 Hypothesenpapier

Zentral finanzieren, gemeinsam steuern, einzeln profitieren: Zentralisierung als Weg zur digitalen Verwaltung

Die Verwaltung grundlegend mit Government
as a Platform ändern

Autor: Thilak Mahendran



Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80
www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Ansprechperson:

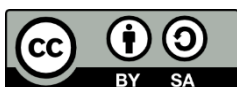
Thilak Mahendran
thilak.mahendran@agoradigital.de

Government as a Platform
agoradigital.de/projekte/government-as-a-platform

Gefördert von 

Design Agora Digitale Transformation: [Make Studio](#)

Layout: [Agora Digitale Transformation](#)



Dieser Beitrag unterliegt einer Creative Commons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Zusammenfassung..... | 3 |
| 2 | Einleitung | 4 |
| 3 | Hypothesen | 5 |
| 3.1 | Proaktive Verwaltung als Zukunftsmodell. | 5 |
| 3.2 | OZG reicht nicht - ein Paradigmenwechsel durch „Government as a Platform“..... | 5 |
| 3.3 | GaaP: Brücke zwischen Theorie und Praxis. | 7 |
| 3.4 | Bilanz der digitalen Verwaltung: Fortschritte und verbleibende Handlungsfelder. | 7 |
| 3.5 | EfA-Prinzip: Potenziale und Grenzen..... | 8 |
| 3.6 | IT-Basiskomponenten: Einheitlichkeit als Effizienzschlüssel. | 9 |
| 3.7 | Zentrale Steuerung der IT-Basiskomponenten als Schlüssel zur digitalen Transformation..... | 9 |
| 3.8 | Grundgesetzänderung für zentrale Finanzierung der IT-Basiskomponenten durch den Bund und gemeinsame Steuerung durch Bund und Länder. | 10 |
| 4 | Ausblick | 12 |



1 Zusammenfassung

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland steht an einem kritischen Wendepunkt. Dieses Hypothesenpapier wirft einen Blick auf den Status quo und entwirft zugleich eine Vision für die Zukunft. Im Zentrum der Betrachtung steht ein Konzept mit dem Potenzial, die Verwaltungslandschaft grundlegend zu verändern: „Government as a Platform“ (GaaP).

Basierend auf aktuellen Forschungsergebnissen, Praxisbeispielen und Expert:innengesprächen aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft, wurden acht Kernthesen entwickelt:

- 1 Proaktivität:**
Die Verwaltung der Zukunft muss proaktiv handeln, statt nur zu reagieren.
- 2 Paradigmenwechsel:**
Das Onlinezugangsgesetz (OZG) greift zu kurz - ein Paradigmenwechsel ist notwendig.
- 3 Abstraktion:**
GaaP ist vielversprechend, aber noch zu abstrakt für die praktische Umsetzung.
- 4 Lücken:**
Trotz erster Fortschritte fehlen zentrale Bausteine für eine echte digitale Transformation.
- 5 Potenzial:**
Das „Einer für Alle“-Prinzip (EfA) hat Potenzial, aber auch große Schwachstellen.
- 6 Heterogenität:**
Uneinheitliche IT-Basiskomponenten bremsen die Effizienz.
- 7 Zentralisierung:**
Eine zentrale Steuerung der IT-Basiskomponenten ist der Schlüssel zum Erfolg.
- 8 Verfassungsänderung:**
Für eine effektive zentrale IT-Steuerung ist eine Anpassung des Grundgesetzes erforderlich.

Das Papier plädiert für einen mutigen Schritt: Durch gezielte Zentralisierung sollen die Dezentralität und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden. Dieser scheinbare Widerspruch könnte sich als Lösung für viele aktuelle Herausforderungen erweisen. Die Analyse zeigt auf, warum einheitliche IT-Basiskomponenten so entscheidend sind und skizziert konkrete Schritte, um die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben. Ziel ist es, nicht nur zu analysieren, sondern auch praktikable Lösungswege aufzuzeigen – für eine Verwaltung, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.



2 Einleitung

Die digitale Verwaltung in Deutschland steht an einem Scheideweg. Dieses Hypothesenpapier wirft einen Blick auf den Status quo und zeigt Wege zur Überwindung dieser Herausforderungen. Es ist das Ergebnis intensiver Recherchen, zahlreicher Gespräche mit Expert:innen aus Praxis und Wissenschaft sowie eines Workshops.

