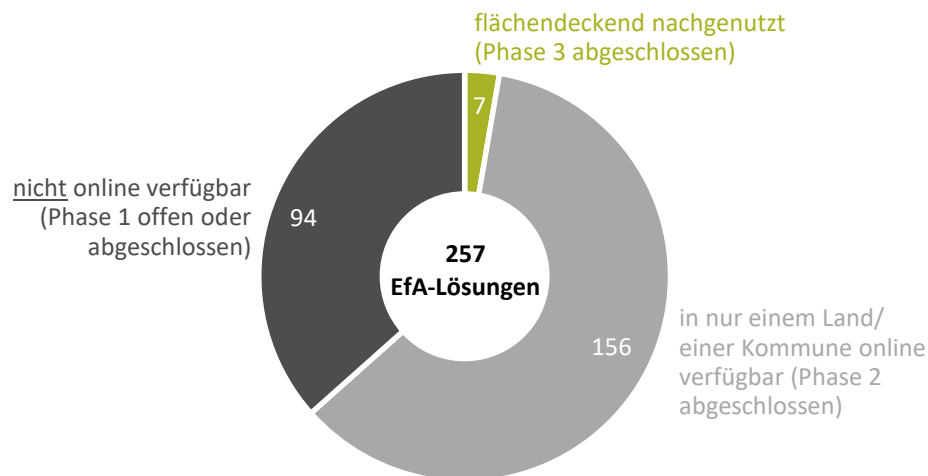
- 36 % der EfA-Lösungen (94) waren in keinem Land und in keiner Kommune online verfügbar. Die Umsetzungsprojekte für diese EfA-Lösungen befinden sich entweder noch in der **Phase 1 (Konzeption)** oder haben diese abgeschlossen.
- 61 % der EfA-Lösungen (156) waren in mindestens einem Land oder in einer Kommune verfügbar. Das bedeutet, dass ein Land oder eine Kommune die (eigens) entwickelte EfA-Lösung verwendet und somit **Phase 2 (Referenzimplementierung)** abgeschlossen ist.
- 3 % der EfA-Lösungen (7) wurden laut BMI flächendeckend nachgenutzt, waren also für mindestens 50 % der Bevölkerung oder in 50 % der Kommunen in mindestens neun Ländern online verfügbar. Diese EfA-Lösungen haben die **Phase 3 (Flächendeckende Nachnutzung)** abgeschlossen.

¹³ Stand: Juni 2023.

Abbildung 1

Anteil der nachgenutzten EfA-Lösungen noch sehr gering

Nur 7 (3 %) der insgesamt 257 EfA-Lösungen zur Verwaltungsdigitalisierung wurden im Juni 2023 flächendeckend nachgenutzt. 156 (61 %) der EfA-Lösungen wurden noch nicht ausreichend nachgenutzt, 94 (36 %) waren in keinem Land und in keiner Kommune online verfügbar.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI, OZG-Informationsplattform. Stand: 16. Juni 2023.

3 Nachnutzungshemmnisse beseitigen

3.1 Technische Voraussetzungen schaffen

3.1.1 Sachverhalt

Damit die Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nachnutzen können, müssen diese bis zu einem gewissen Grad technisch an deren Verwaltungsprozesse anpassbar sein. Zum Beispiel sollten sie nur Informationen anzeigen, die in dem jeweiligen Land oder der Kommune für die Verwaltungsleistung relevant sind, wie z. B.

- die antragsrelevanten Datenfelder,
- die Höhe der Gebühr einer Verwaltungsleistung oder
- die Kontaktdaten bei Rückfragen.

Diese Anpassungsfähigkeit der EfA-Lösung nennen Bund und Länder „EfA-Parametrisierung“. Die folgenden Beispiele zeigen, was die Parametrisierung in der Praxis bedeutet.

Beispiel 1 – EfA-Lösung mit Parametrisierung

Land A entwickelt eine EfA-Lösung für die Verwaltungsleistung „Anwohnerparkausweis beantragen“.¹⁴ Land B möchte diese gerne nachnutzen. Die Verwaltungsprozesse unterscheiden sich in den beiden Ländern in folgenden Punkten:

- In Land A wird der Anwohnerparkausweis von der Behörde A angeboten; in Land B werden diese von Behörde B verwaltet.
- In Land A kostet ein Anwohnerparkausweis jährlich 150 Euro; in Land B kostet er 300 Euro jährlich.
- Die landesspezifische Verordnung des Landes B verlangt, dass Behörde B bei der Beantragung eines Anwohnerparkausweises abfragt, welche Umweltplakette das Kfz besitzt. Land A erfragt dies nicht.

Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger in Land B einen Anwohnerparkausweis beantragen möchte, wird bei der parametrisierten EfA-Lösung der Name und das Logo der Behörde B angezeigt. Der Anwohnerparkausweis kostet dort 300 Euro. Die Bürgerin oder der Bürger wird gefragt, welche Umweltplakette das Kfz besitzt. Zudem wird die richtige Ansprechperson für Rückfragen aus Behörde B angezeigt. Die Bürgerin oder der Bürger beantragt die Verwaltungsleistung über das Formular der EfA-Lösung und zahlt die 300 Euro Gebühr. Der Antrag wird der Behörde B zugeleitet, die diesen nun bearbeitet. Behörde B stellt einen Anwohnerparkausweis aus und versendet ihn an die Antragstellerin oder den Antragsteller.

Beispiel 2 – EfA-Lösung ohne Parametrisierung

Land A entwickelt eine EfA-Lösung für die Verwaltungsleistung „Anwohnerparkausweis beantragen“. Land B möchte diese gerne nachnutzen. Die Verwaltungsprozesse unterscheiden sich in den beiden Ländern wie in Beispiel 1 dargestellt.

Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger in Land B einen Anwohnerparkausweis online beantragen möchte, können ihr oder ihm nicht die spezifischen Informationen der zuständigen Behörde angezeigt werden, da die EfA-Lösung nicht anpassbar ist. Die Behörde B muss diese Informationen anderweitig bereitstellen. Soweit ihr für die Antragsbearbeitung Informationen fehlen, muss sie diese bei der Antragstellerin oder dem Antragsteller erfragen. Behörde B schickt dem Antragstellenden z. B. eine E-Mail zu, um die Höhe der Gebühr zu nennen und nachzufragen, welche Umweltplakette ihr oder sein Kfz besitzt. Erst nach der Antwort des Antragstellenden bearbeitet Behörde B den Antrag und versendet den Anwohnerparkausweis.

Alternativ könnte Behörde B auch eine eigene technische Lösung entwickeln und einsetzen, die dafür sorgt, dass den Nutzenden die richtigen Informationen angezeigt werden.

¹⁴ Beispiel 1 und 2 dienen nur der Veranschaulichung der Parametrisierung. Die Angaben aus den Beispielen sind frei erfunden und stellen nicht den Sachstand einer tatsächlichen EfA-Lösung dar.

Im Dezember 2020 legten Bund und Länder Mindestanforderungen an EfA-Lösungen fest. Demnach mussten EfA-Lösungen für andere Länder parametrisierbar entwickelt werden. Im Frühjahr 2021 erkannte das Föderale IT-Architekturboard¹⁵ des IT-Planungsrates, dass es zu aufwendig wäre, die Parametrisierung für jede EfA-Lösung einzeln zu entwickeln. Daher stellte es im Sommer 2021 in einem Gremium des IT-Planungsrates ein Grobkonzept „Parametrisierung“ vor. Dieses sah vor, dass EfA-Lösungen Variablen und Parameter verwenden, um die individuellen Informationen aus Ländern und Kommunen einzubinden und diese automatisiert auszutauschen. Ab dem Jahr 2022 entwickelte die FITKO eine zentrale IT-Lösung für die EfA-Parametrisierung. Geplant war, diese Lösung im Jahr 2023 in Ländern und Kommunen auszurollen. Im Juni 2023 war das Projekt drei Monate im Verzug, da sich Bund und Länder zunächst nicht darauf einigen konnten, den vorhandenen Datenaustauschstandard¹⁶ zu erweitern. Die erforderlichen Anpassungen sollen nun im Januar 2024 vorliegen. Danach können die Arbeiten an der IT-Lösung fortgesetzt werden.

3.1.2 Würdigung

Ohne Parametrisierung können Länder und Kommunen EfA-Lösungen nur fehleranfällig und ressourcenintensiv nachnutzen. Eine Kommunikation per E-Mail, wie in Beispiel 2 beschrieben, erscheint nicht praxistauglich, da sie deutliche Mehraufwände sowohl für Nutzerinnen und Nutzer als auch für Behörden nach sich zieht. Andere technische Alternativen zur IT-Lösung „EfA-Parametrisierung“ (z. B. für jede EfA-Lösung eigene IT-Lösungen für die Parametrisierung zu entwickeln) wären aufwändiger und daher unwirtschaftlich.

