

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
André Kuper
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/920**

A20, A02

**Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4355: „Verwaltungsdigitalisierung aus der Perspektive der Bürger neu denken“ in Verbindung mit dem Antrag der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/5407: „Digitalisierung der kommunalen Verwaltung neu denken und standardisierte und gemeinsamen Software fördern“
Anhörung**

Stellungnahme

Stichwort „A20 - Verwaltungsdigitalisierung - 19.10.2023“

Sehr geehrter Herr Kuper,

vielen Dank für die Übersendung der vorgenannten Anträge und die Möglichkeit, hierzu im Rahmen einer schriftlichen Anhörung im Vorfeld zur mündlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW Stellung nehmen zu können.

Die Kommunen befinden sich bei der Digitalisierung der Verwaltung und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in einer äußerst schwierigen Situation. Die digitale Kommunalverwaltung will mehr als nur digitale Anträge zur Verfügung stellen. Die Kommunen in NRW wollen nutzerfreundliche und zeitgemäße Online-Dienste anbieten, Entbürokratisierungs- und Einsparmöglichkeiten nutzen und wirtschaftlich, krisenfest und modern arbeiten. Es fehlen jedoch landesweit unterstützte, medienbruchfreie digitale Gesamtprozesse, die auch die Fachverfahren einbeziehen, die Bearbeitungsgeschwindigkeiten sind deshalb teilweise gering, die Nutzerorientierung steht häufig nicht im Vordergrund und es gibt kaum transparente Nachnutzungskonzepte.

12.10.2023

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

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: 17.0.5.4.2-001/002

Vor diesem Hintergrund stehen die Kommunen im Kontext der Digitalisierung und IT-Entwicklung vor erheblichen Herausforderungen.

Besorgniserregend ist zudem, dass die Digitalisierungsbemühungen auf Bundes- und Landesebene nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist des OZG zum 31. Dezember 2022 erlahmt zu sein scheinen. Dies steht im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielen und Versprechungen von Bund und Land, die eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung anstrebten.

Die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sowie der Landes-CIO werden seitens der kommunalen Spitzenverbände regelmäßig auf Hemmnisse und Risiken bei der Verwaltungsdigitalisierung hingewiesen. Ein Einbezug der Expertise der kommunalen Ebene oder gar ein regelmäßiger Austausch finden nicht statt. Diese Haltung des Landes wird dem Ernst der Lage – gemessen an den o. g. Herausforderungen – nicht gerecht. Darauf haben wir bereits in der schriftlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1669 „Verwaltungsdigitalisierung voranbringen – Onlinezugangsgesetz zeitnah umsetzen“ am 2. März 2023 vorgebracht (**Anlage 1**). Alle dort umrissenen Inhalte und Problemstellungen haben nach wie vor Gültigkeit.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren gleichwohl große Anstrengungen unternommen, um im Rahmen der Umsetzung des OZG ein breites Angebot an Online-Dienstleistungen anzubieten. Seit Beginn der Umsetzung des OZG im Jahr 2017 haben sie mit ihrer breiten Digitalisierungsexpertise immer wieder auf die Gelingensbedingungen hingewiesen und diese regelmäßig gegenüber dem Land kommuniziert.

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

Ein weiteres Mal haben sich die kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben und inhaltlicher Ausarbeitung vom 6. April 2023 an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW gewandt und abermals auf die Problematik hingewiesen. Darin wird aus Sicht der Kommunen der bisherige Digitalisierungserfolg kritisch hinterfragt und zugleich mit dem Papier *„Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung“* (2023) (**Anlage 3**) ein konstruktiver Vorschlag zum gemeinsamen Vorankommen unter Einbezug der kommunalen Ebene unterbreitet.

Zu den **Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung** gehören aus unserer Sicht u. a.:

- Entscheidungsbefugnisse und Abstimmungen in NRW transparent zu gestalten und die Kommunen eng einzubinden,
- die Kosten- und Planungssicherheit der OZG-Umsetzung zu gewährleisten,
- die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für Kommunen zu klären,
- die IT-Dienstleister-Strukturen,
- die Entwicklung von Schnittstellen zu befördern und
- ein wirkräftiges OZG 2.0 unter Einbezug der kommunalen Ebene einzufordern.