Im Zentrum der Betrachtung steht ein Konzept, das die Verwaltungslandschaft revolutionieren könnte: „Government as a Platform“ (GaaP). Das Papier untersucht, wie durch gezielte Zentralisierung die Dezentralität und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden können – ein scheinbarer Widerspruch, der sich als Schlüssel zur Zukunft erweisen könnte. In den letzten Jahren hat das Thema GaaP in Forschung und Praxis enorm an Bedeutung gewonnen. Was lange ein Nischenthema war, steht nun im Rampenlicht der Verwaltungsmodernisierung. Dieses Papier destilliert die neuesten Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis und übersetzt sie in greifbare Hypothesen für die deutsche Verwaltungslandschaft.

Die Analyse richtet sich an die interessierte Fachcommunity, Entscheidungsträger:innen in Politik und Verwaltung sowie an IT-Dienstleister:innen, GovTech-Unternehmen und Wissenschaftler:innen. Ziel ist es, nicht nur zu informieren, sondern zu inspirieren und konkrete Handlungspfade aufzuzeigen. Der Ausblick am Ende des Dokuments bietet einen Überblick über die anstehenden Aktivitäten und verdeutlicht, dass dieses Hypothesenpapier erst der Auftakt einer umfassenderen Diskussion ist.



Einladung: Ich lade Sie herzlich ein, sich an diesem Diskurs zu beteiligen. Ihre Gedanken, Ihr Feedback und Ihre Expertise sind wertvoll für die Weiterentwicklung dieses Konzepts. Zögern Sie nicht, mich per E-Mail – thilak.mahendran@agoradigital.de – zu kontaktieren, um Ihre Perspektiven einzubringen oder eine Zusammenarbeit anzuregen.

3 Hypothesen

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung ist ein komplexes Unterfangen. Um die Herausforderungen und Chancen greifbar zu machen, wurden **acht zentrale Thesen** entwickelt. Diese Thesen bauen aufeinander auf und beleuchten verschiedene Facetten des Konzepts 'Government as a Platform'.

3.1 Proaktive Verwaltung als Zukunftsmodell.

Die Verwaltung der Zukunft handelt, bevor Bürger:innen einen Antrag stellen müssen.

Die Bundesregierung hat die Zeichen der Zeit erkannt: Der Koalitionsvertrag sieht vor, proaktives Verwaltungshandeln durch antragslose und automatisierte Verfahren gesetzlich zu verankern. Es geht um nichts Geringeres als einen Paradigmenwechsel – weg von der reaktiven, hin zu einer proaktiven Verwaltung. Die Notwendigkeit liegt auf der Hand: Behördengänge sind für viele Bürger:innen nach wie vor mit Frustration verbunden¹, und die Wirtschaft ächzt unter der Bürokratielast². Das Ergebnis? Ein dramatischer Vertrauensverlust in staatliches Handeln. Wenn nur noch ein Drittel der Bevölkerung dem Staat vertraut³, ist das mehr als ein Warnsignal. Der Blick über den Tellerrand zeigt: Es geht auch anders. In Österreich etwa erhalten Eltern bei einer Geburt automatisch alle notwendigen Bescheide und sogar erste Kindergeld-Überweisungen – ohne einen einzigen Antrag stellen zu müssen⁴. Großbritannien hat die Passerneuerung vollständig digitalisiert und hält Bürger:innen proaktiv über den Antragsstatus auf dem Laufenden⁵. Auch hierzulande gibt es erste Ansätze: Die automatische Vergabe der Steuer-ID an Neugeborene ist ein Schritt in die richtige Richtung. Doch das kann nur der Anfang sein. Die Vision geht weiter: eine Verwaltung, die komplett antragslos agiert, die Verwaltungsleistungen erbringt, ohne dass Bürger:innen oder Unternehmen aktiv werden müssen. Um diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen, braucht es mehr als nur guten Willen. Es bedarf eines soliden Fundaments – technisch, organisatorisch und rechtlich. Nur so kann eine flächendeckende proaktive Verwaltung Realität werden, die weit über Einzelfälle wie die Steuer-ID-Vergabe hinausgeht. Die Notwendigkeit einer proaktiven Verwaltung ist unbestritten. Doch reichen die bisherigen Ansätze aus? Diese Frage führt direkt zur nächsten These, die sich mit den Grenzen des Onlinezugangsgesetzes auseinandersetzt.

