

Kronberger Kreis

Research Report

Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung

Kronberger Kreis-Studien, No. 74

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2025) : Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung, Kronberger Kreis-Studien, No. 74, ISBN 3-89015-137-X, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/309436>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Deutschland hat bei der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsprozesse große Defizite. Die föderale Struktur Deutschlands sowie stark regelgebundene Verwaltungsprozesse können das Digitalisierungsdefizit in der öffentlichen Verwaltung nur ansatzweise erklären.

Der Kronberger Kreis untersucht die Ursachen dieses digitalen Rückstandes und zeigt Reformmöglichkeiten auf, um die Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland steigern zu können. Wesentliche Hemmnisse sind die Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und die mangelnde Einbindung privater IT-Dienstleister. Eine stärkere Öffnung des Marktes öffentlicher digitaler Dienstleistungen für private Anbieter könnte den Digitalisierungsprozess in der deutschen Verwaltung erheblich verbessern.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-137-X

Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung



Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-137-X

Titelbild: PhonlamaiPhoto – iStock.

	Executive Summary	5
1	Einleitung	9
2	Entwicklung und Stand der Verwaltungsdigitalisierung	17
3	Öffentliche IT-Dienstleister	27
4	Fazit	33
	Literaturverzeichnis	36

Executive Summary

Deutschland erzielt bei der **Digitalisierung von öffentlichen Verwaltungsprozessen** seit Jahren kaum Fortschritte. Trotz zahlreicher Initiativen und Gesetze belegt Deutschland im europäischen Vergleich der Verwaltungsdigitalisierung **nur den 23. Platz**. Kritik am deutschen Digitalisierungsdefizit gewinnt indes erheblich an Schärfe. Der Normenkontrollrat befürchtet einen „**Kipppunkt**“ für die deutsche Verwaltung, wenn sich nicht grundsätzlich etwas ändert.

Vor diesem Hintergrund analysiert der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, die **zentralen Ursachen** für die schleppende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Darauf aufbauend werden **Reformansätze** aufgezeigt, welche die Effizienz und Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland steigern können. Insbesondere die starke **Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister** in der Verwaltung wird hierbei kritisch beleuchtet.

Die **Gründe** für die mangelnde Digitalisierung sind **vielfältig**. Ein Grund für die langsame Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung liegt in den **komplexen föderalen Strukturen** Deutschlands. Unterschiedliche Zuständigkeiten erschweren die Koordination, Entwicklung und Implementierung einheitlicher digitaler Lösungen. Allerdings scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein grundsätzliches Hindernis für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu sein. Im europäischen Vergleich liefert das Merkmal Zentralisierung keinen statistisch signifikanten Effekt für eine bessere Digitalisierung.

Ein weiteres Hindernis sind die traditionell stark **regelgebundenen Verwaltungsprozesse**. Deutsche Verwaltungen messen den Erfolg ihrer Arbeit in erster Linie an der Rechtmäßigkeit der Verfahren, was zu einer Abneigung gegenüber neuen, vermeintlich unsicheren digitalen Prozessen führt. Die Digitalisierung erfordert jedoch den Übergang von altbewährten Prozessen zu neuen, teils noch nicht vollständig etablierten digitalen Verfahren. Diese Unsicherheit, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Belastbarkeit digitaler Lösungen, führt zu einer gewissen **Risikoscheu** in den Verwaltungen.

Deutschland hat in den letzten Jahren dennoch einige wichtige Schritte unternommen, um die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung

zu verbessern. So hat der Bund im Rahmen der **Novellierung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahr 2024** erweiterte Kompetenzen erhalten, um verbindliche Standards und einheitliche Schnittstellen für die Digitalisierung durchzusetzen. Ziel dieser Novellierung ist es, die Verwaltungsprozesse medienbruchfrei digital abzuwickeln und die Kommunikation der Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung zu vereinfachen. Dies soll unter anderem durch ein zentrales Bürgerkonto geschehen, das alle relevanten Nachweise digital speichert und für verschiedene Verwaltungsverfahren zur Verfügung stellt.

Auch das „**Einer für Alle“-Prinzip (EfA)**, bei dem digitale Verwaltungsleistungen von einem Bundesland entwickelt und anderen zur Nachnutzung angeboten werden, wurde weiterentwickelt. Um die flächendeckende Nutzung digitaler Lösungen zu fördern, wurde ein neues Finanzierungsmodell eingeführt, das die Nachnutzung von EfA-Lösungen finanziell attraktiver macht. Außerdem sollen ab 2026 verbindliche Regeln zur Parametrisierung von EfA-Leistungen sicherstellen, dass digitale Lösungen flexibel an die unterschiedlichen Verwaltungsanforderungen in den Ländern und Kommunen angepasst werden können.

Ein in der öffentlichen Diskussion jedoch häufig vernachlässigter Aspekt ist die **starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister** bei der Bereitstellung von digitalen Lösungen. Öffentliche Verwaltungen in Deutschland beziehen ihre digitalen Leistungen überwiegend von öffentlichen IT-Dienstleistern, die in der Regel **ohne wettbewerbliche Ausschreibungen** beauftragt werden. Dies geschieht oft im Rahmen sogenannter Inhouse-Geschäfte, bei denen öffentliche Aufträge an Dienstleister vergeben werden, die von der öffentlichen Hand kontrolliert werden. Dies bedeutet, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung weitgehend **ohne marktwirtschaftlichen Wettbewerb** erfolgt, was zu fehlenden Anreizen für Innovation, Effizienzsteigerung und Kostenminimierung führt.

Im Gegensatz dazu zeigt die internationale Praxis, dass **Länder wie Dänemark, Estland und Finnland**, die den Wettbewerb stärker öffnen und private Anbieter in den Digitalisierungsprozess einbeziehen, **erfolgreicher und schneller digitalisieren**. In diesen Ländern gibt es entweder **keine oder nur wenige und kleine öffentliche IT-Dienstleister**, und die Beschaffung von IT-Leistungen erfolgt fast ausschließlich über **wettbewerbliche Verfahren**. Dänemark etwa hat bereits 2008 seinen großen öffentlichen IT-Dienstleister verkauft und eine IT-Projektgesellschaft gegründet, die für die Kommunen IT-Projekte ausschreibt und sicherstellt, dass diese im Wettbewerb entwickelt werden.

Die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und der damit verbundene **Mangel an Wettbewerb bleibt ein zentrales Hindernis** für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Die **Bevorzugung öffentlicher IT-Dienstleister** führt dazu, dass private Unternehmen systematisch vom Markt ferngehalten werden. Dies verhindert die Entstehung eines echten Wettbewerbs, der Innovation und Effizienz fördert. **Private IT-Dienstleister** könnten durch ihre Flexibilität, Innovationskraft und Markterfahrung wesentlich zur Verbesserung der Verwaltungsdigitalisierung beitragen. Ein stärkerer Wettbewerb würde den öffentlichen Verwaltungen nicht nur mehr Auswahl und **Innovationspotenzial** bieten, sondern auch die Kosten für digitale Lösungen senken. **Wettbewerbsdruck** zwingt Anbieter dazu, effizient zu arbeiten und kostengünstige, qualitativ hochwertige Lösungen anzubieten. Private Unternehmen sind zudem häufig in der Lage, schneller auf neue Anforderungen zu reagieren und innovative Lösungen zu entwickeln, die den sich wandelnden Bedürfnissen der Verwaltung und Bürger gerecht werden.

Die **Öffnung des Marktes für private IT-Dienstleister** könnte die Verwaltungsdigitalisierung somit erheblich beschleunigen, indem sie neue Impulse für Innovation und Effizienz schafft. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass Wettbewerb zu besseren, kostengünstigeren und flexibleren Lösungen führen kann. Deutschland sollte daher seine **Digitalisierungsstrategie überdenken** und den Wettbewerb stärker fördern, um die Digitalisierung der Verwaltung zu einem Erfolg zu machen.