OZG: Weiterentwicklung und Hürden der Nachnutzung

Die Umsetzungsfrist für das OZG ist am 31. Dezember 2022 verstrichen. Ein Referentenentwurf zur Weiterentwicklung des OZG (OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG) liegt zwischenzeitlich vor und befindet sich auf Bundesebene im parlamentarischen Verfahren. Für die kommunale Ebene wäre eine grundsätzliche Neuausrichtung des OZG wünschenswert gewesen. Dazu gehört, dass die Umsetzung im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge geschieht. Aus guten Gründen sieht das Grundgesetz vor, dass der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben zuweisen kann und auch die Verwaltungsverfahren sind in aller Regel von den Ländern festzulegen. Genau dies missachtet das OZG-ÄndG, denn der Entwurf sieht u. a. eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf die Gemeinden und Gemeindeverbände vor.

Eine vollständige Umsetzung des OZG ist in NRW nicht gelungen, weil Bund und Land die Klärung organisatorischer, technischer und finanzieller Fragen schuldig geblieben sind. Die Gemeinden und Gemeindeverbände weisen seit Beginn der Umsetzung des OZG im Jahr 2017 mit Nachdruck darauf hin, dass unter diesen Bedingungen eine Umsetzung nicht gelingen kann. Zu den mittel- und langfristigen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Verwaltungsdigitalisierung gehören aus kommunaler Sicht – wie bereits erwähnt –, die Entscheidungskompetenzen und Abstimmungen in NRW transparent zu gestalten und die Kommunen eng einzubinden, Kosten- und Planungssicherheit bei der Umsetzung des OZG zu gewährleisten, die Schnittstellenentwicklung zu fördern und ein leistungsfähiges OZG 2.0 einzufordern. Das Land muss den mit dem OZG begonnenen Prozess mit dem Ziel einer digital transformierten Verwaltung auf Augenhöhe mit den Kommunen fortsetzen. Ein Dialog auf Augenhöhe ist bisher nicht zustande gekommen.

V. a. die Hürden bei der Nachnutzung von Online-Diensten nach dem EfA-Prinzip bestehen fort. Dazu zählen rechtliche Fragen hinsichtlich des Datenschutzes, des Zeitpunkts der Bereitstellung von EfA-Leistungen, der Kosten und der Kostenentwicklung für Implementierung und Schnittstellen, der Entwicklung von Betriebskosten und der Abhängigkeiten von Dritten bei der technischen Anbindung. Der flächendeckende Roll-Out insbesondere von kommunalen EfA-Leistungen liegt deshalb hinter den Erwartungen zurück.

Um eine Trendwende in der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen, fordern wir ein echtes Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, das ein plattformbasiertes System etabliert. Dieses System sollte Standards, Schnittstellen und Basiskomponenten definieren, um die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und -systemen zu gewährleisten. Es sollte auch die Schaffung eines föderalen IT-Betriebsverbundes (Plattformverbund) vorsehen, um Ressourcen effizient zu bündeln und Synergien zu nutzen.

Ebenfalls notwendig sind klare Ziele und transparente Prozesse für die Digitalisierung der Verwaltung. Dazu gehört auch die Festlegung von Budgets und Fristen, um sicherzustellen, dass die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden und die Umsetzung planmäßig erfolgt.

Insgesamt ist es unerlässlich, die Digitalisierung der Verwaltung auf eine solide Grundlage zu stellen, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein und den Bürgerinnen und Bürgern einen effizienten und nutzerfreundlichen Zugang zu den Leistungen der Verwaltung zu ermöglichen. Dies erfordert eine umfassende Überarbeitung des OZGs und die Schaffung klarer rechtlicher Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Verwaltung.

Kommunalspakt

Der IT-Planungsrat von Bund und Ländern hat im Juli 2023 den sogenannten „Kommunalspakt“ zur Nachnutzung kommunaler Online-Leistungen verabschiedet. Es handelt sich um eine Kooperationsvereinbarung zwischen den ordentlichen Mitgliedern des IT-Planungsrates und den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene zur Umsetzung des OZG auf kommunaler Ebene. Ziel ist es, die Unterstützungsstrukturen für die OZG-Umsetzung auf allen Ebenen weiterzuentwickeln. Zentrales Element ist die Forcierung der Umsetzung von priorisierten „kommunalen Schwerpunktleistungen“ durch gezielte Maßnahmen. Der IT-Planungsrat hat die Erwartung, dass diese Leistungen flächendeckend eingeführt werden können. Das übergeordnete Ziel ist die Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Realisierung dieser prioritären Aufgaben. Dies soll vor allem durch die Einbindung von OZG-Koordinatorinnen und OZG-Koordinatoren sowie eines Kernteams für die Nachnutzung, bestehend aus Ressortansprechpersonen, kommunalen OZG-Koordinatorinnen und OZG-Koordinatoren, IT-Dienstleistern und Rechtsexperten, erreicht werden.

