

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Frau
Ellen Stock, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzende des Ausschusses für
Bauen, Wohnen und Digitalisierung
40190 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/338

A20

**Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1669: „Verwaltungsdigitalisierung voranbringen – Onlinezugangsgesetz zeitnah umsetzen“
Schriftliche Anhörung, 2. März 2023**

Stellungnahme

Stichwort „A20 - OZG - zum 02.03.2023“

Sehr geehrte Frau Stock,

vielen Dank für die Übersendung des Antrags der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1669: „Verwaltungsdigitalisierung voranbringen – Onlinezugangsgesetz zeitnah umsetzen“ und die Möglichkeit, hierzu die Expertise der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen einer schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW einzubringen.

Die Kommunen sehen sich mit Blick auf die Verwaltungsdigitalisierung und auf die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) einer äußerst schwierigen Situation gegenüber. Die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung wird seitens der kommunalen Spitzenverbände regelmäßig auf Hemmnisse und Risiken bei der OZG-Umsetzung hingewiesen. Eine Antwort auf diese Hinweise steht noch aus. Dabei ist die Einbindung des kommunalen Sachverständigen in der aktuellen Situation der OZG-Umsetzung und für das Gelingen einer durchgängigen (Ende-zu-Ende) Digitalisierung unerlässlich.

23.02.2023

Städtetag NRW
Dr. Hanna Sommer
Referentin
Telefon 0221 3771-770
hanna.sommer@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 10.20.08 N

Landkreistag NRW
Karim Ahajliu
Referent
Telefon 0211 300491-340
K.Ahajliu@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 10.55.03.6

Städte- und Gemeindebund NRW
Christiane Bongartz
Referentin
Telefon 0211 4587-226
Christiane.Bongartz@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 17.0.1.2-002/001

OZG als wichtiger Baustein

Die Kommunen in NRW bekennen sich zum Ziel einer innovativen, digitalen und nutzerfreundlichen Verwaltung. Sie wollen Dienstleistungen bürgernäher und effizienter erbringen. Das OZG ist ein Baustein auf dem Weg zur digital transformierten Kommunalverwaltung. Gleichwohl besteht unter den Kommunen Einigkeit, dass die mit dem OZG gesteckten Ziele nicht weit genug reichen. Eine bürgernahe, moderne und digitale Kommunalverwaltung erfordert mehr als die Bereitstellung digitaler Anträge – nämlich vom Anfang bis zum Ende digitale Prozesse, die eine hohe Bearbeitungsgeschwindigkeit und Nutzerorientierung bieten. Kommunen erwarten zudem transparente Nachnutzungskonzepte. Derzeit ist die OZG-Umsetzung für sie ein Kraftakt. Trotzdem haben die Kommunalverwaltungen ihr großes Engagement um ein möglichst breitgefächertes Leistungsangebot an Online-Diensten in den vergangenen Monaten nochmals verstärkt.

OZG-Umsetzungsfrist verstrichen – Gesetz zur Weiterentwicklung noch nicht beschlossen

Die Kommunen haben große Anstrengungen für ein breitgefächertes Angebot an Online-Diensten im Rahmen der OZG-Umsetzung unternommen. Dennoch ist die OZG-Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2022 verstrichen, ohne dass eine vollständige Umsetzung gelungen ist. Die fristgerechte Umsetzung war ohne Klärung der offenen organisatorischen, technischen und finanziellen Fragen durch das Land und den Bund unmöglich. Die OZG-Umsetzung in NRW wurde nach unserer Wahrnehmung weitgehend angehalten. Das führt zu einer erhöhten Planungsunsicherheit seitens der Kommunen und zu einem verstärktem Ausstieg aus einheitlichen Strukturen hin zu individuellen Einzellösungen der Kommunen.

