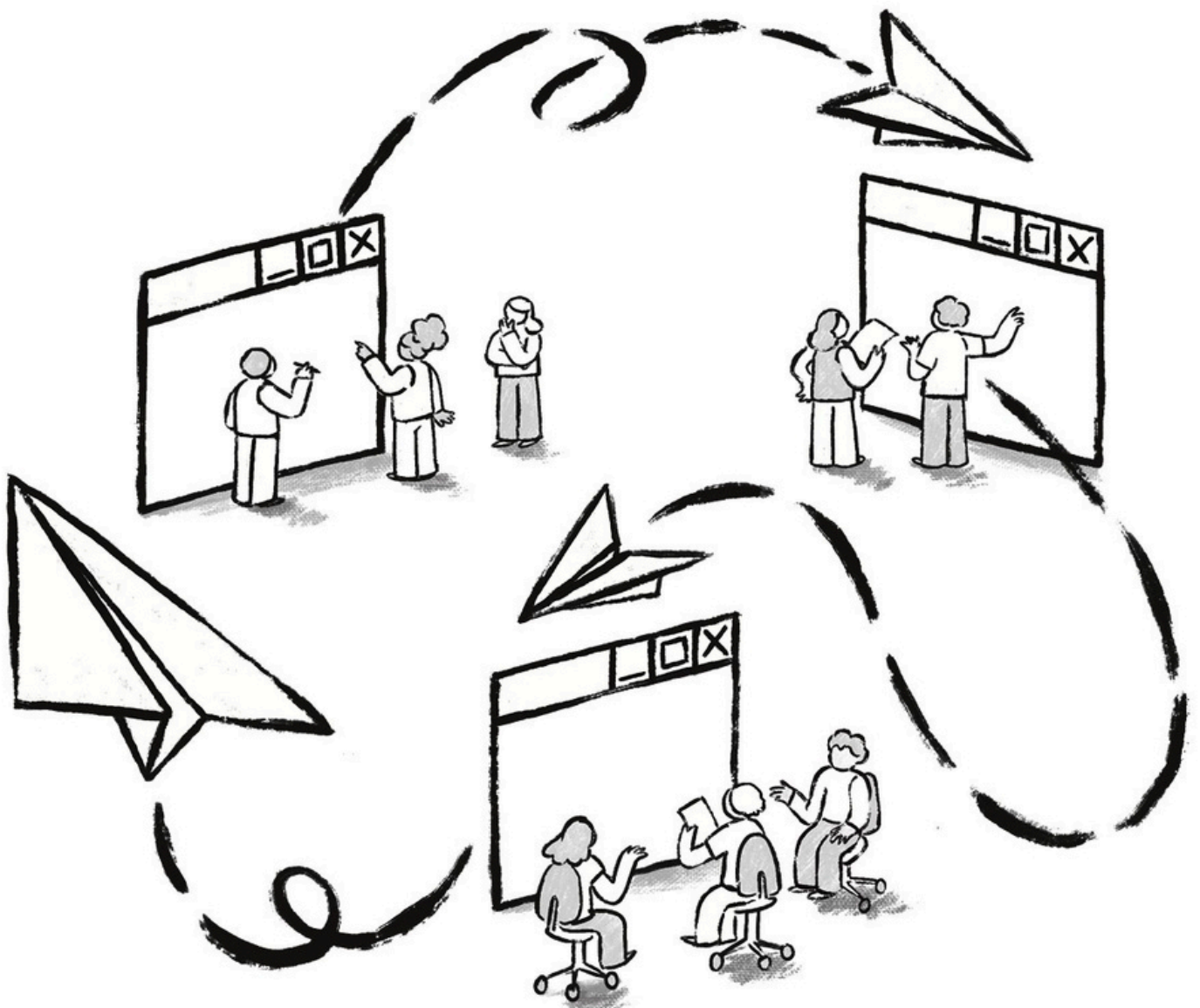


Nachnutzung **in der öffentlichen** **Verwaltung**

Vertiefung: Prozessschritte & Umsetzung in der Verwaltungspraxis



Im Rahmen der von NExT im Jahr 2025 durchgeführten und im April 2026 veröffentlichten Studie „Nachnutzung in der öffentlichen Verwaltung – Praxis, Hindernisse und Potenziale der Wiederverwendung und gemeinsamen Nutzung von Lösungen“ ist eine [Publikation](#) mit den zentralen Erkenntnissen aus Expert:inneninterviews und einer Online-Umfrage entstanden. Ergänzend dazu wurden zu einzelnen Themen, Abschnitten und Ergebnissen der Untersuchung sogenannte „Vertiefungspapiere“ erstellt, die eine detaillierte Betrachtung ausgewählter Aspekte ermöglichen.

Das vorliegende Dokument widmet sich den vier Prozessschritten der Nachnutzung und beschreibt im Detail die organisatorischen, rechtlichen, finanziellen und technischen Aspekte der konkreten Umsetzung in der Verwaltungspraxis.

Inhalt

Prozesslogik: vier Schritte der Nachnutzung	1
(Mit-)Entwicklung	1
Bereitstellen	2
Zusammenbringen.....	2
Nachnutzen	3
Umsetzung von Nachnutzung in der Verwaltungspraxis.....	3
Organisatorische Umsetzung	3
EfA-Leistungen	3
Organisation jenseits des EfA-Kontexts.....	7
Rechtliche Umsetzung	8
Finanzielle Umsetzung	11
Kostenpflichtige Nachnutzung	11
Kostenlose Nachnutzung	12
Technische Umsetzung	13
Quellenverzeichnis.....	16

Prozesslogik: vier Schritte der Nachnutzung

Nachnutzung in der öffentlichen Verwaltung ist kein einheitlicher oder standardisierter Vorgang, sondern ein Zusammenspiel unterschiedlicher organisatorischer, technischer, vertraglich-rechtlicher und finanzieller Komponenten. Diese Ausprägungen variieren je nach Anwendungsfall, Governance-Struktur und Verwaltungsebene erheblich.

Trotz dieser Heterogenität lassen sich übergreifend vier zentrale Prozessschritte identifizieren, die den meisten Formen der Nachnutzung gemeinsam sind: Entwickeln, Bereitstellen, Zusammenbringen und Nachnutzen (siehe Abbildung 1).