Seit Bund und Länder die Entwicklung von EfA-Lösungen planten, war somit klar, dass diese zu einem gewissen Grad an die Verwaltungsprozesse anpassbar sein müssen. Daher lag es nahe, dafür eine zentrale IT-Lösung zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass Bund und Länder die Bereitstellung dieser Lösungen erst für das Jahr 2023 planten. Damit hätten sie die Frist für die Umsetzung des OZG (Ende 2022) bereits verfehlt. Das BMI hätte darauf hinwirken müssen, dass die Lösung früher bereitgestellt wird. Wann dieses Nachnutzungshemmnis tatsächlich beseitigt sein wird, ist weiterhin offen.

3.1.3 Empfehlung

Das BMI sollte – ggf. gemeinsam mit der FITKO – untersuchen, ob weitere Hemmnisse vorliegen, die die Entwicklung und den Betrieb der EfA-Parametrisierung beeinträchtigen. Sofern dies zutrifft, hat es darauf hinzuwirken, dass diese umgehend beseitigt werden.

¹⁵ Das Föderale IT-Architekturboard unterstützt und berät den IT-Planungsrat in strategischen Fragen bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen der IT-Architektur. Es wurde mit Beschluss der Abteilungsleiter (AL)-Runde am 22. Februar 2021 als Steuerungsgremium des IT-Planungsrates gegründet ([Link](#)). Die AL-Runde unterstützt den IT-Planungsrat, indem sie seine Sitzungen fachlich vorbereitet und Beschlussempfehlungen gibt ([Link](#)).

¹⁶ Der XÖV-Standard für Verwaltungsdaten aus den Zuständigkeitsfindern (XZuFi).

3.2 Rechtliche Voraussetzungen schaffen

3.2.1 Sachverhalt

FIT-Store

Die FITKO ist eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts, an der alle Länder und der Bund beteiligt sind. Sie hat u. a. die Aufgabe, standardisierte Verträge für EfA-Lösungen bereitzustellen und damit deren Nachnutzung zu ermöglichen.¹⁷ Diese Verträge, die sie in ihrem sogenannten **FIT-Store**¹⁸ veröffentlicht, regeln u. a. den Betrieb und die Weiterentwicklung von EfA-Lösungen. Darin ist zum Beispiel festgehalten,

- wie hoch die Kosten für die nachnutzende Gebietskörperschaft sind,
- welche Unterstützung die nachnutzenden Gebietskörperschaften von dem IT-Dienstleister, der die Lösung im Auftrag des für die EfA-Lösung zuständigen Landes entwickelt hat, erhalten können (sog. Service-Vereinbarungen),
- welche Pflichten die nachnutzenden Gebietskörperschaften haben.

Die Länder können diese Standardverträge nutzen, da sie in einem Inhouse-Verhältnis zur FITKO stehen. Auf die Kommunen trifft dies nicht zu. Sie können die EfA-Lösungen aus dem FIT-Store nur dann nutzen, wenn das betreffende Land mit ihnen eigene Vereinbarungen zur Nachnutzung trifft.¹⁹

Im September 2021 stellte die FITKO erste Verträge zur Nachnutzung von EfA-Lösungen im FIT-Store bereit. Im September 2023 war folgender Stand erreicht:

- Für 29²⁰ von 257 EfA-Lösungen hat die FITKO Standardverträge bereitgestellt.²¹
- Für 12²² EfA-Lösungen haben nachnutzungswillige Länder mit der FITKO insgesamt 61 Nachnutzungsverträge geschlossen.

Digitaler Marktplatz für EfA-Leistungen

Neben dem FIT-Store beauftragte der IT-Planungsrat eine bundesweite Genossenschaft der öffentlichen IT-Dienstleister in Kooperation mit der FITKO, ein weiteres Portal zur

¹⁷ Siehe Beschluss 2019/40 des IT-Planungsrates vom 20. Oktober 2019 ([Link](#)).

¹⁸ FIT steht für **F**öderale **I**T.

¹⁹ „EfA-Nachnutzung und Nachnutzungsmodelle – eine Übersicht“ vom 27. April 2022. FITKO ([Link](#)).

²⁰ Stand: 25. September 2023.

²¹ FIT-Store, Filterung: Verfügbarkeit „Verfügbar“ und Leistungstyp „EfA-Leistung“. Stand: 25. September 2023 ([Link](#)).

²² Stand: 25. September 2023.