1 Einleitung

1. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kommt seit Jahren kaum von der Stelle. Während ein Großteil privater Transaktionen, sowohl zwischen Haushalten und Unternehmen als auch zwischen Unternehmen untereinander, mittlerweile digitalisiert wurde, erinnern viele Interaktionen zwischen privatem Sektor und öffentlicher Verwaltung an vordigitale Zeiten. Haushalte und Unternehmen sind noch immer mit zahlreichen nicht digitalisierten Hürden konfrontiert, wenn sie beispielsweise einen Bauantrag stellen, eine Unternehmensgründung anzeigen oder einen neuen Wohnsitz anmelden. So überrascht nicht, dass der private Sektor zunehmend über wachsende Bürokratielasten im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung klagt.¹

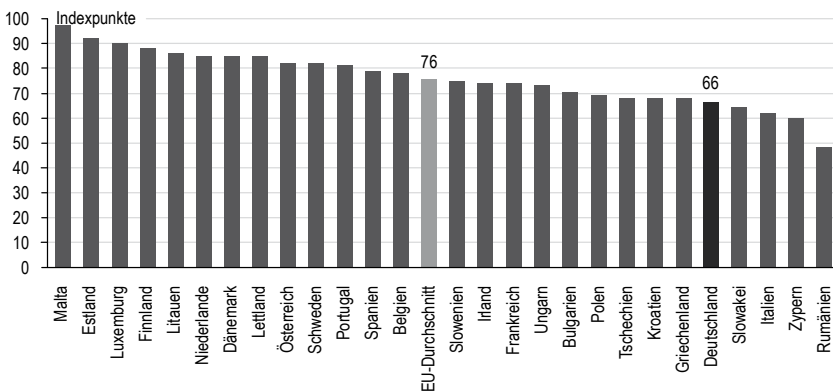
2. Grundsätzlich lassen sich bürokratische Prozesse durch den Einsatz digitaler Instrumente erheblich vereinfachen. Papiererfordernisse entfallen, Dienstleistungen können ohne Behördengänge online von zuhause in Anspruch genommen werden, Anträge lassen sich automatisiert erstellen und bearbeiten, Informationen können gespeichert werden und stehen für weitere Verwaltungsvorgänge anderer Behörden zur Verfügung – so zumindest die Theorie. Wenn der Umgang mit der öffentlichen Verwaltung zunehmend als bürokratische Last empfunden wird, so dürfte das nicht zuletzt dadurch begünstigt werden, dass der private Sektor vergleichbare bürokratische Prozesse längst digitalisiert hat.²

1 In einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2022 geben zwei Drittel der befragten Unternehmen an, dass der Erfüllungsaufwand für die Regulierung seit dem Jahr 2015 erheblich gestiegen sei (vgl. de Sombre 2022). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Umfrage des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn aus dem Jahr 2023 (vgl. Michael Holz et al. 2023). Darin geben mehr als 90 Prozent der befragten Unternehmen für die vergangenen fünf Jahre eine steigende Bürokratiebelastung an.

2 Tatsächlich scheinen die wahrgenommenen Bürokratielasten stärker gestiegen zu sein als die faktischen. Das legt jedenfalls der Bürokratiekostenindex nahe, den das Statistische Bundesamt veröffentlicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Dieser misst die Kosten, die Unternehmen dadurch entstehen, dass sie aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltung dazu verpflichtet sind, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Zwischen 2012 und 2023 ist der Index von 100 auf 95 Punkte gefallen, im Jahr 2024 aber wieder auf 97 Punkte gestiegen. Allerdings misst der Index nur Kosten aus der Befolgung von Bundesrecht. Kosten aus der Befolgung von europäischem Recht, soweit es direkt gilt, sowie Landes- und Kommunalrecht werden nicht berücksichtigt. Indessen finden auch Falck et al. (2024) keinen Anstieg des Bürokratieaufwands für Deutschland in den Jahren zwischen 2006 und 2022. Zudem liegt Deutschland hinsichtlich des Bürokratieaufwands, wenn auch nur knapp, unter dem OECD-Durchschnitt.

3. In der Politik ist das Digitalisierungsdefizit der öffentlichen Verwaltung seit vielen Jahren bekannt. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung blieben gleichwohl lange ohne durchschlagenden Erfolg. Bereits im Jahr 2009 wurde die Verwaltungsdigitalisierung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern grundgesetzlich verankert. Die darauf aufbauenden Gesetze und Vereinbarungen lösten aber zunächst keinen nachhaltigen Schub in der Verwaltungsdigitalisierung aus. Noch im Jahr 2016 sprach die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) in einer Pressemitteilung von einer „digitalen Service-Wüste in deutschen Amtsstuben“ (EFI 2016). Mit dem im Jahr 2017 beschlossenen Onlinezugangsgesetz sollte die öffentliche Verwaltung verpflichtet werden, innerhalb von fünf Jahren wesentliche Digitalisierungsdefizite zu beseitigen. Indessen hat das Onlinezugangsgesetz nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Verwaltungsdigitalisierung geführt. Begründet wurde die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes seinerzeit u.a. mit der Beobachtung, dass sich Deutschland bei der Verwaltungsdigitalisierung auf Platz 18 der damals 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) befand (Deutscher Bundestag 2017). Trotz Onlinezugangsgesetz hat sich die Situation seither nicht zum Besseren gewandelt. Wie Abbildung 1 zeigt, belegte Deutschland zuletzt den 23. Platz von 27 Ländern.

Abbildung 1: Verwaltungsdigitalisierung in der Europäischen Union im Zweijahresdurchschnitt 2022/23



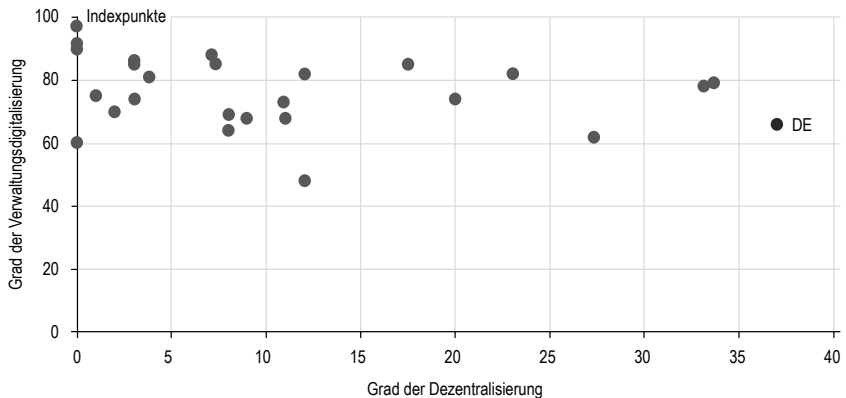
Quelle: Europäische Kommission (2024), eigene Darstellung.

4. Zwar wird die schleppende Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland seit Jahren moniert. Inzwischen gewinnt die Kritik am Digitalisierungsdefizit aber erheblich an Schärfe. So hat der Normenkontrollrat im Jahr 2023 in einem Positionspapier eine deutlich ambitioniertere Digitalisierungsstrategie des Staates gefordert. Eine unzureichende Verwaltungsdigitalisierung führe „zu fortschreitendem Vertrauensverlust in den Modernisierungswillen und die Handlungsfähigkeit von Verwaltung und Politik.“ Es drohe „die zunehmende Überforderung der Verwaltung bei der Erbringung von weiterhin analogen und unzureichend automatisierten Verwaltungsleistungen“ (Normenkontrollrat 2023, S. 2). In seinem Jahresbericht von 2023 resümiert der Normenkontrollrat: „In den fünf Jahren der Umsetzung [des OZG] ist es nicht gelungen, ... durch nutzerfreundliche Angebote den Eindruck der Rückständigkeit der Verwaltung in der Bevölkerung zu widerlegen“ (Normenkontrollrat 2023a, S. 45). An anderer Stelle spricht der Normenkontrollrat von einem „Kippunkt“, der der deutschen Verwaltung bevorstehe, wenn sich nicht grundsätzlich etwas ändere (Normenkontrollrat 2023a, S. 45). Auch der Bundesrechnungshof hat sich zuletzt wiederholt kritisch mit ausbleibenden Fortschritten in der Verwaltungsdigitalisierung befasst (Bundesrechnungshof 2023 und 2023a).

5. Als ein wesentliches Hemmnis für die Verwaltungsdigitalisierung haben viele Beobachter die komplexen Politik- und Verwaltungsverflechtungen im deutschen Bundesstaat benannt (etwa Bogumil und Gräfe 2024). Regelungskompetenz und Verwaltungskompetenz sind in Deutschland föderal organisiert. Allerdings gehen die föderale Verteilung von Regelungs- und Verwaltungskompetenz nicht Hand in Hand, sondern fallen in weiten Teilen auseinander. Die Digitalisierung als Querschnittsaufgabe ist dabei praktisch von der gesamten Vielfalt der föderalen Aufgabenverteilung hinsichtlich Regelungskompetenz und Verwaltungsvollzug betroffen. Bund, Länder und Gemeinden haben sich in der Vergangenheit ohne ausreichende Abstimmung untereinander mit der Digitalisierung ihrer Verwaltungen befasst. Es wurde zu wenig berücksichtigt, dass die föderalen Verwaltungsverflechtungen ein stärker koordiniertes oder sogar zentralisiertes Vorgehen verlangen. Als Vorbild wird hier häufig Estland genannt, das als Zentralstaat ein zentrales digitales Verwaltungsportal eingerichtet hat, auf dem private Haushalte und Unternehmen einen großen Teil öffentlicher Leistungen digital beantragen und in Anspruch nehmen können. Wie Abbildung 1 zeigt, weist Estland nach Malta in der Tat den höchsten Grad der Verwaltungsdigitalisierung in der EU auf.