Die Weiterentwicklung des OZG obliegt Bund und Ländern. Sie müssen den mit dem OZG begonnenen Prozess mit dem Ziel einer digital transformierten Verwaltung auf Augenhöhe mit den Kommunen fortführen. Ein nicht ressortsabgestimmter Referentenentwurf zur Weiterentwicklung des OZG liegt seit Kurzem vor. Dem Entwurf lassen sich erste Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Kommunen entnehmen. So will der Bund zentrale Basisdienste für Bürgerkonto, Postfach und Suchfunktion bereitstellen. Nach dem Verständnis der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände gehen mit der Bereitstellung auch die Finanzierung des Betriebs, der Wartung und Pflege einher. Positiv zu bewerten ist auch eine Regelung zur Vereinheitlichung der Datenschutzfragen im Gesetzentwurf. Allerdings sind die im Entwurf vorgesehenen Änderungen insgesamt noch nicht ausreichend, um alle bestehenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung des OZG zu beseitigen. Insbesondere klare Festlegungen auf Standards, Zuständigkeiten und Zielbilder, die einer Erfolgskontrolle zugänglich sind, fehlen. Der Entwurf lässt außerdem eine Kostenkalkulation vermissen. Die Idee, Verwaltungsleistungen zu priorisieren, ist zwar zielführend. Die Formulierung, einen „einfachen, länderübergreifenden Datenaustausch“ zu ermöglichen (§ 1a, Absatz 4 OZG-ÄndG) greift aber deutlich zu kurz und ist im Gesetz nicht eindeutig definiert.

Der Anwendungsbereich des OZG ist seit jeher umstritten und mit Unsicherheiten behaftet. Unter den Kommunen besteht Einigkeit, dass das OZG die Kommunen nicht unmittelbar verpflichtet. Im OZG-Änderungsgesetz wird nun ein Versuch unternommen, dessen Anwendungsbereich klarzustellen. Das Gesetz soll gelten u. a. für die öffentlichen Stellen „der Länder, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Behörde im Sinne

dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.“ (§ 1 OZG-ÄndG). Gemäß § 1a OZG-ÄndG wird gegenüber dem OZG aufrechterhalten, dass Bund und Länder verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Daraus kann jedoch nach wie vor keine Verpflichtung für die Kommunen abgeleitet werden, nicht digital zugängliche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. Es ist hierfür keine grundgesetzliche Kompetenznorm ersichtlich, mit der der Bund die Kommunen hierzu unmittelbar verpflichten könnte. Art. 91c Abs. 5 GG ermöglicht es dem Bund lediglich, Regelungen zum informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen zu treffen. Keinesfalls kann damit die Regelungskompetenz der Länder hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens ausgehebelt werden. Bundesvorgaben sind nur unter den engen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung des Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG zulässig. Keinesfalls kann diese Ausnahme für Einzelfälle eine generelle Verpflichtung für alle Verwaltungsverfahren durch das OZG begründen. Mit einer unmittelbaren Verpflichtung der Kommunen würde zudem das Konnexitätsprinzip ausgehebelt, dass die Kommunen vor nicht gegenfinanzierten Aufgabenübertragungen schützt.

Unwägbarkeiten bei der Nachnutzung von Online-Diensten

Mit dem „Einer-für-Alle“-Prinzip (EfA) haben sich Bund und Länder darauf verständigt, Online-Dienste nur einmal zu entwickeln, zentral zu betreiben und allen Ländern bzw. Kommunen bundesweit zur freiwilligen Nachnutzung anzubieten. Die kommunalen Spitzenverbände haben dieses Prinzip stets begrüßt.

Die Nachnutzung sog. EfA-Dienste aus anderen Ländern erweist sich jedoch als schwierig. Ein zentrales Problem ist die Unsicherheit darüber, wann welche Dienste zur Verfügung stehen werden und ob und in welchem Umfang die EfA-Dienste ab 2023 tatsächlich weitergeführt und weiterfinanziert werden. Das ist aus Sicht der Kommunen keine zufriedenstellende Situation. Mangels nachnutzbarer Online-Dienste, die diesen Kriterien gerecht werden, müssen die Kommunen nun vermehrt auf eigene Entwicklungen setzen, was das EfA-Prinzip konterkariert.

Gelingsbedingungen für die kommunale OZG-Umsetzung

Realitätsnahe Blaupause für die Nachnutzung von Online-Diensten nach dem EfA-Prinzip

Die Nachnutzung von Online-Diensten bringt es mit sich, dass eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist, bis ein Dienst tatsächlich in einer Kommune genutzt werden kann. Die konkrete Nachnutzung von Services ist aber nicht standardisiert. Sie wird von den verschiedenen Online-Dienste-Anbietern nach dem EfA-Prinzip unterschiedlich gehandhabt.

