

Klaus Vitt

Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation

Die Digitalisierung betrifft alle Bereiche der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Staates. Mit ihr verändern sich die Prozesse und Abläufe in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend. Zudem kennt die Digitalisierung technisch keine „Grenzen“. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen auf Mobilität innerhalb der Europäischen Union (EU) erfordern daher zusätzlich eine grenzüberschreitende Digitalisierung der Verwaltung. Um der Herausforderung der Digitalisierung angemessen begegnen zu können, benötigt Deutschland eine zukunftsfähige und sichere Verwaltungslandschaft. Sie sollte die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen wissen und dabei nicht nur die nationalen Belange in den Blick nehmen, sondern immer auch die Vorgaben und Pläne der EU bedenken. Darüber hinaus sollten konsequent nutzerorientierte Angebote bereitgestellt werden. Denn nur wenn es der Verwaltung gelingt, ihr Online-Angebot attraktiver zu gestalten, werden Bürgerinnen und Bürger ihre Verwaltungsanliegen künftig öfter per Mausklick erledigen. Im föderalen Deutschland müssen Bund, Länder und Kommunen diese Herausforderung gemeinsam meistern und sie fangen nicht bei Null an. Es gibt zahlreiche gute digitale Lösungen für die unterschiedlichen Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Aber diese Angebote sind nicht flächendeckend in jeder Kommune und in jedem Bundesland und nicht für jedes Anliegen verfügbar. Die heutigen Online-Angebote sind zudem nicht miteinander vernetzt, sodass der Bürger wissen muss, auf welcher Internetseite welcher Behörde er welche Lösung für sein Anliegen findet. Auch werden die Bedarfe von EU-Bürgerinnen und -Bürgern noch zu selten beachtet. Hierauf wird nachfolgend noch einzugehen sein. Zunächst soll aber die nationale Situation in den Blick genommen werden.

Im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland muss auch der Zugang zu Verwaltungsleistungen überall gleich gut und einfach sein. Das ist eines der zentralen Ziele, die Politik und Verwaltung mit der Digitalisierung der Verwaltung erreichen wollen. Zugleich soll der elektronische Gang ins Amt für die Nutzerinnen und Nutzer ihren Erwartungen entsprechend intuitiv, unkompliziert und sicher gestaltet werden – so, wie sie es längst vom Online-Handel gewöhnt sind. In der Umsetzung bedeuten diese Ziele einen immensen Transformationsprozess für die deutsche Verwaltung – einen Transformationsprozess, an dem Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen engagiert und aktiv mitarbeiten müssen. Die rechtliche Grundlage dafür wurde 2017 mit

dem Onlinezugangsgesetz – kurz OZG – geschaffen. Es verpflichtet Bund, Länder und mittelbar auch die Kommunen, alle Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Dies soll schrittweise bis Ende 2022 durch Bereitstellung der technischen Infrastruktur sowie der Online-Leistungen geschehen.

1 Der Portalverbund: Die digitale Plattform für die föderale Verwaltung

In Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird eine gemeinsame Digitalisierungsplattform für die föderale Verwaltung errichtet. Diese Plattform ist der Portalverbund, der auf allen drei Ebenen aus folgenden Bausteinen besteht:

- Aus lebens- und geschäftslagenorientierten Verwaltungsportalen, die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger gestaltet sind;
- aus intelligent verknüpften Portalen, die ihre Besucherinnen und Besucher immer auf das Portal weiterleiten, auf dem sie die von ihnen gesuchte Verwaltungsleistung nutzen können;
- aus Nutzerkonten für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, die wie die Kundenkonten zum Beispiel von Versicherungen den Nutzerinnen und Nutzern die Speicherung ihrer persönlichen Daten ermöglichen und deren Verwendung etwa beim Ausfüllen eines elektronischen Formulars;
- und aus weiteren Basiskomponenten wie Postfach, ePayment und Dokumentensafe.

