

„Digitalisierung der Verwaltung“

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Einleitung

Die Digitalisierung wird die Gesellschaft, die Unternehmen und die Verwaltung erheblich verändern. Gerade Deutschland als Hochtechnologiestandort ist von dieser Entwicklung besonders betroffen. Um der Herausforderung der Digitalisierung angemessen begegnen zu können, benötigen wir eine moderne digitale Verwaltungslandschaft, die föderale Grenzen überwindet, komplizierte Abläufe vereinfacht und die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen weiß. Ziel muss es sein, dass die Bürger und Unternehmen sämtliche Anliegen zukünftig auch digital erledigen können.

Bisher gibt es eine Vielzahl verschiedener Angebote im Internet. Dies führt oft zu einer Verunsicherung der Nutzer. Viele Bürger fragen sich: Welchen Onlinezugang muss ich verwenden? Wie und wo kann ich meine Verwaltungsanliegen online abwickeln? Und ganz konkret, welche Anliegen kann ich in meiner Kommune überhaupt bereits online abwickeln?

Nur wenn es uns gelingt, das Online-Angebot der öffentlichen Verwaltung attraktiver zu gestalten, werden Bürger und Unternehmen ihre Verwaltungsanliegen künftig häufiger online erledigen.

Daher müssen die Online-Angebote zukünftig viel stärker als bislang:

- einen direkten Nutzen für die Bürger und Unternehmen erzeugen,
- einfach zu bedienen sein,
- aus Sicht der Bürger/Unternehmen gestaltet werden.

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)

Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern hat in ihrem Beschluss zur Neuregelung des Finanzausgleichssystems ab 2020 vom 14. Oktober 2016 vereinbart, Onlineanwendungen der öffentlichen Verwaltung über ein Bürgerportal erreichbar zu machen. Das im Juli 2017 in Kraft getretene OZG dient der Umsetzung dieses Beschlusses. Hauptziel ist es, den elektronischen Gang zur Behörde unkompliziert und sicher zu gestalten.

Es enthält hierzu u.a. folgende Elemente:

§ 1 Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen

- (1) Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.
- (2) Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Der „Portalverbund“ ist eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern, über den der Zugang zu Verwaltungsleistungen auf unterschiedlichen Portalen angeboten wird.

(2) Das „Verwaltungsportal“ bezeichnet ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden.

(3) „Verwaltungsleistungen“ im Sinne dieses Gesetzes sind die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze.

(4) „Nutzer“ sind diejenigen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen.

(5) Ein „Nutzerkonto“ ist eine zentrale Identifizierungskomponente, die eine staatliche Stelle anderen Behörden zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt. Die Verwendung von Nutzerkonten ist für die Nutzer freiwillig.

(6) „IT-Komponenten“ im Sinne dieses Gesetzes sind IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, die für die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind.

§ 3 Ziel des Portalverbundes; Nutzerkonten

(1) Der Portalverbund stellt sicher, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten.

(2) Bund und Länder stellen im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können. Die besonderen Anforderungen einzelner Verwaltungsleistungen an die Identifizierung ihrer Nutzer sind zu berücksichtigen.

§ 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren

(1) Für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, wird die Bundesregierung ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben. In der Rechtsverordnung kann auch die Verwendung von IT-Komponenten geregelt werden, die das jeweils zuständige Bundesministerium bereitstellt. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen.

(2) Die Länder sind verpflichtet, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz der nach Absatz 1 vorgegebenen Verfahren sicherzustellen.

§ 5 IT-Sicherheit

Für die im Portalverbund und für die zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten werden die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern ohne Zustimmung des Bundesrates festgelegt. § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes ist zu berücksichtigen. Die Einhaltung der Standards der IT-Sicherheit ist für alle Stellen verbindlich, die entsprechende IT-Komponenten nutzen. Von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

§ 6 Kommunikationsstandards

(1) Für die Kommunikation zwischen den im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systemen legt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

(2) Für die Anbindung von Verwaltungsverfahren, die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, an die im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systeme legt das für das jeweilige Bundesgesetz innerhalb der Bundesregierung zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest. Das Bundesministerium des Innern setzt sich mit dem IT-Planungsrat hierzu ins Benehmen.

(3) Für die Anbindung der der Ausführung sonstiger Verwaltungsverfahren dienenden informationstechnischen Systeme an im Portalverbund genutzte informationstechnische Systeme legt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

(4) Die Einhaltung der nach den Absätzen 1 bis 3 vorgegebenen Standards ist für alle Stellen verbindlich, deren Verwaltungsleistungen über den Portalverbund angeboten werden. Von den in den Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 getroffenen Regelungen kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

Die IT-Standards und IT-Komponenten werden zunächst im IT-Planungsrat mit den Ländern auf der Basis einer Architekturskizze erörtert und möglichst einvernehmlich beschlossen. Anschließend werden sie in Form einer Rechtsverordnung verbindlich festgelegt. Wenn kein Konsens erreicht werden kann, besteht die Möglichkeit die Rechtsverordnung auch ohne Zustimmung auf den Weg zu bringen .