6. Als Schwierigkeit für ein koordiniertes Vorgehen in der Verwaltungsdigitalisierung wird dabei von Vertretern der Verwaltung darauf verwiesen, dass im deutschen Föderalismus die Gebietskörperschaften nicht nur über hohe Autonomie verfügen, sondern sich auf den dezentralen staatlichen Ebenen zum Teil auch deutlich unterschiedliche Verwaltungsabläufe entwickelt haben. So ist der deutsche Staat nicht nur insgesamt dezentral organisiert, die Länder unterscheiden sich zudem in ihrem jeweiligen Dezentalisierungsgrad. In einigen Bundesländern, wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, nehmen Kommunen ihre Aufgaben nach dem monistischen Modell wahr, in anderen Bundesländern, wie Bayern und Niedersachsen, nach dem dualistischen Modell. Im monistischen Modell verfügen die Kommunen über mehr Autonomie, im dualistischen Modell hat das jeweilige Land umfassendere Weisungsrechte gegenüber den Kommunen. Indessen unterscheiden sich die Länder nicht nur im Hinblick auf die Autonomie der Kommunen. Verschiedene Verwaltungsleistungen werden in einigen Ländern auf Landesebene und in anderen Ländern auf kommunaler Ebene erbracht. Zudem haben sich zum Teil unterschiedliche Begriffe für gleiche Verwaltungsleistungen entwickelt und die Voraussetzungen für Verwaltungsleistungen, also beispielsweise notwendige Nachweise, variieren von Land zu Land.

7. Die komplexen Verwaltungsstrukturen bedeuten, dass in Bund, Ländern und Gemeinden eine Vielzahl von Akteuren bei der Verwaltungsdigitalisierung zum Teil unabhängig voneinander handeln und zum Teil interagieren. Abstimmungsprobleme, ungeklärte Zuständigkeitsfragen und fehlende einheitliche Standards sind daher erwartbar, wenn es an zentralen Vorgaben mangelt. Allerdings ist der vermutete Zusammenhang zwischen Verwaltungsdigitalisierung und dezentralem Staatsaufbau nicht so eindeutig, wie es die meist anekdotischen Berichte über unzureichende Fortschritte in der Digitalisierung vermuten lassen. Abbildung 2 setzt die in Abbildung 1 dargestellten Grade der Verwaltungsdigitalisierung zum Regional Authority Index (RAI) der jeweiligen Länder ins Verhältnis. Der RAI misst, in welchem Umfang der Staatsaufbau eines Landes dezentral organisiert ist (Hooghe et al. 2016). Deutschland hinkt nicht nur bei der Verwaltungsdigitalisierung hinterher, sondern weist auch den höchsten Dezentalisierungsgrad auf. Gleichwohl legt Abbildung 2 keinen, jedenfalls keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen Verwaltungsdigitalisierung und Dezentralisierung nahe.

Abbildung 2: Verwaltungsdigitalisierung und Dezentralisierung

Quelle: Europäische Kommission (2024), Hooghe et al. (2016), eigene Berechnung und Darstellung.

8. Per se scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein Hindernis für eine erfolgreiche Digitalisierungsstrategie zu sein. Worauf es bei der Verwaltungsdigitalisierung in einem föderalen Staat vielmehr ankommt, ist ein koordiniertes Vorgehen der beteiligten staatlichen Ebenen. Zunächst ist es wichtig, dass einheitliche Standards bei der Entwicklung von digitalen Leistungen im Hinblick auf Schnittstellen zwischen digitalen Systemen sowie auf Protokollen, mit denen die Systeme kommunizieren, eingehalten werden. Wo digitale Anwendungen gemeinsam genutzt werden, müssen sie hinreichend flexibel ausgestaltet sein, sodass Nutzer diese Anwendungen an die unterschiedlichen Verwaltungsanforderungen vor Ort anpassen können. Wie das zweite Kapitel zeigt, hat es lange an einer wirksamen Koordination von Bund und Ländern gemangelt. Mit der Novellierung des Online-Zugangsgesetzes und neuen Regeln der gemeinsamen Nutzung von digitalen Anwendungen durch Länder und Kommunen sind die Rahmenbedingungen für die weitere Verwaltungsdigitalisierung jedoch in jüngster Zeit erheblich verbessert worden.

9. Neben komplexen Verwaltungsverflechtungen im Bundestaat werden gelegentlich Verwaltungstraditionen als Hemmnis für eine erfolgreiche Digitalisierung des öffentlichen Sektors genannt (Deckert 2019). Prozesse in der deutschen Verwaltung basieren traditionell auf regelgebundener Inputsteuerung. Verwaltungserfolg bemisst sich danach an der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsvorgänge und einer ordnungsgemäßen Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel. Zwar wurden in der Vergangenheit in Deutschland wie in anderen Ländern Versuche unternommen, zu einer leistungsorientierten Outputsteuerung überzugehen (Pollitt und Bouckaert 2017), die Verwaltungserfolg stärker an Ergebnissen als an einer bloßen Einhaltung von Regeln bemisst. Mehr als in anderen Ländern ist es der deutschen Verwaltung aber gelungen, Konzepte des New Public Management abzuwehren. Veränderungen wie die Digitalisierung bisher analoger Dienstleistungen bedeuten, dass bewährte Mechanismen aufgegeben werden müssen und zumindest für eine Übergangszeit Unsicherheit darüber besteht, in welchem Umfang neue Prozesse rechtssicher sind. Weil gegen Verwaltungsakte grundsätzlich Rechtsmittel eingelegt werden können, liegt es nahe, dass Verwaltungen dazu neigen, auf formale Prozesse zu vertrauen, die sich bewährt haben. So kann beispielsweise die Einführung elektronischer Anträge auf Widerstand in den Behörden stoßen, weil unklar ist, in welchem Umfang digitale Signaturen rechtlich belastbar sind. Verwaltungsmitarbeiter müssen zudem befürchten, bei Fehlern haftbar gemacht zu werden, sodass eine gewisse Risikoscheu die Einführung digitaler Technologien und Arbeitsweisen behindert.

10. Die Bemühungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung haben bislang vor allem Koordinationsprobleme zwischen den beteiligten staatlichen Ebenen adressiert. Dass diese Probleme angegangen wurden, war richtig und notwendig, wenngleich sich viele Beobachter eine schnellere Koordination gewünscht hätten. Weitgehend ausgeblendet wurde bisher jedoch die Frage, wer die IT-Lösungen für die Verwaltungsdigitalisierung bereitstellt. In Deutschland beziehen öffentliche Verwaltungen digitale Leistungen vor allem bei öffentlichen IT-Dienstleistern, zu denen sie in einem Inhouse-Verhältnis stehen. Einen großen Teil digitaler Verwaltungsleistungen erwirbt der Staat mit anderen Worten nicht auf dem Markt, vielmehr produziert er ihn selbst.

11. Im dritten Kapitel wird die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung beleuchtet. Ein zentrales Problem der Bereitstellung von digitalen Leistungen für die öffentliche Verwaltung besteht darin, dass

diese Leistungen zu einem erheblichen Teil außerhalb des marktlichen Wettbewerbs entstehen. Dadurch fehlen Anreize zur Kostenminimierung und Qualitätsverbesserung, die ein marktlicher Wettbewerb auslösen würde. Um die Rahmenbedingungen der Verwaltungsdigitalisierung weiter zu verbessern, sollte die Politik deshalb den Prozess der Bereitstellung digitaler Leistungen in den Blick nehmen. Die Versorgung der Verwaltung mit digitalen Leistungen sollte deutlich stärker für private Wettbewerber geöffnet werden als bisher.

2 Entwicklung und Stand der Verwaltungsdigitalisierung

12. Im deutschen Bundesstaat ist nicht nur die Regelungskompetenz, sondern auch die Verwaltungskompetenz föderal organisiert. Im Wesentlichen ist die Verwaltung Sache der Länder. Nur für wenige staatliche Aufgaben besteht eine Bundesverwaltung. Die meisten Bundesgesetze werden von den Ländern entweder im Bundesauftrag oder als eigene Angelegenheiten vollzogen. Mittlerweile macht die Bundesauftragsverwaltung nur einen kleinen Teil der öffentlichen Verwaltung aus. Die meisten Bundesgesetze vollziehen die Länder in eigener Angelegenheit. Dabei bestimmen sie das Verwaltungsverfahren selbst. Daneben vollziehen sie Landesgesetze in eigener Verwaltung. Zur Landesverwaltung gehören die Gemeinden und Gemeindeverbände, die jedoch ebenfalls keine reinen Vollzugsorgane sind, sondern über umfassende Selbstverwaltungsrechte im Hinblick auf ihre Organisation und die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben verfügen.

13. Die dezentrale Verwaltungsorganisation beinhaltete in der Vergangenheit, dass Bund, Länder und Kommunen in der Digitalisierung ihrer Verwaltungen mehr oder weniger autonom agierten. Ob und in welchem Umfang sie interne Prozesse IT-gestützt durchführten und welche digitalen Angebote sie ihren Bürgern machten, blieb ihnen weitgehend selbst überlassen. Die Verwaltungsdigitalisierung war deshalb in der Vergangenheit durch drei Merkmale gekennzeichnet: mangelnde Bereitstellung digitaler Leistungen, digitale Doppelösungen sowie wechselseitig inkompatible Insellösungen. Im Jahr 2009 empfahl die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, dass Bund und Länder in der Digitalisierung der Verwaltung stärker zusammenwirken. Daraufhin hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Art. 91c GG in das Grundgesetz eingefügt und damit eine Grundlage dafür geschaffen, dass Bund und Länder Planung, Errichtung und Betrieb informationstechnischer Systeme als Gemeinschaftsaufgabe wahrnehmen.