Für das Nutzerkonto wird das „Single-Sign-On“ angestrebt. Das bedeutet, die Bürgerinnen und Bürger registrieren sich einmal für ein Nutzerkonto und sind damit für den gesamten Portalverbund freigeschaltet, können also bundesweit Verwaltungsleistungen mit ihrem einen Nutzerkonto in Anspruch nehmen.

An den für den Portalverbund erforderlichen Komponenten arbeiten Bund und Länder gemeinsam. So wurde 2018 vom Bund zusammen mit Bayern, Berlin, Hamburg und Hessen ein Online Gateway entwickelt, mit dem die Informationen über Verwaltungsleistungen von einem Portal zum anderen übermittelt werden können, mithin die intelligente Verknüpfung realisiert werden kann. Es wird von den Entwicklungspartnern pilotiert und anschließend anhand der Testergebnisse fertiggestellt, damit es schrittweise in die am Verbund teilnehmenden Portale integriert werden kann. Hierzu stimmen sich der Bund mit den Ländern und die Länder mit den Kommunen ab.

Im September 2018 wurde das neue lebens- und geschäftslagenorientierte Verwaltungsportal des Bundes als Beta-Version in den Wirkbetrieb übernommen. Aktuell zeigt der Prototyp mit der URL www.beta.bund.de anhand von Anschauungsbeispielen, wie das Portal später von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen genutzt werden kann. Es soll die Verwaltungsleistungen der Bundesbehörden bündeln und zugleich als Teilnehmer des Portalverbunds einen einheitlichen und nutzerfreundlichen Zugang zu den Verwaltungsleistungen des Bundes sowie der Länder und Kommunen bieten. Zugleich wird es zentrale Basisdienste bereitstellen, zum Beispiel ein Formular-Management-System und das ePayment-Bund, die alle Bundesbehörden verwenden können.

Auch das eIDAS-konforme Nutzerkonto Bund für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wird in 2019 auf dem Verwaltungsportal des Bundes in Betrieb genommen.

Bundesbehörden können das Nutzerkonto Bund kostenfrei einsetzen und damit auf eine eigene Identifizierungslösung verzichten. Dank Postfach-Komponente können sie ihren Verwaltungskunden elektronische Nachrichten übermitteln, zum Beispiel Statusmeldungen zum Bearbeitungsstand eines Anliegens.

Derzeit werden neben den Infrastrukturkomponenten für den Portalverbund und die Bundesverwaltung auch Hilfestellungen für Bundesbehörden erarbeitet, die sie bei der digitalen Bereitstellung ihrer Verwaltungsleistungen zielgerichtet unterstützen. Neben einem Integrationsleitfaden zählen dazu auch Beratungsangebote sowie die Umsetzungsbegleitung durch einen Expertenpool.

2 Arbeitsteilige Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen

Der Portalverbund wird benötigt, um die OZG-Kernanforderung umzusetzen: Alle für die Digitalisierung geeigneten Verwaltungsanliegen müssen bis Ende 2022 online im Portalverbund angeboten werden.