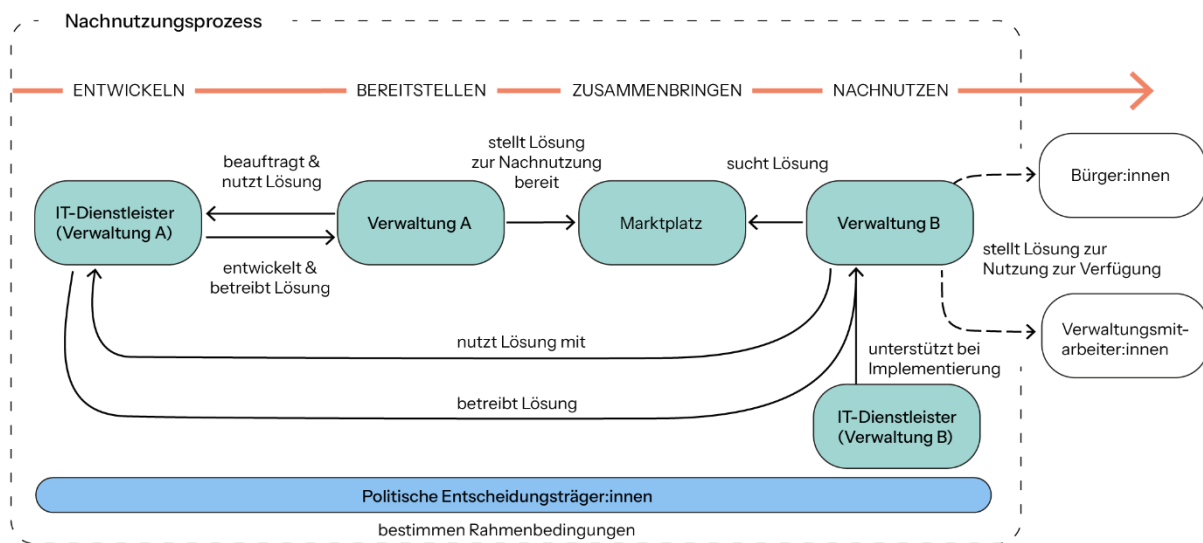


Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung eines beispielhaften Nachnutzungsprozesses

Hinter jedem dieser Prozessschritte können unterschiedliche Akteure stehen, die im Verlauf miteinander interagieren. Abbildung 1 zeigt eine stark vereinfachte und beispielhafte Darstellung dieses Zusammenspiels im Rahmen der Nachnutzung einer technischen Lösung, etwa einen Onlinedienst. Im Folgenden werden die vier Prozessschritte näher beschrieben. Die Darstellungen basieren auf den in den Interviews geschilderten Erfahrungen der Teilnehmer:innen.

(Mit-)Entwicklung

Die (Mit-)Entwicklung von Lösungen in der Verwaltung bezeichnet den Prozess, in dem neue Anwendungen, Verfahren oder Konzepte entstehen. Im Bereich digitaler Lösungen übernehmen in der Regel private oder öffentliche IT-Dienstleister die technische Umsetzung, während Verwaltungen als Ideengeber, Auftraggeber oder fachliche Partner auftreten:

„Also wir [Landesministerium] haben gar nichts entwickelt. Wir haben nur beauftragt.“ – Interviewteilnehmer:in

Bereitstellen

Das Bereitstellen von Lösungen im Kontext der Nachnutzung umfasst alle Aktivitäten, die darauf abzielen, eine entwickelte Anwendung, ein Verfahren oder Wissen so verfügbar zu machen, dass andere Verwaltungen diese übernehmen, mitnutzen oder anpassen können. Im OZG-Kontext wird in diesem Zusammenhang häufig von den federführenden und umsetzenden Bundesländern gesprochen (BMI, 2024).

In der Praxis reicht das Spektrum vom landesweiten Ausrollen standardisierter Fachverfahren in Kommunen bis hin zum Teilen lokaler Best Practices oder einzelner Open-Source-Projekte mit anderen Verwaltungen.

Der Begriff „anbieten“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig synonym zu „bereitstellen“ verwendet. In der vertraglichen Abwicklung auf dem EfA-Marktplatz ist der Begriff jedoch enger definiert: Als Anbieter fungieren hier ausschließlich die FITKO und govdigital als Intermediäre für die Vertragsabwicklung, während Bundesländer und IT-Dienstleister, die EfA-Leistungen über entsprechende Bereitstellungsverträge in den Marktplatz einbringen, weiterhin als Bereitsteller bezeichnet werden (GovDigital eG., Häufig gestellte Fragen (FAQ)).

Zusammenbringen

Der Prozessschritt des Zusammenbringens ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass nachnutzende und bereitstellende Akteure überhaupt zueinanderfinden können. Er umfasst alle Aktivitäten und Strukturen, die Sichtbarkeit herstellen, Austausch ermöglichen und potenzielle Nachnutzung initiieren. Dazu braucht es Orte und Formate, an denen bereitstellende Akteure ihre Lösungen kommunizieren und bewerben können und an denen nachnutzende Akteure auf mögliche Lösungen für ihre jeweiligen Herausforderungen stoßen. Das Zusammenbringen kann sowohl über formalisierte Plattformen wie Marktplätze, Lösungsübersichten oder Open-Source-Repositoryen erfolgen als auch informell und eher zufällig, etwa durch persönliche Kontakte, Netzwerke, Communities, Konferenzen oder Beiträge in der Fachpresse.

Eine wichtige Rolle spielen zudem Institutionen und Personen mit koordinierenden und beratenden Aufgaben, beispielsweise OZG-Koordinierungsstellen der Bundesländer. Diese tragen maßgeblich dazu bei, Akteure zu vernetzen, Informationen zu bündeln und Nachnutzungsprozesse aktiv zu ermöglichen.

Nachnutzen

Der Prozessschritt des Nachnutzens umfasst die konkrete Übernahme bzw. Mitnutzung einer identifizierten Lösung im eigenen Verwaltungskontext, einschließlich Implementierung, Anschluss an bestehende Systeme und ggf. organisatorischer Einbettung. Je nach Nachnutzungsmodell (z. B. EfA mit zentralem Betrieb und Roll-in-Unterstützung oder eigenständige Übernahme jenseits formalisierter Strukturen) unterscheiden sich Aufwand, Beteiligte und notwendige Abstimmungen deutlich. In nahezu allen Fällen sind Anpassungen an lokale Rahmenbedingungen erforderlich.

Umsetzung von Nachnutzung in der Verwaltungspraxis

Die folgenden Ausführungen zur Umsetzung von Nachnutzung stützen sich auf die in den Interviews geschilderten Erfahrungen und Praxisbeispiele und bilden die Perspektiven der beteiligten Akteure ab. Sie zeigen, wie Nachnutzung in der Verwaltung aktuell konkret abläuft und welche Akteure, Rollen und Abläufe dabei eine zentrale Rolle spielen. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern fokussiert wiederkehrende Muster und typische Variationen.