3.2 OZG reicht nicht - ein Paradigmenwechsel durch „Government as a Platform“.

Ein Plattformansatz überwindet die Grenzen des OZG und schafft echte digitale Transformation.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sollte der große Wurf für die Digitalisierung der Verwaltung werden. Doch trotz jahrelanger Anstrengungen bleiben die Ergebnisse ernüchternd. Die Diskussionen um das OZG 2.0 legen die Schwachstellen schonungslos offen: Länder pochen auf mehr Einfluss, Kommunen ringen um finanzielle Unterstützung, und der demografische Wandel verschärft den ohnehin schon akuten Personalmangel. Der OZG-Ansatz zeigt sich diesen

¹ 2023 - Initiative D21

² 2023 - Initiative D21

³ D21-Digital-Index - Initiative D21

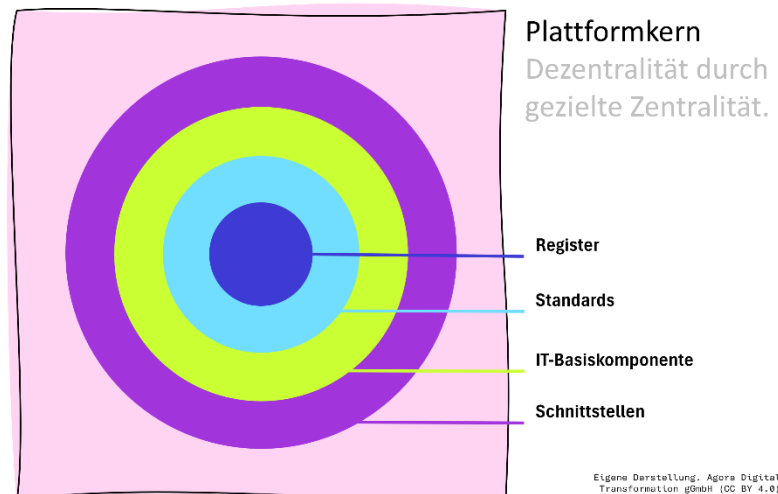
⁴ Antraglose Familienbeihilfe bei Geburt eines Kindes - Bundeskanzleramt Österreich

⁵ Renew or replace your adult passport: Renew - GOV.UK (www.gov.uk)

Herausforderungen nicht gewachsen. Ein Kernproblem sticht dabei besonders hervor: Der aktuelle Ansatz fördert unbeabsichtigt die Mehrfachentwicklung von IT-Infrastrukturen, insbesondere bei den IT-Basiskomponenten. Paradoxerweise entstehen so Parallellösungen für identische Aufgaben – mit unterschiedlichen Qualitäts- und Sicherheitsniveaus. Jede dieser Entwicklungen schlägt separat zu Buche, belastet verschiedene Haushalte und bindet wertvolle Ressourcen. Es ist, als würde jedes Bundesland sein eigenes Rad neu erfinden – und das in Zeiten, in denen Effizienz und Ressourcenschonung oberste Priorität haben sollten. Gleichzeitig hemmen überholte Entscheidungsstrukturen die Agilität, die für eine erfolgreiche digitale Transformation unerlässlich ist. In einer Welt, in der sich technologische Möglichkeiten rasant weiterentwickeln, kann sich die öffentliche Verwaltung langwierige Entscheidungsprozesse schlichtweg nicht mehr leisten. Die Herausforderung ist klar: Es braucht einen Ansatz, der den Föderalismus stärkt, den Koordinierungsaufwand effizient managt und gleichzeitig eine finanzielle und personelle Entlastung für die öffentliche Verwaltung bewirkt. Zudem muss er bedienungsfreundliche Verwaltungsleistungen ermöglichen, die den Erwartungen einer zunehmend digitalaffinen Gesellschaft gerecht werden. Die Lösung könnte in einem Konzept liegen, das schon länger diskutiert wird: GaaP. Dieser Ansatz versteht Verwaltung nicht mehr nur als Dienstleister, sondern als Plattform, auf der Bürger:innen, öffentliche und private Akteur:innen gemeinsam an der Gestaltung und Verbesserung von Verwaltungsleistungen arbeiten. Der Clou dabei: Alle Entwicklungen basieren auf einem gemeinsamen technischen Fundament – dem „Plattformkern“. Dieser Kern setzt sich aus vier entscheidenden Elementen zusammen, die das Rückgrat einer zukunftsfähigen digitalen Verwaltung bilden:

- **Digitale Register** liefern die zentrale Datenbasis.
- **Einheitliche Standards** sorgen für ein harmonisches Zusammenspiel aller Komponenten.
- **IT-Basiskomponenten** stellen gemeinsame Funktionen bereit – wiederverwendbare Bausteine für effiziente Lösungen.
- **Offene Schnittstellen** ermöglichen die nahtlose Vernetzung und Integration aller Systeme – sie sind die Brückenbauer:innen im digitalen Ökosystem.