Um festzustellen, welche und wie viele Leistungen gemäß OZG digital erreichbar sein müssen, wurde eine umfangreiche Bestandsaufnahme vorgenommen. Zugrunde gelegt wurden der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa), Analysen von Verwaltungsportalen und behördlichen Internetauftritten, zum Beispiel dem des BVA, Ergebnisse von Workshops und Befragungen, etwa der GK FIM, sowie Vorgaben der EU zum Single Digital Gateway. Die hierbei identifizierten circa 575 Verwaltungsleistungen – circa 115 OZG-Leistungen, die in der Rechtsetzung und im Vollzug in alleiniger Verantwortung des Bundes liegen, und circa 460 OZG-Leistungen, die in der Rechtssetzung beim Bund und im Vollzug in der Verantwortung von Ländern beziehungsweise Kommunen liegen – wurden in 35 Lebenslagen sowie 17 Geschäftslagen von Unternehmen gebündelt. Weitere Leistungen wurden Querschnittslagen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zugeordnet. Beispiele für Querschnittslagen sind die Beantragung eines Führungszeugnisses, einer Geburtsurkunde und eines Handelsregistrauszugs. Die Lebens- und Geschäftslagen wurden 14 Themenfeldern zugeordnet, unter anderem „Familie und Kind“ sowie „Unternehmensführung und -entwicklung“. Aus dieser Bestandsaufnahme ist der OZG-Umsetzungskatalog entstanden. Mit ihm werden detailliertere Fachinformationen für alle Leistungen erfasst, etwa neue Vorgaben aufgrund gesetzlicher Änderungen, bestehende Online-Services und für die Leistungen genutzte Fachverfahren. Der OZG-Umsetzungskatalog ist seit Oktober 2018 als interaktive Webanwendung unter www.katalog.ozg-umsetzung.de online und wird in Zusammenarbeit mit der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) schrittweise zu einer Collaboration-Plattform ausgebaut.

Eine effiziente Zusammenarbeit ist angesichts dieser hohen Anzahl an Verwaltungsleistungen unabdingbar. Deshalb erfolgt ihre Digitalisierung arbeitsteilig nach dem Einer-für-Alle-Prinzip. Einer übernimmt ein Anliegen und stellt seine Lösung später allen anderen zur Verfügung, sodass sie nachgenutzt werden kann. Die 14 Themenfelder werden daher federführend von jeweils einem fachlich zuständigen Bundesressort sowie mindestens einem Bundesland gemeinsam mit Projektpartnern bearbeitet, unter ihnen zahlreiche Kommunen. Da die nutzerorientierte Umsetzung eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung ist, werden die Nutzerinnen und Nutzer aktiv in den Digitalisierungsprozess eingebunden. Dies geschieht in inter-

disziplinären „Digitalisierungslaboren“. Vertreterinnen und Vertreter der fachlichen, organisatorischen und technischen Seite sowie Nutzerinnen und Nutzer arbeiten räumlich oder virtuell in kurzen Intervallen zusammen. Sie greifen auf gemeinsame Materialien, Standards und Methoden zurück. Ihre Ergebnisse werden unmittelbar nach der Ideenentwicklung in Prototypen umgesetzt und Nutzertests unterzogen. Hieraus können unmittelbare Erkenntnisse gewonnen und die Rückmeldungen der Nutzerinnen und Nutzer in der weiteren Entwicklung betrachtet werden. Fehlentwicklungen werden korrigiert oder angepasst. Die Teams entwickeln nutzerorientierte Zielprozesse, „Mock-ups“ oder Umsetzungspläne unter Berücksichtigung der Standards für die Integration in den Portalverbund mit agilen und kreativen Methoden wie Design-Thinking und Scrum. Auf diese Weise sollen Prototypen und Referenzimplementierungen entstehen, auf deren Basis Lösungen für den bundesweiten Einsatz bereitgestellt werden können.