Organisatorische Umsetzung

Die Nachnutzung nach dem EfA-Prinzip stellt eine Form dar, bei der der Nachnutzungsprozess institutionell verankert ist und vergleichsweise klare Vorgaben zur organisatorischen, rechtlichen, finanziellen und technischen Umsetzung bestehen (z. B. OZG-Leitfaden). Nachnutzungsaktivitäten außerhalb des EfA-Kontexts sind demgegenüber deutlich heterogener organisiert und folgen keinem einheitlichen Vorgehen. Im Folgenden werden daher EfA-Prozesse als Referenzpunkt beschrieben und anschließend wiederkehrende Muster jenseits formalisierter Strukturen herausgearbeitet.

EfA-Leistungen

Trotz der detaillierten Beschreibungen zum organisatorischen Ablauf von EfA-Projekten, zeigt sich in der Praxis, dass der konkrete Nachnutzungsprozess einzelner EfA-Leistungen sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Insbesondere die organisatorische Umsetzung variiert stark. Interviewteilnehmer:innen berichteten, dass Umfang und Qualität der Bereitstellung sowie des Roll-outs maßgeblich davon abhängen, wie hoch der politische Druck ist und welche finanziellen und personellen Ressourcen für eine Leistung zur

Verfügung stehen. Je nach Priorisierung wird entsprechend mehr oder weniger Aufwand betrieben, um eine entwickelte Lösung tatsächlich in die Fläche zu bringen:

„Der Vertrieb an sich ist ganz streng genommen immer in der Verantwortung der Länder und manche nehmen das halt ernster als andere, je nach Kapazität und politischem Willen.“
– Interviewteilnehmer:in

Viele der folgenden Beschreibungen basieren auf der Umsetzung der elektronischen Wohnsitzanmeldung (eWA), da diese zum Zeitpunkt der Interviews bei vielen Akteuren ein Thema war oder sich gerade in der Einführung befand.

Grundsätzlich gilt für die Organisation aller EfA-Leistungen, dass die einzelnen Leistungen thematisch gebündelt und sogenannten Themenfeldern zugeordnet werden. Diese Themenfelder werden jeweils einem Bundesland übertragen. Diese federführenden Länder – teils auch in Form von Länderallianzen – übernehmen die Verantwortung für die Entwicklung und Bereitstellung der jeweiligen Leistungen innerhalb eines Themenfeldes:

„Bremen hat ja zum Beispiel Familie und Kind und das Land Bremen ist Bereitsteller für dieses Themenfeld und gibt das dann der FITKO, damit die FITKO das an die Länder weitergibt.“ – Interviewteilnehmer:in

Jedem dieser Länder ist zudem ein Bundesministerium zugeordnet. Die jeweiligen Bundesministerien geben je nach Programm- und Finanzierungskontext teilweise Fördermittel an die Länder weiter oder übernehmen Aufgaben im Monitoring der Umsetzung.

Für den Prozess von der Entwicklung bis zum flächendeckenden Roll-out wirken zahlreiche weitere Akteure zusammen. Die technische Entwicklung wird in der Regel an private oder öffentliche IT-Dienstleister vergeben, die vom jeweiligen Landesministerium beauftragt werden (siehe Kapitel „Technische Umsetzung“). Die organisatorische Gesamtverantwortung verbleibt dabei beim bereitstellenden Land. Dieses greift jedoch häufig auf zusätzliche externe Unterstützung zurück, etwa für Projektmanagement, Kommunikation oder den flächendeckenden Roll-out der Lösung. Die vertragliche Abwicklung erfolgt häufig über den Marktplatz für EfA-Leistungen, über den FITKO und govdigital als Intermediäre eine In-house-Vergabe ermöglichen (siehe Kapitel „Rechtliche Umsetzung“).

Sowohl bei der initialen Entwicklung als auch bei der Weiterentwicklung von EfA-Diensten wurden in den letzten Jahren sogenannte Steuerungskreise verpflichtend eingeführt. In diesen Gremien kommen das bereitstellende Land und alle Länder zusammen, die Interesse an der Nachnutzung haben. Ziel ist es, die Bedarfe der potenziell nachnutzenden Akteure frühzeitig zu berücksichtigen, Zuständigkeiten verbindlich zu klären und spätere Anpassungs- oder Anbindungsprobleme zu reduzieren. Gleichzeitig dienen diese Steuerungskreise als Governance-Struktur für Betrieb und Weiterentwicklung der Leistungen.

Diese beschriebenen Abläufe gelten jedoch nur dann, wenn eine Lösung tatsächlich als EfA-Leistung entwickelt und bereitgestellt wird. Interviewteilnehmer:innen berichten, dass innerhalb der Themenfelder zwar zahlreiche Lösungen entwickelt wurden, diese jedoch häufig nicht weitergegeben werden, weil der Zusatzaufwand insgesamt als zu groß empfunden wird oder sie beispielsweise aufgrund zu großer landesrechtlicher Unterschiede als „nicht EfA-fähig“ eingestuft werden.

Kommt es zur Bereitstellung einer EfA-Lösung, müssen zunächst nachnutzende Länder und Kommunen gewonnen werden. Diese Aufgabe liegt primär beim bereitstellenden Land. Dazu betreiben die Länder aktive Kommunikationsarbeit, etwa durch Informationsveranstaltungen oder gezielte Ansprache, um andere Bundesländer von der Nachnutzung zu überzeugen. Da die operative Umsetzung der meisten Leistungen auf kommunaler Ebene erfolgt, müssen nachnutzende Länder wiederum zunächst das Interesse ihrer Kommunen einholen:

„Wir [Landesministerium] laden dann tatsächlich alle betroffenen Kommunen ein, in eine Videokonferenz und stellen den Onlinedienst da vor, in der Regel durch den Anbieter, also jetzt durch [Bundesland] oder durch [Bundesland]. Und die Kommunen können sich diesen Dienst wirklich anschauen, weil es nutzt ja nichts, einen Dienst einzukaufen, den die Kommunen nicht verwenden wollen. Das heißt, wir holen das kommunale Interesse bewusst ein und fragen, wollt ihr das nachnutzen oder nicht? Bei den Fokusteilnehmungen haben wir ziemlich stark geschoben.“ – Interviewteilnehmer:in

Ist eine Lösung bereits über den Marktplatz für EfA-Leistungen verfügbar, kann dieses kommunale Interesse auch über sogenannte bündelnde Organisationen gesammelt werden:

„Der Marktplatz hat die sogenannte Bündlerfunktion entwickelt. Das hat die Möglichkeit gegeben, dass die Kommunen sich als sogenannte Klienten bei ihrem Bündler akkreditieren konnten und konnten dann sehen, was hat mein Bündler denn schon eingekauft und in dieser Funktion konnte der Bündler Interessensbekundungen sammeln und dann die Bestellung ausführen.“ – Interviewteilnehmer:in

