

## **Verwaltungsdigitalisierung voranbringen – Onlinezugangsgesetz zeitnah umsetzen**

### **Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1669**

#### **Stellungnahme**

#### **zur schriftlichen Anhörung von Sachverständigen zum 02. März 2023 im Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung**

Prof. Dr. Andreas Engel, KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Zu den in der Beschlussfassung des Antrags der FDP-Fraktion (Drucksache 18/1669) formulierten Forderungen nehme ich wie folgt Stellung:

- *... im Dialog mit den Kommunen eine neue Umsetzungsfrist sowohl für gemäß dem Beschluss des IT-Planungsrats als prioritär eingestufte als auch den als nicht-prioritär eingestuften Verwaltungsleistungen festzulegen.*

Die Erfahrungen zur Umsetzung des OZG haben gezeigt, dass die Bereitstellung eines digitalen Zugangs zu Verwaltungsleistungen und die Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben nicht zu einem bestimmten Datum vollendet und abgeschlossen sind, sondern als dauerhafter Prozess begriffen werden müssen. Der Wandel staatlicher Aufgaben, die damit einhergehende kontinuierliche Weiterentwicklung des Rechts wie auch der technologische Fortschritt werden immer wieder die Anpassung bestehender und die Entwicklung neuer Digitalisierungslösungen anstoßen. Daher ist die Digitalisierung der Verwaltung als Daueraufgabe zu betrachten und wird nicht nach einer erreichten Frist beendet sein. Da der größte Teil des Verwaltungsvollzugs bei den Kommunen liegt, sind sie bei der Erfüllung dieser Daueraufgabe in besonderem Maß auf die Unterstützung von Bund und Ländern angewiesen.

Angesichts knapper Ressourcen zur Umsetzung ist aber die Priorisierung und zeitliche Terminierung konkreter Digitalisierungsvorhaben nicht nur zielführend, sondern geboten.

- *... im Landeshaushalt (sind) eine ausreichende finanzielle Unterstützung der Kommunen vorzusehen, damit tatsächlich alle Kommunen bereits zur Verfügung stehende digitale Antragsverfahren übernehmen können und die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen aller Kommunen alle OZG-Leistungen digital beantragen können.*

Für die Beratung und Unterstützung der Kommunen zur Teilnahme am Portalverbund sowie zur Nachnutzung von OZG- und EfA-Diensten hat die Landesregierung durch Vereinbarungen mit d-NRW AöR als Kommunalvertreter und dem KDN-Dachverband auch über das Ende der OZG-Umsetzungsfrist hinaus finanzielle Mittel zur Unterstützung der Kommunen in 2023 bereitgestellt. Die entsprechende Vereinbarung mit dem KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister sieht eine Unterstützung der Kommunen bei der Einrichtung von OZG- und EfA-Diensten im Umfang von 8 Vollzeitstellen in 2023 vor.

Mit Recht weist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen in dem Thesenpapier „Neustart für erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung nötig“ (Dezember 2022 – vgl. Anlage 1) aber darauf hin, dass „ein überzeugendes Finanzierungsmodell für Dienste, die die Kommunen nachnutzen können“ fehlt.

Zwar konnte mit finanzieller Unterstützung des Landes durch den KDN-Dachverband der OZG-Betriebsverbund als zentrale, kommunale Betriebs- und Anwendungsplattform für Online-Dienste aufgebaut werden. Dieser entlastet auch Kommunen und lokale IT-Dienstleister durch den zentralen Betrieb von Basisdiensten wie z.B. dem Kommunalportal.NRW, der Verwaltungssuchmaschine.NRW, der Anbindung an den bundesweiten Portalverbund, einer gemeinsamen Datenaustausch- und Bezahlplattform, dem Servicekonto.NRW und dem Betrieb von OZG- und EfA-Diensten. Doch mit dem Auslaufen des OZG-Förderprogramms besteht nun die Notwendigkeit, diese zentral aufgebaute Betriebsinfrastruktur in einen Regelbetrieb zu überführen. Der Betrieb und das bislang auf Projektebene wahrgenommene Produkt- und Servicemanagement der Online-Dienste ist in eine feste Organisationsstruktur zu überführen und dauerhaft zu finanzieren.

Außerdem „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 Online-dienste, um einerseits den Rollout zu ermöglichen und andererseits den Aufbau von Multiplikatoren zu beschleunigen.“ (vgl. Anlage 1, Thesenpapier „Neustart“)

- *... Kommunen (sind) auch über Portallösungen hinaus zusätzlich technisch, organisatorisch und personell bei der Verwaltungsdigitalisierung zu unterstützen.*

Es ist unbestritten, dass den Kommunen die notwendigen Ressourcen zur umfassenden Digitalisierung ihrer Verwaltungsaufgaben fehlen. Neben finanziellen Mitteln fehlt es vor allem an qualifiziertem Personal, mit dem Digitalisierungsprojekte in den Kommunen umgesetzt werden können. Die Ressourcenengpässe sind teilweise so gravierend, dass sogar Unterstützungsangebote von Land und Bund wie z.B. die Mittel des staatlichen Förderprogramms zum öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) oder Digitalisierungsprogramme für Schulen aus eigener Kraft nicht beantragt, abgerufen und wahrgenommen werden können.