14. Die Definition der Gemeinschaftsaufgabe IT-Systeme hat in der Folge zu einer Reihe von Gesetzen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern geführt. Im Jahr 2010 einigten sich Bund und Länder darauf, einen gemeinsamen IT-Planungsrat einzurichten, dessen Aufgabe darin besteht, die föderale IT-Zusammenarbeit zu koordinieren. Die

Einrichtung des Planungsrates änderte freilich zunächst wenig an der weitgehend dezentralen Verwaltungsdigitalisierung. Weder verfügte der Planungsrat über ausreichende Kompetenzen noch entsprechende materielle und personelle Ressourcen, um substantiell auf eine verbindliche gemeinsame Digitalisierungsstrategie von Bund, Ländern und Gemeinden hinzuwirken.

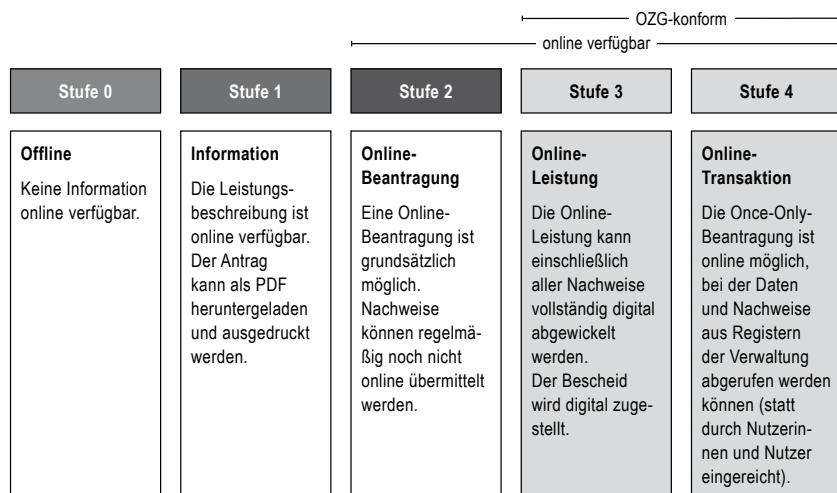
15. Um der Verwaltungsdigitalisierung mehr Schub zu verleihen, erließ der Bundesgesetzgeber im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG). Es verpflichtete Bund, Länder und Gemeinden, bis spätestens Ende 2022 Verwaltungsdienstleistungen digital über Verwaltungsportale anzubieten und zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Im Portalverbund sollten Nutzerkonten bereitgestellt werden, über die sich Bürger einheitlich identifizieren können. Die im OZG definierten Aufgaben wurden zerlegt in ein Digitalisierungsprogramm „Bund“ und ein Digitalisierungsprogramm „Föderal“. Im erstgenannten Programm werden Verwaltungsleistungen digitalisiert, für die der Bund die Regelungs- und Vollzugskompetenz hat, in letzterem Verwaltungsleistungen, für die der Bund oder die Länder die Regelungskompetenz haben und die Länder oder Kommunen die Vollzugskompetenz. Die Länder einigten sich für ihr Digitalisierungsprogramm auf ein „Einer für Alle“- oder kurz Efa-Prinzip. Gemäß diesem Prinzip wird eine digitale Verwaltungsleistung von einem Land entwickelt und anderen Ländern sowie deren Kommunen zur Nachnutzung angeboten. Damit sollen unterschiedliche oder digitale Doppellösungen verhindert werden.

16. Um die Koordinierungsfunktion des IT-Planungsrates zu stärken, wurde zudem beschlossen, die Föderale IT-Kooperation (FITKO) einzurichten. Die FITKO ist eine Organisation mit rund 40 Beschäftigten, die im Auftrag des IT-Planungsrates handelt und Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung auf allen föderalen Ebenen koordiniert, berät und unterstützt.

17. Indessen vollzog sich die Verwaltungskoordinierung nach Verabschiedung des OZG und der Einrichtung der FITKO zunächst weiterhin schleppend. Im Juni 2018 beschlossen Bund und Länder, die rund 6.200 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen in 575 sogenannten OZG-Leistungsbündeln (kurz OZG-Leistungen) zusammenzufassen. Ein vom Bundesministerium des Inneren online zur Verfügung gestelltes Dashboard soll Echtzeitinformationen darüber liefern, in welchem Umfang Verwaltungsleistungen digital verfügbar sind. Von den 575 OZG-Leistungen sind dem Dashboard zufolge zwischen 196 (Saarland) und 276 (Bayern) online verfügbar (abgerufen am 14.1.2025). Darunter sind jeweils 166 bundesweit zur Verfügung gestellte OZG-Leistungen.

18. Zwar legen bereits diese Zahlen eine Verfehlung des im OZG genannten Ziels nahe. Der Bundesrechnungshof (2023) weist aber außerdem darauf hin, dass das Dashboard den tatsächlichen Stand der Digitalisierung der Verwaltung erheblich beschönigt. Bund und Länder bewerten eine Verwaltungsleistung schon dann als online verfügbar, wenn sie in wenigstens einer Kommune angeboten wird. Dabei unterscheidet sich der Umfang der Online-Verfügbarkeit, wie das sogenannte Reifegradmodell in Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 3: Reifegradmodell digitaler Verwaltungsleistungen



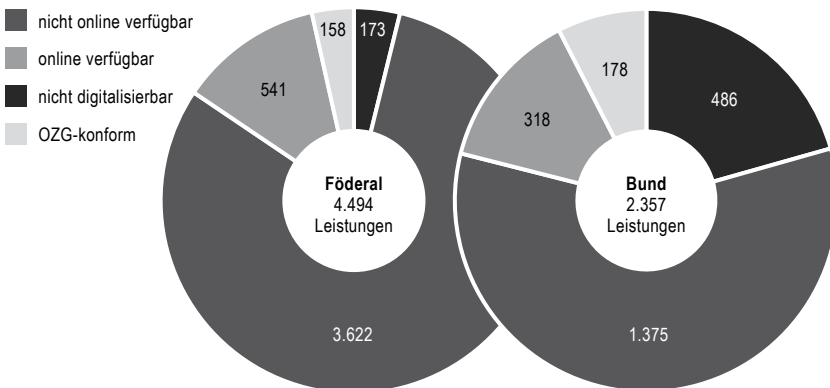
Quelle: Bundesrechnungshof (2023).

19. Bis Ende 2022 stellte der Bund laut Bundesrechnungshof zehn Prozent seiner digitalisierbaren Verwaltungsleistungen OZG-konform zur Verfügung, Länder und Kommunen vier Prozent. Abbildung 4 zeigt, in welchem Umfang digitalisierbare Verwaltungsleistungen Ende 2022 online bzw. OZG-konform bereitgestellt wurden. Angesichts der noch immer zögerlichen Entwicklung

der Digitalisierung des öffentlichen Sektors beschloss der IT-Planungsrat im Mai 2022, 35 der zum Programm „Föderal“ gehörenden OZG-Leistungen priorisiert bis Ende 2022 umzusetzen. Auch dieser sogenannte OZG-Booster konnte bis Ende 2022 nicht realisiert werden.

20. In einem weiteren Gutachten hat sich der Bundesrechnungshof mit den bisherigen Ergebnissen der Digitalisierung nach dem EfA-Prinzip befasst (Bundesrechnungshof 2023a). Insgesamt sollten 257 OZG-Leistungsbündel mit 3.260 Verwaltungsleistungen nach dem EfA-Prinzip entwickelt werden. Im Juni 2023 waren 36 Prozent der EfA-Leistungen in keinem Land und in keiner Kommune online verfügbar. Nur drei Prozent der entwickelten EfA-Leistungen wurden in dem Sinne flächendeckend nachgenutzt, dass sie für mindestens 50 Prozent der Bevölkerung oder in 50 Prozent der Kommunen in mindestens neun Ländern online verfügbar waren.

Abbildung 4: Bereitstellung digitalisierbarer Verwaltungsleistungen, Stand Ende 2022



Quelle: Bundesrechnungshof (2023).

21. Der Bundesrechnungshof sieht zum einen rechtliche Hindernisse in der Nachnutzung, weil oft unklar sei, unter welchen Bedingungen eine Nachnutzung erfolgen kann, zum anderen aber auch technische Probleme der

Nachnutzung. Rechtliche Hindernisse betreffen insbesondere die Frage, inwieweit eine Nachnutzung vergaberechtskonform ist. Technische Probleme entstehen, wenn eine digitale Verwaltungsleistung nicht parametrisierbar ist. Als Beispiel nennt der Bundesrechnungshof die Beantragung eines Anwohnerparkausweises. Wenn dazu in einem Land die Abfrage der Umweltplakette erforderlich ist, in einem anderen Land aber nicht, so kann eine digitale Lösung, die eine solche Abfrage nicht enthält, sprich nicht parametrisiert ist, nicht ohne weiteres nachgenutzt werden.

22. Inzwischen haben Bund und Länder weitere Veränderungen an den Rahmenbedingungen ihrer Digitalisierungsstrategie vorgenommen. Der IT-Planungsrat hat im Oktober 2023 entschieden, dass durch ein neues Finanzierungsmodell Anreize zur Nachnutzung von EfA-Leistungen gestärkt werden sollen. Ab Januar 2024 tragen nachnutzende Länder nur noch 50 Prozent der Nachnutzungskosten, weitere 25 Prozent tragen alle Länder gemeinsam nach dem Königsteiner Schlüssel. Die verbleibenden 25 Prozent trägt der Bund. Ferner hat der IT-Planungsrat im Juni 2024 beschlossen, dass eine standardisierte Vorgehensweise bei der Parametrisierung von EfA-Leistungen ab Januar 2026 verbindlich eingehalten werden soll.