Dieses Quartett schafft die Voraussetzungen für echte Interoperabilität im föderalen Staat. Es ist der Schlüssel, um die Fragmentierung der Verwaltungslandschaft zu überwinden und einen kohärenten, leistungsfähigen Verwaltungsapparat zu schaffen. GaaP verspricht, durch diese gezielte Zentralisierung lebendige, dezentrale Ökosysteme zu schaffen. Ein Konzept, das wie maßgeschneidert für den deutschen Föderalismus erscheint: Es respektiert die Autonomie der Länder und Kommunen, ermöglicht aber gleichzeitig effizientere und kostengünstigere Lösungen. Mehrfachentwicklungen werden vermieden, spezifische Verwaltungsleistungen sinnvoll wiederverwendet – ganz im Sinne des viel beschworenen EfA-Prinzips („Einer für Alle“). Die Erkenntnis, dass das OZG nicht ausreicht, öffnet die Tür für diesen vielversprechenden Alternativansatz. Doch auch GaaP bringt neue Herausforderungen mit sich. Welche das sind und wie sie bewältigt werden können, beleuchtet die nächste These.



3.3 GaaP: Brücke zwischen Theorie und Praxis.

GaaP durch konkrete Umsetzungsschritte umsetzbar machen.

"Government as a Platform" klingt vielversprechend – doch zwischen Theorie und Praxis klafft oft eine gewaltige Lücke. Trotz des breiten Konsenses über die Bedeutung von GaaP in Wissenschaft⁶, Wirtschaft⁷ und Verwaltung⁸⁹ bleibt das Konzept für viele ein abstraktes Gebilde. Woran liegt das? Zum einen fehlt es an einer präzisen, allgemein akzeptierten Definition. Zum anderen zeigt sich international ein Flickenteppich von Ansätzen: Während Großbritannien seit 2015 offensiv von "Government as a Platform" spricht¹⁰, setzt Indien auf den Begriff "Digital Public Infrastructure"¹¹. Diese begriffliche Vielfalt erschwert den Diskurs und die Vergleichbarkeit von Lösungsansätzen. Hinzu kommt die häufige Verwechslung mit "Platform Government" – ein subtiler, aber entscheidender Unterschied. Bei GaaP geht es nicht darum, dass die Verwaltung lediglich eine Plattform bereitstellt. Vielmehr handelt es sich um ein umfassendes Konzept, das in der Wissenschaft treffend als "platform-oriented infrastructures"¹² bezeichnet wird. Diese konzeptionelle Unschärfe wirft kritische Fragen auf: Was kann die Verwaltung von wirtschaftlichen Plattform-Modellen lernen? Wo stößt die Übertragbarkeit an Grenzen, da die Verwaltung einer eigenen, komplexen Organisationslogik folgt? Und wie unterscheidet sich GaaP von einer reinen Entwicklungsplattform? Die Beantwortung dieser Fragen ist keineswegs akademischer Natur. Ein unzureichendes Verständnis des GaaP-Konzepts kann zu Fehlinvestitionen führen, wertvolle Zeit kosten und letztlich die digitale Transformation der Verwaltung ausbremsen. Es gilt also, GaaP aus dem Reich der Theorie in die Welt der praktischen Anwendung zu überführen. Die Herausforderung besteht darin, das Konzept so zu schärfen und zu konkretisieren, dass es sowohl für Verwaltungspraktiker:innen als auch für politische Entscheidungsträger:innen greifbar wird. Nur wenn GaaP fachlich präzise und politisch umsetzbar definiert ist, kann es sein volles Potenzial entfalten. Trotz dieser Hürden wurden bereits wichtige Schritte in Richtung einer praktischen Umsetzung von GaaP unternommen. Welche Fortschritte bereits erzielt wurden und wo noch Handlungsbedarf besteht, beleuchtet die nächste These. Sie zieht eine Zwischenbilanz der digitalen Verwaltung in Deutschland und identifiziert die Bereiche, in denen noch nachgesteuert werden muss.

3.4 Bilanz der digitalen Verwaltung: Fortschritte und verbleibende Handlungsfelder.

Trotz Fortschritten mangelt es an einheitlichen föderalen IT-Lösungen.