Weil die Ausbildung und Rekrutierung eigener Digitalisierungsexpertinnen und -experten ein langfristiger Prozess ist, werden kurzfristig externe Beratungs- und Unterstützungsangebote benötigt, die gewährleisten, dass die Bedarfe und Anforderungen der Kommunen in Einklang gebracht werden mit den im Verwaltungsverbund definierten Standards. Diese Aufgabe kann am besten von kommunalen IT-Dienstleistern wahrgenommen werden.

Kommunale IT-Dienstleister sind in NRW schon seit vielen Jahren verlässliche Partner für den Betrieb kommunaler Fachanwendungen und die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik. Ihr großer Vorteil ist: Sie sind in kommunaler Trägerschaft, kennen die Kommunalverwaltung, sind mit ihren Strukturen und Aufgaben vertraut und sprechen die Sprache der Kommunen.

Aber auch kommunalen IT-Dienstleistern mangelt es an Ressourcen zur Unterstützung von Digitalisierungsprojekten in den Kommunen:

- a. zur Entwicklung und Umsetzung kommunaler Digitalisierungsstrategien,
- b. zur Unterstützung im Projekt- und Prozessmanagement,
- c. zur Begleitung im digitalen Veränderungsmanagement.

Aus Sicht des KDN bestünde ein nachhaltiger Ansatz zur Verbesserung der Situation, wenn die Digitalisierungskompetenzen in den Fachbereichen der Kommunen in enger Zusammenarbeit mit kommunalen IT-Dienstleistern gezielt gestärkt würden durch eine bessere Arbeitsteilung zwischen lokalen IT-Dienstleistern einerseits und einer neu geschaffenen zentralen IT-Dienstleistungsorganisation andererseits, die zentrale Entwicklungs-, Betriebs- und Beratungsaufgaben für landesweit genutzte kommunale Anwendungen übernimmt. So könnten Kommunen bzw. lokale IT-Dienstleister von Betriebsaufgaben entlastet werden, um die frei gewordenen Ressourcen in Digitalisierungsprojekte vor Ort zu investieren.

Neben der finanziellen, personellen und technischen Unterstützung sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Nach wie vor hemmen ungeklärte, von den vollziehenden Behörden auszulegende Anforderungen an das Schriftformerfordernis die einheitliche digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren. Nicht selten führt dies dazu, dass im Zweifelsfall das höchste anstatt ein angemessenes Vertrauensniveau verlangt wird und höhere Anforderungen an den digitalen Vollzug gestellt werden als an die analoge Bearbeitung. Dies betrifft auch die Vorlage von elektronischen Kopien und Nachweisen bzw. die Einwilligung zum Abruf von für die Bearbeitung notwendigen Daten aus anderen Verwaltungsverfahren. Eine Klarstellung der Schriftformerfordernisse sowie der Datenabrufmöglichkeiten in den einschlägigen rechtlichen Vorschriften würde eine deutlich höhere Rechtssicherheit bei der Entwicklung und Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben schaffen.

- *... neben der im Rahmen des OZG-Prozesses festgehaltenen Verpflichtung einer digitalen Beantragung von Verwaltungsleistungen auch die digitale Bearbeitung von kommunalen Verwaltungsleistungen verstärkt in den Blick zu nehmen und sich im Dialog mit den Kommunen auf einen verbindlichen und raschen Zeitplan für eine Umsetzung zu verständigen*

In der Tat gehen die „Aufgaben einer digital transformierten Kommunalverwaltung ... weit über die Bereitstellung digitaler Anträge und die Erfordernisse der OZG-Umsetzung hinaus. ... Im Fokus stehen medienbruchfreie digitale Gesamtprozesse, die auch die Fachverfahren einbeziehen, hohe Bearbeitungsgeschwindigkeiten, Nutzerorientierung, eine Zusammenführung von Strukturen und transparente Nachnutzungskonzepte.“ (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen 2022, Digitale Kommunalverwaltung in NRW, S. 1)

Ein echter Fortschritt für Kommunen kann nur erreicht werden, wenn Verwaltungsprozesse durchgängig digitalisiert werden. Dabei ist es nicht mit der Einführung von Technik getan. Nachhaltige Erfolge werden nur in Verbindung mit organisatorisch-technischen Veränderungsprozessen in den Kommunen erreicht. Eine effektive Umsetzung kann nur in enger Zusammenarbeit von kommunalen Fach-, Organisations- und Digitalisierungsexpertinnen und -experten mit lokalen IT-Dienstleistern erreicht werden – und das nicht nur in einzelnen Projekten, sondern in einem auf Dauer angelegten, nachhaltigen organisatorischen Rahmen und Veränderungsprozess.

Köln, den 23.02.2023



# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



## Thesenpapier

### Neustart für erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung nötig

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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> [https://www.mhkbd.nrw/sites/default/files/media/document/file/mhkbg\\_15.11.2021\\_anlage.pdf](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-Vielfalt<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.