Ein zentrales Ziel von EfA besteht darin, eine möglichst einheitliche Landschaft von Onlinediensten zu schaffen. Der Erfolg einer EfA-Leistung wird daher häufig daran gemessen, in welchem Umfang sie von anderen Ländern und Kommunen nachgenutzt und flächendeckend ausgerollt wird. Die Bereitstellung einer Lösung umfasst entsprechend nicht nur die Nach- bzw. Mitnutzung selbst, sondern auch die Unterstützung der nachnutzenden Akteure bei Implementierung und Anbindung an bestehende Fachverfahren. Diese Unterstützung erfolgt laut Interviewteilnehmer:innen durch begleitende Materialien wie Leitfäden oder Schulungen, aber auch durch persönliche Beratung. Häufig wird diese Aufgabe an externe Roll-out- oder Roll-in-Manager:innen ausgelagert:

„Jetzt ging es darum, wie binde ich jetzt diese Vielzahl an Kommunen an. Und da haben wir ein sogenanntes Flächenrollout-Konzept entwickelt. Das heißt, wir sind erst im Austausch mit dem

jeweiligen Land gegangen, die mit unseren Diensten für ihre Kommunen nachnutzen wollten und haben dann sozusagen in einer Art Checkliste mit dem Land besprochen, was könnt ihr oder was brauchen wir, damit wir das euren Kommunen anbieten können.“ – Interviewteilnehmer:in

Vor einem vollständigen Flächenrollout gibt es in einigen Fällen zunächst eine Pilotierungsphase, etwa bei eWA. In dieser Phase werden ausgewählte Kommunen angebunden und die Erfahrungen anschließend genutzt, um gezielt für die Nachnutzung zu werben:

„Dann haben wir Pilotkommunen zusammen mit dem mitnutzenden Land ausgewählt, das waren in der Regel die Landeshauptstädte und größere Städte. Da haben wir dann in dieser Pilotierungsphase einen ganz engen Austausch mit diesen Städten gehabt und dann sozusagen technisch, organisatorisch mit diesen Pilotkommunen den Anschluss durchgeführt. Die Kommunen sind live gegangen, das wurde dann natürlich entsprechend kommunikativ begleitet. Das ist ganz wichtig, dass man da noch mal die Werbetrommel rührt.“ – Interviewteilnehmer:in

In den Interviews wird dieser Flächenrollout wiederholt als Change-Prozess beschrieben. Neben technischer Anbindung und organisatorischer Koordination geht es darum, Fachbereiche und kommunale Akteure mitzunehmen, Routinen zu verändern und Akzeptanz aufzubauen.

Der organisatorische Aufwand des anschließenden Flächenrollouts variiert erheblich. In zentral organisierten Bundesländern, die über einen übergeordneten IT-Dienstleister verfügen, der zudem die angebundenen Fachverfahren betreut, kann der Roll-out mit vergleichsweise wenigen Beteiligten umgesetzt werden. In föderal stärker fragmentierten Ländern mit zahlreichen IT-Dienstleistern oder Fachverfahrensanbietern ist der Abstimmungsaufwand hingegen deutlich höher:

„Im Best Case funktioniert es wie in [Bundesland]. Das ist ein sehr zentral organisiertes Land, was bedeutet, die haben einen übergeordneten Dienstleister und die betreuen sogar noch das hauptsächlich genutzte Fachverfahren [für den jeweiligen Onlinedienst]. [...] Da hat man einen Termin mit vier Beteiligten, das ist [bereitstellendes Bundesland], das sind wir als Roll-out-Team bei [IT-Dienstleister], das ist das Land in [nachnutzendes Bundesland] und das ist das Betreiben, das ist eben der Dienstleister mit Vertretern [IT-Dienstleister des nachnutzenden Bundeslands]. Innerhalb kürzester Zeit können wir dort über diese Zentralität Hunderte von Kommunen auf einmal anbinden, ohne Probleme innerhalb von wenigen Tagen.“ – Interviewteilnehmer:in

Da die Nutzung von EfA-Diensten rechtlich nicht verpflichtend ist, müssen nachnutzende Akteure auf Landes- und Kommunalebene jeweils eigenständig entscheiden, ob ein angebotener Dienst übernommen wird. Diese Entscheidungen werden häufig interdisziplinär getroffen. Ein OZG-Beauftragter eines Landesministeriums schilderte beispielsweise, dass nach der Identifikation eines potenziell nachnutzbaren Dienstes zunächst das zuständige Fachreferat eingebunden wird, bevor das Interesse der Kommunen abgefragt wird. Auch auf kommunaler Ebene erfolgen solche Entscheidungen meist in Arbeitsgremien, bestehend aus Fachbereich, IT und Leitungsebene. In einzelnen Fällen wird berichtet, dass trotz verfügbarer EfA-Lösung in solchen Gremien gegen den EfA-Dienst und für eine

Eigenentwicklung gestimmt wurde. In kleineren Kommunen treffen die für die Digitalisierung zuständigen Personen solche Entscheidungen teilweise allein, müssen spätestens bei der Implementierung jedoch mit der Fachlichkeit zusammenarbeiten, da diese den Dienst später anwendet:

„Das war ein total geführter Prozess über JIRA-Tickets. Ich musste das beantragen und dann musste ich die involvierten Personen, wie zum Beispiel das Bürgerbüro und die IT etc., alle angeben und in jedem Schritt, in jedem JIRA-Ticket-Schritt wurden dann die entsprechenden Personen kontaktiert. Wir konnten dann wieder rückmelden, ob die Installation geklappt hat. Also das war wirklich total easy bei der elektronische Wohnsitzanmeldung.“ – Interviewteilnehmer:in

Organisation jenseits des EfA-Kontexts

Für Lösungen, die außerhalb des EfA-Kontexts entwickelt und nachgenutzt werden, existieren bislang keine vergleichbar formalisierten Organisationsstrukturen. Dennoch lassen sich auch hier wiederkehrende organisatorische Muster erkennen. Neben der länderübergreifenden Nachnutzung im EfA-Kontext werden auch landesinterne Modelle beschrieben, in denen das Land einen Onlinedienst zentral bereitstellt und Kommunen diesen parametrisiert aktivieren können, etwa über ein Landesredaktionssystem. Dadurch wird die Skalierung organisatorisch vereinfacht, da Kommunen weniger individuelle Abstimmungs- und Implementierungsaufwände haben.

Grundsätzlich zeigt sich, dass technische Lösungen, die zur Nachnutzung angeboten werden, auch jenseits von EfA häufig in Kooperation mit externen Dienstleistern entstehen. Nicht-technische Lösungen wie Strategien, Datenschutzkonzepte, Prozessmodelle, Schulungsunterlagen oder andere Best Practices werden hingegen überwiegend von Verwaltungsmitarbeiter:innen selbst entwickelt und weitergegeben.