Durch ein einheitliches Verfahren in Form einer Nachnutzungs-Blaupause wäre eine Standardisierung der Nachnutzung möglich. Den Kommunen würde die Übernahme von Online-Diensten erheblich erleichtert. Klare Rollen und Verantwortlichkeiten der Akteure müssten etabliert werden, um einen reibungslosen Betrieb von Online-Diensten sicherzustellen. Dazu zählen z. B. die Organisation von Wartung, Pflege und Weiterentwicklung von Online-Diensten, Mindestkriterien bei Layout und Bedienung von Diensten und vergaberechtliche Konformität der Nachnutzung. Eine Nachnutzungs-Blaupause fehlt bislang.

Klare Finanzierungsaussagen zur OZG-Umsetzung ab 2023

Die Kommunen benötigen belastbare Aussagen des Landes zur Finanzierung der OZG-Umsetzung ab 2023 und darüber hinaus. Für die meisten EfA-Dienste ist noch offen, wann und unter welchen Bedingungen sie zur Verfügung stehen werden. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sagt aus, dass Kommunen von Bundesmitteln profitieren und im Rahmen des EfA-Prinzips entwickelte Dienste übernehmen können müssen. Das Land muss die Finanzierung für Übernahme, dauerhaften Betrieb, Support, Wartung und Weiterentwicklung der Online-Services ab dem Jahr 2023 und darüber hinaus sicherstellen.

Weitere zentrale Gelingensbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung des OZG und die mittel- und langfristigen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Verwaltungsdigitalisierung auf Grundlage der aktuellen Sachlage in NRW übermitteln wir Ihnen in der beigefügten **Anlage 1**. In nicht abschließender Kurzform sind dies

- Entscheidungsbefugnisse und Abstimmungen in NRW transparent gestalten - Kommunen einbinden
- Bundesweite Vorgaben einfordern: Standardisierung und Schnittstellen
- Kosten- und Planungssicherheit der EfA-Dienste gewährleisten Kosten der EfA- Dienste realistisch und praxisingerecht ausgestalten
- Kostenstrukturen der EfA-Dienste für Kommunen transparent gestalten
- Finanzierungszusagen durch das Land für Betrieb der EfA-Dienste andere Länder und kommunale Eigenentwicklungen treffen
- Kommunalvertretermodell im IT-PLR durch CIO im IT-Planungsrat bestätigen lassen
- Datenschutzrechtlichen Rahmen für Kommunen klären und vereinfachen
- Infrastruktur für OZG-Datenaustausch aufbauen
- Anbindung der Online-Dienste in Kommunen vereinfachen durch Verzicht auf Mehrfachstandards
- Fehlende Basisdienste für durchgängige Digitalisierung bereitstellen
- Kontrolle der Einhaltung der EfA-Mindestanforderungen
- Einheitliche Nutzerreise/Design in den Online-Diensten gewährleisten
- Einheitliche Service-Level-Agreements (SLA) herbeiführen
- Einheitlichen Weiterentwicklungsprozess für Online-Dienste anstoßen
- Fachverfahrenshersteller zur Schnittstellenentwicklung verpflichten
- Fachliche Akzeptanz der EfA-Dienste durch die Kommunen erreichen
- Support für die Bürgerinnen und Bürger einrichten
- In NRW: Programm Digitale Verwaltung NRW (DVN) weiterführen und OZG-Umsetzung fortsetzen
- Wirkkräftiges OZG 2.0 einfordern
- Ineffiziente, kostenträchtige Verwaltungsstrukturen abbauen

Bereits mit dem Thesenpapier „Wie kann ein Scheitern des Onlinezugangsgesetzes verhindert werden?“ aus dem Jahr 2022 haben die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen wesentliche Voraussetzungen für die kommunale OZG-Umsetzung zusammengefasst (**Anlage 2**). Es liegt der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW vor. Eine Reaktion steht aus.

Die Kommunen in NRW benötigen Klarheit für die weitere OZG-Umsetzung. Das würde zu deutlich mehr Sicherheit und Zutrauen in die kommenden Entwicklungen im Land und in die Bemühungen vor Ort beitragen. Auch sind nur so kommunale Haushaltsplanungen realistisch möglich. Eine frühzeitige, enge und ernsthafte Einbindung der Kommunen durch das Land ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des föderalen Vorhabens der Verwaltungsdigitalisierung und einer wirksamen OZG-Umsetzung.