23. Schließlich ist im Juli 2024 das OZG-Änderungsgesetz in Kraft getreten. Zentraler Bestandteil des Änderungsgesetzes ist, dass dem Bund in der Bereitstellung und Steuerung der Digitalisierung mehr Kompetenzen zukommen. Der Bund verpflichtet sich, ein Zentralregister für digitale Bürgerkonten bereitzustellen, über die jeder Bürger seine gesamte Kommunikation mit der Verwaltung vom Antrag bis zum Bescheid erledigen kann. Dabei soll ein so genanntes Once-Only-Prinzip gelten, was bedeutet, dass in den Bürgerkonten hinterlegte Nachweise, zum Beispiel Geburtsurkunden, für weitere Verwaltungsleistungen im Einverständnis mit den Bürgern von den Behörden abgerufen werden können. Auch für Unternehmen soll ein digitales Organisationskonto für Verwaltungsleistungen eingerichtet werden. Ziel ist eine Ende-zu-Ende Digitalisierung, sodass der gesamte Prozess einer Verwaltungsleistung (zunächst auf Bundesebene) medienbruchfrei digital erfolgen kann. Zur Durchsetzung der Digitalisierungsstrategie wird der Bund ermächtigt, verbindliche Standards und einheitliche Schnittstellen vorzugeben.

24. Begleitend zur Novellierung des OZG hat der Bund ein Eckpunktepapier verabschiedet, in dem u.a. 15 Verwaltungsleistungen zu Fokusleistungen im Digitalisierungsprogramm „Föderal“, d.h. in den Ländern, bestimmt werden,

die der Bund gemeinsam mit den Ländern besonders vorantreiben will. Dabei handelt es sich um Verwaltungsleistungen, die von privaten Haushalten und Unternehmen besonders häufig nachgefragt werden. Abbildung 5 listet diese 15 Fokusleistungen sowie darin enthaltene Teilleistungen auf und liefert Informationen darüber, welches Land die jeweilige Leistung nach dem EfA-Prinzip entwickelt hat und welche Länder Nachnutzungsverträge für diese Leistung geschlossen haben (Stand: 29.10.2024). Die Informationen verdeutlichen, dass die Verwaltungsdigitalisierung in den Ländern bislang nur unvollständig dem EfA-Prinzip folgt. Nur für die Teilleistung „Vermittlungsdienst im Kontext Datenservice öffentlicher Einkauf“ der Fokusleistung „Öffentliche Vergabe“ haben alle weiteren Länder mit dem betreibenden Land einen Nachnutzungsvertrag geschlossen. Für alle weiteren Fokusleistungen verwendet mindestens ein Land eine eigene Lösung. Für die Verwaltungsleistung „Kfz-An- und Ummeldung“ haben nur drei Länder mit dem betreibenden Land eine Nachnutzung vereinbart, sieben Länder verwenden eigene Lösungen.

25. Neben einer unvollständigen Nachnutzung offenbart eine Betrachtung der Fokusleistungen insbesondere große Defizite in der flächendeckenden Umsetzung der Digitalisierung. Abbildung 6 zeigt das sogenannte Rollout von nach dem EfA-Prinzip digitalisierten Fokusleistungen (Stand 29.10.2024). So liegen von den insgesamt 373 Vollzugsbehörden, welche die Verwaltungsleistung „Anlagegenehmigung und -zulassung“ anbieten, zwar 325 in einem Land, das eine Anwendung nach dem EfA-Prinzip entwickelt oder eine Nachnutzung vereinbart hat. Aber bislang wird diese Verwaltungsleistung nur von drei Behörden tatsächlich digital angeboten. Immerhin deuten die Prognosen für das vierte Quartal des Jahres 2024 darauf hin, dass für alle Fokusleistungen ein deutlicher Anstieg in der Anzahl der Behörden erwartet wird, die diese Leistungen nach dem EfA-Prinzip digitalisieren werden.

26. Insgesamt muss die Zukunft zeigen, inwieweit die neuerlichen Änderungen in den Rahmenbedingungen jenen Digitalisierungsschub auslösen werden, der bislang vermisst wurde. Zumindest adressieren sie drei wesentliche Probleme der bisherigen Verwaltungsdigitalisierung. Ein zentraler Vorteil digitaler Verwaltungsleistungen besteht darin, dass sie sich zu vergleichsweise geringen Kosten skalieren lassen. Dieser Vorteil wird aber nur dann realisiert, wenn digitale Lösungen flächendeckend nutzbar sind. Durch die Änderungen in der Umsetzung des EfA-Prinzips wird diesem Umstand stärker als in der Vergangenheit Rechnung getragen. Die verbindliche Parametrisierung von EfA-Leistungen ebenso wie der stärkere finanzielle Anreiz, entwickelte

Abbildung 5: Fokusleistungen

Fokusleistung	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Σ***
Anlagengenehmigung und -zulassung (SH)															○		12
Bauvorbescheid und Baugenehmigung (MV)		★						○									15
Bürgergeld (HE)							○										12
Eheschließung (HE)							○										12
Einbürgerung (NW)										○							14
Elterngeld (BMFSFJ/HB)					○												16
Führerschein (HE)						○		★			★						15
Handwerksgründung (HB)					○												12
Kfz-An- und Ummeldung (BW)	○																12
Öffentliche Vergabe** (HB)					○												16
Personalausweis (HH/BMI)						○									★		6
Ummeldung (HH)					○												14
Unterhaltsvorschuss (HB)					○												15
Unternehmensanmeldung u. -genehmigung* (NW)										○			★				14
Wohngeld (SH)								★							○		15
Σ geschlossene Verträge + eigene Lösung	10	11	13	13	13	13	10	13	15	13	12	14	14	12	13	11	200

NN-V geschlossen	Eigene Lösung (konkret in Umsetzung)	nicht verfügbar
NN-V geplant	Keine Lösung/Eigene Lösung (lediglich in Planung)	
Nachnutzung in Klärung	Umsetzendes/Betreibendes Land (in Klammern)	Änderung

* Fokusleistung mit 30 Online-Diensten, hier Angaben zum Dienst "Gewerbeanmeldung"

** Hier "Vermittlungsdienst im Kontext des Datenservice Öffentlicher Einkauf"

*** geschlossene Verträge + eigene Lösung

Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024).

EfA-Leistungen tatsächlich nach zu nutzen, können dazu beitragen, dass Landes- und Kommunalverwaltungen in Zukunft stärker einheitliche Software entwickeln und nutzen. Dass der Bund verbindliche Standards und Schnittstellen vorgibt, sollte dazu führen, dass dezentral entwickelte Systeme in Zukunft wechselseitig kompatibel sind sowie Daten besser von verschiedenen Verwaltungseinheiten genutzt und untereinander ausgetauscht werden können. Schließlich wird mit dem Ziel eines einheitlichen Zentralregisters für Bürger und Unternehmen sowie der Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Verwaltungsdigitalisierung eine eindeutige Richtung vorgegeben, an der sich die

künftigen Digitalisierungsmaßnahmen von Bund und Ländern orientieren können und an denen sie sich messen lassen müssen.

27. Die bisherigen Schwierigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung dürften bis zu einem gewissen Grad Probleme widerspiegeln, die entstehen, wenn sich voneinander unabhängige staatliche Akteure auf eine gemeinsame Strategie verständigen sollen. Föderale Entscheidungsprozesse sind im Allgemeinen sehr aufwendig. Das gilt schon für in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen abgrenzbare staatliche Tätigkeitsfelder wie Bildung, Gesundheitsversorgung oder öffentliche Medien. Die Verwaltungsdigitalisierung dagegen ist eine Querschnittsaufgabe, die praktisch alle staatlichen Aufgabenbereiche erfasst

Abbildung 6: Rollout von nach dem Efa-Prinzip digitalisierten Fokusleistungen

	— BfA-Dienst Status —	Behörden in aktueller NN-Allianz	Vollzugs- behörden gesamt	Veränderung B. produktiv Efa-Dienst (%)	Veränderung B. produktiv Efa-Dienst (absolut)	Prognose 2024 (abs.) Q4
Anlagengenehmigung und -zulassung	3	325	373	0,62%	2	83
Bauvorbescheid und Baugenehmigung	260	629	934	-8,66%	-99	97
Bürgergeld	63	88	104	1,14%	1	21
Eheschließung	207	3.094	4.588	0,26%	8	124
Einbürgerung	38	273	428	1,83%	5	69
Elterngeld	37	208	282	0,09%	-	111
Führerschein	69	240	449	-	-	30
Handwerksgründung	12	18	53	-	-	6
Kfz-An- und Ummeldung	134	181	423	-0,69%	1	27
Öffentliche Vergabe**	16	16	16	-	-	-
Personalausweis	1	4.016	5.029	0,00%	-	62
Ummeldung	557	4.452	5.029	0,72%	32	278
Unterhaltsvorschuss	285	503	574	0,11%	-	218
Unternehmensanmeldung u. -genehmigung*	396	3.065	5.037	0,22%	-	-
Wohngeld	371	955	1.308	0,73%	7	595
Ergebnis	2.449	18.063	24.627		-43	1.721

* Fokusleistung mit 30 Online-Diensten, hier Dienst "Gewerbeanmeldung"
** hier "Vermittlungsdienst im Kontext des Datenservice Öffentlicher Einkauf"
Anmerkung: Zahlenbasis weiterhin unvollständig; Daten geben nur den Stand bei vorhandenen Zahlen wieder; Steigerung der Zahlenqualität zu erwarten

■ Änderung zum Vormonat

Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024).

und durchdringt. Daher ist es zwar beklagenswert, aber im Grund nicht überraschend, dass die Verwaltungsdigitalisierung von Beginn an mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten zu kämpfen hatte.