Der Wunsch, eigene Lösungen aktiv zur Nachnutzung bereitzustellen, ist insbesondere dann ausgeprägt, wenn die Entwicklung mit hohem Aufwand verbunden war oder wenn der Fortbestand einer Lösung von der Beteiligung weiterer Akteure abhängt. Dies betrifft beispielsweise Projekte aus dem Kontext der Smart City Modellprojekte, die für den Übergang vom Projekt- in den Regelbetrieb auf eine breite Nutzung angewiesen sind. Ähnlich wie bei EfA-Diensten müssen auch hier Sichtbarkeit erzeugt und Nachnutzungsinteresse für eine langfristige Planung eingeholt werden:

„Die Kommunen, die Interesse haben, haben einen Letter of Intent unterschrieben. Das sind mittlerweile schon über 10. Kommunen haben da schon Interesse bekundet, dass sie das auch machen wollen würden. Das ist schon hoch dafür, dass wir ja noch kein Go Life haben, sondern immer nur diese Demo jetzt aktuell noch gezeigt haben.“ – Interviewteilnehmer:in

Die Sichtbarmachung erfolgt durch Kommunikation auf Veranstaltungen sowie über eigene Websites. Vereinzelt können auch Marktplätze und Lösungsübersichten für zusätzliche Aufmerksamkeit sorgen. Anders als im EfA-Kontext treffen bereitstellende und nachnutzende Akteure hier jedoch auf eine stark fragmentierte Plattformlandschaft. In vielen Fällen betreiben Lösungsentwickler zudem keine aktive Kommunikationsarbeit, sondern reagieren primär auf konkrete Nachfragen. Besteht Nachnutzungsinteresse, übernehmen die bereitstellenden Akteure häufig eine beratende Rolle und unterstützen bei Implementierung oder Nutzung:

„Wir bieten eigentlich nur die Software an, wobei wir aktuell planen, auch Musterdokumente zur Verfügung stellen: wie sieht denn so ein Datenschutz- und Sicherheitskonzept jetzt für die Anwendung aus. Weil das ist auch ein Riesen-Hemmnis in der Nutzung. Wenn das mal alles als Whitepaper Lösung vorhanden ist, dann kann ich das ja einfacher an meine konkrete Situation anpassen, als wenn ich jetzt von Null anfangen muss.“ – Interviewteilnehmer:in

Insbesondere dann, wenn Kommunen nicht komplette Lösungen übernehmen, sondern sich einzelne Praktiken oder Vorgehensweisen anschauen, besteht ein erhöhter Bedarf an persönlicher Erklärung und Beratung.

Rechtliche Umsetzung

Grundsätzlich unterliegt Nachnutzung, ähnlich wie die meisten anderen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung, einer Vielzahl rechtlicher Regelungen und gesetzlicher Vorgaben. Dazu zählen einerseits spezifische Regelwerke, die Nachnutzung direkt oder indirekt adressieren, wie etwa das Onlinezugangsgesetz (OZG) oder die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder. Andererseits beeinflussen auch allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere zur föderalen Zusammenarbeit, die Ausgestaltung von Nachnutzungsprozessen. Diese betreffen unter anderem die vertragliche Kooperation zwischen Bund und Ländern, zwischen Bundesländern untereinander sowie zwischen Ländern und weiteren Akteuren der öffentlichen Verwaltung.

Für die länderübergreifende Nachnutzung bilden in der Praxis vor allem Staatsverträge¹, Verwaltungsvereinbarungen oder Kooperationsvereinbarungen die rechtliche Grundlage. Welche Form gewählt wird, hängt unter anderem von der Ebene, dem Umfang der Zusammenarbeit sowie vom Grad der Verbindlichkeit ab.

¹ „Ein Staatsvertrag ist immer dann nötig, wenn die zu regelnde Materie unter Parlamentsvorbehalt steht, die Umsetzung des Vertragsinhalts folglich nur mittels eines formellen Gesetzes möglich ist. Verwaltungsabkommen sind dagegen Verträge, die mit Mitteln der Exekutive, also Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, umgesetzt werden können.“ (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2018)

„Wir haben es nachgenutzt, auf gleicher Ebene: Staatskanzlei [Bundesland A] und [Bundesland B], also unser Ministerium über den Staatsvertrag.“ – Interviewteilnehmer:in

„Bei uns war es eine Verwaltungsvereinbarung, wenn es noch höher ist, ist es ein Staatsvertrag.“ – Interviewteilnehmer:in

„Eine weitere Möglichkeit ist die Kooperationsvereinbarung. Die Bundesländer können der Kooperation mit [Bundesland A] und [Bundesland B] beitreten. Mit dem Beitritt der Kooperation müssen sich die Länder gemeinsam auf eine Kostenverteilung verständigen (z.B. Königsteiner Schlüssel).“ – Interviewteilnehmer:in

Diese länderübergreifenden Regelungen greifen jedoch nicht unmittelbar für die Nachnutzung zwischen Ländern und Kommunen. Wollen Länder Lösungen ihren Kommunen zur Nachnutzung anbieten, übernehmen sie häufig eine vermittelnde Rolle. In der Praxis geschieht dies etwa dadurch, dass Länder landesweite Lizenzen erwerben, digitale Lösungen als landesweite Basisdienste definieren oder spezielle Landesmodelle etablieren, über die Kommunen Zugang zu den Lösungen erhalten. Ziel dieser Modelle ist es, komplexe Einzelverträge zu vermeiden, rechtliche Hürden zu reduzieren und eine möglichst einfache Skalierung zu ermöglichen.

Ob ein Land beispielsweise Lösungen kostenfrei an Kommunen weitergeben darf, hängt stark vom jeweiligen Landes- bzw. Haushaltrecht ab. In mehreren Fällen wird berichtet, dass für die oben beschriebene Vorgehensweisen zunächst rechtliche Anpassungen erforderlich waren, etwa Änderungen von Haushaltsgesetzen, um es Ländern zu ermöglichen, Lösungen zentral zu beschaffen und sie Kommunen kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

„Dann haben wir gesagt, wir erklären das nach unserem E-Government-Gesetz zum Basisdienst und dann können die Kommunen das auch nachnutzen.“ – Interviewteilnehmer:in

„Wir haben im Moment das Landesmodell im Einsatz. Wir kaufen die Lösung als Landeslizenz und müssen die Nutzungslizenz an die Kommunen weitergeben.“ – Interviewteilnehmer:in

„In [Bundesland] haben wir jetzt das Haushaltsgesetz entsprechend geändert im Landtag, sodass wir als Land für die Kommunen einkaufen dürfen und ihnen das dann kostenfrei weitergeben dürfen. Bisher durfte [Bundesland] nichts verschenken.“ – Interviewteilnehmer:in