Zur Umsetzung des OZG sind folgende Maßnahmen erforderlich:

1. Aufbau des Portalverbundes

Zukünftig sollen Bürger und Unternehmen ihre Verwaltungsanliegen auch digital abwickeln können. Hierzu sind auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene lebens- und unternehmenslagenorientierte Verwaltungsportale aufzubauen. Diese

Portale werden intelligent verknüpft, um die föderale Struktur über den Portalverbund abzubilden. Damit sollen Nutzer nicht mehr aufwändig herausfinden müssen, welche Verwaltungsebene und welche Behörde für ihr jeweiliges Anliegen zuständig und wo deren Website zu finden ist. Egal auf welchem Portal die Nutzer einsteigen, ihre Anfragen und Belange werden immer richtig zugeordnet.

Zur Speicherung der wesentlichen Stammdaten werden darüber hinaus –auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – Bürger- und Unternehmenskonten eingeführt. Auf welcher Ebene das jeweilige Konto geführt wird, bleibt den Nutzern überlassen. Schon bestehende Konten können weitergeführt werden, sofern sie die für den Portalverbund vorgegebenen Standards beachten.

Mit Hilfe dieser Konten wird ein einheitlicher „Single Sign On“ innerhalb jedes einzelnen Portals und übergreifend für den gesamten Portalverbund realisiert: Einmal registriert, kann sich der Nutzer auf einem beliebigen Portal anmelden und ist anschließend für alle in dem Portalverbund verfügbaren Online-Anwendungen freigeschaltet. Einzige Einschränkung: Um den unterschiedlichen Sicherheits- und Datenschutz-Anforderungen gerecht zu werden („Die Bestellung einer Mülltonne ist anders zu bewerten als die Bestellung eines Führungszeugnisses.“), werden die Bürger- und Unternehmenskonten verschiedene Sicherheitsniveaus anbieten. Die Sicherheitsniveaus reichen dabei von einer Nutzernamen/Passwort-Kombination für einfache Fälle bis hin zu Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises für kritischere Anliegen. Mit einem Bürgerkonto, bei dem sich der Nutzer nur per Nutzernamen/Passwort authentifiziert, sind daher Online-Angebote für kritischere Anliegen nicht nutzbar.

Beim Ausfüllen eines elektronischen Formulars oder ähnlichen Verfahren kann der Nutzer in jedem Einzelfall festlegen, ob seine Daten direkt aus dem Bürger-/ Unternehmenskonto eingefügt werden oder ob er seine Daten lieber manuell erfassen möchte. Eine automatische Datenübermittlung ohne Zustimmung des Nutzers ist nicht möglich.

Basiskomponenten wie z.B. ein Postfach für die elektronische Kommunikation, ein Formularmanagement für die elektronische Formularabwicklung und ein ePayment für die elektronische Bezahlung ergänzen die einzelnen Verwaltungsportale. Für die Implementierung dieser Komponenten sind bestehende Bund-, Länder- oder kommunale Lösungen zu verwenden. Eine Neuentwicklung wäre viel zu aufwändig und muss daher die absolute Ausnahme sein.

Der Portalverbund wird schrittweise aufgebaut. Zuerst wird ein Verbund der Verwaltungsportale von Bund und Länder aufgebaut. Dazu verständigen sich Bund und Länder auf ein Architekturmodell. Die daraus abgeleiteten Standards werden über Rechtsverordnungen nach dem OZG verbindlich festgelegt.

Danach implementieren die einzelnen Länder einen Portalverbund mit ihren Kommunen. Um dies effizient zu erreichen, ist zu empfehlen, dass die Länder ihren Kommunen eine gemeinsame mandantenfähige Portalplattform mit den entsprechenden Basisdiensten möglichst kostenfrei anbieten.

Für beide Schritte sind durch die jeweils Verantwortlichen entsprechende aussagekräftige Meilensteinplanungen zu erstellen.

Meilensteinplan:

- Festlegung der Kriterien, die ein Verwaltungsportal erfüllen muss, um portalverbundfähig zu sein.