Wir bitten um Berücksichtigung vorgenannter Hinweise und stehen für vertiefende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Anlagen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Gelingsbedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung

1. Entscheidungsbefugnisse und Abstimmungen in NRW transparent gestalten – Kommunen einbinden

In Nordrhein-Westfalen gibt es mit dem IT-Kooperationsrat und dem E-Government-Rat zwei Gremien, die keine übergreifende Entscheidungskompetenz für zentrale Fragen der E-Government-Entwicklung in Nordrhein-Westfalen haben. Die kommunale Ebene ist gemäß § 21 EGovG NRW Mitglied im IT-Kooperationsrat, während der E-Government-Rat ausschließlich ein Gremium für die Ressorts des Landes NRW ist.

Insbesondere die Einbindung der Kommunen und die gemeinsame Festlegung des Vorgehens ist unerlässlich. Dazu müsste der IT-Kooperationsrat als Bindeglied zum IT-Planungsrat seiner zentralen Bedeutung für die Verwaltungsdigitalisierung in NRW gerecht werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit die lediglich empfehlenden Beschlüsse des IT-Kooperationsrates ausreichen, um die kommunalen Bedarfe in NRW – insbesondere im Hinblick auf Einer-für-Alle-(EfA)Dienste – auf Bundesebene zu berücksichtigen.

Eine Abstimmung zwischen dem Land NRW und den kommunalen Spitzenverbänden über grundlegende strategische Fragen findet trotz zahlreicher Gesprächsangebote seitens der kommunalen Spitzenverbände derzeit nicht statt; seit längerem ist nicht einmal mehr zu Sitzungen des IT-Kooperationsrates eingeladen worden.

Auch aus kommunaler Sicht wäre es wünschenswert, wenn die Landesregierung die Rolle des CIO – ausgestattet mit Rechten und Befugnissen – stärkt und zur zentralen Ansprechperson für die Kommunen/kommunalen Spitzenverbände weiterentwickelt, um gemeinsame Standards und strategische Entscheidungen abzustimmen. Unter Einbeziehung der kommunalen Ebene könnte der CIO ein gemeinsames Vorgehen forcieren und die Rahmenbedingungen vereinbaren. Daran fehlt es aktuell.

2. Bundesweite Vorgaben einfordern: Standardisierung und Schnittstellen

Um die Digitalisierung weiter voranzubringen, bedarf es festgelegter einheitlicher Standards und Schnittstellen, zu deren Erreichen unter Berücksichtigung kommunaler Belange feste Vorgaben vom Bund hinsichtlich Zuständigkeit, Zeitplan und Ziel gemacht werden müssen. Die Umsetzung dieser Vorgaben muss regelmäßig kontrolliert werden.

Für Einer-für-Alle-Dienste (EfA) ist entscheidend, dass EfA-Basiskomponenten benannt und vereinheitlicht sowie bereitgestellt werden, die einzelnen Onlinedienste folgen diesen Standards dann mit ggf. erforderlichen landesspezifischen Anpassungen.

3. Kosten- und Planungssicherheit der EfA-Dienste gewährleisten

Entgegen der Beschlusslage des IT-Planungsrates sind die Kostenmodelle der EfA-Dienste in der Regel variabel, d.h. abhängig von der bislang unbekanntem Anzahl an nachnutzenden Behörden. Damit wird weder für das Land noch für die Kommunen Kosten- und Planungssicherheit gewährleistet.

Weder auf Bundes- noch auf Landesebene gibt es eine übergreifende Idee für die Nutzung von EfA-Diensten in Kommunen. Es fehlt an einem gemeinsam verabredeten Ziel.

4. Kosten der EfA-Dienste realistisch und praxisgerecht ausgestalten

Die Kosten der EfA-Dienste sind hoch, da sie zumeist auf eine bundesweite Nachnutzbarkeit ausgerichtet sind. Ohne flächendeckende Nutzung sind die Kosten für einzelne Nachnutzer zu hoch. Das macht es unattraktiv für „Vorreiter-Kommunen“, einen Dienst zu nutzen. Ohne diese Vorreiter entstehen aber keine Akzeptanz und relevante Nutzeranzahlen.

5. Kostenstrukturen der Dienste für Kommunen transparent gestalten

Entgegen der Beschlusslage des IT-Planungsrates definieren die Kostenmodelle bezüglich der EfA-Dienste in der Regel nur Kosten pro Land. Kosten für einzelne Kommunen werden häufig nicht genannt.