In den Fällen, in denen keine Direktverträge zwischen bereitstellenden und nachnutzenden Akteuren möglich oder praktikabel sind, kommen sogenannte Intermediäre zum Einsatz, die als rechtliche und organisatorische Schnittstelle fungieren und die Parteien über sogenannte Umklappverträge verbinden. Zu den Intermediären zählen beispielsweise Genossenschaften wie govdigital, Organisationen wie die FITKO oder kommunale IT-Dienstleister, die Vermittlungsfunktionen zwischen Ländern, Kommunen und Anbietern übernehmen. Sie koordinieren Vertragsbeziehungen, regeln Hosting- und Betriebsfragen und schaffen rechtliche Strukturen, die Nachnutzung über föderale Ebenen hinweg ermöglichen:

„Wir haben eine Kooperation mit einem kommunalen IT-Dienstleister, das ist eine Genossenschaft und der sind wir als Land auch beigetreten als Genosse. Und die hosten das Portal und wir geben das quasi darüber den Kommunen.“ – Interviewteilnehmer:in

„Bei govdigital können die Kommunen direkt bestellen, wenn sie ein Genossenschaftsmitglied da drin hat. Bei der FITKO geht das nicht, hier ist nur Austausch auf Länderebene.“ – Interviewteilnehmer:in

Die vertragliche Abwicklung, sowohl von Direkt- als auch Umklappverträgen, wird dabei zunehmend durch digitale Prozesse unterstützt. Über diverse Marktplätze, etwa den Marktplatz für EfA-Leistungen, das Cloud-Service-Portal oder auch landesspezifische Angebote wie den Digitalmarkt Bayern, können standardisierte Vereinbarungen digital abgeschlossen werden. Diese Marktplätze ermöglichen eine sogenannte verkettete Inhouse-Vergabe², bündeln rechtliche, finanzielle und organisatorische Aspekte der Nachnutzung und tragen dazu bei, bürokratischen Aufwand zu reduzieren und Prozesse zu beschleunigen:

„Vertraglich wird das über den Marktplatz geregelt. Da klickt man und dann werden ein paar E-Mails ausgetauscht und am Ende klickt man ‚Angebot annehmen‘ und dann ist der Vertrag geschlossen. Dazwischen stehen natürlich noch ein paar Haushaltsvermerke und ganz viel Abstimmungsaufwand für die finanziellen Ressourcen. Aber die vertragliche Geschichte ist durch den Marktplatz schon deutlich vereinfacht worden.“ – Interviewteilnehmer:in

Werden Lösungen gemeinsam von Verwaltungen mit Forschungseinrichtungen oder IT-Dienstleistern entwickelt, entstehen häufig zusätzliche rechtliche Anforderungen. Insbesondere für den Betrieb, die Vergabe von Lizenzen und die Verstetigung solcher Lösungen ist es in einzelnen Fällen notwendig, neue Trägerstrukturen – etwa in Form von GmbHs oder Vereinen – zu schaffen. Diese übernehmen Aufgaben, die Verwaltungen selbst rechtlich nicht wahrnehmen dürfen, wie den Abschluss bestimmter Verträge oder das Angebot von Produkten am Markt:

„Wenn etwas zusammen mit Verwaltung und Behörde in einem Förderprojekt entwickelt worden ist, muss geschaut werden, wie kriegen wir es in eine Verstetigung. Also wie kriegen wir es hin, dass auch andere das nutzen können. Und dann brauchst du ja irgendeine Rechtsform. Es müssen ja Verträge geschlossen, Angebote erstellt werden. Und das darf Verwaltung ja so nicht.“ – Interviewteilnehmer:in

Bei gemeinsam entwickelten Projekten ist zugleich häufig klar geregelt, dass der Quellcode und die entsprechenden Nutzungsrechte beim Land oder bei den beteiligten Behörden verbleiben. Externe IT-Dienstleister agieren in diesen Konstellationen primär als technische Umsetzer, ohne eigene Rechte an der Lösung zu erwerben.

Schließlich zeigen die Interviews, dass Nachnutzung nicht in allen Fällen eine formalisierte rechtliche oder vertragliche Abwicklung erfordert. Insbesondere jenseits der OZG-

² Inhouse-Verkettung gewährleistet, dass Leistungen gegen Entgelt ohne Ausschreibung ausgetauscht werden.

Umsetzung werden teilweise Best Practices, Dokumente oder konzeptionelle Lösungen informell übernommen. Solche niedrighschwelligen Formen der Nachnutzung basieren in der Regel auf einem gemeinsamen Rechtsrahmen oder allgemein gültigen Vorgaben und kommen ohne zusätzliche vertragliche Regelungen aus:

„Zum Beispiel Datenschutzhinweise, es gibt da kein Copyright drauf. Ich sage ‚hier benutzt einfach das Dokument. Schreibt einfach nur [Stadt] anstatt [Stadt] und nutzt es einfach, weil es ist Bundesrecht.“ – Interviewteilnehmer:in

Finanzielle Umsetzung

Bei der finanziellen Umsetzung von Nachnutzung lassen sich zwei Grundformen unterscheiden: Nachnutzung ist für die nachnutzenden Akteure kostenfrei oder sie ist mit einmaligen und/oder laufenden Kosten verbunden. Welche Variante zum Tragen kommt, hängt unter anderem von der Art der nachgenutzten Lösung, dem Nachnutzungsmodell (Übernahme vs. Mitnutzung), dem föderalen Kontext sowie von bestehenden Finanzierungs- und Förderstrukturen ab.

Kostenpflichtige Nachnutzung

In vielen Fällen ist Nachnutzung mit Kosten für die nachnutzenden Akteure verbunden. Eine finanzielle Beteiligung an Entwicklung oder Betrieb tritt insbesondere bei der Unterform der Mitnutzung auf, wie sie beispielsweise bei vielen EfA-Leistungen praktiziert wird. Die Kostenbeteiligung kann dabei über unterschiedliche Modelle erfolgen, etwa in Form von Lizenzgebühren, Betriebskostenanteilen oder einmaligen Beiträgen.

Für zahlreiche EfA-Leistungen ist eine geteilte Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen üblich. Um die entstehenden Kosten abschätzen zu können, holen Länder häufig vorab das Nachnutzungsinteresse ihrer Kommunen ein. Auf dieser Grundlage wird kalkuliert, wie viele Kommunen sich voraussichtlich an der Nachnutzung beteiligen und welche Kosten pro nachnutzender Stelle entstehen werden. Im Fall von eWA fallen für nachnutzende Kommunen je nach Landesmodell und Anbindung laufende Gebühren an.

Grundsätzlich gilt: Je mehr Kommunen oder Länder sich an der Nachnutzung beteiligen, desto geringer fallen die Kosten pro nachnutzender Organisation aus. Gleichzeitig stehen Anbietende von Lösungen häufig vor der Herausforderung, Preise festzulegen, bevor klar ist, wie viele Akteure sich tatsächlich verbindlich an der Finanzierung beteiligen werden.