Nachnutzung von EfA-Lösungen bereitzustellen. Auf diesem „**Digitalen Marktplatz für EfA-Leistungen**“ können Anbieter (Bundesländer und öffentliche IT-Dienstleister) EfA-Lösungen einstellen. Mitglieder der Genossenschaft und ihre Träger können dort direkt EfA-Lösungen beziehen.²³ Der Marktplatz für EfA-Lösungen ist seit Dezember 2022 online verfügbar.²⁴

Über den „Marktplatz für EfA-Lösungen“ können ca. 75 % der Kommunen EfA-Lösungen direkt „bestellen“.²⁵ Auf dem Marktplatz waren im September 2023 – neben den EfA-Lösungen, die auch im FIT-Store angeboten werden – weitere 45 EfA-Lösungen zur Nachnutzung bereitgestellt.

Wollen Länder und Kommunen EfA-Lösungen nachnutzen, für die noch keine Standardverträge bereitstehen, müssen sie nach individuellen vertraglichen Lösungen suchen.

3.2.2 Würdigung

Der Erfolg des EfA-Modells hängt maßgeblich davon ab, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Nachnutzung rechtzeitig geschaffen werden. Insbesondere muss geregelt sein, wer für den Betrieb und die Weiterentwicklung von EfA-Lösungen verantwortlich ist und welche finanziellen und sonstigen Pflichten die nachnutzenden Gebietskörperschaften haben. Hierauf hätte das BMI hinwirken müssen. Es ist nicht hinnehmbar, dass den Ländern und Kommunen erst nach mehr als vier Jahren erste Standardverträge zur Nachnutzung von EfA-Lösungen bereitgestellt wurden. Zu diesem Zeitpunkt war die OZG-Umsetzungsfrist bereits zu einem großen Teil abgelaufen. Individuelle vertragliche Vereinbarungen sind nicht erstrebenswert, da die unterschiedlichen Vertragskonditionen (wie z. B. uneinheitliche Service-Vereinbarungen) den Betrieb einer EfA-Lösung erschweren und ggf. verteuern können. Zudem verursachen dezentrale Vertragsabschlüsse zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Ländern und Kommunen. Es ist nicht auszuschließen, dass diese auch aus diesem Grund von einer Nachnutzung absahen.

3.2.3 Empfehlung

Das BMI sollte im IT-Planungsrat darauf hinwirken, dass die Standardverträge für die Nachnutzung der EfA-Lösungen frühzeitig bereitgestellt werden.

²³ Das ist möglich, weil die Mitglieder der Genossenschaft in einem Inhouse-Verhältnis zu ihr stehen.

²⁴ Meldung des IT-Planungsrat vom 12. April 2023 ([Link](#)).

²⁵ „Marktplatz für EfA-Leistungen“ govdigital, Film 2 ([Link](#)).

4 Nachnutzungshemmnisse im Blick behalten

4.1 Sachverhalt

Der Leitfaden für das Digitalisierungsprogramm Föderal sieht vor, dass Bund und Länder die rechtlichen, finanziellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen dafür schaffen müssen, damit Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nachnutzen können. Dafür ist es notwendig, etwaige Hemmnisse, die einer Nachnutzung entgegenstehen, frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen. Folgende Aktivitäten zur Identifizierung solcher Hemmnisse fanden bislang statt.

Nachnutzungsverprobung der Länder

Im Jahr 2021 prüften zwei Länder, welche Hemmnisse bei der Nachnutzung von EfA-Lösungen auftraten. Dafür untersuchten sie beispielhaft, wie sie einzelne EfA-Lösungen im Land und in ausgewählten Kommunen einsetzen können.²⁶ Die beiden Länder stellten dabei u. a. fest, dass EfA-Lösungen nicht oder nur teilweise nachnutzbar waren, da die Parametrisierung fehlte (vgl. Tz. 3.1).²⁷

Nachnutzung von Fokusleistungen

Bund und Länder beschlossen, ab dem Jahr 2023 jährlich sogenannte Fokusleistungen festzulegen. Ziel war, diese Online-Services zügig in den Ländern bzw. Kommunen auszurollen und somit deren Nachnutzung sicherzustellen. Bund und Länder einigten sich darauf, zunächst 16 Fokusleistungen²⁸ als EfA-Lösungen zu entwickeln und flächendeckend auszurollen.

²⁶ Von Juli bis Dezember 2021 haben zwei Länder eine sogenannte „Nachnutzungsverprobung“ durchgeführt. Ziel war es, die Machbarkeit der Nachnutzung von EfA-Lösungen in einem Land und seinen Kommunen zu erproben. Die beiden Länder haben daraufhin die erarbeiteten Erkenntnisse veröffentlicht. Sie gliederten diese nach den organisatorischen, rechtlichen, technischen, finanziellen und übergreifenden Aspekten der Nachnutzung. Siehe Lessons Learned Nachnutzungsverprobung Thüringen Niedersachsen, Stand: Dezember 2021, Version 1.0 ([Link](#)).