- Abstimmung der Kriterien mit den Ländern
- Formale Verabschiedung der Kriterien durch IT-PLR
- Integrationstest für den Portalverbund
- Rolloutplanung für den Aufbau des Portalverbundes Bund, Länder
- Rolloutplanung für den Aufbau der Portalverbunde Länder, Kommunen

2. Umsetzung des Digitalisierungsprogramms

Der Portalverbund stellt im Kern die erforderliche „Infrastruktur“ für Online-Dienste bereit. Ergänzt wird er durch ein Digitalisierungsprogramm, mit dessen Hilfe je drei konkrete Verwaltungsanliegen mit hoher Relevanz für Bürger sowie für Unternehmen bis 2018 beispielhaft umgesetzt werden. Für die Anliegen werden dabei bestehende Lösungen in die föderale IT-Infrastruktur eingebettet. Damit sind sie über den Portalverbund zugänglich, nutzen vorhandene Basiskomponenten und unterstützen standardisierte Schnittstellen. Die digitalisierten Anliegen werden dann nach 2018 vom IT-Planungsrat für den flächendeckenden Einsatz empfohlen.

Die Umsetzung der Anliegen erfolgt in einzelnen Arbeitsgruppen im Rahmen eines Koordinierungsprojekts des IT-Planungsrats. In jeder Arbeitsgruppe werden für ein ausgewähltes Anliegen die bundesweit existierenden Anwendungen fachlich und technisch analysiert. Auf dieser Basis werden die Anwendungen ausgewählt, die alle relevanten fachlichen Anforderungen erfüllen und die im Portalverbund lauffähig sind. Außerdem muss der entsprechende IT-Dienstleister in der Lage sein, die Anwendung für mehrere Kunden weiterzuentwickeln und zu betreiben.

Je Anliegen wird mindestens eine Anwendung prototypisch in Betrieb genommen. Für die Umsetzung wird ein Meilensteinplan je Anliegen erstellt.

Im Laufe der Zeit soll so eine Empfehlungsliste des IT-Planungsrates entstehen. In der Liste werden für die jeweiligen Anliegen die ausgewählten Anwendungen, Referenzprozesse und Schnittstellen aufgeführt.

Für jedes Anliegen, dass digitalisiert werden soll, ist für die Produktivsetzung eine Meilensteinplanung zu erstellen.

3. Digitalisierungsbudget

Der IT-Planungsrat soll nach dem Beschluss der MPK vom 14.10.2016 für die Erhöhung von onlinefähigen Dienstleistungen ein Digitalisierungsbudget erhalten. Aus diesem Budget sollen neue Projekte und die laufende Weiterentwicklung von bereits genutzten IT-Anwendungen finanziert werden. Voraussetzung für die Finanzierung über das Digitalisierungsbudget ist, dass eine größere Anzahl von Nutzern (Bund, Länder und Kommunen) die IT-Anwendungen einsetzen werden. Die Projekte müssen zu einem direkten Bürger- und/oder Unternehmensnutzen führen. Die neu bereitgestellten IT-Anwendungen müssen die Rahmenbedingungen des Digitalisierungsprogramms erfüllen.

Finanziert wird das Digitalisierungsbudget von Bund und Ländern nach einem noch festzulegenden Schlüssel.

Die Verwaltung des Budgets obliegt (bei entsprechend positivem Beschluss der CdS) künftig FITKO.

Die Umsetzung steht unter dem Vorbehalt der jeweiligen haushaltsgesetzlichen Ermächtigung des Bundes und der Länder.

Bis zur endgültigen Bereitstellung des Budgets wird der Bund für seinen Beitrag zum Portalverbund und zum Digitalisierungsprogramm entsprechend den Festlegungen beim Erfüllungsaufwand zum OZG die entsprechenden Mittel (500 Mio. €) über das Haushaltsaufstellungsverfahren ab 2018 beantragen.

4. Ziel OZG: Digitalisierung aller geeigneten Verwaltungsanliegen

Das OZG legt fest, dass alle geeigneten Verwaltungsanliegen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten zu digitalisieren sind. Gemäß des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung (dem „LeiKa“) gibt es derzeit rund 5.800 Verwaltungsleistungen in Deutschland. Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, ob diese Leistungen auch online angeboten werden können. Eine Impfung beispielsweise wird auch künftig nicht online erfolgen. Zudem differenziert der LeiKa Verwaltungsleistungen nach der Art der Ausführung durch die Verwaltung. So zählt die Verlängerung, Umschreibung, Erstaussstellung usw. eines Personalausweises jeweils als eine separate Verwaltungsleistung nach der LeiKa-Systematik. Bei einer Online-Anwendung würden diese Einzelfunktionen sinnvollerweise zusammenfassend realisiert.

Ein großer Teil der Verwaltungsleistungen entfällt auf Gemeinden und kreisfreie Städte. Ca. 4.500 Gemeinden bieten etwa 300 Verwaltungsleistungen und ca. 400 kreisfreie Städte und Landkreise etwa 700 Verwaltungsleistungen an.