Deutschland ist bereits auf einem vielversprechenden Weg hin zu einem Plattformansatz innerhalb der Verwaltung. Die Registermodernisierung zielt darauf ab, die notwendige Datenbasis für einen Plattformansatz zu modernisieren. Auch das neu geschaffene Standardisierungsboard und der IT-Planungsrat arbeiten daran, föderale und vor allem offene IT-Standards zu etablieren, wobei auf mehr Verbindlichkeit hingearbeitet werden muss. Für die IT-Basiskomponenten des Plattformkerns gibt es bislang jedoch keine einheitliche föderale Lösung. Derzeit herrscht ein Wildwuchs an Basiskomponenten, der die Wiederverwendbarkeit und Interoperabilität behindert. Auch wenn es einen länderübergreifenden Konsens geben sollte, scheitert die Umsetzung

⁶ Government as a Platform in Practice: Commonalities and Differences Across Three European Countries | SpringerLink

⁷ Stellungnahme DIHK (bundestag.de)

⁸ NKR - Startseite - Weniger Komplexität und wettbewerbsfreundliche Standards (bund.de)

⁹ Tag_2_Kommunaleverwaltung_weiterdenken.pdf (it-planungsrat.de)

¹⁰ Government as a Platform: the next phase of digital transformation – Government Digital Service (blog.gov.uk)

¹¹ India Has A Digital Infrastructure, America Needs One (forbes.com)

¹² Bygstad, B., Hanseth, O., 2018. Transforming Digital Infrastructures through platformization, in: ECIS 2018 Research Papers.

derzeit vor allem an einer fehlenden rechtlichen Grundlage. Wir müssen also nicht bei null anfangen, doch um die digitale Transformation der Verwaltung erfolgreich zu gestalten, sind diese zentralen Schritte unverzichtbar. Die gute Nachricht ist, dass die grundlegenden Entwicklungen bereits angestoßen sind – jetzt gilt es, diese konsequent weiterzuführen, zu konsolidieren und die rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Ein zentraler Ansatz zur Umsetzung von GaaP ist das EfA-Prinzip. Die folgende These analysiert dessen Stärken und Schwächen.

3.5 EfA-Prinzip: Potenziale und Grenzen.

EfA-Prinzip: Potenzial durch Standardisierung und Öffnung für private Akteure nutzen.

Das „Einer für Alle“-Prinzip präsentiert sich als pragmatischer Ansatz: Ein Bundesland oder der Bund entwickelt einen Verwaltungsdienst, und alle anderen können ihn nachnutzen. Ein Konzept, das Kosten senken, Ressourcen schonen und Effizienz steigern soll¹³. Der EfA-Marktplatz soll dabei als zentrale Plattform fungieren, auf der Verwaltungsleistungen angeboten und unkompliziert erworben werden können. Vergleichbar mit einem App-Store für die Verwaltung, der eine Vielzahl digitaler Dienste bereitstellt. Ein Vorteil dieses Konzepts liegt in der erheblichen Vereinfachung des Vergabeprozesses, was den Verwaltungsaufwand reduziert und die Implementierung neuer Dienste beschleunigt. Doch trotz dieser Vorteile zeigen sich in der praktischen Umsetzung erhebliche Herausforderungen.

Zwei Hauptprobleme beeinträchtigen die Effektivität:

- Die EfA-Dienste basieren auf unterschiedlichen IT-Basiskomponenten. Im Gegensatz zu den Apps in Smartphone-Stores, die auf einem gemeinsamen technischen Standard aufbauen, mangelt es den EfA-Diensten oft an Wiederverwendbarkeit und Interoperabilität. Dies führt zu einem erheblichen technischen Anpassungsaufwand bei jeder Nachnutzung, was dem Grundgedanken des EfA-Prinzips entgegensteht.
- Der EfA-Marktplatz ist derzeit auf Behörden und öffentliche IT-Dienstleister:innen beschränkt. Diese Begrenzung verhindert fairen Wettbewerb und hemmt Innovation. Ohne Marktmechanismen besteht die Gefahr von überhöhten Preisen und uneinheitlicher Qualität der angebotenen Dienste.

Um diese Probleme zu adressieren, sind zwei grundlegende Anpassungen erforderlich:

- + **Vereinheitlichung der IT-Basiskomponenten:** Die Schaffung einer gemeinsamen technischen Basis ist Voraussetzung für die effektive Wiederverwendbarkeit von Diensten.
- + **Öffnung für private Akteur:innen:** Nach der technischen Standardisierung sollte eine Einbeziehung privater Anbieter:innen in den EfA-Marktplatz erfolgen. Dies könnte Innovation fördern und durch Wettbewerb die Qualität verbessern.