²⁷ Lessons Learned Nachnutzungsverprobung Thüringen Niedersachsen, Stand: Dezember 2021, Version 1.0, S. 12 ([Link](#)).

²⁸ Diese umfassen folgende Verwaltungsleistungen: Ummeldung, Einbürgerung, Personalausweis, Unternehmensanmeldung & -genehmigung, Handwerksgründung, -register und -karte, Öffentliche Vergabe, Energiepreispauschale für Studierende, Elterngeld, Eheschließung, Unterhaltsvorschuss, Bauvorbescheid und Baugenehmigung, Wohngeld, Führerschein (inkl. Umtausch), Kfz-An- und Ummeldung, Anlagengenehmigung und -zulassung, Arbeitslosengeld II (Bürgergeld). Die Verwaltungsleistung „Energiepreispauschale für Studierende“ ist bereits vollständig digitalisiert und flächendeckend verfügbar.

Mit dem Gesetzentwurf zur Novellierung des OZG legte das BMI das Konzept „Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung“²⁹ vor. Darin stellte es dar, mit welchen Maßnahmen es die weitere Umsetzung des OZG begleiten will. Es legte u. a. fest, dass es sich in den Jahren 2023 und 2024 auf die flächendeckende Nachnutzung der 16 Fokusleistungen konzentrieren will. Anhand der damit gewonnenen Erkenntnisse will es das EfA-Modell weiterentwickeln.

Das BMI begleitet den Fortschritt bei Betrieb und Nachnutzung der Fokusleistungen derzeit auf Staatssekretärebene. Dabei hat es erste Hemmnisse identifiziert. Es erkannte u. a., dass Basiskomponenten fehlen und rechtliche Herausforderungen der Nachnutzung nicht gelöst sind.

Bund, Länder und Kommunen haben eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, um die Nachnutzung der 16 Fokusleistungen bis Ende des Jahres 2025 zu verbessern (sog. Kommunalpakt). In diesem sind technische, rechtliche, finanzielle und organisatorische Hemmnisse benannt, wie

- unbeantwortete datenschutzrechtliche Fragen,
- unsichere zeitliche Planungen der EfA-Lösungen,
- unklare Kostenaufteilung für die Pflege, Weiterentwicklung und den Betrieb von EfA-Lösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und
- unklare technische Konzeptionen von Schnittstellen und in der Folge nicht abschätzbare Kosten für deren Entwicklung und Betrieb.

4.2 Würdigung

Das BMI steuert und koordiniert gemeinsam mit der FITKO das Digitalisierungsprogramm Föderal. Daher muss es dafür sorgen, dass die Investitionen des Bundes in EfA-Lösungen nicht „verpuffen“. Dafür ist es notwendig, dass die von einem Land entwickelten und bereitgestellten EfA-Lösungen unverzüglich von den anderen Ländern und Kommunen nachgenutzt werden können.

Das BMI hat es versäumt, zu Beginn der OZG-Umsetzung (ggf. gemeinsam mit der FITKO oder weiteren Beteiligten) die technischen, organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für die Nachnutzung von EfA-Lösungen zu definieren und systematisch zu untersuchen, inwieweit diese bereits vorliegen oder noch geschaffen werden müssen.

Stattdessen verfolgte es einen „Versuch-und-Irrtum-Ansatz“: Zunächst erprobten zwei Länder die Nachnutzung einzelner EfA-Lösungen beispielhaft; nun sollen die Länder und Kommunen in den Jahren 2023 bis 2025 die 16 Fokusleistungen flächendeckend nachnutzen.

²⁹ Paket für die digitale Verwaltung. Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung. Stand: 23. Mai 2023 ([Link](#)).

Solche Praxistests bzw. die schrittweise Nachnutzung einzelner EfA-Lösungen sind grundsätzlich sinnvoll. Ein vollständiges Bild der wesentlichen Hemmnisse bei der Nachnutzung dieser 16 Fokusleistungen wird nach der gegenwärtigen Planung aber erst im Jahr 2025 vorliegen. Diese Vorgehensweise passt nicht zu den ambitionierten Zielen aus dem DARF (siehe Tz. 1.4). Zudem ist nicht auszuschließen, dass bei der Nachnutzung der restlichen 235 EfA-Lösungen³⁰ Hemmnisse auftreten, die mit dem derzeit geplanten Vorgehen nicht erkannt werden. So könnten bspw. weitere technische Hemmnisse auftreten, da davon auszugehen ist, dass die externen Dienstleister unterschiedliche Technologien bei der Entwicklung der EfA-Lösungen verwenden. Da die Länder und Kommunen nach Ablauf der OZG-Umsetzungsfrist verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen online anzubieten, müssen sie bereits jetzt weitere EfA-Lösungen nachnutzen, obwohl die Ergebnisse dieser Praxistests noch nicht vorliegen. Damit besteht die Gefahr, dass Hemmnisse weiterhin nicht erkannt werden und die Länder und Kommunen die EfA-Lösungen nicht (oder nicht wirtschaftlich) nachnutzen können. Dies wiederum kann dazu führen, dass sie eigene IT-Lösungen zur Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen entwickeln.