6. Finanzierungszusagen durch das Land treffen

Sowohl für den Betrieb der EfA-Dienste anderer Länder als auch für die im kommunalen Kontext entwickelten Online-Dienste gibt es, trotz positiver Signale im Koalitionsvertrag, keine Finanzierungszusagen durch das Land. Damit werden gute Digitalisierungsprojekte ausgebremst.

7. Langfristiges Nachnutzungsmodell entwickeln

Das sog. Kommunalvertretermodell, welches einen einfachen und strukturierten Prozess definiert, wie EfA-Dienste von den Kommunen in NRW nachgenutzt werden können, ist mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände als Übergangsmodell angelegt worden. Hier ist seitens des CIO über den IT-Planungsrat Klarheit zu schaffen, wann es mit welchem Nachnutzungsmodell weitergehen soll.

8. Datenschutzrechtlichen Rahmen für Kommunen klären und vereinfachen

Aktuell sind die datenschutzrechtlichen Regelungen für EfA-Dienste weder länderübergreifend noch innerhalb des Landes NRW einheitlich geregelt. Vielmehr wird häufig den Kommunen die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung im Rahmen der Nachnutzung von EfA-Diensten zugewiesen, was diese vor große Herausforderungen stellt und den Nachnutzungsprozess verkompliziert. Hier ist es die Aufgabe des Landes, sich im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens für ein OZG 2.0 für klarstellende Regelungen einzusetzen.

9. Infrastruktur für OZG-Datenaustausch aufbauen

Die für den Datentransfer zwischen Online-Diensten und Kommunen bzw. Fachverfahren notwendige Infrastruktur steht in NRW nicht flächendeckend zur Verfügung. Zentrale Lösungen sollten vom Land bereitgestellt werden.

10. Anbindung der Online-Dienste in Kommunen vereinfachen durch Verzicht auf Mehrfachstandards

Insbesondere beim Datentransfer zwischen Online-Dienst und Kommune bzw. Fachverfahren sind durch den IT-Planungsrat inzwischen zwei Standards zugelassen (OSCI/XTA, FIT-Connect). Die Auswahl des Standards liegt beim Diensteanbieter. Damit müssen durch die Fachverfahrenshersteller zwei Schnittstellen entwickelt werden, obwohl die Praxistauglichkeit von FIT-Connect noch nicht belegt ist. Es bedarf konkreter Festlegungen zum Datenaustausch, damit Doppelarbeit vermieden werden kann. Die vorhandenen Festlegungen zum Datenaustausch sind auf Bundesebene nicht ausreichend und müssen konkretisiert werden.

11. Fehlende Basisdienste für durchgängige Digitalisierung bereitstellen

Aktuell behindern fehlende Basisdienste die durchgängige Digitalisierung. Dazu gehören insbesondere der Rückkanal im Postkorb (auch bei Bund ID). Damit kann zwar die Behörde die Bürgerinnen und Bürger anschreiben, jedoch ist eine Rückantwort nicht möglich. Ein Nachreichen von fehlenden Dokumenten, Klärung von Rückfragen oder eine nutzerfreundliche Widerspruchslösung sind so nicht möglich.

Zudem werden bei den Überlegungen zur Entwicklung von Basisdiensten die Anforderungen der EU SDG-VO (Single Digital Gateway Verordnung) und Registermodernisierung nicht berücksichtigt.

12. Kontrolle der Einhaltung der EfA-Mindestanforderungen

Die durch andere Bundesländer bereitgestellten Online-Dienste erfüllen häufig die vereinbarten Mindeststandards nicht. Beispiele sind: Abweichungen vom Datentransfer (z.B. Downloads von pdf-Dateien statt Transfer von XÖV-Standards) oder die Anbindung von Servicekonten der Länder anstelle der Bund ID. Hier ist eine kontrollierende Instanz nötig.

13. Einheitliche Nutzerreise / Design in den Online-Diensten gewährleisten

Die Online-Dienste werden durch die jeweils verantwortlichen Länder auf Basis eigener Plattformen entwickelt. Entsprechend unterscheiden sich Design und Nutzerführung. Was für Bürgerinnen und Bürger ärgerlich ist, stellt hohe Ansprüche an den Support und damit letztlich an die Kommunen.