Das EfA-Prinzip bleibt ein vielversprechender Ansatz. Um sein volles Potenzial zu entfalten, bedarf es jedoch gezielter Optimierungen. Nur durch die Adressierung der identifizierten Schwachstellen kann die Vision einer effizienten, vernetzten Verwaltung realisiert werden. Eine der größten Hürden auf diesem Weg ist die uneinheitliche Definition von IT-Basiskomponenten. Die Auswirkungen dieser Problematik auf die Effizienz und mögliche Lösungsansätze werden in der nächsten These erörtert.

¹³ Digitale Verwaltung - "Einer für Alle"-Prinzip (digitale-verwaltung.de)

3.6 IT-Basiskomponenten: Einheitlichkeit als Effizienzschlüssel.

■ Gleiche Sprache, bessere Leistung: Einheitliche Definitionen als Effizienzturbo.

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung stolpert derzeit über ein scheinbar banales Hindernis: die uneinheitliche Definition von IT-Basiskomponenten. Es gleicht dem Versuch, ein komplexes Projekt umzusetzen, bei dem jede:r Beteiligte eine andere Vorstellung von den grundlegenden Bausteinen hat. Die begriffliche Landschaft ist uneinheitlich: Schleswig-Holstein und Berlin sprechen von "IT-Basisdiensten", Brandenburg, Thüringen und der Bund verwenden "IT-Basiskomponenten", während andere Länder noch keine spezifische Bezeichnung festgelegt haben. Diese terminologische Vielfalt mag zunächst harmlos erscheinen, erweist sich in der Praxis jedoch als erhebliches Hindernis.

Die Folgen dieser Begriffsunklarheit sind weitreichend:

- **Qualitätsunterschiede:** Die Basiskomponenten weisen stark variierende Qualitäts- und Reifegrade auf.
- **Redundante Entwicklungen:** An verschiedenen Stellen werden ähnliche Lösungen parallel entwickelt, was zu Ineffizienzen führt.
- **Eingeschränkte Wiederverwendbarkeit:** Die fehlende Standardisierung erschwert die effiziente Nutzung vorhandener Komponenten.
- **Ressourcenbindung:** Finanzielle und personelle Mittel werden durch Mehrfachentwicklungen unnötig gebunden.

Was benötigt wird, ist ein einheitliches Verständnis für die digitale Verwaltung. Eine klare, allgemein akzeptierte Definition von IT-Basiskomponenten wäre nicht nur der Schlüssel zur Klärung rechtlicher Fragen, sondern auch das Fundament für eine effiziente digitale Infrastruktur.

3.7 Zentrale Steuerung der IT-Basiskomponenten als Schlüssel zur digitalen Transformation

■ Zentral finanzieren, gemeinsam steuern, einzeln profitieren: Zentralisierung als Weg zur digitalen Verwaltung.

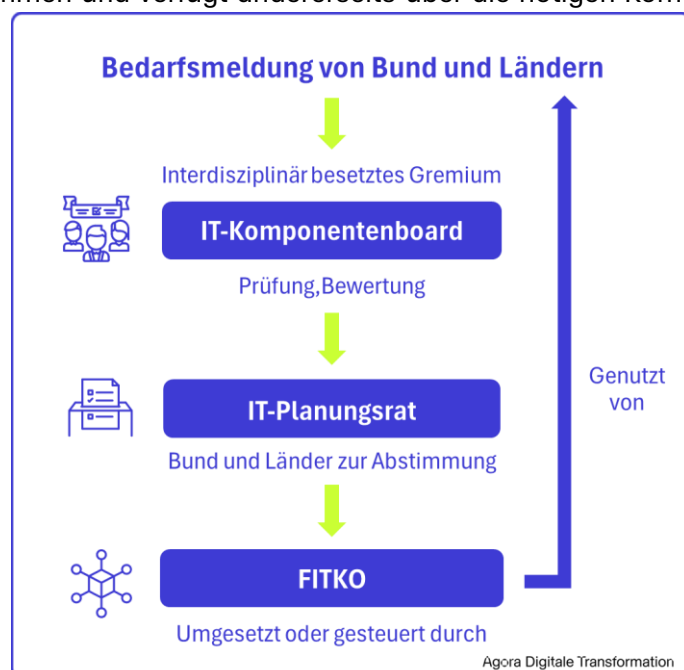
Die heterogene IT-Basiskomponentenlandschaft in Deutschland stellt ein gravierendes Hindernis für die digitale Transformation dar. Diese Vielfalt führt dazu, dass EfA-Dienste oft nicht interoperabel sind – sie lassen sich entweder gar nicht wiederverwenden oder müssen mit erheblichem Aufwand angepasst werden. Besonders die Kommunen, die den Großteil der Verwaltungsleistungen erbringen, leiden unter dieser Situation. Um dieses Problem zu lösen, sollte der Fokus des EfA-Prinzips auf die Komponentenebene verlagert werden.