28. Die beständigen Anpassungen in der öffentlichen Digitalisierungsstrategie lassen sich insofern als ein Lernprozess in einem hochkomplexen Entscheidungssystem auffassen. Zunächst haben Bund, Länder und Gemeinden weitgehend unabhängig voneinander und ohne großen Elan vor sich hin digitalisiert. Dann wurde die Verwaltungsdigitalisierung als eine Gemeinschaftsaufgabe erkannt, aber der Tatsache nicht ausreichend Rechnung getragen, dass die Potenziale der Digitalisierung nur ausgeschöpft werden, wenn digitale Prozesse hochskaliert werden, was eine möglichst flächendeckende Verwendung digitaler Anwendungen verlangt, die wiederum einheitliche Standards und Schnittstellen sowie, aufgrund der föderalen Unterschiede, einfache Anpassungen voraussetzt. Schließlich wurden die Weichen gestellt für eine Hochskalierung. Dass dieser Lernprozess seit Jahren von Klagen und Unverständnis darüber begleitet wird, dass die Verwaltungsdigitalisierung nicht von der Stelle zu kommen scheint, überrascht nicht, denn der private Sektor hat sich in der Zwischenzeit deutlich schneller digitalisiert. So erleben die meisten Bürger und Unternehmen ein erstaunliches Nebeneinander von fortschreitender privater Digitalisierung und einer öffentlichen Verwaltung, die mit ihren Papiererfordernissen, aufwendigen Behördengängen und Medienbrüchen wie aus der Zeit gefallen erscheint.

29. Überraschend am digitalen Lernprozess wie am Lamento darüber ist indessen, dass dabei ein wesentliches Merkmal der Verwaltungsdigitalisierung ausgeblendet bleibt, nämlich wer die digitalen Anwendungen für die öffentliche Verwaltung erstellt. Digitale Leistungen für die öffentliche Verwaltung werden in Deutschland in einem großen Umfang vom öffentlichen Sektor selbst erstellt. Das folgende Kapitel beleuchtet die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister im Prozess der Verwaltungsdigitalisierung. Dabei zeigt sich, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung weitgehend ohne Nutzung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb geschieht.

3 Öffentliche IT-Dienstleister

30. In Deutschland spielen öffentliche IT-Dienstleister eine zentrale Rolle in der Verwaltungsdigitalisierung. Öffentliche IT-Dienstleister können entweder Eigenbetriebe einer öffentlichen Verwaltung sein, oder es handelt sich um Dienstleister in öffentlicher oder privater Rechtsform, deren Träger wiederum öffentliche Verwaltungen sind. Gemäß einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Jahr 2022 in Auftrag gegebenen Studie (Hillebrand und Stuck 2022) beziehen 73 Prozent der insgesamt 555 befragten Kommunen IT-Dienstleistungen von einem öffentlichen IT-Dienstleister. 56 Prozent der befragten Kommunen geben an, IT-Dienstleistungen auch von privaten IT-Unternehmen bezogen zu haben. Nur drei Prozent der befragten Kommunen haben IT-Dienstleistungen bei internationalen IT-Dienstleistern erworben. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine im Jahr 2023 durchgeführte Befragung von Detecon Consulting (2023). Von 100 befragten Personen aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie öffentlichen IT-Dienstleistern geben 92 Prozent an, mit öffentlichen IT-Dienstleistern zusammenzuarbeiten, weitere 54 Prozent arbeiten zudem mit privaten IT-Unternehmen zusammen.

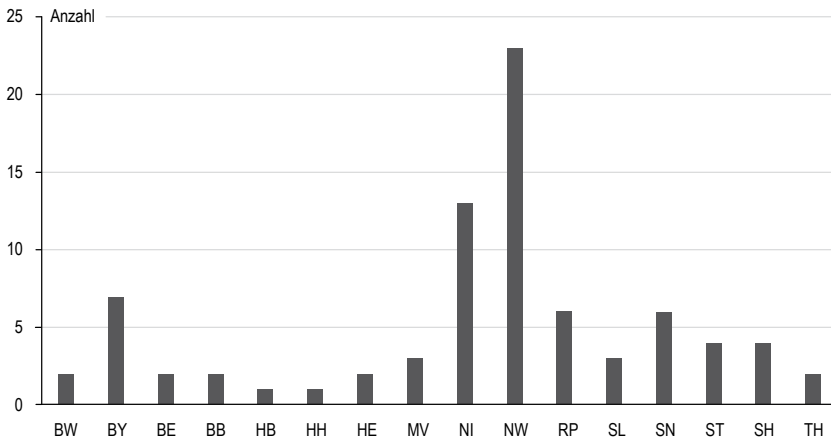
31. Bedenken gegen eine Zusammenarbeit mit privaten IT-Dienstleistern äußern sowohl Vertreter der Verwaltung als auch der öffentlichen IT-Dienstleister. Schwierigkeiten werden insbesondere aufgrund aufwendiger Ausschreibungsverfahren gesehen. Vertreter der öffentlichen IT-Dienstleister geben zudem an, dass es den Verwaltungen an der nötigen Kompetenz mangle, solche Vergabeprozesse durchzuführen.

32. Leider liegen keine detaillierten Zahlen darüber vor, in welchem Umfang Verwaltungen öffentliche IT-Dienstleister und private IT-Unternehmen beauftragen. Einen Eindruck davon auf Landesebene liefert der Haushaltsentwurf des Landes Niedersachsen für das Jahr 2025. In der unmittelbaren Landesverwaltung werden IT-Ausgaben von 769 Mio. Euro veranschlagt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass darin keine Ausgaben für IT enthalten sind, die auf die reine Nutzung von IT gerichtet sind, wie beispielsweise die Nutzung eines PCs oder von Standardsoftware. Zudem sind darin keine Ausgaben für Tätigkeiten enthalten, die nur mittelbar mit der Bereitstellung von IT in Zusammenhang stehen, wie etwa die Personalkostenanteile von Leitungseinheiten für die IT-Beschaffung oder -Finanzierung. Von den 769 Mio. Euro für

IT-Ausgaben entfallen 247 Mio. Euro, also rund ein Drittel, auf Fremdfirmen. Dabei muss es sich aber nicht notwendigerweise um private IT-Unternehmen handeln, sondern um Unternehmen, die weder Eigenbetrieb der Landesverwaltung noch ein öffentlicher IT-Dienstleister sind, dessen Träger das Land ist. Die verbleibenden zwei Drittel der IT-Ausgaben entfallen direkt auf die Landesverwaltung oder auf den landeseigenen IT-Dienstleister IT.N.

33. Zwar nehmen alle Gebietskörperschaften die Leistungen öffentlicher IT-Dienstleister intensiv in Anspruch. Es gibt aber zwischen den Ländern große Unterschiede hinsichtlich der Anzahl öffentlicher IT-Dienstleister, wie Abbildung 7 zeigt. In einigen Ländern ist es in der jüngeren Vergangenheit zu einer erheblichen Konsolidierung unter öffentlichen IT-Dienstleistern gekommen. Die beiden bevölkerungsreichen Flächenländer Baden-Württemberg und Hessen haben nur noch jeweils einen öffentlichen IT-Dienstleister auf kommunaler Ebene und auf Landesebene. Dagegen weist Nordrhein-Westfalen mit 23 öffentlichen IT-Dienstleistern noch eine recht hohe Anzahl auf, wobei es auch dort Konsolidierungsbestrebungen gibt.

Abbildung 7: Öffentliche IT-Dienstleister in den Bundesländern



Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2024), eigene Darstellung.