Zusätzlich ist häufig keine langfristige Finanzierung sichergestellt, da Zahlungszusagen nur auf wenige Jahre begrenzt sind. Dies gilt auch für die „EfA-finanzierten-Leistungen“³:

„Die Länder kaufen das ja auch immer nur jahreweise ein. Daher haben wir jedes Jahr das Problem, dass die Diskussion da ist, ob sie nächstes Jahr wieder weitermachen oder wieder austreten.“ – Interviewteilnehmer:in

Neben der Nachnutzung bestehender Lösungen berichten Interviewteilnehmer:innen auch von Entwicklungsgemeinschaften, in denen mehrere Länder gemeinsam die Entwicklung einer Lösung finanzieren. Durch geteilte Budgets werden Kosten und Risiken verteilt, zugleich entsteht eine gemeinsame Verantwortung für die technische Basis und deren Weiterentwicklung.

Kostenlose Nachnutzung

Um die Nachnutzung besonders relevanter Onlinedienste in den Kommunen zu fördern, übernehmen viele Länder die Finanzierung vollständig und stellen die Lösungen ihren Kommunen kostenfrei zur Verfügung. Auf diese Weise wird Nachnutzung gezielt unterstützt, Doppelstrukturen werden vermieden und der administrative Aufwand für Einzelverträge reduziert. Der Umfang dieser Landesfinanzierung unterscheidet sich dabei deutlich zwischen den Bundesländern. In einzelnen Fällen berichten Interviewteilnehmer:innen zudem, dass nicht nur die Onlinedienste selbst, sondern auch der Anschluss an die Fachverfahren mitfinanziert wird:

„Das Land [Bundesland] finanziert die Umsetzung von den EfA-Leistungen. Das bezieht die Fachanwendungen mit ein, also den Anschluss. Die Kommunen gehen da mit Null raus.“ – Interviewteilnehmer:in

Kostenfreie Nachnutzung findet darüber hinaus häufig bei nicht-technischen Lösungen wie Konzepten, Leitfäden oder Best Practices statt. Diese werden in der Regel ohne direkte Zahlungen an die bereitstellenden Akteure übernommen.

Ähnliches gilt für Open-Source-Lösungen. Hier fallen für die Nutzung des Quellcodes in der Regel keine Lizenzkosten an. Dennoch können für Implementierung, Betrieb oder Weiterentwicklung im eigenen Umfeld finanzielle Aufwände entstehen.

³ EfA-finanziert-Leistungen: „Bund und Länder haben eine Auswahl an EfA-Leistungen in den Mittelpunkt gestellt, welche besonders häufig von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen genutzt werden. Dabei handelt es sich um vorherige Fokusleistungen und Leistungen von föderalem Interesse. Diese EfA-Leistungen werden aktuell mit besonderer finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder bis in die Kommunen bereitgestellt. Im Marktplateau sind sie nach Veröffentlichung durch dieses Symbol als „EfA-Finanziert“ gekennzeichnet.“ (GovDigital eG, FAQ)

Technische Umsetzung

In der Praxis zeigt sich, dass die technische Umsetzung von Nachnutzung häufig über zentrale Betriebsmodelle realisiert wird. Insbesondere im Kontext des EfA-Prinzips, aber auch darüber hinaus, werden nachnutzbare digitale Dienste vielfach als Software-as-a-Service (SaaS) betrieben. In diesen Fällen verbleibt der technische Betrieb, insbesondere Hosting und Wartung, an einem zentralen Ort, etwa bei einem bereitstellenden Bundesland oder einem beauftragten IT-Dienstleister. Nachnutzende Verwaltungen erhalten dagegen Zugriffs- oder Administrationsrechte, ohne selbst für den vollständigen Betrieb verantwortlich zu sein. In diesem Fall könnte man korrekterweise auch von Mitnutzung sprechen. Diese Betriebslogik wird von mehreren Interviewteilnehmer:innen explizit beschrieben. Es wird betont, dass durch mandantenfähige Architekturen eine gemeinsame Nutzung derselben technischen Infrastruktur möglich wird:

„Die Idee ist, dass wir das als Software-as-a-Service anbieten. Das heißt, wir haben einen Rechenzentrumstreiber, der das dann in der Cloud hostet für uns und der dann einfach einen Mandanten erstellen kann und dann kann der diese Infrastruktur mitnutzen.“ – Interviewteilnehmer:in

Eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren solcher Betriebs- und Nachnutzungsmodelle ist die Interoperabilität der eingesetzten Systeme. Interoperabilität beschreibt die Fähigkeit, unterschiedliche IT-Systeme über standardisierte Schnittstellen zuverlässig miteinander zu verbinden⁴. In der Praxis wird Interoperabilität vor allem durch den Einsatz offener Standards sowie durch wiederverwendbare Basiskomponenten unterstützt. Offene Standards sind frei zugänglich und können ohne proprietäre Abhängigkeiten implementiert und weiterentwickelt werden⁵.

Für die öffentliche Verwaltung existieren spezifische fachliche und technische Standards, darunter die XÖV-Standards, FIT-Connect oder sicherheitsrelevante Vorgaben wie BSI-Zertifizierungen. Ergänzend dazu spielen sogenannte IT-Basiskomponenten eine wichtige Rolle, etwa Bürger:innenkonten, das Unternehmenskonto, E-Payment-Lösungen oder Bausteine des Föderalen Informationsmanagements (FIM). Ziel ist es, wiederkehrende technische Funktionen nicht mehrfach zu entwickeln, sondern standardisiert bereitzustellen und so die Kompatibilität und Wiederverwendbarkeit von Lösungen zu erhöhen. In den

⁴ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) definiert Interoperabilität wie folgt: „Interoperabilität kann definiert werden als die Fähigkeit, die eine verlässliche Kommunikation zwischen Produkten unterschiedlicher Hersteller ermöglicht, ohne dass proprietäre Schnittstellen die Daten konvertieren.“ (BSI, Interoperabilitätstest)

⁵ IBM beschreibt offene Standards folgendermaßen: „Ein offener Standard ist ein Standard, der zur Übernahme, Implementierung und Aktualisierung frei verfügbar ist. Einige bekannte Beispiele für offene Standards sind XML, SQL und HTML. Unternehmen innerhalb einer Branche teilen sich offene Standards.“ (Gower, Offene Standards vs. Open Source)

Interviews wird deutlich, dass diese Standards insbesondere bei der Entwicklung neuer Lösungen frühzeitig berücksichtigt werden müssen, um spätere Nachnutzung zu ermöglichen. So schildern Interviewteilnehmer:innen, wie Kommunen über standardisierte Schnittstellen Daten abrufen oder bestehende Bausteine in ihre Anwendungen integrieren:

„Bürgerdaten dürfen aus Sicherheitsgründen im Netz des Bundes stattfinden und dürfen nicht im öffentlichen Internet unterwegs sein. Dafür gibt es verschiedene Transportstandards es gibt XTA, OSCI und FIT-Connect. Das bedeutet, bevor das System in der Kommune angebunden wird, muss ein sogenannter Transportkanal eingerichtet werden, durch die diese Signale laufen.“ – Interviewteilnehmer:in

„Übermittelt werden die Anträge über FIT-Connect an die Fachverfahren der Behörden. Und die können sich aussuchen, was sie wollen an Fachverfahren, da machen wir überhaupt keine Vorgabe.“ – Interviewteilnehmer:in

Um trotz standardisierter Lösungen regionale Besonderheiten berücksichtigen zu können, wird im EfA-Kontext häufig mit Parametrisierung⁶ gearbeitet. Dabei werden variable Parameter genutzt, um rechtliche oder organisatorische Unterschiede zwischen Ländern oder Kommunen abzubilden, ohne die zugrunde liegende technische Lösung zu verändern. Die Parametrisierung wird zugleich als notwendiges Mittel zur föderalen Skalierung und als potenzielle Quelle zusätzlicher technischer und organisatorischer Komplexität beschrieben. Die technische Umsetzung erfolgt in vielen Fällen in enger Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern. Dies betrifft sowohl die Entwicklungs- und Betriebsphase als auch den eigentlichen Nachnutzungsprozess, bei dem bestehende Lösungen in lokale IT-Landschaften integriert werden müssen. Die Interviews zeigen deutliche föderale Unterschiede. Während einige Länder stark zentral organisiert sind und mit wenigen Fachverfahrensherstellern arbeiten, sind andere durch eine hohe Anzahl unterschiedlicher Anbieter geprägt:

„Da haben wir Glück. Wir haben tatsächlich in [Bundesland] in einigen Bereichen tatsächlich immer nur ein Fachverfahren. Aber beim Thema Führerschein haben wir drei Fachverfahren im Land und der Kollege, ja der hat jetzt mehr Arbeit, weil der Aufwand das zu koordinieren mit dreifach Anwendung einfach größer ist.“ – Interviewteilnehmer:in

„Die IT war in unserem Fall natürlich beteiligt. Und in dem Fall muss der Hersteller [...] der Software noch Einstellungen tätigen, damit diese Online-Anträge auch bei uns ankommen.“ – Interviewteilnehmer:in

Ein weiterer Aspekt technischer Nachnutzbarkeit ist die Bereitstellung von Lösungen als Open Source. Viele der Interviewteilnehmer:innen betonen, dass frei zugänglicher Quellcode

⁶ „Die Parametrisierung für "Einer für Alle" (EfA)-Onlinedienste bezieht sich auf die Bereitstellung regionaler Parameter, die eine individuelle Anpassung der Onlinedienste ermöglichen. Durch den Einsatz von Variablen („Parametern“) wird eine flexible Gestaltung gewährleistet, um auf Unterschiede in landes- und satzungsrechtlichen Bestimmungen einzugehen.“ (BMDS, Parametrisierung)

mehr Transparenz schafft, die Unabhängigkeit von einzelnen Anbietern erhöht und eine einfachere Nachnutzung ermöglicht. Lösungen werden dabei häufig auf Plattformen wie openCode veröffentlicht, modular aufgebaut und containerisiert, um Installation und Betrieb zu erleichtern. In einigen Förderprogrammen, etwa im Kontext von Smart-City-Modellprojekten, ist Open Source verpflichtend vorgegeben. Gleichzeitig setzt die Nachnutzung solcher Lösungen grundlegende technische Kompetenzen voraus:

„Nach Fördermittel-Richtlinien muss es ja sowieso Open Source sein und es wird auch bei openCode bereitgestellt. Die Idee ist, jeder kann sich das theoretisch nehmen und bei sich implementieren.“ – Interviewteilnehmer:in

„openCode ist ja GitLab-basiert, das heißt ein durchschnittlicher IT-ler kann das deployen. Wir setzen auf Container-Betrieb, das heißt, man kann es wirklich einfach betreiben, wenn man weiß, wie man das macht. [...] Die ganze Architektur ist eigentlich auf Modularität gebaut. Du kannst auch nur einzelne Komponenten nehmen, es ist eine sehr moderne IT-Architektur, die eigentlich jeder IT-ler installieren kann.“ – Interviewteilnehmer:in

„Das war uns immer wichtig, dass es vollständig Open-Source-basiert ist, dass wir keine Abhängigkeiten in der Entwicklung schaffen, keine Lizenzabhängigkeiten.“ – Interviewteilnehmer:in

Schließlich wird im Zusammenhang mit technischer Umsetzung auch das Ziel betont, Ende-zu-Ende-Lösungen zu entwickeln. Gerade vor dem Hintergrund, dass sich das OZG primär auf die Bereitstellung von Onlinediensten für Bürger:innen fokussiert, äußern viele Interviewteilnehmer:innen den Anspruch, digitale Prozesse ganzheitlich und medienbruchfrei umzusetzen, von der Antragstellung bis zur Bearbeitung im Fachverfahren und der Rückmeldung an die Antragstellenden:

„Weil wir ein digitaler Ende-zu-Ende-Dienst sind, mussten ja auch die Fachverfahren mit uns kommunizieren. Das heißt, wir schicken Nachrichten an die Meldebehörde, aber die Meldebehörde muss uns ja auch wieder elektronisch antworten.“ – Interviewteilnehmer:in

Quellenverzeichnis

- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). (2024). *OZG-Leitfaden*. https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/ozg-leitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [abgerufen am 05.03.2026].
- Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung. (BMDS). (o. J.). „*Einer für Alle*“ (EFA)-Onlinedienste: Mit Parametrisierung zu mehr Vielseitigkeit. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/rahmenarchitektur/efa-parametrisierung/efa-parametrisierung-node.html>.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. (BSI) (o. J.). Interoperabilitätstest. https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Moderner-Staat/Verwaltungs-PKI/Historie/Interoperabilitaetstest/interoperabilitaets-test_node.html [abgerufen am 20.02.2026].
- GovDigital eG. (o. J.). Häufig gestellte Fragen (FAQ). Der Marktplatz für EFA-Leistungen. <https://marktplatz.govdigital.de/faq-efa-marktplatz/> [abgerufen am 20.02.2026].
- Gower, Andy (o. J.). Offene Standards vs. Open Source: Eine grundlegende Erklärung. IBM. <https://www.ibm.com/de-de/think/topics/open-standards-vs-open-source-explanation> [abgerufen am 20.02.2026].
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2018). Rechtliche Einordnung von Bund-Länder-Abkommen (WD 3-3000-304/18). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/578794/47f03a5a9de065e5cc42130b99c43c21/wd-3-304-18-pdf-data.pdf>.