3 Registermodernisierung und Einführung des Once-Only-Prinzips

Mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird die föderale Verwaltung einen großen Fortschritt erzielen. Allerdings reicht es nicht, Verwaltungsleistungen digital bereitzustellen und ihre digitale Nutzung zu ermöglichen. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen gehen deutlich weiter. Sie wollen Daten, die einer Behörde bereits vorliegen, nicht noch einmal eingeben bzw. zur Verfügung stellen, wenn sie von einer anderen Behörde benötigt werden. Zukünftig sollen daher Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen dieselben Daten und Urkunden für verschiedene Anliegen nicht immer wieder neu einreichen müssen. Diesen Service kann die Verwaltung jedoch nur anbieten, wenn die deutsche Registerlandschaft neu gestaltet und das Once-Only-Prinzip eingeführt wird. Etwa 200 Register werden heute auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung geführt und decken sehr unterschiedliche Rechtsbereiche ab. Aus der Vielzahl bestehender Register ergibt sich die Notwendigkeit der Festlegung von Verfahren für eine registerübergreifende Kommunikation, denn im Moment sind viele Register noch als abgeschottete „Datensilos“ organisiert, sodass eine standardisierte Kommunikation außerhalb des fachlichen Bereiches nicht möglich ist. Darüber hinaus sind eine hohe Datenqualität und ein registerübergreifendes und datenschutzkonformes Identitätsmanagement erforderlich. Im Rahmen von „Once Only“ muss zudem gewährleistet sein, dass auch künftig jede Behörde nur die Daten bekommt, die sie für ihre konkrete Aufgabenerfüllung benötigt. Das setzt ein entsprechendes Rechte- und Rollenkonzept voraus. Nicht zuletzt sind auch die rechtlichen Regelungen den neuen Anforderungen anzupassen. Die föderale Erfüllung der Vorgaben aus dem OZG, insbesondere im Rahmen der Errichtung des Portalverbunds, kann wertvolle Hinweise liefern sowohl hinsichtlich der erforderlichen einheitlichen Standards für den Datenaustausch und die Datensicherheit als auch hinsichtlich der zunehmenden föderalen Kooperationsformate.

4 Kommunale Verwaltungsleistungen bald EU-weit nutzbar

Im Dezember 2018 ist die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG) in Kraft getreten. Ziel der EU ist es, auf Basis des Portals „Your Europe“ ein einheitliches digitales europäisches Zugangstor zu den Verwaltungsportalen der Mitgliedstaaten zu errichten. Dafür müssen die Portale der EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2020 über eine von der EU-Kommission (KOM) vorgegebene Schnittstelle mit dem Single Digital Gateway (d. h. dem modernisierten „Your Europe“-Portal) verknüpft werden. Zudem wird die EU-Kommission eine mehrsprachige Suchmaschine für das SDG bereitstellen, über die man von dem EU-Portal direkt auf die digitalen Angebote der Mitgliedstaaten gelangt. Das Single Digital Gateway eröffnet somit den Verwaltungsverfahren im deutschen Portalverbund eine EU-weite Sichtbarkeit und systematische Auffindbarkeit, die mit kommerziellen Suchmaschinen nur unter großem finanziellem Aufwand erzielt werden könnte.

Die Erreichbarkeit über das europäische Zugangstor bringt Anforderungen an die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung mit sich. Im Kern konzentrieren sich diese Anforderungen auf drei Bereiche: (i) Umfassende Informationsbereitstellung, (ii) einheitliches Angebot von vollständig medienbruchfrei online abzuwickelnden Verfahren in allen EU-Mitgliedstaaten unter grenzüberschreitender Anwendung des Once-Only-Prinzips, (iii) nutzerfreundliches, einheitliches Angebot von Hilfs- und Problemlösungsdiensten in allen EU-Mitgliedstaaten. Letztlich ist die Erfüllung der SDG-Vorgaben die dritte große Aufgabe, der sich die föderale deutsche Verwaltung aktuell stellen muss. Ihre Umsetzung steht jedoch im Einklang mit den Erfordernissen des Onlinezugangsgesetzes und den deutschen Plänen zur Einführung des Once-Only-Prinzips.

All diese Aufgaben zu erfüllen, kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinschaftlich daran arbeiten. Das erste Jahr der OZG-Umsetzung und die vielen neuen, kooperativen Ansätze, die Bund, Länder und Kommunen hierbei erproben, beweisen eindrucksvoll: Zusammenarbeit und Lösungsorientierung sind der Schlüssel. Nur so wird es uns gelingen, auch alle weiteren und künftigen Herausforderungen im Bereich der digitalen Verwaltung zu meistern.

Weitere Informationen: www.ozg.it-planungsrat.de

Anschrift des Autors:

StS Klaus Vitt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Alt-Moabit 140, 10557 Berlin