Die Verankerung des Paktes in den kommunalen Strukturen soll in die Verantwortung der Bundesländer fallen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die kommunale Ebene in die Umsetzung des Paktes aktiv eingebunden wird und die spezifischen Bedürfnisse der Kommunen angemessen berücksichtigt werden. Diese Strukturen müssen noch etabliert werden. Zur Unterstützung vor Ort sind eine Begleitung der Umsetzung sowie kommunale OZG-Taskforces vorgesehen. Für die erfolgreiche Umsetzung des Kommunalspaktes in Nordrhein-Westfalen ist es erforderlich, die zwischenzeitlich vom Land reduzierten Unterstützungsstrukturen wieder hochzufahren.

Ein neu geschaffenes „Digitales Forum Verwaltung“ soll den kontinuierlichen Online-Austausch zusätzlich begleiten. Die Identifikation von kommunalen Vorreitern soll die kommunale Umsetzungsdynamik des OZG weiter erhöhen. Unklar ist, wer dauerhaft für die Pflege, Wartung und Administration zuständig ist und welche Rolle die Kommunen in NRW hierbei einnehmen werden.

Seitens des Landes sind die kommunalen Spitzenverbände zu keinem Zeitpunkt in etwaige Überlegungen zur Operationalisierung des Kommunalspaktes eingebunden worden. Informiert wurden sie lediglich über die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. Das Land muss die entsprechenden Gesprächsangebote der kommunalen Spitzenverbände endlich annehmen.

Wir sehen im Kommunalspakt Chancen für die Kommunen in NRW. Erfolgreiche Nachnutzungsprojekte könnten so über die Landesgrenzen hinaus bekannt gemacht und die Vorreiterrolle, die sich NRW bei der Umsetzung des OZG selbst zuschreibt, bestätigt werden. Die Finanzierung der zugesagten Unterstützungsleistungen ist angesichts erheblicher Haushaltskürzungen in den Ländern und insbesondere beim Bund offen.

IT-Dienstleisterstruktur

Auf unterschiedlichen Ebenen sind im Zuge der Digitalisierung Entwicklungen zu beobachten, die die derzeitige fachlich-organisatorische Aufstellung der kommunalen IT-Dienstleister in NRW vor Herausforderungen stellen. Dazu zählen u. a. die Erwartungen von Bürgerinnen, Bürgern und

Unternehmen an eine modern und zukunftsorientiert aufgestellte Kommunalverwaltung, der Fachkräftemangel im IT-Bereich, die Anforderungen aus dem OZG, die Anforderungen an die IT-Sicherheit und die steigenden Ausgaben im IT-Bereich.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, haben die kommunalen Spitzenverbände in NRW beschlossen, – mit großzügiger finanzieller Unterstützung des Landes – die bisherigen Strukturen und Ausrichtungen der kommunalen IT-Dienstleister in NRW gutachterlich überprüfen und Empfehlungen zu deren Weiterentwicklung erarbeiten zu lassen. Eine mögliche Neuordnung und Neuaufstellung der kommunalen IT-Dienstleister in NRW soll am Leitbild einer stärker arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung und Bündelung sachlicher Kompetenzen ausgerichtet sein, wobei dieser Prozess durch das beauftragte Gutachten nur angestoßen werden kann. Die Umsetzungsentscheidungen bleiben den Kommunen als Mitgliedern bzw. Trägern ihrer IT-Dienstleister vorbehalten.