34. Inwieweit sich die Konsolidierung unter den öffentlichen IT-Dienstleistern positiv auf die Verwaltungsdigitalisierung auswirkt, muss sich noch zeigen. Für eine weitere Konsolidierung spricht, dass Skaleneffekte stärker genutzt und digitale Insellösungen besser vermieden werden können. Dagegen lässt sich einwenden, dass der Wettbewerb zumindest zwischen öffentlichen IT-Dienstleistern geschwächt wird. Indessen spielt Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung bislang eine untergeordnete Rolle. Aufträge an öffentliche IT-Dienstleister können Verwaltungen in der Regel in Form von sogenannten Inhouse-Geschäften vergeben. Die Voraussetzung dafür schaffen die in §108 GWB kodifizierten Ausnahmen der öffentlichen Vergabe bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit. Wenn ein öffentlicher Auftraggeber oder eine Gruppe öffentlicher Auftraggeber einen Auftragnehmer in dem Sinne beherrscht, dass 80 Prozent der Tätigkeiten des Auftragnehmers der Erfüllung von Aufgaben für den oder die Auftraggeber dienen und zudem keine direkte private Kapitalbeteiligung am Auftragnehmer vorliegt, kann der Auftragnehmer ohne Ausschreibung beauftragt werden. Umgekehrt sind auch inverse Inhouse-Geschäfte, in denen das beherrschte Unternehmen einen oder mehrere beherrschende Verwaltungen beauftragt, ohne Ausschreibung möglich. Inhouse Beziehungen bestehen zudem zwischen Unternehmen, die vom gleichen öffentlichen Auftraggeber beherrscht werden. Schließlich können Kooperationen zwischen öffentlichen Auftraggebern zu einer vergaberechtsfreien Auftragsvergabe führen, wenn nur einer der öffentlichen Auftraggeber zum Auftragnehmer eine Inhouse-Beziehung unterhält und alle an der Kooperation beteiligten Auftraggeber dieselben Ziele verfolgen.

35. Bei Inhouse-Geschäften wird die Auftragsvergabe wie ein verwaltungsinternes Handeln aufgefasst, in dem die Verwaltung ihre Aufgaben selbst erledigt. Die Vergabe von Aufträgen einer Verwaltung an einen öffentlichen IT-Dienstleister wird demnach so behandelt, als würde die Verwaltung die Dienstleistung selbst erbringen. Die Aufgabenerfüllung vollzieht sich damit nicht, wie bereits weiter oben angesprochen, im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozesses, sondern im Rahmen der staatlichen Hierarchie. Etwas überspitzt formuliert gleicht ein großer Teil der öffentlichen IT-Beschaffung einer Situation, in der die Verwaltung die Autos für ihren Fuhrpark selbst produziert, statt sie im Markt zu erwerben.

36. Bislang ist die umfassende öffentliche IT-Beschaffung in Form von Inhouse-Geschäften kaum problematisiert worden. Vielmehr wurden die Vorgaben vergaberechtsfreier Inhouse-Geschäfte als zu restriktiv angesehen.

Wenn beispielsweise ein Land eine im Rahmen des EfA-Prinzips entwickelte IT-Dienstleistung anderen Ländern oder den Kommunen anderer Länder zur Nachnutzung angeboten hat, so war lange unklar, inwieweit das außerhalb eines Ausschreibungsverfahrens möglich ist, weil kein Beherrschungsverhältnis zwischen Anbieter und Erwerber vorliegt. Dieses Problem scheint durch verschiedene rechtskonforme Nachnutzungsmodelle gelöst zu sein, die auf Verkettungen von Inhouse-Verhältnissen beruhen oder auf Inhouse-Verhältnissen in Kombination mit Kooperationen (FITKO 2022).

37. Ordnungspolitisch ist freilich die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung problematisch. Zwar liegen keine detaillierten Informationen über den Anteil der Auftragsvergabe der Verwaltungen an öffentliche Dienstleister vor. Es ist aber davon auszugehen, dass die Vergabe von IT-Aufträgen ohne Ausschreibung private Wettbewerber systematisch auf Abstand hält. Inwieweit öffentliche IT-Dienstleister konkurrenzfähige Leistungen anbieten, wird nicht durch den Markt getestet. Zudem begründen die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen IT-Dienstleistern formidable Prinzipal-Agenten-Verhältnisse. Den öffentlichen Verwaltungen fehlt es in der Regel an IT-Expertise. Sie können nicht beurteilen, welche Verwaltungsprozesse sich in welchem Umfang digitalisieren lassen, welcher Aufwand für digitale Lösungen notwendig ist und ob entsprechende Lösungen bereits entwickelt worden sind oder eine neue, individualisierte Lösung notwendig ist. Informationen darüber erhalten sie inhouse von ihren öffentlichen IT-Dienstleistern. Die öffentlichen IT-Dienstleister sind damit in der komfortablen Situation, dass sie Aufträge nicht nur ohne Konkurrenz von privater Seite erhalten, sondern auch wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Aufträge und damit auf die Entgelte nehmen können.

38. Ihre starke Position in der Verwaltungsdigitalisierung verteidigen die öffentlichen IT-Dienstleister mit dem Begriff der digitalen Souveränität. Darunter verstehen sie, dass der Staat in der Lage sein soll, seine IT-Bedürfnisse selbstständig, ohne Einflussnahme privater Unternehmen oder anderer Staaten zu lösen. Begründet wird die Notwendigkeit der digitalen Souveränität mit Risiken wie dem Abfluss von persönlichen und Unternehmensdaten an private Unternehmen, Cyberkriminalität, Spionageattacken und einer Abhängigkeit von privaten Unternehmen und anderen Staaten. So drohe beispielsweise bei der Nutzung der Cloud eines amerikanischen IT-Unternehmens, dass ein misliebiger amerikanischer Präsident die deutsche Verwaltung lahmlegen könnte, indem er den Zugang zur Cloud sperren lässt.

39. Digitale Souveränität umfasst grundsätzlich mehrere Dimensionen. Datensouveränität bedeutet Kontrolle über die eigenen Daten und die Möglichkeit, diese Daten selbst zu nutzen. Infrastrukturelle Souveränität bedeutet, über eine stabile und sichere IT-Infrastruktur zu verfügen und diese unabhängig von Dritten betreiben zu können. Technologische Souveränität schließlich bedeutet, Technologien nicht nur nutzen, sondern auch selbst entwickeln zu können. Schließlich wird gelegentlich noch die normative Souveränität genannt, worunter die Fähigkeit verstanden wird, Normen und Standards im IT-Bereich mitgestalten zu können (Pohle und Thiel 2020).

40. Dass die öffentliche Verwaltung über Datensouveränität und infrastrukturelle Souveränität verfügen sollte, dürfte weitgehend unstrittig sein. Die öffentliche Verwaltung verarbeitet eine Vielzahl personenbezogener Daten und sensibler Unternehmensdaten. Zum einen sollte die öffentliche Verwaltung in der Lage sein, diese Daten verarbeiten zu können, um ihre Leistungen den Bedürfnissen privater Haushalte und Unternehmen anzupassen und die Politik evidenzbasiert zu unterstützen. Zum anderen ist es notwendig, dass die öffentliche Verwaltung diese Daten vor dem ungewollten Zugriff Dritter schützen kann. Infrastrukturelle Souveränität hängt mit Datensouveränität zusammen. Eine eigene Infrastruktur gewährleistet, dass die Daten der Verwaltung sicher gespeichert und verarbeitet werden können.

41. Weniger eindeutig ist, weshalb die öffentliche Verwaltung auch über technologische Souveränität verfügen sollte. Technologische Souveränität birgt die Gefahr einer technologischen Abschottung der öffentlichen Verwaltung von IT-Anwendungen, die für kommerzielle Anwendungen entwickelt werden. Das wiederum kann bedeuten, dass der öffentliche Sektor nicht ausreichend von Skaleneffekten und neuen innovativen Anwendungen profitiert.

42. Um technologische Souveränität zu gewährleisten, wird für die öffentliche Verwaltung häufig gefordert, möglichst sogenannte Open Source Software einzusetzen. Dabei handelt es sich um Software, deren Quellcode öffentlich zugänglich ist und grundsätzlich von jedem eingesehen und geändert werden kann. Befürworter von Open Source Software weisen darauf hin, dass Nutzer diese Software an ihre spezifischen Bedürfnisse anpassen können und unabhängig von einzelnen Anbietern sind. Zudem soll der offene Quellcode dazu beitragen, dass mögliche Sicherheitslücken in der Software schneller erkannt werden. Allerdings erfordert die Flexibilität von Open-Source-Software umfassende interne Ressourcen oder Experten, um die Software anzupassen

und zu warten. Außerdem sind Geschäftsmodelle aus Anbietersicht bei Open-Source Software komplexer als bei proprietärer Software. Weil der Zugang zum Quellcode frei zugänglich ist, basieren Geschäftsmodelle von Open Source-Software-Anbietern in der Regel darauf, dass sie dazu Dienstleistungen wie individuelle Anpassungen, Beratungen und Schulungen verkaufen oder zusätzlich darauf abgestimmte Hardware oder Cloud-Dienste anbieten. Da Open-Source-Geschäftsmodelle darauf basieren, komplementäre Dienstleistungen und Produkte anzubieten, sind sie für kleinere IT-Unternehmen weniger attraktiv als für größere. Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung hat Open Source Software deshalb zwei Konsequenzen. Erstens erfordert es, höhere eigene IT-Ressourcen vorzuhalten. Zweitens erschwert es insbesondere kleineren IT-Unternehmen, einen Beitrag zur Verwaltungsdigitalisierung zu leisten. Die Forderung, möglichst Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung einzusetzen, ist damit durchaus geeignet, die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister zu stärken und sie vor privatem Wettbewerb zu schützen.