14. Einheitliche Service-Level-Agreements (SLA) herbeiführen

Die auf unterschiedlichen Plattformen bundesweit und in NRW bereitgestellten Dienste werden nicht mit einheitlichen SLA angeboten. Angaben zur Verfügbarkeit der Dienste, zur Ausfallsicherheit, zu Behebungszeiten bei Fehlern oder die Verfügbarkeit eines technischen Supports variieren stark. Dies erschwert die technische Begleitung durch die kommunalen IT-Dienstleister, die als primäre Ansprechpartner für die Kommunen fungieren.

15. Einheitlichen Weiterentwicklungsprozess für die Online-Dienste anstoßen

Alle entwickelten Dienste müssen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Dazu entstehen unterschiedlichste Strukturen in den einzelnen Ländern. Eine ganzheitliche Begleitung aller Strukturen zur Adressierung kommunaler Anforderungen erscheint so kaum möglich.

16. Fachverfahrenshersteller zur Schnittstellenentwicklung verpflichten

Für einen durchgängigen digitalen Prozess ist die medienbruchfreie Datenübernahme in die Fachverfahren notwendig. Dazu müssen die Fachverfahrenshersteller entsprechende Schnittstellen entwickeln und allen Kommunen bereitstellen. Dazu besteht derzeit aber oftmals keine Verpflichtung. Auch ist nicht geregelt, inwieweit die Hersteller entstehende Kosten an die Kommunen überhaupt weitergeben können.

17. Fachliche Akzeptanz der EfA-Dienste durch die Kommunen erreichen

EfA-Dienste erfordern die Nachnutzung durch möglichst viele Kommunen. Dies erfordert aber die Bereitschaft, einheitliche Systeme zu nutzen, anstatt individuelle Lösungen entwickeln zu lassen. Diese Bereitschaft muss durch geeignete Vorteilsvermittlung gesteigert werden. Testsysteme zu den Diensten würden dabei die Akzeptanz steigern, sind jedoch nicht immer verfügbar.

18. Support für die Bürgerinnen und Bürger einrichten

Aktuell fehlt ein bundesweites Supportkonzept für Bürgerinnen und Bürger. Langfristig soll die 115-Organisation dazu befähigt werden. Bis dahin besteht ein Flickenteppich aus individuellen Lösungen in den betreibenden Ländern und den Plattformen. Zum Teil ist der Support gar nicht sichergestellt. In solchen Fällen fallen Supportaufgaben an die Kommunen zurück, welche diese Aufgabe, auch wegen der hohen Individualität der Dienste, nicht stemmen können.

19. In NRW: Programm "Digitale Verwaltung NRW" (DVN) weiterführen und OZG-Umsetzung fortsetzen

Landesintern ist das Programm DVN weitgehend angehalten worden und wird nicht mehr mit der bisherigen Intensität verfolgt. Eine Alternative gibt es nicht. Daher bleiben viele Standardisierungsvorhaben und Prozessoptimierungen innerhalb der Landesverwaltung auf der Strecke.

Die OZG-Umsetzung wurde in NRW ebenfalls weitgehend angehalten. Das verstärkt die Planungsunsicherheit auf kommunaler Seite und fördert die Tendenz zum Ausstieg aus einheitlichen Strukturen hin zu individuellen Einzellösungen (s.o.).

20. Wirkkräftiges OZG 2.0 einfordern

Das Land NRW muss sich bei der Beratung des OZG 2.0 eng mit der kommunalen Ebene abstimmen. Die bisherigen Schwierigkeiten und Unklarheiten müssen durch das Nachfolgegesetz beseitigt werden, da nur so mittelfristig eine erfolgreiche, medienbruchfreie Digitalisierung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene erfolgen kann.

21. Ineffiziente, kostenträchtige Verwaltungsstrukturen abbauen

Die über alle Verwaltungsebenen hinweg umzusetzenden Anforderungen binden aufgrund der fehlenden Planungssicherheit und der fehlenden Steuerung durch den Bund erhebliche Personalressourcen, die bei einer strukturierteren Vorgehensweise sinnvoller und zielgerichteter eingesetzt werden können. Die Beteiligung von internem Personal an Erfolgen ist zudem ein nicht zu vernachlässigender Faktor für die Motivation, weitere Schritte zu erreichen und damit die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben. Ineffiziente Strukturen bewirken das Gegenteil und verursachen vor allem Kosten.