Im Rahmen des Gutachtenprozesses wurde kürzlich ein Zwischenbericht vorgelegt, worin gutachterliche Modellempfehlungen für eine zukünftige Aufstellung der IT-Dienstleister ausgesprochen werden. Der Gemeinsame IT-Lenkungsausschuss der kommunalen Spitzenverbände NRW hat sich für eine vertiefende Begutachtung des sog. Zentral-Modells entschieden, wonach ein zentraler IT-Dienstleister für die Kommunen in NRW angestrebt werden soll, der alle erforderlichen IT-Dienstleistungen als Shared-Services-Center anbieten soll. Die strategischen Schwerpunkte des angedachten Modells umfassen die Zentralisierung der Supply-Seite, die Standardisierung und Skalierung von Prozessen, Schnittstellen und IT-Services, die Bündelung von Ressourcen, eine einheitliche Steuerung und eine harmonisierte Versorgung der Kommunen. Aus Sicht kommunaler Abnehmer von IT-Dienstleistungen wäre eine einheitlichere IT-Produktauswahl vorteilhaft. Außerdem könnten wichtige Ziele wie Standardisierung, Interoperabilität, Innovationsfähigkeit und Fachkräftegewinnung in einem zentralen Modell am ehesten verwirklicht werden.

Allerdings ist die Umsetzung dieses Zielmodells fraglos eine langfristige Herausforderung, die nur in einer gemeinsamen Anstrengung zwischen Land, Kommunen und kommunalen IT-Dienstleistern zu bewältigen ist. Die Kommunen sind bereit, ihre IT-Dienstleisterstrukturen auf die zukünftigen Herausforderungen vorzubereiten. Auch das Land muss ein Interesse an einer zentralen und einheitlichen kommunalen IT-Dienstleisterlandschaft haben und diesen Transformationsprozess vermittelnd und weiterhin unterstützend begleiten.

Cybersicherheit

Die EU-Richtlinien CER (physischer Schutz) und NIS 2 (Cyber-Schutz) richten sich primär an die nationalen Regierungen und betreffen die kommunalen Kernverwaltungen derzeit nicht unmittelbar. Gleichwohl könnten Bund und Länder in ihren Zuständigkeitsbereichen Vorgaben für Maßnahmen zur Erhöhung der Resilienz machen. Nach derzeitigem Diskussionsstand werden Bund und Länder davon keinen Gebrauch machen. Auch wenn eine Normierung einheitlicher IT-Sicherheitsvorgaben die Kommunen vor große Herausforderungen stellen würde, könnte damit langfristig ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen, teilweise für jedes gemeinsam genutzte Fachverfahren, vermieden werden. So setzt etwa die Nutzung des Online-Verfahrens i-Kfz andere IT-Sicherheitsregelungen voraus als der bundesweite Datenaustausch im Ausländerwesen oder die Nutzung eigener kommunaler IT-Verfahren. Damit könnte eine Chance zur Schaffung einheitlicher IT-Sicherheitsstandards vertan werden.

Die Ende 2021 begonnene Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände mit dem CERT NRW wird als hilfreich, aber auch als notwendig erachtet. Der bereitgestellte Zugang zum Kommunalen Warn- und Informationsdienst (KWID) wird von vielen Kommunen als Informationsquelle für IT-Sicherheitsmeldungen genutzt. Darüber hinaus begrüßen die kommunalen Spitzenverbände die mit dem Land abgestimmte gemeinsame Vereinbarung zur Meldung von IT-Sicherheitsvorfällen. Diese Vereinbarung liegt dem zuständigen Ministerium seit Herbst 2022 zur Genehmigung vor. Überdies ist die zugesagte zentrale Unterstützungsleistung für die kommunale Ebene, das sogenannte MIRT (Mobile Incident Response Team), bis heute nicht umgesetzt.

Zur Erhöhung der Resilienz empfehlen wir, sich an den Angeboten des Landesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI) des Freistaates Bayern zu orientieren. Die Angebotspalette für Kommunen umfasst u. a.

- Selbstchecks zur IT-Resilienz,
- Unterstützung bei der Einführung eines verpflichtenden ISMS (Informations-Sicherheits-Management-System),
- Online-Awareness-Plattform
- SSL-Analyse zur Absicherung des verschlüsselten Datenverkehrs im Behördennetz,
- Angebot von Analysen auf Schadcode (Viren und Trojaner),
- Angebot von Beratungs- und Begleitdokumenten und
- ISMS-Audits.

Diese Angebote stehen den Kommunen kostenfrei zur Verfügung. Vergleichbare Leistungen stellt auch das Land Hessen den dortigen Kommunen zur Verfügung. Um ein ähnliches Leistungsportfolio in NRW zu erreichen, muss das Land eine drastische Erweiterung der Kapazitäten des CERT NRW ermöglichen.