4.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI, ab sofort regelmäßig und strukturiert zu untersuchen (ggfs. gemeinsam mit der FITKO und weiteren Beteiligten), welche technischen, organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Hemmnisse bei der Nachnutzung aller EfA-Lösungen auftreten können. Danach sollte es darauf hinwirken, dass die so ermittelten Hemmnisse unverzüglich beseitigt werden.

5 Stand der Nachnutzung ermitteln

5.1 Sachverhalt

Das BMI hat Zugriff auf Daten, aus denen es entnehmen kann, welche föderalen Verwaltungsleistungen online verfügbar sind. Ob Länder bzw. Kommunen dafür eine EfA-Lösung oder eine dezentrale eigene Lösung einsetzen, kann es derzeit nicht unterscheiden. Das BMI plant, dies künftig zu erfassen. Derzeit kann es noch nicht abschätzen, wann diese Daten vorliegen werden.

³⁰ Insgesamt werden 257 EfA-Lösungen entwickelt. Neben den 15 EfA-Lösungen der Fokusleistungen (eine der Fokusleistungen ist bereits flächendeckend verfügbar) und den sieben EfA-Lösungen, die bereits flächendeckend verfügbar sind, bleiben 235 EfA-Lösungen (siehe Tz. 2).

5.2 Würdigung

Das BMI hat versäumt, sein Berichtswesen von vornherein so zu gestalten, dass es erkennen kann, ob Länder bzw. Kommunen zentrale EfA-Lösungen oder dezentrale Eigenentwicklungen nutzen, um Verwaltungsleistungen online bereitzustellen. Die tatsächliche Nachnutzungsquote von EfA-Lösungen kennt es derzeit nicht. Damit fehlen ihm wesentliche Informationen, um das Digitalisierungsprogramm Föderal zu steuern und den Erfolg der EfA-Lösungen einzuschätzen. Insbesondere kann es nicht abschließend bewerten, ob die im DARF festgelegten Ziele für die Investitionen des Bundes in EfA-Lösungen erreicht werden (siehe Tz. 1.4).

5.3 Empfehlung

Das BMI sollte sich schnellstmöglich einen kontinuierlichen Überblick verschaffen, inwieweit Landes- und Kommunalbehörden EfA-Lösungen tatsächlich nachnutzen.

6 Vorrangige Nutzung von EfA-Lösungen vereinbaren

6.1 Sachverhalt

Bisher hat der Bund 613 Mio. Euro³¹ in EfA-Lösungen investiert. Um die Ziele des DARF zu erreichen und die Ausgaben aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union refinanzieren zu können (siehe Tz. 1.4), müssen die EfA-Lösungen nachnutzbar sein und von Ländern und Kommunen auch nachgenutzt werden.

Der Bund verpflichtete die Länder in dem Dachabkommen über die Corona-Konjunkturpaketmittel nicht, grundsätzlich EfA-Lösungen für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen zu nutzen. Vielmehr steht es aktuell jedem Land frei, eine EfA-Lösung nachzunutzen oder eine dezentrale landeseigene Lösung einzusetzen.³² Eine eigene Lösung muss den OZG-Anforderungen entsprechen.³³

Es existieren derzeit auch keine anderen föderalen Vereinbarungen, in denen Bund und Länder festschreiben vorrangig EfA-Lösungen einzusetzen. Der Bundesrechnungshof hatte in

³¹ Stand: 8. Juni 2023.

³² Weiterhin steht es jedem Land im Rahmen der OZG-Umsetzung frei, eine gemeinsame Nachnutzung mit anderen Ländern zu verfolgen oder auf die dezentrale landeseigene Lösung zu setzen. Programmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 vom September 2019, IT-Planungsrat Beschluss 2019/39.