Thesenpapier

Wie kann ein Scheitern des Onlinezugangsgesetzes verhindert werden?

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) ist ein entscheidender Baustein für eine digital transformierte Kommunalverwaltung, die Bürgerinnen und Bürgern viel mehr als nur die Bereitstellung digitaler Anträge bieten soll. Zugleich gilt das OZG als Grundlage für eine Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse. Wenngleich das OZG die Kommunen nicht unmittelbar verpflichtet, haben sie in den vergangenen Monaten ihre Bemühungen um ein möglichst breitgefächertes Leistungsangebot an Online-Diensten nochmals verstärkt.

Um die kommunalen IT-Dienstleister zukunftsgerecht aufzustellen, haben die kommunalen Spitzenverbände mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) einer gutachterlichen Untersuchung zur Neuordnung der kommunalen IT-Dienstleister in NRW in Auftrag gegeben.

Trotz aller kommunalen Anstrengungen ist die weitere Umsetzung des OZG unsicher. Die Gründe sind vielschichtig. Hauptgrund ist die Unsicherheit darüber, wie nach Ablauf des Jahres 2022 das OZG und Einer-für-Alle-Projekte (EfA-Projekte) – in Ergänzung zu elektronischen Formularen und verfahrensintegrierten Antragslösungen – tatsächlich weitergeführt werden können. Es fehlt ein überzeugendes Finanzierungsmodell für Dienste, die die Kommunen nachnutzen können.

Soll ein vorzeitiges Scheitern der OZG-Umsetzung verhindert werden, müssen insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

1. Es fehlen Supportstrukturen. Vornehmlich in der Startphase bedarf es eines professionellen 1st- und 2nd-Level-Supports für alle Fragen der Stakeholder (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungsmitarbeitende sowie Betreiber anzubindender Verfahren) zur Bedienung und Nutzung der eingeführten Onlinedienste, um einerseits den Rollout zu ermöglichen und andererseits den Aufbau von Multiplikatoren zu beschleunigen.
2. Unsicherheiten in Datenschutzfragen bei der Nachnutzung von Einer-für-Alle Onlinelösungen müssen beseitigt werden.¹ Vor dem Hintergrund, dass mindestens 370 Verwaltungsleistungen im kommunalen Vollzug sind, ist es im Sinne einer schnellen Umsetzung notwendig, dass nicht jede Kommune bei jeder nachnutzbaren Leistung eine eigene Datenschutzbeurteilung durchführt, sondern eine zentrale datenschutzrechtliche Beurteilung erfolgt.

¹ https://www.mhkbd.nrw/sites/default/files/media/document/file/mhkbg_15.11.2021_anlage.pdf