Finanzierung

Die Digitalisierung der Verwaltung ist zweifellos von zentraler Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung muss als langfristige Aufgabe verstanden werden, die einer kontinuierlichen und soliden Finanzierung bedarf. Nur so kann sichergestellt werden, dass die technologische Entwicklung Schritt halten kann und Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen von effizienten und zeitgemäßen Verwaltungsdienstleistungen profitieren.

Es ist absehbar, dass viele OZG-Projekte nicht bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden können. Dies wird zwangsläufig zu weiteren unfertigen Online-Diensten führen, die für die Kommunen äußerst unattraktiv sind, da sie nicht den erforderlichen Reifegrad erreicht haben. Dies wirft nicht nur ein schlechtes Licht auf die Digitalisierungsbemühungen, sondern gefährdet auch bereits getätigte Investitionen, die unwiederbringlich verloren gehen könnten.

Vor dem Hintergrund, dass wesentliche Schritte zur digitalen Transformation der Verwaltung erst ab 2024 und in den Folgejahren umgesetzt werden können, ist ein zusätzlicher Finanzbedarf unumgänglich. In diesem Zusammenhang erscheinen die geplanten Kürzungen von über 21 Millionen Euro im Landeshaushalt äußerst problematisch. Sie konterkarieren bestenfalls den

Digitalisierungsgedanken, im Hinblick auf die Cybersicherheit könnten sie im ungünstigsten Fall die Sicherheit der Behörden-IT tangieren.

Es ist bedauerlich, dass diese Entwicklung nicht nur den Zielen des Koalitionsvertrages, sondern auch den öffentlichen Bekundungen der Landesregierung widerspricht. Es ist dringend erforderlich, dass das Land die Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung erkennt und die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellt. Eine durchgängige und nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung bedarf einer dauerhaften Finanzierung.

Zusammenarbeit

Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen adressiert mit § 21 das Land Nordrhein-Westfalen und die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände; es verpflichtet sie im Sinne einer ebenenübergreifenden Kooperation zur Zusammenarbeit im IT-Kooperationsrat.

Die kommunalen Spitzenverbände stellen fest, dass die letzte Sitzung des IT-Kooperationsrates am 4. November 2022 stattgefunden hat und ihnen zukünftige Termine nicht bekannt sind. Dabei endeten bekanntlich die Aufgaben zur Verwaltungsdigitalisierung nicht mit dem Ablauf des letzten Jahres.

Eine entscheidende Aufgabe wäre die Klärung der Governance-Strukturen, um eine effektive Steuerung und Koordination der Digitalisierungsbemühungen sicherzustellen. Hierbei hätte der IT-Kooperationsrat in NRW eine zentrale Rolle bei der gemeinsamen Formulierung eines Zielbildes und Aufbau geeigneter Governance-Strukturen zur Gesamtsteuerung der Verwaltungsdigitalisierung einnehmen können. Ohne klare Richtlinien und Koordinationsmechanismen könnten die Bemühungen des Landes und der Kommunen in NRW weiterhin fragmentiert sowie ineffektiv bleiben und darüber hinaus unabgestimmt erfolgen.

Eine Zusammenarbeit zur Initiierung von Projekten zur Erprobung von technischen Innovationen, wie Low-Code, Robotic Process Automation (RPA) oder der Künstlichen Intelligenz (KI), würde den digitalen Fortschritt beschleunigen. Damit könnte der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) in einzelnen Kommunen, möglicherweise mit fachlicher und finanzieller Unterstützung vom Land, erprobt werden. Hieraus könnten wertvolle Erkenntnisse für einen flächendeckenden und rechtlich unbedenklichen Einsatz von KI gewonnen werden.

Die in den Anträgen der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugrunde gelegten Forderungen können nur erreicht werden, wenn eine kontinuierliche und verbindliche Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und ihren Mitgliedern erfolgt.

Digitalisierung im Allgemeinen lebt von der ebenenübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit.

IT-Strategie und Leitbild

Angesichts der sich dynamisch entwickelnden technologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind neben der operativen Zusammenarbeit als Basis eine gemeinsame IT-Strategie sowie

ein Leitbild zwischen Land und Kommunen abzustimmen. Denn eine Neujustierung ist dringend erforderlich, um den aktuellen und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden.