Im Mittel ergeben sich ca. 500 Verwaltungsleistungen bei Gemeinden und kreisfreien Städten, die künftig online abwickelbar sein müssen. Eine Digitalisierung jeder einzelnen Verwaltungsleistung durch jede einzelne Gemeinde bzw. kreisfreie Stadt ist weder sinnvoll noch effizient. Vielmehr sollten Bund, Länder und Kommunen arbeitsteilig die Umsetzung vornehmen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Gemeinden und kreisfreien Städte seine Leistungen derzeit in eigener Verantwortung und in eigener Trägerschaft erbringt. Der andere Teil arbeitet bereits in interkommunalen Verwaltungskooperationen zusammen, die hier als Multiplikatoren dienen können und müssen. Es entstehen weitere Skaleneffekte durch Nutzung gemeinsamer IT-Technik und Schaffung von IT-Entwicklungs- und Betriebsgemeinschaften. Diese sind bereits heute an vielen Stellen vorhanden und müssen bei Umsetzung des Gesetzes weiter ausgebaut werden.

5. Vorgehen

Um innerhalb von fünf Jahren 500 Anliegen zu digitalisieren, ist eine effiziente Vorgehensweise und eine enge Abstimmung zwischen dem Bund, den einzelnen Ländern sowie der kommunalen Ebene bzw. deren IT-Dienstleistern erforderlich. Würde jedes Land (bzw. der Bund) jedes einzelne Anliegen für sich digitalisieren, wären dies bei einer Gleichverteilung über die einzelnen Jahre noch 100 Anliegen pro Jahr. Das kann weder der Bund noch ein Land alleine bewältigen.

Entsprechend dem Ansatz von Portalverbund und Digitalisierungsprogramm ist daher eine Aufteilung der Digitalisierungsvorhaben auf die einzelnen Länder und den Bund sinnvoll. Einer übernimmt ein Anliegen und stellt die entsprechende Anwendung

anschließend allen anderen zur Verfügung („Einer für alle“). Der Portalverbund bietet hierfür die Digitalisierungsplattform. Auf diese Weise müssten rein rechnerisch Bund und jedes Land nur noch jeweils ca. 6 Anliegen pro Jahr digitalisieren. Aus dem Digitalisierungsprogramm werden entsprechende Erfahrungen und Umsetzungskonzepte bereitgestellt.

Für die Digitalisierung der 500 Anliegen wird ein Umsetzungskonzept und eine Meilensteinplanung erarbeitet. Auf dieser Basis werden dann die einzelnen Anliegen in die Umsetzungsverantwortung einzelner Länder bzw. des Bundes übergeben. Hierbei sollte man auf Studien wie z.B. Top 100 Anliegen für Bürger und Top 100 Anliegen für Unternehmen zurückgreifen.

Die weitere Vorgehensweise und die einzelnen Verantwortlichkeiten sind in der beigefügten Anlage beschrieben.

6. Technische Standards

Für die im Portalverbund genutzten IT-Komponenten werden die erforderlichen IT-Sicherheitsstandards erarbeitet. Das gleiche gilt für Standards, die die Kommunikation zwischen den im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systemen betreffen.

Die IT-Standards und IT-Komponenten werden zunächst im IT-Planungsrat mit den Ländern erörtert und möglichst einvernehmlich beschließen. Anschließend werden sie in Form einer Rechtsverordnung des Bundes festgelegt und sind für alle betroffenen Stellen verbindlich. Wenn im IT-Planungsrat kein Konsens erreicht werden kann, wird in Ausnahmefällen die Rechtsverordnung auch ohne Zustimmung auf den Weg gebracht .

6. Projektorganisationen

6.1 Portalverbund

Bisherige Organisation:

- TP1 Verwaltungsportal Bund,
- TP2 Interoperable Servicekonten und
- TP3 Portalverbund

Zukünftige Organisation:

- TP1 Gesamtplanung und -Koordination
- TP2 Bundesportal: Weiterer Ausbau und Bereitstellung von Anwendungen
- TP3 Aufbau des Portalverbundes zwischen Bund und Ländern
- TP4 Aufbau des Portalverbundes in den einzelnen Ländern mit den Kommunen (Übergabe an FITKO; zentrales Monitoring)

(Hinweis: Der Ausbau von Landesportalen und die Bereitstellung von Anwendungen in den Landesportalen erfolgt in eigener Verantwortung durch die Länder)

6.2 Digitalisierungsprogramm

Bisherige Organisation: GPL, AG1, AG2,

Zukünftige Organisation:

- TP1 Digitalisierung aller nach OZG möglichen Anliegen, Erstellung der Empfehlungsliste
- TP2 Festlegung der Anwendungskategorien
- TP3 Steuerung der bundesweiten Digitalisierung aller Anliegen

(FF: IT-PLR, zunächst mit Unterstützung und Vorbereitung durch den Bund, dann Übergabe an FITKO)