„Wir haben einen eigenen Formularserver mit Redaktionssystem, inkl. Landeskonto und Datentransport.“¹⁴

Durch die gezielte Entwicklung und den Einsatz einheitlicher IT-Basiskomponenten kann die notwendige Interoperabilität erreicht werden. Dies würde Behörden sowohl bei der internen Softwareentwicklung als auch bei der Steuerung externer IT-Dienstleister:innen unterstützen. Die

¹⁴ Sieben Hürden und unzählige Chancen bei Basiskomponenten in Deutschland | DigitalService (bund.de)

Devise muss lauten: Entwickle grundlegende, fachunabhängige Komponenten – wie etwa Zahlungsabwicklungen oder Benachrichtigungssysteme – einmalig und auf Basis aktueller IT-Sicherheits- und Architekturstandards. Diese können dann kostengünstig wiederverwendet werden. Derzeit ist die Realität jedoch eine andere: Die IT-Basiskomponentenlandschaft ist geprägt von Mehrfachentwicklungen, die individuell gepflegt und weiterentwickelt werden müssen. Dies verursacht zusätzlichen Personalaufwand und Kosten. Das aktuelle OZG 2.0 Modell, das technische Standards für IT-Basiskomponenten der Länder vorgibt, zielt nicht ausreichend auf Qualität, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit ab. Der DigitalService¹⁵ hat in einer aktuellen Analyse festgestellt, dass viele der eingesetzten Komponenten Stabilitätsprobleme aufweisen und unzuverlässig sind. Angesichts der Tatsache, dass diese Komponenten potenzielle Single Points of Failure darstellen, ist es umso wichtiger, ein Höchstmaß an Reife und Sicherheit zu erreichen. Ein möglicher Lösungsansatz könnte wie folgt aussehen: Der IT-Planungsrat fungiert als föderales Entscheidungsgremium, während die FITKO als operativer Umsetzungsarm agiert. Diese Struktur bringt einerseits Bund und Länder zusammen und verfügt andererseits über die nötigen Kompetenzen für die technische Entwicklung. Entscheidend wird sein, die Strukturen des IT-Planungsrats an die Anforderungen der digitalen Transformation anzupassen und die Rolle der FITKO zu stärken. Das IT-Standardisierungsboard könnte als Vorbild für die Schaffung eines IT-Komponentenboards dienen. Dieses würde die Bedarfe für neue IT-Basiskomponenten aus föderaler Sicht bewerten und dem IT-Planungsrat vorgeschaltet sein. Die Umsetzung einer solchen zentralen Steuerung stößt jedoch auf verfassungsrechtliche Hürden. Die nächste These wird die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung diskutieren und aufzeigen, wie diese den Weg für eine effektive zentrale IT-Steuerung ebnen könnte.



3.8 Grundgesetzänderung für zentrale Finanzierung der IT-Basiskomponenten durch den Bund und gemeinsame Steuerung durch Bund und Länder.

■ Unser Grundgesetz braucht ein digitales Upgrade für eine moderne Verwaltung.

Die Entwicklung, Bereitstellung, der Betrieb und die Weiterentwicklung von IT-Basiskomponenten stellen ein IT-Infrastrukturprojekt von gesamtstaatlicher Bedeutung dar. Gemeinsam mit der Registermodernisierung und der Nutzung einheitlicher Standards bilden sie das Fundament für die digitale Transformation der föderalen öffentlichen Verwaltung. Angesichts dieser Tragweite erscheint es folgerichtig, dass der Bund spezielle Mittel aus dem Bundeshaushalt bereitstellen sollte. Doch hier stößt man auf eine verfassungsrechtliche Hürde: Eine alleinige Finanzierung von IT-Basiskomponenten für den Gesamtstaat durch den Bund ist derzeit nicht möglich. Um dieses Hindernis zu überwinden, könnte eine Änderung von Artikel 91c des Grundgesetzes den Weg

¹⁵ Sieben Hürden und unzählige Chancen bei Basiskomponenten in Deutschland | DigitalService (bund.de)

ebnen. Diese Anpassung würde dem Bund die notwendige Finanzierungsverantwortung übertragen. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass die Steuerungskompetenz weiterhin bei Bund und Ländern verbleibt, wie es aktuell durch den IT-Planungsrat oder in dessen Auftrag durch die FITKO praktiziert wird. Als Orientierung für diesen Ansatz kann das IT-Verbindungsnetz dienen. Hier liegt die Finanzierungsverantwortung beim Bund, während die gemeinsame Steuerungskompetenz von Bund und Ländern über den IT-Planungsrat ausgeübt wird.