Zusammenfassung

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen benötigen dringend Klarheit in Bezug auf die Fortsetzung der Verwaltungsdigitalisierung und die damit verbundenen Strukturen. Diese Klarheit würde nicht nur zu einem erhöhten Maß an Sicherheit führen, sondern auch das Vertrauen in die zukünftigen Entwicklungen im Land und die lokalen Bemühungen stärken. Des Weiteren wäre sie unerlässlich, um realistische Haushaltsplanungen auf kommunaler Ebene durchführen zu können. Eine frühzeitige, enge und ernsthafte Einbindung der Kommunen durch das Land ist von entscheidender Bedeutung, um das föderale Vorhaben der Verwaltungsdigitalisierung erfolgreich umzusetzen und eine effektive Umsetzung des OZG zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, einen Blick auf den Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu werfen, der Digitalisierung und Staatsmodernisierung als vordringliche Maßnahmen ansieht, um NRW für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts zu wappnen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Entbürokratisierung und Standardisierung der Verwaltungsdigitalisierung mit dem Ziel, beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren zu ermöglichen und die Kommunen mit den notwendigen Technologien auszustatten. Ein weiteres Versprechen ist die dauerhaft kostenfreie Nutzung zentraler Verwaltungsdienstleistungen durch die Kommunen.

Wenngleich wir die im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele zur Verwaltungsdigitalisierung unterstützen, bedauern wir, dass deren Umsetzung bisher nicht erfolgt ist. Es gibt keine klaren Informationen darüber, wann, wie oder ob überhaupt noch eine Umsetzung dieser Maßnahmen geplant ist.

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



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

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

**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 Sachverständes 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
Gereonstr. 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



Ministerin Ina Scharrenbach MdL
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Kommunen Nordrhein-Westfalens

Sehr geehrte Frau Scharrenbach,

Grete Ma,

die Kommunen arbeiten im Rahmen der Umsetzung des OZG daran, ein möglichst breit gefächertes Angebot an Online-Diensten bereitzustellen. Dazu nutzen sie u.a. Portalangebote der kommunalen IT-Dienstleister, das Kommunalportal.NRW oder integrieren ihre Onlineanträge auf der eigenen Website.

Mangels verfügbarer Nachnutzungsoptionen muss dabei verstärkt auf eigene Entwicklungen gesetzt werden. Insbesondere erweist sich die Übernahme sog. Einer-für-Alle Lösungen als ausgesprochen problematisch. Die Gründe dafür sind vielschichtig, wobei ein zentrales Problem die Unsicherheit darüber ist, ob nach Ablauf dieses Jahres die Einer-für-Alle Lösungen tatsächlich weitergeführt und weiterhin finanziert werden. Es fehlt an einem überzeugenden und dauerhaften Finanzierungsmodell für Dienste, die die Kommunen nachnutzen können.

Das ist aus Sicht der Kommunen keine zufriedenstellende Situation.

Mit Blick auf die weitere Umsetzung des OZG erreichen die Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus zahlreiche Hinweise und Anregungen aus den Reihen der Kommunen, die in dem als **Anlage** beigefügten, von den Mitgliedern des Gemeinsamen IT-Lenkungsausschusses der kommunalen Spitzenverbände beschlossenen Thesenpapier zusammengefasst worden sind.

Wir danken Ihnen für eine wohlwollende Prüfung unserer Anregungen und Hinweise. Für einen vertiefenden Austausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Grete

Dr. Andreas Coenen
Landrat des Kreises Viersen
Vorsitzender des Gemeinsamen IT-Lenkungsausschusses der kommunalen Spitzenverbände

«23.11.2022»

Städtetag NRW
Dr. Hanna Sommer
Referentin
Telefon 0221/3771-770
hanna.sommer@staedtetag.de
Gereonstraße 18-22
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktanzzeichen: 10.05.17

Landkreistag NRW
Karim Ahajliu
Referent
Telefon 0211 300491-340
K.Ahajliu@lkt-nrw.de
Kaiserwerthar Straße 2
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktanzzeichen: 10.55.03.6

Städte- und Gemeindebund NRW
Christiane Bongartz
Referentin
Telefon 0211 4587-226
Christiane.Bongartz@kommunen.nrw
Kaiserwerthar Straße 199-201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktanzzeichen: 17.0.2.7-002/008

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



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/mhkgb_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.

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 strukturierten 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.