³³ Paket für die digitale Verwaltung. Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung. Stand: 23. Mai 2023, S. 3 ([Link](#)).

seinem Bericht zur Umsetzung des OZG bemängelt, dass das BMI den föderalen Digital- und IT-Strategieprozess gestoppt hat.³⁴ Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte das BMI daraufhin mit einem Maßgabebeschluss³⁵ auf, darauf hinzuwirken, dass dieser Prozess umgehend wieder aufgenommen wird. Derzeit geht das BMI davon aus, dass Bund und Länder frühestens Ende 2024 eine Digital- und IT-Strategie fertigstellen werden.

6.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass sich Bund und Länder zwar darauf einigten, EfA-Lösungen zu entwickeln, aber nicht festlegten, dass Länder und Kommunen diese auch vorrangig für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen nutzen. Obwohl der Bund bisher 613 Mio. Euro in diese EfA-Lösungen investiert hat, werden erst 3 % dieser Lösungen flächendeckend nachgenutzt (siehe Tz. 2). Ohne die Zusage der Länder, der Nachnutzung bestehender EfA-Lösungen Vorrang vor eigenen, dezentralen Entwicklungen zu geben, besteht die Gefahr, dass unwirtschaftliche Parallelstrukturen und ein Flickenteppich vielfältiger IT-Lösungen entstehen. Außerdem ist die Nutzung von EfA-Lösungen eine Voraussetzung dafür, dass der Bund die Ausgaben aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der Europäischen Union refinanzieren kann.

Bereits im Dachabkommen hätte das BMI darauf hinwirken können, dass die Länder dafür sorgen, dass sie für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen vorrangig EfA-Lösungen einsetzen. Auch in einer gemeinsamen föderalen Digital- und IT-Strategie wäre es möglich gewesen, ein sogenanntes „EfA-First“-Prinzip zu verankern. Zudem hätten Bund und Länder klare strategische Ziele für die Nachnutzung von EfA-Lösungen festlegen können.

Insgesamt hat das BMI damit die Wirksamkeit der Investitionen des Bundes in EfA-Lösungen und deren Refinanzierung über den DARF gefährdet.

6.3 Empfehlung

Im IT-Planungsrat sollte das BMI darauf hinwirken, dass die Länder das „EfA-First“-Prinzip mittragen. Bei der anstehenden Erarbeitung der föderalen Digital- und IT-Strategie sollte es sich dafür einsetzen, das „EfA-First“-Prinzip als strategisches Ziel zu verankern.

7 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zu dem Bericht wie folgt Stellung genommen:

³⁴ Haushaltsausschussdrucksache Nummer 20(8)3676.

³⁵ Haushaltsausschussdrucksache Nummer 20(8)3745.

Technische Voraussetzungen schaffen

Das BMI hat betont, dass die IT-Lösung für die EfA-Parametrisierung ein Projekt der FITKO sei. Es habe darauf hingearbeitet, das Projekt schnell voranzutreiben. Bund und Länder hätten sich inzwischen darauf geeinigt, den Datenaustauschstandard zu erweitern.

Rechtliche Voraussetzungen schaffen

Das BMI hat die Ansicht des Bundesrechnungshofes geteilt, dass einheitliche Standardverträge die Nachnutzung von EfA-Lösungen fördern. Jedoch habe der Bund keinen Einfluss darauf, ob die Länder diese Standardverträge auch tatsächlich nutzen, da dies verfassungsrechtlich nicht in seinem Zuständigkeitsbereich liege. Zudem sei die FITKO dafür zuständig, Standardverträge für Kooperationsvereinbarungen bereitzustellen.

Die geringe Zahl der bereitgestellten Standardverträge hat das BMI damit erklärt, dass viele EfA-Lösungen noch nicht weit genug entwickelt seien, um dafür Verträge zur Nachnutzung anzubieten. Einige Länder würden zudem nur wenige Verträge abschließen, obwohl sie ein hohes Interesse an der Nachnutzung der Fokusleistungen angemeldet hätten.

Das BMI hat zudem darauf hingewiesen, dass es Entscheidungen im IT-Planungsrat nur begrenzt beeinflussen könne, da diese nach dem Mehrheitsprinzip gemeinsam mit den Ländern getroffen werden. Die Länder seien nicht immer bereit, eigene Interessen aufzugeben, um eine höhere Nachnutzung von EfA-Lösungen zu erzielen.

Nachnutzungshemmnisse im Blick behalten

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass der Kommunalpakt insbesondere die Verantwortung der Länder und Kommunen adressiere. Der Bund könne hier nur unterstützend agieren, da die Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene in den Zuständigkeitsbereich der Länder falle.