3. Die Anbindung des Servicekonto.NRW an EfA-Dienste ist nicht durchgehend gesichert (Bsp. EfA-Dienst Wohngeld). Bei der Vielfalt der Nutzerkonten ist im Sinne der Konzentration von Ressourcen zu überlegen, das Servicekonto.NRW in das Nutzerkonto Bund zu konsolidieren. Damit wird Klarheit für die Nutzenden geschaffen und zukünftige mögliche Erfordernisse einer EU-weiten Kompatibilität besser erfüllt.
4. Abkehr von der Onlineportal-Vielfalt² der föderalen Ebenen und Ressorts. Eine Konsolidierung aller Portale für Verwaltungsleistungen im Rahmen einer Single-Plattformstrategie hin zu einer Plattform mit mehreren technischen Schichten ist sinnvoll. Eine mandantenfähige und konfigurierbare Schicht für alle Behörden begrenzt die Anzahl parallel zu pflegender Schnittstellen und senkt Nachnutzungsbarrieren.
5. Technische wie rechtliche Rahmenbedingungen für standardisierte und gesetzlich normierte Basisdienste, die vom Bund oder vom Land betrieben werden, schaffen Vertrauen bei den Kommunen in einen verlässlichen und dauerhaften Betrieb:
 - Umsetzung eines (einzigen) rechtssicheren Postfaches, das eine bidirektionale, verbindliche und vertrauliche Kommunikation ermöglicht. So verlieren die Nutzenden nicht den Überblick über ihnen zugeordnete Postfächer (Bauportal, WSP.NRW, Sozialplattform etc.).
 - Erhöhung der Anstrengungen zum Ausbau eines benutzerfreundlichen Einsatzes der eID des Personalausweises unter Einbezug von Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft. Gleiches gilt für das ELSTER-Bürger- und Unternehmenskonto.
 - Bereitstellung eines dauerhaften rechtssicheren elektronischen Siegel- und Signaturdienstes.
 - Verständigung auf einen deutschlandweiten einheitlichen verschlüsselten Datentransportstandard (OSCI, XTA oder FIT-Connect). Ein länderübergreifender sowie aufwandsarmer Transportstandard für die Umsetzung des OZG und der Registermodernisierung ist vonnöten, um Komplexität und Kostenaufwand für eine dauerhafte Pflege und den Betrieb von Schnittstellen zu reduzieren. Ohne einen fachverfahrensübergreifenden Standard werden weiterhin Medienbrüche im Backend die Verwaltungsarbeit erschweren.
 - Etablierung des Grundsatzes „kein Fachverfahren ohne XÖV-Schnittstelle“ erleichtert die Implementierung und Pflege durchgehend medienbruchfreier Prozesse in der öffentlichen Verwaltung.
 - Alle EfA-Dienste müssen eine standardisierte und verbindliche Zahlungsschnittstelle anbieten, um Gebührenzahlungen verlustfrei an das jeweilige behördliche HKR-System übertragen zu können.
 - Digitaltaugliche Gesetze senken die Komplexität in der Entwicklung von elektronischen Verfahren und erhöhen die Rechtssicherheit bei den Verantwortlichen, bspw. durch Überführung der Richtlinie zum rechtssicheren Scannen von Unterlagen (TrResiScan) in eine gesetzliche Normierung.

² Ausschnitt der Bund Länderportale: Serviceportal.NRW, Kommunalportal.NRW, Wirtschaftsserviceportal.NRW, Bauportal.NRW, Familienportal.NRW, Beteiligungsportal.NRW, Fischereiportal, Sozialplattform, Bundesportal, Bayernportal u. v. m.

6. Sicherstellung einer verlässlichen Finanzierung für die dauerhafte Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen. Damit sollen dauerhaft adäquate personelle, finanzielle und technische Ausstattungen ermöglicht werden, um die oben erwähnten Aufgaben zu bewältigen.
7. Aufbau einer hochskalierbaren digitalen Lernumgebung für die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, damit Behörden ihre Bediensteten kontinuierlich qualifizieren und weiterbilden können. Dazu sollten bereits bestehende Angebote genutzt und weiterentwickelt werden.
8. Einsatz von kanalübergreifender offensiver Werbung für die geschaffenen Onlinedienste der öffentlichen Verwaltung, um das Potenzial an Nutzenden auszuschöpfen. Denn eine digitale Verwaltungsleistung kann nur wirtschaftlich betrieben werden, wenn ein ausreichender Nutzungsgrad erreicht wird.
9. Die Deutsche-Verwaltungscloud-Strategie muss zu ressourcenschonenden und transaktionskostensenkenden Produkte führen, damit Kommunen flächendeckend von sicheren und wirtschaftlichen Cloud-Angeboten profitieren können.
10. Einsatz und Angebot von Open Code, Open Source, Open Data und ein stringentes offenes Verwaltungshandeln, das sogenannte Open-Government, stärken das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat. Nur mit größtmöglicher Transparenz, welche die durchgehende Kontrolle der eingesetzten Mittel und genutzten Daten sicherstellt, werden Bürgerinnen und Bürger ermutigt, ihre Daten dem Staat elektronisch anzuvertrauen, und für eine potenzielle zentrale Bürger-ID aufgeschlossen sein.
11. Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Informationssicherheit in Kommunen. Dazu gehören Beratung, Qualifizierung und Weiterbildung, insbesondere für kleine und mittlere Kommunen. Das dient der verbesserten Fachkräfteausstattung und gleichermaßen der Erhöhung der IT-Sicherheitsstandards einer zukünftigen ebenenübergreifend digital verknüpften öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Städte, Kreise und Gemeinden bekennen sich zum Ziel einer innovativen, digitalen und nutzerfreundlichen Verwaltung. Eine Umsetzung des OZG ohne eine Abschaffung technischer wie rechtlicher Hürden und ohne angemessene finanzielle Ausstattungen der Kommunen wird nicht gelingen.