43. Insgesamt muss die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung kritischer betrachtet werden. Jüngere Entwicklungen in der Verwaltungsdigitalisierung, insbesondere die Ermöglichung komplexer Inhouse-Verkettungen zur Bereitstellung von IT-Dienstleistungen ebenso wie Forderungen nach umfassender digitaler Souveränität führen dazu, dass diese Dominanz noch gestärkt wird. Bislang liegt keine systematische empirische Evidenz darüber vor, dass eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen und insbesondere der damit verbundene Wettbewerb, die Verwaltungsdigitalisierung verbessern. Es liegt aber nahe zu vermuten, dass Wettbewerb zu mehr Dynamik in der Verwaltungsdigitalisierung beitragen wird. Dänemark, Estland und Finnland, nehmen vordere Ränge im europäischen eGovernment-Vergleich ein (vgl. Abbildung 1). Diese Länder zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine oder nur wenige und kleine öffentliche IT-Dienstleister haben. Im Jahr 2008 verkauften die dänischen Kommunen ihren gemeinsamen öffentlichen IT-Dienstleister KMD an ein privates Unternehmen und gründeten 2009 die IT-Projektgesellschaft KOMBIT. Diese bietet selbst keine IT-Dienstleistungen an, sondern übernimmt für die dänischen Kommunen die Ausschreibung von IT-Projekten und sorgt dafür, dass kommunale IT-Lösungen im Wettbewerb entwickelt werden (vgl. Bregenov 2024).

4 Fazit

44. Trotz zahlreicher Initiativen und Gesetze, wie dem Onlinezugangsgesetz aus dem Jahr 2017, ist die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland bislang nur schleppend vorangekommen. Deutschland belegt im europäischen Vergleich der Verwaltungsdigitalisierung weiterhin einen der hinteren Plätze. Die Gründe für die schleppende Digitalisierung sind vielfältig und komplex.

45. Einer der Gründe sind komplizierte föderale Strukturen. Die föderale Organisation Deutschlands mit verflochtenen Regelungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordert einen großen Koordinationsaufwand in der Verwaltungsdigitalisierung. Unterschiedliche Verwaltungsabläufe, Begriffe und Voraussetzungen für Verwaltungsleistungen in den einzelnen Ländern sowie die hohe Autonomie der beteiligten Akteure erschweren die Entwicklung und Implementierung einheitlicher digitaler Lösungen. Indessen scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein grundsätzliches Hindernis für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu sein. Im europäischen Vergleich liefert das Merkmal Zentralisierung per se jedenfalls keinen Grund für eine bessere Digitalisierung.

46. Als weiterer Grund für Digitalisierungshemmnisse werden Verwaltungstraditionen genannt. Die deutsche Verwaltung ist traditionell von starker Regelbindung geprägt. Die Digitalisierung erfordert jedoch neue Prozesse und damit das Verlassen von vertrautem und bewährtem Terrain. Unsicherheit über die Rechtssicherheit solcher neuen Prozesse hemmt die Einführung digitaler Technologien.

47. Ein in der öffentlichen Diskussion bislang weitgehend ausgeblendetes Problem der Verwaltungsdigitalisierung ist die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister. Die Verwaltungen beziehen digitale Leistungen in einem großen Umfang von solchen Dienstleistern, die sie in der Regel ohne Ausschreibung in Form von Inhouse-Geschäften beauftragen. Dadurch findet die Digitalisierung weitgehend außerhalb des marktlichen Wettbewerbs statt, was Innovation und Kosteneffizienz behindert.

48. Zwar wurden in den vergangenen Jahren einige wichtige Schritte unternommen, um die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung zu

verbessern. So hat der Bund durch die Novellierung des OZG im Jahr 2024 mehr Kompetenzen erhalten, um einheitliche Standards in der Digitalisierung durchzusetzen. Für die Entwicklung von IT-Leistungen nach dem EfA-Prinzip („Einer für Alle“) wurden neue Vorgaben gemacht, welche die flächendeckende Nachnutzung erleichtern. Zudem haben Landes- und Kommunalverwaltungen inzwischen stärkere finanzielle Anreize, bereits entwickelte IT-Lösungen nach zu nutzen.

49. Allerdings bleibt die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und der damit einhergehende Mangel an Wettbewerb als zentrales Hindernis in der Verwaltungsdigitalisierung. Die Bevorzugung öffentlicher IT-Dienstleister durch Inhouse-Geschäfte führt dazu, dass private Unternehmen systematisch vom Markt ferngehalten werden, die Auftragsvergabe an öffentliche IT-Dienstleister ohne Ausschreibung erfolgt und somit kein echter Wettbewerb stattfindet. Dadurch wird die Effizienz und Innovationskraft der Verwaltungsdigitalisierung beeinträchtigt. Private Unternehmen könnten durch ihre Expertise und Erfahrung neue Impulse setzen und kostengünstigere sowie qualitativ hochwertigere Lösungen entwickeln. Wettbewerb zwingt Unternehmen dazu, effizient zu arbeiten und kostengünstige Lösungen anzubieten. Der Druck, sich im Wettbewerb zu behaupten, fördert die Entwicklung neuer, innovativer Lösungen. Private Unternehmen sind häufig flexibler und können schneller auf neue Anforderungen reagieren als öffentliche Unternehmen. Eine stärkere Öffnung für private IT-Dienstleister würde deshalb die Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung erhöhen. Erfahrungen mit der Verwaltungsdigitalisierung in anderen europäischen Ländern wie Dänemark unterstützen diese Auffassung.

50. Die CDU plant im Falle eines Wahlsiegs bei der kommenden Bundestagswahl, auf Bundesebene ein eigenständiges Digitalministerium einzurichten. In dem Ministerium sollen umfangreiche Kompetenzen in einem Haus gebündelt werden. Geplant ist auch, das Ministerium mit einem eigenen Haushaltsbudget fürs Digitale auszustatten. Der Kronberger Kreis begrüßt diese Initiative und regt an, dass das zukünftige Ministerium sich direkt um das Thema der Verwaltungsdigitalisierung kümmert. Eine entscheidende Frage wird dabei nicht nur sein, welche Verantwortungsbereiche das neue Ministerium konkret erhält, sondern auch, wer das Haus mit welchem politischen Gewicht führen wird. Zu hoffen ist, dass die Digitalisierung der Verwaltung durch die Einrichtung eines Ministeriums für Digitales mehr politische Aufmerksamkeit erhalten wird.

Literaturverzeichnis

Bogumil, J. und Gräfe, P. (2024), Verwaltungsverflechtungen im föderalen System, Politische Vierteljahresschrift 65, 417–446.

Bregenov, S.F. (2024), Collaboration Between Municipalities About Digital Initiatives, Local Government Denmark, Powerpoint-Präsentation.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024), OZG-Fokusleistungen, Status Nachnutzung und Rollout, Kabinettsvorbereitende St-Runde, Powerpoint-Präsentation vom 11.11.2024, Berlin.

Bundesrechnungshof (2023), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Steuerung und Koordinierung, Bonn.

Bundesrechnungshof (2023a), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen, Bonn.

Deckert, R. (2019), Strategielücken als Digitalisierungshindernis in der öffentlichen Verwaltung?, in: Schmid, A. (Hrsg.), Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung, Springer Vieweg, Wiesbaden.

de Sombre, S. (2022), Moderner Staat? Die öffentliche Verwaltung im Urteil der Wirtschaft, Institut für Demoskopie, Allensbach.

Detecon Consulting (2023), Zukunft gestalten: Erfolgsfaktoren zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung, Köln.

Deutscher Bundestag (2017), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT- Drucksache 18/11135, Berlin.

EFI (2016), Digitale Service-Wüste in deutschen Amtsstuben, Pressemitteilung vom 11.2.2016, Berlin.

Europäische Kommission (2024), eGovernment Benchmark 2024 Inside Report, Brüssel.

Falck, O. Guo, Y.M. und Pfaffl, C. (2024) Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand, ifo Schnelldienst, 11/2024, 3–11.

FITKO (2022), EfA-Nachnutzung und Nachnutzungsmodelle – Eine Übersicht, Frankfurt.

Hillebrand, A. und Stuck, J. (2022), IT-Dienstleistungen für Kommunen: Anbieter, Wettbewerb, Innovation, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

Holz, M., Icks, A. und Nielen, S. (2023), Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A.H., Niedzwiecki, S., Chapman Osterkat, S. und Shair-Rosenfield, S. (2016), Measuring Regional Authority – A Postfunctional Theory of Governance, Volume 1, Oxford University Press, Oxford.

Nationaler Normenkontrollrat (2023), Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9. Februar 2023, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2023a), Weniger, einfacher, digitaler. Jahresbericht 2023, Berlin.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2024), Überblick der IT-DL der Bundesländer, Powerpoint-Präsentation vom 30.9.2024, Hannover.

Pohle, J. und Thiel, T. (2020), Digital Sovereignty, Internet Policy Review, 9(4), <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>.

Pollitt, C. und Bouckaert, G. (2017), Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford.

Statistisches Bundesamt (2024), Bürokratiekostenindex, Destatis, Wiesbaden.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 74 Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung (2025)
- 73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)

- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern
und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)

- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

**Der Kronberger Kreis
stellt sich vor:**



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.