Das BMI hat klargestellt, dass es seit 2023 nicht mehr nach dem „Versuch-und-Irrtum-Ansatz“ vorgehe, da es nun gewachsene und erprobte Vorgaben zur technischen, prozessualen, finanziellen und rechtlichen Umsetzung von EfA-Lösungen gebe. Jedoch seien auch diese noch verbesserungswürdig. Weiterhin bestünden Hürden bei der Nachnutzung wie z. B. mangelnde Absprachen, fehlende Nachnutzungsstrukturen in Ländern und Kommunen und ein fehlender politischer Wille. Deswegen habe die Bundesregierung 16 Fokusleistungen ausgewählt, um diese EfA-Lösungen mit der notwendigen politischen Aufmerksamkeit zu versehen und einen Schwerpunkt auf die Nachnutzung von EfA-Lösungen zu legen. Dabei werde darauf hingewirkt, die bestehenden politischen und organisatorischen Hürden abzubauen.

Das BMI hat zudem darauf hingewiesen, dass es nur auf die Verbesserung der vom Bund bereitzustellenden IT-Komponenten hinwirken und seine Koordinierungsaufgabe wahrnehmen könne. Es liege in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen, EfA-Lösungen stärker nachzunutzen.

Stand der Nachnutzung ermitteln

Das BMI hat mitgeteilt, dass es aktuell an einer Lösung arbeite, die die Online-Verfügbarkeit von EfA-Lösungen ermittelt.

Vorrangige Nutzung von EfA-Lösungen vereinbaren

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es das EfA-Prinzip nach seinen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für die Umsetzung des OZG verankert habe. So seien die Konjunkturpaketmittel direkt an das EfA-Prinzip gebunden gewesen. Auch im Dachabkommen zwischen Bund und allen Ländern sei das EfA-Prinzip verankert. Dies sei ein wesentlicher Hebel zur flächendeckenden Umsetzung von Online-Diensten. Alle OZG-Leistungen, die vom Bund im Digitalisierungsprogramm Föderal finanziert werden, müssten nach dem EfA-Prinzip umgesetzt werden.

8 Übergreifende abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI sich um eine verstärkte Nachnutzung der EfA-Lösungen bemüht. Er erkennt an, dass das BMI nicht allein für die Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Föderal verantwortlich ist und letztlich die Länder und Kommunen entscheiden, ob sie die EfA-Lösungen nachnutzen.

Es bleibt aber unbestritten, dass die vom Bund bereitgestellten Konjunkturpaketmittel für das Digitalisierungsprogramm Föderal erst dann ihre volle Wirkung entfalten können, wenn die dadurch finanzierten EfA-Lösungen von einer größtmöglichen Anzahl von Ländern und Kommunen nachgenutzt werden. Nur dann können unwirtschaftliche Parallelentwicklungen vermieden und die Haushaltsmittel des Bundes effektiv und effizient eingesetzt werden. Sonst drohen die Investitionen des Bundes „zu verpuffen“.

Außerdem ist die flächendeckende Nachnutzung der EfA-Lösungen Voraussetzung dafür, dass der Bund seine Investitionen in die Verwaltungsdigitalisierung aus EU-Mitteln refinanzieren kann. Sollte das Ziel, die 100 wichtigsten Verwaltungsleistungsbündel mit EfA-Lösungen in mindestens acht Ländern online verfügbar bereitzustellen, nicht rechtzeitig erreicht werden, könnten dem Bund diese Mittel im dreistelligen Millionenbereich entgehen.

Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für unabdingbar, dass das BMI im IT-Planungsrat mit Nachdruck auf eine Nachnutzung der EfA-Lösungen hinwirkt. Dazu hat es insbesondere

- zu untersuchen, ob weitere Hemmnisse vorliegen, die die Entwicklung und den Betrieb der EfA-Parametrisierung beeinträchtigen. Sofern dies zutrifft, hat es darauf hinzuwirken, dass diese umgehend beseitigt werden.
- im IT-Planungsrat darauf hinzuwirken, dass die Standardverträge für die Nachnutzung der EfA-Lösungen frühzeitig bereitgestellt werden.

- ab sofort regelmäßig und strukturiert zu untersuchen, welche technischen, organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Hemmnisse bei der Nachnutzung aller EfA-Lösungen auftreten können und darauf hinzuwirken, dass diese unverzüglich beseitigt werden.
- sich schnellstmöglich einen kontinuierlichen Überblick zu verschaffen, inwieweit Landes- und Kommunalbehörden EfA-Lösungen tatsächlich nachnutzen.
- im IT-Planungsrat darauf hinzuwirken, dass das „EfA-First“-Prinzip bei der anstehenden Erarbeitung der föderalen Digital- und IT-Strategie als strategisches Ziel verankert wird.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.