Dieser Grundgedanke ist nicht neu: Bereits 2009 wurde bei der Einführung des Art. 91c GG das Prinzip übernommen, dass der Bund auch für andere länderübergreifende Infrastrukturen wie Fernstraßen und Wasserwege zuständig ist, während die grundsätzliche Verwaltungskompetenz bei den Ländern verbleibt¹⁶. Es wäre nur konsequent, diesen Ansatz nun auf zentrale IT-Basis-komponenten zu erweitern. Eine solche Grundgesetzänderung wäre ein entscheidender Schritt, um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben. Sie würde die notwendige rechtliche Basis schaffen, um IT-Basiskomponenten zentral zu finanzieren und zu steuern, ohne dabei die föderale Struktur Deutschlands zu untergraben. Allerdings ist eine Verfassungsänderung ein komplexer Prozess, der breiten politischen Konsens erfordert. Es gilt, alle Beteiligten von der Notwendigkeit und den Vorteilen einer solchen Änderung zu überzeugen. Nur so kann das Grundgesetz fit für das digitale Zeitalter gemacht werden und den Weg für eine moderne, effiziente und bürgernahe Verwaltung ebnen.

¹⁶ Drucksache 16/12410 (bundestag.de)

4 Ausblick

Die in diesem Hypothesenpapier vorgestellten Thesen bilden die Grundlage für weitere Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Rahmen unseres Projekts. In den kommenden Phasen des Projekts werden diese Thesen einer gründlichen Prüfung unterzogen, um ein tiefgreifendes Verständnis für die Umsetzung von GaaP in Deutschland zu entwickeln.

Konkret können wir bereits jetzt einige zentrale Ziele und nächste Schritte definieren:



Definition von IT-Basiskomponenten: Ein vorrangiges Ziel ist die Ausarbeitung einer vorläufigen Definition der IT-Basiskomponenten.



Bestandsanalyse der IT-Basiskomponentenlandschaft: Basierend auf der erarbeiteten Definition wird eine umfassende Bestandsaufnahme durchgeführt. Dabei werden die vorhandenen IT-Komponenten systematisch erfasst und anhand der Definition kategorisiert, um eine präzise Übersicht der tatsächlichen IT-Basiskomponenten zu erstellen.



Analyse von Mehrfachentwicklungen: Im Rahmen der Bestandsanalyse wird besonderes Augenmerk auf Mehrfachentwicklungen gelegt. Ziel ist es, das Ausmaß der Redundanzen zu quantifizieren und Potenziale für Synergien und Effizienzsteigerungen zu identifizieren. Zudem sollen Vorschläge für sinnvolle Erweiterungen des Komponentenportfolios erarbeitet werden. Ein wichtiger Aspekt wird die Ermittlung der Steuergelder sein, die für Mehrfachentwicklungen aufgewendet werden.



Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen: Die Ausarbeitung der Definition und die Bestandsanalyse bilden die Grundlage für die Entwicklung von Vorschlägen zur zentralen Steuerung durch Bund und Länder sowie zur zentralen Finanzierung durch den Bund. In Zusammenarbeit mit Expert:innen wird ein konkreter Vorschlag für eine mögliche Grundgesetzänderung erarbeitet, der die verfassungsrechtlichen Hürden adressiert.



Konzept für eine proaktive Verwaltung: Die Erkenntnisse aus den vorherigen Schritten fließen in die Entwicklung eines Konzepts für eine proaktive Verwaltung ein. Dabei werden konkrete Schritte und Wege aufgezeigt, wie das organisatorische und technische Fundament für eine zukunftsfähige, bürgernahe Verwaltung aussehen kann.

Diese Analysen und Konzeptentwicklungen zielen darauf ab, einen substanziellen Beitrag zur digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu leisten. Das übergeordnete Ziel ist es, konkrete, umsetzbare Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die sowohl politisch realisierbar als auch technisch fundiert sind.

Der Weg zu einer effizienteren, bürgerfreundlicheren und zukunftsfähigen Verwaltung ist komplex und herausfordernd. Doch mit einem klaren Konzept, politischem Willen und der Bereitschaft zur Veränderung kann Deutschland die Chancen der Digitalisierung nutzen und eine Verwaltung schaffen, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.